

Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers

Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009

Sekretariat: Konferenz der Kantonsregierungen
Secrétariat: Conférence des gouvernements cantonaux

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444 T 031 320 30 00 info@tak-cta.ch
3000 Bern 7 F 031 320 30 20 www.tak-cta.ch

Condensé

La politique d'intégration des étrangers s'est développée rapidement et de manière globale ces dernières années, et ce à tous les niveaux institutionnels. Au plan technique en particulier, le travail a surtout porté sur la mise au point et le développement d'instruments servant à la promotion de l'intégration. Néanmoins, pour le Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (AdCS), relever le défi de l'intégration en tant que tâche transversale nécessitait encore une large discussion politique sur le thème "Quelle politique d'intégration et quelle promotion de l'intégration voulons-nous?". Et il convenait d'associer à ce débat – davantage que jusqu'à maintenant – les acteurs économiques et sociétaux tout comme la population immigrée.

Dans ce contexte, les exécutifs des trois niveaux étatiques ont décidé le 31 octobre 2008, dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), de lancer le projet "Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers". La responsabilité de ce processus a été confiée à une direction de projet tripartite (Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Office fédéral des migrations ODM et Initiative des villes: politique sociale). Le suivi technique a été assuré par un groupe d'experts ad hoc, composé de milieux très divers. Dans l'idée de consulter un large public, la CTA a organisé en février/mars 2009 quatre auditions régionales à Berne (Suisse du Nord-Ouest), à Winterthour (Suisse orientale), à Lucerne (Suisse centrale et Tessin) et à Lausanne (Suisse romande), qui ont réuni plus de 400 participants au total.

Les résultats de ce processus font l'objet du présent rapport à l'attention de la CTA et de la documentation annexe consacrée aux domaines jugés centraux pour l'intégration des étrangers (formation; travail, sécurité sociale et santé; société; participation politique et naturalisation). Sur cette base, la CTA a adopté à sa séance du 29 juin 2009 des **recommandations concrètes concernant l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers**, adressées à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux villes et aux communes. Pour l'essentiel, la CTA recommande:

- La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes déclarent le renforcement de la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale comme objectif général et commun de l'intégration des étrangers. Dans ce but, leur politique d'intégration se base sur quatre principes de base équivalents: "réaliser l'égalité des chances", "exploiter les potentiels", "tenir compte de la diversité" et "exiger la responsabilité individuelle".
- Pour la promotion de l'intégration des étrangers, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes se conforment à des principes communs: la promotion de l'intégration se fait dans tous les domaines d'activité de la société et relève de la responsabilité des acteurs compétents respectifs (structures ordinaires); elle se fait en partenariat entre les acteurs étatiques et non-étatiques et concerne avant tout les domaines formation, travail et intégration sociale.
- La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes développent la promotion de l'intégration spécifique de manière ciblée: ils s'engagent à assurer l'accueil des immigré-e-s, à les informer et au besoin à leur donner un premier conseil, à offrir un conseil professionnel via des centres de compétence, à renforcer les mesures spéciales en faveur de groupes cibles et à promouvoir l'intégration sociale. Pour ce faire, il convient de prévoir à moyen terme, sur la base d'une première appréciation, une augmentation des fonds annuels disponibles de actuellement 45 millions à 175 millions, à charge de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes.
- Le pilotage horizontal et vertical, ainsi que la coordination de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration des étrangers sont assurés, à chaque niveau étatique, via des mandats politiques visant l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'actions et, entre les niveaux étatiques, via des dialogues institutionnalisés et une communication commune.
- La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes insèrent, conformément à chaque niveau institutionnel, des dispositions qui reprennent explicitement les objectifs de la politique d'inté-

gration des étrangers et de la promotion de l'intégration dans les bases légales des structures ordinaires (droit de la formation, assurances sociales, etc.); ils examinent par ailleurs des mesures d'ordre législatif en matière de protection contre la discrimination et, à moyen terme, des lois-cadres ayant pour objectif de promouvoir la cohésion sociale au sens de l'art. 2 de la Constitution fédérale.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Contexte, problématiques, mandat de la CTA	2
1.2 Méthodologie	2
1.3 Structure du rapport	3
2. Historique de la politique d'intégration des étrangers	4
2.1 Rétrospective	4
2.2 La politique d'intégration des étrangers aujourd'hui	5
2.3 Les défis de la politique d'intégration des étrangers de demain	7
3. Principes de la politique suisse d'intégration des étrangers	7
3.1 Objectifs et principes en politique d'intégration des étrangers	7
3.2. Principes de la promotion de l'intégration	10
4. Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers	13
4.1 Contribution/rôle des acteurs étatiques dans la politique de promotion de l'intégration des étrangers	13
4.2 Contribution/rôle des acteurs non-étatiques (économie, société civile) dans la politique de promotion de l'intégration des étrangers	16
4.3 Domaines d'action prioritaires pour la promotion de l'intégration dans les secteurs des structures ordinaires	17
4.4 Domaines d'action prioritaires de la promotion de l'intégration spécifique	18
4.5 Information	23
5. Gouvernance/coordination	25
6. Dispositions normatives	30
7. Recommandations	34

1. Introduction

La présence d'étrangères et d'étrangers¹ est aujourd'hui une composante essentielle de notre société. Les immigrés ne se sont seulement établis en Suisse: ils y ont aussi développé des attaches. La Suisse compte sur son sol environ 1,65 millions d'immigrés, ce qui correspond à 21.1% de la population totale. Près d'un quart des étrangers sont nés en Suisse, un mariage sur trois est binational et une heure de travail sur quatre est fournie par un ou une employée étrangère. Notre société est donc profondément marquée par l'immigration et dépend en grande mesure de la contribution de la population étrangère. Dans ces conditions, réussir le processus d'intégration relève d'un impératif institutionnel. Considérant que la Suisse présente le plus haut pourcentage d'étrangers au niveau européen et offre une qualité de vie et une capacité économique supérieures à la moyenne, on peut certainement dire que l'intégration se passe plutôt bien dans l'ensemble. Cependant, il subsiste des déficits d'intégration aussi bien pour certaines catégories de la population étrangère que dans la société d'accueil. Dans ce cadre viennent s'inscrire la loi sur les étrangers (LEtr) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), entrées en vigueur au début 2008. Ces textes définissent la promotion de l'intégration comme une tâche centrale de l'Etat, qui implique tous les niveaux institutionnels et ce, en collaboration étroite avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les associations d'étrangers.

L'adéquation de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration des étrangers a fait l'objet ces dernières années de larges débats publics. Tous les grands partis ont publié des prises de position sur ce thème. Le principe "motiver et exiger" est sur toutes les lèvres, mais divise les esprits lorsqu'il s'agit de son application concrète. Aux Chambres fédérales, comme aussi dans les parlements cantonaux et communaux, les interventions déposées traitant de questions relatives à l'immigration et l'intégration des étrangers ne se comptent plus. C'est toutefois la motion de l'ancien conseiller aux Etats Fritz Schiesser (PRD/GL) "L'intégration, une mission essentielle de l'Etat et de la société" (06.3445) qui pourrait être déterminante pour la suite puisqu'elle demande au Conseil fédéral d'examiner la création d'une loi-cadre sur l'intégration des étrangers. Par ailleurs, une motion du groupe socialiste (06.3765) exige un plan d'action pour l'intégration. Cette intervention vise à renforcer les mesures dans les domaines scolaire et linguistique pour les enfants de familles immigrées et exige entre autres une gestion centralisée de la politique d'intégration à l'échelon de la Confédération ainsi que l'introduction systématique de conventions d'intégration. Par ailleurs, nombre d'interventions ont été déposées qui concernent en particulier le domaine de la formation et le chômage des jeunes ou encore la lutte contre les abus et le développement des moyens de sanctionner par le droit des étrangers les personnes étrangères qui commettent des délits ou qui ne sont "pas intégrées".

Le 9 septembre 2008, la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) a rencontré une délégation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) lors d'un dialogue consacré à l'intégration des étrangers. A cette occasion, il a été relevé aussi bien du côté de la Confédération que des cantons la nécessité de mener un large débat au niveau politique et sociétal sur l'avenir de la politique suisse dans ce domaine. Il s'agit là principalement de développer une conception commune de l'intégration puis d'examiner et, au besoin, compléter ou réorienter les instruments disponibles en matière de politique d'intégration et de promotion de l'intégration. Vu la responsabilité partagée pour le processus d'intégration, ce débat doit être mené par la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes en association avec les acteurs de la société civile et de l'économie, et les associations des communautés étrangères. Il convient pour ce faire de mobiliser la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) à titre de plateforme poli-

¹ On entend par ce terme les personnes d'origine étrangère qui vivent en Suisse mais ne sont pas naturalisées. L'intégration ne concerne pas que cette catégorie de personnes, mais aussi les personnes issues de familles immigrées de même que – comme expliqué ci-après – la population suisse. Pour des raisons pratiques, le présent rapport utilise le terme "étrangers" ou "immigrés", sachant néanmoins que ces désignations ne couvrent pas forcément toute l'hétérogénéité des situations en lien avec l'intégration.

tique institutionnalisée au service de la collaboration verticale entre les exécutifs des trois niveaux institutionnels.

1.1 Contexte, problématiques, mandat de la CTA

Par la suite, la Conseil fédéral, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (AdCS) se sont saisis de ce projet dans le cadre de la CTA et ont lancé, le 31 octobre 2008, le processus relatif à l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Dans ce cadre, ils entendent suivre une approche pragmatique, en partant des expériences réalisées avec les concepts et mesures existants pour finalement se positionner dans les discussions entre autres sur une loi fédérale en matière d'intégration des étrangers.

La CTA veut examiner si les principes actuels qui fondent la politique d'intégration vont dans la bonne direction et répondent aux défis en présence et si les instruments de politique d'intégration disponibles aux niveaux fédéral, cantonal et communal (bases légales, guides, ressources, structures, etc.) sont suffisants et adaptés. Il ne s'agit là pas seulement de cohésion sociale, de protection contre la discrimination et l'exclusion ou encore du rôle de la société civile. Il convient aussi de clarifier dans quelle mesure l'Etat peut jouer un rôle actif en termes de promotion et quelles sont ses limites.

1.2 Méthodologie

La responsabilité du projet a été confiée par la CTA à une direction de projet tripartite qui compte des représentants de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)², de l'Office fédéral des migrations (ODM)³ et de l'Initiative des villes: politique sociale⁴. Pour l'accompagnement technique, la CTA a mis en place un groupe d'experts composé de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et communes, des partenaires sociaux, de la population étrangère ainsi que d'autres cercles de la société civile.⁵ Le lancement politique du processus a fait l'objet d'une conférence de presse organisée le 20 janvier 2009 par les membres de la CTA (Conseil fédéral, CdC, UVS, AdCS) avec l'objectif d'informer le public du projet et de solliciter une participation active de la population.

Pour assurer une large consultation, la CTA a organisé des auditions régionales durant les mois de février et mars 2009 à Berne (Suisse du Nord-Ouest), à Winterthour (Suisse orientale), à Lucerne (Suisse centrale et Tessin) et à Lausanne (Suisse romande)⁶. Les participants étaient invités à y discuter de l'avenir de la politique suisse d'intégration sous forme de thèses préparées par le groupe d'experts. Ces auditions ont eu

² Thomas Minger, chef du Service des affaires intérieures, Nicole Gysin, cheffe adjointe du Service des affaires intérieures, et, dès mars 2009, Shannon Rauss, collaboratrice scientifique.

³ Adrian Gerber, chef de la Section Intégration, et Regula Zürcher, cheffe suppléante de la Section Intégration.

⁴ Ruedi Meier, conseiller municipal de Lucerne et président de l'Initiative des villes: politique sociale.

⁵ Vania Alleva (présidente Commission Migration de l'Union syndicale suisse USS, direction UNIA), Elisabeth Ambühl-Christen (inspectrice cantonale et collaboratrice scientifique en pédagogie interculturelle du canton Soleure, membre de la commission Formation et migration CDIP), Ruth Derrer Balladore (direction Union patronale suisse UPS), Thomas Facchinetti (délégué à l'intégration du canton de Neuchâtel, membre du comité Conférence suisse des délégués à l'intégration CDI), Fiammetta Jahreiss (vice-présidente du Forum pour l'intégration des migrantes et migrants FIMM/directrice ECAP Zurich), Daniel Keller (chef suppléant du domaine Intégration/Coordination, Direction du travail, SECO), David Keller (directeur de la Sécurité publique, commune Ostermundigen), Muriel Langenberger (cheffe secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, OFAS), Josianne Maury (groupe stratégie Politique des agglomérations, ARE), Christof Meier (délégué à l'intégration ville Zurich et membre du comité Conférence des délégués à l'intégration CDI), Beat Meiner (secrétaire général Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR), Beatrice Reusser (cheffe du Service social de Bienne), Hamit Zeqiri (centre de compétence pour les questions d'intégration du canton de Schwyz), Philippe Zürcher (représentant de l'Association des offices suisses du travail AOST).

⁶ Pour l'organisation concrète de ces auditions, la CTA a fait appel à PricewaterhouseCoopers (Urs Bolz, Aline Stoll et Claudia Lautenschütz). La réalisation de ces auditions s'est faite en étroite collaboration avec les délégués à l'intégration sur place.

beaucoup de succès. Dans l'ensemble, quelque 2'400 personnes ou institutions ont été invitées et donc aussi sensibilisées au processus.⁷ Au final, plus de 400 personnes ont pris part aux auditions, quand bien même les différents groupements de la population étaient diversement représentés à chacune des auditions. Dans l'ensemble, la représentativité était dès lors équilibrée. La direction du projet a par ailleurs encouragé les gens à donner, aux auditions mais aussi sur demande, des feedbacks par écrit sur la documentation disponible à l'attention du groupe d'experts. Parallèlement aux auditions, la direction du projet a aussi mis en consultation les thèses et les recommandations d'action auprès de divers acteurs des structures ordinaires.⁸ Sur la base des résultats des auditions, de la consultation et des travaux de recherche complémentaire, la direction du projet a élaboré en étroite collaboration avec le groupe d'experts le présent rapport assorti de recommandations sur la politique suisse d'intégration des étrangers à l'attention de la CTA.

En vue de l'appréciation du rapport et de l'adoption des recommandations, chaque niveau institutionnel a initié un processus politique décisionnel. Au niveau fédéral, le Conseil fédéral a pris acte du rapport dans le cadre d'un entretien. Au niveau cantonal, le processus décisionnel politique a eu lieu dans le cadre de la CdC (Commission Villes). La position des villes et des communes a été consolidée au sein des comités de leurs associations respectives (UVS et AdCS). A sa séance du 29 juin 2009, la CTA a pris acte du rapport et adopté les recommandations (cf. chapitre 7). Le rapport et les recommandations servent de base aux membres de la CTA – soit le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux ainsi que les conseils exécutifs des villes et des communes – de même qu'à d'autres acteurs éventuels pour définir leur politique d'intégration des étrangers et leurs activités de promotion dans ce domaine et contribuent à renforcer la cohérence de cette politique au niveau suisse.⁹

1.3 Structure du rapport

Comme point de départ pour la suite des réflexions, le chapitre 2 résume l'évolution de la politique d'intégration des étrangers pratiquée en Suisse et donne un aperçu de la situation actuelle, à savoir les bases légales ainsi que les enjeux qui y sont liés.

Le chapitre 3 esquisse les principes essentiels de la politique suisse d'intégration des étrangers tels qu'ils ressortent des bases légales en vigueur et de la discussion dans les auditions. Ce chapitre doit aussi en particulier indiquer dans quelle mesure il est nécessaire de formuler des principes et des objectifs plus précis qui aillent au-delà du statu quo.

Au chapitre 4, il s'agit de la conception future de la politique fédérale, cantonale et communale en matière

⁷ Ont reçu l'invitation des autorités politiques (exécutifs, présidents des parlements cantonaux, membres des commissions pour les questions d'intégration, etc.) de tous les niveaux institutionnels, des représentants des domaines formation, travail, sécurité sociale, santé, justice et police, aménagement du territoire et urbanisme, services d'information, médias, culture, sport, religion, science et recherche ainsi que population étrangère (associations faitières nationales et régionales, organisations d'immigrés locales et régionales importantes).

⁸ Ont été consultés: au niveau fédéral: les membres du Groupe de travail interdépartemental pour les questions de migration (IAM), notamment le Secrétariat d'Etat à l'économie, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, l'Office fédéral de la santé publique l'Office fédéral de la communication, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral du développement territorial, l'Office fédéral des sports, l'Office fédéral de la statistique, l'Office fédéral des assurances sociales, l'Office fédéral du logement, le Service de lutte contre le racisme, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, la Commission fédérale pour les questions de migration; au niveau cantonal: les secrétariats de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, de la Conférence des directeurs cantonaux des finances, de la Conférence des directeurs cantonaux de justice et police, de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique; le Comité de la Conférence des délégués à l'intégration.

⁹ Le présent rapport et les recommandations doivent notamment servir de base à la Confédération pour répondre à la motion Schiesser. De plus, les travaux de la CTA sont aussi censés contribuer à la définition des politiques cantonales et communales en matière d'intégration des étrangers. Là également, diverses interventions visant la création de lois sur l'intégration des étrangers ont été déposées.

de promotion de l'intégration des étrangers. On y aborde le rôle des acteurs étatiques (chap. 4.1) ainsi que la contribution des acteurs non-étatiques (chap. 4.2) au processus d'intégration. Sur cette base sont énumérés les domaines d'intervention prioritaires dans lesquels doivent s'activer les structures ordinaires (chap. 4.3). La promotion de l'intégration spécifique doit s'inscrire à l'appui et en complément à ce cadre (chap. 4.4), sans oublier le travail d'information nécessaire qui doit être assuré (chap. 4.5).

