

A0007464

tel

# Mouvements migratoires et potentiel de violence

Sondage empirique et analyse de statu quo  
sur le niveau des connaissances,  
les mesures et les aspects futurs,  
en tenant particulièrement compte  
des problèmes d'acceptation

Office fédéral des réfugiés, Berne

Janvier 1992

alexandria.admin.ch



1950338378

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE  
Bibliothek und Dokumentation

44.264=f

T A B L E D E S M A T I E R E S	Page
I. EXPOSE DU MANDAT	5
II. SITUATION INITIALE	7
1. Complexité des sociétés modernes	7
2. Evolution des valeurs	7
3. Des citoyens surinformés	8
4. Conséquences pour une conception de la communication	9
III. METHODOLOGIE	10
1. Interviews d'exploration	10
2. Guide de discussion	11
3. Complexes thématiques	12
4. Bibliographie secondaire	12
IV. PRINCIPAUX RESULTATS	14
1. Opinions envers les réfugiés et les requérants d'asile en général	14
* La question de la xénophobie	14
* Le profit économique	15
* L'enrichissement culturel	15
* Les préoccupations et réactions de la population	15
* L'importance des médias	17

2. Opinions au sujet de l'intégration des réfugiés et requérants d'asile en particulier	19
* Idées et espoirs supposés des réfugiés et requérants d'asile	19
* L'intégration	19
* L'autorisation de travailler et l'assistance publique	20
* L'hébergement des réfugiés et requérants d'asile	21
* Les mesures telles que renvoi, expulsion, engagement de la protection civile et de l'armée	22
3. Opinions au sujet de la politique des réfugiés et de l'asile en tant que telle	23
* La solution des pays dits exempts de persécutions (safe countries)	23
* La portée psychologique du problème	24
* L'attitude de la classe politique en relation avec le problème	25
4. Opinions au sujet de la politique d'information en général et de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES (ODR) en particulier	26
* La confusion sémantique des termes	26
* Le travail d'information de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES	27
* Les relations publiques menées par l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES pour son propre compte	27
* Le travail d'information dans les Etats d'origine	28

V. RESUME ET EVALUATION DES PRINCIPAUX RESULTATS	29
1. Il n'existe pas encore de xénophobie généralisée en Suisse	29
2. Une grande confusion règne dans les esprits	29
3. Il existe un potentiel de violence dans la population	30
4. Il manque une conception politique bien définie	30
5. L'information franche et la communication font défaut	31
VI. RECOMMANDATIONS	33
* Relations publiques	33
* Communications	34
* Organisation	36

## I. EXPOSE DU MANDAT

En septembre 1991, l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES, Berne, a donné mandat à la GfK Gesellschaft für Kommunikation AG, Thalwil, d'élaborer une conception de la communication s'appuyant sur des bases empiriques, dans le but de présenter la politique suisse de la migration d'une manière compréhensible, donc transparente, à la population. Il ne s'agit donc pas d'établir un catalogue matériel de nouvelles mesures possibles dans le vaste domaine des réfugiés, mais de construire sur un fait: la condition de la réussite pratique d'une mesure, quelle qu'elle soit, est que celle-ci soit comprise et soutenue par le public et les groupes importants en l'occurrence.

La pression exercée par la migration sur l'Europe en général et sur la Suisse en particulier est considérable. On parle d'un potentiel migratoire de plus d'un milliard d'êtres humains, dont quinze millions placés sous le mandat du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. La Suisse s'attend à un nombre toujours croissant de demandes d'asile; dans l'esprit préoccupé de nos concitoyens, c'est chaque année une ville de l'importance de St-Gall qui voit le jour. Tous ces événements inquiètent le citoyen, à qui les chiffres élevés font peur sans rien lui expliquer.

Pour résoudre le problème de la migration d'une manière acceptable sur les plans de la constitutionnalité et de l'éthique, il sera important de prendre, au sein de structures démocratiques prêtes à défendre leurs acquis, des mesures qui répondent aux critères suivants:

- \* protection et sécurité intérieure,
- \* bien-être et sécurité sociale des citoyens,
- \* paix intérieure de la collectivité et des communes,
- \* liberté dans une société ouverte et pluraliste,
- \* humanité et solidarité.

En outre, il faudra faire en sorte que ces mesures soient acceptées par le public, c'est-à-dire par la société et ses groupes importants. En effet, la réponse formelle de l'Etat de droit en tant que tel ne signifie encore nullement la résolution effective du problème.

Il sera impérativement nécessaire de prendre conscience de la dimension fondamentalement politique des problèmes soulevés par la présente étude. Dans les conflits qui vont fondre sur les sociétés industrielles occidentales, se référer aux seules lois et ordonnances restera plus ou moins sans effet.

Enfin, il s'agit aussi de l'idée qu'une société démocratique moderne se fait d'elle-même. Nous serons confrontés à des bouleversements éthiques, moraux, sociaux, juridiques et politiques qui ne pourront être évités en invoquant les lois et ordonnances, ni en engageant la police ou les techniques de sécurité sous leur forme actuelle.

Mais que retenir de tout cela ? La nécessité de faire participer la société, et donc le public, à la recherche de solutions aux problèmes posés par la migration. Les propositions qui ne recevront pas l'aval populaire resteront lettre morte.

Notre propos est donc de dégager une conception de la communication satisfaisant aux exigences citées et suffisamment concrète pour déboucher sur des recommandations applicables en pratique.

## II. SITUATION INITIALE

Une conception de la communication visant à faire connaître à un public plutôt sceptique la politique de migration du Conseil fédéral et de l'Office fédéral des réfugiés doit partir du fait que la société elle-même a ses propres problèmes de communication dont il faut tenir compte, si l'on veut communier en elle et avec elle.

### 1. Complexité des sociétés modernes

La complexité du monde moderne est telle que le citoyen ne peut plus guère s'y retrouver. Il prend donc ses distances, fait preuve d'une méfiance générale, si bien que notre société semble produire en permanence sa propre crise de confiance. Ce phénomène dépend aussi de sa finalité politique, soit vouloir garantir une existence sûre assortie d'une prospérité générale. Un tel but ne peut être atteint qu'en faisant appel à une technique hautement efficace, à des organisations hyper-rationnelles, mais aussi à une politique de sécurité extrêmement complexe. De leur côté, ces techniques et formes d'organisations sont nécessairement hautement spécialisées et atteignent parfois un degré d'abstraction tel qu'elles demeurent hermétiques, et donc incompréhensibles, au profane, c'est-à-dire au simple citoyen. L'être humain ne comprend plus ce monde toujours plus rationnel dont il dépend pourtant de plus en plus. Il le ressent comme étant étranger et inquiétant. Il ne fait plus confiance à un monde qui dépasse son entendement.

### 2. Evolution des valeurs

Mais ce n'est pas seulement le haut degré d'abstraction de notre société qui engendre incertitude et distanciation. L'évolution des valeurs, particulièrement sensible depuis les années 70, liée à la dégradation des systèmes d'orientation traditionnels et stabilisateurs, n'est pas sans contribuer elle aussi à la crise générale de confiance. Une série d'enquêtes de différents instituts au sujet du "syndrome peur-jalousie" l'atteste empiriquement. En effet, ces dernières années, la peur et la jalousie jouent un rôle de plus en plus marqué dans le comportement des membres de notre société.

L'incertitude a engendré une peur, une sorte d'angoisse qui imprègne foncièrement l'atmosphère de notre société moderne. C'est une peur diffuse, dépourvue d'objectivité, qui cherche justement un objet à combattre pour trouver un exutoire psychologique. Entre-temps, cette peur a pris le caractère d'un sentiment d'appartenance. Elle aide effectivement l'homme livré sans protection au monde moderne. Seulement sa fonction de survie, la fonction-clé qui rend la peur si nécessaire, tourne à vide.

Etant donné qu'il s'agit d'une peur vagabonde, sans objet, on peut la mobiliser rapidement. La propension de notre société à accueillir favorablement les nouvelles négatives y est liée. Chaque nouveau drame confirme ce vague soupçon qu'il ne faut pas faire confiance au monde de la technique, au monde de l'industrie, au monde de la politique. Réconfortante pour le sentiment de notre propre valeur, elle fait alors de notre perplexité un comportement raisonnable. En un mot, elle rationalise nos émotions, inavouables chez un citoyen majeur dans les affaires publiques. Que la méfiance, dans certaines circonstances, soit une attitude fort compréhensible, ne joue aucun rôle en l'espèce.

L'envie est elle aussi une conséquence de cette désorientation croissante. L'être humain, qui ne peut plus s'incorporer et se ranger dans un ordre donné, traditionnel des valeurs et du monde, est comme rejeté sur ses propres ressources. Pour déterminer sa position sociale, il ne lui reste plus que la comparaison avec les autres qui, eux aussi, doivent déterminer de la même manière leur propre position. C'est ainsi que se développe la psychologie d'une société où il ne suffit plus que les circonstances soient favorables à quelqu'un pour qu'il se sente bien; il estimera aller mal si un autre est logé à meilleure enseigne que lui.

