

Promotion de l'intégration des étrangers

Evaluation du Programme
contenant les points forts pour les années 2001 à 2003

Le plus important, en bref

Au cours des années 2001 à 2003, la Confédération a encouragé l'intégration des étrangers sur la base d'un Programme de points forts avec une allocation d'environ 34 millions de CHF. Deux tiers des subventions (22 millions de CHF) ont été consacrés au soutien de projets, orientés sur les plans local et régional, faisant partie des points forts 1 («Communication»), 2 («Personnes clé») et 3 («Participation»). En complément, des moyens ont été engagés en faveur de projets présentant une importance à l'échelon suprarégional (point fort 4) et de Services d'aide aux étrangers (point forts 5 et 6). Au total, 585 projets (993 demandes acceptées) s'étendant sur une ou plusieurs années ont fait l'objet d'un cofinancement.

L'évaluation du Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 permet de considérer que le concept du Programme, l'exécution, les performances et les incidences du Programme, de même que les résultats obtenus à ce jour, sont, dans leur ensemble, positifs:

1. Les responsables du Programme sont parvenus, en un court laps de temps, à élaborer et à réaliser, de manière cohérente, un Programme idoine et accepté par de larges milieux.

2. Le soutien financier de la Confédération a eu une grande importance dans le cadre de la réalisation des projets.

3. Pour la plus grande part, les projets encouragés ont été harmonisés avec les objectifs définis dans le Programme de points forts. En majorité, les performances réalisées dans le cadre des projets se sont révélées bonnes.

4. Les activités pratiquées dans le cadre des projets ont eu des répercussions concrètes auprès des groupes cibles visés. Il a ainsi été possible d'apporter de premières contributions en vue d'une intégration plus intense des étrangers.

5. Le Programme a suscité auprès de tous les acteurs impliqués dans ce dernier des processus d'acquisition de connaissances en direction d'une professionnalisation plus marquée et des impulsions dans l'optique d'un développement ultérieur du travail d'intégration.

Des potentiels d'amélioration résident dans une définition plus précise des objectifs et des groupes cibles faisant partie de certains points forts, dans l'optimisation de l'exécution, dans l'orientation des projets vers les besoins des groupes cibles, dans la mise en œuvre des compétences acquises par les personnes impliquées dans les projets et dans l'intéressement de la population suisse.

L'évaluation émet la recommandation de poursuivre, en permanence, la promotion de l'intégration engagée au niveau fédéral, de s'en tenir à l'amalgame de l'existant (par exemple, plusieurs points forts) et du nouveau (par exemple, nouveaux points forts) et de poursuivre la promotion du processus d'acquisition de connaissances des acteurs par un contrôle amélioré des résultats, en assurant les ressources en personnel appropriées.

Préambule

Pour la politique suisse des étrangers, ce fut une lueur d'espoir lorsque vers la fin des années nonante le Parlement dégagea la voie pour une politique d'intégration active de la Confédération avec l'insertion d'une disposition dans le droit des étrangers. L'intégration était reconnue, en effet, depuis le début des années septante comme un pilier de la politique officielle des étrangers; ce n'est toutefois que des années plus tard que s'imposa la conception selon laquelle celle-ci impliquait également une promotion active. Se fondant sur le nouvel article sur l'intégration, un petit crédit d'un montant annuel situé entre 10 et 14 millions de francs fut libéré, crédit qui permit à la Confédération la réalisation d'un programme en faveur de la promotion de l'intégration.

La participation des immigrants à la vie économique, l'accès à une formation et l'acquisition de connaissances constituent les conditions les plus importantes en vue de leur intégration. Il était cependant clair, dès le début, que la promotion de l'intégration instaurée par la Confédération allait mettre l'accent là où il n'y avait pas encore d'attributions de compétences et là où, avec les moyens limités à disposition, il était possible d'obtenir un effet intégrateur. Le programme de la Confédération s'est dès lors concentré sur le secteur de l'intégration sociale et culturelle et a soutenu, en premier lieu, des projets qui ont amélioré la participation des immigrants à la vie sociale, renforcé l'orientation vers des valeurs fondamentales communes et encouragé la communication. Sur la base de l'ordonnance sur l'intégration, les points forts appropriés ont été définis.

La conception et la réalisation du programme ont été marquées, de manière décisive, de l'empreinte de la Commission fédérale des étrangers CFE. Etant donné, à l'époque, que les questions d'intégration n'étaient pas du ressort de la Confédération, dès sa création au début des années septante la CFE se fit l'avocate de ce thème. Avec le programme de la promotion de l'intégration, elle bénéficia pour la première fois de la possibilité de participer, de manière active, à la définition de la politique d'intégration. Dans ce contexte, la collaboration pragmatique entre la Commission et l'Administration fédérale constitua une aide particulière.

