

Promotion de l'intégration des étrangers

Programme des points forts pour les années 2004 à 2007

Ordre de priorité

dans le sens de l'article 17 de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Edicté le 13 mai 2003

par la cheffe du Département fédéral de justice et police

Commandes et renseignements

Commission fédérale des étrangers CFE
Secrétariat, Projets
Quellenweg 9
CH-3003 Berne-Wabern

031 325 91 16 / eka-cfe@bfm.admin.ch

www.eka-cfe.ch

Introduction

L'intégration... une tâche dévolue à l'ensemble de la société

La Suisse a pratiquement toujours été une société dans laquelle vivaient des hommes et des femmes d'origines diverses. Cela n'a pas changé. Un habitant (homme ou femme) sur cinq est d'origine étrangère. De nombreux Suisses et Suissesses ont des ancêtres qui, jadis, immigrèrent dans notre pays. Sans ce mélange de populations, dont la grande majorité a – et aura au cours des années et des décennies qui viennent – le droit de séjourner à demeure, dans notre pays, la Suisse serait plus pauvre à bien des égards. En effet, la prospérité de notre pays et nombre d'acquis sociaux spécifiques ont été réalisés en Suisse notamment grâce à l'esprit d'invention et à la force de travail d'immigrés. Par ailleurs, nombre de domaines qui font partie de notre vie quotidienne ne seraient guère imaginables sans le précieux concours des étrangers et des étrangères habitant notre pays. Nul doute qu'à l'avenir aussi, notre pays continuera d'être tributaire de cette ressource.

Pourtant, la cohabitation n'est pas toujours simple ni aisée. Tous devront fournir des efforts pour y parvenir, les autochtones aussi bien que les immigrés. Etre disposé à s'adapter constamment aux nouvelles données d'un monde en perpétuelle mutation est la condition sine qua non d'une cohabitation pacifique à la satisfaction de tous. L'intégration recouvre ce processus permettant de vivre ensemble en bonne intelligence.

Dans le passé, on avait tendance à présupposer que ce processus allait de soi. Aujourd'hui, on a pris conscience du fait qu'on peut et même que l'on doit encourager et accompagner le processus d'intégration. Même l'Etat y est invité. C'est aux autorités de créer les conditions-cadres garantissant à tous un accès loyal et égalitaire aux ressources de la société et de notre économie.

L'intégration est une tâche pluridisciplinaire touchant tous les domaines de la société et elle doit être assumée par les pouvoirs publics à leurs trois niveaux, Confédération, cantons, municipalités et communes. Du point de vue de la Confédération, on peut distinguer trois piliers de l'intégration.

L'intégration structurelle constitue le premier et le plus important de ces piliers. Elle se produit à travers les structures ordinaires que sont par exemple l'éducation, la formation, l'assurance-chômage, la santé publique, etc. A cet égard, le postulat primordial implique que les prestations de services de la Confédération soient dispensées en faveur de toutes les personnes habitant notre pays, sans la moindre distinction de l'origine. Ici, le mot-clé de l'intégration est la non-discrimination.

L'intégration politique constitue le deuxième pilier. En règle générale, elle est rendue possible par la naturalisation. La Confédération souhaite simplifier l'acquisition de la nationalité pour les membres des deuxième et troisième générations d'immigrés. Il convient aussi d'ajouter que plusieurs cantons soutiennent l'intégration politique des étrangers en leur accordant le droit de vote et d'élection actif et passif.

Se fondant sur les dispositions de la législation en matière des étrangers, la Confédération peut aussi être active dans l'intégration sociale et culturelle. C'est le troisième pilier. Il concerne au premier chef la vie quotidienne de la population habitant dans notre pays. Il implique l'initiative de milieux privés et publics s'engageant de leur plein gré en faveur de l'intégration. Le programme des points forts destiné à promouvoir l'intégration des étrangers dans notre pays constitue donc un instrument à l'aide duquel des activités spécifiques peuvent être mises sur pied pour soutenir efficacement ce processus.

Le programme ne couvre qu'une petite partie de tous les efforts contribuant à atteindre les objectifs de l'intégration qui sont dévolus à l'Etat, aux institutions civiles et aux particuliers.