### 3. Des citoyens surinformés

La crise de confiance, ici décrite comme une conséquence de la profonde incertitude du citoyen face à notre société, a souvent été interprétée comme découlant d'un manque d'information. Cette interprétation se fonde sur la supposition que l'être humain est capable d'assimiler une quantité illimitée d'informations, et, les ayant assimilées, de les comprendre et de les accepter. On tente ainsi de résoudre le problème de l'acceptation sans même avoir abordé celui de l'acceptabilité. Or, cette méconnaissance de la réalité entraîne un flot toujours plus intense d'informations que l'individu comprend de moins en moins. Dès lors, le citoyen reçoit bien plus d'informations qu'il n'arrive à en intégrer dans sa vie de façon significative. Mais il est connu que la surinformation est génératrice de stress. Et dans un réflexe de sauvegarde de sa santé mentale, le citoyen préfère alors se replier sur ses préjugés éprouvés. Maintenant, il ne forge plus son opinion en fonction d'une information, mais l'opinion qu'il

possède déjà va déterminer les informations qu'il retiendra: ne vaut comme information que ce qui conforte son opinion. Tout le reste est considéré comme manipulation suspecte ou refoulé dans l'inconscient. Ainsi, l'information objective, l'argument véritable, quitte la scène du débat public et ce dernier ne sera plus alimenté que par la quantité. L'impact médiatique d'une information devient sa qualité principale et le motif essentiel, pour l'individu, de penser telle ou telle chose sera qu'il estime que les autres le pensent aussi.

Donc, ce n'est pas seulement le haut degré d'abstraction de la technique et de l'organisation modernes qui ont profondément insécurisé le citoyen, attisant sa méfiance, mais aussi la surinformation à laquelle il est livré. S'y ajoute une désinformation sédatrice qui part de l'hypothèse que traiter en public et décrire sans précaution les risques techniques et sociaux de notre société pourrait inquiéter le citoyen; ces risques ne sauraient lui être infligés sous peine de le paniquer et de toute manière, il n'en comprendrait que la moitié. Une telle politique de l'information, qui veut obtenir le consentement du citoyen en l'infantilisant, ne fait qu'augmenter la défiance; aujourd'hui, même le fait de dire la vérité n'est plus forcément payant.

#### **4. Conséquences pour une conception de la communication**

L'évolution des valeurs, le développement effréné de la technique et des formes organisationnelles vers un haut degré d'abstraction, la surinformation et le stress qu'elle suscite, sont les artisans de la crise de confiance que traverse notre société industrielle moderne. Le monde, organisé comme il l'est, ne parle plus à l'être humain comme par le passé. C'est un monde qu'il ne comprend pas. Dès lors, l'homme n'arrive plus à se définir lui-même ni le rôle qu'il est appelé à y jouer. Il ne comprend ni le monde ni ne se comprend lui-même et les liens entre les deux lui échappent. Le citoyen n'est pas en mesure de vivre son identité ni de l'exprimer. Il a donc d'autant plus besoin de points de repère, transparents, compréhensibles et dignes de foi. Aussi chaque conception de la communication doit-elle satisfaire aux exigences de la transparence et de la crédibilité.

### III. METHODOLOGIE

Vu la situation initiale qui vient d'être exposée, il est indispensable, pour une conception de la communication du genre recherché, de dégager tout d'abord une base empirique, établie par sondage; celle-ci devra comprendre la saisie et l'évaluation de l'opinion publique actuelle au moyen d'analyses secondaires, aussi bien que la saisie primaire par le biais d'interviews qualitatives intenses de groupes pertinents.

Etant donné l'objectif et la mission confiée par le mandataire, les résultats de nos enquêtes n'ont pas été obtenus en mettant l'accent sur la quantité, au moyen d'un processus représentatif tablant sur le grand nombre, mais en recourant à des interviews qualitatifs intenses dits "interviews d'exploration". Justement une analyse de la communication ne consiste pas en une description sociologique différenciée, mais en une tentative, compte tenu d'un problème de communication existant, de rechercher quels sont les groupes-cibles importants pour la solution du problème, quel est le message central et, dès lors, quels sont le média ou les médias qui permettront de le faire passer de la manière la plus efficace. Par ailleurs, les résultats des enquêtes mettent particulièrement en évidence les divergences constatées parmi différents groupes-cibles. Dans la mesure où les opinions des différents groupes se recourent sur certains thèmes, leurs déclarations seront présentées en une seule fois.

#### 1. Interviews d'exploration

Le questionnaire oral et la conception des entretiens libres suivent le schéma suivant:

- . opinions propres sur le problème de la migration,
- . opinions supposées chez les autres à ce sujet,
- . opinions réelles d'autres personnes sur ce problème.

Entre septembre et décembre 1991, 54 personnes au total ont été interrogées.

Pour développer la conception de la communication présentée ci-après, il a été procédé aux étapes que voici:

1. Evaluation de toutes les sources ayant trait aux problèmes soulevés ainsi que d'autres textes secondaires intéressants
2. Evaluation de sondages primaires déjà existants au sujet de l'opinion publique face au problème migratoire

3. Etablissement d'un guide de discussion. Celui-ci a été approuvé lors d'un entretien d'information avec le mandataire
4. Analyse primaire pour enquêter sur les opinions et attentes de tous les intéressés. Ont eu lieu 54 interviews en Suisse alémanique, en Suisse romande et au Tessin, d'une durée chacune d'environ une heure. Ces interviews s'articulent de la manière suivante:

#### Partenaires interviewés

Classe politique	11 personnes
Représentants des autorités	8 personnes
Scientifiques et publicistes	9 personnes
Représentants des églises et des associations caritatives	7 personnes
Représentants des syndicats et des associations de travailleurs	8 personnes
Représentants des médias/ multiplicateurs	11 personnes

Les personnes interviewées ont été choisies selon un principe faisant appel au hasard ou formel. Les interviews ont été confidentielles, donc anonymes, ce qui fut assuré à toutes les personnes interrogées. Elles ont été réalisées par Mme Yvonne O. Meynadier et le professeur Hans-Christian Roeglin (directeur général GfK) ainsi que par des collaborateurs indépendants de la GfK.

## **2. Guide de discussion**

Dans un guide de discussion, toutes les interviews ont fait l'objet d'un procès-verbal. Les questions qui y sont formulées étaient des questions ouvertes, servant d'orientation à l'intervieweur durant l'entretien. En outre, des questions complémentaires ont été posées, par exemple lorsqu'elles découlaient de l'entretien.

Le schéma de questionnaire figurant dans le guide a permis d'établir la comparaison nécessaire pour apprécier la consistance des réponses. Mais il s'est aussi avéré, lors de cette enquête, qu'un tel procédé mettait très nettement en évidence les constances dans les réponses, autrement dit que grâce aux répétitions enregistrées dans les déclarations, les zones à problèmes dans les thèmes respectifs sont apparues très tôt.

### 3. Complexes thématiques

Le guide de discussion décrit ci-dessus est basé sur les complexes thématiques indiqués par le mandataire:

- \* inventaire des mesures prises jusqu'ici, et des réflexions à ce sujet, qu'elles soient de nature juridique, administrative, technique ou politique, en Suisse et aux frontières; évaluation de l'efficacité desdites mesures,
- \* opinions quant aux conséquences des mouvements migratoires et des immigrations en Suisse, déclenchés par la mobilité accrue, sur la sécurité et le bien-être matériel,
- \* opinions sur la volonté de défense et sur la paix interne dans la société,
- \* opinions au sujet de la société libérale qui tente d'éviter, par essence, des mesures coercitives telles qu'internement dans des camps, mais aussi l'imperméabilisation radicale des frontières et des systèmes de surveillance s'étendant à l'ensemble du territoire,
- \* opinions sur l'aspect humanitaire et moral du problème; mot-clé: solidarité,
- \* opinions sur le droit et l'usage du pouvoir étatique dans le but du maintien de l'ordre interne,
- \* élaboration de propositions pour la mise en pratique des connaissances acquises dans une conception de la communication axée sur le futur et de recommandations concrètes, pratiques qui en découlent.

