

**Consultation sur les dispositions d'exécution à la nouvelle LEtr  
Prise de position sur le projet d'Ordonnance sur l'intégration du 28.03.2007**

**Adoptée par l'Assemblée plénière du 22 juin 2007**

---

## **1. Remarques générales**

Le projet d'ordonnance est à saluer dans l'ensemble. Les dispositions d'exécutions proposées constituent une mise en oeuvre conséquente des grandes lignes en matière d'intégration définies dans la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Il faut soutenir en particulier la volonté de réunir dans une seule ordonnance les dispositions relevant de l'intégration des étrangers contenues dans la LEtr et dans la loi fédérale sur l'asile révisée (LAsi). On crée ainsi les conditions propices à l'émergence d'une stratégie globale, permettant de supprimer la dispersion actuelle au profit d'une promotion cohérente de l'intégration des étrangers par la Confédération. Il faut également relever les efforts visant à conformer davantage l'utilisation des fonds fédéraux aux principes de la RPT, quand bien même le nouvel instrument de la convention-programme doit trouver application plus systématique pour la collaboration entre Confédération et cantons. Les cantons en retirent les avantages d'une liberté de décision et de manoeuvre renforcée sur le plan opérationnel. Parallèlement, cela permet à la Confédération de mieux mettre en oeuvre ses stratégies et de poser des accents et des priorités.

En référence aux lignes directrices inscrites dans la LEtr, telles par exemple la prise en compte de l'intégration dans les décisions, le projet d'ordonnance apporte certaines précisions. Cependant, les dispositions d'exécution sont parfois formulées de manière très ouvertes et vagues, ne vont guère au-delà du texte de la loi ou encore accordent aux autorités compétentes une marge de manoeuvre importante dans la mise en oeuvre et l'exécution. L'expérience montrera dans quelle mesure il ne va pas en résulter des inégalités de traitement inadmissibles. L'application uniforme du droit régissant le domaine de l'intégration des étrangers est pourtant une revendication à prendre au sérieux. C'est notamment ce qui ressort des travaux de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) en matière d'entraves à l'intégration. Les efforts d'harmonisation, tels par exemple la liste des critères pour juger du degré d'intégration (cf. annexe à la circulaire de l'ODM du 1.2.2006), sont judicieux, mais restent finalement facultatifs. Aussi la question se pose-t-elle de savoir si certaines dispositions d'exécution ne devraient pas être formulées plus clairement. Par ailleurs, celles-ci sont trop unilatéralement axées sur la contribution des étrangers au processus d'intégration. Le principe de la réciprocité, ancré à l'art. 4 al. 3 LEtr, n'est mentionné nulle part dans l'ordonnance. Il est pourtant incontesté que l'ouverture d'esprit de la population suisse à l'égard des communautés immigrées est aussi un élément essentiel du processus. Il convient de compléter l'ordonnance dans ce sens.

La LEtr et les dispositions d'exécution y relatives posent aux cantons plusieurs défis qui entraînent par ailleurs un surcroît de charge considérable pour les autorités cantonales compétentes. Dans ce sens, la réalisation de mesures concrètes dans le cadre de la mise en oeuvre et de l'application des dispositions relevant de l'intégration dans la LEtr et la LAsi ou des dispositions d'exécution y relatives est toujours tributaire des possibilités financières existantes. Par ailleurs, il convient, dans la collaboration entre Confédération et cantons, d'accorder une attention particulière aux besoins des communes qui se trouvent au front. Pour les auto-

rités communales, les cantons et la Confédération doivent en particulier créer des conditions-cadres favorables grâce à une coordination responsable, afin d'assurer la qualité et l'efficacité à long terme du travail d'intégration.

Les moyens financiers mis à disposition par la Confédération pour l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sont dans l'ensemble insuffisants. Les cantons doivent développer l'aide ordinaire, ce qui engendre des coûts supplémentaires. La nouvelle disposition légale selon laquelle la Confédération n'assume plus aucune dépense pour les personnes admises à titre provisoire qui séjournent plus de 7 ans en Suisse revient par ailleurs à un transfert de coûts considérable de la Confédération vers les cantons. L'indemnisation forfaitaire unique de CHF 3'500.- pour couvrir les coûts subséquents est totalement insuffisante. Le forfait d'intégration de CHF 6'000.- prévu pour les mesures d'occupation et de formation supplémentaires subsidiaires est globalement insuffisant et ne permet que des mesures de durée très limitée.

