

Recommandations de la CTA et rapport du GTT sur les entraves juridiques à l'intégration des étrangers

Position consolidée des gouvernements cantonaux à l'attention de la CTA, adoptée par l'Assemblée plénière de la CdC du 16 décembre 2005

Conformément au concept de mise en œuvre et de monitoring des recommandations de la CTA du 12 novembre 2004 visant à éliminer les entraves juridiques à l'intégration des étrangers, la CdC a procédé à une consultation auprès des gouvernements cantonaux et des conférences des directeurs sur ces recommandations et sur le rapport du GTT «Entraves juridiques à l'intégration des étrangers». L'objectif principal était de dégager les éléments apparaissant du point de vue des cantons comme prioritaires dans ce processus et de mettre en évidence des exemples pratiques qui ont fait leurs preuves. Dans ce cadre, la position consolidée reprend les points le plus souvent cités par les cantons. Toutefois, dans certains cantons, d'autres aspects, notamment la sécurité sociale, le logement, la religion, la citoyenneté et les droits politiques, constituent aussi des éléments essentiels en termes d'intégration des étrangers.

1. Considérations de principe

D'une manière générale, les cantons saluent les recommandations de la CTA et se félicitent qu'une large discussion sur la politique d'intégration des étrangers en Suisse puisse ainsi avoir lieu. Il en va également d'une meilleure utilisation des structures existantes et des ressources engagées à tous les niveaux. La démarche de la CTA est aussi valorisante, dans la mesure où elle vient soutenir et confirmer les efforts considérables déjà engagés par les cantons dans le domaine de la politique d'intégration des étrangers et, plus particulièrement, des entraves à l'intégration.

Il s'agit néanmoins de rappeler que l'ordre juridique tel qu'il existe actuellement reflète la volonté du Législateur et tient compte des relations internationales. L'application des dispositions aux cas particuliers est soumise au principe de l'égalité de traitement, de sorte à assurer la sécurité du droit. Les écarts dans la mise en œuvre du droit fédéral par les autorités cantonales relèvent cependant du fédéralisme d'exécution, lequel permet comme dans d'autres domaines juridiques de tenir compte des particularités locales.

Par ailleurs, les propositions de la CTA et du GTT vont parfois à l'encontre du processus législatif actuel au Parlement fédéral (débat concernant la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile) ainsi que dans les votations populaires (rejet des projets de naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers de 2^e et 3^e générations). Cette contradiction réside d'une part dans les intérêts divers des forces en présence dans la société, d'autre part dans la perception différenciée de la notion même de l'intégration des étrangers et des exigences inhérentes au processus.

2. Situation dans les cantons

La question de l'intégration des étrangers est apparue à l'agenda politique des cantons à la fin des années 90. Dès le 21^e siècle, elle est devenue incontournable, tous les cantons ont abordé ce thème d'une manière ou d'une autre en vue de répondre aux défis que pose l'interculturalité croissante de la population.

La très grande majorité des cantons a désigné ou mis en place une instance cantonale en charge des questions liées à l'intégration des étrangers. Il s'agit parfois d'un service (office de migration), parfois d'une personne (délégué à l'intégration). Ces instances, rattachées à divers départements (économie, affaires sociales), ont en principe comme rôle de coordonner les actions entre les collectivités publiques et avec les organisations privées, de conseiller les intéressés (services administratifs ou tiers privés), de mettre en place des réseaux et de soutenir des projets.

Certains cantons ont institutionnalisé une collaboration entre les membres de leurs services chargés des questions d'intégration des étrangers (Zentralschweizerische Fachgruppe Integration ZFI), d'autres ont développé des instances régionales pour la collaboration avec les communes, voire des instances conjointes canton-communes. Environ la moitié des cantons disposent d'organes consultatifs (commissions du gouvernement, groupe de travail, etc.) indépendants, qui intègrent généralement des représentants des communautés immigrées.