### 4. Bibliographie secondaire

Les matériaux secondaires ci-après ont été pris en compte aussi bien pour l'élaboration du guide de discussion et le choix des complexes thématiques que pour l'interprétation des résultats:

- \* Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés
- \* Loi du 5 octobre 1979 sur l'asile
- \* Ordonnances 1 et 2 du 22 mai 1991 sur l'asile
- \* Lois fédérales, ordonnances, arrêtés fédéraux concernant le séjour et l'établissement des étrangers, état 1991
- \* Etude sur la politique de l'asile "Kenntnisse und Einstellungen zu Fragen der Asyl- und Flüchtlingspolitik" (Connaissances et

opinions concernant les questions en relation avec la politique de l'asile et des réfugiés), effectuée en juin 1988 à titre de complément à l'analyse VOX, service de recherche en sciences politiques, université de Zurich

- \* Rapport du groupe stratégique interdépartemental intitulé "Stratégie pour la politique des années 90 en matière d'asile et de réfugiés", janvier 1989
- \* Das psychologische Klima der Schweiz (Le climat psychologique en Suisse), DemoSCOPE, juillet 1990
- \* Perspectives d'avenir de l'assistance dans la politique d'asile et des réfugiés, Office fédéral des réfugiés, novembre 1990
- \* Die Flüchtlings- und Asylpolitik angesichts der weltweiten Migrationsbewegungen (La politique des réfugiés et de l'asile à la lumière des mouvements migratoires mondiaux). Une information par P. Arbenz, directeur de l'Office fédéral des réfugiés, janvier 1991
- \* Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, mai 1991
- \* Der Vollzug des Asylrechts aus der Sicht der Fremdenpolizeibehörden (L'application du droit d'asile vue par les autorités de police des étrangers), août 1991
- \* Etude "Asylproblematik" (Problématique de l'asile), GfM, Institut de recherche de la Société suisse de marketing, octobre 1991
- \* Baromètre des opinions (Einstellungsbarometer) DemoSCOPE 1991
- \* Articles de publicistes réputés, 1991

A l'heure actuelle - avec décalage temporel -, des études sont entreprises en Autriche et en Allemagne selon des critères à peu près similaires. Dans la mesure où des résultats de ces études sont déjà connus, il en a été tenu compte et certains d'entre eux (mentionnés spécialement) ont été intégrés. Tel est notamment le cas en ce qui concerne le potentiel de violence chez les jeunes face aux étrangers.

#### IV. PRINCIPAUX RESULTATS

La présentation de résultats de sondages implique toujours une interprétation et une sélection des réponses. Aussi quelques remarques s'imposent-elles à ce sujet.

Tout d'abord, les opinions sont demandées uniquement sur des sujets précis, sans contrôler si elles correspondent à la réalité. Ainsi, s'il est déclaré: "Il n'existe pas en Suisse de politique bien définie de l'asile et des réfugiés", on ne se préoccupe pas dans un premier temps de l'exactitude de cette assertion. Il est bien plus significatif que les trois quarts de nos interlocuteurs le pensent plus ou moins et le disent, car le comportement de l'homme n'est pas conditionné par la seule réalité, mais par la représentation qu'il s'en fait. Est réel ce que l'être humain considère comme tel. Aussi les opinions sont-elles également des faits.

Dans la mesure où les déclarations des interlocuteurs sont citées textuellement, elles sont insérées entre guillemets. On a renoncé à indiquer des pourcentages, pas suffisamment représentatifs vu le nombre relativement faible de personnes interviewées et une exactitude quantitative qui ne serait qu'apparente.

Enfin, signalons que les résultats présentés ici ne reflètent pas forcément la situation actuelle, non pas tellement parce qu'ils remontent à quelques mois, mais parce que les flots informatifs à large spectre circulent plutôt lentement. Les conclusions et recommandations figurant dans cette étude n'en sont toutefois pas affectées.

#### 1. Opinions sur les réfugiés et les requérants d'asile en général

##### \* La question de la xénophobie

Un grand nombre de nos interlocuteurs estimait que la population suisse n'est nullement xénophobe. Comme l'attestent aussi des études représentatives, environ deux tiers de l'ensemble de la population ont une attitude positive envers les étrangers et sont également disposés à octroyer l'asile dans des cas justifiés ou à accepter des réfugiés pour raisons humanitaires. Ce comportement se manifeste malgré le faible niveau de connaissances du problème que supposent nos interlocuteurs.

De l'avis des personnes interrogées, cette ignorance renforce cependant des craintes qui s'appuient sur des chiffres parfois fantaisistes de réfugiés, tant actuels que potentiels, et qui rendent le problème des réfugiés si obscur qu'une phrase ne tarde pas à jaillir: la barque est pleine, la barca è piena. L'ignorance permet en effet d'émettre plus facilement des jugements.

### \* Le profit économique

Toutes les personnes interviewées soulignent le profit économique dont la Suisse est redevable aux étrangers. Le tourisme bien entendu bénéficie de leur présence, mais également l'ensemble du secteur de l'hôtellerie et de la restauration, qui s'effondrerait si les étrangers n'étaient là. Certains pensent que déjà l'absence des "travailleurs au noir" étrangers aurait des conséquences désastreuses. On évoque aussi l'importante correction, dans le domaine des assurances sociales, que ces étrangers apportent à la pyramide des âges dans notre pays. Et même un quart des interlocuteurs mentionne la "nécessité d'un apport physique de sang neuf en Suisse".

Ce n'est pas sans arrière-pensée que de nombreuses personnes ont aussi signalé que "tous les protagonistes du domaine des réfugiés", qu'il s'agisse des fonctionnaires, des activistes ou des représentants d'oeuvres caritatives ou religieuses, se retrouveraient désoeuvrés si le problème des réfugiés était résolu. Enfin, il a été relevé que des éléments marginaux dans l'hôtellerie, mais aussi bon nombre de bailleurs, cherchent et souvent trouvent, souvent sans scrupule, leur avantage sur le dos des réfugiés.

### \* L'enrichissement culturel

Presque toutes les personnes interrogées ont souligné que justement dans le cas de la Suisse, nation par la volonté de ses habitants, l'apport des étrangers a été particulièrement bénéfique. A l'avenir aussi, la Suisse aura besoin d'eux. Ils représentent un enrichissement lorsqu'ils appartiennent au même domaine culturel et donnent des impulsions quand il s'agit de provenances plus exotiques. Cette conviction fondamentale est exprimée avec encore bien davantage de force en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Néanmoins, les interlocuteurs précisent que dans les proportions où les étrangers animent par exemple les rues ou peuplent les auberges, cet "enrichissement culturel" est de plus en plus relativisé. "La concentration et la multiplicité des races à la gare principale de Zurich ont aussi un côté effrayant". On voit apparaître ici un premier indice que la question des réfugiés n'est pas une question de race, de provenance étrangère ou d'attitude, mais une question de quantité.

### \* Les préoccupations et réactions de la population

On peut résumer comme suit les impressions des personnes que nous avons interrogées au sujet des préoccupations de la population à propos des réfugiés, des requérants d'asile et des étrangers en général:

Beaucoup d'étrangers: beaucoup de craintes  
 Peu d'étrangers: peu de craintes  
 Pas d'étrangers du tout: plus de craintes encore.

Donc, là aussi, il s'avère que le problème est d'ordre quantitatif et que c'est aussi une question d'approche concrète.

Dans nos interviews, notamment avec des représentants des communes, il est apparu clairement "qu'une proportion de 20 pour cent est ressentie tout simplement comme écrasante". Quant à ce que cela signifie pour une commune de se trouver un soir, à 17.00 heures, dans l'obligation soudaine et sans préavis de loger 50 Tamouls, les représentants municipaux ont répondu sans ambages que l'ambiance est d'emblée négative. "Si, de surcroît, à cause des 'exotiques', les gens de l'endroit ne peuvent même plus aller au café, la frustration est complète."

Au cours des interviews, la différence est clairement apparue entre les praticiens confrontés aux problèmes sur place et les représentants, hiérarchiquement supérieurs, des offices et autorités au rôle plutôt administratif. Tandis que les premiers sentaient sur le vif les limites de la capacité d'accueil, les seconds avançaient plutôt des considérations juridiques.

Presque sans exception, nos interlocuteurs voyaient le principal danger lié au problème des réfugiés dans le potentiel de violence existant au sein de notre propre population. Ce potentiel ne se manifeste pas encore actuellement, mais si les pouvoirs publics se montraient longtemps encore incapables d'offrir des conceptions valables, il représenterait un danger pour la paix du pays. Aussi la crainte de troubles de la paix sociale dans les communes, occasionnés par des réfugiés et requérants d'asile, n'est-elle nommée qu'en deuxième position; là aussi, tout dépendrait d'une conception convaincante de la manière de traiter dorénavant l'ensemble de la question migratoire.

La criminalité des étrangers mêmes a été évoquée par une large majorité; en relation avec les organisations de passeurs et le trafic de drogues, elle apparaît comme hautement dangereuse, mais, par ailleurs, est plutôt considérée comme un phénomène statistique. En effet, la situation particulière du requérant d'asile - peut-être même entré illégalement en Suisse - engendre pour ainsi dire automatiquement un certain taux de criminalité. Si le grand public dramatise la criminalité d'origine étrangère, cela est dû aux médias qui montent en épingle tout délit où un étranger est impliqué.

Des experts ont signalé qu'on assiste à la naissance inquiétante de subcultures étrangères avec leurs propres clubs de jeux, cafés, restaurants, "groupes de maintien de l'ordre" et prélèvements de tributs. Ces subcultures représentent un Etat dans l'Etat, soumis à des lois particulières, où l'on n'hésite pas à

recourir à la force pour contraindre des compatriotes à adopter un certain comportement ou à passer à la caisse. Ainsi, dans un cas, le refus de régler l'honoraire d'un passeur aurait entraîné un assassinat.

Le fait que la population autochtone, des personnes âgées notamment, soit chassée de ses appartements au profit de réfugiés et de requérants d'asile a été mentionné dans des cas isolés - il s'agissait de décisions erronées de certaines administrations. Toutefois, la quasi-totalité des interlocuteurs exclut un risque général. De même, un grand nombre des personnes interrogées estimaient qu'"arguer du manque de terrains en Suisse contre l'immigration était un complexe typiquement suisse".