Dans l'ensemble, le projet d'ordonnance tel que présenté peut contribuer à améliorer la cohérence de la politique d'intégration. Nonobstant, il manque toujours une stratégie globale, au niveau suisse, en matière de politique d'intégration des étrangers. Une telle stratégie pourrait favoriser l'ouverture de la population suisse à l'égard des étrangers et des étrangères et contribuer à l'image que la Suisse se fait d'elle-même en tant que pays marqué par la migration et fortement dépendant de l'apport de la population étrangère. En même temps, il est possible de déterminer des principes communs pour la politique d'intégration auxquels les autorités compétentes peuvent davantage se conformer dans leur action, notamment dans l'exercice déjà mentionné du pouvoir d'appréciation. La nécessité d'agir en commun est là encore considérable.

## **2. Remarques sur les articles en particulier**

### **Chapitre 1: Dispositions générales**

#### Art. 1 Objet

Il manque une description claire des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour auxquels s'applique concrètement l'ordonnance. L'art. 4 LEtr est formulé de manière très générale à ce titre. La question de savoir s'il convient ou non de considérer l'ordonnance se pose notamment toujours pour les étudiants, les élèves, les doctorants, les post-doctorants, etc.

#### Art. 2 Principes et buts

Le principe général selon lequel l'intégration des étrangers est une tâche transversale que la Confédération, les cantons et les communes assument conjointement et qui se fait, en premier lieu, dans le cadre des structures ordinaires est clairement soutenu. Cette responsabilité conjointe de la Confédération, des cantons et des communes implique toutefois aussi une obligation de collaboration partenariale entre les autorités concernées. A ce titre, il est toutefois discutable de prescrire dans l'ordonnance une collaboration avec des organisations privées.

Les travaux de la CTA sur les entraves à l'intégration des étrangers ont montré l'existence d'un besoin d'agir dans la problématique de la discrimination à l'égard des étrangers. Les difficultés que rencontrent les étrangères et les étrangers en particulier dans le monde du travail (embauche, conditions de travail, etc.) et sur le marché du logement (gérances) peuvent compromettre les efforts pour promouvoir l'intégration. Dans ce contexte, il convient également à l'appui de la formulation choisie à l'art. 14 al. 1 let. c - de compléter l'alinéa 1 comme suit: "L'intégration vise à établir l'égalité des chances et la non-discrimination entre Suisses et étrangers [...]."

Dans l'ensemble, l'art. 2 donne l'impression que l'intégration, en tant que tâche des autorités fédérales, cantonales et communales, est un processus unilatéral. Or, l'intégration doit être comprise comme un processus réciproque (art. 4, al. 3 et 4, LEtr.) et implique la disposition des étrangers à s'intégrer en Suisse. Par ailleurs, la politique d'intégration ne saurait se limiter à la seule population étrangère, mais doit aussi solliciter la société d'accueil et exiger d'elle la disposition et la capacité à intégrer.

Selon l'art. 53 al. 1 LEtr, l'intégration a pour but non seulement l'égalité des chances, mais aussi la participation des étrangers à la vie publique. Or, ce dernier aspect n'est plus mentionné dans l'ordonnance. De même le principe de l'art. 53 al 4 LEtr selon lequel il faut tenir compte des "besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents" disparaît complètement dans l'ordonnance. Il convient de compléter et de concrétiser l'ordonnance dans ce sens.

