



PROGRAMME DE LA CONFEDERATION VISANT A PROMOUVOIR L'INTEGRATION DES ETRANGERS

RAPPORT CONCERNANT L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS 2001

Walter Schmid, Vice-président de la CFE
Christof Meier, coordinateur de la promotion de l'intégration au Secrétariat de la CFE

Embargo: 9 juillet 2001, 09h00

1. Introduction

L'intégration des étrangers en Suisse est une tâche qui concerne non seulement la société en général mais aussi l'Etat à tous les échelons. Elle ne peut être ordonnée par le biais de mesures étatiques, mais elle peut être encouragée. En vertu de l'article 25a sur l'intégration de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, la Confédération est habilitée, pour la première fois, à allouer des subventions en vue de la réalisation de propres programmes de promotion de l'intégration. La promotion de l'intégration est ainsi considérée comme complément aux prestations des communes, des cantons et des tiers. Elle vient aussi s'ajouter aux programmes d'intégration ordinaires, à l'instar des mesures d'intégration sur le marché du travail ou des programmes de formation professionnelle destinés à la population en général. Les modalités de conception des programmes d'intégration et d'attribution des subventions sont régies par l'ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE), laquelle prévoit de confier à l'Office fédéral des étrangers (OFE) ou, s'agissant de montants supérieurs à 300'000 francs, au Département fédéral de justice et police (DFJP) les décisions en matière de subventions. La Commission fédérale des étrangers (CFE) examine les demandes déposées et les transmet pour décision à l'OFE, assorties d'un avis.

En décembre 2000, Le Parlement a approuvé un crédit de 10 millions de francs pour l'année 2001. C'est la première fois qu'il a libéré un montant en vue de la promotion de l'intégration conformément à la nouvelle base légale, et ce après des années de débats. Les attentes relatives au nouveau programme de promotion de l'intégration étaient grandes, tout comme le scepticisme des opposants. Il faut en outre relever que le temps disponible l'automne dernier pour transposer le programme était extrêmement court. De la part de la CFE, il était exclu de reporter les délais pour des raisons administratives. Les autorités fédérales y étaient d'ailleurs aussi opposées. Par conséquent, la CFE et son secrétariat, qui constitue désormais également la Section Intégration de l'OFE, ont décidé de relever le défi que représente cette exigeante tâche.

La CFE a joué un rôle clé lors de la transposition de la promotion de l'intégration. D'abord, elle a exercé une influence déterminante sur la conception du programme de promotion de l'intégration, ensuite, son secrétariat a assuré les aspects administratifs liés à l'examen des demandes et enfin, ses recommandations relatives aux différentes demandes ont eu des incidences directes sur la transposition pratique du programme de promotion. C'est la raison

pour laquelle la CFE tient aujourd'hui à informer le Conseil fédéral, les représentants des Chambres fédérales, les autorités, les cantons, les responsables de projets et la population juste après avoir accordé les contributions financières pour l'année 2001. Ce rapport montre non seulement les méthodes de travail de la CFE mais aussi le type de projets déposés, les critères d'évaluation, les montants attribués jusqu'ici, le nombre de projets bénéficiaires ainsi que les perspectives pour les années à venir.

2. Soumissions centrées sur les points forts du projet

L'ordonnance du Conseil fédéral sur l'intégration fait état des domaines auxquels des subventions peuvent être accordées. La diversité des tâches est tellement grande qu'il s'est avéré nécessaire de se concentrer sur certains points forts, d'autant qu'il fallait évacuer le risque de se disperser et de menacer ainsi l'efficacité du programme. Ladite ordonnance prévoit expressément un ordre de priorité, dont il a d'ailleurs été tenu compte. Sur la base du rapport sur l'intégration présenté au printemps 2000 et en collaboration avec les Services d'aide aux étrangers et les préposés cantonaux à l'intégration, la CFE a préparé l'année dernière un programme contenant les points forts de l'intégration, lequel a été édicté par le DFJP 10 jours seulement après l'entrée en vigueur, le 1^{er} octobre 2000, de l'ordonnance du Conseil fédéral. Immédiatement après, les bases en vue de l'élaboration de la première soumission étaient disponibles.