En résumé: l'intégration, c'est la possibilité et l'aptitude d'une personne à se mouvoir de façon indépendante dans un environnement social concret en constante évolution. L'intégration implique également la possibilité pour tous les habitants de notre pays de participer, à chances

égales, aux processus et aux ressources de notre société. Le programme en faveur de l'intégration des étrangers y contribue.

Le nouveau programme de points forts...

un développement dans la continuité

Grâce à l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), entrée en vigueur le 1er octobre 2000, la Confédération peut participer financièrement aux multiples tâches à accomplir dans ce domaine. Cette ordonnance se fonde sur l'article 25 a de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) et règle les conditions-cadres. L'OIE prévoit en outre que le Département fédéral de justice et police (DFJP) peut déterminer un ordre de priorité.

Le premier ordre de priorité – le programme des points forts pour les années 2001 à 2003 – a permis à la Confédération d'octroyer des subventions de l'ordre d'environ 30 millions de francs et de développer ainsi une pratique, puis de mettre les premiers accents. Certes, ni le programme, ni son évaluation ne sont encore clos. Néanmoins, les expériences faites jusqu'à ce jour démontrent clairement que ce programme a été réalisé avec succès dans de nombreux domaines et a pu contribuer à soutenir des projets importants. Ces projets ont du reste été concrétisés aux niveaux les plus divers, puisqu'ils ont concerné Suisses et étrangers, institutions civiles et organismes étatiques tant sur le plan local et cantonal que sur le plan national.

Du point de vue de la politique d'intégration, la Suisse a bien changé depuis la mise en pratique du premier programme de points forts. Il s'agit donc de tenir compte de cette réalité dans l'élaboration d'un nouvel ordre de priorité. L'évaluation des activités entreprises jusqu'à ce jour et le dialogue avec leurs acteurs les plus divers, démontrent qu'une certaine constance est souhaitable et même nécessaire. Cependant, un développement dans un esprit de continuité ainsi qu'une concentration des efforts et des ressources sont également indiqués dans certains domaines.

La Commission fédérale des étrangers (CFE) a préparé ce deuxième programme destiné à la promotion de l'intégration en se fondant sur l'article 17 de l'OIE. Elle a consulté et fait participer activement d'autres services de la Confédération, les délégués cantonaux et communaux à l'intégration et les services spécialisés, les organisations d'étrangers ainsi que des milieux intéressés au processus d'élaboration de ce programme. La CFE a exposé ses réflexions dans un rapport circonstancié en vue de la réalisation du nouveau programme. Ce rapport complète l'ordre de priorité ainsi que les documents de mise au concours que publie une fois par année l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES, anciennement OFE). C'est le Parlement qui fixe le crédit dans le cadre du budget annuel à disposition.

Le présent ordre de priorité décrit donc les points forts de la promotion de l'intégration pour les années 2004 à 2007. Il sera réalisé et évalué régulièrement par les organes compétents de la CFE et de l'IMES. S'il s'avère que des points forts doivent être adaptés, ils pourront l'être avant l'an 2007.

Le rapport circonstancié de la CFE et les documents de mise au concours de l'IMES apportent des indications importantes pour le dépôt d'une demande de subsides et des informations sur les critères fixés pour la distribution des ressources financières. Ils font partie de la documentation complète de la promotion de l'intégration.

Promotion de l'intégration des étrangers habitant en Suisse

Voici un aperçu du programme des points forts 2004 à 2007:

A Promouvoir la compréhension

Le programme encourage les cours de langue orientés sur la vie quotidienne, élaborés dans le cadre de concepts régionaux. Ces cours s'adressent à des groupes-cibles dont on sait par expérience qu'ils ont généralement des difficultés d'accéder aux offres ordinaires qui sont déjà proposées.

B Ouvrir les institutions

Le programme soutient les projets visant à ouvrir des institutions existantes à tous les groupes de la population.

B1 Le programme encourage des projets qui s'adressent à des personnes ou à des groupes de personnes qui assument une fonction-clé dans l'intégration des étrangers à la vie quotidienne. Ces projets visent à renforcer leurs compétences et leur permettent d'assumer d'une façon plus consciente et plus efficace les tâches qu'elles accomplissent en règle générale bénévolement

B2 Le programme soutient les institutions de la société civile dans des projets et des processus visant à renforcer la participation de la population étrangère: davantage d'adhérents, coopération plus active dans des fonctions dirigeantes, processus de planification ou de développement communs.