### Art. 3 Prise en considération de l'intégration lors des décisions

Le principe selon lequel des efforts d'intégration réussis doivent être récompensés va clairement dans la bonne direction. Le principe selon lequel les autorités tiennent compte du degré d'intégration lors de décisions concernant le droit des étrangers est toutefois déjà inscrits au niveau de la loi (art. 54 LEtr). L'art. 54 est d'ailleurs formulé de manière plus complète et plus précise. La formulation proposée ici pour l'ordonnance peut, sans consultation de la documentation, conduire à des malentendus, car seul l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement est expressément mentionné. Afin d'éviter des répétitions inutiles et des malentendus, l'al. 1 doit être biffé sans autre. En outre, il convient dans le processus d'intégration de tenir compte des conditions et des situations sociales différentes de chaque membre d'une famille. L'art. 53 al. 4 LEtr constitue à ce titre la base. Si l'un des membres d'une famille ne peut pas atteindre en même temps le degré d'intégration visés par tous, il faudrait éviter de condamner pour autant les autres membres de la famille pour leurs efforts. Raison pour laquelle il faut impérativement biffer la dernière phrase de l'al. 1 sans autre.

Les exigences en matière de connaissances linguistiques pour l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement sont définies à l'al. 2. On salue en principe le fait que ces exigences sont désormais réglées au niveau de l'ordonnance. La formulation proposée est toutefois axée de manière trop absolue et unilatérale sur les connaissances linguistiques. Dans les familles à faible niveau de formation justement, d'autres facteurs (p. ex. première alphabétisation, intégration professionnelle, etc.) sont souvent plus déterminants pour le degré d'intégration qu'un certificat de langue. En référence aux remarques générales sur le pouvoir d'appréciation et dans le sens de la cohérence, il faudrait ici renvoyer de manière plus explicite à la contribution des étrangers à l'intégration telle que définie à l'art. 4. Exiger uniquement des compétences linguistiques relève d'une conception par trop restreinte et se trouve à certains égards en contradiction avec la contribution à l'intégration, bien plus largement comprise, exigée des étrangers. Il faudrait donc privilégier une formulation plus ouverte (p. ex. remplacer "pour le moins" par "en principe"). De plus, on sait par expérience que le niveau A2 dans une langue nationale ne saurait servir de preuve à une intégration particulière. Après un séjour de cinq ans, un tel niveau de langue devrait relever de l'évidence. Si la compétence linguistique selon l'al. 2 doit être un critère décisif pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement, ceci devrait alors présupposer le niveau B1 dans la langue parlée au lieu de résidence.

Finalement, pour des questions de systémique et de convenance d'application, toutes les dispositions qui concernent l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement devraient être reprises à l'art. 62 OASA, lequel règle avec l'art. 61 OASA l'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement selon l'art. 34 al. 4 LEtr."

## Chapitre 2: Contribution et devoirs des étrangers

### Art. 4 Contribution des étrangers à l'intégration

Les dispositions d'exécution répètent pour l'essentiel les dispositions de référence dans la LEtr. Outre le mode de vie, il convient toutefois également de mentionner expressément "la société" ou "l'environnement social" conformément aux art. 4 al. 4 LEtr et 5 al. 3 OIE. En vue de son application et interprétation, on pourrait exiger ici des formulations plus compréhensibles qui clarifient le texte de la loi. Le libellé proposé à la let. a porte à confusion lors de l'application, car on utilise là des notions ("ordre juridique", "principes démocratiques") qui obligent en premier lieu l'Etat et les autorités et non pas les personnes privées. Les personnes privées sont tenues de respecter le "droit en vigueur". La formule "le respect [...] des principes démocratiques" doit être remplacée par "les valeurs constitutionnelles" par analogie aux art. 4 al. 1 LEtr et 62 OASA". Comme déjà mentionné, l'apprentissage d'une langue nationale doit se référer à la langue nationale parlée sur le lieu de résidence. La lettre b doit être précisée en conséquence: "l'apprentissage de la langue nationale parlée au lieu de résidence". Concernant la lettre c, il existe des différences entre les versions linguistiques: „confrontandosi con le condizioni di vita in Svizzera“ et „in der Auseinandersetzung mit den Lebensbedingungen in der Schweiz“ ne signifient pas la même chose que „la connaissance du mode de vie suisse“.