L'ordre de priorité du DFJP a été promulgué pour trois ans, soit pour les années 2001 à 2003. Ce laps de temps permet de mettre l'accent sur certains points et de prendre du recul par rapport aux mesures efficaces à court terme. L'élaboration minutieuse des projets et la transposition compétente requièrent dans la plupart des cas un certain temps, au profit de l'efficacité. L'ordre de priorité prévoit six points forts: premièrement, la mise en place de cours de langues et d'intégration, dès lors que les compétences linguistiques et la capacité de s'exprimer favorisent dans une large mesure l'intégration dans la société. Deuxièmement, la promotion de la formation et du perfectionnement de personnes clé; l'intervention de ces dernières revêt une importance accrue dans le travail d'intégration. Il y a lieu de les soutenir dans leur fonction de médiatrices et dans l'exercice de leur travail quotidien. Troisièmement, le soutien de projets centrés sur la participation des étrangers à la vie publique et sociale en Suisse (amélioration de la participation). Le quatrième point fort doit permettre la réalisation de mandats spéciaux et de projets d'envergure nationale, centrés sur des sujets d'intérêt suisse. Le cinquième point vise à encourager l'institution ou le développement de Services d'aide aux étrangers régionaux, en leur confiant des mandats de prestation. Enfin, le sixième point concerne l'élaboration de standards de qualité et d'instruments de contrôle destinés au travail d'intégration.

La soumission aux fins de l'allocation de subventions a eu lieu le 1^{er} novembre 2000, par le biais de l'envoi et de la publication des instructions relatives aux propositions de projet de l'OFE. Ces instructions réglementaient non seulement les délais et autres démarches administratives mais aussi les grands principes à appliquer lors de l'attribution de subventions. Il s'agit notamment du soutien, dans le cadre du nouveau programme, d'activités nouvelles ou élargies. En tout état de cause, il fallait absolument éviter que le modeste crédit fédéral ne vienne remplacer dans la pratique les prestations publiques fournies jusqu'ici. Parallèlement aux instructions, une grille détaillée de présentation d'un projet a été élaborée, dont le but était de donner des indications aux responsables de projets non expérimentés sur les principales questions relatives à l'examen d'un projet.

La documentation concernant le dépôt d'une demande a été distribuée aux destinataires connus, publiée sur l'internet et présentée à la population à l'occasion de la journée nationale du 23 novembre 2000. Vu le grand nombre et la diversité des projets envoyés à la CFE, on peut constater aujourd'hui qu'il a été possible, dans un bref laps de temps, de concevoir une soumission acceptable et de la communiquer aux principaux milieux. Certes, les responsa-

bles de la CFE ont constaté des lacunes, qu'ils s'efforceront de combler la prochaine fois, en utilisant des moyens de communication mieux adaptés.

3. Demandes de projet nombreuses et diversifiées

Afin d'assurer un examen rapide des demandes mais aussi d'accorder suffisamment de temps aux responsables pour l'élaboration des projets, deux délais de dépôt des demandes ont été fixés: le premier le 15 décembre 2000 et le second le 31 mars 2001. Pour permettre à la CFE d'avoir assez tôt une vue d'ensemble sur les demandes prévues, les responsables des projets planifiés selon le second délai devaient annoncer leur projet à la mi-janvier 2001. Les 430 demandes enregistrées ou annoncées ont rapidement permis de se rendre compte que les attentes étaient largement dépassées et que la CFE était contrainte de procéder à une sélection extrêmement stricte dès lors que le montant total des subventions revendiquées s'élevait à quelque 36 millions de francs. Dans ces conditions, il était inévitable, eu égard aux 10 millions de francs disponibles pour l'année 2001, d'écartier de nombreux projets dignes d'intérêt.

Les demandes de projet étaient réparties à égalité sur les deux délais de dépôt; les responsables provenaient des milieux les plus divers: organisations d'étrangers, œuvres d'entraide, syndicats, communes, cantons, associations ou fondations engagées depuis des années dans les activités en faveur des étrangers. Par ailleurs, la répartition régionale des demandes est satisfaisante; il convient de relever toutefois une concentration prévisible dans les agglomérations de Suisse alémanique et quelques lacunes inattendues dans certains cantons. Il importe de les combler l'année prochaine par une diffusion d'informations pertinentes dans ces régions.

La qualité des projets déposés n'était pas toujours satisfaisante, surtout sur le plan formel. Néanmoins, les demandes lacunaires sur ce plan (élaborées par des professionnels, des organisations honoraires, des communes, des œuvres d'entraide, des organisations d'étrangers) ont été examinées. Le programme de promotion de l'intégration en est à ses débuts. Nous sommes engagés dans un processus qui offre la possibilité à toutes les parties impliquées d'apprendre. Les projets insuffisants d'un point de vue formel n'étaient pas tous inacceptables d'un point de vue matériel. Il est indispensable de dispenser des conseils spécifiques aux responsables de projet en collaboration avec les Services d'aide aux étrangers régionaux. La CFE estime que la qualité moyenne des projets s'améliorera considérablement ces deux prochaines années pour atteindre un niveau déjà atteint cette année lors de l'examen d'une grande partie des projets.

