

Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération

**Rapport du Conseil fédéral à l'intention des Chambres fédérales en
exécution des motions**

- **06.3445 Fritz Schiesser « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat » du 25 septembre 2006, transmise sous forme de mandat d'examen le 11 mars 2008, et**
- **06.3765 Groupe socialiste « Plan d'action pour l'intégration » du 19 décembre 2006, transmise le 2 juin 2008**

5 mars 2010

Aperçu

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) pose pour la première fois, à l'échelle fédérale, les grandes lignes d'une politique d'intégration étatique, à mettre en œuvre aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes. D'une part, la politique d'intégration repose sur une politique d'encouragement à grande échelle, qui s'inscrit en premier lieu dans les structures existantes des domaines les plus significatifs pour la politique d'intégration ; elles sont regroupées sous le terme de « structures ordinaires » et couvrent, par exemple, l'école, la formation professionnelle, le marché du travail ou le domaine de la santé. La politique d'intégration prévoit aussi des mesures complémentaires spécifiques comme l'encouragement des connaissances linguistiques, l'intégration professionnelle, le conseil et l'information. D'autre part, elle pose des exigences d'intégration en droit des étrangers : respect de la Constitution fédérale, de la sécurité et de l'ordre publics, volonté d'acquérir une formation et de travailler, connaissances d'une langue nationale. A cet égard, le Conseil fédéral a proposé de nouvelles mesures dans le cadre du contre-projet à l'initiative sur le renvoi. Ces dernières années, la Confédération, les cantons et les communes ont entrepris les démarches nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

A la suite des mandats parlementaires découlant des motions Schiesser (06.3445) et Groupe socialiste (06.3765), le Conseil fédéral a examiné l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération dans une optique globale et en se fondant sur de larges consultations. L'examen a montré que, dans l'ensemble, la voie suivie est judicieuse et qu'il convient de la poursuivre et même de la renforcer ponctuellement.

Les grands axes d'une possible loi sur l'intégration, tels qu'esquissés dans la motion Schiesser, figurent déjà en grande partie dans l'actuelle LEtr. Celle-ci doit être complétée en y inscrivant les objectifs (principe « encourager et exiger », égalité des chances, compétence des structures ordinaires) et l'orientation de l'encouragement spécifique de l'intégration. Il serait également envisageable d'extraire de la LEtr les dispositions relatives à l'intégration et de les transférer dans un nouvel acte législatif (loi-cadre sur l'intégration). Le Conseil fédéral estime que fixer des exigences générales en matière d'intégration applicables à toute la population résidante, comme d'aucuns le réclament serait disproportionné et qu'un tel système poserait le problème de la forme que devraient revêtir les sanctions. La législation actuelle, notamment dans le domaine de l'aide sociale et des assurances sociales, offre déjà des possibilités de sanctions à l'encontre des personnes qui refusent de fournir des efforts pour s'intégrer sur le plan professionnel.

Cependant, la politique d'intégration en vigueur pourrait être renforcée en apportant des améliorations dans les quatre domaines suivants :

1. Du fait de la structure fédéraliste de la Suisse et de la variété des thèmes couverts par l'intégration, de nombreux acteurs interviennent dans ce domaine et leurs responsabilités ne sont pas toujours claires. Il convient d'ancrer davantage la conception que l'intégration constitue une tâche transversale et que cette mission incombe obligatoirement aux structures ordinaires compétentes. L'on peut y

parvenir par de nouvelles dispositions dans les bases légales des structures ordinaires. Cette manière de faire a pour avantage de répondre à la question de la nature et de l'ampleur des compétences fédérales dans chaque domaine. En procédant de la sorte, il sera possible de définir aussi, de manière spécifique, quel organe est habilité à conférer un mandat concernant des mesures relevant de la politique d'intégration ou d'encouragement de l'intégration, et de quelle manière il doit le faire. Inscire l'intégration dans les structures ordinaires permettra également de transposer le principe de non-discrimination dans un contexte spécifique et de garantir que les mesures profitent à tous les groupes de population qui connaissent des problèmes d'intégration et non à la seule population étrangère.

2. Une évolution s'impose également en matière d'encouragement spécifique de l'intégration. Les défis à relever portent sur la répartition des compétences, la diversité des situations dans lesquelles se trouvent les étrangers et auxquelles sont confrontés les cantons, la difficulté à atteindre les migrants, de même que sur les offres de l'encouragement spécifique de l'intégration, insuffisantes sur le plan quantitatif voire, parfois, qualitatif. Une proposition consisterait à confier un rôle stratégique actif à la Confédération. Cette dernière contribue financièrement aux programmes cantonaux d'encouragement de l'intégration en conditionnant son aide à la réalisation d'objectifs contraignants (information et conseil ainsi que formation et travail) et en élaborant des instruments dans le domaine de l'assurance qualité. Cependant, elle laisse également une certaine flexibilité aux cantons qui peuvent fixer d'autres priorités en fonction de leurs besoins. L'une des nouvelles mesures consiste à systématiquement accueillir tous les immigrants lors d'un entretien personnel afin de les rendre attentifs aux attentes placées en eux ainsi qu'à leurs possibilités en Suisse (« prime information »). A cet égard, il conviendrait de mieux exploiter leur potentiel, d'identifier suffisamment tôt les risques potentiels en matière d'intégration et, si nécessaire, de prendre des mesures ciblées tout en tenant compte de leur situation personnelle. En termes de politique d'intégration, la prime information généralisée constitue également une réponse à la libre circulation des personnes avec les pays de l'UE/AELE. Actuellement, la contribution fédérale à l'encouragement spécifique de l'intégration provient des 16,5 millions de francs du programme des points forts du DFJP et des forfaits d'intégration, dont le montant a été budgétisé à 58 millions de francs pour 2010. Afin d'accroître la portée de cette politique et de contribuer au financement des programmes d'intégration cantonaux, la Confédération va augmenter sa contribution financière d'environ 20 millions de francs par an à partir de 2014. Le versement de cette contribution sera soumis à une obligation de cofinancement par les cantons.

3. Le Conseil fédéral constate qu'un encouragement de l'intégration visant à renforcer la responsabilité personnelle des migrants et à les soutenir dans le développement de leurs capacités va de pair avec une politique contre les discriminations. Il estime qu'il n'y pas lieu d'élaborer de nouvelles dispositions, mais qu'il convient davantage d'agir au niveau des mesures de mise en œuvre systématique du droit en vigueur et de prescrire de manière plus large l'interdiction de la discrimination.

4. Le Conseil fédéral estime judicieux de poursuivre de manière périodique le dialogue sur l'intégration instauré avec tous les acteurs étatiques et non étatiques, de même qu'avec les représentants de la population migrante. Ce dialogue doit passer par les organes déjà en place. Aucun nouvel organe ne doit être créé. Le Conseil fédéral soutient la deuxième Conférence nationale sur l'intégration prévue dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations. Cette conférence doit avoir lieu au printemps 2011 et associer des cercles de l'économie et de différents milieux de la société.

Table des matières	
1 Contexte et démarche	6
2 Mandat parlementaire	7
2.1 Motion Schiesser (06.3445) « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat »	7
2.2 Motion du Groupe socialiste (06.3765) « Plan d'action pour l'intégration »	8
2.3 Autres interventions parlementaires	9
2.4 Projets en cours	10
3 La politique suisse en matière de migration et d'intégration dans le contexte européen	14
3.1 La politique migratoire suisse	14
3.2 La politique d'intégration suisse en comparaison européenne	16
4 Situation actuelle de la politique d'intégration de la Confédération en collaboration avec les cantons et les communes	21
4.1 Buts de la politique d'intégration	21
4.2 L'intégration comme exigence relevant du droit des étrangers	22
4.3 Encouragement de l'intégration par l'Etat	25
4.3.1 Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires	25
4.3.2 Encouragement spécifique de l'intégration	27
5 Possibilités et limites de la réglementation du droit d'intégration par la Confédération	31
5.1 Possibilités et limites dans le domaine des exigences inhérentes au droit des étrangers	31
5.2 Possibilités et limites dans le domaine de l'encouragement de l'intégration par la Confédération (régime fédéraliste de répartition des compétences)	32
5.3 Possibilités et limites de la compétence d'intervention étatique	33
5.4 Avis du Conseil fédéral concernant la promulgation d'une loi spécifique sur l'intégration	35
6 Nécessité de légiférer au niveau fédéral	36
6.1 Inscription de clauses sur l'intégration dans les bases juridiques des structures ordinaires dans le cadre d'un projet général	38
6.2 Développement de mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration	41
6.2.1 Programmes d'intégration cantonaux	42
6.2.2 Prime information	44
6.2.3 Répercussions financières	45
6.2.4 Développement de l'encouragement spécifique de l'intégration	46
6.3 Renforcement de la protection contre la discrimination	47
6.4 Participation de la Confédération au dialogue sur l'intégration	49
7 Bilan	50

1 Contexte et démarche

La loi fédérale sur les étrangers¹ (LEtr) entrée en vigueur début 2008 fixe pour la première fois à l'échelle fédérale les grandes lignes d'une politique d'intégration étatique, à mettre en œuvre aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes. Ces dernières années, la Confédération, les cantons et les communes ont ainsi été amenés à prendre des mesures pour implémenter cette politique dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre de la nouvelle loi.

En transmettant la motion Schiesser « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat » (06.3445) et la motion du Groupe socialiste « Plan d'action pour l'intégration » (06.3765), les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral d'élaborer des bases légales contraignantes et pragmatiques en matière de politique d'intégration, dans une optique globale et en allant au-delà des principes figurant dans le chapitre sur l'intégration de la LEtr. Plusieurs interventions parlementaires ont également proposé des modifications ponctuelles (cf. chap. 2.3). Par ailleurs, il importe de prendre en compte divers projets apparentés qui revêtent une importance particulière pour la politique d'intégration (cf. chap. 2.4).

D'une part, ce rapport se fonde sur les expériences réalisées jusqu'ici dans le cadre de la mise en application de la LEtr et de la nouvelle orientation de l'encouragement de l'intégration qui en résulte. Un certain nombre de rapports et d'analyses sont disponibles à ce sujet².

D'autre part, il repose sur de larges consultations menées auprès de représentants des cantons, des villes et des communes ainsi que des cercles économiques et de différents milieux de la société. On peut citer les travaux réalisés dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA)³ – plateforme politique des exécutifs de la Confédération, des cantons et des communes – ainsi que les échanges avec les conférences gouvernementales des cantons (Conférence des directrices et

¹ RS 142.20

² On peut notamment citer le rapport de base « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » (rapport sur l'intégration 2006), le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'intégration de la Confédération (rapport sur les mesures d'intégration 2007) et les rapports de monitoring annuels relatifs à l'avancée de leur mise en œuvre (rapports sur la mise en œuvre des mesures d'intégration 2008 et 2009), les enseignements tirés des mesures d'intégration spécifiques de la Confédération pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire 2006-2008 (rapport de synthèse du 12 septembre 2008), les résultats du rapport et des évaluations portant sur le remaniement des mesures prises pour encourager l'intégration (rapport annuel 2008 « Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons »), ainsi que les travaux et les connaissances sur l'encouragement des connaissances linguistiques (projets de programmes des cantons, rapport de synthèse du 11.2.2009, curriculum-cadre pour les offres de cours destinés aux migrants du 20 octobre 2009). Tous les rapports sont disponibles sur le site web de l'Office fédéral des migrations : www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html.

³ Le rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration » et la documentation y relative, élaborés en juin 2009 par une direction de projet tripartite (Confédération, cantons, villes) et par un groupe d'experts de tous horizons (autorités concernées, partenaires sociaux, population migrante, société civile) afin de servir de base aux recommandations de la CTA, donnent une vue d'ensemble des évolutions dans tous les domaines liés à l'intégration (formation, travail/sécurité sociale/santé, société, participation politique/naturalisation), aux trois échelons politiques ainsi que dans l'économie et la société. Le rapport est disponible sur le site web de la CTA <http://www.tak-cta.ch/>

directeurs des départements cantonaux de justice et police, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) et les conférences spécialisées (Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration, Conférence des coordinateurs en matière d'asile et de réfugiés).

Ce rapport du Conseil fédéral à l'intention des chambres fédérales est structuré de la manière suivante :

- Le chapitre 2 résume les mandats et propositions parlementaires.
- Le chapitre 3 situe la politique suisse en matière de migration et d'intégration dans le contexte européen.
- Le chapitre 4 fait le point sur la situation actuelle de la politique d'intégration. Il présente les objectifs et les concepts de la politique d'intégration, les exigences fixées en matière d'intégration dans le droit des étrangers, auxquelles les étrangers doivent satisfaire pour obtenir des autorisations, ainsi que les efforts entrepris par les villes et par la société dans le domaine de l'encouragement de l'intégration.
- Le chapitre 5 traite des possibilités et des limites d'une loi sur l'intégration (champ d'application pour les ressortissants de l'UE/AELE, régime fédéraliste de répartition des compétences, possibilités d'intervention de l'Etat). Le Conseil fédéral prend position sur la demande d'élaboration d'une loi sur l'intégration en se fondant sur ces éléments.
- Le chapitre 6 présente les quatre domaines dans lesquels le Conseil fédéral estime qu'il est nécessaire d'agir à l'échelle fédérale pour développer de manière ciblée la politique d'intégration.
- Le chapitre 7 expose en détail de quelle manière les mesures proposées par le Conseil fédéral répondent aux principales préoccupations des motions Schiesser et du Groupe socialiste.

Sont considérées comme « étrangers », au sens du présent rapport, les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse. L'intégration ne concerne pas uniquement ce groupe de population, mais également les personnes issues ou non de la migration. Ce rapport recourt aussi à la notion de « migrants », sachant toutefois que cette notion ne permet pas non plus de rendre pleinement compte de l'hétérogénéité de la situation sur le plan de l'intégration.

2 Mandat parlementaire

2.1 Motion Schiesser (06.3445) « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat »

La motion « L'intégration, une mission essentielle de la société et de l'Etat » (06.3445) a été transmise le 25 septembre 2006 par l'ex-conseiller aux Etats glaronnais Fritz Schiesser (PLR). Elle propose la création d'une loi-cadre sur l'intégration, dont les idées-forces seront les suivantes : l'intégration doit être une mission essentielle de l'Etat et de la société; elle est un élément fondamental pour

une politique efficace et tournée vers l'avenir en matière de formation et d'emploi, et dans le domaine social; la politique d'intégration doit être active et reposer sur le principe « encourager et exiger ».

Au niveau des mesures d'encouragement de l'intégration, la motion suggère que la Confédération a. fixe, en accord avec les cantons, les besoins de base en matière d'information, de cours de langue et d'intégration; b. contrôle l'assurance de la qualité et veille à l'amélioration des mesures mises en œuvre (contrôle de gestion); c. soutienne l'intégration en participant éventuellement au financement de mesures d'intégration dans les cantons; d. fixe des principes de financement (contribution financière des personnes en phase d'intégration). Les cantons doivent légiférer sur les mesures spécifiques d'intégration allant au-delà des besoins de base. Les cantons et les communes doivent être responsables de la mise en œuvre de la politique d'intégration sur le plan opérationnel.

Dans le développement de la motion, l'auteur précise que la Suisse a tout intérêt, y compris pour des raisons de politique financière et démographique, à encourager les immigrés et leurs enfants nés sur son sol afin de leur donner les moyens et la motivation de contribuer au développement économique, scientifique et culturel du pays.

Le 29 novembre 2006, le Conseil fédéral a rejeté la motion, la jugeant prématurée au vu du nouveau concept d'intégration de la LEtr et du catalogue de mesures d'intégration de la Confédération, alors en cours d'élaboration (rapport sur les mesures d'intégration 2007, cf. chap. 4.3.1). Cependant, la motion a été adoptée par le Conseil des Etats le 21 mars 2007. Le 19 décembre 2007, elle a été convertie en mandat d'examen par le Conseil national. Le 11 mars 2008, le Conseil des Etats y a donné son approbation et a donc transmis la motion sous cette forme.

2.2 Motion du Groupe socialiste (06.3765) « Plan d'action pour l'intégration »

Le Groupe socialiste a déposé la motion « Plan d'action pour l'intégration » au Conseil national le 19 décembre 2006. Il y charge le Conseil fédéral, en collaboration avec les cantons, d'élaborer un plan d'action national en faveur de l'intégration des étrangers d'ici à l'entrée en vigueur de la LEtr. Les défis mis en évidence dans le rapport de l'Office fédéral des migrations (ODM) « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration » (juin 2006, cf. chap. 4.3.1) doivent être abordés en priorité. L'offensive à mener en faveur de l'intégration doit notamment viser à combler les lacunes scolaires et linguistiques des enfants ayant connu l'immigration. Des offres linguistiques spécifiques doivent en outre être conçues en faveur des parents (notamment des mères) de ces enfants.

Dans le développement de la motion, les auteurs expliquent que l'offensive de la Confédération en faveur de l'intégration des ressortissants étrangers doit se fonder sur les prémisses suivantes : 1. intégration dès la première heure grâce à une convention d'intégration; 2. égalité des chances pour tous dans le domaine de la formation; 3. gestion centralisée de la politique d'intégration à l'échelon de la Confédération, 4. encouragement de l'intégration au sein d'associations. A cette fin, les montants consacrés à l'encouragement de l'intégration doivent être fortement

accrus et, dans le but de garantir la sécurité de la planification, doivent s'étendre sur une durée de plusieurs années.

Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter la motion en justifiant son avis par le fait que les travaux relatifs au catalogue de mesures, alors en cours d'élaboration (cf. chap. 4.3.1), répondaient aux priorités de la motion, à savoir la langue, la formation et le travail, notamment pour les jeunes et que, par conséquent, les exigences du plan d'action étaient largement satisfaites. Il a également rappelé que la formation scolaire est en grande partie du ressort des cantons. Il a par ailleurs indiqué qu'en vertu de la LEtr, la possibilité de conclure des conventions d'intégration demeurait réservée aux cantons. Il a estimé que cet instrument ne pouvait être introduit de manière généralisée, car une telle décision porterait atteinte au principe de l'égalité de traitement des citoyens de l'UE/AELE défini dans l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Le Conseil national (premier conseil) a accepté la motion le 19 décembre 2007. Le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national et a transmis la motion au Conseil fédéral le 2 juin 2008.