L'art. 43 al 4 LEtr oblige l'Etat à tenir compte des besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents, reconnaissant qu'il existe là effectivement un besoin d'agir particulier. Dans les familles immigrées où, pour des raisons culturelles ou religieuses, le mari a un rôle dominant, on constate que ce dernier se trouve aussi déstabilisé par l'intégration des membres de sa famille. Dans la pratique, on observe dès lors de manière récurrente que les hommes concernés ont tendance à empêcher les efforts d'intégration notamment des femmes de la famille en leur interdisant par exemple de suivre des cours de langue. On note aussi souvent un tel comportement dans les couples binationaux lorsque le mariage est conclu grâce aux services d'une agence matrimoniale internationale, suite à une rencontre de vacances ou sous la pression d'une menace d'expulsion du partenaire étranger. Dans le cadre du regroupement familial et en particulier lors de la dissolution du mariage, l'intégration est un critère important. Les efforts d'intégration doivent dès lors être compris comme une tâche également de la famille. Raison pour laquelle il est proposé de compléter l'art. 4 avec un nouvel alinéa 2: "Les membres d'une famille sont tenus de s'entraider dans le processus d'intégration et de ne pas entraver ou empêcher les efforts d'intégration."

### Art. 5 Convention d'intégration

On verra dans la pratique si le nouvel instrument de la convention-programme fait ses preuves. Du point de vue des autorités compétentes, on souhaite en particulier une procédure pragmatique, qui permette une mise en oeuvre dans les cas concrets moyennant une charge administrative et financière supportable. Les expériences réalisées à l'étranger montrent que la mise en oeuvre peut entraîner des coûts administratifs non négligeables. Il faut aussi partir du principe que l'instrument n'est pas adéquat pour être utilisé systématiquement lors de l'octroi ou de la prolongation de l'autorisation de séjour ou de courte durée. Il faut prévoir avant tout une application ciblée dans les cas problématiques.

Les mesures convenues, telles que la fréquentation de cours de langue et d'intégration, pré-supposent également que ces offres existent effectivement. Le rapport explicatif reste par ailleurs aussi complètement muet sur ce qu'il convient de comprendre par "cours d'intégration" et ce qui doit être enseigné dans un tel cours. Des précisions à ce titre sont indispensables. L'assurance qualité de ces offres mérite aussi une attention particulière. Dans l'ensemble, la Confédération est en l'occurrence tenue de fournir sa contribution et de soutenir les cantons autant que possible dans la mise en oeuvre.

Conformément à l'al. 3 let. a, la convention d'intégration a notamment pour but l'acquisition de connaissances de l'environnement social et du mode de vie suisses. Par cette formule, les étrangers ne sont toutefois pas tenus à participer à la vie communautaire et sociale ni à

se familiariser au mode de vie suisse, ils sont seulement tenus d'en prendre connaissance. Pour l'intégration sociale et culturelle, on ne peut toutefois pas se contenter d'exiger uniquement des connaissances de l'environnement social et du mode de vie local. On devrait plutôt exiger, au sens des art. 4 al. 4 LEtr et 4 al. 10 OIE, une contribution active et une participation de la part des étrangers.

La transmission du système de valeurs qui distingue hommes et femmes dans la vie publique en Suisse fait partie de l'intégration; autrement dit un système du respect mutuel et de l'encouragement réciproque qui se trouve concrétisé dans le principe d'égalité de traitement. La seule mention de l'environnement social et du mode de vie ne suffit pas à décrire cette caractéristique constitutive de notre société. L'introduction explicite de ce principe essentiel dans l'ordonnance offrirait l'occasion d'informer et d'instruire de manière ciblée sur ces principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de discrimination. Nous proposons dès lors de compléter l'al. 3 let. a comme suit: "de l'environnement social et du mode de vie suisses, notamment pour ce qui est de l'égalité entre hommes et femmes et de l'interdiction de discriminer."

A l'al. 3 let. c, il n'est pas clair de savoir ce qu'il faut entendre par "des normes et des règles de base dont le respect est la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts". Il manque en l'occurrence une définition précise de cette notion. A défaut, il convient de biffer sans autre la lettre c.