C Faciliter la cohabitation

Le programme encourage en règle générale des initiatives et des projets de modeste envergure visant à mieux utiliser les chances existant sur place pour promouvoir l'intégration des étrangers. Grâce à l'engagement actif des autochtones et des personnes immigrées, il est possible de construire un avenir commun.

D Développer des centres de compétences

En collaboration avec les autorités politiques compétentes, le programme encourage le développement de services spécialisés dans les régions.

D 1 Le programme prévoit des mandats de prestations avec les services d'aide aux étrangers qui accomplissent des tâches publiques importantes en matière d'intégration dans une région et qui les concrétisent sur le plan opérationnel.

D 2 Le programme prévoit des mandats de prestations avec des organismes spécialisés œuvrant dans une région pour garantir et coordonner la mise en place d'interprètes communautaires et de médiateurs culturels.

E Innovation et normes de qualité

Le programme sert à réaliser des projets choisis visant à garantir les normes de qualité et l'échange d'expériences permettant d'acquérir de nouvelles connaissances en matière d'intégration ou ayant un caractère pilote.

A Promouvoir la compréhension

Il y a longtemps que l'on sait que de bonnes connaissances d'une de nos langues nationales facilitent l'intégration des étrangers. Aussi, la Suisse bénéficie-t-elle d'une palette d'offres de promotion linguistique multiples et variées qui sont largement utilisées.

Les écoles, la formation professionnelle, les mesures du marché du travail et les institutions privées apportent certes une contribution importante. Néanmoins toutes les personnes ne peuvent pas pour autant en bénéficier de manière égalitaire.

Parmi les obstacles, mentionnons le manque de structures pour la garde des enfants, une méthode d'enseignement inadéquate aux aptitudes des participants, les horaires des cours inadaptés, une information insuffisante aux personnes directement intéressées, des contenus inadaptés à la vie quotidienne.

Le point fort A de la promotion de l'intégration apporte une contribution à la promotion des connaissances linguistiques des étrangers habitant notre pays.

Cours de langue adaptés à la vie quotidienne

Les cours encouragés sont ceux qui aident les participantes et participants à mieux s'orienter et à mieux s'exprimer dans leur vie sociale et dans leur quotidien. Les contenus et la méthode d'enseignement doivent non seulement se limiter à améliorer les compétences d'une langue nationale, mais aussi porter sur des connaissances qui permettront de maîtriser la vie quotidienne et de se mouvoir de façon plus autonome. Qui est compétent et à quel égard? Qu'est-ce qui est organisé et comment? Comment dois-je me comporter dans telle ou telle situation? Quels sont les mots dont j'ai besoin en telle ou telle circonstance?

Les cours soutenus s'adressent à des personnes difficilement atteignables par des offres de cours existants de la région. Il s'agit par exemple des mères avec enfants n'exerçant aucune activité lucrative, de salariés travaillant avec des horaires irréguliers ou encore de personnes qui, malgré une présence en Suisse de plusieurs années, ont une connaissance extrêmement lacunaire de la langue de la région.

Faute de possibilités financières suffisantes, ce programme de soutien linguistique ne concernera pas certains groupes de la population comme par exemple les enfants en âge préscolaire. Pas plus qu'il ne pourra soutenir des cours de langue et de culture du pays d'origine.

En règle générale, les cours susceptibles d'être soutenus par la Confédération devraient être harmonisés entre eux, coordonnés et faire partie d'un concept régional. Ce concept se fondera sur une analyse des besoins, établira un catalogue des diverses offres et fixera des priorités. Ce sont les autorités politiques compétentes qui établiront ce genre de concepts en faisant appel aux organismes responsables intéressés.

Les institutions expérimentées entreront au premier chef en ligne de compte en tant qu'organismes responsables pour la réalisation des cours bénéficiant de la promotion. Ces institutions devront être en mesure d'énoncer des objectifs d'apprentissage patents et vérifiables, et de développer des normes de qualité s'appliquant aux offres de cours. Nous attendons en outre que la préparation et la réalisation des offres soient de manière générale conçues en étroite collaboration avec des représentants des groupes-cibles prévus.