Les questions liées au pilotage en politique d'intégration font l'essentiel du chapitre 5. Y sont notamment clarifiées la répartition des tâches entre Confédération, cantons ainsi que villes et communes de même que la coordination horizontale et verticale. Au chapitre 6, on examine dans quelle mesure une législation spécifique sur l'intégration des étrangers est nécessaire au niveau de la Confédération ou des cantons et quelles pourraient être les alternatives pour régler ce domaine à futur. Le rapport conclut par des recommandations concrètes à l'attention de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes pour l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers (chapitre 7).

Le rapport est complété par une documentation (annexe) qui décrit la situation actuelle (compétences et mesures en cours), relève les défis et formule des recommandations d'action dans des domaines centraux pour l'intégration des étrangers tels que formation, travail, sécurité sociale, santé, vie associative ainsi que participation politique et naturalisation. Ces thèmes ont également fait l'objet des discussions dans le cadre des auditions. Les recommandations d'action résultent des suggestions et commentaires recueillis à cette occasion.

2. Historique de la politique d'intégration des étrangers

L'histoire de la politique suisse d'intégration des étrangers ne saurait être considérée indépendamment de la politique d'immigration, laquelle s'inscrit dans un contexte qui tente d'allier intérêts économiques et sociaux, volonté régulatrice et finalité humanitaire. La politique migratoire de la Suisse a toujours été déterminée pour l'essentiel par les impératifs du marché du travail.

2.1 Rétrospective

Dès la fin du 19^e siècle, la Suisse alors un pays d'émigration s'est muée en pays d'immigration. Dans la foulée de l'industrialisation, la demande en main d'œuvre a augmenté de sorte qu'on a dû faire venir des travailleurs et travailleuses de l'étranger à partir de la deuxième moitié du 19^e siècle. Ces immigrés pouvaient alors s'établir librement en Suisse (liberté d'établissement), jouissaient d'une mobilité professionnelle complète et étaient encouragés à se naturaliser. L'idée sous-jacente à cette politique libérale était que "la naturalisation n'est pas la récompense d'une assimilation déjà accomplie, mais à l'inverse un moyen de pression pour contraindre à cette assimilation".

La forte immigration a suscité des peurs au sein d'une partie de la population au point que la compétence, jusque là cantonale, de régler le séjour et l'établissement des étrangers a été transférée à la Confédération, laquelle a sévèrement contrôlé et limité les entrées et les séjours en Suisse dès après la Première Guerre mondiale. La proportion d'étrangers a ainsi progressivement diminué durant les années de crise et de guerre de 1933 à 1945, conséquence également d'une politique d'asile restrictive. La nouvelle loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), entrée en vigueur en 1934, a durci les conditions d'établissement pour les étrangers et les conditions de naturalisation.

L'essor économique des années de l'après-guerre a fait à nouveau exploser le besoin en main d'œuvre. Pour des raisons de politique économique, l'immigration était dominée par une conception libérale alors que

la naturalisation restait sous l'emprise d'une politique plus restrictive. Les employeurs recrutèrent les travailleurs étrangers selon le principe du tournus: les autorisations de séjour n'étaient délivrées que pour des périodes limitées; après un certain temps, ces travailleurs dits saisonniers devaient retourner dans leur patrie. Cette conception coïncidait avec celle de nombreux saisonniers qui, à l'origine, ne considéraient leur séjour que comme passager.

Dans les années 60, la Suisse a connu la plus grande vague d'immigration à laquelle elle a dû faire face. Avec sa politique migratoire, le Conseil fédéral se trouvait de plus en plus face à un conflit d'objectifs: en même temps il devait satisfaire la demande croissante en main d'œuvre étrangère d'une économie en pleine période de haute conjoncture et se voyait confronté à des "peurs de surpopulation étrangère" au sein de la population. Comme les travailleurs étrangers retournaient de moins en moins dans leur pays d'origine et faisaient venir leurs familles, la question de leur intégration sociale est devenue d'actualité au cours des années 1970. Il n'existait pas à cette époque de politique d'intégration des étrangers au niveau fédéral. Par contre, des institutions de la société civile ainsi que quelques cantons, villes et communes ont réagi. Nombre d'organisations d'étrangers de même que des associations et des Eglises se sont engagées de manière très concrète pour l'intégration des immigrés qui vivaient ici et ont mis sur pied des offres d'intégration. Dans les villes et les plus grandes communes, au début des années 1970, sont apparues les premières commissions d'étrangers dans lesquelles les travailleurs immigrés pouvaient faire valoir leurs revendications. La première constitution cantonale qui a reconnu l'intégration de la population étrangère comme une tâche étatique était celle du canton du Jura (1977, art. 18 al. 3). Plus tard ont suivi les cantons de Bâle-Campagne (1984, art. 108), Soleure (1986, art. 96) et Glaris (1988, art. 30).

Au cours des années 1980, le nombre de personnes entrées en Suisse par la voie de l'asile augmente. Leur présence répondait non pas à des impératifs économiques, mais à des considérations humanitaires. Relativement aux principes de politique d'intégration, c'est le concept de "multiculturalité" qui dominait comme traduisant une cohabitation pacifique de personnes de diverses origines et confessions religieuses.

Dans le cadre de la réforme de la politique des étrangers et d'asile, le Conseil fédéral a développé dans les années 1990 le fameux modèle des trois cercles, qui réglait les admissions en fonction du pays d'origine des intéressés.¹⁰ En même temps, il se décidait à renforcer la promotion de l'intégration. Il était d'avis que l'encouragement de l'intégration des étrangers devait aller au-delà des activités d'entraide et de l'aide sociale. Tout Etat comportant un taux élevé d'étrangers dans sa population résidente devait être intéressé à ce que les personnes appartenant à des cultures différentes et parlant d'autres langues soient intégrées dans la société d'accueil, qu'elles se familiarisent avec les us et coutumes locaux et qu'elles vivent ainsi en bonne harmonie avec la population autochtone. Dans ce contexte, la promotion de l'intégration a été déclarée tâche étatique et consacrée au niveau législatif fédéral par la révision de la LSEE du 26 juin 1998.¹¹

2.2 La politique d'intégration des étrangers aujourd'hui

Ces dernières années ont vu la société et le monde du travail devenir plus complexes et se diversifier. Des phénomènes tels que l'intégration européenne, la mobilité spatiale croissante, les nouvelles technologies de communication, l'évolution démographique, l'internationalisation des marchés et des entreprises contribuent à favoriser une conception de la diversité culturelle davantage comme un enrichissement et un moteur pour la société. La politique d'intégration des étrangers, jusqu'à présent encore très orientée sur la gestion des problèmes et des déficits d'intégration ("approche négative"), a tendance à s'intéresser davantage au dé-

¹⁰ Le premier cercle comprenait tous les pays de l'UE et de l'AELE, le deuxième les pays partenaires traditionnels ainsi que les Etats-Unis et le Canada; tous les autres pays faisaient partie du troisième cercle.

¹¹ L'art. 25a consacrait la promotion de l'intégration et autorisait la Confédération à verser des subventions pour l'intégration sociale des étrangers.

ploiement des ressources et potentiels existants ("approche positive"). La promotion de l'intégration est aujourd'hui reconnue comme étant une tâche étatique.

La mise en œuvre progressive de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec les Etats UE/AELE a constitué une étape importante pour la politique d'admission de la Suisse et pour la politique d'intégration des étrangers. Plus de la moitié des immigrés en Suisse jouissent désormais largement des mêmes droits – mis à part les droits politiques – que les Suisses et Suissesses. De plus, les mesures d'accompagnement à l'ALCP qui visent à éviter le dumping social et des salaires viennent encore appuyer l'égalité des chances des étrangers employés en Suisse. La nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 en même temps que l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) révisée, concorde avec la politique de libre circulation en se conformant au double principe de la limitation des admissions aux personnes qualifiées en provenance des Etats tiers et du renforcement de la promotion de l'intégration des personnes établies dans le pays.

Dans le domaine de l'intégration des étrangers, il est prévu sur la base de l'art. 121 al. 1 Cst. (séjour et établissement des étrangers) certaines avancées par rapport au droit antérieur: la LEtr consacre l'intégration explicitement comme étant un critère que les autorités compétentes doivent prendre en compte dans les décisions relevant du droit des étrangers¹² quand bien même le domaine d'application se limite en principe aux ressortissants des pays dits tiers, soit aux personnes qui ne viennent pas d'un pays membre de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE).¹³ Par rapport au droit antérieur, certaines entraves juridiques à l'intégration ont aussi été éliminées.¹⁴

La LEtr fixe en outre l'orientation stratégique et la coordination de l'intégration des étrangers. L'art. 53 LEtr définit l'intégration comme une tâche transversale qui doit être considérée dans tous les domaines et pour laquelle les autorités fédérales, cantonales et communales, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations d'étrangers doivent collaborer. Afin de garantir une politique d'intégration des étrangers cohérente, il est important de coordonner les différentes mesures. La loi confie à ce titre un mandat de coordination express à l'Office fédéral des migrations (ODM) (art. 57 LEtr). La mise en œuvre de la politique d'intégration et la promotion de l'intégration, qui se réalisent pour l'essentiel dans le cadre des structures ordinaires et via les mesures spécifiques, sont de la responsabilité principale des cantons et des communes (art. 2 al. 3 OIE).

La nouvelle LEtr reconnaît par ailleurs que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus vivent souvent longtemps en Suisse et qu'il faut dès lors leur donner accès au marché du travail et faciliter

¹² Selon l'art. 96 LEtr, les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, généralement aussi du degré d'intégration de l'étranger concerné. Lors de l'octroi d'une autorisation d'établissement, outre les conditions posées à l'art. 34 LEtr, entrent aussi en considération le comportement de l'étranger ainsi que son degré d'intégration (art. 334 LEtr en lien avec l'art. 60 OASA). Une intégration réussie est une condition déterminante pour la prolongation de l'autorisation de séjour en cas de dissolution de la communauté familiale (art. 50 LEtr). L'intégration est aussi un élément important lorsqu'il s'agit d'évaluer un cas individuel d'une extrême gravité (art. 30 al. 1 let. b LEtr en lien avec art. 31 OASA). Le degré d'intégration est aussi considéré lors de la conversion de l'admission à titre provisoire en autorisation de séjour (art. 84 al. 5 LEtr en lien avec art. 31 OASA). Finalement, l'art. 34 al. 4 LEtr prévoit, en cas d'intégration réussie, la possibilité d'octroyer l'autorisation d'établissement après un délai raccourci de 5 ans.

¹³ Conformément à l'art. 2 LEtr, la loi s'applique aux ressortissants des pays UE/AELE lorsque ses dispositions leur sont "plus favorables". Selon l'art. 23 LEtr, le potentiel existant pour une intégration durable doit être examiné pour l'autorisation d'exercer une activité lucrative. Par cette disposition, le législateur entend prévenir les conséquences économiques et sociales liées à un déficit d'intégration. Les règles concernant le regroupement familial précoce ont aussi un caractère préventif (enfants de moins de 12 ans et conjoint dans un délai de 5 ans; enfant de plus de 12 ans dans un délai de 12 mois). Désormais, les services cantonaux de migration doivent examiner explicitement l'intégration des étrangers lorsqu'ils octroient ou prolongent leur autorisation de séjour – également au titre du regroupement familial. Ils peuvent lier leur décision à la condition que l'étranger suive un cours de langue ou d'intégration (art. 54 LEtr, art. 5 OIE). Neuf cantons appliquent en plus, dans des cas individuels particuliers, des conventions d'intégration; 14 cantons ont élaboré un concept pour la mise en œuvre systématique; 6 cantons n'appliquent pas la convention d'intégration.

¹⁴ P. ex. les titulaires d'une autorisation de séjour ont droit à la mobilité professionnelle et territoriale (art. 38 LEtr), les conjoint-e-s peuvent avoir une activité lucrative (art. 46 LEtr), le statut juridique des personnes admises à titre provisoire est amélioré en ce qu'elles ont notamment accès au marché du travail (art. 85 al. 6 LEtr), le permis d'établissement est délivré après 5 ans en cas d'intégration réussie (art. 34 al. 4 LEtr).

les conditions du regroupement familial.

La LEtr et la loi sur l'asile (LAsi) règlent finalement l'intégration spécifique des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire via des mesures spécifiques.

2.3 Les défis de la politique d'intégration des étrangers de demain

Depuis quelques années, on constate une augmentation de l'immigration des étrangers bien qualifiés en Suisse. Le tournant voulu politiquement depuis la fin des années 1980 – passage de l'ancienne politique accueillant travailleurs étrangers et saisonniers à une politique d'immigration sélective – semble accompli.

Cette migration soi-disant de "couche supérieure" comporte cependant en soi de nouveaux défis pour la politique d'intégration, notamment pour le système éducatif, la qualité de vie et d'habitation ou l'environnement politique et culturel. Les immigrés hautement qualifiés ont en règle générale plus de compétences et aussi plus de ressources pour s'organiser eux-mêmes. Néanmoins, il convient de ne pas sous-estimer leur besoin en informations sur leur nouvel espace de vie et de travail. L'immigration de couche supérieure déclenche aussi – comme le prouve les récents débats sur l'immigration en provenance d'Allemagne – des ressentiments exactement à l'instar de l'immigration de travailleurs étrangers peu qualifiés, en particulier chez les personnes qui se sentent elles-mêmes menacées par des processus de déclassement social. Dans ce contexte, la politique d'intégration des étrangers acquiert une dimension sociétale.

Malgré l'émergence de cette "nouvelle immigration" dans les débats publics, il convient de souligner qu'il y a toujours encore une main d'œuvre peu qualifiée qui entre en Suisse, en provenance des pays UE/AELE, via le regroupement familial ou encore via la procédure d'asile. La politique d'intégration se voit dès lors confrontée à une hétérogénéité de fait. La réalité de l'intégration se présente différemment dans chaque canton, chaque ville et chaque commune, de sorte que la thématique présente des caractéristiques variables en fonction de la situation géographique, de la taille et de la composition de la population de la collectivité publique considérée. Ces circonstances exigent des cantons et des communes une politique d'intégration sur mesure.

Le grand défi consiste dès lors à formuler, au-delà de la diversité de ces contextes, une politique d'intégration des étrangers qui dispose d'une bonne assise et qui soit valable pour toute la Suisse: il faut accorder les différentes idées et objectifs entre eux, impliquer les acteurs de nombreux domaines politiques différents et assurer la cohérence institutionnelle.

3. Principes de la politique suisse d'intégration des étrangers

3.1 Objectifs et principes en politique d'intégration des étrangers

La LEtr et l'OIE consacrent pour la première fois juridiquement au niveau fédéral les objectifs de la politique suisse d'intégration des étrangers. Ainsi, l'intégration "vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels".¹⁵ Elle est comprise principalement comme établissant l'égalité des chances et la participation: les étrangers et étrangères qui séjournent en Suisse légalement et durablement doivent avoir accès en toute égalité à la vie économique, associative et sociale.¹⁶ Parallèlement, on attend des immigrés qu'ils contribuent à leur inté-

¹⁵ Art. 4 al. 1 LEtr.

¹⁶ Art. 4 al. 2 LEtr et art. 2 al. 1 OIE. L'intégration des étrangers peut être qualifiée de réussie (situation optimale) lorsque les valeurs

gration.¹⁷

De plus, les principes de la politique d'intégration des étrangers ont aussi pénétré le droit cantonal ces dernières années: la plupart des constitutions cantonales les plus récentes contiennent des dispositions sur l'intégration¹⁸, nombre de cantons et de villes ont dernièrement adopté des guides en matière d'intégration des étrangers¹⁹, plusieurs cantons disposent de leurs propres lois²⁰ et ordonnances sur l'intégration.²¹ Dans les grandes lignes, ces textes suivent la même direction générale que la loi fédérale. Ainsi, par exemple, le canton de Bâle-Ville, avec sa loi sur l'intégration de la population immigrée²² vise une cohabitation constructive et basée sur le respect mutuel entre les autochtones et la population étrangère conformément à l'ordre juridique suisse et à ses valeurs. La loi sur les affaires sociales du canton de Soleure²³ indique que l'intégration a pour but de permettre une compréhension et une cohabitation pacifiques, empreintes de respect mutuel, entre les ressortissants suisses et étrangers ainsi que la participation et la coresponsabilité à égalité aux activités économiques, sociales et culturelles de la société. Dans ce cadre, on n'attend pas seulement une contribution des immigrés mais également des ressortissants suisses dans la mesure où on exige qu'ils se familiarisent avec d'autres cultures et soutiennent l'intégration des immigrés.

Les lois sur l'intégration des étrangers des cantons de Bâle-Ville²⁴ et de Bâle-Campagne²⁵ mettent l'accent sur les devoirs des étrangers, lesquels sont tenus de se familiariser avec l'environnement social et les conditions de vie locales et d'acquérir les connaissances linguistiques nécessaires à cette fin. A l'inverse, d'autres lois cantonales sur l'intégration, p. ex. Vaud et Genève, renoncent à formuler concrètement les droits et obligations des populations étrangère et autochtone.²⁶ Plusieurs cantons, notamment Zoug, Valais, Fribourg, Tessin, Vaud, Neuchâtel et en partie aussi Genève, ont par ailleurs édicté des lois spéciales qui traitent du racisme et de la discrimination en lien avec les tâches d'intégration. Les lignes directrices de la politique d'intégration du canton de Berne font un renvoi direct à la lutte contre la discrimination: ainsi la politique d'intégration doit tenir compte des différences et du fait que chaque être humain est un individu unique, que l'égalité de droit et de fait lui est garantie; de plus, des mesures sont prises pour lutter contre les préjugés fondés sur l'appartenance ethnique, l'origine culturelle, la religion et le sexe.²⁷

statistiques enregistrées par ces derniers dans les différents domaines d'intégration sont comparables à celles de Suisses (cf. ODM 2006, p. 5).

