



Berne, 11 mai 2010

---

# **L'intégration : un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions ?**

## **Déclaration de principe et recommandations de la CFM**

---

**Aujourd'hui, les partis de toute orientation estiment que l'intégration des étrangers est importante et nécessaire. Mais les opinions divergent toutefois quant au contenu de la notion d'intégration ainsi qu'aux mesures à mettre en œuvre et à leurs groupes cible.**

**Dans ce document de prise de position, la CFM analyse le discours actuel en matière de politique d'intégration. Elle constate que les accents se déplacent: si nombre d'acteurs comprennent les processus intégratifs comme des moyens de parvenir à une égalité des chances qui ne concernent pas uniquement l'individu, mais également les conditions cadre sociétales, on peut néanmoins observer aujourd'hui une nouvelle tendance dans nombre de débats politiques. En effet, l'intégration est de plus en plus utilisée comme un instrument de mesure pour prononcer des sanctions ou en menacer des individus.**

**La CFM analyse les tendances actuelles et formule des recommandations qui visent à replacer au centre des débats politiques de manière plus accentuée la dimension de l'intégration en tant que voie vers l'égalité des chances.**

### **Situation initiale**

Au niveau national, la notion d'intégration fit son entrée dans la politique des étrangers et de la migration au milieu des années nonante. De fait, le concept d'intégration devait marquer un changement de tendance par rapport à la politique d'assimilation qui avait perduré depuis les années soixante. L'on concevait alors au premier chef l'intégration comme un processus concernant tant les migrants que la population autochtone et ayant une influence sur l'évolution des structures sociétales à tous les niveaux.

Il y a maintenant plus d'une décennie que l'intégration est une notion familière au monde politique. Les efforts déployés en particulier par les villes et certains cantons ainsi que par certaines organisations non gouvernementales depuis les années huitante et nonante pour

que l'intégration soit considérée comme un facteur important de cohésion sociale se sont traduits par un large consensus, à savoir que l'encouragement de l'intégration (également par le biais d'institutions étatiques) est indispensable à une cohabitation harmonieuse des populations autochtone et immigrée. Par la suite, l'encouragement de l'intégration a pu s'établir à tous les échelons de l'Etat.

L'ancrage de l'idée d'intégration dans la politique en matière d'étrangers et de migration comportait plusieurs dimensions. Sur le plan individuel, il s'agissait de prendre des mesures facilitant l'accès des étrangers à des structures de la société tels que le travail, la formation, la santé publique et la sécurité sociale. Il s'agissait aussi de «rattraper» ce qui avait été négligé par le passé par le biais d'un encouragement spécifique de l'intégration: une meilleure information de la population migratoire, des offres de base pour l'apprentissage de la langue ou des projets destinés à permettre la rencontre entre populations autochtone et immigrée. Simultanément, les autorités ainsi que les responsables en matière d'intégration étaient conscients du fait que l'amélioration des conditions cadre sociétales devait conduire à faciliter les processus d'intégration. Dans ce sens, il convenait aussi de faire en sorte que les institutions soient aménagées de manière à ce que l'intégration puisse réussir. Vu sous cet aspect, parvenir à «l'égalité des chances» – ce que plusieurs rapports de la Confédération et de la CTA décrivent comme un objectif de la politique en matière d'intégration – constitue aussi une mission de la société d'accueil et de ses diverses institutions, tant privées que des pouvoirs publics. Y sont également liées la suppression pertinente d'entraves à l'intégration et la lutte contre la discrimination.

Dans les discussions sur le rôle de l'Etat dans le domaine de l'encouragement de l'intégration, on se demandait toutefois fréquemment dans quelle mesure l'individu était lui-même responsable de sa «carrière en matière d'intégration». En lançant la formule «encourager et exiger», les chefs de file des milieux politiques et de la pratique en matière d'intégration voulaient prendre en compte le fait qu'il était nécessaire et justifié de proposer des mesures d'encouragement à l'intégration, mais aussi d'attendre des migrants qu'ils fournissent des efforts en retour. L'on entend par là, outre la volonté de participer à la vie économique de notre pays, l'acquisition de l'une de nos langues nationales en vue de pouvoir se former.