Aucun de nos interlocuteurs ne pense non plus - du moins pour le moment - que les réfugiés et requérants d'asile mettent sérieusement en danger les postes de travail; dans leur majorité, ils ne croient pas davantage que les dépenses consenties en ce domaine compromettent notre bien-être, "car la plus grande partie des fonds versés demeure de toute manière dans le circuit de l'économie suisse".

A la question si l'arrivée d'étrangers pouvait entraîner une perte d'identité des Suisses, les jugements manquaient singulièrement d'assurance. Une minorité pensait qu'une nation telle que la Suisse, fondée sur un consensus, n'avait en principe pas d'identité fixe; l'identité ne serait pas un état, mais un processus, donc par essence ouvert aussi aux étrangers qui, avec le temps, deviendraient à leur tour des Suisses. La majorité quant à elle, de tendance plutôt conservatrice, demandait, un peu perplexe, quelle peut bien être, aujourd'hui encore, l'identité suisse.

#### \* L'importance des médias

Presque trois quarts des personnes interrogées estimaient que la population puise dans les médias, notamment à la télévision et dans la presse à sensation, les idées et connaissances qu'elle a du problème des réfugiés. Une grande importance est attribuée en particulier à la télévision à cause de la suggestivité et de l'authenticité de ses images. Cependant, on pensait aussi que les hommes politiques notamment exagèrent l'influence exercée par les médias sur la formation de l'opinion. Selon l'avis de la majeure partie de nos interlocuteurs, les médias parviennent certes à créer des effets de propagande populiste, mais sans pratiquer de "politique propre" constante pour ou contre la politique d'asile et des réfugiés. Leur travail consiste à dramatiser les situations. Seules quelques personnes touchées personnellement se sont montrées sensibles à "des relations irresponsables de faits".

Cependant, il a été signalé que même un journalisme plutôt neutre, mais populiste, donc flattant les sentiments de la popula-

tion, pourrait représenter un danger si les opinions se polarisaient, faisant naître une ambiance de guerre de religion. Dans une telle situation, même les conceptions raisonnables n'auraient presque aucune chance d'être entendues.

La quasi-totalité des personnes interrogées créditent les quotidiens d'une attitude correcte à l'égard des thèmes et des personnes. Fait intéressant, les journalistes que nous avons questionnés ont déclaré en revanche qu'ils estimaient bien plus important, dans le domaine de la formation d'opinion de la population, le travail informatif et de relations publiques fourni par le secteur politique et l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES lui-même.

Outre les médias, sont considérés comme ayant part à la formation de l'opinion dans le domaine des réfugiés:

- \*\* les hommes politiques en général
- \*\* le Conseil fédéral
- \*\* les offices et autorités
- \*\* les partis
- \*\* les syndicats
- \*\* les employeurs
- \*\* les oeuvres d'entraide
- \*\* les églises
- \*\* le cercle des amis et des connaissances

Il est frappant de constater que les oeuvres d'entraide et les églises ne sont que relativement peu citées et seulement en fin de liste. Visiblement, les oeuvres d'entraide et les églises voient dans l'aide aux réfugiés moins une mission de communication qu'une tâche d'encadrement. Or, de l'opinion de presque tous nos interlocuteurs, elles devraient aussi s'investir dans le "travail d'information pour enlever son caractère émotionnel au problème". Toutefois, ont fait remarquer certains de nos interlocuteurs, il ne faudrait pas alors que les églises et les oeuvres d'entraide se prennent exclusivement pour les avocats et les représentants des réfugiés et requérants d'asile, mais qu'elles donnent à leur travail une dimension constructive, intégrée dans une conception générale qu'elles auraient contribué à élaborer.

## 2. Opinions au sujet de l'intégration des réfugiés et des requérants d'asile en particulier

### \* Idées et espoirs supposés des réfugiés et des requérants d'asile

Tout d'abord, presque toutes les personnes interrogées pensaient que jusqu'à 95 pour cent des réfugiés et requérants d'asile venaient en Suisse pour des motifs économiques. Nombre d'entre eux, toutefois, firent remarquer que cette formulation relevait de l'euphémisme, puisque fuir la faim, la misère et la détresse est aussi une question de survie; ils soulevèrent la question de savoir si, étant donné la situation mondiale actuelle, les anciennes notions, par exemple de la Convention de Genève de 1951, pouvaient et surtout devaient conserver la même signification.

Dans leur majorité, nos interlocuteurs étaient d'avis que l'idée que se font les immigrants venant en Suisse étaient fort confuses et vagues. La télévision, le tourisme des Européens, les reportages dans les médias locaux et surtout les relations embellies de parents et connaissances qui se trouvent déjà en Suisse et tiennent à présenter leurs expériences et leur réussite supposée sous un jour positif pour ne pas amoindrir leur prestige, ne peuvent qu'engendrer une image utopique de la Suisse. "L'image de la Suisse, pays neutre, pacifique, démocratique, devient alors celle d'un pays de Cocagne".

Ceux de nos interlocuteurs qui ont à faire journalièrement avec des réfugiés ont confirmé cette image, mais ont aussi signalé que malgré les représentations plutôt nébuleuses qu'ils ont de notre pays, les requérants d'asile possèdent en général des connaissances assez précises du droit d'asile suisse. Ainsi, les réfugiés et requérants savent qu'ils devront passer par des périodes difficiles avec des restrictions; mais celles-ci leur semblent incomparablement plus faciles à supporter que les conditions d'existence qu'ils cherchent à fuir.

Quelles sont les conséquences de ces idées et attentes en perspective d'un travail d'information dans les pays d'origine des réfugiés et des requérants d'asile? Nous reviendrons par la suite sur ce thème.

### \* L'intégration

L'opinion unanime était qu'une assimilation des étrangers impliquant une acceptation totale du mode de vie et de pensée helvétique n'était ni souhaitable, ni réalisable. En revanche, la majorité des personnes consultées sur la question de l'intégration pensaient qu'il convenait de soutenir cette dernière lorsque l'initiative venait de l'étranger. En effet, l'intégration signifie en quelque sorte une abdication de son identité, annonçant la

volonté de cohabiter selon des règles communes dont le caractère contraignant est reconnu de part et d'autre. Ce dernier point, à savoir le respect des lois suisses et des obligations morales, devrait être exigé de tout étranger voulant vivre en Suisse, quelle que soit la durée de ce séjour. "Notre droit doit être contraignant pour tous ceux qui vivent en Suisse".

Toutefois, la majorité était d'avis que seuls les immigrants provenant d'Europe, des USA, du Canada et de l'Australie développeraient spontanément une volonté d'intégration et le désir, par exemple, d'apprendre la langue. Pour les personnes provenant d'un cercle culturel très éloigné, l'intégration représenterait une sorte de renonciation à leur propre personnalité. La deuxième génération constitue un cas particulier, puisque, ayant grandi en Suisse, elle n'a pas de liens avec son pays d'origine et se sent d'autant plus solidaire du mode de vie helvétique. On peut attendre d'elle et encourager une volonté d'intégration.

En cas de séjour probablement provisoire, la question de l'intégration ne se pose pas. Par ailleurs, et c'est l'avis quasi-unanime, cette question est aussi un problème de quantité. Chaque système social possède une capacité d'absorption quantifiable d'une manière ou d'une autre, au-delà de laquelle des troubles sociaux apparaissent. C'est pourquoi une conception de la migration ne devrait pas opérer sans limite vers le haut.

#### \* L'autorisation de travailler et l'assistance publique

Cette question est perçue comme dépendant étroitement de l'intégration. Le travail est un facteur d'intégration lorsqu'il ne s'agit pas d'une activité temporaire d'auxiliaire ou de travailleur au noir. En outre, le travail est justement ce que la plupart des réfugiés recherchent; il possède donc un coefficient d'attractivité extrêmement élevé et exerce un effet de signalisation pour d'autres candidats à l'immigration. Mais il renforce aussi le sentiment de sa propre valeur et n'est pas sans lien avec la dignité humaine.

Au fil de nos entretiens sont apparues deux positions contraires à peu près de même force:

\*\* Le travail, argumentaient les uns, est un droit de l'homme. Il donne un sens à la vie, mais donne aussi le sens de l'ordre et de l'assimilation. Une intégration sans travail serait impossible. En outre, les flâneries des étrangers sans travail suscitent la jalousie ou, par ailleurs, les étrangers inactifs cherchent à se procurer un emploi au noir. Autre point, une activité rémunérée régulière et un salaire régulier allègent le budget de l'assistance et corrigent la pyramide des âges dans les assurances sociales.

\*\* Les autres arguent que justement l'attribution d'un travail et, partant, d'un salaire régulier avant même l'octroi de l'autorisation de séjour entraînerait forcément d'immenses mouvements migratoires. N'est-il pas connu, en effet, que quelque 95 % des réfugiés et requérants d'asile ont des motivations économiques et abusent de la procédure d'asile pour parvenir à immigrer? Leur permettre de travailler avant l'autorisation de séjour aurait donc un effet de signalisation déplorable.