2.3 Autres interventions parlementaires

Ces deux dernières années, d'autres interventions parlementaires, non transmises par les Chambres fédérales, ont réclamé une prise en compte renforcée de l'intégration lors de la prise de décisions relevant du droit des étrangers ou ont proposé de nouvelles mesures d'encouragement de l'intégration⁴. Le Conseil fédéral a recommandé de rejeter tant les propositions de modifications réclamant davantage d'intégration que celles visant à l'encourager, expliquant qu'elles étaient prématurées, puisque la LEtr venait seulement d'être introduite. Dans sa réponse à ces interventions, le Conseil fédéral a par ailleurs systématiquement rappelé que le rapport établi en réponse à la motion Schiesser offrait l'occasion d'effectuer un

⁴ Initiative parlementaire Gerhard Pfister « Concrétisation légale de l'intégration » (08.420), initiative parlementaire Philipp Müller « Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer » (08.406), motion de l'UDC « Expulsion des étrangers qui refusent de s'intégrer » (08.3094) et motion Lukas Reimann « Permis d'établissement et maîtrise linguistique » (08.3059), postulats du Groupe des Verts « Cours de langue pour migrants durant les heures de travail » (08.3817), « Enseignement de la langue maternelle pour les enfants allophones » (08.3816), « Intégration des personnes issues de l'immigration dans les commissions extraparlimentaires » (08.3814) et « Introduction des curriculum vitae anonymes lors du recrutement par la Confédération » (08.3815), motion du Groupe des Verts « Recrutement d'étrangers au sein de l'administration fédérale » (08.3813), motion André Daguét « Bons de formation et crédits-temps pour promouvoir l'intégration linguistique des migrants » (08.3159), motions Andy Tschümperlin « Intégration. Pour que parents et enfants trouvent leur place » (09.4233), Andy Tschümperlin « Adapter l'offre de cours de langues aux besoins » (09.4230), Liliane Maury Pasquier « Adapter l'offre de cours de langues aux besoins » (09.4341) et Jacques-André Maire « Votation sur l'initiative anti-minarets et intégration » (09.4039), postulat Bea Heim « Intégration. Pour que parents et enfants trouvent leur place » (09.4233), interpellation Christophe Darbellay « Port du voile et intégration » (09.4308), motion Andy Tschümperlin « Standard linguistique de naturalisation. Prise en compte de l'hétérogénéité » (08.3302), motion Roberto Schmidt et motion de la Commission des institutions politiques du Conseil national « Bonnes connaissances d'une langue nationale et intégration réussie en tant que conditions préalables à la naturalisation » (08.3499; 09.3005) et initiative parlementaire du Groupe UDC « Pas de naturalisation sans de bonnes connaissances orales et écrites de la langue de sa commune » (08.468).

examen global des différentes demandes. Par ailleurs, les demandes de l'initiative parlementaire Gerhard Pfister (08.420), de l'initiative parlementaire Philipp Müller (08.406), de la motion du Groupe UDC (08.3094) et de la motion Lukas Reimann (08.3059) ont été intégrées dans une large mesure au contre-projet du Conseil fédéral à l'initiative sur le renvoi.

Plusieurs interventions visaient également le domaine de la naturalisation, réclamant une optimisation des exigences fixées par le droit de la nationalité en matière d'intégration. A ce sujet, le Conseil fédéral a indiqué que l'intégration constituait un élément crucial de la révision actuellement en cours de la loi sur la nationalité⁵ (LN).

Lors de la session d'hiver 2009, le Groupe libéral-radical PLR a déposé la motion « Mettre en chantier une loi-cadre sur l'intégration » (09.4160), qui demande une fois encore l'élaboration d'une loi-cadre sur l'intégration.

2.4 Projets en cours

Les processus politiques exposés ci-dessous qui sont actuellement en cours jouent également un rôle dans le développement de la politique d'intégration de la Confédération :

Révision de la loi sur l'asile⁶ (LAsi) et de la LEtr : en janvier 2009, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision de la LAsi et de la LEtr. L'encouragement de l'intégration est concerné par la révision de l'art. 55 LEtr. Cette révision vise à regrouper dans la LEtr les contributions à l'intégration de tous les groupes d'étrangers. Jusqu'à présent, ces contributions étaient réglementées en partie par la LEtr et en partie par la LAsi. Cette démarche apporterait davantage de clarté et séparerait clairement aide sociale et intégration sur le plan financier (cf. chap. 4.3.2). La formulation proposée permettrait également de renoncer à accorder des contributions financières pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire en versant, en lieu et place, la totalité des contributions financières à des programmes cantonaux dans le cadre de contrats de prestations (conventions portant sur des programmes). La modification de l'art. 58 LEtr vise par ailleurs à redéfinir le mandat de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) en fonction de la nouvelle répartition des tâches entre l'Office fédéral des migrations (ODM) et la commission (compétence opérationnelle en matière d'encouragement de l'intégration, cf. chap. 4.3.2).

Le Conseil fédéral a remanié ses propositions en tenant compte des avis reçus dans le cadre de la procédure de consultation relative à la révision de la LAsi. Les adaptations effectuées concernent notamment la procédure d'asile. En effet, les procédures de non-entrée en matière ne doivent plus être lancées qu'en cas de retour possible dans un Etat tiers sûr. De plus, une procédure matérielle accélérée doit être introduite : le Conseil fédéral a ouvert une nouvelle consultation sur ce point. A l'été 2010, il prévoit d'adopter le message, qui reprendra également les propositions de modifications mises en consultation début 2009, notamment la révision de l'art. 55 LEtr.

⁵ RS 141.0

⁶ RS 142.31

Initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi) » et contre-projet indirect : l'initiative sur le renvoi déposée le 15 février 2008 par l'Union démocratique du centre (UDC) vise à ce que les étrangers condamnés pour certains délits ou ayant perçu abusivement des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale soient privés de tous leurs droits à séjourner en Suisse et soient expulsés. Par ailleurs, les personnes concernées doivent être frappées d'une interdiction d'entrer sur le territoire et punies si elles contreviennent à l'interdiction d'entrée ou entrent illégalement en Suisse. La marge d'appréciation des autorités pour ordonner de telles mesures doit disparaître. Les auteurs de l'initiative estiment qu'elle montrerait l'importance d'une bonne intégration aux étrangers et renforcerait la position des étrangers honnêtes, intégrés et travailleurs en Suisse.

Le Conseil fédéral reprend ces points dans son contre-projet indirect à l'initiative sur le renvoi du 24 juin 2009⁷ en veillant au respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et du droit international public.

Une autre mesure proposée dans le contre-projet indirect consiste à ce que l'autorisation d'établissement illimitée et inconditionnelle ne soit plus délivrée que si l'étranger est bien intégré, y compris après un séjour de dix ans et dans le cas de conjoints étrangers admis au titre du regroupement familial. De plus, le degré d'intégration serait également pris en compte lors des décisions de révocation. L'initiative et le contre-projet sont actuellement en suspens devant le Parlement. Les initiatives parlementaires « Concrétisation légale de l'intégration » (08.420 – Pfister) et « Autorisations de séjour à l'année pour les étrangers établis refusant de s'intégrer » (08.406 – Müller), auxquelles les Commissions des institutions politiques des deux conseils ont donné suite, partagent les mêmes préoccupations.

Processus CTA : la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) – plateforme politique du Conseil fédéral, des gouvernements cantonaux ainsi que des exécutifs communaux et municipaux – traite depuis plusieurs années les questions liées à la politique d'intégration. En effet, l'immigration concerne majoritairement les agglomérations urbaines. Le 29 juin 2009, la CTA a adopté neuf recommandations en vue de poursuivre le développement de la politique d'intégration suivie par la Suisse⁸. Ces recommandations, de même que les rapports à la base de celles-ci, ont été élaborés par un groupe d'experts tripartite et par une direction de projet d'horizons divers. Les auteurs ont fondé leurs travaux sur quatre forums régionaux auxquels ont participé plus de 400 spécialistes. Les recommandations sont, pour l'essentiel, les suivantes : la CTA recommande de déclarer le « renforcement de la cohésion sociale sur la base des valeurs de la Constitution » comme *objectif de la politique d'intégration*. Dans ce but, la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes doivent baser leur politique d'intégration sur quatre principes de base équivalents : réaliser l'égalité des chances, exploiter les potentiels, tenir compte de la diversité et exiger la responsabilité individuelle.

En ce qui concerne la *politique d'encouragement de l'intégration*, la CTA recommande à la Confédération, aux cantons ainsi qu'aux villes et aux communes de

⁷ FF 2009 4571

⁸ Rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration » du 28 mai 2009 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 30 juin 2009. Disponible sur le site web de la CTA à l'adresse <http://www.tak-cta.ch>.

se conformer aux principes communs suivants : la promotion de l'intégration se fait dans tous les domaines d'activité de la société et relève de la responsabilité des acteurs compétents dans le cadre des structures ordinaires – à l'école, sur le lieu de travail, dans le secteur de la santé, etc. Elle se fait en partenariat entre les acteurs étatiques et non étatiques et concerne avant tout les domaines de la formation, du travail et de l'intégration sociale.

La CTA propose également que la Confédération, les cantons ainsi que les villes et les communes développent l'*encouragement de l'intégration spécifique* de manière ciblée : un système d'accueil, d'information et, le cas échéant, de premier conseil doit être mis en place afin d'encourager l'intégration précoce de manière préventive. Le conseil professionnel fourni par les centres de compétences, les mesures spéciales en faveur de groupes-cibles et la promotion de l'intégration sociale doivent être renforcés, améliorés et adaptés à la demande. Pour ce faire, il conviendrait de prévoir à moyen terme, sur la base d'une première appréciation, une augmentation des fonds annuels disponibles de 45 millions actuellement à 175 millions, à charge de la Confédération, des cantons ainsi que des villes et des communes. Selon les estimations, les besoins annuels supplémentaires s'élèveraient à 130 millions de francs et se répartiraient entre les domaines suivants : prime information; centres de compétences Intégration; médiation interculturelle, suivi individuel, médiation et conseils en cas de conflits; langue et formation; intégration sociale (cf. chap. 6.2.3).

Concernant le *pilotage et la coordination* de la politique d'encouragement de l'intégration au travers de mesures dans les structures existantes des domaines significatifs en matière de politique d'intégration – également appelées structures ordinaires – et de mesures spécifiques, la CTA suggère que les exécutifs politiques transmettent à chaque niveau étatique des mandats visant l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action. Afin d'améliorer la coordination entre les trois niveaux étatiques, les exigences portant sur la politique d'encouragement de l'intégration doivent être coordonnées dans les structures existantes (conférences, associations, organismes). Par ailleurs, la politique doit régulièrement rechercher le dialogue sur l'intégration avec les acteurs économiques et sociaux, notamment les organisations de migrants.

Pour ce qui est de la *nécessité de légiférer* dans le domaine des étrangers, la CTA estime que les dispositions actuelles de la LEtr sont suffisantes. Par contre, la CTA recommande aux trois niveaux étatiques de renforcer la place du mandat d'encouragement de l'intégration dans les bases légales des structures ordinaires, par exemple dans les domaines de la formation, des affaires sociales, du travail, de la santé etc. Elle conseille également d'étudier des mesures légales et des mesures de mise en œuvre dans le domaine de la protection contre la discrimination. Les éventuelles lois-cadres qu'il faudrait créer doivent être conçues de manière exhaustive. Elles ne doivent pas uniquement viser l'intégration des migrants, mais encourager, de manière générale, la cohésion interne au sens de l'art. 2 de la Constitution fédérale en associant tous les groupes concernés par une intégration lacunaire.

Le 24 juin 2009, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport et des recommandations à l'attention de la CTA. Il constate pour ce qui est des *objectifs et des principes de la politique d'encouragement de l'intégration*, de l'ordre des priorités de l'encouragement de l'intégration et du *pilotage*, qu'à l'échelle fédérale, les recommandations correspondent déjà, dans une large mesure, au droit en vigueur

et à la pratique actuelle de la Confédération. Sur la base de ce rapport et compte tenu des expériences spécifiques relatives à l'application de la LEtr, il a décidé d'évaluer et de développer les points suivants :

1. prise de mesures spécifiques dans le domaine de l'encouragement de l'intégration;
2. participation de la Confédération au dialogue sur l'intégration;
3. adoption d'articles sur l'intégration dans les bases légales des structures ordinaires d'un modèle global;
4. élaboration de dispositions légales relatives à la protection contre la discrimination (cf. chap. 6).

Initiative contre les minarets : le 29 novembre 2009, le peuple a accepté l'initiative « contre la construction de minarets » par 57,5 % de oui contre 42,5 % de non. L'initiative a été acceptée par 19½ cantons et rejetée par 3½ cantons. Le Conseil fédéral et une nette majorité du Parlement s'étaient prononcés contre l'initiative. La construction de nouveaux minarets est désormais interdite en Suisse. Les musulmans de Suisse peuvent toujours pratiquer leur religion, comme ils le faisaient jusqu'à présent, individuellement ou en réunion avec d'autres dans les mosquées. L'analyse Vox du 25 janvier 2010 conclut que l'approbation de l'interdiction de construction des minarets ne doit en aucun cas être interprétée comme un rejet général des musulmans vivant en Suisse. Cependant, le motif cité le plus fréquemment par les partisans de l'initiative était la volonté d'émettre un signal symbolique contre l'extension de l'islam. Cette votation a également soulevé des questions qui ont suscité des discussions et des conflits dans la vie publique (par exemple les questions de l'habillement, des mariages forcés, des dispenses scolaires, de l'inhumation, des courants fondamentalistes au sein de l'Islam) et présentent un lien avec l'intégration (cf. chap. 5.3).

Révision totale de loi sur la nationalité (LN) : par décision du 16 décembre 2009, le Conseil fédéral a ouvert la consultation relative à la révision totale de la LN. L'avant-projet prévoit d'améliorer les bases décisionnelles afin de garantir que seuls les étrangers bien intégrés obtiennent la nationalité suisse. L'examen de l'intégration constitue l'élément central de cette révision. Une intégration réussie constitue déjà une condition sine qua non à la naturalisation ordinaire et à la naturalisation facilitée dans le droit en vigueur. Cependant, la notion d'intégration n'est précisée ni dans la loi ni dans une ordonnance. Si la nouvelle formulation proposée dans l'avant-projet relatif à la LN se rattache fortement au droit en vigueur, elle permet néanmoins d'harmoniser cette notion avec celle d'intégration telle qu'elle est définie dans le droit des étrangers. Ainsi, tant en droit des étrangers qu'en droit de la nationalité, la notion d'intégration reposera sur un concept uniforme composé essentiellement des éléments suivants : respect des principes fondamentaux de la Constitution fédérale, absence de menace de la sécurité et de l'ordre publics, capacité à s'exprimer dans une langue nationale et volonté de participer à la vie économique ou de suivre une formation (cf. chap. 4.2.). Enfin, la familiarité avec les conditions de vie en Suisse doit également constituer un élément d'appréciation de l'aptitude du requérant à la naturalisation.

Autres projets en matière de politique sociale liés à la politique d'encouragement de l'intégration : toute une série de projets législatifs et de stratégies de mise en application jouent un rôle important dans l'évolution de la politique d'intégration à l'échelle fédérale, soit parce qu'ils présentent des recoupements avec

l'encouragement de l'intégration sur le plan des objectifs et des mesures, soit parce qu'ils concernent les mêmes services et acteurs que ceux impliqués dans l'encouragement de l'intégration. Ces projets concernent notamment la loi sur la formation continue, les dispositions d'exécution de la loi sur les langues⁹, la stratégie de lutte contre la pauvreté¹⁰ ainsi que le rapport et les mesures sur la jeunesse et la violence (cf. également chap. 6.1.)¹¹.

3 La politique suisse en matière de migration et d'intégration dans le contexte européen

3.1 La politique migratoire suisse

Par le passé, la Suisse a prouvé sa grande capacité à accueillir des immigrés et sa forte volonté de les intégrer. Depuis la Seconde Guerre mondiale, environ deux millions de personnes ont immigré en Suisse ou y vivent en tant que descendants d'un immigré. Les étrangers représentent 21,7 % de l'ensemble de sa population résidante permanente. La Suisse affiche donc l'une des proportions d'étrangers les plus élevées d'Europe.

A la fin du mois d'août 2009, la population résidante permanente de nationalité étrangère comptait 1 666 935 personnes. 1 053 084 personnes provenaient des Etats membres de l'UE-27/AELE. L'Italie arrivait en tête du classement par nationalité avec 289 650 personnes (17,4 %), suivie de l'Allemagne avec 245 249 personnes (14,7 %), du Portugal avec 203 082 personnes (12,2 %), de la Serbie avec 164 167 personnes (9,8 %) et de la France avec 88 442 personnes (5,3 %).

La politique migratoire suisse s'articule autour des trois axes que sont la garantie du bien-être de la population, la solidarité envers les victimes de persécutions et le maintien de la sécurité pour tous, étrangers et autochtones. Le thème transversal de l'intégration touche chacun de ces trois axes.

Garantie du bien-être de la population : les étrangers contribuent de manière substantielle à la croissance économique et au bien-être en Suisse. Près d'une heure de travail sur quatre est accomplie par une personne ne disposant pas de la nationalité suisse et, à l'avenir encore, l'économie suisse restera tributaire de la main-d'œuvre étrangère, qu'elle soit hautement ou faiblement qualifiée. Après les mesures de plafonnement adoptées pendant les années 1960 et 1970 et l'époque du modèle des trois cercles, depuis 1998, l'admission de la main-d'œuvre étrangère est régie par un système binaire : les travailleurs provenant des pays de l'UE/AELE bénéficient des avantages découlant de l'ALCP. Près de 60 % des personnes provenant des Etats de l'UE/AELE entrées en Suisse en 2009 sont venues pour y exercer une activité lucrative. Toutefois, seul un nombre limité (contingents) de cadres, spécialistes ou autres travailleurs qualifiés d'autres Etats (pays tiers) est autorisé à travailler en Suisse. L'admission de ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE y est possible uniquement lorsqu'aucun ressortissant suisse ni aucune personne provenant

⁹ RS 441.1

¹⁰ Disponible sur le site web de l'Office fédéral des assurances sociales à l'adresse : <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/01973/index.html?lang=fr>.

¹¹ Disponible sur le site web de l'Office fédéral des assurances sociales à l'adresse : <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15744.pdf>

de l'UE/AELE aux qualifications équivalentes n'est disponible. Du fait de ce système d'admission, le nombre de ressortissants d'Etats tiers n'augmente plus que faiblement.

Qu'il s'agisse d'encourager ou d'exiger, la politique d'intégration accorde une grande importance à l'intégration professionnelle et contribue ainsi à garantir le bien-être : on attend des étrangers qu'ils participent à la vie économique (cf. chap. 4.2). Le domaine du travail constitue la priorité de l'encouragement de l'intégration. L'objectif est que les étrangers puissent développer leurs capacités et subvenir eux-mêmes à leurs besoins.

Solidarité envers les victimes de persécutions : la Suisse reconnaît comme réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans leur dernier pays de résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques. En 2008, 16 605 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse. Leurs principaux pays de provenance ont été l'Erythrée, la Somalie, l'Irak, la Serbie, le Kosovo, le Sri Lanka et le Nigéria. Sur les 17 326 requérants dont la demande a été traitée en première instance en 2009, 2622 ont obtenu l'asile. Cela représente un taux de reconnaissance de 16,3 %.

Les personnes dont le renvoi ou l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigé, sont admises à titre provisoire (art. 83 LEtr). 3385 personnes ont obtenu une admission provisoire en 2009, tandis que 668 ont été reconnues comme réfugiés admis à titre provisoire.

Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire restent à long terme en Suisse et doivent donc également s'y intégrer. L'Etat les soutient dans cette démarche en investissant explicitement des moyens financiers dans l'intégration de ce groupe de personnes (cf. chap. 4.3).

Tant les personnes entrées en qualité de travailleurs que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire peuvent, sous certaines conditions, bénéficier du regroupement familial, si bien que ce dernier représente le second motif d'immigration, après l'exercice d'une activité lucrative, avec plus de 30 % des cas.

Maintien de la sécurité pour tous, étrangers et autochtones : la politique d'intégration a pour principal objectif de permettre aux habitants, suisses et étrangers, de vivre ensemble pacifiquement, en partageant les valeurs de la Constitution fédérale, dans un esprit de respect et de tolérance réciproques. Une société qui laisse tous ses membres participer à la vie économique, sociale et culturelle offre stabilité et sécurité.

Une politique migratoire cohérente veut également que les personnes qui ne se voient pas accorder le droit de séjourner en Suisse sur la base de motifs humanitaires ou économiques quittent le pays. En 2009, 1577 personnes ont quitté le territoire en bénéficiant de l'aide au retour de la Confédération. Afin d'assurer le départ d'étrangers tenus de quitter la Suisse, 2544 mises en détention avaient par ailleurs été ordonnées en 2008. Dans 83 % des cas, la détention a permis l'exécution du renvoi. 4928 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités. 45,5 % de ces départs contrôlés concernaient des personnes soumises à la LAsi, les 54,5 % restants relevant de la LEtr. En 2009, l'office a prononcé 7942 interdictions d'entrée.

3.2 La politique d'intégration suisse en comparaison européenne

Comparées à celles d'autres pays européens, les données telles que l'intégration sur le marché du travail, la participation à la formation ou la ségrégation spatiale montrent que, dans les domaines social et économique, la politique d'intégration suisse peut globalement être qualifiée de réussie et ce, en dépit de la proportion élevée d'étrangers et des problèmes existants¹². Les résultats affichés par la Suisse sont notamment dus à la capacité d'intégration du marché du travail suisse, très élevée par rapport à celle d'autres pays de l'OCDE, au système de la formation professionnelle duale axé sur la pratique et à l'habitat à petite échelle de la Suisse¹³. Les structures du fédéralisme suisse, dans lequel les décisions politiques sont prises dans le cadre de la démocratie directe, y sont aussi pour quelque chose.

Le développement et l'évolution de la politique d'intégration suisse doivent se fonder sur ces conditions-cadres, qui ont pris forme au fil des ans.

Chaque pays doit s'interroger sur sa politique d'intégration en se demandant comment il peut garantir le bien-être, la protection contre les persécutions et la sécurité (cf. chap. 3.1.) compte tenu de la baisse démographique et de l'accroissement de la migration. L'intégration constitue également un domaine politique relativement nouveau dans les autres Etats européens. Les réponses que ces pays ont cherchées et trouvées ces dernières années quant à la conduite à adopter envers les immigrés sont fortement imprégnées par leurs particularités nationales et leur histoire. La politique de la France en matière de migration et d'intégration ne peut se comprendre sans se référer à la notion de bourgeoisie d'Etat, au libéralisme dans l'octroi de la nationalité française, au principe séculaire de la laïcité ou à la structure centralisée de l'Etat. Les incidents violents qui se sont déroulés dans les banlieues des grandes villes françaises ont soulevé un nouveau débat autour de la question de l'identité nationale. De la même manière, les débats sur la politique migratoire et sur la politique d'intégration en Allemagne doivent être appréhendés sous l'angle de la forte immigration qu'a connue le pays dans les années qui ont suivi la Réunification. Cette immigration concernait en grande partie des personnes appartenant à une diaspora en Allemagne, notamment en provenance d'Europe de l'Est.

Les exemples fournis ci-après concernant l'Allemagne, l'Autriche, la France et le Danemark démontrent que, du point de vue de leurs objectifs, de leurs normes et de leur organisation, les mesures adoptées par d'autres pays européens en matière de droit des étrangers et d'encouragement de l'intégration (intégration en tant que processus réciproque, égalité des chances, intégration au travers des structures ordinaires, encouragement complémentaire spécifique de l'intégration, apprentissage

¹² Cf. rapport sur l'intégration 2006, chapitre 4.3.1

¹³ La majorité de la population étrangère habite dans les agglomérations du plateau suisse et dans certaines vallées alpines. Ce sont en premier lieu les agglomérations urbaines qui fournissent des prestations en matière d'intégration. En raison de l'organisation spatiale à petite échelle – contrastant avec les métropoles étrangères – du pays, la Suisse ne présente pas de concentrations à grande échelle de groupes présentant les mêmes caractéristiques, qu'il s'agisse de pauvres ou de riches, de jeunes ou de personnes âgées, ou de personnes avec ou sans passeport étranger. Voir Arend. Disponible sur le site web de l'Office fédéral du développement territorial (ARE).

<http://www.aren.admin.ch/themen/agglomeration/00630/02258/index.html?lang=fr>.

des langues et information) se fondent sur des principes similaires à ceux de la politique suisse en matière d'intégration. Cependant, il importe de tenir compte du fait que la forme concrète de ces politiques d'intégration, en particulier leur fonctionnement, varie fortement en fonction de la culture politique, de la structure étatique (fédéraliste ou centralisée), de l'empreinte plus ou moins marquée de l'Etat social, de la politique en matière de formation ou des capacités du marché du travail des différents pays.

Union européenne

Les mesures d'intégration faisant intervenir des facteurs historiques et culturels, la compétence en la matière appartient en premier lieu aux Etats membres. L'UE assume uniquement un rôle de médiateur en fournissant des points de référence communs et en encourageant l'échange de bonnes pratiques en vue de la mise en œuvre de mesures d'intégration efficaces. L'objectif principal est de permettre aux ressortissants d'Etats tiers qui vivent dans les différents Etats membres de bénéficier des mêmes droits, des mêmes responsabilités et des mêmes possibilités.

Ainsi, le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires Intérieures a adopté des *principes de base pour un cadre européen pour l'intégration* des ressortissants de pays tiers. Leurs priorités se situent au niveau du travail, de la formation et de l'insertion sociale. Ces principes de base sont complétés par des plans d'action nationaux visant à faciliter la mise au point de programmes d'intégration cohérents.

Parmi les autres initiatives importantes à l'échelle de l'UE, il faut également citer son site web sur l'intégration, qui sert de point de contact communautaire, et le forum européen de l'intégration pour le dialogue avec la société civile organisée.

La mise en œuvre des mesures d'intégration est encouragée par le *Fonds européen pour l'intégration* des ressortissants de pays tiers. Lancé en 2007, ce fonds a pour but de soutenir le développement de stratégies d'intégration nationales qui soient conformes aux principes de base communs adoptés par le Conseil et reposent sur l'échange de méthodes éprouvées. La Commission a affecté 825 millions d'euros au Fonds pour la période 2007-2013.

L'intégration joue également un rôle important dans le cadre du programme de Stockholm, qui définit les grandes lignes des mesures de l'UE dans le domaine de la justice et de l'intérieur pour les années 2010-2014.

Par ailleurs, il faut savoir que la politique d'intégration des pays de l'UE repose sur deux piliers : en effet, la *lutte contre les discriminations* prend une place de plus en plus importante à côté des mesures d'intégration détaillées ci-après. Deux directives du Conseil européen interdisent toute forme de discrimination directe ou indirecte dans les domaines public et privé, notamment en matière d'accès à une activité lucrative, d'accès à une orientation et à une formation professionnelles, de conditions de travail et d'emploi, d'adhésion à des organisations, d'avantages sociaux, de formation et d'accès aux biens et aux services¹⁴.

¹⁴ Directive 2000/43/CE du Conseil européen, *Mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, et Directive 2000/78/CE du Conseil européen *Création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*.

Les Etats membres de l'UE ont mis en œuvre les directives au moyen de prescriptions légales et administratives.

Allemagne

Objectifs et bases légales de l'intégration : en Allemagne, la loi sur l'immigration entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 a fixé des tâches claires dans le domaine de l'intégration et créé des structures organisationnelles et d'encouragement à l'échelle fédérale. L'objectif de la politique d'intégration de l'Allemagne est de soutenir les étrangers qui séjournent de manière légale et durable dans le pays en favorisant leur intégration dans la vie économique, culturelle et sociale. L'intégration y est définie comme un processus réciproque auquel doivent contribuer tous les acteurs de l'Etat et de la société d'accueil ainsi que les étrangers.

Exigences posées vis-à-vis des étrangers : la participation aux cours d'intégration est en principe facultative. Cependant, les ressortissants d'Etats tiers peuvent, dans certains cas, être obligés d'y participer. C'est notamment le cas lorsque leurs connaissances de la langue allemande sont insuffisantes ou qu'ils dépendent de l'aide sociale ou des allocations de chômage. Par contre, aucune exigence en matière d'intégration ne peut être fixée à l'encontre des ressortissants de l'UE et des ressortissants des Etats de l'Espace économique européen (EEE).

Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires : en Allemagne, l'intégration est considérée comme une mission-clé de l'Etat et de l'ensemble de la société. Toutes les forces étatiques et sociales doivent relever ensemble ce défi. Le plan national d'intégration lancé en 2007 repose sur des objectifs clairs et plus de 400 mesures concrètes et obligations individuelles à l'égard de tous les acteurs de la société. Ceux-ci comprennent, outre les autorités à tous les niveaux étatiques, les partenaires sociaux d'importantes organisations non gouvernementales et associations de migrants.

Encouragement spécifique de l'intégration : les étrangers sont soutenus dans leurs efforts par une offre de base ayant trait à l'intégration. Son objectif est de leur faire connaître la langue, l'ordre juridique, la culture et l'histoire de l'Allemagne. L'introduction en 2005 d'un programme d'intégration à l'échelle fédérale a vu la mise en place d'un système uniforme comprenant des cours de langue de base et de perfectionnement de durée identique visant l'acquisition de connaissances linguistiques suffisantes ainsi qu'un cours d'orientation destiné à transmettre des connaissances sur l'ordre juridique, la culture et l'histoire de l'Allemagne. Les cours généraux d'intégration comportent 600 unités de cours de langue et 45 unités de cours d'orientation, lesquelles s'achèvent par un examen. En cas d'échec, les étrangers peuvent déposer une demande portant sur 300 heures de cours supplémentaires. Par ailleurs, il existe des modules de cours spécifiques aux femmes, aux analphabètes et aux participants ayant des difficultés d'apprentissage (cours d'encouragement). L'Allemagne consacre près de 205 millions d'euros par an à ses cours d'intégration. Les participants paient 1 euro par heure de cours, le reste étant pris en charge par l'Etat.

Autriche

Objectifs et bases légales de l'intégration : la loi sur les étrangers est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. Elle prévoit, entre autres, de séparer le contenu de la loi

sur les étrangers en une loi relative à la police des étrangers et une loi sur l'établissement et le séjour réglementant de manière nouvelle le recours aux conventions d'intégration. Les étrangers doivent acquérir des connaissances fondamentales de la langue allemande et pouvoir participer à la vie sociale, économique et culturelle.

Exigences posées vis-à-vis des étrangers : conformément à la nouvelle législation entrée en vigueur début 2006, les ressortissants d'Etats tiers qui s'établissent durablement ou à long terme en Autriche sont tenus de conclure une convention d'intégration. Les mineurs, de même que les personnes âgées ou en mauvaise santé sont exemptés de cette obligation. Par cette convention, les ressortissants d'Etats tiers s'engagent à acquérir des connaissances suffisantes de la langue allemande dans un délai de cinq ans. Des conventions d'intégration ne sont conclues ni avec les citoyens de l'UE, ni avec les ressortissants d'Etats de l'EEE ou de la Suisse.

Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires : le plan d'action national, coordonné par le Ministère de l'intérieur depuis le 25 mars 2009, vise un pilotage stratégique de toutes les activités exercées en matière de politique d'intégration par les ministères fédéraux, les Länder, les communes et les partenaires sociaux. Ce plan d'action prévoit d'assurer la continuité avec les initiatives passées déjà lancées dans ce domaine par le gouvernement fédéral. L'objectif est de regrouper toutes les mesures et initiatives en matière de politique d'intégration et d'ancrer plus fermement l'encouragement de l'intégration dans les différents domaines sociaux tels la formation, le travail, la santé ou les affaires sociales.

Encouragement spécifique de l'intégration : les ressortissants d'Etats tiers qui souhaitent s'établir durablement ou à long terme en Autriche doivent attester de connaissances suffisantes de la langue allemande après avoir pris au maximum 300 heures de cours dans un délai de cinq ans conformément à la convention d'intégration qu'ils ont signée. Les objectifs de cette convention sont réputés atteints à la réussite de l'examen final correspondant au niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. Les participants arrivés en Autriche au titre du regroupement familial qui parviennent à achever avec succès leur cours d'allemand dans un délai de deux ans se voient rembourser 50 % du coût des cours, mais au maximum 750 euros. Les personnes qui achèvent un cours d'alphabétisation en l'espace d'un an obtiennent quand à elles un remboursement de 375 euros. En Autriche, le budget du Fonds d'intégration autrichien, chargé du développement et de la mise en œuvre des cours d'intégration ainsi que de la certification des responsables de projets, a atteint près de 8 millions d'euros en 2009. Ce budget est alimenté par le Ministère de l'intérieur.

France

Objectifs et bases légales de l'intégration : en France, l'intégration est réglementée par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Le contrat d'intégration en constitue l'élément clef. L'encouragement de l'intégration a pour objectif de renforcer l'accès et la participation à la vie économique, sociale et culturelle des personnes étrangères ou issues de l'immigration présentes en France, tout en leur permettant d'accéder à l'égalité des chances.

Exigences posées vis-à-vis des étrangers : depuis le 1^{er} janvier 2007, les nouveaux arrivants doivent obligatoirement participer à une séance d'accueil d'une journée et conclure un contrat d'intégration portant notamment sur la fréquentation de cours de langue et de cours d'intégration. Les personnes qui souhaitent demeurer à long terme en France doivent préparer leur intégration au sein de la société française. A cette fin, des cours de langue et d'intégration sont proposés afin de leur transmettre des connaissances de la langue française et des principes de la République française. Des contrats d'intégration ne sont conclus ni avec les citoyens de l'UE, ni avec les ressortissants d'Etats de l'EEE ou de la Suisse. Ces personnes ne peuvent participer à des cours d'intégration.

Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires : la France tient elle aussi à ancrer les activités relevant de la politique d'intégration dans les différents thèmes sociopolitiques afin de renforcer l'intégration. Ces trois dernières années, diverses conventions-cadres et mesures ont été lancées et financées par l'Etat, notamment en matière de soutien aux jeunes dans l'accès à la formation et au travail et de renforcement de l'intégration des femmes dans la société.

Encouragement spécifique de l'intégration : en France, les nouveaux arrivants qui ne disposent pas de connaissances suffisantes du français bénéficient de cours de langue offerts gratuitement dans le cadre des contrats d'intégration. La durée maximale de ces cours est de 400 heures, les participants devant ensuite passer un examen. En cas d'échec à l'examen, il est possible de se représenter. Cependant, les coûts de formation sont alors mis à la charge des participants. En 2009, près de 40 millions d'euros ont été consacrés aux cours d'intégration spécifiques.

Danemark

Objectifs et bases légales de l'intégration : le Danemark dispose d'une loi spécifiquement consacrée à l'intégration (« Integrationslov »). Entrée en vigueur le 2 juin 1998, cette loi ne s'applique pas aux étrangers entrés au Danemark avant le 1^{er} janvier 1999. L'objectif de la politique d'encouragement de l'intégration du Danemark est d'intégrer le plus rapidement possible les étrangers dans la société danoise afin qu'ils subviennent eux-mêmes à leurs besoins.

Exigences posées vis-à-vis des étrangers : le contrat d'intégration constitue un engagement mutuel entre la personne immigrée et la commune. Des programmes individuels comprenant notamment des cours de langue sont fixés pour les personnes qui tombent sous le coup des dispositions de la loi sur l'intégration. Le contrat vaut jusqu'à ce que l'étranger reçoive une autorisation de séjour illimitée. Celle-ci lui est en règle générale délivrée trois ans après son arrivée. Là encore, ces obligations ne visent ni les citoyens de l'Union, ni les ressortissants des Etats de l'EEE ou de la Suisse.

Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires : le Danemark a choisi de cibler sa politique de renforcement de l'intégration sur les cours de langue proposés dans le cadre des conventions d'intégration ainsi que sur plusieurs domaines sociaux définis comme essentiels en matière d'intégration. Les plans d'action et mesures étatiques portent en premier lieu sur les domaines du travail et de la formation, du développement des quartiers, de la discrimination et de la

radicalisation et prévoient, entre autres, le soutien des institutions locales. Les jeunes et les femmes en constituent les groupes-cibles prioritaires.

Encouragement spécifique de l'intégration : le contrat d'intégration comporte un plan individuel portant sur les trois années suivant l'entrée au Danemark. Le niveau des cours de langue ainsi que leur nombre y sont définis. En fonction du niveau des cours, l'étranger doit réussir un examen final de niveau B1 ou C1. D'autres mesures, notamment dans les domaines de la formation et du travail, peuvent être définies afin de faciliter l'entrée dans la société danoise. Les cours de langue sont offerts gratuitement tout au long des trois ans. En 2010, l'Etat danois prévoit de soutenir les communes responsables des contrats d'intégration à hauteur d'environ 131 millions d'euros, dont 29,2 millions d'euros pour les cours de langue.

4 Situation actuelle de la politique d'intégration de la Confédération en collaboration avec les cantons et les communes

4.1 Buts de la politique d'intégration

La mise en application de la LEtr a permis d'éclaircir et de concrétiser les objectifs et les notions d'intégration, de politique d'intégration et d'encouragement de l'intégration.

L'intégration désigne un processus social qui repose sur le principe de réciprocité et suppose, d'une part, que les étrangers soient disposés à s'intégrer et, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard (art. 4, al. 3, LEtr). Son objectif est de favoriser la coexistence sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels (art. 4, al. 1, LEtr).

Il convient de différencier l'intégration en tant que processus social et objectif général et la notion d'intégration (individuelle) employée en droit des étrangers, laquelle se réfère à une personne donnée (« bien intégré », « degré d'intégration »). Cette intégration sert à évaluer la contribution d'une personne dans le cadre d'une procédure relevant du droit des étrangers. Cette évaluation vise à vérifier si certaines exigences en matière d'intégration sont atteintes tout en tenant compte de la situation personnelle de la personne (cf. chap. 4.2).