Les tendances les plus récentes en matière d'intégration indiquent que les processus d'intégration sont de moins en moins perçus comme des *processus*. Pour les remplacer, d'aucuns préconisent plutôt de porter l'accent sur un instrument apte à mesurer le «degré d'intégration» d'une personne. Sur cette base-là – on lui accorderait ou lui retirerait une autorisation de séjour, on entrerait ou non en matière sur sa demande de naturalisation, on exécuterait une mesure de renvoi ou on y renoncerait. Ainsi, on abandonne de plus en plus l'idée d'origine, qui était de concevoir l'intégration comme un processus dynamique qui devait toucher l'ensemble de la population de la Suisse.

## **L'intégration en tant que notion dans la loi sur les étrangers**

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. On y a inscrit la notion d'intégration en tant que notion légale. Un certain nombre de dispositions associent la notion d'intégration à des tâches concrètes dévolues aux autorités de migration: par exemple concernant l'autorisation d'entrée ou de séjour en Suisse ou des tâches dans le contexte des conventions dites d'intégration.

Fondamentalement, on peut saluer le fait que la notion de l'intégration ait été inscrite dans les dispositions légales. Elle confère nombre de chances, mais comporte aussi certains dan-

gers. C'est une chance que l'intégration soit définie comme un but politique et qu'ainsi l'encouragement de l'intégration dispose de meilleures conditions cadre sociétales et financières. Il convient de relever que la volonté du législateur de comprendre l'intégration comme un facteur primordial de cohésion au sein de la société constitue un élément positif. D'un autre côté, l'application concrète des dispositions légales comporte certains risques aussi. En effet, d'un côté, il est indéniable que dans le cadre des marges d'appréciation des autorités cantonales, on aboutit à des inégalités de traitement. D'un autre côté, en fixant des critères spécifiques, on court le risque que l'intégration ne soit plus envisagée comme un processus sociétal global, mais au contraire qu'on l'appréhende comme un « état d'intégration » concrètement mesurable. En pratiquant de la sorte, on ne pourra pas tenir compte de manière adéquate de la complexité des processus d'intégration. Sans vouloir minimiser l'importance de la langue en tant qu'instrument d'un processus d'intégration réussi, lier étroitement les connaissances linguistiques et l'intégration pourrait conduire à ce que le processus global d'intégration d'une personne soit réduit à ce seul élément et que l'on néglige d'autres aspects – tout aussi importants – en particulier les conditions cadre sociétales dans lesquelles la personne évolue.

## **L'intégration dans la mise en œuvre des dispositions en matière de droit des étrangers**

Pour les autorités cantonales et communales compétentes en matière de mise en œuvre des dispositions relatives à l'intégration, cela signifie qu'il y a lieu de tenir compte du « potentiel d'intégration » des migrants en tant que critère pour l'octroi d'autorisations de séjour. Ou encore que les autorités peuvent assortir l'autorisation de séjour de conditions, telles que la fréquentation d'un cours de langue ou d'intégration, qui concluraient à la convention d'intégration. La mise en œuvre concrète des dispositions rend la tâche des autorités cantonales et communales compétentes difficile, car l'évaluation ou la mesure de « l'intégration » peut s'effectuer sous des perspectives très différentes.

La CFM, respectivement la précédente Commission fédérale des étrangers CFE, a publié une série de recommandations en vue de l'application des articles de loi portant sur des questions d'intégration (cf. CFE, La notion d'intégration dans la loi, Guide pratique pour l'application des nouvelles dispositions, 2006, édition mise à jour sur Internet sous [www.ekm.admin.ch/fr/documentation/doku/empf\\_integrationsbegriff\\_f.pdf](http://www.ekm.admin.ch/fr/documentation/doku/empf_integrationsbegriff_f.pdf)).