¹⁷ Art. 4 al. 4 LEtr; art. 4 OIE.

¹⁸ Ainsi, la Constitution du canton de Neuchâtel (2000) prescrit au canton et aux communes de veiller à l'accueil et à l'intégration des étrangères et des étrangers (art. 5). De même, les constitutions des cantons de Vaud (2003, art. 68), Fribourg (2004, art. 69), Bâle-Ville (2005, art. 15) ou encore Zurich (2005, art. 114) contiennent des dispositions selon lesquelles l'Etat et les communes notamment facilitent l'intégration des immigrés et prennent des mesures pour leur accueil, favorisent la diversité culturelle, l'intégration et l'égalité de traitement au sein de la population ainsi que le développement économique ou encore soutiennent la cohabitation des différents groupes de population et leur participation à la vie publique. Des dispositions sur l'intégration se trouvent en outre aussi dans les constitutions de BL, JU, SG et SH.

¹⁹ Par exemple, Berne, Bienne, Burgdorf, Lausanne, Lucerne, St-Gall, Thoun, Winterthour et Zurich, de même que les cantons AG, BS/BL, LU, OW, SG, SH, SO, TI, VS.

²⁰ Par exemple, récemment, les cantons BS, BL; AG, VD et GE.

²¹ Par exemple, les cantons FR, NE, SO et VS.

²² Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007 (SG BS 122.500).

²³ Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (BGS 83.1).

²⁴ Gesetz über die Integration der Migrationsbevölkerung vom 18. April 2007 (SG BS 122.500).

²⁵ Gesetz über die Einführung der Integrationsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (Integrationsgesetz) vom 19. April 2007 (SGS BL 114).

²⁶ Canton de Vaud: Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 23 janvier 2007 (RSV 142.52) et Règlement d'application de la loi du 23 janvier 2007 sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 19 décembre 2007 (RSV 142.52.1); canton de Genève: Loi sur l'intégration des étrangers du 28 juin 2001 (RSG A 2.55) et Règlement d'application de la loi sur l'intégration des étrangers du 12 septembre 2001 (RSG A 2.55.01).

²⁷ Politique d'intégration du canton de Berne: lignes directrices, adopté par le Conseil-Exécutif du canton de Berne le 4 juillet 2007 (disponible sous: http://www.gef.be.ch/site/fr/gef_soizales_integratlon_leitbild_kanton.pdf).

Les différents principes qui se trouvent dans les bases (légal)es actuelles aux niveaux communal, cantonal et fédéral peuvent se résumer comme suit:

- *L'intégration est une tâche étatique essentielle* à laquelle participent tous les niveaux institutionnels en collaboration avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers.
- *L'intégration est un processus réciproque* qui implique aussi bien la population suisse que la population étrangère. Elle suppose un esprit d'ouverture de la part des Suisses, un climat de reconnaissance et l'élimination des obstacles discriminatoires; elle exige de toutes et tous, notamment des étrangers, un effort pour s'intégrer et le respect des règles et des lois valables ici.
- L'intégration se base sur *la responsabilité individuelle des immigrés*. Leur effort d'intégration se manifeste par le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que par l'apprentissage de la langue nationale locale et leur volonté de travailler et de se former.

Enjeux de la politique d'intégration des étrangers

Dans le cadre du processus CTA, la direction générale de même que les objectifs et les principes tels que définis dans la LETr, l'OIE et diverses lois et ordonnances cantonales ont été largement approuvés. Néanmoins, d'aucuns ont relevé des lacunes dans les bases légales.

Les discriminations constituent une entrave majeure à l'intégration. Politique d'intégration des étrangers signifie donc toujours aussi lutte contre la discrimination. Autant on peut attendre des étrangers qu'ils s'engagent activement pour leur intégration, autant la société d'accueil se doit de créer le cadre ad hoc à cette intégration. Elle doit éviter d'entraver le processus et même chercher à éliminer toute entrave existante. Au niveau fédéral, comme aussi dans nombre de cantons, de villes et de communes, cette conception globale n'est pas encore admise au nombre des principes de base. La Constitution fédérale proscribit certes toute discrimination fondée entre autres sur l'origine, la race, la langue, la situation sociale, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques (art. 8), garantit explicitement la liberté de conscience et de croyance (art. 15) et la liberté de la langue (art. 18). En matière de protection contre la discrimination, la Constitution fédérale prévoit en outre que toutes les instances qui assument une tâche étatique sont tenues de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation (art. 35 al. 1). La norme pénale antiraciste (art. 261bis CPS) protège contre les atteintes racistes et les discriminations publiques. Mais toutes les formes de discrimination ne tombent pas sous le coup du droit pénal. Vu la difficulté d'établir et de prouver les faits, et les moyens très limités de réparer les dommages, il faudrait prévoir pour les personnes victimes de discrimination des procédures de droit civil.²⁸ Plusieurs interventions politiques ont été déposées dans ce sens.²⁹ De plus, l'intégration des étrangers devrait s'aligner sur les ressources individuelles. Tous les membres de la société – issus ou non de familles immigrées – disposent d'expériences, d'aptitudes et de compétences qui sont utiles à la communauté. L'intégration suppose dès lors la reconnaissance sociale et la valorisation ainsi qu'une gestion consciente des différences, elle considère les êtres humains comme des individus différents mais égaux et combat les préjugés culturels.

Même si les principes vont dans la bonne direction, il s'est avéré depuis l'introduction de la LETr et de l'OIE que tous ces principes ne sont pas toujours mis en œuvre de manière équivalente. Ainsi, le principe "motiver et exiger", devenu très populaire, comporte le danger d'être interprété de manière unilatérale: le principe selon lequel l'intégration est un processus réciproque n'a généralement encore trouvé que très peu de considération. Eu égard à la nouvelle immigration en provenance des pays UE/AELE, il se pose la question de savoir si la Suisse peut encore se permettre une politique d'intégration qui se limite, du moins juridiquement, principalement aux ressortissants des Etats tiers. Ainsi, l'apprentissage de la langue n'est de fait

²⁸ Pour protéger les employés de discriminations racistes, on peut certes invoquer le Code des obligations (art. 328 et 336), le Code civil (art. 28) et la loi sur le travail (art. 6), mais il manque largement une pratique à ce titre.

²⁹ Au niveau fédéral, on citera notamment l'initiative parlementaire Paul Rechtsteiner demandant une loi générale sur l'égalité de traitement (07.422).

exigé que de certains groupes d'immigrés car les instruments du droit des étrangers disponibles varient selon la catégorie des immigrés. Ces différences viennent de contradictions avec d'autres domaines politiques, notamment la politique européenne. Selon l'ALCP, il n'est pas admissible que les ressortissants UE/AELE se trouvent dans une situation moins favorable que les Suisses. En même temps, la politique d'intégration des étrangers doit relever le défi de convaincre tous les immigrés de la nécessité du processus d'intégration en termes de politique sociétale. Il se trouve parmi les immigrés de plus en plus d'employés bien qualifiés qui intègrent rapidement le marché du travail. Toutefois, le déficit d'intégration de ces personnes dans la vie de leur commune ou de leur quartier peut entraîner l'émergence de sociétés parallèles.

La politique d'intégration doit donc envisager la société comme un tout et ne saurait se concevoir comme un travail social au service des seuls groupes qui présentent des déficits. Finalement, il s'agit de cohésion sociale, de lutte contre la discrimination et l'exclusion et du rôle de la société civile.

Action requise en politique d'intégration des étrangers

L'action requise de la part de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes consiste à convenir d'un objectif d'intégration commun. Partant du processus CTA, il est proposé comme objectif de *renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale*.

Il est suggéré en outre que, dans ce but, la Confédération, les cantons, les villes et les communes alignent leur politique d'intégration sur les quatre grands principes ci-après, à titre de lignes directrices pour leur action. Dans ce cadre, ils reconnaissent que toute politique d'intégration solide se mesure à la réalisation et au respect de ces principes considérés comme équivalents.

- *Réaliser l'égalité des chances.* Les autochtones et les personnes immigrées sont membres égaux de la société et peuvent invoquer mais sont aussi soumis aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale. La protection contre la discrimination et l'exclusion est partie intégrante de la politique d'intégration des étrangers. L'Etat oriente systématiquement son action en fonction des divers besoins et exigences de la population dans son ensemble. Il assure que les prestations publiques soient accessibles à toutes les personnes. Les partenaires sociaux ainsi que les organisations et institutions non gouvernementales (associations, communautés religieuses, etc.) contribuent à l'égalité des chances dans le cadre de leurs activités.
- *Exploiter les potentiels.* L'intégration reconnaît, utilise et développe en conséquence les potentiels, aptitudes et compétences présents dans chaque personne. La politique d'intégration se comprend comme un investissement dans l'avenir de la société. Sa réussite dépend de la contribution de chacun et chacune.
- *Tenir compte de la diversité.* L'Etat reconnaît la diversité comme étant une composante précieuse de la société. Il se dote d'une politique d'intégration flexible adaptée aux circonstances, qui associe sur une base partenariale les acteurs économiques et sociétaux ainsi que les organisations d'étrangers.
- *Exiger la responsabilité individuelle.* Toute personne qui vit en Suisse observe le droit et l'ordre public, cherche à être financièrement indépendante et respecte la diversité culturelle du pays et de ses habitant-e-s. Ceci implique qu'elle se familiarise avec la réalité sociétale en Suisse et respecte tous les membres de la société. Celles et ceux qui refuseraient de s'intégrer ou qui entraveraient délibérément leur intégration doivent s'attendre à des sanctions.

3.2. Principes de la promotion de l'intégration

Pour mettre en œuvre les principes formulés au chapitre 3.1, il faut des mesures qui répondent spécifiquement aux besoins et exigences des divers domaines et groupes ciblés – que ce soit des individus ou des acteurs étatiques ou non-étatiques. Partant du principe que la promotion de l'intégration est une tâche transversale étatique, le Conseil fédéral a adopté en 2007 un paquet de 45 mesures relevant de 14 offices

fédéraux différents³⁰. Ce paquet mise tout d'abord sur les domaines langue, formation, travail et sécurité sociale, puis sur l'intégration sociale dans les espaces d'habitation. Dans la plupart des cas, il s'agit de développer des mesures déjà existantes dans des domaines où les structures ordinaires présentent des lacunes en termes d'intégration.³¹ Dans certains cantons et villes également, on a développé comme au niveau fédéral des programmes et trains de mesures visant à promouvoir l'intégration dans les structures ordinaires.³²

Au titre de la protection contre la discrimination et de la lutte contre le racisme, des mesures ont été prises à tous les niveaux étatiques, avec parfois la mise en place de structures spécifiques. Au niveau fédéral, le Service de lutte contre le racisme (SLR) a depuis 2001 le mandat de coordonner les activités de prévention du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Il met son savoir technique à disposition des autorités, des institutions, des organisations non gouvernementales et des privés et encourage le recours ciblé à des mesures de soutien adéquates. Dans ce cadre, le SLR collabore étroitement avec les services cantonaux et communaux en charge de l'intégration ou délégués à l'intégration qui, dans certains cantons, villes et communes, sont aussi compétents pour la protection contre la discrimination et la lutte contre le racisme. De plus, il existe aux niveaux cantonal et communal des commissions chargées des questions d'intégration ou de discrimination.

Enjeux en politique d'intégration

La nouvelle orientation de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration des étrangers initiée par la Confédération sur la base de la LEtr est certes saluée de manière unanime. Mais la stratégie fédérale en matière de promotion de l'intégration reste peu ancrée auprès des acteurs impliqués et concernés, et les partenaires ne sont que partiellement associés à son élaboration. Il en va de même pour la promotion de l'intégration au niveau cantonal, qui a parfois été mise au point sans la participation du niveau communal. La promotion de l'intégration, à titre de tâche transversale, exige par ailleurs davantage d'instruments qui permettent une meilleure implication des acteurs non-étatiques.

Aussi bien la Confédération que les cantons ainsi que les villes et les communes ont réagi au défi posé par le changement de paradigme et ont développé voire créé les structures nécessaires à la nouvelle orientation de la politique suisse d'intégration des étrangers. La promotion de l'intégration via les structures ordinaires n'est toutefois pas encore une évidence. Il faut poursuivre le travail de persuasion et conférer davantage de force obligatoire au travail d'intégration.

Si l'intégration est définie comme une tâche souveraine centrale, tous les niveaux institutionnels sont sollicités et doivent s'engager pour une promotion de l'intégration durable et constante et assurer à long terme les ressources humaines et financières requises. Les "financements incitatifs" pensés à court terme doivent se limiter à la promotion d'approches innovantes.

Eu égard aux mesures qui se multiplient au niveau international, il manque toujours encore en Suisse un instrumentaire législatif qui pourrait relever les défis d'une politique de lutte contre la discrimination globale. La protection juridique en pratique reste limitée tant qu'on ne se donne pas les moyens de contrôler les normes correspondantes et de soutenir activement les personnes concernées. Les estimations quant à l'ampleur des discriminations effectives varient considérablement, ce qui explique aussi les divergences quant aux mesures nécessaires. Dans le cadre du processus CTA, on a en particulier relevé des lacunes au

³⁰ Rapport sur les mesures d'intégration, cf :

<http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/integration/berichte.Par.0009.File.tmp/070630-ber-integrationsmassnahmen-f.pdf>.

³¹ Selon le monitoring, institué par le Groupe de travail interdépartemental pour les question de migration IAM, la plus grande part des mesures sont en cours de réalisation conformément au calendrier prévu.

³² P. ex. SH, VD, AI, Zurich ville, etc.

niveau du droit privé.

Si on entend effectivement prendre au sérieux le principe de la réciprocité, la promotion de l'intégration devrait aussi davantage s'étendre à la population autochtone. Mettre en œuvre ce principe avec intelligence dans la pratique constitue un défi de longue haleine qui nécessite des efforts supplémentaires. Les initiatives qui visent à renforcer l'aptitude de la population d'accueil à s'adapter à la diversité de la société restent encore trop rares.

Finalement, il convient de développer la politique d'intégration des étrangers et la promotion de l'intégration non pas pour mais avec tous les acteurs déterminants.

Action requise en politique d'intégration des étrangers

L'action requise de la part de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes consiste à toujours orienter leur activité de promotion de l'intégration en fonction de principes communs. Sont proposés comme principes:

- *La promotion de l'intégration est subsidiaire.* Elle se base sur la responsabilité et l'engagement des individus et des acteurs économiques et sociétaux.
- *La promotion de l'intégration est conçue globale, ciblée et fonction des besoins.* Elle s'étend en principe à tous les domaines de la société (cf. chapitre 3.1). Les différentes mesures se conforment dès lors de manière ciblée en fonction des besoins et des exigences des individus et des domaines ou groupes concernés.
- *La promotion de l'intégration se fait en principe dans les structures ordinaires.*³³ Elle se fait dans tous les domaines d'activité de la société et est de la responsabilité des instances compétentes (structures dites ordinaires; cf. chapitre 4.1).
- *La promotion de l'intégration relève d'une collaboration partenariale entre acteurs étatiques et non-étatiques.* L'Etat assume la responsabilité de la promotion de l'intégration (tâche étatique centrale). Dans ce cadre, il collabore de manière partenariale avec les partenaires sociaux, les organisations d'étrangers et d'autres organisations et institutions non-étatiques (cf. chapitre 4.2).
- *La promotion de l'intégration spécifique*³⁴ *se base sur des structures et des mesures conçues de manière adéquate pour coordonner, appuyer ou compléter les structures ordinaires.* La promotion de l'intégration spécifique a une fonction de coordination (cf. chapitre 5) et de soutien dans le sens qu'elle contribue à améliorer la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires; elle a aussi la vocation de compléter les structures ordinaires lorsqu'il existe un besoin d'intégration qui n'est pas couvert par les offres dans ces dernières. La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes garantissent les ressources humaines et financières suffisantes aux instances en charge de l'intégration et de la lutte contre la discrimination (cf. chapitre 4.4).

³³ Le terme "structures ordinaires" désigne tous les domaines de la société et les offres qui sont à disposition de toutes les personnes résidant en Suisse pour y vivre une vie autodéterminée. Il s'agit notamment de l'école, la formation professionnelle, le marché du travail (entreprises), la santé ainsi que la vie associative (quartier, voisinage). Dans ce sens, les structures ordinaires se distinguent des offres de la promotion de l'intégration spécifique (cf. note 34).

³⁴ Le terme "promotion de l'intégration spécifique" couvre les mesures qui, en complément aux prestations fournies par les structures ordinaires, répondent aux besoins spécifiques des immigrés dans la mesure où ces besoins dépassent la mesure normale (cf. aussi note 33). Ces mesures reposent en général sur des réglementations spécifiques relevant du droit des étrangers ou du droit d'asile au niveau fédéral, cantonal ou communal.

4. Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers

La politique suisse d'intégration des étrangers doit évoluer sur la base des principes de base de la politique d'intégration (chapitre 3.1) et des principes de la promotion de l'intégration (3.2). A cet égard, ce n'est pas seulement l'Etat qui joue un rôle majeur (chapitre 4.1), mais également les acteurs non-étatiques qui peuvent fortement influencer le processus d'intégration (4.2.). C'est pourquoi il faut, pour assurer la cohérence, définir des domaines prioritaires dans lesquels aussi bien l'Etat que les acteurs non-étatiques doivent agir conjointement dans le cadre des structures ordinaires (4.3). En complément à ces actions, on doit orienter la promotion de l'intégration spécifique en consolidant les mesures qui ont été mises au point ces dernières années et en les complétant selon les besoins (4.4). Le travail d'information mérite, lui aussi, une plus grande attention à l'avenir (4.5).