Plusieurs cantons se sont dotés, ou sont sur le point de se doter, d'une base légale pour l'intervention étatique en matière d'intégration des étrangers. Il s'agit généralement d'une loi cantonale sur l'intégration des étrangers, mais parfois aussi de dispositions dans la législation déjà en vigueur (p. ex. loi cantonale sur l'action sociale). D'autres cantons disposent de lignes directrices qui définissent l'orientation de la politique d'intégration et posent des jalons pour guider l'action des acteurs concernés.

Outre les aspects institutionnels et structurels, les cantons ont également déjà déployé des efforts importants et pris des mesures concrètes qui tendent à favoriser l'intégration des étrangers: cours de langues dans les écoles primaires et secondaires, offres de formation professionnelle spéciales pour les jeunes étrangers en fin de scolarité, perfectionnement en compétences interculturelles pour les agents de la fonction publique, participation des étrangers à la vie politique, suppression du critère de la nationalité pour travailler dans les administrations, collaboration interinstitutionnelle, etc. La question de l'intégration des étrangers a aussi suscité des collaborations intercantionales spontanées, permanentes ou ponctuelles.

Finalement, plusieurs conférences des directeurs se sont penchées sur la question. C'est notamment le cas de la CDIP qui fait office de précurseur et qui a formulé des recommandations notamment sur la scolarisation des enfants allophones. On mentionnera également la CDS et la CDAS qui s'efforcent de relever les défis que pose l'intégration des étrangers dans leurs domaines de compétences respectifs.

3. Besoins d'agir prioritaires

3.1 En général

Lignes directrices de la politique d'intégration des étrangers en Suisse

Les cantons relèvent l'absence d'un concept global de la politique d'intégration des étrangers, valable pour toute la Suisse et formulant des lignes directrices claires. Un tel concept contribuerait à éviter les entraves juridiques et institutionnelles au processus d'intégration, notamment en termes d'inégalité de traitement, et à développer l'esprit d'ouverture de la population suisse à l'égard des étrangers. Il s'agirait également d'établir une certaine unité de mesure pour les efforts à réaliser en matière d'intégration ainsi que les attentes à formuler à l'égard des étrangers. Enfin, ce serait aussi l'occasion de dégager les quelques principes inaliénables qui régissent notre Etat et sur lesquels les autorités peuvent aligner leurs actions.

La nouvelle loi fédérale sur les étrangers et la loi fédérale sur l'asile révisée impliqueront de définir la notion d'intégration. Dans cette perspective également, les collectivités publiques devront disposer de directives et de standards qui permettent une application la plus égalitaire possible. On devra également savoir comment définir le degré d'intégration des immi-

grés, et comment l'apprécier dans les cas particuliers moyennant une procédure pragmatique et financièrement supportable. Finalement, il faut contrôler dans quelle mesure la législation et les mesures de mise en oeuvre sont adéquates en termes d'intégration des étrangers et favorisent ce processus.

Cet exercice a une ampleur interdisciplinaire et requiert une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que les privés et les ONG. Dans ce cadre, l'Office fédéral des migrations (ODM) doit agir à titre de responsable et en coopération tripartite. Il doit par ailleurs prendre en compte les expériences et les politiques d'intégration déjà développées au niveau des cantons et des communes, et tenir compte des facteurs démographiques, géographiques et culturels particuliers à chaque région.

Rôle de coordination de la Confédération

La tâche de coordination de la Confédération telle que prévue par la législation fédérale est indispensable. Une collaboration verticale efficace avec les cantons et les communes ne peut avoir lieu que si la Confédération assure son rôle de plate-forme centrale, qui consiste à recenser les activités au niveau fédéral et assurer une bonne communication permanente et constructive avec les cantons. Ce travail de coordination doit aussi engager la CTA, la CdC et la CDI.

Cette tâche doit viser à faire comprendre l'intégration des étrangers comme un aspect sociétal à considérer dans l'activité quotidienne politique et administrative. Il est important que la Confédération entreprenne un travail de sensibilisation et d'explication géré et financé au niveau national. Les préjugés entretenus au sein de la population indigène comme au sein des communautés étrangères constituent la plus grande entrave à l'intégration et comprennent le risque d'engendrer des sociétés parallèles. A ce titre, l'association des spécialistes de l'intégration dans les questions politiques est importante dans tous les domaines.

