COMMISSION FÉDÉRALE DES ÉTRANGERS

Documentation destinée à la presse
11 septembre 2007

Conventions d'intégration – un concept adéquat pour l'intégration des migrants?

La nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) ainsi que le projet de consultation relatif à l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) prévoient que des conventions dites d'intégration peuvent être conclues dans des conditions définies. Il s'agit ici d'une disposition facultative. Par conséquent, les cantons ont donc la liberté de faire usage ou non de cet instrument.

Des mesures d'intégration contraignantes: une tendance qui se profile

Le fait d'intégrer l'instrument de la convention d'intégration dans le cadre de la loi sur les étrangers ne constitue pas une innovation dans le contexte de l'Europe occidentale. De fait, cet instrument repose sur l'hypothèse respectivement la conviction que les migrants ne doivent pas seulement être *encouragés* en ce qui concerne leur processus d'intégration, mais que l'on peut également *exiger* de leur part qu'ils s'efforcent activement de s'intégrer dans la société d'accueil. Les nouveaux venus ne doivent donc pas seulement recevoir des informations sur leur futur environnement sociétal, sur les normes juridiques, les données historiques et géographiques ainsi que sur le système politique, mais aussi et surtout apprendre la langue locale.

Ce sont les Pays-Bas qui ont été, en 1998, le premier pays d'Europe occidentale à instaurer des programmes obligatoires d'introduction. Depuis 2003, l'Autriche et la France connaissent les conventions d'intégration, respectivement le «Contrat d'accueil et d'intégration». L'Allemagne a instauré des cours obligatoires d'intégration depuis 2005. Le point commun de tous ces programmes est d'être orienté essentiellement – sinon exclusivement – sur l'acquisition de la langue du pays d'accueil. Quant à notre pays, il dispose de l'instrument de la convention d'intégration depuis le 1er février 2006 à l'échelon d'une ordonnance. Dès le 1er janvier 2008, cette disposition s'appliquera aussi dans le cadre de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Jusqu'à ce jour, l'efficacité des mesures d'intégration à caractère obligatoire a été peu étudiée. Les évaluations à disposition à ce sujet arrivent à la conclusion que les cours d'intégration ne sont couronnés de succès que s'ils sont liés à l'ouverture de perspectives concrètes, par exemple, l'accès au marché du travail

((La CFE a, déjà en 2006, donné des recommandations ad hoc dans le cadre de la publication de son mémento relatif au maniement des nouvelles dispositions légales qui concernent l'intégration; elle a particulièrement mis l'accent sur le fait que les personnes assurant un encadrement religieux ou les enseignants dispensant un cours de langue et de culture de leur pays d'origine pourraient constituer un groupe-cible prépondérant pour les cours obligatoires))

- La notion d'intégration dans la loi. Guide pratique pour l'application des nouvelles dispositions. CFE 2006.

Au cours de ces derniers mois, la tendance vers des mesures d'intégration à caractère obligatoire s'est encore accrue. Non seulement des dispositions relatives aux conventions d'intégration ont été édictées dans des lois cantonales (Bâle-Ville et Bâle-Campagne), mais des interventions parlementaires, notamment celles de la fraction social-démocrate de décembre 2006, ont demandé une «intégration de la première heure par des conventions d'intégration». Enfin, dans le contexte de discussions sur la violence juvénile et sur les soi-disant abus de l'aide sociale, des voix ont suggéré que les conventions d'intégration pourraient y remédier et que les «cas à problème» pourraient être abordés au moyen de cet instrument.

CFE • Quellenweg 9 • CH-3003 Berne-Wabern • Tél. +41 31 325 91 16 • Fax +41 31 325 80 21
eka-cfe@bfm.admin.ch • www.eka-cfe.ch

Actuellement, les conventions d'intégration sont approuvées de l'aile gauche à l'aile droite et il semble que ce moyen soit considéré comme une panacée pour régler toute une série de situations problématiques et de comportements sociétaux indésirables.

Position de la CFE face aux conventions d'intégration

Aspects pouvant être perçus comme positifs

La CFE considère dans l'instrument de la convention d'intégration les aspects suivants pouvant être perçus comme étant positifs :

Intérêt de l'Etat à ce que les processus d'intégration soient couronnés de succès

- Le fait que les «conventions d'intégration» soient comprises comme faisant partie de l'encouragement à l'intégration démontre que l'Etat, lui aussi, a intérêt à ce que les processus d'intégration soient couronnés de succès. Dans cet esprit, cette réalité peut être interprétée comme un renoncement à l'attitude du «laisser faire» où l'on considérait que l'intégration de l'individu était une affaire privée.

Accès plus rapide à la société d'accueil

- Par principe, la CFE considère que l'instrument de la convention d'intégration constitue un moyen parmi d'autres de permettre un accès aussi rapide que possible des immigrés à la société d'accueil.

Bases impératives pour pouvoir s'adresser aux personnes exerçant des activités à caractère public.