La *politique d'intégration* comprend toutes les conditions-cadres juridiques et effectives fixées par l'Etat qui favorisent, ou éventuellement entravent, le processus d'intégration (cf. chap. 4.3). Dans un Etat de droit démocratique tel que la Suisse, la politique d'intégration vise à établir l'égalité des chances entre Suisses et étrangers dans les domaines économique, social et culturel (art. 4, al. 3, LEtr). La réalisation de cet objectif se mesure en comparant les valeurs statistiques affichées par les immigrés en termes de chances d'accès à la formation et au marché du travail, de santé, de sécurité sociale, de logement et de délinquance avec celles enregistrées par les Suisses se trouvant dans la même situation socio-économique et familiale. Il convient de préciser que l'influence exercée par l'Etat au travers de sa politique d'intégration reste limitée à la réussite du processus d'intégration au sein de la société, de certains groupes sociaux ou parmi certaines personnes (cf. chap. 3.2). Une politique d'intégration ciblée vise à créer les conditions nécessaires pour que les étrangers puissent autant que possible exploiter leurs capacités. Pour que le potentiel des migrants soit pleinement exploité sur le plan économique, social et culturel, il

faut garantir un accès équitable et supprimer les éventuelles sources de discrimination. Une telle politique permettrait d'augmenter les recettes fiscales et d'éviter les coûts engendrés par un manque d'intégration, notamment dans les domaines social et de la santé. De plus, la population étrangère présente en Suisse apporte une contribution substantielle à l'évolution de la société suisse et à la croissance économique. La politique d'intégration et l'encouragement de l'intégration doivent donc être perçus comme un investissement. Elles doivent en premier lieu cibler la situation des jeunes (art. 53 LEtr). L'encouragement de la coexistence pacifique (art. 4, al. 1, LEtr) suppose que la volonté d'accueil de la société majoritaire soit renforcée et que les craintes et les préjugés qui peuvent empoisonner le climat social soient abordées de manière ciblée.

Les votes qui se sont déroulés lors des débats parlementaires sur la motion Schiesser ont clairement montré qu'il existe un consensus autour de ces objectifs fondamentaux de la politique d'intégration.

La formule « *encourager et exiger* » anime également les débats publics et politiques autour de l'intégration des étrangers en Suisse. Ce principe fournit un schéma clair pour décrire les mesures relatives à la politique d'intégration, même s'il présente le risque de masquer la réciprocité de la contribution à l'intégration. En effet, cette contribution doit être apportée à la fois par la population immigrée et par la population suisse. L'intégration ne doit donc pas être perçue comme une tâche relevant exclusivement des immigrés. Le second terme de la formule, « *exiger* », met l'accent sur la *responsabilité personnelle* des étrangers. Les exigences relevant du droit des étrangers (cf. chap. 4.2) indiquent clairement ce que l'on attend des personnes qui vivent en Suisse et rappellent que des sanctions sont possibles dès lors que ces exigences ne sont pas satisfaites.

La *politique d'encouragement de l'intégration* englobe toutes les mesures ciblées prises par les services étatiques afin d'encourager l'intégration des étrangers. Cet encouragement se déroule en premier lieu dans les structures ordinaires – dans la formation professionnelle, sur le marché du travail, dans le domaine de la santé, etc. S'y ajoute l'*encouragement spécifique de l'intégration*. Il vise à garantir la qualité de l'encouragement au sein des structures ordinaires et à combler les lacunes (cf. chap. 4.3.2).

4.2 L'intégration comme exigence relevant du droit des étrangers

Les exigences en matière d'intégration relevant du droit des étrangers désignent toutes les exigences des autorités compétentes portant sur le degré d'intégration de certains étrangers lorsqu'elles sont amenées à prendre une décision dans le cadre d'une procédure d'admission, d'autorisation, de révocation ou de renvoi.

Les autorités compétentes en matière de migration disposent d'une marge d'appréciation lorsqu'elles prennent des décisions relevant du droit des étrangers. Cependant, elles doivent prendre en compte les principes constitutionnels (art. 5, 8 et 9 Cst.), l'intérêt public ainsi que la situation personnelle et le degré d'intégration de l'étranger (art. 54, al. 2; art. 96 LEtr). Le législateur a sciemment accordé cette marge d'appréciation afin que les autorités compétentes tiennent compte de la grande diversité des situations personnelles des étrangers présents en Suisse. Jusqu'à présent, ce choix a fait ses preuves dans la pratique. Le Conseil fédéral a déjà précisé par le passé quels étaient les *critères permettant d'évaluer l'intégration* dans le cadre

de décisions relevant du droit des étrangers et les a récemment rappelés dans le message relatif au contre-projet à l'initiative sur le renvoi¹⁵ :

- respect des valeurs fondamentales de la Constitution fédérale;
- respect de la sécurité et de l'ordre publics;
- volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation;
- connaissances d'une langue nationale.

Ces exigences valent pour tous. En principe, plus les droits conférés par le statut juridique visé sont importants, plus les exigences en matière d'intégration doivent être élevées, tout en tenant compte de la situation personnelle de l'étranger. Ainsi, les exigences en matière d'intégration doivent être moins élevées pour l'octroi d'une autorisation de séjour que pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement. Néanmoins, tous les étrangers qui souhaitent vivre en Suisse doivent respecter la sécurité et l'ordre publics. L'ODM a concrétisé ces exigences sous forme de directives en collaboration avec les autorités cantonales compétentes¹⁶. Ces exigences doivent garantir la participation des étrangers à la vie sociale et politique. La révision totale de la LN prévoit d'appliquer à l'avenir ces mêmes critères en droit de la nationalité. La familiarité avec les conditions de vie en Suisse devrait également bientôt constituer un élément d'appréciation de l'aptitude du requérant à la naturalisation (cf. chap. 2.4). Dans la perspective de l'exécution les exigences du droit des étrangers et de la naturalisation devraient être accordées.

Les cantons ont la possibilité de lier l'octroi ou la prolongation d'une autorisation de séjour à la condition que l'étranger suive un cours de langue ou d'intégration. Cette condition peut être fixée dans une *convention d'intégration* (art. 54 LÉtr). Si cinq cantons ne souhaitent pas recourir à cet instrument, nombreux sont ceux qui l'appliquent déjà dans le cadre de projets-pilotes ou de manière ciblée pour certaines catégories de personnes. Dans l'ensemble, des conventions d'intégration ont été conclues avec plusieurs centaines de personnes. Les projets-pilotes des cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Soleure et Zurich sont évalués avec le soutien de la Confédération. D'après les premiers résultats obtenus par les cantons pilotes, les conventions d'intégration offrent aux étrangers concernés une chance d'obtenir un conseil personnalisé au cours d'entretiens individuels. Dans le canton de Lucerne, où des entretiens individuels ont déjà été menés avec un grand nombre de nouveaux arrivants, des conventions d'intégration ont été conclues dans 10 % des cas environ. Conclure des conventions d'intégration avec tous les nouveaux arrivants, comme le prévoit la motion « Plan d'action pour l'intégration », représenterait une charge de travail administratif disproportionnée. Par contre, les expériences réalisées par les cantons montrent la pertinence de l'information individuelle et de l'intégration dès la première heure (cf. chap. 6.2).

Il existe un large consensus autour du rôle-clé des *connaissances linguistiques* en matière d'intégration. Si les compétences linguistiques ne constituent pas un objectif d'intégration en soi, elles sont une condition sine qua non à l'intégration professionnelle et sociale. Diverses interventions parlementaires ont donc réclamé qu'en matière d'intégration, des connaissances de la langue nationale soient exigées de manière plus systématique.

¹⁵ FF 2009 4571, en l'espèce 4592 ss

¹⁶ Disponibles sur le site web de l'ODM à l'adresse :

http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreissschreiben/integration.html

S'agissant des compétences linguistiques, contrairement aux idées reçues, la Suisse ne dispose actuellement d'aucun instrument éprouvé qui soit adapté pour évaluer l'apprentissage d'une deuxième langue. Les tests existants ont été conçus dans une autre optique et sont donc peu appropriés pour mesurer les compétences communicationnelles spécifiques des migrants qui vivent et travaillent ici. Par conséquent, définir les connaissances linguistiques comme un critère d'intégration en droit des étrangers et en droit de la nationalité n'a fait que renforcer la nécessité, tant pour les instituts de formation que pour les autorités compétentes, de disposer d'instruments d'évaluation fiables. Dans le cadre du catalogue de mesures adopté par la Confédération (rapport sur les mesures d'intégration du 22 août 2007), le Conseil fédéral a donc chargé l'ODM d'élaborer, en collaboration avec les services concernés de la Confédération et des cantons ainsi qu'avec des prestataires privés, un « concept cadre d'encouragement des connaissances linguistiques » comprenant des directives dans le domaine de l'encouragement et de l'évaluation des connaissances linguistiques. Ce concept doit faire le lien avec les recommandations formulées en la matière par le Conseil de l'Europe (Cadre européen commun de référence pour les langues) en définissant des profils qui distinguent entre les quatre domaines de compétences que sont l'expression orale, la compréhension orale, la lecture et l'écriture et permettent également d'apprécier les connaissances dialectales. Les compétences linguistiques ne doivent pas être survalorisées par rapport aux autres qualifications nécessaires dans l'économie et la société. Si les bases du « concept cadre d'encouragement des connaissances linguistiques » sont déjà prêtes, ses instruments concrets sont en cours d'élaboration.

L'ODM a formulé, dans les domaines de l'encouragement et de l'évaluation des connaissances linguistiques, des recommandations pratiques qui s'appliquent jusqu'à ce que le projet « concept cadre d'encouragement des connaissances linguistiques » soit achevé¹⁷.

L'objectif en matière de politique d'intégration consistant à offrir aux migrants la possibilité de participer, au même titre que les citoyens suisses, aux principaux domaines de la société tels que l'éducation, la formation professionnelle, le marché du travail ou la santé, soulève la question des *entraves juridiques à l'intégration*¹⁸. Ainsi, le droit des étrangers en vigueur jusqu'à fin 2007 ne permettait pas aux étrangers titulaires d'une autorisation de séjour de changer d'emploi ou de canton sans autre formalité, ce qui compliquait leur intégration professionnelle. A cet égard, la mise en œuvre progressive de l'ALCP avec les Etats de l'UE/AELE a constitué une étape importante de la politique d'admission de la Suisse et de sa politique d'intégration des étrangers : plus de la moitié des immigrés en Suisse jouissent désormais largement des mêmes droits que les Suisses, mis à part les droits politiques. La LEtr a sciemment éliminé certaines entraves juridiques à l'intégration et renforcé de manière ponctuelle les droits des étrangers qui séjournent durablement en Suisse. L'accès au marché du travail pour les personnes admises à titre provisoire a notamment été amélioré et des mesures d'encouragement de l'intégration ont été prises à leur intention (art. 85, al. 6, LEtr).

¹⁷ Disponible sur le site web de l'ODM à l'adresse :

<http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html>

¹⁸ Rapport « Entraves juridiques à l'intégration des étrangers » Recommandations de la CTA du 12 octobre 2004.

Disponible sur le site web de la CTA à l'adresse : www.tak-cta.ch.

4.3 Encouragement de l'intégration par l'Etat

4.3.1 Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires

L'intégration est une *tâche pluridisciplinaire que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun* (art. 53 LEtr). L'intégration est une mission essentielle de l'Etat et de la société que l'ensemble des services administratifs doivent assumer dans le cadre de leur mandat de base. Il en va de même pour le mandat d'information (art. 56 LEtr), en vertu duquel la Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent veiller à ce qu'une information appropriée soit dispensée aux étrangers, de manière ciblée et compte tenu de la situation de vie de chacun, concernant les conditions de vie et de travail en Suisse, en particulier en ce qui concerne leurs droits et obligations, de même que sur les offres d'encouragement de l'intégration. Confédération, cantons, villes et communes doivent également renseigner la population sur la politique migratoire et la situation particulière des étrangers.

L'encouragement de l'intégration en tant que tâche pluridisciplinaire incombant à différents acteurs étatiques et non étatiques a été progressivement concrétisé par le Conseil fédéral et ce, tant avant qu'après l'introduction des nouvelles bases légales.

Le 30 août 2006, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport sur l'intégration 2006 « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse ». Ce rapport dresse l'inventaire des faits et des causes des risques d'intégration, des groupes à risque, des mesures existantes et de leurs coûts ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration. L'analyse montre dans quelle mesure l'égalité des chances est réalisée ainsi que les lacunes qui subsistent. Le rapport conclut que, dans l'ensemble, la coexistence entre la population suisse et les étrangers établis en Suisse se passe bien. Des lacunes ont cependant été relevées dans les domaines de la langue, de la formation, du travail et de la santé. Concrètement, le rapport a permis d'obtenir les résultats suivants, lesquels sont, dans une large mesure, toujours valables aujourd'hui :

Formation professionnelle : entre 15 et 20 % des jeunes étrangers d'une classe d'âge, soit environ 3000 personnes, n'achèvent pas, à long terme, de formation professionnelle, ce qui augmente les risques de chômage et de dépendance de l'aide sociale. Il est établi que ce phénomène est dû, entre autres, à l'inégalité d'accès des jeunes étrangers aux offres de formation professionnelle.

Marché du travail : en 2005, le taux de chômage était presque trois fois plus élevé chez les étrangers (8,9 %) que chez les Suisses (3,3 %). Le chômage touche en particulier les jeunes originaires des pays balkaniques (18,8 %) et des Etats non européens (29,2%). Ces chiffres s'expliquent non seulement par le degré de qualification plus faible des étrangers, mais également par les inégalités dont ils font l'objet sur le marché du travail.

Sécurité publique : en 2003, 48,9 % des condamnations pénales inscrites au casier judiciaire et 28,3 % des personnes qui ont fait appel à un centre officiel d'aide aux victimes étaient étrangères.

Réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire : en 2005, seuls 20,5 % des réfugiés en âge de travailler (16 à 65 ans) relevant de la compétence de la Confédération exerçaient une activité lucrative et ce, bien qu'ils soient largement

traités sur un pied d'égalité avec la population suisse dans les domaines fondamentaux de l'accès au marché du travail, du regroupement familial et des assurances sociales. Le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire s'élevait alors à 34 %.

Le Conseil fédéral a fait élaborer un catalogue de mesures sur la base des analyses du rapport sur l'intégration 2006. Adopté le 22 août 2007, ce catalogue comprend 45 mesures visant à améliorer l'intégration au travers des structures existantes. Depuis lors, 14 offices relevant de 6 départements fédéraux poursuivent des objectifs concrets dans leurs domaines de compétences. Les mesures visant à encourager l'intégration portent essentiellement sur les domaines suivants : apprentissage des langues, formation, emploi, sécurité sociale et intégration sociale dans les zones d'habitation. Des mesures complémentaires concernent le sport, la santé et la lutte contre le racisme. Le Conseil fédéral a institué un organe de mise en œuvre sous la direction du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM), présidé par l'ODM. Il a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de rédiger chaque année un rapport sur l'avancée des travaux de mise en œuvre du rapport.

Ces démarches correspondent dans une large mesure à l'idée que proposent tant la motion Schiesser (06.3445) que la motion « Plan d'action pour l'intégration » (06.3765), à savoir une stratégie globale axée sur la langue, la formation et le travail, qui serait pilotée par la Confédération et menée par les cantons.

Dans le sillage de la Confédération, certains cantons ont développé leurs propres catalogues de mesures destinées à encourager l'intégration dans les structures ordinaires.

En 2008, les dialogues engagés par le GIM avec les partenaires sociaux, économiques et politiques ont fait ressortir que ces derniers jugent tout à fait adéquates les mesures et les travaux de l'organe de mise en œuvre. Certains échos, formulés en particulier par les cercles de migrants et les cantons, ont cependant montré que la stratégie fédérale en matière d'encouragement de l'intégration est parfois encore assez peu suivie par des acteurs impliqués et concernés.

En matière d'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires, l'enjeu portera sur l'amélioration de la qualité de l'offre proposée par les services compétents. Ceux-ci devront davantage axer leurs activités sur les besoins variés d'une population hétérogène. D'une manière générale, le fait que l'intégration soit une tâche incombant aux structures ordinaires n'est pas encore considéré comme une évidence et n'est pas encore fermement ancré dans tous les domaines politiques. Certains cantons ne disposent pas de concepts rigoureux pour ancrer l'intégration dans les structures ordinaires. Le suivi du catalogue de mesures de la Confédération a fait ressortir la nécessité de mettre progressivement en œuvre des mesures concrètes et vérifiables. L'expérience montre que l'encouragement de l'intégration devrait s'inscrire dans des normes contraignantes, en confiant aux services des structures ordinaires un mandat clair concernant l'élaboration et le suivi des mesures dans ce domaine.

Le mandat d'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires doit porter sur les besoins individuels des étrangers, indépendamment de leur nationalité ou de

leur statut en droit des étrangers. Leurs besoins sont en règle générale liés à leur niveau de formation, à leur situation socio-économique, à leur état de santé et à leur situation migratoire. Lorsque ces besoins découlent du parcours migratoire d'une personne (p. ex. difficultés de compréhension, divergences idéologiques, etc.), il convient d'y répondre par des mesures appropriées.

Compte tenu du rôle important que jouent les acteurs non étatiques (partenaires sociaux, associations, communautés religieuses, etc.) dans le domaine de l'intégration, ils doivent davantage être associés au travail des structures ordinaires. Le potentiel des étrangers peut être exploité par les institutions dans le cadre du développement de processus sociaux et politiques. A cet effet, il faut envisager une participation plus systématique des étrangers (p. ex. commissions, consultations, etc.) et ce, tant à l'échelle communale que cantonale ou fédérale.

4.3.2 Encouragement spécifique de l'intégration

L'encouragement spécifique de l'intégration *complète* les efforts entrepris dans les structures ordinaires. D'une part, il vise à renforcer l'assurance qualité de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires au travers de conseils spécifiques, d'expertises et d'un accompagnement de projet (p. ex. interprétariat communautaire dans des situations délicates, notamment dans le domaine de la santé, ou formation continue des spécialistes sur la manière de gérer certains groupes-cibles). D'autre part, il sert à combler des lacunes, notamment lorsque les conditions nécessaires à l'accès aux structures ordinaires ne sont pas remplies (p.ex. encouragement des connaissances linguistiques et intégration professionnelle pour certains groupes de personnes tels que les réfugiés, les jeunes arrivés tardivement en Suisse au titre du regroupement familial ou les parents). Parfois, il intervient aussi en tant que complément judicieux aux structures ordinaires pour un petit groupe ayant des exigences particulières (p. ex. mesures pour les personnes traumatisées relevant du domaine de l'asile).

L'encouragement spécifique de l'intégration se fonde sur la LEtr pour les étrangers et les personnes admises à titre provisoire et sur la LAsi pour les personnes à qui est accordé l'asile.

La diversité des contextes complique les comparaisons à l'échelle européenne. Il convient notamment de tenir systématiquement compte des groupes-cibles auxquels sont consacrés les moyens d'encouragement de l'intégration (cf. chap. 3.2). Si, dans certains pays, les compétences en matière d'encouragement de l'intégration des étrangers et des réfugiés (ainsi que des personnes admises à titre provisoire) sont distinctes, la Suisse les a regroupées et ce, depuis la création de l'ODM en 2005.