Tous étaient d'accord sur un point: ce problème se résoudrait de lui-même si la durée de la procédure pouvait être ramenée à quelques mois. Mais cette éventualité paraît illusoire du fait des montagnes de dossiers en souffrance.

Au cours de nos entretiens, les oeuvres d'entraide se sont défendues énergiquement contre l'insinuation qu'elles désiraient accepter et prendre en charge de façon indifférenciée tout réfugié ou requérant, sans examen détaillé des conditions. En revanche, elles se sont plaintes de ne pas être prises suffisamment au sérieux par la politique officielle des réfugiés et de l'asile. Elles se disent prêtes à coopérer.

A la question de savoir si les étrangers devraient, sur le plan de l'assistance, être traités comme les Suisses, mieux ou moins bien, une faible majorité s'est dessinée en faveur d'un traitement équivalent, tandis que les autres se prononçaient pour un traitement moins favorable au cours de la procédure, à la condition cependant qu'elle soit relativement courte; mais une fois celle-ci close, ils sont partisans du même traitement que pour les Suisses.

#### \* L'hébergement des réfugiés et des requérants d'asile

Les personnes interrogées rejettent clairement toute forme de ghetto. Un large consensus s'est dégagé en faveur d'une solution modérée, décentralisée comme étant la seule envisageable. Une clef de répartition trop subtile isolerait les gens qui, dans leur culture, sont habitués à l'esprit de famille et de clan; dans de trop petits villages, leur présence déstabiliserait la vie locale si bien que des centres régionaux, pas trop grands, à proximité de régions à forte densité de population apparaissent comme la solution optimale. Presque toutes les personnes interrogées ont signalé que l'ensemble de ces questions devrait également être discuté avec les intéressés, donc avec les réfugiés et les requérants d'asile eux-mêmes, en tenant compte de leurs suggestions. Si l'on prend au sérieux l'idée de l'intégration, on peut en créer les conditions par le mélange naturel dans l'habitat, au travail, à l'école; en effet, l'intégration ne peut être organisée par simple décision de l'autorité.

La majorité de nos interlocuteurs a trouvé acceptable d'aménager de grands centres de transit pendant la durée de la procédure, tant pour améliorer que pour accélérer les opérations, si cette durée est raccourcie judicieusement.

**\* Les mesures telles que renvoi, expulsion, engagement de la protection civile et de l'armée**

Un consensus relativement important s'est dégagé en faveur de l'expulsion des criminels qui commettent des délits pénalement sanctionnables au cours de la procédure, par exemple du trafic de drogues. Une grande majorité voulait aussi expulser les personnes entrées illégalement. Toutefois, il conviendrait d'examiner si ce n'est pas justement leur situation particulière de persécutés sans papiers qui les pousse, voire les contraint à passer illégalement la frontière. Selon l'opinion majoritaire, il faudrait également renvoyer immédiatement ceux auxquels on a définitivement refusé l'autorisation de séjour ou d'établissement. Cependant, tous étaient conscients que de telles mesures devraient être relativisées lorsqu'il s'agit de procédures qui durent parfois plusieurs années. Aussi l'accélération de la procédure et un traitement rapide des dossiers en souffrance s'imposent-ils absolument.

Seule une minorité estimait envisageable de faire appel à l'armée pour contrôler la frontière ou l'affecter à d'autres missions. La majorité redoutait que l'armée subisse ainsi une perte d'image exceptionnelle et qu'on lui reproche de se chercher artificiellement de nouveaux ennemis, à savoir les vagues d'étrangers qui déferleraient sur la Suisse. Il n'est admissible de recourir à l'appui logistique de l'armée que dans le cas de véritables catastrophes. En revanche, nombre de personnes se sont prononcées en faveur d'un engagement de la protection civile chaque fois que nécessaire. Il a surtout été signalé que même dans ces cas d'urgence, la conduite devrait être civile. L'opinion dominante était que dans la situation actuelle, il n'y a aucune nécessité de recourir à la protection civile ou à l'armée. Les vrais problèmes se trouvent dans le domaine politique décisionnel, dont il sera encore question.

Le problème des organisations de passeurs, de l'avis de la quasi-totalité des personnes interrogées, ne peut être abordé que sur le plan international et en collaboration avec les Etats d'origine, qui, pour leur part, ne songent pas spontanément à intervenir contre elles. Il convient en l'espèce de faire des démarches dans les pays concernés par le biais des Affaires étrangères et de la politique de développement.

En aucun cas, la police ne serait capable de résoudre à elle seule le problème de ces organisations de passeurs, parfois criminelles, qui exploitent leur clientèle. Ainsi que des représentants de la police l'ont exprimé, la police en général et celle

des étrangers en particulier se sentent débordées sur ce point. Cette dernière a le sentiment de devoir réparer des lacunes politiques et juridiques. La police exige au contraire des contrôles plus rigoureux à la frontière, un meilleur échange de données et une conception de coordination entre la police et la police des étrangers.

### **3. Opinions au sujet de la politique des réfugiés et de l'asile en tant que telle**

#### **\* La solution des "pays exempts de persécution" (safe countries)**

La majorité de nos interlocuteurs salue, pour des raisons pratiques, la conception des pays exempts de persécution, même si les faiblesses de ce système sont nettement ressenties. Ainsi, l'Algérie, qui figure sur la liste des safe countries, est donnée comme exemple de l'insuffisance de cette solution.

Les critiques portent sur les modifications de situation pouvant intervenir brutalement - par exemple un putsch - dans les pays d'origine, ce qui pourrait conduire la conception ad absurdum. Car, alors, ou bien on prend délibérément le parti d'ignorer - peut-être pour des considérations diplomatiques - des violations des droits de l'homme en s'accommodant de l'inhumanité de la procédure ou bien on n'applique la conception qu'à des Etats dont, de toute manière, il est fort peu probable que proviennent des réfugiés ou des requérants d'asile, parce qu'il s'agit effectivement de pays sûrs; aussi la conception des pays exempts de persécution apparaît-elle comme de la poudre aux yeux.

Dans leur majorité, nos interlocuteurs estiment que l'absence d'une conception complète de la politique suisse des étrangers constitue notre talon d'Achille. S'il existait des règles politiques claires et cohérentes, les fonctionnaires de l'administration pourraient faire jouer pragmatiquement leur pouvoir d'appréciation en tenant compte du cas particulier et prendre des décisions appropriées. Mais actuellement, toutes les affaires sont traitées de manière formaliste, en se référant à la loi, en application stricte du "droit", si bien que d'une part les requérants d'asile sont entraînés dans une procédure longue et compliquée et que, d'autre part, "on leur accorde une position juridique tellement forte qu'on ne peut plus se débarrasser d'eux".

Presque toutes les personnes interrogées étaient partisans d'une séparation stricte entre la politique de l'asile et des réfugiés d'une part, celle de l'immigration d'autre part. Cette dernière doit tenir compte des intérêts et possibilités nationaux; un système de quotas est parfaitement envisageable dans ce domaine, et doit faire l'objet d'une décision politique. En revanche, la politique de l'asile et des réfugiés doit être déterminée par des critères humains et moraux tels que définis dans la loi. On est d'accord que, selon l'expression allemande, "le diable se cache

dans les détails" là également, et surtout qu'il serait nécessaire d'exposer clairement au grand public, qui confond encore tout pour le moment, les différences existant entre ces notions et leurs conséquences.

#### \* La portée psychologique du problème

Pour toutes les personnes interrogées, le thème des réfugiés et de l'asile revêt indubitablement une signification psychologique éminente pour la population. "Neuf électeurs sur dix se sont sentis concernés par la question de l'asile dans la campagne électorale"; "C'est le problème politique actuel le plus brûlant" déclarent d'autres, ou encore: "Le thème dominant des dernières campagnes électorales". La population se sent exposée à un flux migratoire inquiétant, supposé inexorable; on parle de milliards de réfugiés potentiels. Des millions de francs, si ce n'est un milliard, doivent être mis à disposition. Des centaines de milliers de travailleurs au noir mettent le marché de l'emploi en péril, des milliers de dossiers restent en souffrance, etc. Cette kyrielle de chiffres monstrueux et embrouillés déclenche des sentiments d'impuissance et de peur dans la population, sentiments qui, de l'avis quasi-unanime de nos interlocuteurs, sont parfaitement disproportionnés au problème objectif réel. Ainsi, presque deux tiers d'entre eux estimaient que des sujets tels que la protection de l'environnement, la politique de l'Europe ou le manque de logements sont nettement plus urgents et devraient être résolus en priorité.

Les raisons pour lesquelles l'opinion publique suisse réagit parfois de manière aussi inadéquate sont multiples, d'après les personnes interviewées. D'abord, aux yeux d'un Suisse habitué à raisonner en termes d'économie, l'optique a diamétralement changé: jadis, on allait chercher des étrangers parce qu'ils étaient utiles; aujourd'hui, les étrangers arrivent d'eux-mêmes et coûtent cher. Ensuite, la situation est effectivement très lourde à assumer dans nombre de communes, du fait, dans certains cas, de l'attitude incompétente des autorités administratives supérieures. Par ailleurs, les communes se sentent abandonnées par le canton et celui-ci ressent la même chose à l'égard de la Confédération, si bien que tous ont l'impression d'être laissés en plan, à un titre ou à un autre. Un autre facteur est la tendance des médias à dramatiser dès qu'il s'agit de l'asile, parce qu'ils savent justement combien ce sujet émeut le public. Enfin, et c'est un constat de presque toutes les personnes interrogées, la population estime que les hommes politiques compétents ne répondent pas à ces questions qui la touche de si près. "La perte de confiance est énorme".