#### Art. 6 Participation obligatoire à des mesures d'intégration

La possibilité de rendre obligatoire la participation à des mesures d'intégration constitue une condition importante pour donner la force requise au principe "encourager et exiger". Toutefois, on ne sait absolument pas davantage ce qu'il faut comprendre par "le succès obtenu lors de la participation à un cycle de formation ou un programme d'occupation". En particulier, on ne saurait en déduire que cela implique forcément une indépendance subséquente de l'aide sociale. Dans ce sens, il convient ici de préciser le texte. Plutôt que d'exiger le "succès obtenu lors de la participation", il faudrait devoir apporter "la preuve d'une participation régulière".

#### Art. 7 Activités à caractère officiel

Il convient de préciser la notion "activité à caractère officiel", notamment si, comme l'explique le rapport, la disposition peut s'appliquer à "toute activité à caractère officiel". L'obligation de jouer un rôle de médiateur imposée à des personnes exerçant une activité à caractère officiel doit être rejetée dans son principe. Il n'existe pas non plus en Suisse de mandat d'information ou de médiation confié officiellement à des instances religieuses. Il manque à ce titre la base légale. On ne sait d'ailleurs pas ce qu'il faut entendre par médiateur. Il existe là en outre des problèmes de délimitation par rapport à la profession de médiation (interprètes communautaires, médiateurs, etc.). Il faut donc biffer la deuxième moitié de la phrase de l'al. 1 let. b ainsi que l'al. 3.

### **Chapitre 3: Tâches de la Confédération et des cantons**

Conformément à l'art. 1, l'ordonnance règle bien les tâches de la Confédération, mais pas celles de cantons. Dans ce sens, le titre du chapitre tel que formulé n'est pas cohérent.

#### Art. 8 Coordination et échange d'information

Une collaboration verticale efficace présuppose que l'ODM assure la coordination des mesures d'intégration au niveau fédéral. Les efforts actuels entrepris par l'ODM à ce titre vont dans la bonne direction et doivent être poursuivis en conséquence. Considérant la nécessité d'une collaboration efficace entre les offices et services fédéraux concernés par le domaine de l'intégration (notamment ODM, SECO, OFAS et OFS), il semble souhaitable que l'ODM soit tenu à collaborer de manière large et contraignante avec ces instances, et non seulement d'assurer, comme le prévoit l'al 1, une fonction de coordination. Une formulation plus contraignante de l'al. 1 dans ce sens serait saluée.

En référence aux lignes directrices du Conseil fédéral à l'attention de l'administration fédérale relatives à la collaboration entre Confédération, cantons et communes du 16 octobre 2002, l'alinéa 2 doit être précisé comme suit: "L'ODM et les cantons associent les communes de manière appropriée à l'échange d'information et d'expériences." Etendre la coordination verticale au niveau des communes est indispensable. Cependant, considérant les compétences constitutionnelles pour le niveau communal, l'association des communes doit être organisée conjointement par la Confédération et les cantons.

#### Art. 9 Service cantonal chargé des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration et coordination au sein des cantons

Les attentes de la Confédération à l'égard des cantons en matière d'échange d'informations sont en principe saluées. On crée ainsi les conditions favorables pour renforcer la coordination verticale et horizontale, contribuant à la cohérence de la politique d'intégration. Néanmoins, le besoin en informations de la Confédération va trop loin, d'autant que les cantons disposent dans le cadre de l'aide sociale et de l'assurance chômage d'une expérience suffisante en matière de mesures d'intégration et qu'ils collaborent déjà aujourd'hui dans ce domaine avec toutes les instances et organisations impliquées. Il est incontesté que la Confédération doit être informée quant à l'utilisation des moyens financiers qu'elle met à disposition du canton pour la promotion de l'intégration. Il n'est toutefois pas clair de savoir pourquoi la Confédération attend des cantons qu'ils la tiennent au courant de manière aussi exhaustive sur leurs activités en matière d'intégration des étrangers et sur l'application du droit fédéral. Il n'existe aucun autre domaine où Confédération et cantons partagent des tâches et où un tel compte rendu détaillé est exigé. Les cantons ne sont pas disposés à fournir régulièrement à la Confédération un rapport aussi complet sur l'intégration des étrangers. L'al. 2 let. c à e et l'al. 3 doivent être biffés sans autre.