Le développement du Programme de la promotion de l'intégration s'est déroulé, dans le temps, en parallèle avec des modifications profondes au sein de la CFE. Suite à une crise aux relents politiques, la Commission et le Secrétariat ont été renouvelés, ce qui a permis de conce-

voir le programme d'une manière particulièrement exigeante. Le fait que son développement, avec des points forts clairement définis, parfaitement réussi ait été possible était dû, avant tout, à une raison: le moment pour un travail d'intégration actif était arrivé. Tout d'abord dans les villes, mais dans de nombreux cantons également, on a reconnu qu'une cohabitation profitable entre indigènes et immigrants arrivés récemment n'est possible que grâce à l'amélioration de l'intégration. Une conception moderne du travail d'intégration, orientée plus vers les dures réalités et moins vers le bien-être émotionnel, commença à s'imposer. La contribution des organisations privées, en particulier des organisations d'étrangers, bénéficia d'une considération nouvelle.

Le premier programme de la promotion de l'intégration trouva ainsi un terrain fertile et s'attira un grand respect de la part du public. De nombreuses idées et initiatives en faveur du travail d'intégration étaient prêtes et ont pu être réalisées rapidement. Dans nombre de villes et cantons, les structures existantes dans le domaine de la promotion de l'intégration étaient, de l'aveu de tous, dépassées. La mise en place de nouvelles structures se déroula avec toute la célérité voulue. La Confédération considérait son premier programme comme un programme censé susciter des impulsions. Elle ne s'engageait que là où des initiatives étaient présentes et où des moyens financiers avaient été mis à disposition. Ainsi, l'effet du programme put être renforcé. Avec la décision de promouvoir beaucoup de projets de modeste envergure au lieu d'un nombre restreint de grands projets – dans les trois premières années, il s'agissait d'environ mille projets –, on est parvenu à obtenir un effet d'une vaste portée et à associer de larges milieux engagés dans le travail d'intégration.

Dès le début, il était clair que le programme de promotion de l'intégration devait faire l'objet d'une évaluation à titre externe. Pour les divers points forts, le mandat fut confié à diverses institutions, dont l'entreprise INFRAS qui en plus prit en charge une fonction de coordination. Le présent rapport de synthèse témoigne du soin et de l'ouverture avec laquelle l'évaluation a été effectuée. Une procédure par étape permit, déjà à partir de premiers résultats, de tirer des enseignements et d'en tenir compte à temps lors du développement ultérieur du second programme de promotion (2004 à 2007). L'appréciation, en général positive, du programme nous réjouit. Ceci d'autant plus que les responsables sont devenus conscients, au cours des années passées, de la

complexité que représente un travail d'intégration réussi et combien exigeante est la mise en oeuvre d'un programme d'intégration.

A part la promotion de l'intégration, le programme a également suscité nombre de processus d'acquisition de connaissances: dans le cadre de la CFE elle-même, auprès des autorités fédérales, dans les communes et les cantons, dans les institutions privées et pour les milliers de personnes qui, dans ce pays, s'engagent en faveur d'un travail d'intégration. Dans ces éléments réside une valeur supplémentaire de ce programme. L'évaluation, réalisée avec soin, sert ainsi non seulement d'attestation de prestations vis-à-vis du grand public, dont les moyens ont été utilisés à cet effet, mais a également conduit à un autre gain de connaissances, au-delà du programme, pour tous ceux qui se consacrent aux problèmes d'intégration.

Nos remerciements vont aux responsables de l'évaluation pour leur travail minutieux, à l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration et aux délégués à l'intégration des cantons et des villes pour leur collaboration fructueuse, à tous les responsables de projets pour leur vaste engagement, aux membres du Comité des projets de la CFE pour leur persévérance et à l'équipe «Promotion de l'intégration» au Secrétariat de la CFE sous la conduite de Christof Meier, pour être venu à bout d'un travail gigantesque.

Dr Walter Schmid, vice-président de la CFE

Impressions de trois années de promotion de l'intégration

6 points forts, 34 millions de francs, 993 demandes de financement soutenues. Le premier programme de promotion de l'intégration se réduit à ces quelques chiffres. Toutefois, cette nouvelle phase de l'histoire suisse de la migration et de l'intégration suscite naturellement encore d'autres souvenirs: personnels, humains, émotionnels.

Les débuts de la promotion de l'intégration se sont révélés fébriles et, dans un certain sens, chaotiques. En janvier 2001, nous étions en présence de plus de 400 demandes de financement et de projets annoncés. Et nous savions que le temps pressait et que chaque décision individuelle aurait de lourdes conséquences. Afin que la Commission, qui venait d'être élue, puisse commencer son travail, il a fallu procéder à une analyse d'ensemble. Ce fut ainsi un énorme *soulagement* lorsque les premiers tableaux d'ensemble complets furent disponibles. Ils ne présentaient pas seulement les données essentielles par canton et par point fort, mais ils proposaient également une sorte de classification des nombreux projets qui, avant toutes choses, avaient dû être affectés à des notions telles que «autres» ou «peu clair»: centres d'accueil, Internet, enseignement dans une langue étrangère, intégration au travail, etc. Ainsi, une base essentielle dans l'optique de l'égalité de traitement de toutes les décisions individuelles subséquentes était disponible.