Quant à leur contenu, les projets étaient extrêmement variés. Ils étaient centrés sur presque tous les domaines mentionnés dans l'ordonnance sur l'intégration; ils n'étaient donc pas uniquement consacrés aux points forts évoqués dans le programme du DFJP, ce qui n'était pas surprenant. Car, le programme des points forts devait servir de ligne directrice et non de mesure d'interdiction quant à la réalisation d'autres projets. Par ailleurs, les subventions fédérales allouées pour la première fois en vue de la promotion de l'intégration des étrangers a poussé tous ceux qui réfléchissent depuis des années à des projets de saisir enfin cette chance de les réaliser. Si les conditions financières (la relation entre les moyens requis et le crédit approuvé par le Parlement) avaient été plus favorables, la CFE aurait certainement pu recommander le cofinancement de projets de qualité portant sur des points ne figurant pas dans l'ordre de priorité.

4. De l'examen des demandes à la décision

La CFE, nouvellement constituée au début de l'année 2001 et nommée par le Conseil fédéral, a décidé dans sa première séance d'instituer un comité chargé des tâches de promotion de l'intégration (décisions relatives aux recommandations à l'attention de l'OFE). Ce comité est constitué, outre de Walther Schmid, vice-président de la CFE et président du comité, de

Giyle Krasniqi, Gianni Moresi, Mariano Pacheco, Anna Rüdeberg, Bernardino Sanchez Perez et Denis Torche. Le comité s'est réuni dix fois, durant des séances d'une journée chacune; sa composition était chaque fois différente. Il a pu se former une opinion sur toutes les demandes de projet.

Lors de l'examen des demandes, le comité s'est fondé sur les travaux préalables des membres du Secrétariat de la CFE. Un dossier a été constitué pour chaque projet. Y étaient présentés un résumé ainsi qu'une appréciation du contenu, de la qualité et des aspects financiers. Lors de l'évaluation, le poids a été mis sur les critères suivants: compétences spécifiques, évolution de la pratique afin d'assurer une égalité de traitement des demandes, expertises établies par des personnes externes. Des experts indépendants ont en effet reçu le mandat d'analyser – essentiellement sous l'angle technique - tous les projets enregistrés lors du premier délai et la majorité de ceux qui ont été déposés selon le second délai. Il incombaît ensuite au comité d'examiner l'adéquation des demandes avec l'ordre de priorité ou avec des facteurs tels que la répartition régionale, et d'insérer ses remarques dans les recommandations. Aux yeux de la CFE, le recours à des experts extérieurs, dont le mandat et la responsabilité étaient clairement délimités, s'est révélé concluant. Cette formule préserve d'un certain aveuglement et d'éventuels préjugés. Il convient de la maintenir dans le futur.

Le comité a établi en principe trois types de recommandations. D'abord, le rejet de la demande ou la proposition de la remanier pour l'année prochaine. Ces demandes n'ont pas été transmises à l'OFE pour décision. Le secrétariat a communiqué au responsable concerné la recommandation de la CFE de rejeter sa demande tout en signalant la possibilité qui lui était offerte de demander une décision formelle, susceptible de recours, à l'OFE. Ensuite, l'approbation globale du projet ou l'attribution d'une subvention réduite. Le secrétariat a transmis ces recommandations positives à l'OFE. Enfin, dans de nombreux cas, la CFE a accordé une couverture provisoire des frais et a promis au responsable une contribution financière, à condition toutefois que certaines précisions, que la commission estimait nécessaires, soient apportées ou que certaines parties du projet soient remaniées. Le secrétariat a été chargé de formuler cette dernière catégorie de recommandations. Les dossiers relatifs aux projets qui avaient fait l'objet d'une recommandation ont été transmis à l'OFE aux fins d'un examen par le directeur de l'OFE. Jusqu'ici, l'OFE a suivi dans tous les cas les recommandations de la CFE, avec parfois quelques commentaires complémentaires.