En outre, cet article énumère de manière unilatérale les devoirs des services cantonaux, alors qu'il ne dit rien des devoirs de l'ODM à l'égard des cantons. L'al. 1 prescrit pourtant, à juste titre, que l'ODM et les services cantonaux s'assistent mutuellement dans l'accomplissement de leurs tâches. Par analogie à l'al. 2, il faudrait en conséquence ajouter un alinéa supplémentaire qui précise le devoir d'information de l'ODM à l'égard des cantons et des services de contact cantonaux en charge des questions d'intégration.

#### Art. 10 Information

Vu l'importance de l'information pour la réussite du processus d'intégration, il est regrettable que les dispositions d'exécution se limitent ici à plus ou moins répéter le mandat d'information tel qu'il ressort de la loi. On aurait pu s'attendre à une concrétisation des responsabilités de la Confédération, des cantons et des communes en la matière. Dans la pratique, le travail de diffusion des informations revient principalement et pour l'essentiel aux autorités cantonales, voire communales dans de nombreux cas. La Confédération est toutefois tenue d'assumer également son mandat légal, en créant conjointement avec les cantons et les communes les conditions-cadres pour un travail d'information et de sensibilisation coordonné au niveau suisse.

Dans ce contexte, il convient de clarifier avant tout les compétences financières en lien avec le mandat d'information. En l'occurrence, la Confédération doit notamment traiter les informations de base pertinentes (p. ex. instruction civique, valeurs constitutionnelles, droits et devoirs) à l'attention des cantons, des communes et des organisations non gouvernementales

et fournir sa contribution à la diffusion des informations (p. ex. traductions dans la langue des groupes cibles, participation aux coûts des interprètes culturels, etc. Les cantons et les communes informent en particulier sur les questions propres au contexte régional (p. ex. système scolaire, activités cantonales et communales de promotion de l'intégration).

## **Chapitre 4: Contributions financières**

### *Section 1: Généralités*

#### Art. 11 Contributions financières

Le regroupement des moyens octroyés par la Confédération pour promouvoir l'intégration doit être soutenu. On pose ainsi les conditions favorisant une stratégie globale. Cela permet en particulier de beaucoup mieux coordonner entre elles les activités soutenues.

#### Art. 12 Bénéficiaires

Le principe selon lequel les mesures d'intégration doivent s'adresser si possible à tous les bénéficiaires est salué. Ce changement de paradigme, passant d'offres sectorielles à une promotion de l'intégration globale, contribue aussi à éliminer les entraves à l'intégration au sens des recommandations de la CTA.

### *Section 2: Contributions financières selon la LÉtr*

#### Art. 13 Versement des contributions financières

Les dispositions d'exécution suivent fondamentalement la bonne direction. Pour la collaboration entre Confédération et cantons, il convient toutefois de recourir systématiquement au nouvel instrument de la convention-programme selon le nouvel art. 46 al. 2 Cst. Dans la convention-programme, la Confédération et les cantons définissent les objectifs stratégiques à atteindre en commun et règlent la contribution de la Confédération et, en accord avec le Contrôle fédéral des finances, les modalités de la surveillance financière (art. 20a LSub) La Confédération se concentre ainsi sur les aspects stratégiques de l'objectif ainsi que sur l'efficacité et l'aboutissement des projets, alors que les cantons se concentrent sur le niveau opérationnel et bénéficient pour l'utilisation des moyens financiers d'une marge de manoeuvre et de décision maximale. Ceci n'est pas seulement judicieux du point de vue institutionnel, mais également sous l'angle de la nouvelle gestion publique. Dans l'intérêt de prestations fournies de manière coordonnée et économe, on vise en principe à l'avenir des programmes pluriannuels. Il faut s'écarter du subventionnement par projet tel que pratiqué aujourd'hui. Dès lors se pose la question de savoir s'il faut vraiment encore parler de projets à l'al. 1. Afin de poser clairement les accents, il conviendrait en tout cas de ne pas mentionner les projets en premier. Les cantons doivent en principe rester libres de décider avec quelles mesures et avec qui (administration, communes ou tiers privés) ils comptent remplir les objectifs convenus avec la Confédération dans le programme. Dans ce sens, l'utilisation du terme de contrat de prestations à l'al. 3 porte à confusion; il faut donc le remplacer par la notion de convention-programme. Afin de mieux garantir la cohésion de la promotion de l'intégration, la Confédération ne doit conclure des programmes qu'avec les cantons exclusivement. La question de savoir qui est ensuite impliqué dans la réalisation du programme (communes ou tiers privés) est clairement du ressort des cantons et non de la Confédération. L'article 13 doit être reformulé en conséquence.