Lors d'une manifestation dédiée à l'information dans le canton de Schaffhouse, une dame s'annonça lors de la pause. Elle était engagée déjà depuis plus de 20 ans dans le travail avec et en faveur des étrangers et n'avait encore jamais été soutenue par qui que ce soit; ni par la commune ni par le canton. Et maintenant la Confédération avait également rejeté sa demande de financement. Frustrée, elle laissa tout tomber. Son projet était l'une des 557 demandes de financement rejetées. Nombre d'entre elles se fondaient sur de bonnes idées et de bons concepts, mais n'avaient pas pu être soutenues parce que, par exemple, elles ne correspondaient à aucun point fort. A maintes reprises, nos décisions ont donc également suscité de la *déception*. Heureusement, il est arrivé dans quelques cas, après la première déception, que l'on réussisse à instaurer une nouvelle collaboration.

Chaque demande de financement, même la meilleure, n'est finalement que théorie. Le succès lors de

l'exécution concrète dépend de nombreux facteurs, parmi lesquels seuls quelques-uns peuvent être prévus et influencés. Parfois, il faut au surplus un peu de *chance*. Il n'en est pas allé autrement pour les quelques rares projets, dans lesquels nous étions associés de manière active. L'exemple, peut-être le plus connu dans ce contexte, est la «Journée des étrangers» lors de l'Expo.02 (Rendez-vous). Planifiée dans des délais extrêmement courts et malgré une structure d'organisation complexe, avec beaucoup de pragmatisme elle a été un grand succès. Un succès important, car il est synonyme de la nouvelle forme de collaboration et de confiance entre l'Office fédéral, les organisations de migrants et la CFE. Mais également, dans un certain sens, un succès «heureux», car le soleil rayonnant à fin septembre attira environ 20 000 personnes à Yverdon-les-Bains et apporta ainsi sa contribution à la réussite.

On a constaté à plusieurs reprises, au cours des trois années, que l'argent ne faisait pas tout. Il peut, il est vrai, permettre la réalisation de grandes choses mais aussi avoir un effet destructeur et remettre en question des structures qui ont fait leurs preuves. L'orientation stratégique consistant à soutenir de nombreux projets, mais de modeste envergure, a du reste été à l'origine de la participation souhaitée du plus grand nombre possible d'acteurs du travail de base. Mais elle suscita également de l'inquiétude dans quelques cas. Pour bien des sociétés, une subvention de 15 000 francs représentait en réalité le montant du budget annuel habituel. C'est la raison pour laquelle, ici et là, la question se posait de savoir si à l'avenir tous devaient travailler bénévolement ou si une partie des activités pouvait faire l'objet d'un dédommagement. Un défi en présence duquel tous les comités n'étaient pas à la hauteur et qui a même été à l'origine, dans de rares cas, de dissolutions de sociétés. De tels cas isolés nous causent de gros *soucis*. La situation est également difficile pour les institutions qui, c'est de plus en plus fréquent, doivent se financer par l'intermédiaire de projets et auxquelles personne ne garantit la structure de base en principe nécessaire.

Les premières années de la promotion de l'intégration peuvent être considérées comme une phase pionnière, dans un sens absolument positif. Une atmosphère de renouveau régnait. De nouveaux acteurs et de nouvelles liaisons se constituèrent: dans le cadre de la Confé-

dération, dans les cantons, chez les organes responsables. Ces développements ne sont pas encore terminés. C'est dans la nature des choses que des modifications remettent également en question ce qui a fait ses preuves et que des tensions puissent également surgir lors de la vérification de tâches et de rôles. Il est toutefois apparent que ce que nous avons en commun occupe le devant de la scène. Cela nous donne l'*assurance* que l'on parviendra à mettre en œuvre de manière ciblée, à l'avenir également, les moyens disponibles grâce au crédit d'intégration, afin qu'ils apportent une contribution non négligeable à l'amélioration de l'intégration des immigrés en Suisse.

Christof Meier, coordinateur à la promotion de l'intégration

Résumé

Définition des objectifs et méthodologie

La Confédération dispose, depuis 2001, de la possibilité de soutenir l'intégration des étrangers en Suisse au moyen de contributions financières. Les bases décisives de la promotion de l'intégration au niveau fédéral sont stipulées, en premier lieu, dans l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 13 septembre 2000. Cette dernière se fonde sur l'article 25a relatif à l'intégration de la Loi sur les étrangers (LSEE), elle définit les principes directeurs de la promotion de l'intégration et réglemente, pour l'essentiel, les modalités d'attribution des moyens financiers. En second lieu, la Commission fédérale des étrangers (CFE) a élaboré en 2000 un Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003, programme qui, dans le sens d'un ordre de priorité, définissait les points forts en matière de promotion pour les trois premières années. Le Programme de promotion de la Confédération est censé, en premier lieu, apporter une contribution à l'intégration sociale et culturelle. Le Programme ne recouvre qu'une petite partie des efforts consacrés à l'intégration, efforts qui sont du ressort de l'Etat, d'organisations privées, des immigrés et des autochtones.