Malgré l'immense volume de travail, il a été possible de rendre une décision pour la majorité des projets dans les délais fixés (fin mars 2001 pour les premiers; fin mai 2001 pour les seconds). Le traitement administratif des nombreuses demandes, l'argumentation individuelle des recommandations de rejet ainsi que le règlement de questions ouvertes dans nombre de projets ont provoqué un retard de deux à quatre semaines des réponses adressées aux responsables de projet. A la demande, ces derniers ont néanmoins obtenu des renseignements oraux sur les décisions rendues. Pour les mêmes raisons, l'élaboration des décisions formelles est également retardée et n'est pas encore achevée.

5. Décisions de principe comme références

Le comité de la CFE, institué en vue de l'examen des demandes, avait pour tâche de définir une pratique de transposition du programme de promotion de l'intégration, sur la base des différentes décisions rendues. En la matière, l'ordonnance et l'ordre de priorité constituaient les principaux repères. Par ailleurs, afin d'assurer une pratique uniforme ainsi que l'égalité de traitement des demandes équivalentes, la nécessité de définir quelques décisions de principe s'est rapidement imposée. On s'est aperçu en outre que le programme de promotion de l'intégration selon la LSEE ne résoudrait pas tous les problèmes. En effet, les mesures relatives au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'éducation, à la santé et à la promotion de la culture sont également susceptibles de favoriser l'intégration. Il a été nécessaire, dès le début, de tenir compte d'une délimitation judicieuse de ces domaines. Cette attitude sélective a engendré une série de décisions de principe que nous entendions res-

pecter, du moins cette année. Elles étaient aussi nécessaires car, vu les faibles moyens disponibles, il fallait développer des critères objectifs de décision. Certaines de ces décisions seront présentées dans le présent rapport. Elles resteront probablement une référence pour les prochaines années. Ces décisions comportent les motifs de rejets, notamment la compétence thématique, les conséquences financières imprévisibles, susceptibles de créer un précédent.

- La CFE a recommandé aux autorités fédérales de ne pas allouer de subventions à des centres de rencontres ou de consultation réservés à une ethnie. En effet, la CFE ne peut financer dans chaque région et pour chaque groupe ethnique une infrastructure supposant des frais de personnel. La mise sur pied de tels centres n'est d'ailleurs fréquemment pas judicieuse sous l'angle de l'intégration. En revanche, il y a lieu de soutenir des projets proposés par ces mêmes milieux lorsque des activités concrètes sont susceptibles de favoriser l'intégration. Il est dès lors possible de participer aux frais de réalisation.
- Un grand nombre de projets ont été déposés lesquels proposaient des mesures relatives au marché du travail ou à l'occupation et à la formation professionnelle. La CFE les a généralement rejetés, même si certains étaient très convaincants. Il incombe en effet aux autorités compétentes – notamment au seco et à l'OFFT, à l'échelon fédéral, mais aussi aux cantons et aux communes - d'adopter des mesures concernant le marché du travail et la formation professionnelle. A cet égard, la CFE a un rôle politique à jouer; elle peut aussi signaler la nécessité d'agir, mais pas agir elle-même.
- Pour les mêmes motifs et en raison des éventuels frais consécutifs, les demandes de projet portant sur la préscolarité, la scolarité et le travail avec les jeunes ont été rejetées. En revanche, la CFE a recommandé le cofinancement de projets suivants: programmes destinés aux enfants en âge de préscolarité mais avec les mères (point fort 1); programmes encourageant les enseignants des cours de langue et de culture du pays d'origine (CLC) dans leur travail (aussi) à caractère intégratif (point fort 2); programmes centrés sur la participation active des jeunes dans l'organisation du quotidien (point fort 3). Dans ce contexte, les cantons sont appelés à adopter des mesures afin de contrecarrer les inégalités existant en Suisse. Cela ne saurait être la tâche de la CFE.
- Ont également été rejetées, pour le moins cette année, les demandes de cofinancement de projets relatifs aux médias, à la charge des étrangers ou s'adressant expressément à eux. La CFE n'a pas trouvé de critères objectifs et acceptables pour justifier le soutien d'un objet plutôt que d'un autre. Elle signale toutefois qu'il est envisageable de cofinancer des productions spéciales centrées sur l'intégration et sélectionnées avec rigueur.
- Les demandes de projet relevant de la culture n'ont bénéficié d'une recommandation positive de cofinancement de la part de la CFE que lorsque ces projets comprenaient des activités prévues dans l'ordre de priorité. A titre d'exemple, la présentation de la culture étrangère ne constitue pas un sujet de promotion de l'intégration au sens des dispositions légales de la Confédération.