Si l'on considère que la plupart de nos interlocuteurs appartient elle-même à la classe dite politique, la constatation faite par une très large majorité est assez remarquable: "Le problème de la politique suisse de l'asile et des réfugiés, ce ne sont pas les

étrangers, mais l'impuissance de notre propre classe politique à se décider courageusement et sans équivoque pour une conception quelconque, pourvu qu'elle soit clairement pensée et formulée". Beaucoup partageaient l'opinion suivante:

\* Après les derniers entretiens des partis au Conseil fédéral, un certain consensus paraît maintenant se dessiner tout de même.

"La nature d'une décision ne compte déjà presque plus, l'important c'est de la prendre."

#### \* L'attitude de la classe politique face au problème

Il est d'usage, dans une société ouverte et démocratique, de se critiquer entre hommes politiques, tandis que les citoyens ne sont pas en reste à l'égard de la classe politique en général. Ce sont des rituels bien établis qui font le charme d'une société. Mais lorsqu'à la question "Croyez-vous que les hommes politiques et les autorités compétentes sont à la hauteur du problème de l'immigration?", les représentants de la classe politique, indépendamment de leurs convictions, répondent à la quasi-unanimité par un "Non", cette situation mérite qu'on s'y arrête.

Voyons tout d'abord quelques propos qui permettent d'exclure que ce "Non" s'applique à l'aspect objectivement insoluble d'un problème, qui ne saurait être éliminé d'office. "Ils n'ont reconnu ni l'importance émotionnelle du problème, ni saisi la portée des instruments disponibles". "Ils ne réagissent qu'en fonction de courants d'opinions supposés et se retranchent, tout comme l'administration, derrière 'l'application du droit'". "Le Conseil fédéral ne dit rien de précis et pour le reste, fait appliquer des prescriptions administratives". "Le droit ne peut compenser la faillite politique". "Le manque d'assurance de la Suisse, le fait qu'elle ne croit plus en elle, est projeté sur le réfugié, qui devient un bouc émissaire". "S'il existe de la xénophobie en Suisse, cela témoigne de l'échec de la politique helvétique". "Tout cela est de mauvais augure s'il devait se produire une véritable pression. Nous n'y sommes préparés ni politiquement ni psychiquement. Le droit d'asile ne permettrait pas de faire face à une migration. Voilà ce que nos politiciens n'ont pas compris." \*

Ces propos, qui reflètent plutôt des états d'esprit que des réflexions, signalent néanmoins la nécessité de repenser les structures décisionnelles de la politique et la capacité de décision des hommes politiques dans l'optique, ainsi qu'il en est question ici, d'une conception de la politique des étrangers compréhensible, c'est-à-dire faisant la distinction entre réfugiés et asile d'une part, et l'immigration de l'autre.

Nos interlocuteurs en Suisse romande et au Tessin estimaient que la politique des étrangers dans son ensemble devrait être structurée de manière décentralisée et qu'il faudrait que chaque canton dispose d'un plus large pouvoir décisionnel.

\* Les débats aux Chambres fédérales sur la politique des étrangers et des réfugiés du Conseil fédéral ont mis entre-temps de nouveaux accents et renforcé l'idée de la nécessité d'une politique suisse de la migration.

#### **4. Opinions au sujet de la politique de l'information en général et de celle de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES (ODR) en particulier**

##### **\* La confusion sémantique des termes**

Quelques-uns des experts que nous avons interrogés ont expressément souligné (ce qui ressortait d'ailleurs aussi des interviews) que l'ensemble de la discussion touchant à la politique des réfugiés, de l'asile et des étrangers se ressent d'une confusion de termes, surtout en allemand; en effet, le terme "Asylant" ne rappelle-t-il pas le mot "Querulant" (quérulant, querelleur) ou "Spekulant" (spéculateur)? Le réfugié économique, terme usité aussi en français, évoque plutôt un complet rayé et une élégante mallette bourrée de billets de banque qu'un pauvre hère qui veut fuir la détresse régnant dans son pays. On parle sans distinction de réfugié de la misère, de réfugié de la violence ou de réfugié statutaire. En un mot, il manque la clarté conceptionnelle et rien que pour cette raison, il n'est pas possible de mettre de l'ordre dans le domaine lui-même. C'est pourquoi il est difficile aussi de familiariser, même sommairement, le grand public avec, par exemple, le "modèle des trois cercles" ou la notion des "régions exemptes de persécution". Sans une séparation rigoureuse des notions telles que la politique des réfugiés, celle de l'asile et celle de l'immigration, il n'est pas admissible, sur le plan éthique, de parler de contingents sous une forme ou une autre. Cette confusion sémantique dans le débat public - d'autant que cette confusion sévit également dans les médias - serait due au manque d'une conception exhaustive de la politique des étrangers ne s'appuyant pas sur l'Etat souverain en matière d'asile seulement, mais qui, se référant aux droits de l'homme, distinguerait nettement, dans la politique des étrangers en tant que terme générique, entre la politique de l'immigration, celle des réfugiés et celle de l'asile; cette conception formulerait pour chacun de ces différents domaines des critères transparents et, plus important encore, en tracerait les limites.

**\* Le travail d'information de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES**

Tout d'abord, relevons que presque toutes les personnes interrogées ont constaté une amélioration notoire du travail d'information de l'OFFICE depuis le milieu de l'année passée. Notamment les journalistes interviewés se sentaient correctement informés, même s'ils ont émis la critique qu'une pléthore de chiffres peut, certes, être exacte, mais n'avoir guère de valeur informative. Plusieurs d'entre eux ont regretté l'aridité de la langue administrative qui empreint nombre d'informations. Ce qui manque au fond, c'est une langue exprimant aussi, de manière équitable, l'aspect affectif du problème.

Dans l'ensemble, le travail d'information de l'OFFICE est jugé par la majorité trop défensif, se prémunissant contre les attaques possibles. On suppose "qu'ils sont tellement intimidés qu'ils n'osent même plus prendre l'offensive pour annoncer de temps en temps de bonnes nouvelles. S'ils disent une fois combien d'aide ils ont vraiment fournie dans des cas humanitaires ou combien de demandes d'asile ont connu une issue favorable, ils redoutent immédiatement une mauvaise interprétation de leurs actes, jugés trop généreux." Et c'est ainsi que se forge trop aisément l'image d'un OFFICE qui travaille peu et coûte beaucoup.

Par ailleurs, de l'avis de la majorité des interviewés, le travail informatif de l'OFFICE pêche lui aussi par l'absence d'un message central, d'une conception uniforme au sens décrit plus haut; cette absence représente un handicap pour une information efficace, sans parler de la confusion sémantique. Une question rhétorique nous a été posée dans quelques interviews: comment un office dépourvu de projet et de soutien politiques peut-il fournir un travail raisonnable dans un domaine hautement politique, excepté de gérer simplement le problème ?

**\* Les relations publiques menées par l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES pour son propre compte**

Des questions au sujet de l'image de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES lui-même et de son travail de relations publiques pour son propre compte ont suscité une certaine perplexité. Visiblement, l'OFFICE ne soignerait pas son image ni ne pratiquerait les relations publiques au sens technique pour son propre compte; par ailleurs, il a presque toujours été relevé qu'il dispose d'un budget de 700 millions de francs et emploie plus de personnel que l'Administration des finances. On n'aurait pas connaissance d'un autoportrait de l'OFFICE, de ses tâches, de ses instruments, de ses objectifs, de ses possibilités et de ses limites.

Pour résumer les interviews au sujet des relations publiques que mènerait l'OFFICE pour son propre compte, au sens d'une attention

portée à son image comme exposé ci-dessus, un seul constat s'impose: de telles relations publiques n'existent pas.

**\* Le travail d'information dans les Etats de provenance**

Les opinions relatives à un travail d'information potentiel apte à dissuader les réfugiés et requérants d'asile dans les Etats de provenance virtuels étaient extrêmement divergentes. Une minorité croyait aux possibilités d'une telle politique, en liaison avec les ambassades suisses résidant sur place et, le cas échéant, en collaboration avec les gouvernements locaux. Il s'agirait d'une question concernant notre politique étrangère. L'avis opposé était que premièrement, on sait qu'un grand nombre de réfugiés et de requérants se sont rendus quand même en Suisse, indépendamment de la quantité de renseignements exacts qu'ils détenaient. Deuxièmement, aucune information objective n'arrivera à contrebalancer l'espoir d'une vie meilleure. Troisièmement, si l'on voulait être sincère, force serait d'admettre que la procédure pratiquée actuellement est plutôt de nature à encourager l'émigration qu'à la réfréner. Quatrièmement, la diplomatie suisse ne serait guère en mesure d'accomplir la mission supplémentaire dont elle se verrait ainsi investie.