La CFE et l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) ont décidé de procéder à une évaluation régulière du Programme. Les résultats présentés ci-dessous se réfèrent au Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003. Le but de l'évaluation consiste en un examen exhaustif du concept, de l'exécution, des prestations, des incidences et de la réalisation des objectifs du Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003. De plus, des directives censées contribuer à l'amélioration future du Programme doivent être élaborées.

Le concept d'évaluation (INFRAS 2002) et les résultats des évaluations partielles «Programme et exécution» (INFRAS 2003), de même que les points forts 1 «Promotion des compétences linguistiques» (SFM 2004), 2 «Formation et perfectionnement de personnes clé» (BASS 2003), 3 «Participation» (ECAP 2004) ainsi que 5 et 6 «Renforcement institutionnel» (INFRAS 2004), constituent la base de la présente synthèse d'évaluation. En complément, des analyses concernant les projets encouragés à l'échelon suprarégional et faisant partie du point fort 4 ont été entreprises.

Evaluation du concept du Programme et de l'exécution

Basé sur les domaines mentionnés dans l'OIE, le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 définissait six points forts quant au contenu: le Programme soutenait des projets aux niveaux local et régional visant à promouvoir les compétences linguistiques (point fort 1), des projets visant à la formation et au perfectionnement de personnes clé (point fort 2) et des projets visant à encourager la participation (point fort 3). En complément, la promotion de projets à l'échelon suprarégional (point fort 4) et de projets dédiés au renforcement institutionnel (points forts 5 et 6¹) était prévue.

L'exécution du Programme de la promotion de l'intégration était structurée de manière centralisée. Des tâches d'exécution conceptuelles et opérationnelles étaient attribuées à la CFE, respectivement à son Secrétariat. Les autorités fédérales (IMES et DFJP) décidaient, du point de vue formel, de l'attribution des subventions. Dans le cadre des conseils prodigués aux requérants, la CFE a été soutenue par les Services régionaux d'aide aux étrangers.

Le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 était approprié dans l'optique de fournir une contribution complémentaire et perceptible en faveur de l'intégration des étrangers.

Les résultats de l'évaluation montrent que le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 était approprié dans l'optique de fournir une contribution complémentaire et perceptible en faveur de l'intégration des étrangers. Ceci est justifié par la définition adéquate, et dans une large mesure incontestée, de points forts, par la délimitation judicieuse du Programme vis-à-vis d'autres attributions (école, formation professionnelle, par exemple) et exigences financières étendues (promotion des infrastructures, par exemple), par le principe visant à encourager de nombreux projets de moindre envergure, et par l'introduction voulue de processus d'acquisition de connaissances.

Etant donné la définition, en partie insuffisante, des objectifs et des groupes cibles, le Programme présentait des faiblesses, qui ont été à l'origine d'un manque de clarté dans la mise en oeuvre du Programme et ont compliqué l'examen de l'efficacité.

¹ Etant donné que les travaux dans le cadre du point fort 6 prévu à l'origine («Promotion de la qualité, controlling et échanges d'expériences») se sont concentrés, en pratique, exclusivement sur la promotion de la qualité et les échanges d'expériences entre les Services d'aide aux étrangers, les points forts 5 et 6 sont intégrés, en accord avec la conception de la CFE, à la notion de «Renforcement institutionnel».

L'exécution pragmatique du Programme contenant les points forts a été couronnée de succès. Des faiblesses ont été constatées du fait de la durée des procédures et du contrôle des résultats.

Les conditions de réalisation du Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 étaient difficiles au début du Programme. L'exécution était caractérisée par l'absence d'instruments d'exécution, par des ressources insuffisantes en personnel au Secrétariat de la CFE, par des impératifs de temps exigeants et, en partie, par un manque d'expérience des groupes cibles dans le cadre du travail lié aux projets. Etant donné les conditions générales difficiles, l'exécution pragmatique du Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 peut être considérée comme un succès. En premier lieu, l'organisation d'exécution (structures, déroulements et instruments d'exécution) a été réglée de manière adéquate. En second lieu, il faut souligner, de manière positive, le travail d'information et de conseil de la CFE. En troisième lieu, il a été possible de garantir, dans une large mesure, l'égalité de traitement des requérants et la cohérence des décisions en matière de requêtes. En quatrième lieu, il faut considérer comme un succès que le crédit alloué par le Parlement ait été pratiquement épuisé lors des trois années.