Le rapport annuel 2008 sur « L'encouragement de l'intégration de la Confédération et son impact sur les cantons » donne un aperçu détaillé de la contribution de la Confédération à l'encouragement spécifique de l'intégration au cours de la première année, suite à l'entrée en vigueur de la LEtr et de la LAsi¹⁹.

¹⁹ Rapport annuel 2008 sur « L'encouragement de l'intégration de la Confédération et son impact sur les cantons ». Disponible sur le site web de l'ODM sous <http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html>.

Dans le domaine de l'*encouragement de l'intégration des étrangers*, la Confédération verse depuis 2001 des contributions financières, de l'ordre d'environ 16,5 millions de francs (budget 2010) (art. 55 LEtr), pour l'intégration spécifique des étrangers. Le DFJP fixe le cadre thématique des mesures à encourager pour chaque législature. Les points forts du programme 2008-2011 sont les suivants : 1. Langue et formation, 2. Création de centres de compétence Intégration et soutien des centres d'interprétariat communautaire et 3. Elaboration de projets-pilotes. Le programme correspond donc dans une large mesure aux priorités proposées par les motions Schiesser et « Plan d'action pour l'intégration ».

A l'échelle fédérale, l'introduction des nouvelles bases légales a été accompagnée d'un changement de paradigme dans le domaine du financement de l'encouragement spécifique de l'intégration, lequel s'est traduit par une *clarification des rôles entre la Confédération et les cantons*. Ainsi, la Commission fédérale des étrangers ne statue plus, comme auparavant, sur des projets individuels dans toute la Suisse. Les 9 millions de francs actuellement affectés au point fort 1 « Langue et formation » sont directement versés aux cantons sur la base de concepts de programmes cantonaux et de contrats de prestations. Pour leur part, les cantons et les communes allouent des crédits à l'encouragement des connaissances linguistiques. Sur l'ensemble de la Suisse, environ 20 millions de francs sont donc investis par les pouvoirs publics dans l'encouragement des connaissances linguistiques. Les cantons portent la responsabilité opérationnelle de la mise en œuvre de programmes linguistiques et de programmes de formation adaptés à leur situation et à leurs besoins.

Les concepts de programmes portant sur le *domaine « Langue et formation »* (point fort 1) transmis à la Confédération en 2008 ainsi que le premier rapport annuel montrent que les cantons ont mis en place une offre adéquate en vue de l'apprentissage d'une langue nationale et de la communication au quotidien entre les populations autochtone et immigrée. Le problème évoqué le plus souvent par les cantons est qu'il est difficile de contacter les catégories de personnes peu accessibles et de les motiver à participer à des cours. Ainsi, les femmes entrées en Suisse au titre du regroupement familial qui ne participent pas à la vie active en raison de leurs tâches familiales sont particulièrement difficiles à atteindre. Seul un travail mobilisant d'importantes ressources et adapté aux besoins particuliers permet d'approcher ces participantes potentielles.

Une majorité des cantons estime que les besoins dans le domaine de l'encouragement des connaissances linguistiques sont importants. L'évaluation globale des analyses et des programmes au niveau cantonal fait ressortir que l'offre mise en place est encore loin de couvrir les besoins dans le domaine du point fort 1. Selon des estimations, les besoins à l'échelle de la Suisse sont 4 à 5 fois plus importants que l'offre existante. En plus des 20 millions actuellement investis, près de 60 millions de francs seraient donc nécessaires. La Confédération soutient les cantons sur le plan conceptuel et intervient activement dans l'assurance qualité. A cet égard, les bases et instruments qui doivent être élaborés dans le cadre du « concept cadre d'encouragement des connaissances linguistiques » (cf. chap. 4.2) jouent un rôle important.

En ce qui concerne la création de *services spécialisés* et de *centres de compétences Intégration* ainsi que les *centres d'interprétariat communautaire* (point fort 2), la Confédération conclut des partenariats avec les cantons et des organismes privés. Actuellement, la Confédération soutient 31 centres de compétences servant de points de contact centraux et de charnières entre étrangers et autorités pour un montant total

de 2,5 millions de francs par an. L'analyse des effets des centres de compétences Intégration par des évaluateurs externes est en cours. Les cantons portent une appréciation très positive sur leurs prestations.

Les interprètes communautaires apportent leur aide à la compréhension entre personnes étrangères et institutions étatiques, notamment dans les domaines de la santé, de la sécurité, de la formation et de la justice. En 2008, les 16 services d'interprétariat soutenus à hauteur de 1,4 millions de francs par l'ODM ont accompli 94 964 heures de traduction. La Confédération encourage la mise en place de normes déontologiques pour cette profession. Il serait nécessaire de renforcer le recours à des interprètes communautaires qualifiés afin de couvrir les besoins réels dans les écoles, les services d'orientation professionnelle, les institutions du domaine social (conseil aux parents, centres d'accueil, aide sociale, etc.) et les services ambulatoires et stationnaires du domaine de la santé. Dans certains cas, l'accompagnement des migrants par des mentors formés et de même origine culturelle s'est également avéré prometteur. Ces mentors peuvent offrir un suivi individuel et agir en tant que médiateurs et conseillers lors de conflits. Selon les estimations, 40 millions de francs supplémentaires sont nécessaires dans le domaine du suivi individuel et de l'interprétariat communautaire.

Le soutien à l'élaboration de *projets pilotes* (point fort 3) relève de la responsabilité de l'ODM et de la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Les projets pilotes servent à poursuivre le développement des outils comme des pratiques d'encouragement de l'intégration. Actuellement, l'ODM soutient des projets pilotes dans les domaines suivants : intégration sociale dans les zones d'habitation présentant des risques élevés en matière d'intégration (« Projets urbains »), élaboration d'instruments pour l'assurance qualité dans l'encouragement des connaissances linguistiques, information, lutte contre les mariages forcés, intégration des personnes traumatisées et encouragement précoce. La CFM met l'accent sur les projets innovants portant sur la cohabitation dans les régions rurales, la citoyenneté active et l'intégration dans le domaine préscolaire. Les cantons sont impliqués dans de nombreux projets pilotes ou y participent eux-mêmes financièrement.

Les montants forfaitaires uniques pour l'intégration que la Confédération verse au titre de l'*encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus* sont également transmis directement aux cantons. Le forfait de 6000 francs par personne est affecté à un projet précis et sert notamment à encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue officielle. Ce système remplace l'encouragement de projets que l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés apportait sur mandat de l'ODM. Les moyens ont été considérablement augmentés dans le domaine de l'asile lors de la réorganisation du système de financement (indemnisation des dépenses des cantons au moyen de forfaits globaux). Pour 2010, le montant des forfaits d'intégration budgétés est de l'ordre de 58 millions de francs.

Dans ce domaine, la Confédération intervient uniquement au niveau du DFJP et de l'ODM, qui fixent des objectifs et des paramètres visant à garantir une certaine uniformité et l'assurance qualité. Ainsi, la Confédération y assume un rôle essentiellement stratégique, tandis que la responsabilité de la mise en œuvre a été déléguée aux cantons. Là encore, le changement de paradigme a amené les cantons à effectuer d'importants travaux préliminaires.

En 2006 et 2007, soit avant que le forfait d'intégration ne soit versé et que la

responsabilité de l'intégration des étrangers ne soit transférée aux cantons, l'ODM avait investi près de 3 millions de francs par an dans plus de 30 projets destinés à encourager l'intégration professionnelle des étrangers. Par ailleurs, l'ODM a fait réaliser des projets pilotes (projets « Apprentissages pour les réfugiés ») et des études afin d'évaluer de quelle manière améliorer l'insertion des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail. Ces travaux ont également été réalisés en vue de préparer le changement de paradigme.

Le rapport 2008 a fait ressortir que les forfaits d'intégration sont utilisés de manière très variable dans les cantons. Certains ont mis en place des programmes de mise en œuvre, alors que d'autres ne disposent pas encore de stratégies et n'ont encore élaboré ni procédures ni structures claires.

En ce qui concerne les modalités de financement, pour des raisons légales, l'encouragement spécifique de l'intégration des étrangers (art. 55 LEtr) est dissocié de celui des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (art. 87 LEtr, art. 88 et 91 LAsi). Ce système complique la coordination entre les deux domaines à l'échelle cantonale. La séparation juridique de l'encouragement de l'intégration selon qu'il s'agisse d'étrangers ou de réfugiés/personnes admises à titre provisoire a entraîné d'importantes différences cantonales en matière d'attribution de compétences. Il en résulte un travail de coordination et une charge administrative considérables. Si cette coordination fonctionne bien dans certains cantons, tel n'est pas encore le cas dans d'autres, ce qui peut entraver l'efficacité des mesures d'intégration. A l'échelle fédérale, la création de l'ODM en 2005 a permis de fusionner les deux domaines sur le plan administratif.

Afin d'assumer leurs tâches en matière de coordination, de conseil, d'information et d'encouragement, les cantons et les villes ont mis en place des *services chargés de l'intégration*, dont ils assurent le fonctionnement en votant eux-mêmes les crédits qu'ils leur consacrent. En 2008, les délégués cantonaux et communaux ont disposé d'environ 30 millions de francs – en plus des subventions fédérales – pour l'encouragement spécifique de l'intégration. Les délégués cantonaux à l'intégration, que les cantons doivent impérativement désigner, assument également la fonction d'interlocuteurs de la Confédération (art. 57 LEtr). Ils se réunissent dans le cadre de la Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI). Au niveau politique, la coordination en matière d'intégration relève de la compétence de la Conférence des gouvernements cantonaux et de la CTA.

Il reste à souligner que l'encouragement de l'intégration ne se limite pas au travail réalisé en collaboration par la Confédération et les cantons. En effet, les communes et les cantons, de même que des acteurs non étatiques tels que les organisations de migrants, les employeurs, les organisations de travailleurs, les associations sportives et culturelles ou encore les communautés religieuses fournissent également dans ce domaine une contribution difficilement chiffrable.

5 Possibilités et limites de la réglementation du droit d'intégration par la Confédération

5.1 Possibilités et limites dans le domaine des exigences inhérentes au droit des étrangers

Lors des entretiens de Watteville du 22 août 2008 et des entretiens ultérieurs du 15 septembre 2009, les participants ont notamment débattu de quelle manière la politique suisse d'intégration devait être adaptée au régime de la complète libre circulation des personnes applicable depuis le 1^{er} juin 2007 aux ressortissants des anciens Etats de l'UE et, à partir de 2011, aux nouveaux Etats de l'UE. Ils ont en particulier soulevé la question de la création de bases légales disposant que toute personne présente en Suisse devait contribuer à l'intégration, exigence devant être assortie de sanctions.

Selon le droit en vigueur, les exigences en matière d'intégration prévues dans la LEtr concernent uniquement les ressortissants des Etats non-membres de l'UE ou de l'AELE. Les droits de séjour des citoyens de l'UE/AELE sont régis par l'accord sur la libre circulation des personnes²⁰ (ALCP), sauf si la LEtr prévoit des dispositions plus favorables (art. 2, al. 2, LEtr). S'ils le souhaitent, les ressortissants de l'UE/AELE peuvent donc participer volontairement à des mesures facilitant leur intégration. En cas d'intégration insuffisante, ils n'ont à craindre qu'exceptionnellement des conséquences au titre du droit des étrangers. Ils ne peuvent être expulsés que s'ils ont commis des infractions pénales graves.

En vertu de l'interdiction de discrimination prévue dans l'ALCP (art. 5, annexe I, ALCP), on ne pourrait fixer des exigences légales en matière d'intégration que si elles étaient valables également par analogie pour les citoyens suisses. Le Conseil fédéral estime qu'une telle réglementation ne serait ni proportionnelle (cf. chap. 5.3) ni appropriée. A ses yeux, des exigences de portée générale engageant en l'occurrence l'ensemble de la population résidante seraient problématiques notamment en ce qui concerne le régime des sanctions. Par ailleurs, le droit en vigueur exige des personnes touchant des prestations des assurances sociales ou bénéficiant de l'aide sociale qu'elles déploient des efforts en vue de s'intégrer; en cas de non-respect, elles encourent des sanctions, par exemple une réduction des indemnités journalières ou des prestations de l'assurance sociale. Les expériences faites jusqu'à présent avec la prime information dans le canton de Lucerne (cf. chap. 6.2.2) montrent que celle-ci permet de mieux atteindre les nouveaux arrivants et de les informer de manière ciblée même en l'absence d'un régime de sanction.

Pour les raisons indiquées, des dispositions posant de nouvelles exigences en matière d'intégration ne sauraient créer – à l'instar des normes de la LEtr applicables jusque-là – des normes contraignantes pour les ressortissants des pays de l'UE/AELE. En revanche, il existe déjà des normes s'agissant de personnes provenant d'Etats tiers (cf. chap. 4.2.).

²⁰ RS 0.142.112.681

5.2 Possibilités et limites dans le domaine de l'encouragement de l'intégration par la Confédération (régime fédéraliste de répartition des compétences)

Si la politique d'intégration et l'encouragement de l'intégration devaient être réglés dans une nouvelle loi fédérale, se poserait la question de la compétence de la Confédération. Dans la structure fédéraliste suisse, la Confédération est habilitée à légiférer uniquement là où la Constitution fédérale (Cst.) lui en donne la compétence.

Aux termes de l'art. 121, al. 1, Cst., la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. Celle-ci peut donc régler de manière exhaustive toute question juridique dans le domaine concerné. L'art. 121 Cst. confère en particulier à la Confédération cette compétence dans le domaine de la police des étrangers proprement dit. Elle peut édicter des exigences en matière d'intégration en vue de l'octroi d'une autorisation régie par le droit des étrangers. L'art. 121 Cst. n'attribue pas une compétence exhaustive ou fondamentale pour régler le statut juridique des migrants dans tous les domaines les concernant. En effet, de nombreuses questions ressortissent, partiellement ou complètement, aux cantons, par exemple l'aide sociale, la sécurité, l'école et, en partie, la santé. A ce niveau, la Confédération ne peut intervenir.

Selon la doctrine et la jurisprudence²¹ actuelles, l'art. 121 Cst. confère à la Confédération la compétence de créer des conditions propices à l'intégration des étrangers et, partant, de prendre des mesures spécifiques dans ce sens. Cette prérogative fonde l'encouragement de l'intégration par la Confédération au titre de la LEtr.

Conformément à l'art. 43a, al. 1, Cst., la Confédération assume les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Il en découle que la Confédération ne peut réglementer l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires de la formation, de la formation professionnelle, du monde du travail et du domaine de la santé que dans les limites de ses compétences constitutionnelles dans chacune de ces matières. L'encouragement de l'intégration est une tâche qui doit être menée conjointement par la Confédération, les cantons ainsi que les communes. S'agissant des mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration, la contribution de la Confédération se limite à la conduite stratégique et au soutien des mesures cantonales. Pour les cantons, ce soutien dépend d'une mise en œuvre contraignante des mesures et du respect d'exigences qualitatives. Enfin, il y a lieu de s'assurer que villes et communes mettent localement en œuvre les exigences qualitatives relatives à l'encouragement de l'intégration.

²¹ Cf. présentation dans Achermann, Alberto: « Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz ». 20.12.2008. Disponible sur le site Internet de l'ODM : <http://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html>.

5.3 Possibilités et limites de la compétence d'intervention étatique

Récemment, l'intégration a suscité des discussions concernant la pesée d'intérêts touchant à des droits fondamentaux.

La pesée d'intérêts débouchera sur des résultats différents en fonction de la sphère dans laquelle évolue une personne. Dans le domaine étatique, les individus sont directement soumis à la juridiction de l'Etat, ce dernier devant veiller à accorder dans une large mesure l'égalité de traitement. Afin d'empêcher une discrimination indirecte, il doit laisser le champ libre à l'expression culturelle des particuliers. Dans l'espace public, dans lequel se déroulent la plupart des activités sociales et où l'Etat agit en tant que prestataire de services, il est nécessaire de procéder à un rééquilibrage des intérêts divergents. Enfin, l'Etat veille à respecter l'autonomie dans la sphère privée et n'intervient qu'en tant qu'organe de protection lorsque, au sein de leur groupe d'appartenance, les individus sont menacés dans leur intégrité physique et psychique²².

Par ailleurs, le fédéralisme favorise la recherche de solutions pragmatiques à l'échelon local. Les règles de coexistence devant définir un juste équilibre entre égalité et liberté sont à chercher, dans le cas d'espèce, à ce niveau. Les prescriptions juridiques du niveau fédéral sont à réduire au minimum dans le respect du régime fédéral des compétences.

Le rapport sur l'intégration, dont le Conseil fédéral a pris acte le 30 août 2006, aborde une série de questions qui ont interpellé l'opinion publique²³ :

Codes vestimentaires imposés par la religion (notamment le port du foulard ou du voile) : en référence aux sphères privée, publique et étatique, force est de reconnaître que le port du foulard islamique dans l'espace privé fait partie de la sphère autonome de l'être humain, dans laquelle l'Etat n'a pas à s'immiscer. Dans l'espace public, il convient de trouver des solutions adaptées à la situation en tenant compte des divers intérêts touchés. Enfin, en ce qui concerne la sphère étatique, le Tribunal fédéral a confirmé, dans un arrêt de principe, un jugement qui interdisait le port du foulard islamique à une enseignante d'une école publique²⁴.

Participation aux cours à l'école publique (cours de natation et de gymnastique, camps scolaires, certaines matières) : en octobre 2008, le Tribunal fédéral a reconsidéré un arrêt de principe de 1993 concernant la dispense des cours de natation. Revenant sur son arrêt antérieur, il a subordonné les prescriptions religieuses aux intérêts de l'intégration et constaté, dans le cas d'espèce, que la participation obligatoire au cours de natation ne constituait pas une atteinte inadmissible à la liberté de religion des enfants musulmans dès lors que des mesures d'accompagnement appropriées étaient prises²⁵.

Lieux de culte et cimetières : à l'exception de l'érection de minarets, les questions relatives à l'usage de locaux ou d'espaces à des fins religieuses ou culturelles relèvent de l'aménagement du territoire et des règlements en matière de

²² Kälin Walter : Grundrechte im Kulturkonflikt : Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft (Zurich : 2000).

²³ Rapport sur l'intégration 2006, p. 87 ss.

²⁴ ATF 123 I 296.

²⁵ ATF 119 I a 178 et ATF 135 I 79.

construction; elles ressortissent par conséquent aux cantons et aux communes. Diverses villes et communes ont trouvé des solutions concernant la création de carrés confessionnels. Il existe un grand nombre de lieux de culte et de rencontre pour les confessions les plus diverses, dont plus de 300 centres musulmans.