De plus, il faut considérer le fait que les cantons doivent faire face à un surcroît important de travail impliquant personnel, organisation et finances. Il faut également partir de l'idée que les bases légales nécessaires au niveau cantonal restent encore en partie à créer. Une mise en oeuvre conséquente n'est probablement pas réaliste avant 2009. Raison pour laquelle il faut prévoir un délai transitoire suffisant afin de donner le temps aux cantons de mettre en place les structures requises. Partant des expériences réalisées avec des programmes dans

le domaine de l'asile, il est par ailleurs jugé important que la charge administrative pour la conclusion des programmes avec la Confédération et pour le compte rendu soit limitée au strict minimum. Ceci est particulièrement vrai lorsque les contributions fédérales ne couvrent qu'une petite partie de l'ensemble des coûts de programmes spécifiques ou lorsque, en fonction de la taille du canton concerné, les contributions fédérales sont plutôt minimales par rapport à la tâche totale.

Finalement, le versement des contributions selon art. 55 LETr doit être obligatoire, c'est pourquoi il est proposé pour l'art. 13 al. 1 OIE la formulation suivante: "Des contributions financières au sens de l'art. 55 de la LETr sont ~~peuvent être~~ accordées dans les limites des crédits autorisés, [...]." A ce stade, il convient également de souligner l'importance en politique d'intégration des contributions financières selon la LETr. Pour consolider et développer de manière cohérente la promotion de l'intégration, la Confédération a un rôle particulier à jouer eu égard à la coordination. Pour assumer ce rôle de coordination et pour assurer une vue d'ensemble cohérente, il est nécessaire que la Confédération s'engage financièrement davantage. Dans ce contexte, il est impératif d'augmenter le crédit d'intégration.

#### Art. 14 Domaines

S'il s'agit de réaliser la collaboration verticale partenariale, inscrite à l'art. 53 al. 2 LETr et à l'art. 2 OIE, il convient alors d'inscrire dans l'ordonnance le principe de la participation des cantons à la définition d'autres domaines de promotion. La responsabilité commune présuppose des droits de participation adéquats. Ces derniers apportent toutefois aussi un plus au niveau institutionnel. En outre, il faudrait à l'appui de l'art. 53 al. 3 LETr également mentionner explicitement au nombre des domaines de promotion les efforts visant à faciliter la compréhension mutuelle et la cohabitation entre populations suisse et étrangère.

#### Art. 15 Points forts

Il ne ressort pas suffisamment clairement des dispositions d'exécution si le programme des points forts se réfère d'abord aux projets-modèles (et projets), qui sont en général proposés et réalisés par des acteurs non étatiques, ou aux conventions-programmes Confédération-cantons. Indépendamment de l'incertitude quant à l'importance, il est également indiqué, partant des considérations ci-dessus (cf. ad art. 14), d'inscrire ici explicitement les droits de participation des cantons lors de l'établissement du programme. La participation n'est pas seulement l'expression d'un partenariat vécu, mais contribue aussi à la cohérence de la promotion commune de l'intégration.

Vu la ligne directrice tendant à traiter le versement des contributions financières selon la LETr par le biais de l'instrument de la convention-programme, continuer à utiliser la notion de demande semble discutable. Conformément à la nouvelle orientation conséquente donnée à la promotion de l'intégration de la Confédération, il faut abandonner la logique des demandes, une relique du système actuel de subventionnement par projet. Dans ce sens, les articles 16 "Dépôt et examen des demandes" et 17 "Avis de la commission" sont superflus.