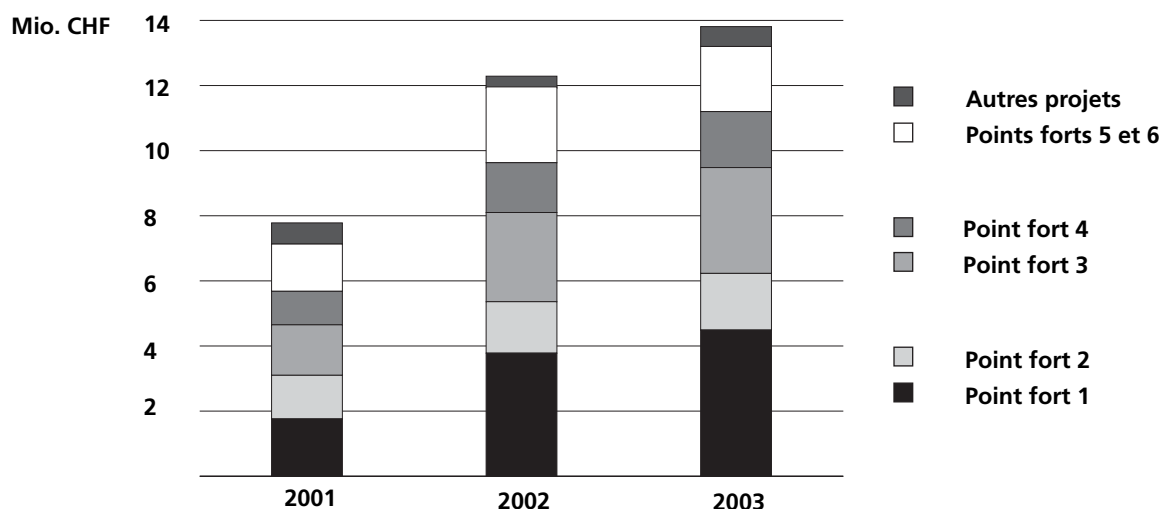
La plus grande faiblesse au niveau de l'exécution a été la longue durée des procédures jusqu'à la décision en matière de requêtes, ce qui a été à l'origine d'incertitudes dans la planification des projets et d'un retard dans la réalisation des prestations. Par contre, on a pu constater un besoin d'amélioration lors du contrôle des résultats, lors de l'encadrement des projets encouragés et des critères concourant à la garantie d'une qualité acceptable des projets.

Evaluation des performances et des effets des projets

Au cours des années 2001 à 2003, 585 projets ont été encouragés avec un total d'environ 34 millions de CHF.² A peu près un quart des projets a été soutenu durant les trois années, un autre quart durant deux ans. Au total 993 demandes ont été acceptées.

Deux tiers des encouragements financiers (22 millions de CHF) ont été affectés au soutien de projets, orientés sur les plans local et régional, et faisant partie des points forts 1 à 3 (voir figure 1). Parmi ceux-ci, une part prépondérante a été investie dans la promotion des compétences linguistiques (10 millions de CHF) et dans des projets visant à encourager la participation (7.5 millions CHF). Pour la promotion de la formation et du perfectionnement de personnes clé, de même que de projets à l'échelon suprarégional, 4.7 respectivement 4.3 millions de CHF ont été utilisés. Les Services d'aide aux étrangers ont été soutenus durant les trois années à hauteur de 5.7 millions de CHF. La part prépondérante des projets des points fort 1 à 4 a été soutenue par des organes responsables ayant une portée au niveau du canton (42%) ou de la commune (35%). A peu près la moitié des organes responsables des projets faisant partie des points forts 1 à 4 étaient des organisations suisses, un peu plus d'un tiers des organisations de migrants. Les organes responsables restants étaient des organisations mixtes. En fonction de la répartition de la population résidentielle, la Suisse allemande (79% des moyens) a profité légèrement plus des aides financières (sans les moyens affectés à des projets touchant l'ensemble de la Suisse) en comparaison avec la Suisse romande (19% des moyens) et le Tessin (2% des moyens).

Figure 1: Subventions par point fort et année



Source: Banque de données «Projets» de la CFE, état au printemps 2004. N = 585.

² Pour des raisons relevant du contenu, la notion de projet se rapporte à des activités qui ont été soutenues durant une ou plusieurs années. Le nombre de projets encouragés ne correspond dès lors pas au nombre de requêtes présentées chaque année.

Le soutien financier de la Confédération avait une très grande importance pour la réalisation des projets.

La majorité des projets encouragés n'aurait pas pu être réalisée sans les aides financières de la Confédération. Il n'a pas été possible de constater un resserrement des moyens financiers existants. Au niveau structurel, le Programme a contribué, de manière décisive, à la création de trois nouveaux Services d'aide aux étrangers, au maintien de deux autres et à l'extension de l'offre de prestations de tous les Services d'aide aux étrangers existants. De plus, les aides financières ont amélioré l'écho éveillé par les projets et les organes responsables et ont contribué, de manière décisive, à susciter l'émergence d'autres moyens financiers de la part des pouvoirs publics et d'organisations privées.