B Ouvrir les institutions

Dans notre société, les organismes publics et privés influencent sensiblement la cohabitation. Les effets intégrateurs de la vie associative par exemple sont indéniables, tant pour les autochtones que pour les immigrés. C'est pour cette raison qu'il est important que les étrangères et les étrangers aient un meilleur accès à ces institutions.

Le degré variable d'ouverture de ces institutions, et donc aussi les opportunités inégales de participation des Suisses et des étrangers en leur sein, ont diverses causes. Parfois, l'intérêt fait simplement défaut de la part des Suisses ou de la population étrangère immigrée. Parfois, la compréhension mutuelle ou les informations sont insuffisantes. Ainsi, il n'est pas rare que les immigrés ne soient souvent pas en mesure de comprendre les institutions suisses et tirer profit des offres existantes. A l'inverse, très peu de ressortissants suisses s'intéressent à une collaboration avec une association étrangère. Souvent les institutions helvétiques n'ont pas assez conscience des bienfaits qu'elles pourraient retirer d'une plus grande ouverture à l'égard de la population étrangère.

Le point fort B est consacré tout particulièrement à ce thème. Il s'oriente dans deux directions : il promeut d'une part les personnes clé, d'autre part les processus d'ouverture institutionnelle. Concrètement, voici donc les activités que ce point fort B entend encourager:

Offre de perfectionnement et de soutien (B 1)

Les offres spécifiques en vue de soutenir les personnes assumant une fonction-clé en matière d'intégration des étrangers sont encouragés. Le groupe-cible ainsi visé se constitue par exemple de maîtres d'apprentissage, d'entraîneurs et de moniteurs de sport, de concierges ou de membres de comités d'associations.

La condition sine qua non à l'obtention d'une aide financière est que les groupes-cibles qui se vouent à des tâches concernant l'intégration des étrangers le fassent de manière bénévole ou que leur activité se déploie hors de la sphère professionnelle. Le perfectionnement professionnel des enseignants, travailleurs sociaux ou encore des traducteurs ou interprètes est du ressort du mandant ou de l'employeur et ne peut donc pas être financé.

Les offres bénéficiant de la promotion consistent en règle générale en cours plus brefs ou en échanges d'expériences professionnelles. Cependant, d'autres formes d'offres de soutien peuvent bénéficier de subventions fédérales lorsqu'elles présentent un intérêt particulier pour l'intégration des étrangers.

Les activités soutenues financièrement doivent avoir pour objectif que les participants gagnent en assurance et en confiance et qu'ils puissent ainsi agir avec davantage de compétence. Par conséquent, les contenus possibles de cette formation continue sont, par exemple, l'enseignement de connaissances très spécifiques, l'augmentation des propres compétences à enseigner ou encore la prise de conscience active de la manière de faire.

Les organismes responsables qui souhaitent mettre sur pied de telles offres devront cependant disposer de parfaites connaissances des questions interculturelles et d'un bon accès au groupe-cible visé.

Processus institutionnels (B 2)

Des projets triés sur le volet d'associations et de fédérations ayant pour objectif de s'ouvrir aux immigrés ou aux autochtones et de les compter parmi les membres actifs et sur un pied d'égalité sont encouragés. Les projets soutenus financièrement devraient ainsi permettre aux institutions participantes de se fixer des objectifs en conséquence et de les atteindre sous une forme appropriée.

Sont visées ici au premier chef des institutions caractérisées par une sous-représentation de personnes d'origine étrangère ou même des ressortissants suisses dans les organes dirigeants.

De tels organismes responsables de projets pourraient être, par exemple, des associations de quartiers, des associations de jeunesse, des associations féminines, des chœurs, des fanfares, des sections de pompiers, des clubs de boules, des associations économiques ou professionnelles, et chez les jeunes, le scoutisme, etc. Il est recommandé aux organismes responsables prévoyant la planification et la réalisation de tels projets de collaborer étroitement avec les intéressés directs ou avec les organisations défendant les intérêts des étrangers.