En général, la CFE s'est posé la question de savoir dans quelle mesure il était opportun d'encourager l'intervention des services publics à l'égard des migrants. Des projets intéressants nous ont aussi été adressés en la matière. La CFE estime cependant qu'il est en principe du ressort des services publics de mettre en œuvre des projets adéquats à l'attention de la population. Si la composition de cette dernière change (davantage d'étrangers, autres catégories d'étrangers), il appartient à ces services de tenir compte de ces modifications. La Confédération ne peut les soutenir qu'exceptionnellement, notamment lors de la réalisation de projets pilotes qui dépassent le cadre local.

Outre les critères relatifs au contenu, le comité de la CFE a également analysé d'autres critères et élaboré des décisions. La CFE considère notamment qu'une limite devrait être fixée quant au coût d'une leçon.

Les responsables de la coordination ont dû relever un autre défi: la coordination des décisions avec les autres institutions. Pour certains projets, il a été indispensable de consulter l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ou la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Ces contacts – parfois nouveaux - ont permis de prendre des décisions pragmatiques en matière de compétence ou de cofinancement.

6. L'attribution des subventions

Le comité de la CFE a évalué une série de demandes. Outre les critères relatifs au contenu, il a tenu compte de la répartition des points forts selon les régions et l'importance du crédit disponible. Connaissant le retard de certains projets et des mandants de prestation, il s'est fixé pour but (ordre de grandeur), de dédier aux trois premiers points forts quelque deux millions de francs et au point fort quatre (y compris les "autres" projets) également quelque deux millions de francs. Il restait 2.5 millions pour les mandats de prestation régionaux ainsi que 0.5 million pour le sixième point fort.

A ce jour, 7.8 millions de francs ont été attribués par la CFE. 1.8 millions sont réservés aux projets et aux mandats de prestation qui ne sont pas encore achevés, mais dont la réalisation est probable. La CFE a attribué au total 9.6 millions de francs pour l'année 2001, ce qui représente, compte tenu de différents facteurs administratifs, (non-application du plafonnement des coûts, soldes versés seulement au printemps 2002, paiement à l'avance pour permettre la poursuite de projets approuvés) des dépenses effectives s'élevant à quelque 9 millions de francs. La CFE considère que cette estimation est correcte, dès lors que la poursuite des projets actuels occasionne des frais supplémentaires de 30% environ en raison des retards enregistrés au début. Par ailleurs, la CFE part de l'idée que nombre de projets rejetés seront acceptés suite à leur adaptation et que de nouvelles demandes auront une chance d'être approuvées. Par conséquent, il y a lieu de faire preuve de retenue dans l'utilisation des moyens financiers mais aussi de déployer des efforts en vue de l'obtention d'une augmentation du crédit relatif à l'intégration pour l'année 2002. Le besoin existe.

Selon le tableau 1, les subventions accordées jusqu'ici, des 7.8 millions de francs 6 millions ont été attribués à des projets centrés sur les points forts un à quatre, seul 1.1 million a été accordé à des mandats de prestation régionaux et 0.5 million pour les frais administratifs. Cette contribution – approbation du Conseil fédéral de transformer un crédit réservé à des choses en un crédit destiné au personnel – s'est révélée nécessaire car l'administration fédérale ne pouvait autoriser l'engagement du personnel supplémentaire nécessaire pour le traitement des demandes de projet.

7. Réalisation de plus de 200 projets

Des 432 demandes de projet annoncées, 36 ne sont pas parvenues à la CFE. 11 autres projets sont actuellement en voie d'élaboration ou ont été suspendus. Les négociations relatives au projet du Forum national pour l'intégration des migrants FIM sont sur le point de s'achever. Restent notamment pendantes les demandes portant sur la formation des médiateurs culturels. La CFE a traité jusqu'ici 385 demandes de projet, dont 180 ont été rejetées, avant tout pour les motifs évoqués sous le point 5. 205 responsables de projet peuvent compter – parfois de manière très réduite – sur des subventions fédérales. Par conséquent, 53 pour cent des projets déposés bénéficieront d'un soutien financier de la Confédération.

Plus de 6 millions de francs pour quelque 200 projets représentent une contribution moyenne (ou un plafonnement des frais moyen) par projet approuvé de 30'000 francs environ. Ces chiffres reflètent la stratégie adoptée par la CFE. Devant l'alternative de soutenir avec les moyens disponibles quelques grands projets ou de donner la priorité à un grand nombre de petits et moyens projets, elle a opté pour la seconde variante. Pourtant, de bonnes raisons auraient pu être invoquées en faveur des deux variantes. Mais elle a donné la préférence aux moyens et petits projets car le programme de promotion de l'intégration de la Confédération doit servir en premier lieu d'impulsion. La contribution du plus grand nombre de responsables de projet est susceptible d'avoir des retombées multiples. Il s'agit aussi de motivation, de reconnaissance des prestations réalisées jusqu'ici, de la mobilisation de personnes qui se sont déjà engagées dans l'intégration. C'est précisément dans les petits et moyens projets qu'un immense travail de bénévolat est fourni. Il faut maintenir ces activités, voire les renforcer.