Les recommandations concernent les questions les plus diverses qui se posent dans le contexte de l'application de dispositions légales concrètes, à savoir:

- **« Intégration et admission »** (LEtr, art. 23, al. 1 et 2, Qualifications personnelles)
- **« Intégration et séjour »** (LEtr, art. 34 al. 3 et 4, Autorisation d'établissement; OIE, art. 3, Prise en considération de l'intégration lors des décisions; OASA, art. 62, Octroi de l'autorisation d'établissement en cas d'intégration réussie)
- **« Pouvoir d'appréciation en cas de renvoi, d'expulsion ou d'interdiction d'entrée »** (LEtr, art.96, 1<sup>er</sup> al. Pouvoir d'appréciation)
- **« Convention d'intégration »** (LEtr, art. 54, 1<sup>er</sup> al., Modalités; OIE, art. 5, Convention d'intégration; OIE, art. 7, 1<sup>er</sup> al., let. b, Activités d'encadrement ou d'enseignement)
- **« Obligation d'informer de la part des autorités et institutions »** (LEtr, art. 56, Information; OIE, art. 10, Information)

Les autorités ont expressément salué les recommandations de la Commission. Mais la CFM ignore bien entendu dans quelle mesure ces recommandations servent de principe directeur

dans le travail quotidien des autorités. Dans le cadre d'une enquête mandatée par la CFM sur «la politique et la pratique en matière de migration dans le système fédéraliste», il s'agira d'évaluer cet aspect (à côté d'autres questions relatives à l'application des dispositions légales relevant de la souveraineté des cantons) et d'en présenter les résultats dans le courant de l'année 2011.

## **Les « carrières individuelles en matière d'intégration » en point de mire d'une politique d'intégration de plus en plus restrictive**

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers le 1<sup>er</sup> janvier 2008, nombre d'interventions parlementaires ayant trait à des questions d'intégration ont été déposées. Un aperçu récapitulatif figure dans le «Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération» (appelé «rapport Schiesser, voir pp.8 ss. »).

On peut constater les tendances suivantes :

- De plus en plus, l'intégration ne concerne plus que les étrangers. La question de la responsabilité de la société dans son ensemble est certes encore abordée, mais on ne lui accorde pas l'importance souhaitée.
- L'intégration n'est quasi plus comprise comme un processus dynamique au sein duquel les différents segments de la population procèdent à un échange mutuel. Une autre conception gagne du terrain, à savoir que la « carrière d'un individu en matière d'intégration » (sans passeport suisse) passe par différentes phases (à savoir que l'individu accède à des « degrés d'intégration » de plus en plus élevés).
- On mesure essentiellement les « degrés d'intégration » par rapport à l'acquisition de connaissances linguistiques; autrement dit, plus les connaissances linguistiques sont bonnes, plus on présuppose que le degré d'intégration est élevé.
- Dans le discours politique actuel, la formule « encourager et exiger » qui était à l'origine équilibrée, est de plus en plus utilisée dans le sens des *exigences* à l'adresse de la population migratoire.
- Les personnes qui ne disposent pas d'une « carrière en matière d'intégration » réussie sont soupçonnées de ne pas vouloir s'intégrer. Ainsi, ces personnes courent le risque de se voir retirer leur autorisation de séjour, prononcer un renvoi ou refuser leur demande de naturalisation.

## Déclaration et recommandations de la CFM

L'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur les étrangers décrit le but de l'intégration de la manière suivante:

«L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.»

Sur cette base, les rapports de l'Office fédéral des migrations (2006), de la Conférence tripartite sur les agglomérations CTA (2009) et du Conseil fédéral (2010) définissent l'intégration comme étant réussie lorsque l'accès à des chances égales à la vie économique, sociale et sociétale est aussi garanti aux étrangers et étrangères. Mais il convient d'y associer avec pertinence l'élimination d'entraves à l'intégration ainsi que la lutte contre la discrimination. Ces deux mesures sont des tâches des institutions privées et publiques. Les instruments permettant de les appliquer existent déjà largement: il conviendrait de les mettre en œuvre avec cohérence.