Les cantons ont également une tâche de coordination à leur niveau. Mais le travail concret se fait essentiellement au niveau communal.

Promotion de l'intégration par la Confédération

Le soutien financier de la Confédération est essentiel et doit être maintenu. Le cofinancement de projets stimule la politique et les activités en matière d'intégration des étrangers dans les cantons et les communes. Il convient néanmoins d'examiner l'opportunité de recenser et de réunir, outre les contributions aux projets accordées par l'ODM et la CFE, tous les fonds que la Confédération met à disposition pour promouvoir l'intégration des étrangers. La fragmentation actuelle des moyens disponibles et les diverses procédures compromettent la cohérence de la politique de promotion de l'intégration de la Confédération. Une stratégie globale en la matière permettrait de mieux coordonner les activités soutenues. Il faudrait également envisager une utilisation des fonds de la Confédération plus conforme à la RPT, à savoir des contributions globales, au lieu de subventions isolées, et une liberté opérationnelle des cantons dans la mise en oeuvre d'objectifs d'intégration définis en commun.

3.2 Séjour et établissement

Exercice du pouvoir d'appréciation

La fixation de principes régissant l'exercice du pouvoir d'appréciation telle que formulée dans le rapport est soutenue. Vu la mobilité croissante et l'évolution rapide des conditions de vie des individus, une application plus cohérente du droit fédéral semble en effet requise. Il convient cependant de considérer que le pouvoir d'appréciation est parfois aussi compris comme favorisant l'intégration, car il offre une marge de manœuvre pour octroyer des autorisations dans des cas particuliers. Concernant le pouvoir d'appréciation, il est également im-

portant de formuler les lois de manière univoque. Une formulation claire des textes législatifs évite un potentiel d'inégalités de traitement, mais sert aussi à la justice et à l'administration lors de l'application. L'élaboration de telles directives doit se faire en concertation entre la Confédération et les cantons. L'Association des services cantonaux de migration (ASM), la Conférence des délégués à l'intégration (CDI) et la Confédération pourraient à ce propos instituer un groupe de travail et suivre cette thématique spécifiquement

Mobilité géographique et professionnelle

Les restrictions à la mobilité professionnelle et géographique devraient pouvoir être levées pour les immigrés au bénéfice d'une autorisation d'établissement en Suisse, éventuellement aussi pour les titulaires d'une autorisation à l'année. Ce principe de la mobilité devrait être ancré dans la loi, car il correspond à la pratique actuelle. Les limitations existantes ont des conséquences négatives sur les coûts sociaux. Le marché du travail exige également une grande mobilité.

Regroupement familial

L'idée que le regroupement familial doit, si les conditions sont remplies, avoir lieu le plus rapidement possible est soutenue. Il s'agit également d'une responsabilité à l'égard des communes, qui subissent les conséquences d'une procédure tardive. La Confédération devrait définir plus précisément les conditions et promouvoir avec les cantons une certaine harmonisation dans la pratique afin d'éviter les inégalités de traitement et les écarts parfois importants entre cantons, voir entre communes.

Asile - Admission provisoire

Le principe que les réfugiés admis provisoirement doivent pouvoir travailler et bénéficier des mesures d'intégration est admis. Pour les jeunes, il faudrait au moins prévoir une autorisation de séjour d'une durée qui leur permette le cas échéant de terminer une formation entreprise. D'autre part, il est souhaité que la durée de la procédure d'asile soit effectivement ramenée au minimum possible. Cette demande relève de la Confédération, puisque le problème semble davantage se poser du côté de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA).

3.3 Accès aux prestations étatiques

Compétences interculturelles

Le perfectionnement en matière de compétences interculturelles des employés des administrations publiques est très important. Cette offre est déjà en place dans certains cantons et pour certaines fonctions. Elle mériterait toutefois d'être encore étendue et encouragée, notamment dans les administrations communales et certains établissements privés. Elle devrait être systématique pour des services comme la police ou dans le domaine de la santé. Une telle formation permet de donner un rôle plus important aux efforts d'intégration dans le cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation et assure aussi une certaine sécurité du droit. La compétence interculturelle de la Suisse est par ailleurs une ressource importante en comparaison internationale et doit être promue comme telle. Ce point concerne tous les niveaux de l'Etat et devrait bénéficier d'une approche commune en termes de synergie et d'échange d'informations.