En ce qui concerne les cours de langue, 68 projets ont été approuvés et 25'000 francs accordés. Pour la formation de personnes clé, 47 projets ont été approuvés portant sur 28'000 francs en moyenne; pour l'encouragement de la participation, 58 projets ont été approuvés portant sur 27'000 francs en moyenne. Les 32 autres projets (y compris le point fort quatre) ont obtenu des subventions s'élevant à 45'000 francs. Le plus petit montant accordé par l'OFE, à la demande de la CFE, s'élève à 1'000 francs; le plus grand à 200'000 francs.

Si l'on considère les responsables des projets prévus, force est de constater que les organisations d'étrangers ainsi que les institutions étrangères forment le plus grand groupe (30%). Viennent ensuite les associations (22%), les fondations et les organisations, essentiellement suisses, mais qui s'engagent depuis de nombreuses années en faveur des étrangers. Les communes, les villes et les cantons sont à la base de 20 pour cent des projets, les œuvres d'entraide et les syndicats 12 pour cent, les entreprises et les particuliers 10 pour cent et les Services d'aide aux étrangers 5 pour cent. La CFE constate avec satisfaction que la répartition, qui n'a pas été sensiblement influencée lors de l'examen des dossiers individuels, correspond à ses attentes.

La répartition en fonction des régions est également satisfaisante (cf. tableau 2 en annexe). Les cantons qui bénéficient de subventions supérieures à la moyenne sont en général des cantons qui manifestent eux-mêmes un grand engagement (p. ex. Bâle-Ville). Dans les autres cantons, une évolution positive a été observée. La CFE estime que la situation dans certains cantons (p. ex. Genève) est encore insatisfaisante. En effet, aucune contribution appropriée selon le programme de la Confédération n'a été réalisée cette année.

Le tableau 3, également joint au présent rapport, présente les différents projets auxquels une subvention a été accordée selon les cantons. Les réserves concernent les questions ouvertes ou les remaniements exigés. C'est la raison pour laquelle le tableau ne contient pas des chiffres concrets sur les montants alloués. Ces chiffres seront publiés dans le rapport annuel 2001 de la CFE. Il est prévu d'établir, sous une forme adéquate, une présentation plus détaillée des projets approuvés.

8. Mandats de prestations

Le cinquième point de l'ordre de priorité du DFJP porte sur un renforcement institutionnel, soit le renforcement des Services d'aide aux étrangers actifs dans les régions. Il est prévu de conclure des contrats de prestations avec des institutions financées principalement par la commune et actives dans le travail pratique d'intégration. Grâce aux contrats de prestations avec la Confédération, ils pourront non seulement développer leurs prestations mais aussi en améliorer la qualité, ce qui leur permettra de collaborer plus étroitement avec la CFE, s'agissant notamment de la définition de standards de qualité, des conseils dispensés aux organisations d'étrangers et de l'accompagnement de ces dernières et de la perception de l'appréhension des situations de la vie quotidienne. Car, pour toutes les activités liées à la

politique d'intégration à l'échelon national, il convient de saisir ce qui touche et préoccupe les personnes concernées, aussi bien les citoyens suisses que les ressortissants étrangers.

En décembre 2000, la CFE a écrit à tous les gouvernements cantonaux leur signalant que la CFE cherchait une institution partenaire dans chaque région. Parallèlement, la CFE a pris contact avec les Services d'aide aux étrangers. Actuellement, la préparation des contrats de prestations avec une douzaine de services est achevée. Avec ces derniers, la CFE entend engager une coopération à long terme. Les subventions sont autorisées par l'OFE. Les contrats seront signés prochainement; ils seront ensuite soumis aux autorités communales ou cantonales pour approbation. La CFE considère cette approbation comme une condition du succès. C'est pourquoi elle n'est pas disposée à conclure un contrat avec des régions dont les responsables n'ont pas clairement défini les compétences à l'intérieur du canton ou lorsqu'ils n'ont pas trouvé un partenaire suffisamment fiable et efficace. Des négociations sont actuellement en cours entre la CFE et d'autres Services d'aide aux étrangers. D'autres viendront s'y ajouter l'année prochaine.