Personnes chargées de l'encadrement religieux : le comportement des individus qui appellent à la violence contre des personnes d'autres confessions ou contre les croyants de même confession qui ne vivent pas dans le strict respect de leur religion ne saurait être toléré selon l'ordre juridique suisse. Aussi est-il sanctionné par le droit pénal et le droit des étrangers. Celui-ci permet également d'intervenir de manière préventive. Les personnes qui entrent en Suisse pour y exercer un encadrement religieux sont soumises à un régime plus strict quant à leur intégration que d'autres étrangers. Ainsi, conformément à l'art. 7 de l'ordonnance sur l'intégration²⁶ (OIE), les personnes qui exercent une activité d'encadrement ou d'enseignement doivent disposer des aptitudes nécessaires et disposer de bonnes connaissances de la langue nationale parlée au lieu de travail afin de pouvoir communiquer avec les autorités et d'autres acteurs. Elles doivent en outre connaître les systèmes social et juridique suisses. Si les connaissances linguistiques sont insuffisantes, il est possible, à titre exceptionnel, de les acquérir en l'espace d'une année; cette condition est fixée dans le cadre d'une convention d'intégration.

Mariages forcés : sur mandat parlementaire, la Conseil fédéral a examiné de manière approfondie l'opportunité de prendre des mesures légales en vue de lutter contre les mariages forcés²⁷. Il a ouvert une procédure de consultation concernant un avant-projet, suite à laquelle il a chargé, le 21 novembre 2009, le DFJP d'élaborer un projet de loi et de message prévoyant un renforcement de la protection au titre du droit pénal.

En 2009, l'ODM a lancé un projet pilote en vue d'intensifier les efforts de lutte contre les mariages forcés. A ce titre, il soutient divers projets visant à renforcer l'information, la sensibilisation et la prévention des spécialistes et des communautés de migrants.

Mutilations génitales féminines : à la suite d'une initiative parlementaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a élaboré un avant-projet de modification du code pénal²⁸ (CP). Lors de la procédure de consultation, la grande majorité des participants s'est prononcée en faveur de l'introduction d'un nouvel article réprimant de manière spécifique les mutilations génitales féminines²⁹. En collaboration avec l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), plusieurs organisations non gouvernementales entreprennent un travail de sensibilisation et de prévention en la matière³⁰.

²⁶ RS 142.205

²⁷ Rapport relatif à la motion Heberlein. « Mesures contre les mariages forcés ou arrangés » (06.3658).

²⁸ RS 311.0

²⁹ IP Roth-Bernasconi « Réprimer explicitement les mutilations sexuelles commises en Suisse et commises à l'étranger par quiconque se trouve en Suisse » (05.404 n)

³⁰ Informations sur les mesures de l'OFSP dans le cadre de la stratégie « Migration et santé » disponibles sur le site web de l'OFSP à l'adresse : <http://www.bag.admin.ch/themen/gesundheitspolitik/07685/index.html?lang=fr>

En résumé, le Conseil fédéral constate que l'ordre juridique suisse fournit les principes propres à créer un niveau minimal de cohésion intérieure entre l'Etat et l'ensemble de la société et à garantir une cohabitation harmonieuse dans les sphères étatique, publique et privée. Dans le cadre de projets en cours, qui font notamment suite à des interventions parlementaires, les autorités et services concernés examinent l'opportunité de prendre des mesures légales susceptibles de combler les lacunes éventuelles.

L'Etat est confronté à un conflit d'intérêts similaire lorsqu'il s'agit d'associer à l'encouragement de l'intégration des acteurs non étatiques jouant un rôle capital en matière d'intégration sociale, sans porter atteinte à des droits fondamentaux comme la liberté économique ou la liberté d'association. Afin de convaincre ces acteurs, par exemple les employeurs ou les associations concernées, d'engager un processus d'ouverture (en favorisant la participation des étrangers), l'Etat doit créer un contexte favorable et stimuler les efforts dans ce sens. Les services publics devraient collaborer avec des organes non étatiques lors du développement et de la mise en œuvre des mesures. Par ailleurs, les acteurs étatiques sont invités à ouvrir la voie. A cet égard, l'Etat est appelé à jouer un rôle notamment en tant qu'employeur.

5.4 Avis du Conseil fédéral concernant la promulgation d'une loi spécifique sur l'intégration

Compte tenu de la politique actuelle en matière d'intégration (cf. chap. 3) et des possibilités et limites de la législation dans le domaine (cf. chap. 4), il appert que les principes devant régir une éventuelle loi sur l'intégration, tels qu'ils sont esquissés dans la motion Schiesser, se trouvent déjà dans la LEtr, puisque l'intégration y est définie comme tâche incombant à l'Etat et à la société. L'intégration est un processus réciproque qui requiert des efforts tant de la part des immigrants que de l'Etat et de la population suisse. La Confédération fixe, en accord avec les cantons et les communes, les principes de la politique d'intégration. Elle participe au financement des projets et en assume le contrôle, les cantons et les communes se chargeant des tâches opérationnelles.

Le Conseil fédéral constate que ces principes ne sont pas remis en cause en substance. Aussi, les propositions émanant des Chambres fédérales visent non pas un changement de cap de la politique d'intégration, mais, en premier lieu, une utilisation mieux ciblée des instruments disponibles, une mise en œuvre systématique et contraignante de l'encouragement de l'intégration par les services cantonaux compétents et un contrôle plus systématique du respect des exigences en matière d'intégration prévues dans le droit des étrangers.

Toutefois, le principe « encourager et exiger » connaît des limites au niveau fédéral : la répartition des responsabilités politiques et des compétences, fortement fédéraliste pour ce qui a trait à leur dimension verticale, ainsi que leur dimension horizontale, de même que les accords de droit international public conclus avec l'UE/AELE, forment le cadre de la stratégie suisse en matière d'intégration.

Le Conseil fédéral estime que les dispositions légales en vigueur constituent une base solide en matière d'intégration. Selon lui, la voie adoptée, basée sur la réciprocité, est susceptible d'être développée et promet de bons résultats. Il relève toutefois que le principe selon lequel l'intégration est un processus réciproque qui engage la société dans son ensemble et qu'il s'agit d'une mission essentielle

impliquant tous les niveaux étatiques dans les domaines les plus variés n'a, de manière générale, pas encore obtenu toute l'attention nécessaire.

Dans le contre-projet à l'initiative sur le renvoi, le Conseil fédéral met l'accent sur les exigences inhérentes à l'intégration. Le non-respect de ces dernières (respect des valeurs constitutionnelles, respect de la sécurité et de l'ordre intérieurs, volonté de participer à la vie économique et de se former, connaissances d'une langue nationale) entraîne – sous réserve des obligations du droit international public découlant de l'ALCP et des traités d'établissement – des conséquences lors des décisions relevant du droit des étrangers.

Il convient de souligner que cette situation concerne une minorité d'étrangers. Lors du développement de la politique d'intégration, l'on devra s'attacher à établir un cadre favorable à l'intégration et mieux exploiter les potentialités actuelles. Les étrangers responsables et autonomes qui vivent dans notre pays doivent être soutenus dans leurs efforts pour mettre à profit leurs aptitudes et ce, dans leur intérêt comme dans celui de la société.

6 Nécessité de légiférer au niveau fédéral

Sur la base des expériences réalisées lors de la mise en œuvre du droit en vigueur et vu les vastes consultations politiques et techniques menées auprès des cantons et des communes, le Conseil fédéral estime qu'une action politique est surtout nécessaire dans les domaines suivants :

Compte tenu des bases légales existantes, des mesures adoptées et vu les contraintes découlant de la Cst. et des traités de droit international, la création de bases légales est soumise à certaines limites. S'agissant de compléter et d'adapter les dispositions légales en matière d'intégration, deux possibilités sont envisageables :

Acte législatif modificateur complétant la LEtr : la première variante consisterait à compléter les dispositions de la LEtr ayant trait à l'intégration. Il conviendrait alors d'adapter les art. 53 à 58 et 87 LEtr. S'agissant des *objectifs de l'encouragement de l'intégration*, les principes de base figurant dans les stratégies du Conseil fédéral et l'OIE, soit le principe « encourager et exiger », l'objectif de l'égalité des chances, les compétences des structures ordinaires, la fonction complémentaire de l'encouragement spécifique de l'intégration et la collaboration avec les organisations non étatiques, notamment les associations d'étrangers, sont à inscrire au niveau de la loi. De plus, il conviendrait d'adapter les dispositions relatives au versement et au mode de subvention par la Confédération en faveur de mesures de promotion de l'intégration spécifiques (cf. chap. 6.2.4.)

Nouvel acte législatif : cette seconde variante consisterait à créer une loi-cadre sur l'intégration. Les dispositions susmentionnées concernant l'intégration qui figurent actuellement dans la LEtr seraient transférées dans un acte législatif distinct afin de donner un signal fort concernant les préoccupations en matière d'intégration.

Mises à part les adaptations des dispositions légales ayant trait à l'intégration au sens strict, la politique d'intégration pratiquée aujourd'hui peut être renforcée en apportant des améliorations dans les quatre domaines suivants :

1. En raison de la structure fédéraliste de la Suisse et de l'étendue du champ thématique de l'intégration, les responsabilités en la matière sont réparties sur un grand nombre d'acteurs et les compétences ne sont pas toujours claires. Aussi convient-il de mieux ancrer l'idée que l'intégration est une tâche pluridisciplinaire et le caractère contraignant du mandat fondamental dévolu aux structures ordinaires. Ce but peut être atteint *en inscrivant les réglementations correspondantes dans les bases légales des dites structures ordinaires*. Cette approche présente l'avantage que les bases constitutionnelles et légales en question permettront de préciser la nature et l'ampleur des compétences fédérales. En procédant de la sorte, il sera possible de définir aussi de manière spécifique quel organe est habilité à conférer un mandat concernant des mesures relevant de la politique d'intégration ou d'encouragement de l'intégration et de lutte contre la discrimination, et de quelle manière il doit le faire. On évitera ainsi que la politique d'encouragement de l'intégration ne soit définie qu'en termes généraux dans une loi spéciale (loi-cadre sur l'intégration, LEtr), ce qui comporte le risque que personne ne se sente concerné et que les normes ne restent lettre morte. En inscrivant l'intégration dans les réglementations existantes, on garantit de surcroît que les mesures prévues ne concernent pas uniquement la population étrangère mais encore d'autres groupes de population connaissant des problèmes d'intégration, ce qui permet d'éviter que la population indigène ne soit discriminée.

2. Un *développement* s'impose également au niveau de l'*encouragement spécifique de l'intégration*. A cet égard, les compétences ainsi que les situations particulières des divers groupes d'étrangers, d'une part, et des cantons, d'autre part, les difficultés à atteindre les migrants et l'insuffisance, quantitative et en partie qualitative, de l'offre de mesures d'encouragement spécifiques constituent de véritables défis. La Confédération se doit d'assumer un rôle stratégique plus actif et de mettre en place un cadre clair et flexible afin que les cantons puissent mettre en œuvre des mesures d'intégration ciblées. Elle doit également assumer son rôle de pilotage en couplant sa contribution financière à l'encouragement de l'intégration à des incitations afin que des stratégies soient adoptées et que des mesures efficaces soient prises à l'échelon cantonal. Par ailleurs, il est nécessaire d'augmenter modérément le nombre de prestations afin que l'encouragement ait une plus grande portée.

3. Dans les débats menés aux Chambres sur la motion Schiesser, plusieurs intervenants ont insisté sur la nécessité de veiller à la *protection contre la discrimination*. Le Conseil fédéral constate que les discriminations constituent un obstacle majeur à l'intégration. Un encouragement de l'intégration visant à responsabiliser davantage les migrants et à développer leurs aptitudes doit avoir pour corollaire une politique antidiscriminatoire. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est de prime abord pas nécessaire de promulguer de nouvelles dispositions dans ce sens, mais qu'il faut *appliquer rigoureusement le droit en vigueur*. A cet égard, il entend suivre attentivement l'évolution dans ce domaine et ses répercussions sur la Suisse, en particulier sur son économie, afin d'être en mesure de prendre en temps utile les mesures qui s'imposent³¹.

4. Le Conseil fédéral estime qu'il faut *poursuivre le dialogue sur l'intégration* avec tous les acteurs étatiques et non étatiques intéressés ainsi qu'avec les représentants

³¹ Cf. réponse du Conseil fédéral à la à l'IP Bühlmann « Discrimination raciale dans le monde du travail » (03.3372)

de la population migrante. Des contacts périodiques rendent compte du fait que la migration et, partant, l'intégration sont des domaines dynamiques et que les acteurs concernés doivent continuellement redéfinir la direction à adopter.

Les pages suivantes reviennent plus en détail sur les propositions portant sur les quatre domaines.

6.1 Inscription de clauses sur l'intégration dans les bases juridiques des structures ordinaires dans le cadre d'un projet général

L'intégration est une tâche pluridisciplinaire qui doit être assumée notamment au sein des structures ordinaires. Inscrit dans la LEtr (art. 53), ce principe est fondé sur l'art. 43a, al. 4, Cst., selon lequel les prestations de base doivent être accessibles à tous dans une mesure comparable. Le train de mesures du Conseil fédéral constitue un premier pas vers une stratégie de l'encouragement au sein des structures ordinaires de la Confédération.

En inscrivant des clauses sur l'intégration dans les bases légales des structures ordinaires, il s'agit de pérenniser la stratégie – amorcée dans le train de mesures – visant à établir la politique d'intégration comme mission essentielle de l'Etat et de lui donner un caractère contraignant.

Le Conseil fédéral a procédé à l'examen des bases juridiques pertinentes de la sphère de compétence de la Confédération. A cet égard, il s'est penché plus particulièrement sur les domaines suivants : droit des étrangers, accueil extra-familial des enfants, encouragement de la jeunesse, formation professionnelle, haute école, assurance-chômage, assurance-maladie et assurance-accident, prévention des épidémies, prévention et promotion de la santé, assurance-invalidité, langues, promotion de la culture, promotion du sport, habitat, développement territorial, statistique fédérale, loi sur le Parlement. Des domaines importants de la politique d'intégration comme l'école, l'aide sociale ou la sécurité publique, qui relèvent des cantons, n'ont pas pu être pris en considération (cf. chap. 5.2). Le Conseil fédéral propose notamment de prévoir les dispositions et adaptations ci-après :

LEtr (RS 142.20) : le mandat de coordination prévu à l'art. 57 LEtr est à compléter, en ce qui concerne le mandat général des services fédéraux compétents, pour développer et mettre en œuvre, en collaboration avec les autorités cantonales, des mesures appropriées d'encouragement de l'intégration dans le cadre de leur mandat légal principal. En sa qualité d'organe de coordination, l'ODM sera associé aux planifications. Sur le modèle de l'actuel GIM, qui informe annuellement sur l'avancement de la réalisation du train de mesures, il est prévu de désigner un organe de suivi approprié chargé de rendre rapport au Conseil fédéral et au Parlement, une fois par législature, de la situation et des mesures fédérales visant à promouvoir l'intégration. L'actuel monitoring annuel du train de mesures (Rapport sur les mesures d'intégration 2007) sera suppléé par ce nouveau rapport de suivi (autres adaptations de la LEtr, cf. chap. 6 et 6.2.4).

Loi sur les activités de jeunesse (LAJ; RS 446.1; révision en cours) : la LAJ fait actuellement l'objet d'une révision totale devant aboutir à une nouvelle loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (procédure de consultation ouverte du 30 septembre 2009 au 15 janvier 2010). Selon le projet mis en consultation, la loi a pour objectif d'aider les jeunes à vivre de façon responsable, de promouvoir leur

intégration sociale, culturelle et politique, et d'assurer un accès sans discrimination aux activités extrascolaires. Au niveau de l'ordonnance et lors de l'élaboration des programmes, on veillera à ce que les jeunes issus de la migration soient expressément mentionnés dans les mesures d'encouragement.

Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10) : la disposition selon laquelle la LFPr vise à encourager l'égalité effective entre les sexes de même que l'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées dans la formation professionnelle est à compléter par une clause disposant qu'elle encourage également l'égalité des chances pour les migrants. Au niveau de l'ordonnance et lors de la mise en œuvre il convient de tenir compte des besoins spécifiques des migrants; notamment en ce qui concerne le régime des contributions.

Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LAHE; RS 414; révision en cours) : le 29 mai 2009, le Conseil fédéral a transmis le projet de loi aux Chambres fédérales (FF 2009 4205). Cette loi transpose le nouveau mandat constitutionnel dans le domaine des hautes écoles en remplaçant la législation fédérale existante sur les universités cantonales et les hautes écoles spécialisées. Le projet mentionne, entre autres objectifs, l'égalité des chances et l'égalité des sexes. Il conviendrait d'y ajouter l'égalité des chances pour les migrants.

Loi sur l'assurance-chômage (LACI; RS 837.0) : la LACI couvre en principe tous les chômeurs et vise notamment à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés tant suisses qu'étrangers sur le marché du travail. Dans le cadre des mesures relatives au marché du travail et de la collaboration interinstitutionnelle, elle est à compléter par des dispositions prévoyant que l'insertion professionnelle des assurés étrangers exposés à un risque accru de chômage de longue durée doit être favorisée de la même manière que celle des jeunes chômeurs et des femmes au chômage.

La loi sur les épidémies (LEp; RS 818.101) : la LEp fait actuellement l'objet d'une révision totale. Le projet de consultation prévoit un approvisionnement équitable en faveur de l'ensemble de la population résidente.

L'ordonnance ainsi que la mise en œuvre devront expressément prévoir que les migrants soient pris en compte dans les mesures d'approvisionnement.

Loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (projet) : le 30 septembre 2009, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales le projet de loi et le message concernant la loi sur la prévention (FF 2009 6507 et 6389). Il y est prévu que les mesures préconisées sont mises en œuvre en tenant compte de la diversité de la population. De plus, l'article consacré au but se fixe notamment pour objectif de réduire les inégalités en matière de santé. Une fois le projet de loi éventuellement adopté par les Chambres fédérales, il conviendra de vérifier, dans le cadre de l'élaboration du droit d'exécution, comment répondre aux préoccupations en matière de promotion de l'intégration.

Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20) : dans la LAI, la disposition relative à la procédure auprès des services de l'assurance-invalidité est à compléter en précisant que ceux-ci peuvent également faire appel à des spécialistes du domaine de l'intégration. En outre, la disposition relative aux études scientifiques est à compléter par une clause disposant que celles-ci doivent également porter sur

l'égalité de traitement, celle des étrangers notamment. Au niveau de l'ordonnance, il y a lieu d'inclure une disposition concernant la réalisation de projets pilotes portant sur des personnes issues de la migration. En ce qui concerne la collaboration interinstitutionnelle, il y a lieu d'examiner dans quelle mesure il convient d'associer les services cantonaux pour les questions d'intégration.

Loi sur les langues (LLC; RS 441) : dans l'ordonnance d'exécution de la LLC, il convient de mentionner l'encouragement de l'intégration des migrants et la coordination avec l'encouragement de l'apprentissage d'une langue nationale au titre des mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration (cf. chap. 4.2 et 6.2).

Loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC) : les Chambres fédérales ont fusionné les projets sur l'encouragement de la culture et sur la fondation Pro Helvetia en une loi qui a été adoptée lors de la session d'hiver 2009 (FF 2009 7923). Il y a lieu d'examiner de quelle manière la loi ou l'ordonnance d'exécution peuvent répondre aux besoins de l'encouragement de l'intégration.