Bénéficient du soutien financier des projets et des processus bien ciblés au sein desquels des groupes suisses et étrangers participent à un effort collectif pour trouver des solutions aux défis concrets qu'ils doivent relever. Il peut s'agir d'un nouveau concept communal pour l'accompagnement des personnes du troisième âge, d'un travail en faveur de la jeunesse ou de la planification d'une nouvelle place de jeux pour les enfants dans un nouveau quartier.

Ce qui importe dans tous les cas, c'est qu'un mandant ait un intérêt actif aux résultats de ce processus et qu'il en estime la mise en pratique ultérieure réaliste.

C Faciliter la cohabitation

On ne peut que difficilement mesurer la bonne intégration d'une personne dans la société. En effet, elle touche à d'innombrables aspects de la vie, mais il n'y a pas d'étalon pour mesurer l'intégration. On peut néanmoins partir de l'idée qu'une personne qui connaît bien son environnement immédiat et qui a des amis et des personnes de référence aura tendance à être bien intégrée.

La cohabitation commune à un niveau local constitue un champ très important en matière d'intégration des étrangers. D'ailleurs, l'expérience montre que même les plus petites activités ont de grandes incidences et de nombreux effets. C'est surtout le cas lorsque l'initiative repose sur des groupes de personnes bénévoles très motivées qui s'engagent à fond. Dès lors, des ressources financières relativement peu importantes suffisent assez fréquemment à mener une bonne idée à maturité et à la concrétiser.

Le point fort C se fonde sur cette constatation et permet la réalisation de multiples projets de modeste envergure sur un plan local.

Comme les conditions et les besoins ne sont pas partout identiques, il n'est pas judicieux, selon notre expérience, de formuler des consignes strictes quant au contenu. Il s'agit plutôt de saisir les opportunités qui se présentent d'effectuer un travail local d'intégration.

Ainsi, on pourrait par exemple concevoir des rencontres dans l'entourage des étrangers qui leur permettraient de participer plus activement à la vie sociale et culturelle de proximité. Les thèmes de ces informations pourraient être généraux ou spécifiques et orientés vers un objectif bien précis: rencontres sur les questions scolaires ou éducatives, utilisation d'offres existantes en matière de loisirs, thèmes liés à la formation professionnelle ou encore des thèmes religieux.

Il serait toutefois également possible d'envisager des activités permettant à des personnes d'origine très diverse d'apprendre à mieux se connaître, à découvrir leurs spécificités culturelles, à se respecter et à s'apprécier mutuellement. Ces activités peuvent prendre de nombreuses formes: manifestations communes entre associations suisses et étrangères, travaux de relations publiques au sujet d'un événement ou d'un souhait commun, fête spéciale pour tous les habitants d'un nouveau lotissement.

Il importe toutefois que ces activités-là répondent à un besoin local concret et qu'elles soient clairement en corrélation avec l'intégration des étrangers.

Ici, les organismes responsables seront surtout des groupements au sein desquels tant les Suisses que les immigrés assument activement des responsabilités.

D Développer des centres de compétences

Au cours de ces dernières années, des structures se sont constituées dans de nombreuses régions en vue du travail d'intégration des étrangers. Il est particulièrement réjouissant de constater que cette activité a débouché sur une coopération entre cantons ou entre cantons et des municipalités comportant des aspects très pragmatiques.

Ces structures facilitent la coordination du travail d'intégration et concentrent les compétences professionnelles lorsqu'il s'agit de répondre à des questions bien précises. Aujourd'hui, les délégués cantonaux ou municipaux à l'intégration jouent dès lors un rôle capital dans l'aménagement et le développement de l'intégration sur place.

La collaboration de la Confédération avec les délégués remplit au premier chef une fonction stratégique, politique et de coordination. Ce point fort D permet en outre d'aménager et de conclure des mandats de prestations avec des centres de compétences dans deux domaines:

Services d'aide aux étrangers (D 1)

Les services d'aide aux étrangers sont des services spécialisés qui, au nom d'autorités politiques compétentes, assument des fonctions opérationnelles en matière d'intégration des étrangers dans certaines régions. Ici, la question de la coopération avec des organisations suisses et étrangères, l'information et la coordination ou encore le conseil au projet jouent un rôle prédominant.