L'élaboration des contrats de prestations s'est révélée instructive pour la CFE dans la mesure où elle s'est rendu compte des différences structurelles d'un canton à l'autre. Par conséquent, dans l'impossibilité de trouver une solution uniforme, elle a confié l'élaboration de solutions optimales aux différentes régions. La CFE s'est donc bornée à établir un contrat standard comprenant pour l'essentiel la description du programme des points forts. En effet, eu égard aux conditions très différentes constatées dans les Services d'aide aux étrangers et vu l'absence de critères de qualité reconnus, il semblait prématuré et inadéquat de définir les objectifs, afin d'avoir la possibilité de les vérifier concrètement. En la matière, nous sommes aussi au début d'un processus dans lequel la CFE est impliquée durant les deux prochaines années.

Quelques cantons et villes ont adressé à la CFE des demandes de financement ou de cofinancement de postes existants ou nouvellement créés de délégué ou de préposé à l'intégration. Ces demandes ont été rejetées. La CFE estime qu'une administration moderne peut mettre à disposition les instruments institutionnels nécessaires pour promouvoir l'intégration des étrangers. Dans les années soixante et septante, cette tâche était assumée par les services de coordination des étrangers. Il incombe aux cantons d'assurer le financement d'une telle infrastructure. La CFE salue cependant expressément l'évolution actuelle qui consiste à politiser davantage les sujets relatifs aux étrangers, ce qui engendre des innovations institutionnelles. Elle estime que ces services sont des partenaires au même titre que les Services d'aide aux étrangers. Elle s'efforce de trouver un terrain d'entente afin d'instaurer une collaboration fructueuse à l'échelon national. A moyen terme, cette collaboration pourrait aussi impliquer une répartition des tâches lors de l'évaluation des projets subventionnés dans le cadre du programme de promotion de l'intégration de la Confédération.

9. La suite des travaux

Ces prochaines semaines, l'attribution des subventions pour la promotion de l'intégration 2001 devrait toucher à son terme. Il s'agit d'examiner les remaniements requis, d'envoyer les décisions formelles, de verser les subventions approuvées, etc. La CFE estime important de dresser un bilan avec les responsables des projets et de commenter la pratique établie en matière d'autorisations. Dès lors que nous nous trouvons tous dans un processus d'apprentissage, il est important de favoriser l'échange de vues. Dans cette optique, les responsables de tous les projets déposés - approuvés ou annulés - seront invités à participer à une séance d'échange d'expériences, qui se tiendra le 23 août 2001, dans l'après-midi.

Le suivi des projets approuvés constitue l'une des tâches de la CFE. Ce suivi implique non seulement le contrôle du contenu et des finances dans le cadre d'un controlling mais aussi l'intérêt pour le travail sur le terrain ainsi que l'occasion d'avoir des contacts personnels. Ces tâches sont assumées essentiellement par le Secrétariat de la CFE. Néanmoins, les mem-

bres de la CFE souhaitent s'engager dans ces activités. Disposés à accorder un parrainage individuel à certains projets, ils se rendront sur place pour se faire une idée du travail accompli. Ainsi, le suivi n'est pas uniquement un acte technocratique mais un processus d'apprentissage en matière de politique d'intégration pour tous les participants.

Cette attitude prospective s'applique aussi à la soumission relative à l'allocation de subventions pour l'année 2002. Elle paraîtra cette fois plus tôt car les bases (ordonnance et ordre de priorité) existent déjà. Cette situation initiale permettra de rendre les décisions concernant les demandes déposées déjà durant les premiers mois de l'année. Etant donné que l'ordre de priorité du DFJP est applicable jusqu'en 2003, les points forts du programme d'intégration demeurent inchangés. En ce qui concerne les instructions relatives aux propositions de projet, seuls quelques points – ou uniquement les délais - seront adaptés. Selon toute probabilité, le délai de dépôt sera fixé au 31 octobre 2001. Les demandes relatives à la poursuite de projets à long terme, approuvés cette année, pourront être présentées sous une forme simplifiée.

Lors du dépôt des demandes, il importe de veiller à ce que les décisions décrites dans le présent rapport aient toute leur validité l'année prochaine. Et comme mentionné, la CFE espère une amélioration de la qualité formelle des propositions de projet. Elle s'efforce aussi d'offrir une aide, d'une part au travers de séances régionales d'informations, organisées en règle générale par des institutions locales, d'autre part, par le biais de conseils directs, dispensés essentiellement par les Services d'aide aux étrangers. Cette tâche figure dans leur contrat de prestations.