Une grande partie des projets soutenus ne pourraient pas être poursuivis sans les aides financières de la Confédération ou feraient l'objet de réductions sensibles de leur offre de prestations. C'est la raison pour laquelle le soutien financier ultérieur de la Confédération est une condition essentielle du maintien des projets à l'avenir.

Des premiers pas en direction d'un travail d'intégration durable sont:

- les succès obtenus par les organisations responsables des projets dans la mobilisation de fonds de tiers,
- les contacts et réseaux des organisations responsables créés dans ce contexte,
- les améliorations structurelles dans les Services d'aide aux étrangers.

Pour la plus grande part, les projets encouragés étaient harmonisés avec les objectifs définis dans le Programme contenant les points forts.

Les objectifs des projets faisant partie des points forts 1 à 4 présentaient une cohérence élevée en corrélation avec les objectifs définis dans le Programme contenant les points forts. Les objectifs des mandats de prestations attribués aux Services d'aide aux étrangers se recoupaient également, pour l'essentiel, avec les directives formulées dans le Programme contenant les points forts. Des faiblesses subsistaient dans le cadre de la prise en considération de personnes clé autochtones, à cause de l'harmonisation en partie insuffisante avec les besoins des groupes cibles et de l'absence de concepts de réalisation dans le cadre du point fort 2 («Personnes clé»).

La plupart du temps, la qualité des prestations offertes s'est révélée bonne.

Sur la base de l'évaluation positive des composantes structurelles en matière de qualité, on peut conclure à une bonne qualité des projets exécutés dans le cadre des points forts 1 à 3. C'est ainsi, en règle générale, que les projets ont été exécutés par un personnel ou des teams qualifiés. Lors des cours visant à promouvoir les compétences linguistiques, on a constaté dans la majorité des projets un processus de développement structurel du point de vue de la professionnalisation et de la garantie de la qualité. Du point de vue du contenu, de la conception et de la structure, les Services d'aide aux étrangers ont continué de se développer sur la base du Programme de promotion de l'intégration. Aujourd'hui comme par le passé, il existe cependant encore de grandes différences dans le volume et la qualité de l'offre de prestations émanant des Services d'aide aux étrangers.

La demande des groupes cibles en offres de projets orientés sur les plans local et régional a été très diverse.

Alors que la demande de cours de langues était élevée, qu'approximativement 34 000 personnes ont été touchées grâce aux cours et que l'on est parvenu, en majorité, à aborder les groupes cibles difficilement accessibles, les projets faisant partie des points forts 2 et 3 ont dû faire face, en partie, à des difficultés. Dans ce contexte, les raisons consistaient en une harmonisation insuffisante des offres avec les besoins des groupes cibles en matière d'organisation et de contenu, en des exigences trop élevées imposées aux participants, de même qu'en temps et en problèmes linguistiques. En sa qualité de groupe cible indirect des projets, la population suisse n'a pour ainsi dire pas été touchée, exception faite du point fort 4 («Projets à l'échelon suisse»).

Les activités dans le cadre des projets ont conduit à de premiers succès auprès des groupes cibles visés.

- Les cours de langues ont amélioré les capacités linguistiques des participants et, grâce à l'amélioration du sentiment de leur propre valeur, réduit le seuil d'inhibition des contacts avec la population autochtone. De plus, on part du principe que les connaissances linguistiques des enfants des participants ont été améliorées.
- En ce qui concerne les traducteurs ou interprètes interculturels, les objectifs d'acquisition de connaissances ont été intégralement atteints; en ce qui concerne les personnes clé, plus ou moins bien, selon le secteur de tâches. Les personnes clé, en particulier,

ont été en mesure d'acquérir de bonnes connaissances du fonctionnement des institutions sociales en Suisse. Aujourd'hui, elles sont à même de mieux conseiller les migrants et de les aiguiller vers les offices compétents.

- Dans le cadre des projets visant à encourager la participation, projets qui ont pour objectif un échange actif des immigrés avec la population autochtone, de premiers résultats ont été obtenus (affiliations d'étrangers dans des sociétés suisses ou collaboration dans des forums de quartier, par exemple).
- Le travail plus intense des Services d'aide aux étrangers a également eu des répercussions positives sur les groupes cibles, en particulier sur les organisations de migrants (dépôts de demandes de projets supplémentaires, soutien lors de l'exécution de projets, encouragement des structures de groupes d'étrangers, par exemple).

Les objectifs définis dans le Programme contenant les points forts ont été atteints, de la meilleure des manières, lors des cours de langues et lors de la promotion des Services d'aide aux étrangers.