4.1 Contribution/rôle des acteurs étatiques dans la politique de promotion de l'intégration des étrangers

La promotion de l'intégration ne peut avoir un impact étendu que si les étrangers ont la garantie d'un accès à part égale et sans discrimination à des ressources (étatiques) et à des prestations de services de qualité égale. Autrement dit, la mise en œuvre de la promotion de l'intégration ne doit pas être le seul fait des services spécialisés mais doit être prise en charge conjointement par toutes les institutions étatiques. Les pouvoirs publics ont à cet égard un rôle particulier à jouer dans la mesure où il leur revient la tâche fondamentale d'assurer un service égalitaire à toute la population résidente avec les ressources publiques. Et ce mandat de service inclut aussi la population résidente étrangère. On constate des effets d'intégration ou d'exclusion non seulement chez les personnes d'origine étrangère mais aussi, d'une manière générale, chez toutes les personnes en situation défavorable dans leurs contacts avec les structures ordinaires (p.ex. personnes avec handicap linguistique, personnes âgées, peu formées, etc.). Globalement, il s'agit ainsi d'améliorer la qualité de service des acteurs étatiques dans leur ensemble et de faire baisser les coûts qui pourraient résulter de la désintégration sociale. Parallèlement, l'administration publique a un rôle de modèle à jouer. Elle doit d'une part contribuer à la protection contre la discrimination sous toutes ses formes. Elle a d'autre part l'obligation d'imposer l'ordre juridique à tous les habitants du pays et fait office d'exemple pour la cohabitation dans un esprit de respect et de tolérance.

Situation actuelle concernant le rôle des acteurs étatiques

L'administration publique en Suisse, et même par rapport aux autres pays, offre une bonne qualité de service en général. L'Etat et l'administration ont subi ces dernières années une forte pression au changement et ont connu des impulsions de modernisation dans de nombreux secteurs. Il s'est agi le plus souvent d'introduire des concepts de nouvelle gestion publique ("gestion administrative axée sur les résultats", etc.), appliqués dans le but de s'acquitter de la mission étatique de manière plus efficiente et plus économe. L'accomplissement des tâches doit s'orienter davantage sur les besoins de la population, un principe dont les immigrés devraient également profiter.

Dans le cadre des efforts d'amélioration des capacités de service étatiques en matière de promotion de l'intégration des étrangers, on emploie généralement le terme d'"ouverture transculturelle". "L'ouverture transculturelle" signifie que les services étatiques (ou non-étatiques, cf. chap. 4.2) adaptent et orientent leurs prestations de telle sorte à prendre en compte de manière ciblée les besoins particuliers ou supplémentaires des immigrés en les plaçant sur un pied d'égalité ou en leur permettant un accès aux mêmes

conditions. L'"ouverture transculturelle" s'articule donc de manière différente selon le type et les compétences d'un service administratif. Enfin, l'"ouverture transculturelle des institutions" peut aussi viser à ce que la diversité de la société se reflète dans la composition du personnel des institutions et que les collaboratrices et collaborateurs soient recrutés, rémunérés et employés en fonction de leurs capacités. L'engagement de personnes issues directement de l'immigration s'est avéré une des mesures les plus efficaces et les moins onéreuses favorisant l'ouverture des institutions. Ces personnes ont fréquemment pour rôle d'"ouvrir les portes" et contribuent à améliorer l'accessibilité des offres; elles permettent la médiation interculturelle tant "en interne" que vers l'extérieur et renforcent la qualité de l'institution. En outre, l'"ouverture transculturelle" peut comprendre des mesures telles que la traduction d'informations dans les langues d'immigration les plus usuelles ou le recours à des services d'interprétariat communautaire. "L'ouverture transculturelle" signifie aussi que le personnel amené à être en contact fréquent avec le citoyen suit une formation en compétences transculturelles.³⁵

Des approches d'"ouverture transculturelle" existent déjà en Suisse. La documentation (annexe) fournit une vue d'ensemble de la situation actuelle. Elle ne donne aucune indication concrète sur les dépenses pour l'"ouverture culturelle". En 2006, on a tenté d'évaluer ces dépenses pour la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires.³⁶ Le montant total avoisine certainement plusieurs centaines de millions de francs par an. Il s'est néanmoins avéré difficile d'opérer une distinction claire entre les dépenses courantes des structures ordinaires et la part consacrée à la promotion de l'intégration. Il faut notamment retenir que les prestations étatiques des structures ordinaires sont en principe à la disposition de la population entière et que, de plus, elles sont aussi financièrement supportées par la population migrante.

Enjeux concernant le rôle des acteurs étatiques

Il manque en Suisse des preuves factuelles que la population immigrée accède aux services de l'administration et qu'elle profite de la qualité de leurs prestations. Font notamment aussi défaut des études pratiques qui montrent très concrètement où et comment l'intégration des étrangers est entravée par l'administration, voire peut même des cas d'exclusion de personnes étrangères. Mais les études existantes ainsi que les analyses et expériences de l'étranger montrent combien il est important et impératif d'agir dans le secteur de la promotion de l'intégration des étrangers. Ces documents prouvent que la cause des discriminations, réelles mais parfois aussi seulement appréhendées, relève notamment de procédés organisationnels, de l'absence de qualifications et d'engagement du personnel³⁷. C'est aussi parfois la difficulté d'accéder à une institution - "la peur du seuil" - qui constitue l'obstacle à une prestation de qualité supérieure. D'autres entraves sont les difficultés de compréhension linguistiques ou culturelles, le manque d'information ou l'existence (de part et d'autre) de préjugés. Par ailleurs, un important défi se pose du fait de la difficulté d'atteindre certains groupes cibles, p.ex. les parents d'élèves, et de les faire participer. D'autres problèmes relèvent de l'hétérogénéité de la "clientèle" étrangère et des différences considérables dues aux origines culturelles et au statut juridique et social.

Bien que la citoyenneté ne soit plus requise dans de nombreux domaines en Suisse,³⁸ les personnes issues de l'immigration occupant des postes dans des services publics ou bénéficiant de subventions publiques (écoles, jardins d'enfants, santé publique, administration, etc.) sont sous-représentées et n'occupent généralement que des emplois non qualifiés. Si, concrètement, cette situation peut résulter de problèmes linguistiques ou d'une formation insuffisante, elle est souvent aussi étroitement liée à la non-reconnaissance

³⁵ Par compétence transculturelle on entend la faculté d'appréhender et de comprendre des cadres de vie individuels dans une situation particulière et dans différents contextes, et d'en déduire les comportements adéquats.

³⁶ Office fédéral des migrations (2006): Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse.

³⁷ Cf. p. ex. Stadt Wien (2002): Migration, Integration, Diversitätspolitik. Europaforum Wien.

³⁸ Ceci s'explique aussi en partie par le fait que l'exercice de la puissance publique requiert des rapports de travail avec des personnes ayant la citoyenneté suisse. Pour le personnel fédéral, cf. art. 23 ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers).

d'une formation ou au statut du séjour prévu par le droit des étrangers. De plus, des préjugés à l'encontre de certains groupes de la population immigrée diminuent souvent leurs chances de candidature.

En résumé, on peut retenir l'absence quasi-totale dans les institutions publiques et l'administration de concepts d'"ouverture transculturelle" qui soient rigoureux et solidement étayés. L'approche consistant à aborder les situations de diversité sous l'angle des ressources est à un stade embryonnaire ou n'est que d'ordre ponctuel. Une des causes non-négligeables de ces lacunes est que l'ouverture des institutions constitue un long processus qui suppose que lesdites institutions et leur personnel soient globalement disposées à y réfléchir et à évoluer. Il est fréquent que les communes de taille moyenne ou petite ne disposent pas des connaissances techniques sur les questions de diversité. Sur fond de pression à l'économie et aux réformes exercée sur les pouvoirs publics, ces communes risquent bien d'être débordées.

Le défi consiste donc d'abord à prévoir des ressources humaines et financières ainsi que des compétences techniques pour l'"ouverture transculturelle". Ceci concerne notamment les structures et les mesures de la promotion de l'intégration spécifique qui fournissent l'appui technique nécessaire à ce genre de processus. Le soutien aux institutions et organisations étatiques dans la gestion de la diversité multiculturelle de la société fait partie des tâches de base des acteurs de la promotion de l'intégration spécifique. Or ces personnes sont à ce jour fortement accaparées par des tâches opérationnelles. Elles parviennent à peine à fournir un travail de base stratégique, à relever et mettre en réseau les mesures des structures ordinaires et à contribuer à leur développement (cf. chap. 4.3). Ensuite, il faut encore améliorer les bases pour le domaine de la promotion de l'intégration dans l'administration. Pour maîtriser la diversité dans la gestion de la clientèle, il faut des outils d'aide simples, concrets, et faciles à employer ainsi que des instruments pratiques dont l'administration peut rapidement tirer profit.

Action requise concernant le rôle des acteurs étatiques

Une amélioration durable et plus poussée de la promotion de l'intégration par les acteurs étatiques grâce à des "processus d'ouverture transculturelle" suppose d'abord la volonté politique et l'octroi de mandats du côté des décideurs aux niveaux de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes (cf. chap. 5). En outre, il faut prévoir les conditions d'organisation nécessaires en engageant, d'une part, des employés spécialisés et formés dans les services compétents et, d'autre part, en renforçant et mandatant expressément les services de la promotion spécifique (délégués à l'intégration) (cf. chap. 4.4).

La mise en œuvre de ces mesures requiert de libérer des fonds supplémentaires.³⁹ Selon le principe de la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires, le financement doit être assuré dans le cadre du budget concerné. Pour relever le défi actuel de l'"ouverture transculturelle", il est cependant proposé que, à court terme, on puisse déroger à cette compétence financière dans le cadre des budgets des structures ordinaires. Dans l'idée d'une promotion de l'intégration flexible et adaptée aux circonstances du moment, il faut vérifier de cas en cas dans quelle mesure des démarches d'"ouverture transculturelle" dans les domaines les plus importants des structures ordinaires doivent être soutenues par le biais des budgets de la promotion de l'intégration spécifique (cf. chap. 4.4).

³⁹ Un échange sur le thème de l'ouverture transculturelle à l'assemblée de la Conférence des délégués de l'intégration du 11/12 mars 2009 à Frauenfeld a débouché à cet égard sur une première évaluation qui mérite d'être approfondie. Il en ressort que les moyens financiers supplémentaires pour toute la Suisse se chiffrent à quelque 50 millions de francs par année, notamment dans les secteurs prioritaires (cf. chap. 4.3).

4.2 Contribution/rôle des acteurs non-étatiques (économie, société civile) dans la politique de promotion de l'intégration des étrangers

L'élément déterminant pour la réussite de la politique d'intégration des étrangers est que toutes les institutions de la société participent au processus et réagissent aux nouveaux défis. L'intégration ne saurait être déléguée à l'Etat ni à certains organes qui en assumeraient la responsabilité. L'économie et les organisations de la société civile doivent, elles aussi, réfléchir à la manière dont elles peuvent consentir ou encore renforcer leurs efforts pour faire barrage à la discrimination et pour promouvoir l'intégration.

Situation actuelle concernant le rôle des acteurs non-étatiques

Economie: Tant les partenaires sociaux que certaines entreprises s'engagent parfois très concrètement pour améliorer la situation de la population immigrée légalement admise sur le marché du travail, contribuant ainsi à leur intégration. Plusieurs rapports formulent des recommandations dans ce sens et proposent des mesures de mise en œuvre concrètes, lesquelles ont d'ailleurs été parfois acceptées et ponctuellement mises en œuvre.⁴⁰ Il reste néanmoins encore beaucoup à faire à cet égard en Suisse: selon les conclusions d'une étude de 2006, si beaucoup de cadres en Suisse sont d'avis qu'une diversité dans la composition du personnel d'une entreprise revêt, et continuera de revêtir, une grande importance, on est, en réalité, relativement peu avancé pour ce qui est des mesures institutionnalisées propres à réaliser cette diversité. Il y a en outre le risque que, en période de difficulté économique, le facteur diversité soit relégué à l'arrière plan.

Les organisations de la société civile sont un élément porteur de l'économie suisse; on leur attribue un grand potentiel d'intégration. Les processus d'ouverture dans ce domaine permettent la participation par la rencontre et l'échange. Les organisations étant extrêmement diverses, elles permettent à d'autant plus de sensibilités différentes de s'exprimer. Certaines ont reconnu qu'elles étaient gagnantes - tant pour elles-mêmes que pour la réalisation de leurs objectifs - en ne recrutant pas seulement un personnel suisse mais aussi d'origine étrangère de façon ciblée. D'autres groupements préfèrent mettre en avant les inconvénients d'une ouverture et se concentrer sur un seul cercle de personnes. On note enfin une troisième tendance: il s'agit des institutions de la société civile qui ne se sont jamais penchées sur ce problème mais qui seraient parfaitement disposées à entreprendre les démarches nécessaires.⁴¹ Dans le cadre de son programme de points forts, la Confédération a soutenu dans les années 2004-2007 les projets qui visaient une ouverture des institutions existantes, notamment celles de la société civile pour tous les groupes de population.

Un rôle significatif dans l'intégration est joué par les organisations d'immigrés du fait qu'elles informent leurs membres et qu'elles aident celles et ceux qui viennent d'arriver à s'adapter à leur nouvel environnement. Ces organisations sont d'importants interlocuteurs pour les institutions et les autorités suisses.

Enjeux concernant le rôle des acteurs non-étatiques

Les expériences et recherches récentes montrent que la réussite de l'intégration, notamment dans la formation et le travail, est étroitement liée aux contacts avec l'environnement local, avec les associations et les fédérations sportives, avec les entreprises ou dans la vie associative des quartiers et de la commune. Ainsi, par exemple, l'absence d'échange entre les parents et l'école ou le voisinage porte préjudice à la réussite scolaire de leurs enfants. L'absence de contacts ou l'utilisation maladroite des réseaux de relations

⁴⁰ Cf. p. ex. Commission fédérale des étrangers (2003): Intégration et travail. Champs d'activité, acteurs et domaines à développer dans l'optique de l'amélioration du statut des étrangers dans le marché suisse du travail. Conférence tripartite sur les agglomérations (2005): Entraves juridiques à l'intégration des étrangers: exploration et pistes d'intégration.

⁴¹ Dans le cadre d'un travail particulier, l'ancienne Commission fédérale des étrangers (CFE) s'est penchée sur le thème "Ouverture des institutions" et a commandé des études à ce sujet. Cf.: http://www.ekm.admin.ch/fr/themes/ouverture_institutions.php.

tout comme le manque d'informations freinent l'accès à la formation professionnelle. Une bonne acquisition de la langue locale dépend non seulement de l'assiduité aux cours mais aussi de la possibilité de mettre les connaissances linguistiques en pratique dans la vie quotidienne.

Si on peut favoriser voire exiger en se fondant sur des bases légales claires un esprit d'ouverture de la part de l'administration publique ou des organisations mandatées par l'Etat, ce ne saurait être le cas d'organisations de la société civile qui opèrent sans subventions publiques ni délégation de tâches étatiques (cf. chap. 4.1). On reconnaît aux organisations de la société civile un réel potentiel d'intégration et elles constituent aussi un élément porteur de la société. Mais des raisons démographiques et des modes de vie de plus en plus individualisés les menacent progressivement dans leur rôle et leurs fonctions. Dans ce sens, l'intégration de tous les groupes communautaires peut également contribuer au développement durable de la société civile et de leurs organisations.

Action requise concernant le rôle des acteurs non-étatiques

La promotion de l'intégration ne doit pas se limiter à des appels lancés aux acteurs non-étatiques. Il revient aux acteurs étatiques d'associer les acteurs économiques et de la société civile dans leurs domaines de compétence, de convenir d'une vision commune du problème et d'élaborer en partenariat les mesures qui s'imposent. Il faut notamment accueillir les représentations et les organisations des immigrés. Afin de motiver ces acteurs pour les processus d'ouverture, il faut du côté étatique créer des incitations et des conditions cadre favorables. Mais on attend aussi de ces acteurs étatiques qu'ils propagent l'"ouverture transculturelle" en donnant le bon exemple. De leur côté, les acteurs non-étatiques sont invités à apporter une contribution active à l'intégration des immigrés.⁴² Des propositions concrètes de mise en œuvre à ce titre se trouvent dans la documentation pour chacun des secteurs (annexe).

4.3 Domaines d'action prioritaires pour la promotion de l'intégration dans les secteurs des structures ordinaires

La question de savoir si et, le cas échéant, de quelle manière et avec quelle qualité les étrangers ont accès aux diverses institutions se pose dans des termes différents en politique de la formation que, p. ex., en politique sociale, de la santé ou dans le secteur de l'économie et du marché du travail. Accès et qualité ne sont pas un "simple" problème de gestion administrative, mais relèvent de la "pertinence" de la politique menée dans le domaine en question.

Dans ce contexte que, on a défini dans le processus CTA trois domaines d'action prioritaires qui portent en soi le plus grand potentiel de développement de la politique suisse de l'intégration des étrangers au sein des structures ordinaires pour ces prochaines années: formation, travail et intégration sociale. Toute extension de mesures dans ces domaines considérés comme prioritaires doit, comme c'est le cas dans les autres secteurs, cadrer avec les travaux déjà en cours.