Information - Communication

L'information à l'égard des étrangers et la communication avec les organisations d'immigrés méritent une attention particulière. Plus l'étranger est à même de bien comprendre le système dans lequel il vit, meilleure est sa capacité à s'intégrer. Grâce à une information ciblée, les étrangers prennent conscience non seulement de leurs droits mais également des avan-

tages procurés par ces droits. Ceci est particulièrement vrai par exemple pour les prestations sociales et la diminution de salaire consentie. Dans ce sens, la mise en place de pools d'interprètes peut s'avérer particulièrement utile dans certains domaines.

3.4 Marché du travail

L'important ici est de promouvoir la qualification professionnelle individuelle des étrangers établis en Suisse, et des jeunes en particulier. L'exercice d'une activité professionnelle, salariée ou indépendante, est central en termes d'intégration. Dans ce cadre, la problématique des discriminations à l'embauche doit également être abordée rapidement et de manière approfondie. A noter également que l'opportunité du délai de 10 ans de présence en Suisse exigé pour les semestres de motivation doit être réexaminée.

3.5 Formation

Cours de langue

L'apprentissage de la langue locale est un élément clé du processus d'intégration. Malgré les nombreuses offres déjà existantes, des efforts sont encore nécessaires dans ce domaine, surtout pour les jeunes, les femmes et les immigrés peu qualifiés. Sont responsables en premier lieu les collectivités publiques, mais la collaboration étroite des acteurs civils concernés et des organisations des communautés immigrées est également requise, afin de coordonner les groupes cibles, les besoins et les offres. Les cours doivent être donnés par des professionnels.

Formation professionnelle

Le soutien aux jeunes étrangers en fin de scolarité est central. Les offres passerelles certifiantes doivent permettre d'améliorer la situation actuelle. Dans ce domaine, la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle ouvre de nouvelles perspectives. Sa mise en oeuvre requiert une coordination entre la Confédération et les cantons. Ce domaine doit aussi intégrer la question de l'accès aux places d'apprentissage et les difficultés rencontrées en particulier par les jeunes étrangers dans ce cadre. La reconnaissance des diplômes des ressortissants de pays tiers ainsi que la certification des expériences professionnelles devraient également être thématiques à court terme.

Monitoring de la formation

Les travaux de la CDIP et du DFI dans ce domaine sont très attendus. Ce monitoring de la formation doit aussi englober les aspects de l'intégration des étrangers, et prendre en compte la diversité culturelle dans les écoles ainsi que les connaissances de la langue et de la culture d'origine des élèves. Cette démarche devrait aussi favoriser une adaptation des plans d'étude et un changement de mentalité pour une école encore plus «intégrative». L'adaptation des plans d'étude doit se faire par région linguistique. Il faudrait aussi se concentrer sur la formation des professeurs.

4. Remarque pour la suite des travaux

Pour ce qui est de la mise en oeuvre des mesures proposées, il faudrait dorénavant mettre l'accent moins sur des concepts que sur des expériences réalisées dans la pratique. Vouloir fixer des priorités et définir des champs d'action est certes utile, mais reste quelque peu abstrait. Il serait aussi très porteur et constructif de recenser des activités actuellement mises en

œuvre et qui vont dans le sens des recommandations de la CTA, de les coordonner et de créer des incitations positives aux moyens d'exemples concrets utiles (best practices). A ce propos, les réponses des gouvernements cantonaux à la consultation interne menée dans le cadre de la CdC fournissent des indications précieuses. Il convient là certainement d'accorder une attention particulière aux communes, lesquelles se trouvent au front et pour lesquelles le canton canton et la Confédération doivent, notamment par le biais d'une coordination pleinement responsable, créer des conditions cadres permettant d'assurer la qualité, la durabilité et l'efficacité du travail d'intégration.