Les pays de provenance et leurs organisations de passeurs ne seront probablement sensibles qu'à un seul signal, à savoir une procédure menée rondement, débouchant sur des conséquences tout aussi expéditives: une autorisation ou le renvoi.

## V. RESUME ET EVALUATION DES RESULTATS

Cette étude, rappelons-le, ne vise pas une description sociologique, mais se veut une analyse de communication qui, à son tour, doit proposer des modes adéquats de présentation au grand public du problème complexe des réfugiés. Aussi l'évaluation finale des résultats s'inspire-t-elle des aspects psychologiques de la communication propres à déclencher les actions opportunes. On répétera donc ci-après, sous forme condensée, ce qui importe pour comprendre les recommandations qui vont suivre. Une fois encore, signalons que les résumés de ce genre ne s'obtiennent qu'en simplifiant à l'extrême. Tel est le prix à payer pour un message clair et compréhensible.

### 1. Il n'existe pas encore de xénophobie généralisée en Suisse

De l'avis d'un grand nombre de nos interlocuteurs qui, d'une manière ou d'une autre et sous des aspects différents, ont à faire à titre professionnel avec les problèmes évoqués ici, s'il existe certes des soucis et un malaise dans les communes, on ne trouve nullement de xénophobie généralisée, voire de haine de l'étranger, parmi la population suisse, tout au plus une insécurisation. Les gens sont nettement conscients des aspects positifs de l'immigration, tant sur les plans économique et culturel que démographique. L'intégration devrait être favorisée si elle est vraiment souhaitée et une majorité prépondérante veut aussi, parfois sous une forme modifiée, autoriser les réfugiés et requérants d'asile à travailler, même si l'on est conscient que cette politique augmente l'attrait de la Suisse. L'hébergement devrait être organisé de façon modérément décentralisée, à proximité des grands centres. Un thème revient sans cesse: celui qui vit sur sol suisse doit respecter le droit et les coutumes suisses, mais doit aussi être traité comme un Suisse. Toute une série de personnes interviewées a mis en garde contre la montée de la xénophobie.

### 2. Une grande confusion règne dans les esprits

Selon l'opinion de presque tous les experts que nous avons interrogés, l'importance psychologique - du moins pour le moment - l'emporte sur le véritable problème objectif. Moyennant des mesures appropriées, la majorité estime que les problèmes en question sont parfaitement solubles. Une situation vraiment dramatique pourrait naître à l'avenir, mais pour l'instant le problème, c'est la confusion régnant dans les esprits. Les connaissances de la population sont d'un niveau lamentable et, de surcroît, la confusion sémantique cultivée dans le débat politique public est déplorable. Les notions sont en partie l'objet d'associations négatives ou changent de sens. Le manque de clarté entrave une véritable formation d'opinion. En outre, le problème est réduit à son seul niveau juridique, ce qui ne correspond pas à ses vérita-

bles dimensions et entraîne des difficultés de compréhension dans le public. Les médias reproduisent tels quels ces points obscurs en dramatisant les faits, notamment la télévision et la presse de boulevard. Aucune des personnes interviewées ne pensait que les médias pratiquent consciemment une politique hostile ou font preuve d'une antipathie marquée pour telle ou telle position, tel ou tel parti.

### **3. Il existe un potentiel de violence dans la population**

Pour une majorité très importante de nos interlocuteurs, le danger éventuel de l'immigration réside dans le potentiel de violence de notre propre population, lequel menace par conséquent la paix intérieure dans les communes comptant une forte proportion d'étrangers. Ce n'est pas tellement aux têtes brûlées et tondues, relativement peu nombreuses, qu'on pense, aux individus qui arborent des emblèmes nazis dont la signification leur échappe et qui cherchent à effrayer le bourgeois pour s'affirmer, mais plutôt à ce terrain de résonance au sein de la population qui fait preuve de "compréhension" pour les actes de violence, au lieu de les condamner vigoureusement et publiquement comme étant une honte pour tout pays civilisé.

L'étude intitulée "La propension à la violence chez les jeunes dans les nouveaux Länder allemands", entreprise parallèlement en Allemagne, fait apparaître très nettement que la tentation de recourir à la violence se manifeste toujours lorsque la population se trouve dans une situation oppressante et a le sentiment que ceux qui sont responsables de résoudre ses problèmes l'ont laissée tomber. La réaction est alors de vouloir prendre sa destinée en main et lorsque c'est impossible, on sympathise avec ceux qui entreprennent au moins quelque chose en ce domaine.

### **4. Il manque une conception politique bien définie**

Avec une rare unanimité, presque tous nos interlocuteurs, qui appartiennent eux-mêmes dans leur majorité à la classe politique, ont répondu par la négative à la question de savoir si les hommes politiques et les autorités ou offices compétents étaient à la hauteur du problème de l'immigration. Une partie estime que le problème de la politique des étrangers n'est pas perçu, reconnu et traité en tant que tel; d'autres pensent que les hommes politiques redoutent purement et simplement une opinion populaire présumée et optent en conséquence pour un comportement populiste.

Il manque une conception politique claire sur la manière de traiter la pression migratoire qui est en passe de devenir une question cruciale pour l'Europe et la Suisse. Comme il s'agit indéniablement d'un problème de quantité, il faudrait aussi parler de limitations. Mais cela n'est acceptable sur les plans moral et

politique que s'il existe une conception complète de la politique des étrangers, faisant le lien entre la politique des réfugiés et de l'asile d'une part et celle de l'immigration d'autre part; elle doit également développer des critères d'évaluation différentes selon les domaines et préciser nettement ce qui doit être ou ne pas être. Ce n'est qu'alors que les stratégies et modèles, considérés jusqu'ici comme des thèmes distincts, prendraient un sens. Enfin, une telle conception devrait aussi permettre d'en tirer des mesures éventuelles telles que l'engagement de l'armée ou de la protection civile.

La politique des étrangers abordée ici devrait être axée sur la notion des droits de l'homme dans le domaine des réfugiés et de l'asile et sur l'intérêt national dans celui de l'immigration. On souhaite que cette politique soit formulée. Il serait alors possible de prendre de véritables décisions politiques, au lieu de se borner à l'application du droit et à l'administration juridique.

##### **5. Une information franche et la communication font défaut**

Le travail officiel d'information, aussi bien de la part du gouvernement que de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES, est critiqué. On lui reproche son caractère défensif marqué et trop axé sur la volonté de se justifier. Trop souvent, et on le regrette, il donne l'impression "que l'on est maître de la situation", "que tout est parfaitement sous contrôle". Ce qui fait défaut, c'est une affirmation de l'image de marque et des relations publiques sur un mode à la fois transparent, ouvert, persuasif et professionnel. De l'avis de nos interlocuteurs, seule une politique claire, étayée par des relations publiques franches, est en mesure de remédier au manque de confiance actuel.

Par ailleurs, la majeure partie de nos interlocuteurs estimaient que les lacunes énoncées ci-dessus de la politique de l'information étaient aussi responsables des connaissances déficientes de la population quant à l'ensemble du problème des réfugiés. Cette interprétation est-elle fondée ? Nous ne trancherons pas. En tous les cas, il faut se demander dans ce contexte comment représenter une politique des réfugiés et de l'asile s'il n'existe pas de conception cohérente d'une telle politique. Or, la confusion des notions n'est-elle pas due, comme il a déjà été exposé, précisément à cette absence de conception ?

Nombre de personnes interrogées évaluent plutôt négativement l'image de l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES. La raison en serait que l'OFFICE ne pratique en aucune manière pour son compte de relations publiques professionnelles. Or, à défaut de savoir, on se rabat sur les on-dit et les suppositions. C'est précisément à cause de l'énorme complexité du problème que tout dépend de la compétence et de la crédibilité de l'OFFICE, qui doit se présenter à l'extérieur au sens d'une Corporate Identity. Une telle

attitude est une condition essentielle pour éveiller de la confiance dans la politique des réfugiés en tant que telle.

Nos interlocuteurs, dans leur majorité, déconseillent une politique d'information dissuasive dans les Etats de provenance potentiels, afin de diminuer l'attrait de la Suisse comme pays d'immigration. D'abord, une telle politique ne serait pas crédible, ensuite elle ferait abstraction du fait que la plupart des réfugiés et requérants d'asile ne sont nullement réceptifs à une argumentation de cet ordre, car leur motivation est plutôt de nature irrationnelle. Enfin, les possibilités pratiques à cet effet, comme par exemple l'engagement du service diplomatique, sont extrêmement limitées. Une aide au développement sur place, propre à encourager les gens à demeurer dans leur pays, devrait sans doute porter davantage de fruits.

## VI. RECOMMANDATIONS

Se lancer dans une foule de recommandations détaillées pour améliorer des aspects partiels dépasserait la mission impartie à cette étude. Son rôle est bien davantage de dégager quelques recommandations de principe dont les conséquences permettraient d'amorcer des solutions au moins dans le domaine de la communication liée au problème des réfugiés et de l'asile. Or, manifestement, l'étude en soi est déjà une source de telles recommandations. Cela étant établi, permettez-nous quelques remarques.