S'inspirant d'une analyse de la situation actuelle et des enjeux futurs, la direction de projet a mis au point des recommandations à l'attention des décideurs et services compétents pour les domaines en question (cf. annexe). En résumé, par domaine prioritaire:

- *Formation*: Il faut notamment examiner et développer des concepts, ainsi que les programmes ou mesures qui en découlent, dans l'éducation de la *petite enfance* (capacités sociales et cognitives des enfants, association des parents, formation et formation continue des personnes d'encadrement, ancrage et coordination transsectoriels, promotion précoce du langage), la *formation formelle* (mo-

⁴² C'est ainsi que, p. ex. dans le cadre du plan national sur l'intégration en Allemagne, des acteurs de la société civile et du monde économique se sont déterminés sur des mesures concrètes en faveur de la promotion de l'intégration dans leurs domaines respectifs en recourant à l'instrument de "l'engagement personnel" ("Selbstverpflichtung"). Cf. : <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan>.

dèles scolaires intégrateurs, réduction de la part des enfants dans les écoles spéciales, coopération avec les parents, mise en place d'une offre suffisante de promotion linguistique, promotion de la formation et des compétences interculturelles, garantie des passages école -> formation professionnelle -> monde du travail avec offres adéquates), la *formation continue* (offre de formation de rattrapage) et la *protection contre les discriminations* (sensibilisation et habilitation des enseignants, mise à disposition de professeurs assistants formés et de services de conseil, vérification des procédures).

- *Travail*: Il faut notamment examiner et développer des concepts, ainsi que les programmes ou mesures qui en découlent, en matière d'*ouverture transculturelle* (gestion de la diversité, recrutement du personnel, développement du personnel), dans la *formation professionnelle et l'emploi* de certains groupes-cibles (mesures de formation pour personnes peu qualifiées), dans la *promotion de l'activité indépendante* ainsi que la *protection contre les discriminations* (sensibilisation, conseil).
- *Intégration sociale*: Il faut examiner et développer des concepts, ainsi que les programmes ou mesures qui en découlent, dans les secteurs de l'*intégration dans les communes et les zones d'habitation* (aménagement de zones d'habitation avec besoin particulier en association avec les personnes concernées - projets urbains, soutien à des associations), dans la *promotion de la participation* (participation, rencontres constructives) ainsi que la *promotion de la cohabitation pacifique* (reconnaissance, appréciation, appartenance subjective et identité multiple).

4.4 Domaines d'action prioritaires de la promotion de l'intégration spécifique

Les considérations ci-après portent sur les efforts de l'Etat en faveur de la promotion de l'intégration spécifique. Il se trouve en plus - parfois avec subventionnées par l'Etat ou chargées de mandats de prestation - nombre d'institutions, organisations et associations qui sont des acteurs indispensables dans la promotion de l'intégration. Ainsi, les syndicats, certaines entreprises innovantes ainsi que la Croix-Rouge suisse ou des œuvres d'entraide ecclésiastiques gèrent une large offre d'intégration sous forme de conseil, explication, cours pratique, médiation, etc. L'engagement bénévole et financé par des dons des ONG, associations et Eglises ne peut pas être chiffré. Les mesures de la promotion de l'intégration spécifique sont spécialement indiquées là où les structures ordinaires n'offrent rien ou ne peuvent pas répondre aux besoins de certains groupes-cibles et là où ces mesures peuvent contribuer à améliorer l'ouverture et l'orientation des offres des structures ordinaires (cf. chap. 4.1 et 4.2).

Situation actuelle de la promotion de l'intégration

Depuis 2001, l'Office fédéral des migrations (ODM), responsable du secteur au niveau fédéral, finance la promotion de l'intégration des étrangers spécifique à raison de 14 millions de francs (16 millions dès 2009) dans le cadre de programmes de points forts quadriennaux.⁴³ Depuis 2009, la majeure partie des crédits est versée directement aux cantons conformément à des accords-cadres qui reposent sur des programmes cantonaux. Ceci concerne le point fort 1 intitulé "Langue et formation", qui a pour objet le financement d'offres de cours de langues et de formation pour les personnes n'ayant pas, ou peu, accès aux structures ordinaires. Les cantons sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle de ce point fort tandis que la mise en place de services et de centres de compétence en matière d'intégration (point fort 2) ainsi que le soutien à des projets pilotes innovateurs d'importance nationale (point fort 3) relèvent de la compétence de l'ODM.

Les cantons et de nombreuses villes se sont dotés de services spécialisés ou de délégués à l'intégration chargés des tâches de coordination, de conseils, d'information et de promotion. Ces services cantonaux et communaux disposent de leurs propres crédits pour la promotion de l'intégration spécifique. Selon un relevé basé sur les chiffres de 2008, un montant de quelque 30 millions de francs est consacré ainsi chaque

⁴³ Art. 55 LEtr et art. 87 et 88 ainsi que 91 al. 4 LAsi, art. 11 à 19 OIE. De 2001 à 2007 le crédit a été géré par la Commission fédérale des étrangers.

année à la promotion de l'intégration spécifique des étrangers aux niveaux cantonal et communal. Les cantons et les villes financent en outre d'autres mesures, notamment dans le domaine de l'intégration sociale.

Depuis plusieurs décennies, il existe dans les agglomérations des organisations non-gouvernementales offrant conseil et assistance aux immigrés. Ces ONG ont une fonction de plaque tournante dans le domaine du conseil (consultations, compétence interculturelle, réseautage avec les organisations d'étrangers) et de l'accompagnement (projets des structures ordinaires, projets spécifiques d'associations et d'organisations d'étrangers ainsi que conseil). Ces organismes organisent souvent des séances d'accueil ou d'information. De plus, certains d'entre eux gèrent des cours de langue et d'intégration ou font connaître ce type d'offres aux immigrés. En règle générale, ces structures et activités sont largement subventionnées par les cantons et/ou les communes. Dans le cadre de son programme (point fort 2), la Confédération conclut des mandats de prestations avec les services désignés par le canton.

Bénéficient également d'une aide financière de la Confédération les services professionnels d'interprétariat communautaire. Outre la traduction linguistique, l'interprétariat communautaire recouvre aussi la fonction d'intercession pour l'explication de termes, de notions, de structures sociales et de contextes culturels. Les interprètes communautaires sont pour la plupart actifs dans le secteur de la santé, du social et de l'éducation; ils ont généralement des liens avec les services de médiation. La profession est soumise à des normes déontologiques depuis quelques années.⁴⁴

Pour la promotion de l'intégration de personnes relevant de l'asile, la Confédération a développé dès les années 80 - en collaboration avec les œuvres d'entraide et dernièrement sous la houlette opérationnelle de l'OSAR - un programme (doté de 3 à 4 millions de francs par an) et mis en œuvre dans ce cadre des projets de promotion de l'intégration pour les réfugiés.⁴⁵ L'entrée en vigueur de la loi sur l'asile (LASi) révisée au début 2008 a induit un changement de paradigmes dans le système de financement de l'asile: selon les art. 87 LEtr, 88 LASi et 18 OIE, la Confédération verse directement aux cantons des "forfaits d'intégration", soit un montant de 6000 francs par réfugié reconnu et par personne admise à titre provisoire (total 2008: environ 38 millions) pour des mesures de promotion de l'intégration professionnelle et sociale.⁴⁶

L'intégration de personnes relevant de l'asile ressortit généralement aux services de coordination en matière d'asile et de réfugiés. Vu la forte proportion de réfugiés et, dans une moindre mesure, de personnes relevant de l'asile dépendant de l'aide sociale, ceux-ci bénéficient depuis longtemps de programmes d'occupation et de mesures d'intégration professionnelle et sociale de l'aide sociale. Certains cantons ont mis au point des programmes de mise en œuvre destinés à promouvoir de manière ciblée l'intégration des personnes relevant de l'asile et financés en partie par les forfaits d'intégration. Le montant des dépenses annuelles des cantons pour l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire ne peut pas être calculé avec précision; il doit se situer cependant autour de quelques dizaines de millions de francs en tout.

⁴⁴ L'ODM soutient actuellement 16 services professionnels d'interprétariat communautaire dans les cantons. En 2007, on compte via ces services environ 42'000 recours (66%) à des interprètes communautaires dans le secteur de la santé. La professionnalisation a été spécialement encouragée par l'Office fédéral de la santé publique et par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Il existe aujourd'hui des normes avec le certificat INTERPRET et, depuis peu, le certificat fédéral de capacité; près de 500 personnes en sont titulaires.

⁴⁵ Suite au changement de compétences dans le secteur de l'aide sociale pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, la mise en œuvre du programme d'intégration a été en 2000 transférée de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), qui opère par un mandat de prestations.

⁴⁶ En 2006 et 2007, l'ODM a soutenu en outre l'extension et la conversion de projets d'intégration existants pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire (700 places, 2 millions de francs par an)(ainsi que trois projets pilotes ("Apprentissage pour réfugiés": 50 places, annuellement env. 1 million de francs), grâce à quoi le taux d'emploi a pu légèrement augmenter, l'évolution de la conjoncture ayant toutefois également aidé. Le mandat légal pour la promotion de l'intégration se rapporte aussi en particulier aux réfugiés victimes de traumatismes et personnes admises à titre provisoire (art. 91 LASi) ainsi qu'aux personnes relevant du domaine de l'asile (cf. aussi art. 44 al. 2 OA2), raison pour laquelle un crédit fédéral spécial d'un montant de 600'000 francs par an permet de soutenir des projets spécifiques pour ce groupe-cible.

Enjeux dans la promotion de l'intégration des étrangers spécifique

Les enjeux dans la promotion de l'intégration spécifique sont la professionnalisation généralisée des structures existantes sur des bases solides et contraignantes et le renforcement de ces structures selon les besoins; il s'agit aussi de les compléter ponctuellement par de nouvelles mesures:

Accessibilité précoce et globale: Les premiers mois sont importants pour mettre à profit les potentiels des immigrés et donc leurs chances de s'intégrer. Il importe dès lors de transmettre aussi tôt que possible les informations requises et donner au besoin un conseil ciblé, il faut également mentionner les offres qui permettent aux immigrés d'envisager un avenir et de se développer, dans l'idée de prévenir tout risque assez tôt. Les prescriptions actuelles en matière d'information sont lacunaires et concordent peu avec les besoins individuels. Il faut notamment développer aussi un système qui réponde aux nouveaux défis auxquels la promotion de l'intégration est confrontée avec l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Conseil spécialisé et suivi de projet: L'ouverture transculturelle (cf. chap. 4.1 et 4.2) des acteurs étatiques et non-étatiques dans les structures ordinaires ne peut réussir que si elle s'inscrit dans un contexte stratégique avec plans d'action et mesures concrètes (cf. chap. 5) et qu'elle s'appuie sur des directions de projet professionnelles, des savoirs et un conseil compétents. Il convient à l'avenir de renforcer et optimiser cette tâche.

Mesures spécifiques à des groupes-cibles: Des mesures spécifiques se justifient pour combler des lacunes dans les prestations des structures ordinaires.⁴⁷ Il faut en outre configurer ces mesures pour qu'elles contribuent autant que possible à créer les conditions d'accès aux prestations ordinaires. Les mesures spécifiques à des groupes-cibles actuelles, notamment dans les domaines de l'accompagnement individuel et des cours de langues et d'intégration, sont parfois loin de répondre au besoin.

Intégration sociale: Le processus CTA a démontré l'importance, pour la réussite de l'intégration dans les secteurs de la formation et du travail notamment, des contacts dans l'entourage immédiat, au sein des associations et sociétés sportives, des entreprises, ou de la vie communautaire du quartier ou de la commune. Le défi consiste là à renforcer les échanges sur place.

Action requise dans la promotion de l'intégration des étrangers spécifique

Pour relever les défis identifiés, l'action requise se détaille comme suit:⁴⁸

Accueil, première information et au besoin premier conseil pour tous les nouveaux arrivants (1): Un accueil rapide et généralisé de tous les nouveaux arrivants permet une information flexible et adaptée aux besoins de chacun sur les offres des structures ordinaires et de la promotion de l'intégration spécifique. A la lumière des expériences faites à l'étranger (France, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande) et de la pratique récemment introduite dans le canton de Lucerne, il est recommandé de prévoir, en plus de l'information générale (p. ex. séance d'accueil, remise de documents d'information, coordonnées de services utiles), un accueil et une information individuelle de chaque immigré avec, au besoin, un premier conseil et service d'orientation.⁴⁹ Partant des quelque 100'000 immigrés par an, les frais supplémentaires en personnel à prévoir au niveau suisse seraient d'environ 15 millions de francs, à charge de la Confédération et des cantons.

⁴⁷ Par exemple, env. 7% des étrangers exerçant une activité lucrative n'ont pas l'occasion, ni sur leur lieu de travail ni dans leur entourage social, d'utiliser une langue régionale. De même les personnes ayant des obligations familiales et n'exerçant aucune activité lucrative notamment n'ont guère l'occasion d'apprendre et d'exercer une langue nationale. Il existe déjà aujourd'hui des mesures spécifiques en l'espèce. Ces mesures sont également justifiées là où elles complètent judicieusement les structures ordinaires pour un petit groupe ayant des exigences spécifiques (p.ex. mesures pour les personnes traumatisées relevant de l'asile).

⁴⁸ L'estimation des moyens financiers requis indiqués pour les différentes rubriques est tirée d'analyses déjà effectuées et de renseignements fournis par les services cantonaux (p.ex. rapports de l'ODM, rapports des cantons, évaluations de la promotion de l'intégration de la Confédération, etc.).

⁴⁹ Ceci correspond au mandat d'information que l'art. 56 LEtr impose à la Confédération, aux cantons et aux communes (cf. chap. 4.5).

Centres de compétence Intégration - conseil spécialisé et suivi de projet (2): Les services spécialisés et les centres de compétence pour les questions d'intégration, existants dans presque tous les cantons et toutes les villes et cofinancés par la Confédération, jouent un important rôle de plaque tournante. Il ressort toutefois clairement des résultats intermédiaires de l'évaluation du financement fédéral en cours que bon nombre de ces services sont trop petits pour fonctionner de manière durable. Pour atteindre la "masse critique" permettant d'organiser un service de conseil professionnel et un suivi de la politique d'intégration, pour garantir aussi des compétences dans les différents domaines, notamment en matière de protection contre la discrimination, il faut renforcer les instances existantes. Des estimations reposant sur les chiffres des cantons et des villes et communes ayant déjà ces services permettent d'évaluer les besoins supplémentaires à environ 6 millions de francs par an. Il faut aussi examiner les possibilités de concentration. Les moyens requis seraient à financer pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons et des tiers.⁵⁰

Mesures spécifiques à des groupes-cibles: Concernant certains groupes-cibles, il faut prendre les mesures ci-après pour prévenir des déficits d'intégration:

- *Service d'interprétariat communautaire et traduction ainsi que suivi individuel, visites à domicile, mentorat, médiation et conseils en cas de conflits (3)*: La traduction et l'interprétariat communautaire doivent être garantis lorsque c'est nécessaire,⁵¹ à savoir dans certaines situations liées au secteur de la santé et de la sécurité sociale ou de la formation. Il faut à cet égard continuer de promouvoir la professionnalisation des services d'interprètes. Dans certains cas, le recours ponctuel à l'interprétariat communautaire n'est pas suffisant. Pour certains petits groupes-cibles d'immigrés pris en charge dans le cadre de Case Management ou liés par des conventions d'intégration, des interventions périodiques par un accompagnement individuel sont nécessaires. Ces interventions peuvent être assurées par des personnes formées à cet effet, étant entendu qu'on peut là aussi favoriser le recours à des personnes du même environnement migratoire et bien intégrées ("mentorat culturel"). Selon les études disponibles, les moyens supplémentaires requis pour l'interprétariat communautaire et l'encadrement individuel se situent autour de 40 millions de francs. Il faudrait en outre coordonner ce financement avec les mesures qui concernent les prestations des structures ordinaires. La Confédération et les cantons devraient, à cet effet, subordonner le recours aux services d'interprétariat communautaire et de suivi personnel à certaines situations standards précises et régler de manière contraignante le financement de cette prestation.
- *Langue et formation (4)*: Actuellement, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes dépensent chaque année dans le domaine du droit des étrangers au sens strict quelque 20 millions de francs au titre de la promotion de la langue et de la formation pour les personnes difficilement accessibles, notamment les femmes élevant des enfants et n'exerçant pas d'activité lucrative. L'Office fédéral des migrations (ODM) octroie les subventions fédérales sur la base d'analyses des besoins et de programmes sous la forme de contrats-cadres avec les cantons. Une évaluation globale des analyses et des programmes au niveau cantonal fait ressortir que le besoin en matière de promotion de la langue et de la formation au niveau suisse est quatre à cinq fois plus élevé. Pour couvrir ce besoin, il faudrait au moins 60 millions de francs supplémentaires, à charge conjointement de la Confédération et des cantons (ainsi que villes et communes). Il conviendrait en outre d'harmoniser ce financement avec les mesures relatives aux prestations des structures ordinaires.
- *Mesures spécifiques pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire*: Actuellement, la Confédération dépense quelque 38 millions de francs par an dans le domaine de l'asile. Ces dépenses doivent être maintenues car elles répondent à un besoin avéré et garantissent une intégration précoce et ciblée de ce groupe de personnes exposé à des risques d'intégration particuliers (expérience de la fuite, traumatismes, etc.).

⁵⁰ Projection sur toute la Suisse, sur la base de l'offre existante et des moyens supplémentaires requis sur la base de valeurs empiriques dans les cantons, les villes et les communes suffisamment dotés (Base: BS, NE, Ville de Zurich).

⁵¹ La loi sur les langues, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2010 vraisemblablement, oblige les autorités fédérales, dans les rapports avec des personnes ne maîtrisant aucune des langues officielles, à employer dans la mesure du possible une langue comprise d'elles (art. 6 al. 5). D'une manière générale, les autorités fédérales s'efforcent d'utiliser un langage adéquat, clair et compréhensible (art. 7 al. 1).