La CFM salue bien sûr aussi expressément le fait que les derniers rapports de la CTA et du Conseil fédéral concernant «L'avenir de la politique suisse en matière d'intégration des étrangers» prennent en compte ces principes. Elle déplore toutefois que ces aspects soient largement escamotés dans les arènes politiques qui traitent de l'intégration.

Sachant que l'intégration ne peut être couronnée de succès et réussir que si les individus et la société fournissent leur contribution, la CFM fait dès lors les recommandations ci-dessous. Ces recommandations devront contribuer à ce qu'il soit mis un terme à une compréhension de l'intégration qui, insidieusement, est exclusivement orientée sur l'individu.

- Les discussions politiques relatives à l'intégration ne devraient pas se focaliser exclusivement sur l'individu présentant de possibles lacunes, mais également prendre en considération les conditions cadre sociétales nécessitant des adaptations en conséquence.
- Il convient d'accorder autant d'importance à l'élimination d'entraves à l'intégration, à l'orientation des institutions de droit public et privé sur les besoins spécifiques de la population migratoire, et à la lutte contre la discrimination qu'aux mesures d'encouragement individuelles.
- Il convient de poursuivre les efforts en vue de sensibiliser les institutions en matière d'intégration. Les institutions publiques et privées ainsi que les entreprises doivent, dans ce contexte, être orientées sur les demandes et les besoins de toute la société, qui inclut aussi les groupes-cibles de la population migratoire. Les offres et les prestations de service doivent être conçues de manière à éviter toute discrimination.
- Les institutions sociétales devront relever le défi d'exécuter leur mandat à l'égard de toute la population de notre pays d'une manière professionnelle et de bonne qualité. La population migratoire en fait bien entendu aussi partie. Voilà pourquoi les questions relatives à la qualité devront toujours figurer au centre de la discussion au sujet des prestations d'intégration que les institutions doivent fournir.
- Lors de la mise en œuvre des dispositions légales spécifiques à l'intégration qui visent à évaluer ou à mesurer le degré d'intégration, il conviendra de veiller à appliquer une manière de procéder dans les règles. Il s'agit aussi d'éviter toute compréhension mécanique de l'intégration.
- Les connaissances linguistiques de l'une ou l'autre de nos langues nationales ne constituent pas l'unique instrument de mesure du degré d'intégration. La langue ne

devrait être qu'un indicateur parmi d'autres et ne devrait pas être considérée comme objectif proprement dit de l'intégration.

- Les discours spécifiques en matière d'intégration devraient davantage se pencher sur la manière de mieux atteindre la population autochtone à ce sujet et de l'intégrer à cette tâche, afin que les processus de l'intégration puissent se dérouler au profit de l'ensemble de la société.
- La formule «encourager et exiger» ne doit pas uniquement s'appliquer à l'individu. Il convient aussi d'exiger et d'améliorer les prestations d'intégration de la part des institutions sociétales – qu'elles soient de nature publique ou privée. Cette formule implique que l'on élucide les droits et les obligations découlant de ces deux notions (encourager et exiger) et ce tant de manière individuelle que de la part de la société toute entière.

### **Considérer tant l'aspect individuel que celui de la société toute entière**

La CFM estime que les processus d'intégration ne peuvent être couronnés de succès que lorsque les efforts et les mesures d'encouragement y relatifs sont pensés et mis en œuvre en tant que double stratégie. Dans cet esprit, la politique d'intégration ainsi que les instruments et les mesures qui en découlent doivent toujours simultanément tenir compte tant du plan individuel que celui de la société toute entière. Ces deux niveaux doivent être compris non seulement comme étant complémentaires, mais aussi comme étant indissociablement liés l'un avec l'autre, pour ainsi dire comme des jumeaux pour lesquels l'un ne va pas sans l'autre. En se fondant sur cette base, il est possible de parvenir à l'égalité des chances.