Les objectifs des points forts, considérés individuellement, ont été atteints de manière plus ou moins bonne; dans l'ensemble, seulement en partie. Alors que la réalisation des objectifs dans le cadre de la promotion des compétences linguistiques (point fort 1) et de la promotion des Services d'aide aux étrangers (point fort «Renforcement institutionnel») peut être évaluée comme bonne, les objectifs de la promotion de la formation et du perfectionnement de personnes clé (point fort 2) et des projets visant à encourager la participation (priorité 3) n'ont été atteints que partiellement:

- Les objectifs en matière de formation dans le cadre des cours de langues du point fort 1 ont été atteints dans leur majorité. Etant donné qu'une grande partie des offres mettaient l'accent sur les connaissances linguistiques de base (y compris les efforts d'alphabétisation), la contribution dans le domaine de la prise de contact avec la population suisse doit cependant être considérée comme faible.
- En ce qui concerne la promotion des personnes clé, le travail de formation et le succès au niveau de l'acquisition des connaissances des traducteurs ou interprètes interculturels et des autres personnes clé se sont révélés, en majorité, couronnés de succès. Les connaissances acquises n'ont toutefois été mises à profit que de manière insuffisante.

- Dans le cadre des projets visant à encourager la participation, seul l'objectif tendant à la création de conditions en vue d'une participation active dans la vie sociale de tous les jours a été atteint tendanciellement. Les possibilités de coopération et de participation des étrangers n'ont pu être encouragées de manière active que dans une partie des projets (avant tout dans des projets participatifs de plus grande envergure en Suisse romande). De même, le troisième objectif, visant à une amélioration durable de l'accès des étrangers à la vie publique et sociale, n'a été atteint que partiellement.

- Grâce à différents projets nationaux et suprarégionaux, il a été possible de générer des connaissances, qui se révèlent importantes pour le développement ultérieur du travail d'intégration.

- La structure des Services d'aide aux étrangers a pu être renforcée grâce à l'offre plus étendue de prestations, au processus de professionnalisation et au nouveau positionnement de quelques Services d'aide aux étrangers.

Les projets encouragés ont permis de fournir de premières contributions perceptibles en faveur de l'intégration de la population étrangère.

Avec les projets soutenus, les contributions suivantes en faveur de l'intégration des étrangers ont été apportées:

- La promotion des cours de langues (point fort 1) a permis d'apporter une contribution importante en faveur de l'amélioration des compétences linguistiques et au démantèlement du seuil d'inhibition en ce qui concerne les contacts avec la population autochtone pour un groupe cible important et jusqu'à maintenant insuffisamment touché (personnes difficilement atteignables).
- Les personnes clé d'origine étrangère sont mieux à même de soutenir les migrants lors de l'accès à des institutions suisses et déploient ainsi un effet multiplicateur sensible. De plus, la promotion de personnes clé a contribué à ce que les institutions suisses soient de plus en plus sensibles aux préoccupations de la population d'origine étrangère.
- D'une part, les projets visant à encourager la participation ont contribué à créer des conditions favorables dans ce contexte, en ce sens qu'ils ont visé l'empowerment des étrangers. D'autre part, les per-

sonnes impliquées dans les projets ont été, en partie, directement incitées à participer à la vie sociale.

- Les bases d'un travail d'intégration novateur ont été élaborées et une contribution a été apportée en faveur de la sensibilisation d'un large public au thème de l'intégration.
- Grâce au renforcement couronné de succès des Services d'aide aux étrangers, le travail d'intégration a bénéficié de soutien et l'intégration des étrangers a été encouragée indirectement.

Le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 a été à l'origine de processus d'acquisition de connaissances et de développement chez tous les acteurs impliqués.

Au cours des trois premières années de la promotion de l'intégration, des processus d'acquisition de connaissances ont été suscités chez tous les acteurs impliqués:

- La CFE a poursuivi les développements du Programme grâce à des décisions-types, de même qu'à des précisions et simplifications lors de l'exécution.
- Chez les organes responsables des projets, des processus notables d'acquisition de connaissances en direction d'une professionnalisation et d'une garantie de la qualité ont été réalisés.
- Dans le cadre de la promotion des Services d'aide aux étrangers, un processus réciproque d'acquisition de connaissances à la CFE et dans les Services d'aide aux étrangers bénéficiant de soutien s'est institué, grâce à l'élaboration et au développement d'objectifs annuels qui ont permis de concrétiser et de préciser les mandats de prestations. Grâce aux nouvelles exigences et au processus de promotion de la qualité, un processus d'acquisition de connaissances et de développement a été suscité dans tous les services d'aide aux étrangers.
- L'importance plus marquée des problèmes d'intégration au niveau fédéral et le crédit affecté à la promotion de l'intégration ont conduit au cours des années 2001 à 2003, en premier lieu, à un renforcement des structures destinées à l'exécution de tâches en matière d'intégration dans l'Administration fédérale (section «Intégration» à l'IMES). En deuxième lieu, cela a permis de soutenir, de manière déterminante, la poursuite du développement de la politique d'intégration des cantons et des communes. Cette dynamique a conduit, entre autres, à

la création de postes de délégués communaux et cantonaux et de crédits correspondants en faveur de la promotion de l'intégration, de même qu'à un rôle plus actif des autorités locales dans le cadre du travail d'intégration.