Promotion de l'intégration sociale (5): Au vu des expériences réalisées par la Confédération dans le cadre de l'intégration des étrangers durant les années 2001 à 2007, il faut renforcer la promotion de l'intégration sociale.⁵² L'importance de ces projets a été relevée dans le cadre du processus CTA (cf. chap. 4.3). De même, l'évaluation du programme de points forts 2004 – 2007 de la Confédération a confirmé l'impact de ces projets. Il faut à ce titre prévoir (par analogie aux anciens programmes de points forts de la Confédération) des moyens financiers supplémentaires de quelque 10 millions de francs par année, à répartir entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes.

L'action requise peut se résumer comme suit: Les nouveaux arrivants doivent se voir offrir rapidement, obligatoirement et dans tout le pays, un accueil, une information et au besoin un premier conseil. Grâce à un service d'orientation ciblée, les personnes qui ont des besoins spécifiques en matière d'information et de conseil doivent être dirigées vers les structures ordinaires compétentes ou pouvoir bénéficier de mesures spécifiques (cours de langues et d'intégration, accompagnement, interprétariat communautaire, conventions d'intégration, etc.). A cet effet, il convient d'une part d'habiliter encore mieux ces structures pour qu'elles axent leurs prestations sur les immigrés. Il faut d'autre part mettre en place les mesures spécifiques aux groupes-cibles requises. Seule une coordination par service de conseil et de suivi spécialisé permettra d'atteindre ces deux objectifs. Finalement, il faut renforcer les mesures d'intégration sociale.

Moyens supplémentaires requis: L'action requise implique à plusieurs égards d'augmenter les ressources financières et humaines. Aujourd'hui, les pouvoirs publics dépensent pour une population étrangère de quelque 1,65 millions de personnes environ 45 millions de francs par an pour la promotion de l'intégration des étrangers (Confédération 16 millions, cantons: 20 millions; villes et communes: 10 millions). Un financement spécifique existe dans le domaine de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. La Confédération dépense à ce titre quelque 38 millions de francs par an. Les montants investis par les cantons étant du même ordre, la somme totale pour ce secteur avoisine les 70-80 millions de francs par an. Ce groupe de quelque 40'000 personnes présente des besoins particuliers voire spécifiques en termes d'intégration. Il faut poursuivre les efforts actuels d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Ceux-ci ne sont pas compris dans les calculs ci-dessous.

Dans le sillage du processus CTA, on a déterminé qu'il fallait prendre des mesures plus poussées en faveur de la promotion de l'intégration spécifique au sens d'un investissement dans le potentiel des immigrés et dans le but de prévenir tout déficit d'intégration. Parallèlement, il faut mieux coordonner la promotion de l'intégration dans les domaines asile et étrangers et la concevoir en principe indépendante du statut. Si ces mesures plus poussées sont prises, il convient d'augmenter les moyens financiers de l'ordre de quelque 130 millions de francs par an, à répartir entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Ainsi, les contributions des pouvoirs publics à la promotion de l'intégration spécifique passeraient à moyen terme de 45 millions de francs aujourd'hui à 175 millions de francs à l'avenir. Le tableau récapitulatif fait ressortir une estimation des moyens supplémentaires requis:

Mesures proposées	Moyens supplémentaires requis
1 Accueil, première information et év. premier conseil à tous les nouveaux arrivants	15 millions de francs
2 Centres de compétence Intégration - conseil spécialisé et suivi de projet	6 millions de francs
3 Interprétariat communautaire et traduction, suivi individuel, médiation et conseils en cas de conflit	40 millions de francs
4 Langue et formation	60 millions de francs
5 Promotion de l'intégration sociale	10 millions de francs
Total moyens supplémentaires requis	130 millions de francs

Cette première estimation doit être analysée plus précisément par les membres de la CTA (Conseil fédéral, gouvernements cantonaux, exécutifs des villes et des communes) dans le cadre des travaux de suivi, notamment dans les domaines 3 (interprétariat communautaire/Suivi/Conseil) et 4 (Langue et formation). Il

⁵² Alors que le programme des points forts 2004-2007 a consacré environ un quart des moyens pour la promotion de projets de la société civile, le programme actuel ne prévoit rien dans ce domaine.

faut examiner tout spécialement la question de savoir si une extension des mesures devrait passer par un financement spécial dans le cadre de la promotion de l'intégration spécifique ou par les budgets des structures ordinaires. Pour affronter les défis actuels, il est proposé qu'à court terme on déroge au principe des compétences financières dans le cadre du budget des structures ordinaires et que les mesures soient financées par le biais des budgets de la promotion de l'intégration spécifique (cf. chap. 4.1).

Gouvernance et mise en œuvre de la promotion de l'intégration spécifique: Au vu des résultats du processus CTA, il est recommandé à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes de renforcer la promotion de l'intégration spécifique et de la mettre en œuvre comme suit:

- Les cantons, les villes et les communes sont compétents pour la planification stratégique sur place et pour la mise en œuvre opérationnelle de la promotion de l'intégration. A cet effet, ils mettent au point des programmes qui prévoient les mesures d'intégration citées en fonction des besoins présents. Pour remplir les exigences de la Confédération en matière de cofinancement et pour financer des mesures d'intégration propres aux niveaux cantonal et communal, les cantons, les villes et les communes prévoient des crédits spécifiques pour la promotion de l'intégration.
- La Confédération soutient la promotion de l'intégration cantonale et communale. Elle contribue à la promotion de l'intégration spécifique en cofinçant les programmes correspondants. Ce faisant, elle veille au caractère contraignant dans la mise en œuvre (normes, assurance qualité) tout en accordant aux acteurs locaux la flexibilité et la marge de manœuvre permettant une mise en œuvre en fonction des circonstances (zones cibles). La Confédération réalise par ailleurs des projets pilotes pour le développement de la pratique d'intégration ainsi que des projets d'envergure nationale.
- En collaboration avec les cantons, les villes et les communes, la Confédération développe un système d'évaluation continue des besoins et de contrôle de qualité des mesures dans le domaine de la promotion de l'intégration spécifique (standards).

Afin d'assurer un développement ordonné et pérenne de la politique de promotion de l'intégration spécifique, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes prévoient suffisamment de temps pour se préparer et une augmentation des moyens financiers échelonnée sur plusieurs années.

4.5 Information

Lorsqu'ils arrivent en Suisse, les étrangers ont souvent laissé derrière eux, dans leur pays d'origine, des points de repère essentiels de leur vie antérieure et se retrouvent dans une société qui leur est souvent inconnue. Une intégration réussie suppose une bonne information sur son nouveau cadre de vie et de travail. La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) comporte un mandat d'information à la Confédération, aux cantons et aux communes. Ceux-ci assurent tout d'abord que soit dispensée aux étrangers une information appropriée concernant les conditions de vie et de travail en Suisse et en particulier leurs droits et obligations. Il s'agit en deuxième lieu de les rendre attentifs aux offres visant à faciliter leur intégration. Troisièmement, il convient d'informer la population entière sur la politique migratoire et la situation particulière des étrangers.⁵³

Situation actuelle concernant l'information

Nombreux sont les acteurs étatiques qui informent aujourd'hui déjà, sous diverses formes, en matière de politique de migration et de politique d'intégration des étrangers. Le législateur ayant laissé une grande latitude concernant la répartition des tâches dans le travail d'information, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) a demandé en 2007 un rapport sur la mise en œuvre du mandat d'information selon art. 56 LEtr. Ce rapport propose une répartition horizontale et verticale du travail dans le domaine de l'activité d'information officielle. La répartition horizontale suit le même principe que la promotion de l'intégration

⁵³ Art. 56 LEtr.

en général: l'information sur l'intégration est une tâche transversale qui doit être accomplie dans les structures ordinaires. Les services spécialisés compétents pour les questions d'intégration assument en premier lieu des fonctions de conception et de coordination à l'intention des structures ordinaires. Il relève du domaine de compétences des structures ordinaires qu'elles préparent les informations concernant leurs secteurs en temps utile et de manière globale et compréhensible.⁵⁴

Se fondant sur ce rapport, la CTA a adopté cinq recommandations pour optimiser les activités d'information.⁵⁵ La Confédération et les cantons sont surtout sollicités au niveau conceptuel et dans le domaine de la préparation de l'information tandis que les villes et les communes assument la responsabilité principale de la transmission. Conformément aux recommandations de la CTA, le travail d'information est développé à tous les niveaux pour mettre en œuvre de manière plus ciblée les trois éléments du mandat de l'article 56 LEtr, associer davantage les structures ordinaires et développer une culture de l'accueil. Beaucoup de cantons, villes et communes élaborent et mettent à jour leur matériel d'information destiné aux immigrés et organisent des séances d'information. De plus, des précautions ont été prises dans le cadre de la Conférence des délégués à l'intégration (CDI) en collaboration avec l'Office fédéral des migrations (ODM) pour harmoniser les travaux des différents niveaux.

Enjeux dans le domaine information

Malgré les nombreux efforts actuellement déployés, on constate des différences et des lacunes parfois considérables à tous les niveaux. Le rapport CTA critique surtout la mauvaise accessibilité et compréhensibilité de l'information. Il déplore aussi l'absence d'une certaine hospitalité et "culture de bienvenue". En outre, le public a été jusqu'ici trop peu explicitement renseigné sur la politique migratoire et la situation particulière des étrangers. Même le travail médiatique des structures ordinaires ne tient pas toujours compte du fait que leurs services doivent s'adresser à l'ensemble de la population résidente, donc y compris aux immigrés.

Action requise dans le domaine information

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes assurent que, sur la base de concepts ad hoc, les immigrés soient informés de manière ciblée sur le travail et la vie en Suisse et sur les offres de promotion de l'intégration. Le travail d'information est empreint d'hospitalité et d'une culture de bienvenue. En outre, la population entière est informée régulièrement et objectivement sur les questions en lien avec la migration et l'intégration, y compris des problèmes d'exclusion. Une mesure essentielle pour informer les immigrés consiste à mettre en place un système au niveau suisse pour l'accueil, la première information et le premier conseil (cf. chap. 4.4).

⁵⁴ Conférence tripartite sur les agglomérations (2008): Mise en œuvre du mandat d'information selon art. 56 LEtr. Rapport du GTT du 22 mai 2008 et recommandations de la CTA du 30 juin 2008. Cf.: http://www.tak-cta.ch/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=70&Itemid=82.

⁵⁵ 1. Les services en charge des questions d'intégration de tous les niveaux étatiques doivent élaborer un concept d'information sur la base du rapport; 2. Le travail d'information étatique doit être davantage empreint d'une "culture de bienvenue"; 3. Des lignes directrices doivent être élaborées à l'intention des structures ordinaires sur une information favorable à la cause des migrants; 4. La population est informée régulièrement sur la politique de migration et sur la situation des étrangers; 5. Des informations de base essentielles doivent être fournies aux nouveaux arrivants.

5. Gouvernance/coordination

Le principe de la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires se conforme aux compétences existantes: il obéit d'une part à la *répartition horizontale des compétences* d'après des points de vue objectifs (services administratifs compétents pour les questions d'instruction publique, travail, aide sociale, santé, culture, sécurité, etc.) et d'autre part à la *répartition verticale des compétences* dans le cadre de la structure étatique fédérale (Confédération, cantons, communes).

Situation actuelle en matière de gouvernance/coordination

Avec la LEtr, le mandat de coordination des mesures au niveau fédéral a été confié à l'Office fédéral des migrations (ODM) au sein du Département fédéral de justice et police (DFJP) (art. 57 LEtr). L'ODM assume la responsabilité de promouvoir l'intégration spécifique des étrangers tout comme des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Ces dernières années, la plupart des cantons ont eux aussi mis sur pied des services en charge de l'intégration ou nommé des délégués à l'intégration. La LEtr a rendu obligatoire la création d'antennes cantonales (art. 57 al. 3). Au niveau communal, ce sont surtout les villes qui se sont dotées de services ou de délégués ad hoc, certaines depuis un certain temps. Rentrent également dans les attributions de plusieurs services ou délégués cantonaux et communaux la lutte contre le racisme ou la protection contre la discrimination.

Concernant les services cantonaux et communaux ou les délégués, la réglementation varie considérablement tant du point de vue de la structure administrative à laquelle ils sont rattachés que de leur responsabilité en matière de promotion spécifique de l'intégration. Etats-majors ou subordonnés, les services en charge de l'intégration ou les délégués à l'intégration sont rattachés à des départements aussi divers que le département présidentiel, l'intérieur, les affaires sociales, l'économie publique, l'instruction publique ou encore justice et police. En matière de promotion de l'intégration spécifique, la compétence des services en charge de l'intégration ou des délégués se limite souvent aux personnes relevant du droit des étrangers. Pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, la compétence incombe aux coordinateurs asile ou réfugiés qui sont rattachés dans la plupart des cas aux départements ou offices cantonaux des affaires sociales. Raison pour laquelle la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a élaboré en 2007 à l'attention des gouvernements cantonaux le rapport "Coordination de la promotion de l'intégration dans les cantons" en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et l'ODM. Ce rapport présente les défis que pose la politique cantonale d'intégration et émet des recommandations pour remédier à l'éparpillement de la promotion spécifique de l'intégration au niveau cantonal.⁵⁶

Coordination horizontale

Au *niveau fédéral*, le Conseil fédéral assume depuis 2006 le pilotage stratégique de la politique d'intégration et a fait élaborer à cet effet un paquet de mesures (2006) qu'il a adopté (2007) tout comme le rapport annuel sur l'état de la mise en œuvre (pour la première fois fin 2008) (cf. chapitre 3.2). Aux fins de mise en œuvre et de coordination en interne au niveau fédéral du Rapport Mesures d'intégration 2007, le Conseil fédéral a mis en place le Groupe de travail interdépartemental pour les questions de migration (IAM) au

⁵⁶ Par souci de cohérence et d'efficacité, le rapport privilégie les modèles "Service spécialisé" ou "Service administratif" dans lesquels la responsabilité de la promotion spécifique de l'intégration des étrangers ainsi que des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire incombe à une seule unité administrative comme c'est le cas au niveau fédéral. Cf. www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Migration/KIF-Bericht_f.pdf.

niveau des directeurs des offices fédéraux concernés sous présidence ODM.⁵⁷ Au niveau technique, trois organes, en partie déjà existants et au sein desquels siègent également des représentations cantonales, ont été sollicités pour la coordination et le suivi des mesures.⁵⁸

Au *niveau cantonal*, la coordination horizontale s'établit tout d'abord au sein de différentes conférences politiques intercantionales, notamment par le truchement de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), compétente pour la politique des étrangers et d'intégration, ainsi que des conférences des directeurs chargées des structures ordinaires relevant de l'intégration.⁵⁹ Au niveau technique, on trouve la Conférence des délégués à l'intégration (CDI) ainsi que d'autres associations et conférences pour les structures ordinaires qui sont impliquées.⁶⁰ Concernant la collaboration horizontale, les modèles mis en place diffèrent d'un canton à l'autre. Ainsi, le canton de Bâle-Ville a créé INI, un réseau interdépartemental Intégration, au sein duquel sont représentés les services cantonaux concernés. En outre, un nouvel organe opérationnel a été institué pour coordonner la promotion de l'intégration au niveau du canton de Bâle-Ville et permettre une meilleure concordance entre les mesures prises dans le domaine du droit des étrangers et de l'asile.

Au *niveau communal*, les organes qui œuvrent à la coordination politique à l'échelon suisse sont notamment l'Association des communes suisses (AdCS) et l'Union des villes suisses (UVS) ainsi que l'Initiative des villes: politique sociale. Au plan technique, les délégués communaux à l'intégration sont regroupés au sein de la Conférence des délégués à l'intégration (CDI). Mais d'une ville ou d'une commune à l'autre, la collaboration entre les différentes unités administratives n'est pas réglée de la même manière. La Ville de Zurich, p. ex., a élaboré dans le cadre de son programme de législature 2006-2010 des mesures de politique d'intégration des étrangers portant sur six champs d'action (formation et langue, quartiers, administration, religion et société, activité lucrative, sensibilisation de l'opinion publique). La mise en œuvre de ces mesures est encadrée par une délégation à l'intégration du Conseil municipal sous la direction du secteur promotion de l'intégration au sein du service de développement urbain de la Ville de Zurich.

Quant aux intérêts des différents *acteurs de l'économie et de la société civile*, ils sont pris en compte par des associations organisées tant au niveau suisse qu'au niveau des régions linguistiques ou des cantons. On compte parmi ces organisations les partenaires sociaux, les organisations professionnelles, les institutions de protection et d'aide sociale, les Eglises et communautés religieuses ou encore les associations sportives et de jeunesse. Sans oublier les nombreuses organisations d'étrangers aussi bien nationales, régionales que locales qui sont des partenaires importants de l'Etat dans les questions de politique d'intégration des étrangers.

⁵⁷ Le 22 août 2007, le Conseil fédéral a rejeté la proposition de créer un poste de délégué-e en invoquant les motifs suivants: La création d'un tel poste ne génère pas moins mais plus d'interfaces, en ceci notamment que la politique d'intégration serait sortie du contexte de la politique migratoire (admission, asile). Il convient de ce fait de maintenir la compétence de coordination dévolue à l'ODM par le législateur.