- Il y a déjà un certain temps que la CFE s'est exprimée positivement sur la possibilité que les autorités puissent accorder des autorisations de séjour assorties de conditions, pour autant toutefois qu'elles soient attribuées à des personnes exerçant dans le cadre ou à côté de leur profession une activité à caractère public (par exemple dans l'encadrement religieux ou l'enseignement de la langue et de la culture du pays d'origine). Il est exigé d'elles, en tant que personnes clé, non seulement qu'elles disposent de connaissances sur la situation sociétale, mais encore qu'elles communiquent dans une certaine mesure dans la langue locale avec leurs collègues suisses à propos d'états de faits plus complexes.

Observations critiques

De l'avis de la CFE en ce qui concerne les conventions d'intégration, il y lieu de formuler un certain nombre d'observations critiques.

Perspective unilatérale de l'obligation

- L'instrument de la convention d'intégration vise exclusivement des personnes d'origine étrangère. La loi sur les étrangers prévoit que la société doit également s'efforcer à une cohabitation harmonieuse. Ne pourrait-on pas contraindre aussi les personnes qui se comportent d'une manière explicitement xénophobe à conclure une telle convention d'intégration?

Réduction du processus d'intégration à un acte unique

- Les conventions d'intégration suggèrent que les processus d'intégration pourraient se réduire à un «contrat». La conclusion d'un tel contrat ne permet toutefois pas de prendre en compte la complexité de tels processus d'intégration.

Risques d'inégalités de traitement et d'arbitraire

- Les processus d'intégration sont très différents d'un individu à l'autre. L'éventuelle conclusion d'une convention devrait pouvoir tenir compte de cet état de fait en traitant autant que faire se peut les migrants concernés sur un pied d'égalité. Il n'est pas encore précisé quand, avec qui et dans quel but une convention d'intégration sera conclue.

- Les conventions d'intégration ne peuvent être conclues qu'avec des ressortissants d'Etats tiers. Aucune autorité ne peut contraindre les citoyens d'Etats-membres de l'UE à prendre part à une telle mesure. Par conséquent, on crée deux catégories d'étrangers et on ne répond pas aux besoins effectifs. Un ressortissant turc et un ressortissant bulgare arrivent en Suisse vraisemblablement dans des conditions similaires.
- Les dispositions explicatives concernant l'ordonnance laissent entendre qu'il ne serait guère approprié d'exiger que les étrangers hautement qualifiés suivent un cours d'intégration. Cela engendre une nouvelle inégalité de traitement au sein même du groupe des étrangers provenant d'Etats tiers et instaure une ségrégation entre les personnes bien formées et les personnes moins bien formées ou dont on craindrait qu'elles ne soient source de problèmes.
- Introduire des conventions d'intégration relève de la compétence des cantons. Il faut donc partir de l'idée que notre système fédératif formulera des conditions différentes d'un canton à l'autre dans les conventions d'intégration aussi lorsqu'il s'agira de déterminer qui doit conclure de telles conventions et sous quelles conditions.

Contractants inégaux

- Une convention d'intégration constitue un contrat de droit administratif. Ici, deux partenaires très différents entrent en relation mutuelle. Une question se pose alors: dans quelle mesure ce contrat donne-t-il une marge de manœuvre pour la négociation comme il est d'usage pour les conventions ordinaires?

Surévaluation des connaissances d'une langue officielle en tant qu'indicateur de l'intégration

- Dans les conventions d'intégration, l'acquisition de connaissances de l'une de nos langues officielles doit jouer un rôle déterminant. Certes, les connaissances linguistiques constituent un instrument important pour pouvoir se mouvoir dans le nouvel environnement sociétal, mais elles ne peuvent en aucun cas représenter un objectif d'intégration en soi. Croire que l'on peut mesurer objectivement les connaissances linguistiques amène à surévaluer la langue comme indicateur d'intégration.

Vaste appareil bureaucratique

- Le maniement sérieux de l'instrument qu'est la convention d'intégration nécessite des ressources supplémentaires en personnel avec le savoir-faire nécessaire pour apprécier les divers cas. Il est à craindre que l'appareil bureaucratique nécessaire à l'accomplissement de cette tâche soit disproportionné. On se demande si les structures existantes du Case management ne suffiraient pas dans divers contextes (par exemple, dans le cadre de l'école, de l'orientation professionnelle, du soutien aux chômeurs, de l'aide sociale, etc.).

Recommandations

Les conventions d'intégration constituent un aspect des moyens prévus par la loi pour pouvoir soutenir l'intégration des immigrés. La CFE est toutefois sceptique quant à la mise en œuvre et à l'efficacité de cet instrument. Si les conventions d'intégration devaient être appliquées, la CFE recommanderait alors de tenir compte des points suivants :

Elaboration d'un climat politiquement favorable à l'intégration

- Une intégration «couronnée de succès» ne dépend pas seulement de la volonté des immigrés, mais aussi de l'attitude de la société d'accueil. Sur cette toile de fond, les milieux politiques et toute la société d'accueil sont invités à contribuer à l'élaboration d'un climat favorable et à développer une culture de bienvenue pour les étrangers.