- Le Programme contenant les points forts pour les années 2004 à 2007 montre que les responsables du Programme tiennent compte d'une grande partie des critiques conceptuelles et des propositions d'amélioration émises dans le cadre de processus d'évaluation d'acteurs internes et externes au Programme. C'est ainsi, entre autres, qu'un plus vaste processus a été mis en place dans le contexte de l'élaboration du Programme avec les acteurs impliqués (les organisations de migrants, entre autres), que les points forts ont été définis de manière plus précise et que les structures, les déroulements et les instruments d'exécution ont été optimisés.

Evaluation globale

En tenant compte de la situation initiale et de la faible durée sur laquelle il s'est étendu jusqu'à maintenant, le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 a été couronné de succès:

- On est parvenu, en premier lieu, à élaborer et à réaliser de manière cohérente, en un court laps de temps, un Programme accepté par de larges milieux.
- En second lieu, pour tous les points forts encouragés, des effets concrets ont été suscités dans les groupes cibles, de même que des effets multiplicateurs. De plus, de premières contributions ont été apportées en faveur d'une intégration plus intense des étrangers.
- En troisième lieu, chez tous les acteurs du Programme des processus d'acquisition de connaissances en direction d'une professionnalisation croissante ont été suscités, processus qui s'avèrent importants pour le futur travail d'intégration.

Comparés aux attentes, les effets concrets et perceptibles de la promotion de l'intégration de la Confédération sont encore faibles après trois années. Les raisons sont, au premier chef, les importants déficits dans le travail d'intégration (avant tout en Suisse allemande), les moyens financiers modestes affectés au programme (7 CHF par étranger/par année) et la courte durée, jusqu'à maintenant, de ce dernier.

En dépit d'effets d'intégration encore peu perceptibles, le Programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003 a été en mesure de susciter des impulsions sensibles dont les effets font autorité. En premier lieu, différents acteurs impliqués dans le travail d'intégration ont vu leur travail consolidé (par exemple, délégués cantonaux et délégués de ville, Services d'aide aux étrangers, organisations de migrants, organisations suisses). En second lieu, chez divers acteurs, des impulsions en matière de contenu et de finances ont été suscitées en faveur d'un travail d'intégration plus intense.

Recommandations

1. Sur la base de l'importance sociale en général de l'intégration des étrangers et de l'évaluation positive de la promotion effectuée jusqu'à ce jour, le soutien en faveur du travail d'intégration entrepris avec le Programme de la promotion de l'intégration devrait être poursuivi en permanence.
2. Les responsables du Programme (IMES, CFE) devraient s'en tenir à l'amalgame entre l'existant et la nouveauté et poursuivre la consolidation du processus d'acquisition de connaissances des acteurs. Le soutien accordé à plusieurs points forts s'est révélé adéquat et efficace; il devrait être maintenu.
3. Au niveau fédéral, la politique d'intégration devrait continuer d'être développée de manière interdépartementale et réalisée avec cohérence. Sous ce rapport, la collaboration avec les cantons et les villes doit être renforcée.
4. En vue de l'intensification du processus d'acquisition de connaissances, le contrôle des résultats du Programme devrait être amélioré. La qualité des projets soutenus devrait continuer d'être améliorée à l'aide d'instruments appropriés de la garantie de la qualité et d'un encadrement plus actif. Dans l'optique d'un renforcement du contrôle des résultats et de la garantie de la qualité, les ressources en personnel correspondantes doivent être assurées.
5. En vue d'améliorer l'efficacité des cours de langues, il faudrait viser un niveau de compétences linguistiques plus élevé des participants. A cet effet, une nouvelle professionnalisation des offres de cours (grâce à l'aide de certifications, par exemple), des offres de plus longues durées et des moyens financiers appropriés émanant des pouvoirs publics et d'acteurs privés sont nécessaires.
6. Dans le cadre de la formation et du perfectionnement de personnes clé, les autochtones devraient être associés de manière plus intense. De plus, des institutions suisses devraient être sensibilisées, de manière plus intense, en ce qui concerne les besoins et les offres en traducteurs ou interprètes et médiateurs interculturels.
7. En ce qui concerne les projets visant à encourager la participation, les responsables de projets devraient orienter plus intensément leurs activités vers les besoins des groupes cibles et associer plus fortement la population suisse dans le processus de participation.
8. Dans l'optique de renforcer les structures de la promotion de l'intégration, la couverture des régions par les Services d'aide aux étrangers devrait continuer d'être accélérée et la qualité des prestations de services améliorée grâce à des mandats de prestations plus précis et à un encadrement renforcé.