10. Conclusions

Le lancement de la promotion de l'intégration peut être considéré comme une réussite. Des centaines de personnes, à des degrés divers, ont accompli ces derniers mois un immense travail. Les réactions observées sont encourageantes. On peut ainsi affirmer que les subventions fédérales auront contribué de manière déterminante à améliorer l'intégration des étrangers en Suisse. Il faut cependant relever que nombre de projets seront réalisés seulement ces prochains mois.

Les quelque 200 projets – mis sur place dans toutes les régions de notre pays grâce au nouveau programme de promotion - ne sont pas les seules mesures réalisées en vue de promouvoir l'intégration des étrangers. La CFE s'est rendu compte que ce programme avait déclenché une dynamique positive. A l'échelon national, des discussions sur des sujets d'actualité ont été mises en réseau. L'importance de la promotion de l'intégration professionnelle des étrangers a été mieux reconnue. En la matière, la CFE publiera prochainement un rapport qui précisera ces conclusions et mettra en exergue les possibilités d'agir sur un plan politique. Dans plusieurs régions, le travail d'intégration a davantage d'importance politique. Dans plusieurs villes et cantons, des moyens financiers supplémentaires sont libérés. En outre, dans un grand nombre de lieux, les Suisses et les étrangers se rencontrent, mus par une nouvelle motivation de concevoir le quotidien et d'envisager l'avenir ensemble.

Ce dernier point est extrêmement important pour la CFE, car on a trop souvent oublié ces dernières années que la société suisse doit avoir un certain intérêt à ce que les étrangers soient bien intégrés. Ceux-ci font en effet partie de notre population et la plupart d'entre eux séjourneront encore en Suisse ces prochaines années. La question qui se pose dès lors n'est pas de savoir si nous voulons les intégrer mais comment nous réussirons ensemble ce processus. Les Suisses sont sollicités au même titre que les étrangers.

La CFE se réjouit d'avoir réussi, sur la base de l'article sur l'intégration, de l'ordonnance pertinente et du crédit accordé par le Parlement, à soutenir nombre de projets en suspens et beaucoup de nouvelles activités. Elle est toutefois consciente des erreurs commises lors de la transposition pratique et des injustices qui sont apparues en relation avec les mesures

prises. Parmi les 200 projets autorisés, tous ne seront pas couronnés de succès. Les échecs et les erreurs s'inscrivent dans toute activité. La CFE sait aussi que de nombreux besoins signalés n'ont pas reçu de réponse satisfaisante. Des projets qui méritaient un soutien financier n'ont pas été pris en considération. La CFE s'est efforcée de rendre des décisions cohérentes lors de l'octroi de subventions. Sans vouloir prétendre qu'elle a réussi son pari, elle est convaincue que les subventions disponibles ont été bien investies. Cependant, si nous voulons poursuivre et développer les activités lancées, une augmentation du crédit pour l'année prochaine se révèle nécessaire. A l'occasion de la votation sur l'initiative des 18%, le Conseil fédéral et le Parlement ont souligné l'importance de l'intégration et ont fait part de leur volonté d'intensifier les efforts en la matière. L'intégration nécessite un travail à long terme; il requiert donc de la persévérance.

Il reste les remerciements. Au Conseil fédéral, au DFJP et au Parlement qui ont permis la mise en place des conditions générales. A l'OFE avec lequel la CFE a pu faire l'expérience d'une collaboration ouverte, positive et efficace. Aux membres du comité de la CFE qui se sont efforcés, tout au long de leur intense activité, entre discussions de principe et décisions individuelles, de trouver des solutions pragmatiques. Au Secrétariat de la CFE qui, malgré l'effectif extrêmement réduit de son personnel, a pu accomplir correctement son travail, notamment les tâches de coordination et l'aspect technique de la promotion de l'intégration. A toutes les personnes qui ont consacré beaucoup de temps à l'élaboration des demandes de projet. Enfin, à tous les Suisses et à tous les étrangers qui se sont engagés en faveur de l'intégration des étrangers en Suisse.

Annexes:

Tableau 1: Présentation des subventions accordées selon les points forts

Tableau 2: Présentation des subventions accordées selon les cantons

Tableau 3: Liste des projets approuvés selon les cantons

Renseignements supplémentaires:

Secrétariat de la CFE, Quellenweg 9, 3003 Berne,
031 325 91 16 - eka-cfe@bfa.admin.ch

Coordinateur de la promotion de l'intégration: Christof Meier