Incorporation des conventions d'intégration dans un vaste concept d'intégration et élimination des obstacles à l'intégration

- Les conventions d'intégration doivent être incorporées dans un vaste concept d'intégration. En font partie l'élimination systématique des obstacles à l'intégration au moyen d'une sensibilisation des institutions publiques ou privées aux demandes des migrants, une informa-

tion à large échelle et un service-conseil pouvant répondre aux questions en matière d'accès à l'instruction, au travail, à l'habitat, à la santé publique, à la participation politique, etc.

Des incitations au lieu de sanctions

- Les conventions d'intégration doivent être mises en œuvre en tant qu'instrument de soutien et non comme mesure de sanction. Dans cet esprit, il faut notamment saluer l'attribution d'une autorisation d'établissement précoce en tant qu'incitation. La fréquentation d'un cours d'intégration pourrait aussi être considérée comme un effort louable, s'il devait s'avérer qu'une personne risquant d'être au chômage ou d'être tributaire de l'aide sociale ne devrait *pas* craindre d'être renvoyée dans son pays si elle suit un tel cours. Dans le cadre du regroupement familial, le droit de la famille de vivre en commun devrait également peser davantage dans la balance que le fait d'avoir suivi un cours d'intégration.

Perspective d'une durée de séjour plus ou moins longue en tant que critère

- Aux termes des dispositions légales, les personnes au bénéfice d'une autorisation de courte durée peuvent être contraintes de suivre un cours d'intégration (article 54, 1er alinéa, LEtr). Cette disposition fait peu de sens. Il conviendrait plutôt de faire valoir comme critère la perspective d'un séjour plus long. Dans l'esprit de l'égalité de traitement, il conviendrait de s'adresser également aux personnes hautement qualifiées.

Offres quantitativement et qualitativement suffisantes

- Les conventions d'intégration ne doivent être mises en œuvre que là où il existe aussi suffisamment d'offres de bonne qualité. Par ailleurs, les offres de cours d'intégration devraient être aménagées de manière à tenir compte des besoins divers des participants (en particulier structures d'accueil pour les enfants, horaires des cours, lieux ou coûts).

Concept d'encouragement linguistique global pour toute la Suisse

- Lors de la concrétisation des contenus des conventions d'intégration, il conviendrait d'attendre jusqu'à ce que soient élaborées les bases nécessaires en vue d'un concept linguistique global pour toute la Suisse (concept qui tiendra compte au besoin des particularités des diverses régions linguistique de notre pays). Ce faisant, on pourra éventuellement éviter les conséquences des inégalités de traitement qui se produiront en raison des éventuelles différences d'aménagement dans les divers cantons.

Convention d’intégration
Extrait du projet de l'OIE du 28 mars 2007

Art. 5 Convention d’intégration

1 Lors de l’octroi ou de la prolongation d’une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée, les autorités compétentes sont habilitées à conclure des conventions d’intégration avec les intéressés.

2 La convention d’intégration fixe, après examen du cas particulier, les objectifs, les mesures convenues ainsi que les conséquences de leur inobservation.

3 La convention d’intégration a notamment pour but l’acquisition d’une langue nationale et de connaissances

a. de l’environnement social et du mode de vie suisses;

b. du système juridique suisse;

c. des normes et des règles de base dont le respect est la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts.

Art. 6 Participation obligatoire à des mesures d’intégration

1 Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui bénéficient de l’aide sociale peuvent être contraints à participer à des mesures d’intégration, tels que des cycles de formation ou des programmes d’occupation.

2 Si, sans motif valable, ils ne s’acquittent pas de cette obligation, les prestations de l’aide sociale peuvent être réduites conformément au droit cantonal ou à l’art. 83, al. 1, let. d, LAsi.

3 Le succès obtenu lors de la participation à un cycle de formation ou un programme d'occupation est pris en compte lors de l'examen relatif à l'octroi d'une autorisation de séjour en vertu de l'art. 84, al. 5, LEtr.

Art. 7 Activités à caractère officiel

1 Une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée peut être octroyée aux étrangers exerçant une activité à caractère officiel, comme les personnes qui assurent un encadrement religieux ou dispensent un cours de langue et de culture de leur pays d’origine, s’ils:

a. disposent de connaissances d’une langue nationale équivalant au niveau B1 du Cadre européen commun de référence pour les langues édicté par le Conseil de l’Europe,

b. possèdent les aptitudes nécessaires à l’exercice de leur activité spécifique et à la transmission, aux étrangers, de connaissances en vertu de l’art. 5, al. 3.

2 A titre exceptionnel, l’autorisation peut être accordée si l’intéressé s’engage, par une convention d’intégration au sens de l’art. 5, à atteindre le niveau linguistique B1 avant la prolongation de son autorisation.

3 En cas de nécessité, ils sont tenus de jouer un rôle de médiateur entre les populations étrangère et suisse et les autorités suisses.

4L’autorisation est refusée ou n’est pas prolongée s’il existe un motif de révocation au sens de l’art. 62 LEtr en relation avec l’art. 79 de l’ordonnance du …relative à l’admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative OASA.