Loi sur l'encouragement et la promotion du sport (RS 415; révision en cours) : le 11 novembre 2009, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la révision totale de la loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports (FF 2009 7479). Le projet vise à promouvoir la cohésion sociale. Si la disposition en question est adoptée, il sera nécessaire de la concrétiser au niveau de l'ordonnance. Il faudra alors clarifier dans quelle mesure il convient de tenir compte des migrants et de quelle manière il conviendrait éventuellement de définir le rôle du Centre de compétences Intégration par le sport. Lors de l'application de la loi, on procédera également à l'adaptation des instruments idoines, en particulier des contrats de prestations passés avec les fédérations sportives.

Loi sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) : l'article de la LAT relatif aux principes régissant l'aménagement est à compléter par une clause disposant que les territoires réservés à l'habitat sont à aménager afin d'améliorer la qualité de vie et la cohésion sociale des lieux d'habitation.

Loi sur la statistique fédérale (LSF; RS 431) : il y a lieu d'étendre les tâches de la statistique fédérale afin que les relevés des données et leur exploitation puissent fournir des bases à une analyse approfondie du suivi de l'intégration et de l'égalité des chances en ce qui concerne les migrants et les personnes issues de la migration.

Loi sur le Parlement (RS 171.10) : désormais, les messages du Conseil fédéral concernant les projets de loi devraient systématiquement présenter les « conséquences sur l'intégration des migrants ». Par ailleurs, les organisations de migrants devraient alors être associées à la procédure de consultation conformément à la *loi sur la consultation (RS 172.061)*.

Conformément au mandat de coordination selon l'art. 57 LEtr en relation avec l'art. 8 OIE³², il convient d'examiner continuellement s'il y a lieu de compléter d'autres textes de loi par des dispositions sur l'intégration des étrangers. Ainsi, il conviendra d'examiner, lors de l'élaboration d'un futur projet de *loi sur la formation continue*, comment y intégrer les aspects qui ont trait à l'intégration.

³² RS 142.205

Suite : si le Parlement donne son feu vert, il est prévu que le Conseil fédéral élabore un message et rédige des articles de loi pour compléter les textes de loi existants. Ces modifications et compléments devraient être regroupés soit dans un acte modificateur édicté en complément de la LEtr, soit en un nouvel acte législatif par la création d'une nouvelle loi-cadre sur l'intégration, puis transmis sous forme de projet global aux Chambres fédérales (cf. chap. 6). Ainsi, les travaux législatifs en cours ne seraient pas entravés.

Dans le message relatif à l'arrêt fédéral, le Conseil fédéral examinera en outre quelles ordonnances, quels principes directeurs et – le cas échéant – quels programmes des points forts ou mesures devraient être adaptés pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions légales. Par ailleurs, le message fournira des indications chiffrées sur les retombées financières des modifications de loi et sur la manière dont elles devraient être financées.

6.2 Développement de mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration

Au sein des structures ordinaires, les mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration (par exemple des cours de langue à bas seuil ou des offres destinées aux victimes de traumatismes) comblent les lacunes existantes et contribuent à une meilleure prise en considération de la diversité culturelle. Elles visent à familiariser les étrangers avec le système suisse et à leur permettre de s'adresser aux bons services.

L'immigration est très hétérogène : à côté de la « nouvelle immigration » formée essentiellement de travailleurs bien qualifiés, on constate une arrivée importante de main-d'œuvre non qualifiée, qui vient en Suisse au titre du regroupement familial, du droit d'asile ou de la libre circulation des personnes. Par ailleurs, des personnes vivant en Suisse depuis de nombreuses années présentent des déficits linguistiques, auxquels il convient de répondre par un « encouragement de rattrapage ». Pour faire face à cette hétérogénéité, les offres d'encouragement spécifique doivent être conçues de manière à ce que les publics-cibles puissent être atteints dès leur arrivée en Suisse et non ultérieurement, lorsque les déficits d'intégration se manifestent.

Comme la composition de la population migrante change selon les villes, les communes et les régions et que les contextes cantonaux diffèrent (besoins de l'économie locale, migration vers les centres urbains, situation particulière des régions touristiques, déplacements au sein des agglomérations, etc.), la politique d'intégration doit pouvoir être adaptée à chaque situation au niveau communal, intercommunal, cantonal ou régional.

Afin de répondre à ces exigences et de mieux concentrer les ressources personnelles et financières, les mesures d'encouragement spécifiques devraient à l'avenir répondre aux principes ci-après :

- Tous les secteurs concernés par la teneur des mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration et par leurs groupes-cibles sont définis dans des programmes globaux à l'échelon cantonal. On peut aussi envisager que certains cantons s'efforcent de collaborer entre eux, que ce soit ponctuellement ou de manière plus systématique, ou que les cantons très urbanisés développent des programmes communaux ou applicables à

toute une agglomération. Les interlocuteurs de la confédération devraient cependant continuer à se situer sur le plan cantonal.

- L'utilisation des fonds que la Confédération met à disposition des cantons pour les divers groupes-cibles (actuels points forts 1 et 2 et forfait d'intégration) est planifiée dans les programmes cantonaux.
- La Confédération intervient activement sur le plan stratégique : elle définit les parts minimales et veille à une mise en œuvre contraignante des programmes (groupes cibles, standards, assurance qualité). Elle développe, en collaboration avec les cantons, et en tenant compte des villes et des communes, un système permettant d'évaluer régulièrement les besoins et d'assurer la qualité des mesures spécifiques.
- L'encouragement spécifique repose sur trois piliers : 1. Information et conseil; 2. Formation et travail; 3. Autres points forts.

La suite du chapitre est consacrée aux principales nouveautés – la conception globale des programmes d'intégration cantonaux ainsi que la prime information –, aux investissements à consentir ainsi qu'à la participation financière de la Confédération.

6.2.1 Programmes d'intégration cantonaux

Pour des raisons historiques et juridiques, la collaboration et le financement entre Confédération et cantons concernant les divers domaines du programme des points forts ainsi que le forfait d'intégration versé pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sont régis de différentes manières. Il en découle un risque de dispersion des forces et des incohérences dans les efforts en matière d'intégration déployés dans les cantons.

Le succès de la mise en route du point fort 1 « Langue et formation » montre qu'il est judicieux d'accorder des contributions fédérales sur la base de contrats de prestations établis sur la base des programmes cantonaux. De cette manière, on garantit, d'une part que l'on poursuit les mêmes objectifs dans toute la Suisse et que les standards sont respectés, d'autre part que les particularités régionales sont prises en considération. Le Conseil fédéral souhaite étendre ce principe aux autres domaines dans lesquels l'encouragement de l'intégration repose sur un partage de tâches entre la Confédération et les cantons. Pour cette raison, il propose que la Confédération attribue ses contributions en matière d'intégration sur la base des programmes globaux élaborés par les cantons. A cet égard, la marche à suivre actuellement envisageable est la suivante :

La Confédération fixerait les objectifs et les standards de trois piliers interdépendants et complémentaires de l'encouragement spécifique de l'intégration. Le premier pilier *Information et conseil* comprendrait les mesures de prime information, les centres de compétence Intégration, y compris le conseil et l'intervention en cas de conflits et de discriminations interculturels, de même que l'interprétariat communautaire (actuel point fort 2). L'on peut imaginer concevoir la prime information de telle manière qu'elle serve également d'instrument d'évaluation des besoins en mesures d'intégration utile au pilotage des programmes cantonaux. Le deuxième pilier *Formation et travail* comprendrait les mesures du domaine « Langue et formation » (actuel point fort 1) et s'attacherait à poursuivre la mise en œuvre des mesures existantes et à les renforcer dans les domaines où cela

s'avère nécessaire. Le troisième pilier, enfin, devrait offrir aux cantons la possibilité de définir des points forts spécifiques dans le cadre des prescriptions fédérales. L'expérience montre que non seulement les conditions structurelles dans les cantons, mais également, par exemple, la composition de la population des migrants peuvent varier fortement. Dès lors, les cantons devraient avoir la possibilité de procéder à leur propre pondération afin d'augmenter les ressources attribuées aux deux premiers piliers ou de soutenir les mesures dans les trois secteurs de l'intégration sociale, de la prévention de la discrimination ou de l'interprétariat communautaire. Les objectifs contraignants fixés par la Confédération doivent par conséquent être formulés de manière à ce que les cantons puissent mettre sur pied les offres qui répondent à un besoin dans leur région.

Le double objectif d'une forte contrainte et d'une certaine souplesse de mise en œuvre dans les cantons présuppose un modèle par lequel les cantons sont tenus d'affecter au moins une certaine part des fonds fédéraux aux divers objectifs (prime information, centres de compétence Intégration/conflits interculturels/lutte contre la discrimination, langue, formation, etc.). Les cantons devraient cependant pouvoir disposer du reste des contributions fédérales, c.-à-d. du solde après déduction des parts minimales, pour leurs propres programmes, en fonction des besoins (troisième pilier). Par ailleurs, la Confédération développe, en collaboration avec les cantons, des instruments d'assurance qualité. Le montant à consacrer à l'atteinte des objectifs est déterminé dans le cadre des rapports annuels. Si nécessaire, la Confédération peut lier l'affectation des contributions au recours aux instruments d'assurance qualité. Enfin, une partie des ressources financières consacrées à l'encouragement spécifique devrait, comme jusqu'à présent, être attribuée directement par la Confédération (ODM et CFM) à des mesures de portée nationale ou à des projets innovateurs (projets pilote).

La mise en œuvre devrait se dérouler comme suit : les cantons qui souhaitent bénéficier de contributions fédérales présentent des programmes cantonaux dans lesquels sont définies, pour une législature, les mesures à prendre dans chacun des trois piliers. On peut imaginer qu'ils tentent, à cet effet, de collaborer avec d'autres cantons ou autorisent des programmes communaux. Ces programmes seraient placés principalement sous la compétence des services cantonaux chargés des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration (art. 57 LEtr), avec le concours des autres services cantonaux concernés, des communes et des particuliers (organisations de la population des migrants, institutions prenant en charge des projets, partenaires sociaux). Les programmes cantonaux comprennent une description qualitative et quantitative des besoins et des offres existantes concernant les diverses mesures d'encouragement, un ordre de priorité et des précisions concernant les objectifs dans les trois piliers d'encouragement. Ils esquissent les mesures prévues, nomment les services responsables de la mise en œuvre et établissent un calendrier. Le plan financier précise quelles prestations financières sont versées par la Confédération, par les cantons ou des tiers, et quels en sont les bénéficiaires. La Confédération procède à un examen des programmes cantonaux. Ces derniers servent de base aux contrats de prestations pluriannuels avec le canton concerné, dont la durée permet d'assurer la sécurité de la planification et de réduire les processus administratifs.

Les cantons rendent annuellement rapport à la Confédération sur les prestations fournies. De cette manière, la Confédération peut assurer la qualité à l'échelle suisse

et suivre l'utilisation des montants dévolus à l'intégration (actuel crédit d'intégration et forfait d'intégration).

6.2.2 Prime information

Les spécialistes municipaux et cantonaux de l'intégration constatent que les mois suivant l'arrivée en Suisse, qui sont particulièrement importants, passent sans que le potentiel de l'immigré ne soit utilisé ou que les déficits manifestes ne soient comblés. Ainsi, on laisse passer d'importantes chances d'intégration, notamment en ce qui concerne les personnes provenant de l'espace européen auxquelles les dispositions de la LEtr relatives à l'intégration ne s'appliquent que de manière limitée.

Convaincu que le processus d'intégration doit démarrer immédiatement après l'entrée en Suisse, vu le mandat d'information découlant de l'art. 56 LEtr et compte tenu des expériences positives faites en France, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et récemment dans le canton de Lucerne, le Conseil fédéral propose que dorénavant tous les nouveaux arrivants ayant une perspective de séjour long et légal soient systématiquement invités à un entretien personnel, et ce indépendamment de leur pays de provenance et du motif de séjour. Cette rencontre pourrait par exemple avoir lieu lors de la remise du titre de séjour. L'on pourrait envisager une durée d'entretien maximale de 60 minutes; l'entretien serait conduit par un service cantonal ou communal ou des tiers mandatés.

La teneur de l'entretien de prime information et d'accueil sera définie de manière différenciée, en fonction de la situation et des besoins des personnes ou des familles nouvellement arrivées. L'entretien diffusera des informations de base sur les droits et les devoirs, les attentes vis-à-vis des immigrants, les possibilités que leur offre la Suisse et l'offre de cours de langue et d'intégration. Les familles avec enfants peuvent être informées de leur devoir de participation (collaboration parentale). Afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle, les nouveaux arrivants sont informés des conditions de vie et de travail en Suisse; cette offre étant assurée en plusieurs langues et fournie de manière correctement ciblée, par exemple aussi dans le domaine de la santé ou sur des offres de conseils renseignant sur les possibilités de se défendre contre certaines formes de discrimination. Actuellement, la Confédération élabore un instrument de prime information au niveau fédéral, qui sera mis à disposition des cantons. Divers cantons et diverses villes ont déjà créé ou créent leurs propres instruments. Une autre voie consiste à distribuer – à l'instar du canton de Neuchâtel ou du Danemark – une charte indiquant les droits et devoirs des personnes vivant en Suisse et un aperçu des droits fondamentaux. Les nouveaux arrivants accusent réception de la charte.

Selon les besoins et la situation de l'immigré, l'entretien peut se limiter à la transmission d'informations générales. Dans d'autres cas, un entretien plus long peut être prévu afin d'établir les besoins d'encouragement et de définir les mesures appropriées. Les autorités appelées à conduire l'entretien informent les nouveaux arrivants des offres privées et publiques au sein du canton ou de la commune de domicile (consultation pour parents, orientation professionnelle, etc.). Cela implique que la coopération interinstitutionnelle doit être renforcée et que l'échange d'information doit être assuré. S'il ressort de l'entretien que le nouvel arrivant a besoin de mesures qui ne peuvent être proposées dans les structures ordinaires, il

convient de recourir à l'encouragement spécifique. Au nombre des mesures ciblées figurent le suivi des migrants, les cours de langue et de formation à bas seuil ou encore les offres ad hoc destinées à des groupes cibles particuliers (réfugiés, personnes admises à titre provisoire, personnes traumatisées).

Les mesures considérées comme appropriées dans le cas d'espèce peuvent faire l'objet d'une recommandation écrite voire d'une convention d'intégration. Ces conventions sont conclues avec des ressortissants d'Etats tiers venus en Suisse au titre du regroupement familial ainsi qu'avec des personnes exerçant une activité d'encadrement ou d'enseignement (art. 7 OIE, personnes exerçant une activité d'encadrement religieux ou enseignant la langue ou la culture du pays d'origine). Les objectifs et les mesures convenus dans les conventions d'intégration ont un caractère contraignant; quiconque les enfreint encourt des sanctions selon le droit des étrangers. Lorsqu'une convention est conclue, il convient d'en assurer le suivi afin de pouvoir contrôler si les buts sont atteints. Aux yeux du Conseil fédéral, un suivi systématique ne s'impose que dans un nombre restreint de cas, lorsqu'il ressort du triage de l'entretien de prime information qu'il existe des risques manifestes de non-intégration. Vu l'énorme travail administratif que cela impliquerait, un recours généralisé aux conventions d'intégration n'est pas recommandable.

S'agissant de ressortissants de l'UE/AELE qui ne disposent d'aucune connaissance de l'une des langues nationales suisses, il n'est pas possible de conclure une convention d'intégration au sens de l'art. 54 LEtr. En revanche, l'autorité peut leur recommander par écrit de suivre un cours de langue et d'intégration. Ce procédé est valable aussi pour les personnes venant en Suisse suite à un mariage avec un ressortissant suisse.

Afin d'assurer l'égalité de traitement, il y a lieu de convier à un entretien de prime information toute personne comptant séjourner durablement en Suisse. Cette démarche permet d'atteindre tout le monde, ce qui permet d'évaluer les besoins dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux. Elle revêt également une dimension symbolique dans la mesure où l'autorité souhaite officiellement la bienvenue à l'immigrant. L'entretien doit également permettre à l'immigrant de mettre à profit son potentiel en lui offrant une information optimale, adaptée à ses besoins, et en le renvoyant, le cas échéant, aux offres et mesures appropriées. Car la prime information, loin de constituer une mesure seulement axée sur les problèmes, est aussi une mesure axée sur le potentiel et constitue donc également un « élément fondamental pour une politique efficace et tournée vers l'avenir en matière de formation et d'emploi, et dans le domaine social » (énoncé de la motion Schiesser).

6.2.3 Répercussions financières

La Confédération consacre actuellement 16,5 millions de francs à l'encouragement spécifique de l'intégration dans le cadre du programme des points forts du DFJP (budget 2010) et le forfait d'intégration s'élève à 58 millions de francs pour 2010. Afin de couvrir les besoins constatés au chapitre 3, des moyens supplémentaires sont nécessaires.

Dans son rapport de juin 2009, la CTA a chiffré à 130 millions de francs par an les moyens supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre de mesures spécifiques à l'encouragement de l'intégration, à supporter conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. Ce montant couvre les domaines suivants : prime

information (15 millions), centres de compétence Intégration (6 millions), interprétariat communautaire / mentorat (40 millions), langue et formation (60 millions) et intégration sociale (10 millions)³³.

Conformément aux principes de la politique d'encouragement de l'intégration, selon lesquels l'encouragement doit intervenir en premier lieu dans les structures ordinaires, la Confédération axe ses efforts sur le domaine (pilier) de l'information et du conseil (prime information, centres de compétences Intégration) et celui de la formation et du travail (langue et formation, insertion professionnelle). Dans le cadre des contrats de prestations avec les cantons, la Confédération liera l'octroi des contributions à une condition : que les cantons soumettent leurs programmes d'intégration à des objectifs clairs et vérifiables.

Les tâches et les mesures du domaine « interprétariat communautaire / mentorat » relèvent de la compétence de plusieurs services fédéraux, cantonaux et communaux dans les domaines de la formation, des affaires sociales et de la santé. Ces prochaines années, il conviendra de clarifier les rôles des offices fédéraux concernés, en particulier l'OFSP et l'ODM, de même que les tâches dévolues aux cantons. D'une part, il faudra déterminer dans quelle mesure et dans quel sens la Confédération devra en assumer le pilotage stratégique et l'assurance qualité. D'autre part, la Confédération devra éclaircir et régler, dans la mesure du possible, de manière uniforme la question de la prise en charge des coûts dans tous les domaines d'intervention, à savoir la formation, les affaires sociales et la santé, en consultant également les cantons et les communes. A cet égard, il faudra aussi tenir compte du fait que le DFJP avait annoncé en 2007 qu'à moyen terme, il n'accorderait plus de soutien aux services professionnels d'interprétariat communautaire.