⁵⁸ 1) Groupe interdépartemental Formation, emploi et main-d'œuvre étrangère (AGBA) sous présidence SECO. L'AGBA est complétée par des représentants cantonaux. 2) Le groupe de direction "Projets urbains" sous présidence de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). 3) Comité interdépartemental Intégration (IAI) sous présidence ODM. L'IAI est complété par d'autres offices fédéraux et représentants cantonaux. Les trois organismes spécialisés sont tenus d'informer sur toutes les questions de coordination relevant de l'intégration ainsi que concernant la mise en œuvre des mesures de l'IAM. IAM et organismes spécialisés tiennent 2 à 5 fois par an une séance sur le thème de l'intégration. L'ODM assure la coordination générale et l'échange d'informations entre les organismes spécialisés.

⁵⁹ On citera la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), la Conférence suisse des directeurs de la santé (CDS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ainsi que la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP).

⁶⁰ P. ex. l'Association des offices suisses du travail (AOST), l'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), la Conférence des agences AI, la Conférence suisse des directrices et directeurs de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CDOPU), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), l'Association des officiers de l'état civil, etc. La commission Education et migration (CEM) au sein de la CDIP réunit les services de contact pour l'éducation interculturelle dans les cantons.

Coordination verticale

La coordination verticale entre les trois niveaux étatiques est elle aussi assurée par de nombreux organes politiques et techniques. Dans les relations Confédération-cantons, les conférences politiques intercantonnales mentionnées ainsi que les conférences et organisations techniques jouent un rôle important au niveau politique par le fait que les services fédéraux compétents ont le droit d'y siéger régulièrement voire même d'en être membres. Dans les relations canton-communes, la coordination s'opère de façon identique par le biais de conférences politiques et techniques correspondantes, d'associations ou d'autres formes de collaboration verticale.

En tant que plate-forme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) est la seule forme institutionnalisée de collaboration verticale commune aux trois niveaux étatiques. La politique des étrangers et d'intégration a constitué dès le début un point fort du programme de travail de la CTA.⁶¹ Avec la Conférence des délégués à l'intégration (CDI), le domaine de l'intégration est aussi doté au niveau technique d'une plate-forme permanente pour la collaboration verticale, institutionnalisée dans les relations cantons – villes/communes et associant le niveau fédéral.⁶²

Enjeux en matière de gouvernance/coordination

Le principe de la promotion de l'intégration dans les structures ordinaires fait qu'aux trois niveaux étatiques des acteurs différents sont compétents pour le règlement matériel et le financement d'instruments et de mesures dans plusieurs domaines politiques relevant de la politique d'intégration des étrangers et qu'ils sont donc également impliqués dans le pilotage et la promotion de ladite politique. Cette responsabilité partagée pose des exigences élevées à la coordination horizontale et verticale, aux niveaux tant politique que technique.

Si la contribution de la Confédération se limite principalement à un rôle stratégique au niveau de la législation et de la promotion ponctuelle, la compétence d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures relevant de la politique d'intégration (instruction publique, santé, affaires sociales, sécurité, développement du territoire, culture, religion, droits politiques, etc.) est en général du ressort des cantons ainsi que des villes et communes.

Dans ce contexte, il s'avère difficile de garder une vue d'ensemble et de formuler une politique cohérente à l'échelle nationale à partir de cette diversité des politiques d'intégration fédérale, cantonales et communales. Il convient donc d'assurer une prestation de coordination verticale via les trois niveaux étatiques à même de garantir une concordance entre les politiques menées par la Confédération, les cantons ainsi que les villes et communes, et d'assurer leur complémentarité et leur soutien mutuel. Le même objectif requiert à chaque niveau étatique une coordination horizontale transsectorielle.

Finalement, il est à noter que plusieurs questions de politique sociale en interrelation avec la politique d'intégration des étrangers ont été débattues parallèlement au sein d'organes et commissions ad hoc ou dans le cadre d'organisations de projet temporaires – généralement en associant les différents niveaux étatiques et acteurs de la vie civile.⁶³ Sur cette question, les acteurs impliqués sont invités à examiner comment faire

⁶¹ Sous le patronage de la CTA, la première Conférence nationale sur l'intégration des étrangers a eu lieu le 19 mai 2005 à Bienne. D'autres jalons ont été posés avec les rapports et recommandations de la CTA sur la suppression des entraves juridiques à l'intégration des étrangers (2004) et sur la mise en œuvre du mandat d'information selon art. 56 LETr de même qu'avec le processus CTA sur l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers (2008/2009).

⁶² L'ODM, le Service fédéral de lutte contre le racisme ainsi que les secrétariats des commissions fédérales pour les questions de migration (CFM) et contre le racisme (CFR) sont régulièrement invités aux séances de la CDI.

⁶³ Ainsi, à titre d'exemple, le thème de l'éducation de la petite enfance, d'une importance majeure en politique d'intégration des étran-

converger utilement leurs activités afin de créer des synergies et d'éviter les doublons.

Action requise en matière de gouvernance/coordination

Horizontalement à chaque niveau étatique (Confédération, cantons, communes)

*Volonté politique de développer et de mettre en œuvre des stratégies et des plans d'action:*⁶⁴ En tant que tâche transversale, la politique d'intégration et de promotion de l'intégration des étrangers exige une approche systématique et transsectorielle à chaque niveau étatique (cf. chapitre 4.1). Ceci suppose une volonté politique et un mandat ciblé de la part des instances de décision politiques (p. ex. exécutifs). Il convient de développer des stratégies et des plans d'action axés sur la mise en œuvre et basés sur l'évaluation des besoins ainsi qu'un état des lieux de toutes les activités relevant de l'intégration auprès des acteurs étatiques et non-étatiques, et ce aux fins de définition des champs d'action et mesures à prendre en politique d'intégration des étrangers (voir p. ex. le rapport sur les mesures d'intégration 2007 de la Confédération). La mise en œuvre de ces stratégies et plans d'actions exige que soient créées des bases organisationnelles, financières et légales.

Organes de coordination aux niveaux politique et technique: Le développement et la mise en œuvre des stratégies et plans d'action requiert la mise en place, tant au niveau politique qu'au niveau technique, d'organes de coordination des départements et unités administratives impliquées. A cet égard et dans le souci d'éviter les doublons, il faudra veiller dans la mesure du possible à confier cette tâche à des organes existants.⁶⁵ A tous les niveaux étatiques, ces organes de coordination cherchent le dialogue et la collaboration avec des acteurs économiques et sociétaux aux fins de développement et de mise en œuvre des stratégies et plans d'action en partenariat (cf. chapitre 4.2). De plus, il convient de garantir ensemble la pérennité du financement des plans d'action.

Instances de coordination avec possibilités d'y intégrer la promotion spécifique et le conseil spécialisé: A chaque niveau étatique, les instances de coordination existantes (Office fédéral des migrations, services cantonaux et communaux en charge de l'intégration et, s'il y a lieu, centres de compétence) seront dotées de sorte à pouvoir contribuer de façon optimale à la mise en œuvre des stratégies et plans d'action, que ce soit par des mesures ciblées et des incitations financières relevant de la promotion spécifique (notamment dans le domaine de l'"ouverture transculturelle") ou encore par le conseil spécialisé et l'accompagnement (cf. chapitre 4.4). Il convient, de la même façon, d'examiner les adaptations correspondantes des structures administratives.⁶⁶ Chaque commune nomme un organe de contact chargé de l'intégration. Etant don-

gers (cf. annexe chapitre II.1), a été traité ces dernières années, pour le seul niveau fédéral, par l'Office fédéral des assurances sociales (dans le cadre des travaux sur le "Rapport sur les jeunes et la violence" et sur la "Stratégie de lutte contre la pauvreté"), par la Commission fédérale pour les questions de migration (rapport "Education de la petite enfance" de 2009 et recommandations y relatives de 2009) ainsi que par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (dans les rapports "Familles - Education - Formation" de 2008 et "Structures d'accueil extrascolaire et extrafamilial" de 2008).

⁶⁴ Le terme "Stratégies et plans d'actions" désigne une méthodologie systématique en vue d'améliorer l'intégration et d'en assurer la gouvernance et la coordination tout en laissant la possibilité de l'adapter en fonction des circonstances et de la taille de la collectivité (concept directeur, plans de mesures, objectifs de législation, etc.).

⁶⁵ Vu que les unités et acteurs sollicités dans le domaine de la promotion de l'intégration assument également des tâches et ont part à des stratégies et plans d'action dans d'autres domaines de la politique sociale – citons p. ex. au niveau fédéral la stratégie de lutte contre la pauvreté ainsi que le domaine politique de l'enfance et de la jeunesse ou encore le domaine des jeunes et de la violence –, il est suggéré d'évaluer les structures de coordination existantes de tous les niveaux quant à leur potentiel de synergie.

⁶⁶ En vue de créer des synergies de manière ciblée, les structures administratives des services en charge de l'intégration et d'autres tâches transversales en politique sociale, seront évaluées et regroupées là où cela s'avère utile. Dans ce sens, il est p. ex. envisageable de regrouper les services chargés de la promotion de l'intégration spécifique (étrangers, réfugiés, admis à titre provisoire), comme cela a été fait au niveau fédéral et conformément aux recommandations du rapport KIF à l'attention des cantons. Le regroupement pourrait en outre concerner les services chargés de l'intégration et de la lutte contre la discrimination, comme cela est déjà en partie le cas au niveau cantonal. Enfin, on pourrait envisager la fusion d'autres unités administratives assumant des tâches transsectorielles en politique sociale. Des réflexions du même type pourraient être engagées à propos d'autres commissions. Ainsi, dans le sillage de la réforme des départements 07, le gouvernement du canton de Lucerne a mis en place un service chargé des questions sociales dont le mandat, en tant que centre de savoir et de compétences, porte sur les prestations de service à assurer à l'attention du gouvernement et de l'administration dans les champs d'action enfance, jeunesse, famille, vieillesse, homme et femme, handicap et migration.

né que beaucoup de petites et moyennes communes ont des ressources personnelles et financières limitées, les organes de contact communaux bénéficieront du soutien des services spécialisés cantonaux.

Monitoring et développements: L'efficacité de la politique d'intégration présuppose une connaissance actuelle et fiable de la situation et de l'évolution de la population immigrée. Une évaluation constante des besoins et un monitoring permanent des mesures en cours permettent de repérer très tôt des tendances défavorables et des lacunes dans la politique d'intégration et d'élaborer des stratégies et plans d'action en conséquence (processus itératifs, p. ex. au rythme des législatures). Il importe d'adopter d'emblée la perspective de l'intégration lors de l'élaboration et de la révision de mesures étatiques et de bases légales, de sorte que les offices compétents aux niveaux fédéral et cantonal associent à temps l'instance de coordination chargée de l'intégration aux processus politiques décisionnels (p. ex. consultation, législation, votations populaires, etc.).

Coordination verticale (Confédération – cantons – communes)

Institutionnalisation d'un dialogue périodique sur l'intégration des étrangers au niveau politique: L'institutionnalisation d'un dialogue périodique sur l'intégration des étrangers au niveau politique a vocation de garantir une meilleure cohérence de la politique d'intégration des étrangers entre les trois niveaux étatiques.⁶⁷ Il s'agit en premier lieu d'harmoniser les objectifs et priorités en matière de politique d'intégration et de promotion de l'intégration des étrangers tant dans les structures ordinaires (cf. chapitre 4.1-4.3.) que dans la promotion de l'intégration spécifique (cf. chapitre 4.4).⁶⁸ Pour éviter la création de structures supplémentaires, cette coordination politique via les trois niveaux étatiques se fera dans le cadre de la plate-forme existante de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA). Il convient à cet égard d'associer activement les acteurs de l'économie et de la société civile.⁶⁹

Communication commune par les trois niveaux étatiques: Vu la responsabilité partagée pour le processus d'intégration, il convient de viser à une communication univoque de la part de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et communes. Il peut s'y ajouter à intervalles périodiques une Conférence nationale tripartite sur l'intégration des étrangers en alternance avec le Dialogue sur l'intégration des étrangers. Par ailleurs, il convient d'examiner dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) la question de savoir si et, le cas échéant, comment les objectifs et principes fondamentaux de la politique d'intégration des étrangers de même que les principes de la promotion de l'intégration (cf. chapitres 3.1 et 3.2) peuvent être rendus plus éloquentes au moyen d'un concept de communication commun. Ce concept devrait s'adresser à l'ensemble de la population (immigrés et société d'accueil).

Ce service spécialisé a par ailleurs pour tâche d'observer les évolutions de la société civile, d'élaborer des bases de décision et de soumettre des propositions de projets et de campagnes visant à favoriser la cohésion sociale.

⁶⁷ Ainsi, depuis quelques années, la chancelière allemande met sur pied annuellement un sommet consacré à l'intégration des étrangers en y associant les Länder et les communes, l'économie et les institutions et organisations associatives, notamment celles des communautés immigrées.

⁶⁸ Par ailleurs, il pourrait s'avérer utile d'ancrer une conception commune de la politique d'intégration des étrangers dans un concept directeur qui se conforme aux objectifs et principes fondamentaux du domaine ainsi qu'aux principes régissant la promotion de l'intégration détaillés dans ce rapport (cf. chapitre 3.1 et 3.2).

⁶⁹ Au niveau technique, la coordination verticale continuera à être assurée par la CDI en étroite collaboration avec l'Office fédéral des migrations (ODM).

6. Dispositions normatives

A tous les niveaux étatiques, des voix se sont élevées pour exiger une réglementation plus claire de la politique d'intégration des étrangers. Le 11 mars 2008, les Chambres fédérales ont transmis la motion Schiesser (06.3445) et chargé le Conseil fédéral d'examiner la création d'une loi-cadre sur l'intégration des étrangers jusqu'à fin 2009. Au niveau cantonal, des interventions semblables ont également été adoptées.

Situation actuelle dans le domaine des dispositions normatives

Conformément à l'art. 121 al. 1 Cst., la "législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers est du ressort de la Confédération". La genèse de l'art. 121 al. 1 Cst. montre que le Constituant, en créant cette norme de compétence, visait à établir des conditions-cadres favorables à l'intégration des étrangers. Il n'en ressort néanmoins aucune compétence étendue de la Confédération à régler tous les aspects liés à l'intégration des étrangers en Suisse. Dans ces domaines, la Confédération n'a compétence d'édicter des lois et de prononcer des mesures que là où elle peut s'appuyer sur une autre base constitutionnelle.⁷⁰ En l'espèce, il s'agit souvent de compétences parallèles, partagées entre Confédération et cantons. Toutefois, la Confédération détient également des compétences étendues dans certains domaines particuliers relevant de l'intégration des étrangers, notamment la formation professionnelle (art. 63 Cst.). Forte de ces prérogatives, la Confédération a déjà créé des bases légales prescrivant en partie des réglementations concrètes avec une orientation générale axée sur l'intégration. Certaines lois prévoient notamment des possibilités d'encouragement direct ciblées sur des groupes spécifiques.⁷¹ Quant à l'instruction publique (art. 62 Cst.), la culture (art. 69 Cst.), les rapports entre l'Eglise et l'Etat (art. 72 Cst.), ils sont du ressort des cantons tout comme l'aide sociale, les soins de santé ou la police.⁷² Aussi les cantons ont-ils également des compétences propres dans différents domaines relevant de l'intégration, qu'il s'agisse de compétences originelles des cantons ou de compétences parallèles de la Confédération et des cantons.

La LEtr prévoit des réglementations qui vont plus loin par rapport au droit antérieur (cf. chapitre 2.2). Dans de nombreux cantons, il se trouve également des dispositions sur l'intégration ou sa promotion dans des lois d'introduction de la législation fédérale sur les étrangers ou dans des ordonnances. Quelques cantons sont allés plus loin en édictant leurs propres lois sur l'intégration (BS, BL, VD, VS, NE et GE). Actuellement, les gouvernements de plusieurs cantons (p. ex. ZH, BE) sont en train d'élaborer des projets de loi dans ce sens sur mandat des parlements cantonaux. De façon générale, le droit cantonal contient toutefois peu de dispositions qui n'existent pas déjà en droit fédéral. Les lois cantonales tout comme le droit fédéral portent surtout sur l'intégration des étrangers en provenance d'Etats tiers. Dans les domaines suivants, le droit cantonal va plus loin que le droit fédéral:

- Dans certains cantons, la protection contre les discriminations et la lutte contre le racisme figurent explicitement comme objectifs de la politique d'intégration des étrangers. Près de la moitié des cantons disposent dans leur législation de prescriptions portant sur la lutte contre la discrimination et sa poursuite pénale.
- Alors que plusieurs cantons, notamment de Suisse latine, ne mentionnent pas de devoirs concrets pour la population étrangère, d'autres y mettent nettement l'accent (p. ex. BS, GR)⁷³.

⁷⁰ P. ex. sur ses compétences en matière d'encouragement des enfants et des jeunes (art. 67 Cst.) ainsi que du sport (art. 68 Cst.).

⁷¹ A mentionner la loi sur la formation professionnelle (LFPr), la loi sur le travail (LTr), la loi sur le service de l'emploi (LSE) et la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ainsi que la loi en préparation sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allègements fiscaux (LCRC), la loi sur l'assurance-invalidité (LAI), la loi sur l'assurance-maladie (LAMaL), la loi sur les langues (LLC), la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), la loi sur les activités de jeunesse (LAJ), la loi fédérale sur l'éducation physique à l'école et la loi sur la radio et la télévision (LRTV).

⁷² Dans ces domaines, la Confédération ne peut pas intervenir au titre de l'intégration des étrangers puisqu'elle ne dispose pas d'une norme de compétence suffisante même de par l'art. 121 al. 1 Cst.