De toute évidence, nos recommandations se fondent certes d'une part sur les résultats empiriques de la présente étude, mais aussi, d'autre part, sur des conditions générales que notre mandataire, l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES, n'est pas à même d'influencer, pour le moment du moins. Aussi ces recommandations se limitent-elles à ce qui n'excède pas les possibilités de l'OFFICE, lequel ne doit pas seulement remplir une tâche administrative, mais aussi jouer un rôle de communication. En effet, si la transparence officielle est la condition pour que le public accepte les mesures de l'OFFICE, il incombe à ce dernier d'établir cette transparence par le biais de la communication. C'est une tâche qu'il doit assumer.

C'est pourquoi l'OFFICE doit développer une conception, pour lui-même et pour son travail, au sens d'une Corporate Identity (identité corporative). Il convient d'expliquer au préalable certaines notions qui sont en relation avec l'organisation du travail de communication de l'OFFICE:

### RELATIONS PUBLIQUES

#### COMMUNICATION

#### ORGANISATION

##### \* Relations publiques

La genèse d'une notion marque sa signification, son application et sa transposition futures. Traduites et reprises du monde américain des affaires, les **relations publiques**, de l'avis prépondérant de ceux qui se qualifient de spécialistes en la matière, doivent apporter du prestige à l'entreprise et l'aider à se constituer une image de marque éveillant confiance et sympathie. Ces objectifs sont sous-tendus par la conviction inébranlable que c'est là un moyen d'augmenter le chiffre d'affaires et de promouvoir ses intérêts. Etant donné que le public, sans contredit possible, est l'objet de tous ces efforts, la fonction des médias est, par cela même, définie: les médias ne doivent rien relater sur l'entreprise ou, s'ils le font, uniquement dans un sens posi-

tif; s'il n'y a rien de positif à annoncer, il faudrait alors faire spontanément quelque chose de positif pour ensuite le faire publier par les médias. Ce n'est donc pas toujours une mince affaire, d'autant plus que l'usage du vocabulaire de circonstance, tel que "entretien de l'opinion", "effet levier médiatique" ou "multiplicateur" en souligne le caractère technico-instrumental.

Or, dans une société pluraliste, ce genre de défense des intérêts n'est pas seulement toléré, mais souhaité; comment les intérêts divergents parviendraient-ils sinon à s'équilibrer s'ils n'étaient pas articulés clairement, si l'on ne pouvait donc en prendre conscience? Ainsi, de par la notion et l'intention, **les relations publiques** sont d'emblée axées sur un effet calculable d'avance. Mais elles se retrouvent en contradiction avec elles-mêmes et avec leurs intentions lorsqu'elles sont toujours plus comprises comme une campagne de propagande devant procurer sympathie et confiance. En effet, une technique sophistiquée, élaborée professionnellement pour susciter ces deux sentiments est peu sympathique et surtout pas digne de confiance. Autrement dit, elle se saborde elle-même et manque son but, à savoir se faire accepter.

Les **relations publiques** qui, comme la publicité, jouent un rôle de premier plan dans la politique d'information, et plus encore quand il s'agit d'une institution d'importance publique doivent, pour assurer leurs effets, se limiter à ce qu'elles sont: une technique permettant de rendre un contexte objectif complexe suffisamment transparent pour le faire accepter du public-cible. Tel est le but auquel elles peuvent prétendre.

Etant donné que les **relations publiques** ont déjà décidé pour elles-mêmes des valeurs liées au contexte objectif (s'il en allait autrement, leur action serait dépourvue de scrupules), elles n'engagent en principe pas de dialogue avec la société, quoiqu'en disent les spécialistes des relations publiques qui souhaiteraient dialoguer avec elle; en effet, quand des décisions ont déjà été prises, on ne peut qu'en prendre connaissance, les comprendre ou ne pas les comprendre, les accepter ou les rejeter.

En conséquence, aussi importantes que soient les **relations publiques** dans le cadre de la politique d'information, elles ne sauraient remplacer la **communication**.

#### \* Communication

La **communication** signifie tout d'abord transmettre à autrui une image parlante de ce qu'on fait ou envisage de faire pour qu'il puisse porter une appréciation sur cet acte, puis accueillir de manière ouverte cette appréciation, la respecter et en tenir compte dans d'autres décisions. La notion même de **communication** -

contrairement aux **relations publiques** - est axée sur le dialogue, elle veut intéresser autrui à un processus non calculé et non calculable d'avance. La **communication** implique donc la participation et caractérise une société ouverte, qui se réfléchit à travers cette **communication**. Elle donne à tout projet envisageable la chance d'une réalisation et à tous les citoyens la possibilité de fournir leur propre contribution à notre vie en collectivité. C'est la participation de l'individu qui commande le système, une commande inspirée de son côté par la réalité sociale et donc réaliste pour ce motif justement. Le précepte suivant s'applique et doit s'appliquer à une telle société: Abstiens-toi de ce qui ne peut être communiqué. Ne l'oublions pas, le consensus fondamental de notre société, qui est de résoudre les conflits sans violence et qui garantit l'ordre interne de notre communauté, représente une valeur élevée qui conditionne le bon sens, le sens de la mesure, dans notre société.

C'est grâce à la **communication** que l'être humain comprend le monde. L'Etat et ses institutions doivent eux aussi communiquer et transmettre leurs décisions aux citoyens. Mais cela signifie, puisque la **communication** est un processus continu et alternatif, la nécessité d'intégrer le citoyen et ses réactions imprévisibles, non calculables d'avance, pour rechercher avec lui, par la voie de la communication, une solution raisonnable.

Quelle que soit la forme qu'elle prenne dans le cas concret, une telle **communication** signifie pour l'individu participation et peut-être identification. Sa finalité est donc l'acceptation, mais la voie empruntée est ardue. En effet, c'est précisément la participation du citoyen dans une société de surabondance qui va engendrer des turbulences. Elle ne manquera pas de déclencher des protestations, un enchevêtrement chaotique d'arguments et d'émotions, véritable abomination pour les penseurs logiques appartenant à des systèmes sociaux fermés; malgré tout, la participation est la manière la plus efficace, bien que la plus lente, pour venir à bout de la complexité croissante de notre monde.

La participation du citoyen dont il est question ici n'a rien, mais absolument rien à voir avec le fait de prendre part aux votations ou aux référendums. Il ne s'agit pas en l'occurrence de légitimer démocratiquement une décision avant son exécution, mais de faire participer le public à la recherche d'une décision. Or, les instruments de conduite conventionnels ne suffisent plus, face à la complication de nombreuses questions actuelles.

En ce sens, l'Etat et ses institutions doivent communiquer avec les citoyens, le grand public. Cette **communication** ne doit ménager rien ni personne. Elle doit dire les choses comme elles sont, sans s'interroger sur ce qu'en pensera le public. Le citoyen veut entendre tous les sons de cloche, positifs et négatifs, et surtout il veut entendre les raisons d'accepter ou de ne pas accepter une décision.

La recherche de décision présuppose donc des processus de communication. Il appartient à l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES de les organiser.

#### \* Organisation

Le rôle de l'organisation est de veiller à ce qu'une personne déterminée fasse quelque chose de déterminé à l'avance en un temps et en un endroit déterminés. Il s'agit d'un système de déroulements calculables et calculés ou, au sens neutre du terme, d'un système de commandement. L'organisation, comme tendent aussi à l'être les **relations publiques**, est axée sur l'efficacité (et d'ailleurs elle doit l'être de par son essence); sous l'angle formel du moins, elle n'a pas de caractère communicatif, mais son efficacité dépend entièrement de la **communication**, car lorsque la personne déterminée qui doit faire quelque chose de déterminé n'est pas motivée, elle s'abstient de le faire ou, pire encore, le fait mal. Les ordres ne sont alors d'aucun secours. La motivation, chacun le sait, ne s'ordonne pas. En revanche, elle naît de l'identification avec la décision qui devra être concrétisée au niveau organisationnel. Cela met simplement en évidence la nécessité de pouvoir participer au processus de communication qui précisément aboutit à cette décision.

Dans le contexte de nos réflexions, soulignons-le expressément, l'organisation, sur le plan notionnel, se trouve à mi-chemin entre la **communication** et les **relations publiques**. Si elle veut travailler efficacement, elle doit ménager des espaces de liberté où la **communication** puisse se manifester, même de manière chaotique. Mais une fois la décision prise, celle-ci doit s'imposer au moyen d'une politique de l'information honnête et précise. Ainsi, l'organisation est bien davantage que le règlement des compétences. Elle doit irradier des impulsions créatrices qui stimulent le processus de communication tout en le canalisant. Elle doit résumer le résultat, aboutir à une prise de décision et traduire cette dernière dans les faits. C'est dans ce sens qu'il faudrait que l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES organise son travail de communication.

A ce sujet, l'OFFICE FEDERAL DES REFUGIES a reçu des propositions concrètes, présentées dans un document séparé.

• Signé: Professeur Hans-Christian Röglin