### *Section 3: Subventions pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés*

#### Art. 19 Forfait d'intégration

La ligne directrice est en principe soutenue. Elle laisse aux cantons une marge de manoeuvre et de décision importante dans leur conception de la promotion de l'intégration. Cette approche permet une différenciation régionale et des prestations globalement conformes au besoin. Dans l'ensemble, le système des forfaits contraint à examiner les aspects financiers des prestations, ce qui permet généralement de renforcer la sensibilisation aux coûts. Toutefois, il faut relever que le forfait d'intégration proposé de Fr. 6'000.- est par expérience totalement insuffisant pour atteindre les buts mentionnés (intégration professionnelle, acquisition d'une langue nationale) et ne permet que des mesures de durée très limitée. Motiver le groupe cible des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire à travailler par le biais



de programmes de formation et d'occupation et par des projets d'intégration pourrait être très difficile et exiger un engagement énorme en termes de temps et d'argent. C'est pourquoi le forfait d'intégration, par analogie au forfait pour l'aide d'urgence, devrait être adapté, dans le cadre d'une procédure d'examen, à l'évolution des coûts d'intégration.

L'intention de conditionner une part de 20% aux résultats obtenus n'est pas soutenue. Vu la durée limitée de la compétence fédérale pour l'aide sociale, les cantons et les communes sont déjà suffisamment incités à favoriser l'intégration professionnelle. Les cantons supportent eux-mêmes les conséquences d'un échec dans l'intégration et sont, de ce fait, intéressés à des mesures efficaces. L'indicateur de succès proposé est également clairement refusé, dans la mesure où les cantons ne peuvent guère influencer sur l'embauche de candidats étrangers par les employeurs, ni sur l'évolution économique. La corrélation étroite entre l'évolution économique et l'offre en places de travail est suffisamment documentée dans la statistique de l'aide sociale de l'OFS: plus le taux de chômage est élevé, plus minces sont les chances de réinsertion des chômeurs sur le marché du travail. La réduction du forfait d'intégration pénalise doublement les cantons. Le montant est trop modeste pour viser la réussite de l'intégration, et, en cas de réduction, les cantons doivent assumer des coûts supplémentaires.

Rien ne s'oppose au principe d'un certain contrôle en lien avec le versement des forfaits d'intégration. Il faut toutefois privilégier un mode de versement le moins bureaucratique et le plus forfaitaire possible. De plus, l'intégration ne doit pas être jugée à l'aune uniquement du taux d'activité; il faut aussi tenir compte d'autres critères tels que les connaissances linguistiques et l'intégration sociale. Finalement, ce n'est pas la tâche de la Confédération de déterminer quelle instance cantonale reçoit les fonds et doit en rendre compte. Les autorités responsables pour la politique d'intégration cantonale et ainsi les interlocuteurs face à la Confédération sont les gouvernements cantonaux, et non pas des services administratifs particuliers. Dans ce sens, il faut biffer l'al. 3 ou l'adapter dans le sens que le forfait d'intégration est versé à l'instance désignée par le cantons.

## **Chapitre 5: Commission**

### Art. 22 Information

La conception de la politique de migration et des objectifs qu'elle doit poursuivre ainsi que la législation y relative ressortent aux Chambres fédérales et au Conseil fédéral. L'exécution incombe à l'office fédéral et aux services cantonaux de migration. Dans le cadre de ce régime de compétence, clair et défini par la Constitution, il est exclu d'octroyer à d'autres organes ou organisations le droit de formuler des recommandations ou d'édicter des directives. La commission ne doit avoir le droit que de prendre position et de remanier en conséquence la disposition."

## **Chapitre 6: Dispositions finales**

Dans plusieurs cantons, il manque encore les structures ainsi que le personnel nécessaire pour la nouvelle orientation donnée à la promotion de l'intégration, notamment pour l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Raison pour laquelle une mise en oeuvre conséquente n'est possible qu'à partir de 2009. On demande là une solution transitoire aussi simple et pragmatique que possible.