⁷³ Dans le canton de Neuchâtel, les nouveaux arrivants en provenance de Suisse ou de l'étranger indiquent par une signature qu'ils ont

- Certaines dispositions cantonales prévoient la formation des collaboratrices et collaborateurs de l'administration cantonale qui ont affaire à des immigrés, organisent – en partie avec la participation des employeurs – l'information ciblée des personnes immigrées et définissent le devoir de participation de la part des autorités cantonales au dépistage précoce de déficits d'intégration.
- Dans quelques rares cantons, les étrangers disposent du droit de vote et d'éligibilité au niveau cantonal et/ou communal.
- En vertu des tâches d'exécution qui leur incombent en matière de droit des étrangers, certains cantons ont fixé des critères plus stricts que la Confédération sur la question de savoir ce qu'il faut comprendre par intégration.

Enjeux dans le domaine des dispositions normatives

En tant que tâche transversale, la promotion de l'intégration est ancrée là où il lui revient de l'être (approche structures ordinaires). Cette responsabilité partagée soulève en même temps la question de savoir dans quelle mesure la promotion de l'intégration est contraignante pour les acteurs concernés. Cette question a notamment été posée dans le cadre d'interventions politiques ainsi que dans le cadre du processus CTA (auditions). Outre le recours clair à la réglementation normative, établir la force obligatoire peut également se faire via des incitations financières ou par le biais de la sensibilisation et du travail de persuasion (cf. chapitres 4.1 - 4.3). Il existe aujourd'hui de grandes différences entre Confédération et cantons, entre cantons de même qu'entre villes et communes au niveau de la réglementation normative de la politique d'intégration des étrangers, des instruments de politique d'intégration ainsi que des structures. Quant à l'aspect "exigence", il ne peut se régler de façon plus contraignante concernant l'intégration de ressortissants des Etats UE/AELE.

De plus, il faut relever que la cohésion sociale est de plus en plus fragilisée non seulement par l'accroissement de l'immigration mais également par d'autres évolutions de la société moderne (évolution démographique, individualisation, mobilité, globalisation, etc.). Ces évolutions ont également changé la place qu'occupaient les institutions portant traditionnellement la société (famille, associations, Eglises, partis politiques, etc.). Quand bien même la cohésion sociale repose pour l'essentiel sur les structures de la société civile et de la responsabilité individuelle de chacun (cf. art. 6 Cst.), l'Etat a un intérêt éminent à créer des conditions-cadres favorisant la cohésion sociale dans son ensemble. Cet engagement ne jette pas seulement les bases pour une communauté solidaire au sein de laquelle sont pris en compte les différents intérêts, conditions variables et facteurs de risque des différents groupes de population, mais il aura également des retombées du point de vue de l'économie et favorisera la prospérité commune.

Dans ce contexte, il faudra de plus en plus veiller à une politique d'intégration qui vise l'ensemble de la société (cf. chapitre 3). En d'autres termes: le défi consiste donc à faire évoluer la politique d'intégration vers une politique sociétale au sens large qui favorise la cohésion de la société dans son ensemble. Il importe à cet égard de prendre en compte tant les aspects de la participation à la vie économique et au marché du travail, aux systèmes de formation et de qualification ou au marché du logement (intégration structurelle) que ceux de l'intériorisation de valeurs et de normes sociétales, comme p. ex. les droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale (intégration culturelle) ou encore les contacts entre groupes sociaux dans le cadre de la famille, entre voisins ou amis (intégration sociale) tout comme le sentiment d'appartenance de chaque individu à l'ensemble de la société (intégration identificatoire). Il se pose par ailleurs la question de la participation politique. Car les immigrés constituent un groupe-cible, certes important, de la promotion de l'intégration, mais de loin pas le seul. Toute personne finalement doit être encouragée à s'intégrer socialement, indépendamment de son origine (sociale), de son sexe, de son âge ou de son handicap éventuel.

Action requise dans le domaine des dispositions normatives

Compte tenu des principes de la promotion de l'intégration (chapitre 3.2.), du rôle et de la contribution des acteurs non-étatiques des structures ordinaires (chapitre 4.2), de la promotion de l'intégration spécifique (chapitre 4.4), de l'information (chapitre 4.5) ainsi que de la gouvernance et de la coordination (chapitre 5), il a été constaté la nécessité de pouvoir mettre en place rapidement des stratégies et plans d'action sur la base de mandats politiques émanant des instances de décision politiques compétentes (exécutifs). Partant du résultat du processus CTA, il est recommandé de privilégier une mise en œuvre rapide à des mesures législatives.

Concernant l'action requise dans le domaine normatif, le processus CTA a débouché sur les résultats suivants:

Plus besoin de légiférer dans le domaine de l'intégration des seuls étrangers: Plus besoin de légiférer, notamment dans le domaine du droit des étrangers au niveau fédéral. Les domaines de l'entrée et de la sortie, du séjour et de l'établissement des étrangers ainsi que la promotion de l'intégration spécifique, lesquels sont du ressort de la Confédération, semblent réglés de façon suffisante. Ainsi, le droit en vigueur, soit les prescriptions de la LEtr et de l'OASA, permet de répondre de façon satisfaisante aux besoins s'agissant de l'autorisation de séjour et d'établissement. L'expérience montre que la très grande majorité des étrangères et étrangers est bien, voire très bien intégrée après dix ans et plus de séjour en Suisse. Les premières expériences réalisées avec la convention d'intégration sont en outre positives. Il convient maintenant d'exploiter de manière ciblée les possibilités qu'offre cet instrument dans les cas problématiques de déficit d'intégration. Par ailleurs, dans le contexte du droit des étrangers, l'avenir de la politique d'intégration des étrangers ne répond pas aux défis que pose une société largement intégrée tels que formulés ici. Au contraire: une orientation générale qui se limite au droit des étrangers recèle le danger de créer de nouveaux obstacles à l'intégration en accentuant encore d'une façon objectivement injustifiable les différences de statut juridique entre les ressortissants des pays UE/AELE et les ressortissants des Etats tiers. Une telle évolution pourrait finalement déboucher sur une stigmatisation et une discrimination accrues à l'égard de certains groupes de la population étrangère, ce qui serait contreproductif pour le processus d'intégration dans son ensemble.

Insérer des réglementations contraignantes dans les bases légales des structures ordinaires: La Confédération, les cantons et les communes sont invités, lors de révisions des bases légales des structures ordinaires (p.ex. dans les domaines droit de l'éducation, de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage etc.), à s'engager pour que soient insérés les objectifs de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration dans des articles portant sur l'intégration des étrangers. Il conviendrait cependant d'examiner si une adaptation du droit des institutions publiques serait possible dans le cadre d'un projet global sur l'intégration des étrangers. Les articles sur l'intégration des étrangers dans les bases légales des structures ordinaires devraient, dans une optique fonctionnelle, régler de façon contraignante la désignation des services compétents à l'intérieur de chacune des structures ordinaires de même que la coordination, l'information et la sensibilisation ainsi que l'obligation de développer des mesures, y compris leur financement. En revanche, les objectifs et les contenus des mesures ne nécessitent pas de réglementation, en ceci qu'ils découlent du mandat légal général ou qu'ils peuvent être définis simplement dans le cadre de leur exécution (cf. chapitre 4.1). La promotion de l'intégration étant une tâche transversale, il est nécessaire d'agir aussi bien sur un axe vertical, entre les trois niveaux étatiques, que sur un plan horizontal, dans différents domaines politiques, en conformité avec les compétences fédérales et techniques.⁷⁴

⁷⁴ Au niveau fédéral, il conviendrait d'examiner s'il faut légiférer dans les domaines promotion des jeunes, aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, aides à la formation, langues et compréhension, formation professionnelle, assurances chômage, invalidité et maladie, encouragement à la construction et accession à la propriété de logements ainsi que promotion du logement, sport, recherche et science, médias, égalité homme-femme, etc. Au niveau cantonal, les écoles enfantines, primaire et secondaire supérieure, les domaines social et de la santé, la culture, l'Eglise et la religion, l'aménagement du territoire et la construction, les droits politiques, la police, la gestion du personnel, etc.

Examiner un processus législatif dans le domaine de la protection contre la discrimination: Il est nécessaire d'intervenir encore dans le domaine de la protection contre la discrimination et de la lutte contre le racisme (cf. chapitre 3.1). La norme pénale contre le racisme (art. 261bis CP) assure certes une protection contre les attaques racistes et la discrimination publiques et on peut parfaitement lui reconnaître un effet préventif. Mais pour assurer une protection efficace contre la discrimination dans la sphère privée, il serait indiqué d'édicter une réglementation en droit civil.⁷⁵ Ceci permettrait de sanctionner les discriminations p. ex. au travail, à l'école ou lors de la recherche d'un logement. De plus, inscrire des dispositions anti-discrimination en droit civil contribuerait à long terme à une évolution des mentalités. A cet égard, les dispositions en question devraient également créer une base légale claire pour le travail de prévention et de sensibilisation à réaliser en amont. Au moment de créer un projet global en vue de l'adaptation des bases légales des structures ordinaires, il conviendrait d'examiner si ce projet doit également comprendre des dispositions de protection contre la discrimination ainsi que des mesures de sensibilisation et de prévention.

Examiner la création à moyen terme de lois-cadres sur la cohésion sociale: Si la politique d'intégration des étrangers envisage de plus en plus la société comme un tout (cf. chapitres 2.3 et 3.1), il convient en légiférant de dépasser la conception qui prévalait jusqu'ici dans la promotion de l'intégration, à savoir être au service des seuls groupes qui présentent des déficits au sein de la population étrangère. A moyen terme, il faudrait ainsi examiner la possibilité d'édicter des lois-cadres conformes et cohérentes permettant la réalisation optimale d'une politique sociale et sociétale de coordination, de prévention et d'action subsidiaire, avec l'objectif de promouvoir la cohésion sociale au sens de l'art. 2 de la Constitution fédérale.⁷⁶ On réunirait ainsi au sein d'une politique globale de société les objectifs d'égalité des chances et d'intégration dans différents domaines d'intervention tels que vieillesse, handicap, famille, égalité homme-femme, enfance et jeunesse ainsi que migration.⁷⁷ Edicter de telles lois-cadres au niveau de la Confédération et des cantons devrait s'orienter en fonction de la marge de manœuvre laissée dans chaque domaine par la Constitution.

⁷⁵ Ainsi, l'UE dispose p. ex. de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. L'UE discute actuellement d'étendre la protection contre la discrimination à d'autres domaines que ceux de l'emploi et du travail ainsi que de l'utilité d'établir une seule directive globale anti-discrimination.

⁷⁶ Art. 2 Cst. : 1 La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays. 2 Elle favorise la prospérité commune, le développement durable, la cohésion interne et la diversité culturelle du pays. 3 Elle veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible. 4 Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique.

⁷⁷ Dans ce sens, le Conseil d'Etat du canton de Lucerne, p. ex., a envoyé en consultation le 17 septembre 2008 un projet de loi sur la promotion de la cohésion sociale. Voir sous: http://www.lu.ch/download/gr-geschaefte/2007-2011/b_102.pdf.

7. Recommandations

Sur la base du présent rapport élaboré dans le cadre d'un large processus (auditions, groupe d'experts), la CTA adopte les recommandations suivantes:

1. Principes fondamentaux de la politique d'intégration des étrangers

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et communes conviennent de l'objectif d'intégration suivant: renforcer la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution fédérale. Dans ce but, leur politique d'intégration se base sur quatre principes fondamentaux équivalents: *"réaliser l'égalité des chances"*, *"exploiter les potentiels"*, *"tenir compte de la diversité"* et *"exiger la responsabilité individuelle"*.

2. Principes de la promotion de l'intégration

Pour la promotion de l'intégration des étrangers, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes se conforment aux principes suivants:

- La promotion de l'intégration est subsidiaire à la responsabilité et à l'engagement des particuliers ainsi que des acteurs économiques et sociétaux.
- La promotion de l'intégration est globale, ciblée et fonction des besoins.
- La promotion de l'intégration se fait dans tous les domaines de la société et relève de la responsabilité des acteurs compétents respectifs (structures ordinaires).
- La promotion de l'intégration se fait en partenariat entre les acteurs étatiques et non-étatiques.
- La promotion de l'intégration spécifique repose sur des structures et mesures dotées de façon appropriée qui coordonnent, soutiennent et complètent les structures ordinaires.

3. La promotion de l'intégration par les acteurs étatiques

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes prennent des mesures visant à l'ouverture transculturelle des institutions étatiques et attribuent à cet effet et au travers des instances de décision aux niveaux fédéral, cantonal et communal le mandat politique clair de créer les conditions techniques et organisationnelles requises et de mettre à disposition les ressources nécessaires (cf. recommandation 6: Promotion de l'intégration spécifique).

4. Promotion de l'intégration par les acteurs non-étatiques

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes associent en partenariat les acteurs non-étatiques, fixent les conditions-cadres et les incitations nécessaires et exhortent les acteurs non-étatiques à s'engager à contribuer à l'intégration par des activités concrètes.

5. Domaines d'intervention

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes estiment prioritaires au titre de la promotion de l'intégration les domaines suivants: formation, travail, intégration sociale.

6. Promotion de l'intégration spécifique

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes estiment urgent de développer le système de promotion de l'intégration en Suisse, notamment: mettre en place sur tout le territoire une structure d'accueil, d'information et, s'il y a lieu, de premier conseil, offrir un conseil spécialisé professionnel et un suivi de projets via des centres de compétence, prendre des mesures spéciales en faveur de certains groupes (services d'interprétariat communautaire ou de traduction, accompagnement individuel et conven-

tion ciblée, promotion de la langue et de la formation pour les personnes difficilement accessibles, mesures spécifiques pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire) et promouvoir l'intégration sociale. Par ailleurs, il convient dans le domaine de l'intégration des étrangers au sens strict de prévoir à moyen terme, sur la base d'une première appréciation, une augmentation des fonds annuels disponibles de actuellement 45 millions à 175 millions, à charge de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes et répartie sur plusieurs années.

Pour la mise en œuvre de la promotion de l'intégration spécifique, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes conviennent de la procédure ci-après, en veillant à des délais suffisants pour la préparation:

- Les cantons ainsi que les villes et les communes sont compétents pour la planification stratégique locale et pour la mise en œuvre opérationnelle de la promotion de l'intégration. Ils disposent à cet effet de programmes prévoyant les mesures d'intégration mentionnées conformément à leurs besoins.
- La Confédération soutient la promotion de l'intégration aux niveaux cantonal et communal. Elle veille au caractère obligatoire de la mise en œuvre (standards, assurance-qualité) tout en laissant aux acteurs locaux une flexibilité et une marge de manœuvre qui leur permettent une action adaptée à leur contexte (zones cibles). La Confédération réalise par ailleurs des projets modèles pour le développement de l'intégration pratique ainsi que des projets d'envergure nationale.
- En outre, la Confédération développe en collaboration avec les cantons ainsi qu'avec les villes et les communes un système permettant d'évaluer les besoins en continu et d'assurer la qualité des mesures de promotion de l'intégration spécifique (standards).

7. Information

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes assurent que, sur la base de concepts ad hoc, les immigrés soient informés de manière ciblée sur le travail et la vie en Suisse et sur les offres de promotion de l'intégration. Le travail d'information est empreint d'hospitalité et d'une culture de bienvenue. L'accueil ainsi que la première information et la première orientation (cf. recommandation 6: Promotion de l'intégration spécifique) constituent un aspect essentiel de l'information des immigrés. De plus, l'ensemble de la population est informée régulièrement et objectivement sur les questions d'immigration et d'intégration.

8. Gouvernance et coordination

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes estiment prioritaire pour la gouvernance de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration les procédures suivantes:

- Les instances de décision politiques (exécutifs) formulent un mandat ciblé en vue d'élaborer des stratégies et des plans d'action (cf. train de mesures de la Confédération). Leur application, leur suivi (monitoring) et leur développement requièrent la mise en place, tant au niveau politique qu'au niveau technique, d'organes de coordination entre les départements et unités administratives impliquées.
- A chaque niveau étatique, les instances de coordination existantes (ODM, services en charge de l'intégration, délégués, év. centres de compétence) seront dotées de sorte à pouvoir contribuer de façon optimale à la mise en œuvre des stratégies et plans d'action, que ce soit par des mesures ciblées et des incitations financières relevant de la promotion spécifique (notamment dans le domaine de l'"ouverture transculturelle") ou par le conseil spécialisé, le travail de sensibilisation et l'accompagnement (cf. recommandation 6: Promotion de l'intégration spécifique).
- La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes instituent à l'échelon politique un dialogue régulier sur l'intégration dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations et y associent des représentants de l'économie et de la société civile. Par ailleurs, la CTA examine l'opportunité d'élaborer un concept d'information commun qui expose les moyens de rendre les principes fondamentaux ainsi que les principes de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration plus éloquents. On peut aussi envisager à ce titre d'organiser une Conférence nationale tripartite sur l'intégration des étrangers.

9. Action normative requise

La Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes s'engagent pour que soient prises en priorité et rapidement des mesures de promotion de l'intégration, notamment pour mettre en œuvre les recommandations 1 à 8. Dans le domaine de l'adaptation des bases légales, ils prévoient

- d'insérer, conformément à chaque niveau institutionnel, des dispositions qui reprennent explicitement les objectifs de la politique d'intégration des étrangers et de la promotion de l'intégration dans les bases légales des structures ordinaires.
- d'examiner la possibilité de prendre des mesures d'ordre législatif – notamment de droit civil – en matière de protection contre la discrimination.
- d'examiner la possibilité d'édicter des lois-cadres qui visent la réalisation optimale d'une politique sociale et sociétale de coordination, de prévention et d'action subsidiaire, avec l'objectif de promouvoir la cohésion sociale au sens de l'art. 2 de la Constitution fédérale.

En revanche, il n'y a plus besoin de légiférer, notamment au niveau fédéral, dans le domaine du droit des étrangers au sens strict.