En ce qui concerne l'intégration sociale, la compétence ressortit en grande partie aux cantons et aux communes, à moins qu'il ne s'agisse de mesures de portée nationale.

D'une manière générale, les cantons souhaitant toucher des contributions fédérales et comptant réaliser à moyen terme, grâce aux investissements consentis, des économies dans les domaines de la santé et des affaires sociales, doivent engager des fonds propres conséquents au sens de l'art. 55 LEtr (Contributions financières).

Lorsque la Confédération augmente sa contribution aux frais résultant de l'encouragement spécifique de l'intégration, les cantons sont tenus d'en faire de même. Compte tenu de l'actuel moratoire sur les dépenses à l'échelon fédéral, les fonds supplémentaires demandés par la CTA ne sont pas entièrement finançables. Aussi faut-il prévoir une hausse des crédits d'encouragement de l'intégration à moyen terme seulement. Le Conseil fédéral compte augmenter la contribution fédérale de l'ordre de 15 à 20 millions de francs, pour autant que les cantons procèdent aux adaptations correspondantes. Une clé de répartition détaillée tenant compte des compétences constitutionnelles, des possibilités financières et du profit escompté devra être négociée entre Confédération, cantons et communes et présentée dans le cadre du message en préparation (chap. 6.1).

6.2.4 Développement de l'encouragement spécifique de l'intégration

Le développement prévu de l'encouragement spécifique de l'intégration nécessite une modification de la LEtr. Pour l'essentiel, il s'agira de créer les bases légales

³³ Pour plus de détails, se référer au rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers », qui peut être consulté sur le site Internet de la CTA, www.tak-cta.ch.

nécessaires pour que la Confédération puisse verser ses contributions financières aux cantons sur la base des programmes et des conventions de prestations. Une proposition allant dans ce sens figure déjà dans la révision de la LAsi et de la LEtr proposée par le Conseil fédéral (modification de l'art. 55 LEtr, cf. chap. 2.4). De même, les *objectifs de l'encouragement spécifique de l'intégration*, aujourd'hui réglementés au niveau de l'OIE, doivent être expressément énoncés dans la loi (promouvoir l'information, la culture générale et les connaissances d'une langue nationale, l'accès équitable, l'insertion professionnelle ainsi que les conditions favorables à une meilleure cohabitation, cf. supra chap. 4.2). Il faudra en outre vérifier s'il convient de fixer encore d'autres éléments, par exemple le *cercle de bénéficiaires*.

Après la clôture du programme des points forts 2008-2011, le crédit d'encouragement de l'intégration sera consacré aux trois domaines décrits. Cependant, les cantons et la Confédération doivent disposer de suffisamment de temps pour mettre en place le nouveau mode de collaboration, au sein des cantons d'une part, entre Confédération et cantons d'autre part. Par conséquent, il convient de prévoir une phase transitoire pour préparer le changement de système. La Confédération élabore, en y associant les cantons, les prescriptions ainsi que les instruments d'assurance qualité. Par ailleurs, la Confédération élabore, en collaboration avec les cantons et les communes, des recommandations concernant la mise en œuvre de la prime information (par exemple, déroulement, instruments, types de personnes, profil et formation des personnes œuvrant dans le domaine, etc.).

6.3 Renforcement de la protection contre la discrimination

En droit des étrangers, l'ordre juridique suisse définit clairement les exigences et les attentes à l'égard des personnes séjournant en Suisse. En encourageant l'intégration, l'Etat s'engage à lutter contre les déficits dans les domaines de la langue, de la formation et de l'information. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la Suisse de lever les obstacles qui empêchent les étrangers de participer de leur propre responsabilité à la vie économique et sociale. Les discriminations directes et indirectes constituent de tels obstacles et doivent être résolument combattues. On parle de discrimination directe lorsque l'inégalité de traitement est fondée expressément sur l'appartenance à une « race », une ethnie, une nationalité ou une religion. La discrimination indirecte renvoie à une mesure apparemment neutre, dont la formulation ne laisse apparaître aucune distinction suspecte, mais dont les incidences réelles désavantagent fortement, quantitativement ou qualitativement, la personne concernée en raison de son appartenance à sa race, son ethnie, sa nationalité ou sa religion.

L'interdiction de la discrimination est inscrite à différents niveaux : La Cst. proscrit toute discrimination fondée, notamment, sur l'origine, la race, la langue, la situation sociale, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques (art. 8) et 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 Cst. prévoit en outre que toutes les instances qui assument une tâche étatique soient tenues de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation (art. 35, al. 1, Cst.). En conséquence, les tribunaux et les autorités doivent veiller, dans la mesure du possible, à l'interdiction de discriminer lorsqu'ils appliquent des normes de droit

privé. Parmi ces normes figurent les règles de la bonne foi (art. 2 CC³⁴), la protection de la personnalité (art. 28 ss CC, art. 328 et 336 CO³⁵) ainsi que l'interdiction de conclure des contrats illicites, contraires aux mœurs ou à l'ordre public (art. 19 et 20 CO). La norme pénale antiraciste (art. 261bis CP) protège contre les atteintes racistes et les discriminations publiques. Aussi des dispositions de droit constitutionnel, de droit privé, de droit pénal et de droit administratif permettent-elles de se défendre contre des discriminations raciales. On entend par « discrimination raciale » un traitement inégal, une remarque ou un acte de violence commis dans l'intention de rabaisser une personne sur la base de son apparence physique (« race ») ou de son appartenance à une ethnie, une nationalité ou une religion. Par ailleurs, l'interdiction de discrimination est inscrite dans divers traités internationaux ratifiés par la Suisse, soit la Convention contre le racisme³⁶, la Convention européenne des droits de l'homme³⁷ (CEDH) (art. 14), les Pactes internationaux relatifs aux droits économiques sociaux et culturels³⁸ (art. 2) et aux droits civils et politiques³⁹ (art. 2, 24 et 26), la Convention relative aux droits de l'enfant⁴⁰ (art. 2), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁴¹ ainsi que les Conventions n° 100 et 111 de l'Organisation internationale du travail⁴². Le « Guide juridique discrimination raciale » publié en 2009 par le Service de lutte contre le racisme du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur présente les différentes possibilités d'intervention juridique en cas de discrimination dans les activités quotidiennes⁴³.

A plusieurs reprises⁴⁴, le Conseil fédéral a défendu le point de vue que les règles générales du droit pénal et du droit civil ainsi que les actes législatifs de droit public et les bases du droit international public offraient une protection suffisante contre la discrimination. Le Conseil national estime, lui aussi, qu'il n'est pas nécessaire de légiférer encore en la matière et n'a pas donné suite, en septembre 2009, à une initiative parlementaire demandant la promulgation d'une loi sur l'égalité de traitement (07.422 Rechsteiner Paul). Toutefois, seul un nombre restreint de procès sont intentés pour discrimination. Beaucoup de victimes renoncent à saisir un tribunal du fait que les coûts encourus pour ester en justice sont élevés au regard de l'utilité relativement limitée d'une victoire devant les tribunaux. Les incertitudes et les peurs (méconnaissance du droit, insécurité du droit, procédure judiciaire rebutante, procédure judiciaire conflictuelle, opinion publique), les risques inhérents

34 RS 210

35 RS 220

36 RS 0.104

37 RS 0.101

38 RS 0.103.1

39 RS 0.103.2

40 RS 0.107

41 RS 0.108

42 RS 0.822.720.0 et 0.822.721.1

43 Disponible sur le site web du Service de lutte contre le racisme à l'adresse : <http://www.edi.admin.ch/shop/00019/00150/index.html?lang=fr>, 2.2.2010

44 Par exemple dans ses réponses du 20.5.2009 à l'interpellation « Protection contre la discrimination » (09.3242), du 23.2.2005 à la motion « Loi contre la discrimination raciale dans le monde du travail » (04.3791), du 17.5.2006 à la motion « Loi fédérale contre les discriminations » (06.3082).

au procès (coûts, moyens de preuve, suites judiciaires disproportionnées) sont autant de facteurs qui dissuadent les victimes de porter l'affaire devant la justice⁴⁵.

Pour cette raison, le Conseil fédéral souhaite renforcer les possibilités d'application du droit en vigueur. Il s'agit, d'une part, de mieux faire connaître les bases légales existantes auprès des victimes potentielles de discriminations et dans la société en général afin, d'autre part, de sensibiliser à cette thématique, à titre préventif, les potentiels auteurs de discriminations. Par conséquent, le mandat d'information prévu à l'art. 56 LETr, selon lequel la Confédération, les cantons et les communes veillent, d'une part, à informer les étrangers des conditions de vie et de travail et en particulier de leurs droits et obligations et, d'autre part, à renseigner la population sur la situation particulière des étrangers, est à compléter en y mentionnant expressément la protection contre la discrimination. Les services spécialisés dans l'intégration doivent être en mesure de fournir ou de procurer des conseils compétents concernant la protection juridique contre la discrimination et les procédures à suivre. En outre, il convient de promouvoir des mécanismes coopératifs à bas seuil en vue de régler les différends. Enfin, les services spécialisés veillent, en collaboration avec les structures ordinaires, à identifier et à éliminer les structures ou processus ayant des effets discriminatoires indirects.

Si l'encouragement de l'intégration devait être renforcé dans le sens esquissé plus haut, il faudrait alors prévoir la possibilité, dans le cadre de l'encouragement de l'intégration, d'attribuer aux services spécialisés un mandat de sensibilisation et de prévention et les doter des moyens nécessaires pour le mettre en œuvre ou en charger des tiers. Quelques cantons et certains pays européens lient déjà l'intégration à la protection contre la discrimination. Une protection distincte contre la discrimination non liée à la politique d'intégration présenterait l'avantage d'être valable pour tous les habitants du pays.

6.4 Participation de la Confédération au dialogue sur l'intégration

Les mesures proposées dans ce rapport concernent l'encouragement de l'intégration par la Confédération. Toutefois, comme indiqué dans le chapitre consacré aux mesures d'encouragement spécifiques, la Confédération reste largement tributaire de la collaboration avec les cantons, les villes et les communes. L'intégration a lieu à l'échelon local et les mesures d'encouragement doivent être mise en œuvre là où vivent et travaillent les personnes concernées. Cependant, les efforts étatiques ne sauraient être couronnés de succès sans l'engagement des acteurs non étatiques. Afin de parvenir à une politique d'intégration cohérente, il faut une concertation entre les divers échelons de l'Etat fédéral, avec la participation des acteurs économiques et sociaux concernés. Sur le plan stratégique également, il s'agit de remettre périodiquement la politique d'intégration au diapason. A cette fin, le Conseil fédéral entend poursuivre le dialogue avec les gouvernements cantonaux et les représentants communaux, avec les organes exécutifs des partenaires sociaux ainsi que les représentants des milieux économiques et des organes de droit privé.

Il s'agit en premier lieu d'harmoniser les objectifs et les priorités en matière de politique d'intégration et d'encouragement de l'intégration des étrangers tant dans les

⁴⁵ Voir Naguib, Tarek : Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater : Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität. In: AJP/PJA – Pratique juridique actuelle 8/2009, pp. 993-1017.

structures ordinaires que dans l'encouragement de l'intégration spécifique. Par ailleurs, le dialogue sur l'intégration doit servir de plate-forme de communication visant à valoriser les aspects positifs de la migration et de l'intégration.

La mise en œuvre du dialogue devrait être assumée par les organes tripartites existants. C'est pourquoi le Conseil fédéral appuie les travaux préparatoires amorcés par la CTA en vue de mettre sur pied une deuxième Conférence nationale sur l'intégration, qui devrait avoir lieu au printemps 2011, avec la participation de représentants de l'économie et de la société civile.

7 Bilan

Depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, diverses interpellations parlementaires ont porté sur la politique d'intégration. A la suite de la motion Schiesser (06.3445) et de la motion du Groupe socialiste (06.3765), le Conseil fédéral a procédé à un examen du développement de la politique d'intégration de la Confédération dans une perspective globale et procédé à des consultations à large échelle. Il en est ressorti que la voie adoptée par la Suisse était judicieuse et qu'il fallait la consolider. A cette fin, les compétences des structures ordinaires devraient être définies de manière plus contraignante sur le plan légal. Par ailleurs, le pilotage et l'information concernant l'encouragement spécifique de l'intégration devraient être améliorés en fonction des besoins.

La proposition du Conseil fédéral reprend les grandes lignes de la motion Schiesser, comme suit :

- Comme demandé dans la motion Schiesser, la proposition du Conseil fédéral souligne avec force que l'intégration est une mission essentielle de la société et de l'Etat et un élément fondamental pour une politique efficace et tournée vers l'avenir en matière de formation et d'emploi, et dans le domaine social, en l'inscrivant de manière normative dans les bases juridiques et les structures ordinaires, dans les limites des compétences constitutionnelles de la Confédération⁴⁶.
- Le principe selon lequel l'intégration est un processus basé sur la réciprocité reposant, d'une part, sur des exigences claires en droit des étrangers, d'autre part, sur un encouragement efficace de l'intégration, est fondé sur le principe « encourager et exiger ». Ce principe doit être repris de manière explicite dans les dispositions en matière d'intégration.
- Le développement esquissé de l'encouragement spécifique de l'intégration aspire à une répartition appropriée des tâches entre les divers échelons de l'Etat fédéral. Le contrôle de l'assurance qualité et l'amélioration des mesures mises en œuvre (contrôle de gestion) par la Confédération intervient par le truchement du contrôle des objectifs des programmes cantonaux d'intégration prévus.
- Les besoins de base en matière d'intégration sont définis au niveau des programmes cantonaux d'intégration. Pour bénéficier des contributions

⁴⁶ La CTA recommande également aux cantons et aux communes de prendre des dispositions équivalentes dans leurs domaines de compétences (cf. chap. 2.4.)

financières de la Confédération, ceux-ci doivent viser les objectifs (piliers) « Information et conseil » et « Formation et travail ». Lors de la mise en œuvre pratique, les besoins de base dépendent des besoins individuels de l'immigré, qui sont établis lors de l'entretien de prime information. Une mesure qui obligerait tous les immigrés à participer à un cours de langue et d'intégration serait inappropriée compte tenu du caractère hétérogène de l'immigration, de la diversité des situations individuelles, des obligations de droit international public et de la charge financière et administrative qui en résulterait. Pour cette raison, les cantons définissent les principes de financement (bénéficiaires participant aux frais) selon les groupes-cibles, en prenant en considération la situation financière des intéressés (par exemple si l'étranger paie lui-même les soins, s'il est au chômage, s'il touche une aide sociale).

- La Confédération continuera de cofinancer les mesures cantonales d'intégration. Les cantons, les villes et les communes sont responsables de la mise en œuvre opérationnelle des mesures d'intégration, à l'exception des projets de portée nationale et des projets pilotes. Lorsque les cantons utilisent librement une partie des contributions fédérales pour établir des points forts qui leur sont propres, ils peuvent définir les mesures d'intégration spécifiques allant au-delà des besoins de base (« Information et conseil », « Formation et travail »). Il est prévu que les programmes d'intégration soient obligatoirement cofinancés par les cantons.

La proposition du Conseil fédéral reprend les grandes lignes de la motion du Groupe socialiste, comme suit :

- Le plan d'action demandé dans la motion du Groupe socialiste est réalisé depuis deux années au titre du plan d'action de la Confédération (Rapport sur les mesures d'intégration 2007). Il comprend des mesures prioritaires dans les domaines de la langue, de la formation, du travail et de l'intégration sociale. Entre-temps, cette priorisation a été confirmée, le 29 juin 2009, par la Confédération, les cantons et les communes dans le cadre de la CTA.
- Les lacunes scolaires et linguistiques des enfants ayant connu l'immigration sont comblées en premier lieu à l'échelon cantonal, comme indiqué dans la réponse du Conseil fédéral à la motion. L'ODM apporte sa pierre à l'édifice en soutenant un projet pilote portant sur l'encouragement précoce et qui dure de 2009 à 2011. Lors du développement de l'encouragement spécifique, une attention particulière sera vouée à la création d'offres de cours de langue répondant aux besoins des parents (des mères en particulier).

Les mesures proposées par le Conseil fédéral (inscription de l'encouragement de l'intégration dans les bases juridiques des structures ordinaires, développement de l'encouragement spécifique de l'intégration, participation au dialogue sur l'intégration, amélioration de la protection contre la discrimination) répondent en substance aux demandes formulées dans les mandats parlementaires. Le Conseil fédéral estime que les conditions sont réunies pour développer une politique d'intégration porteuse d'avenir sous le régime du système d'admission binaire (libre circulation des personnes avec les Etats de l'UE/AELE).

Bibliographie

Achermann, Alberto: Bundeskompetenzen im Integrationsbereich: Kurzgutachten im Hinblick auf ein mögliches Integrationsgesetz. Berne, 20.12.2008.

Rapport sur l'intégration 2006 : Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Berne : Office fédéral des migrations, 30 août 2006.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport « Projets d'intégration pour personnes admises à titre provisoire et réfugiés 2006 ». Berne : Office fédéral des migrations, septembre 2007.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport sur les mesures d'intégration 2007 : « Rapport sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents ». Berne : Office fédéral des migrations, 22 août 2007.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport « Projets d'intégration pour personnes admises à titre provisoire et réfugiés 2007 ». Berne : Office fédéral des migrations, novembre 2008.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport 2008 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration. Berne : Office fédéral des migrations, décembre 2008.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Curriculum de référence en matière d'encouragement de l'apprentissage linguistique par les migrants. Berne : Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg sur mandat de l'Office fédéral des migrations, juillet 2009.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport annuel 2008 : « L'encouragement de l'intégration de la Confédération et son impact sur les cantons ». Office fédéral des migrations, octobre 2009.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport 2009 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration. Berne : Office fédéral des migrations, décembre 2009.

www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/themen/integration.html (20.1.2010)

Rapport « Les jeunes et la violence - pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias ». Berne : Office fédéral des assurances sociales, mai 2009.

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15741.pdf> (20.1.2010)

Kälin, Walter: Grundrechte im Kulturkonflikt. Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft. Zurich, 2000.

http://www.oefre.unibe.ch/unibe/rechtswissenschaft/oefre/content/e700/e1357/e772/e2750/e2751/NFP-Buch-Nov99_ger.pdf (20.1.2010)

Naguib, Tarek : « Diskriminierende Verweigerung des Vertragsabschlusses über Dienstleistungen Privater: Diskriminierungsschutz zwischen Normativität, Realität und Idealität. ». AJP/PJA – revue sur la pratique juridique actuelle 8/2009, p. 993-1017.

Rapport « Entraves juridiques à l'intégration des étrangers: exploration et pistes d'action ». Recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 12 novembre 2004. Berne : CTA, novembre 2004.

<http://www.tak-cta.ch> (20.1.2010)

Rapport « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers ». Rapport du 28 mai 2009 à l'attention de la Conférence tripartite sur les agglomérations du 30 juin 2009. Berne : Conférence tripartite sur les agglomérations CTA, mai 2009.
<http://www.tak-cta.ch/> (20.1.2010)