Ces prestations peuvent être élargies de manière ciblée, et développées qualitativement avec les autorités régionales par mandats de prestation de la Confédération. Ces mandats de prestation régissent notamment les tâches à accomplir ainsi que les processus de développement supra régionaux à l'égard de la Confédération et de la Commission fédérale des étrangers.

Entrent exclusivement en ligne de compte, en tant que partenaires contractuels, les institutions reconnues régionalement et financées par les pouvoirs publics. En revanche, la forme d'organisation de ces services n'est pas décisive. Il peut s'agir d'institutions privées ou publiques, de services administratifs internes ou d'organisations autonomes.

Services de placement d'interprètes et de médiateurs (D 2)

Une bonne communication est indispensable lors des rencontres directes entre les personnes d'origine étrangère et les institutions prestataires de services. Si cette communication s'avère insuffisante, elle peut empêcher que tout un groupe ne fasse pas usage de ces moyens.

En dépit des efforts entrepris par tous les intéressés, cette communication ne s'instaure pas toujours de manière optimale. Des malentendus peuvent naître, causés par des incompréhensions culturelles ou linguistiques. Dans certains cas, il est donc judicieux de faire appel à des médiatrices et médiateurs qualifiés. Ces médiateurs contribueront à concilier les mondes différents qui se côtoient et à faciliter la compréhension mutuelle.

Les services publics apprécient les interprètes communautaires et les médiateurs culturels, car ils permettent d'améliorer leur efficacité. Il appartient par principe aux pouvoirs publics de modifier leurs prestations de services et de les adapter aux modifications survenues dans la population.

Grâce à l'encouragement des institutions qui offrent des services de médiation culturelle, linguistique ou qui fournissent des interprètes ou des traducteurs, le programme de promotion de l'intégration des étrangers dans notre pays contribue à améliorer les prestations des services publics. Ces institutions coordonnent les missions, veillent à répondre aux normes de qualité de leurs prestations et se consacrent aussi aux travaux de sensibilisation de l'opinion publique. Le financement des missions proprement dites doit cependant être pris en charge par les mandants respectifs.

Entrent particulièrement en ligne de compte, comme partenaires contractuels, les institutions reconnues régionalement et financées par les pouvoirs publics.

E Innovation et normes de qualité

L'intégration est un processus qui intervient dans un contexte dynamique. C'est dire que la promotion de l'intégration des étrangers doit être constamment réévaluée. Mais elle doit aussi être continuellement développée. Dans cet ordre d'idées, il importe également de relier les connaissances théoriques aux expériences en la matière. Il importe par ailleurs d'évaluer les acquis et de procéder à des réflexions, de confronter les réflexions faites sur le plan national avec les pratiques locales, etc.

Le point fort E permet, d'une part, de saisir les opportunités qui se présentent lorsqu'on fait de nouvelles expériences et, d'autre part, d'apporter un soutien aux mesures qui augmentent de manière tangible le caractère qualitatif de l'intégration.

Sont encouragés les projets sélectionnés qui sont importants pour poursuivre le développement du travail d'intégration des étrangers en Suisse, parce qu'en plus du projet proprement dit, l'on y acquerra un savoir qui sera utile dans d'autres domaines de l'intégration. Citons à titre d'exemples tirés de la pratique actuelle le développement d'une méthode didactique destinée à l'encouragement linguistique précoce, la réalisation d'une exposition itinérante bénéficiant de programmes d'accompagnement régionaux ou encore l'évaluation sur les effets d'une campagne médiatique.

On peut aussi imaginer d'autres possibilités, à savoir des analyses scientifiques de déclarations relevant de la pratique ou la mise en réseau professionnelle d'acteurs importants, en vue d'obtenir des contributions significatives pour assurer la qualité (standards de qualité). L'analyse de bases théoriques dans l'enseignement des langues, l'élaboration d'exemples dits de «best practice» dans des domaines spécifiques ou encore l'accompagnement au processus de développement des services d'aide aux étrangers sont encore d'autres exemples tirés de la pratique actuelle.

Aucune exigence générale ne sera imposée aux organismes responsables. L'organisation devra être appropriée pour la réalisation des projets particuliers. Suivant la nature du projet, on recommandera de procéder à des coopérations régionales ou interdisciplinaires.

