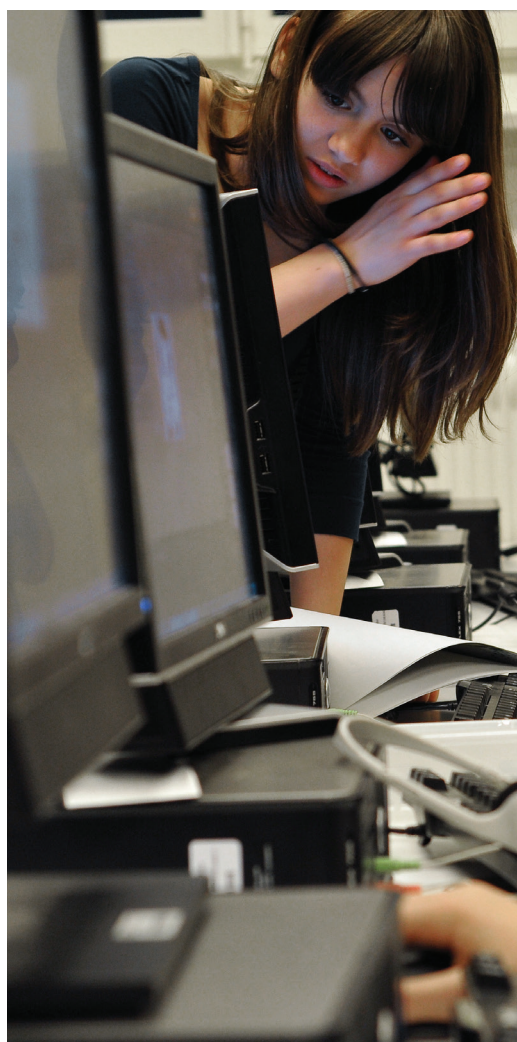


# Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous !

## Recommandations



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössische Migrationskommission EKM  
Commission fédérale des migrations CFM  
Commissione federale della migrazione CFM

18 décembre 2017

## Intégration – Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous !

La Suisse est une société plurielle et, depuis plus d'un siècle, un pays d'immigration. Elle réunit différents groupes de personnes aux vécus hétérogènes, qui ne poursuivent pas tous les mêmes intérêts et ont différentes compétences et ressources. Elle s'est de tout temps caractérisée par la diversité de ses habitants et a toujours su composer avec ces différences, chacun participant à la cohésion de l'ensemble, aux niveaux des collectivités, des institutions et des individus – qu'ils y soient établis de longue date ou non. L'intégration est donc un processus auquel chacun apporte sa contribution.

Le Conseil fédéral a récemment mis en consultation deux ordonnances. Les nouvelles dispositions de la législation sur les étrangers concrétisent le principe de l'intégration. Des « critères d'intégration » ont également été inscrits dans la loi entièrement révisée sur la nationalité.

La CFM saisit cette occasion pour rappeler sa position concernant la notion d'intégration et formuler des recommandations. Il s'agit pour la CFM de mettre l'accent sur la dimension sociétale de ce processus. La commission se refuse, en particulier, à ce que l'intégration soit réduite à un « instrument de mesure ». Elle préconise au contraire de renouer avec une définition qui appréhende l'intégration comme une tâche relevant de la société tout entière – que ce soit dans le débat public, dans le discours politique, auprès des institutions publiques et privées et de la population, indigène comme immigrée.

La CFM prendra position séparément sur les dispositions d'exécution (actuellement en consultation) de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Elle s'est par ailleurs déjà exprimée sur la concrétisation des critères d'intégration dans l'ordonnance sur la nationalité.

## Contenu

1. Retour historique sur la notion d'intégration	3
2. La notion d'« intégration » dans la loi	3
3. Perspectives et risques d'un ancrage juridique	4
4. Focalisation sur les parcours d'intégration individuels	4
5. Recommandations de la CFM	6

## Retour historique sur la notion d'intégration

C'est vers le milieu des années 1990 que la notion d'intégration fait son apparition dans la politique suisse à l'égard des étrangers et de la migration. La politique poursuivie jusque-là, qui reposait sur un principe de rotation de la main d'œuvre étrangère, ne prévoyait pas l'intégration durable des travailleurs étrangers en Suisse. Et ceux qui restaient n'avaient de choix que de s'assimiler aux particularités suisses. Le passage à une logique d'intégration marquait ainsi une rupture dans les rapports de la Suisse à sa population immigrée. L'intégration se concevait alors comme un processus réciproque, concernant à la fois les migrants et la société d'accueil, et qui influait sur le développement des structures sociales à tous les niveaux.

La notion d'intégration s'est aujourd'hui imposée dans le débat politique. Les efforts déployés depuis les années 1980 et 1990 par les villes, les cantons et des organisations non gouvernementales pour reconnaître l'intégration comme un facteur clé de cohésion sociale se sont traduits par un large consensus, à savoir que l'encouragement de l'intégration (notamment par des institutions étatiques) était indispensable à la cohabitation harmonieuse des populations indigène et immigrée. L'encouragement de l'intégration s'est ensuite établi à tous les niveaux de l'Etat.

L'enjeu s'est ainsi ancré à plusieurs niveaux de la politique menée à l'égard des étrangers et de la migration. Sur le plan individuel, il s'agissait de faciliter l'accès des étrangers à des droits sociaux tels que l'emploi, la formation, la santé et la sécurité sociale. Il s'agissait aussi de « rattraper » ce qui avait longtemps été négligé par des mesures d'encouragement spécifiques, notamment une meilleure information de la population immigrée, des offres à bas seuil pour l'apprentissage de la langue locale, ou encore des projets de rencontre entre populations indigène et immigrée. Les autorités et les responsables de l'intégration étaient néanmoins conscients que cet enjeu avait aussi une dimension plus vaste, sociétale, et qu'une amélioration des processus d'intégration pourrait s'obtenir en intervenant sur les conditions-cadres sociétales. Il fallait donc intervenir également au niveau des institutions, de sorte qu'elles soient « perméables » à l'intégration. Dans cette optique, la « concrétisation de l'égalité des chances », en tant qu'objectif de politique d'intégration formulé dans les années 2000, dans plusieurs rapports

de la Confédération et de la Conférence tripartite (CT), est une mission qui incombe également à la société d'accueil et à ses diverses institutions, publiques comme privées. Les observations, conclusions et recommandations issues du dialogue sur l'intégration mené par la Conférence tripartite entre 2012 et 2017 constatent, elles aussi, que l'intégration requiert des efforts tant du migrant que de la société d'accueil.

Dans le débat public autour de l'encouragement de l'intégration, cette dernière n'est pas toujours appréhendée comme un processus pluridimensionnel. Sur la question du rôle de l'Etat dans ce cadre, les intervenants se sont – et restent – souvent focalisés sur la responsabilité individuelle des migrants dans la réussite de leur parcours d'intégration. En lançant la formule « encourager et exiger », les responsables politiques et les acteurs de terrain ont ainsi voulu souligner qu'il était nécessaire – et même légitime – d'attendre des migrants qu'ils fournissent des efforts en contrepartie des mesures d'encouragement prises à leur profit. On entendait par là l'apprentissage d'une langue nationale, outre la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation.

## La notion d'« intégration » dans la loi

« L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels. » C'est en ces termes que l'intégration a été consacrée, pour la première fois, en tant qu'objectif de politique étrangère suisse dans la loi entièrement révisée sur les étrangers (LEtr, entrée en vigueur le 1er janvier 2008), qui remplaçait la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

Se référant à ce principe, divers rapports du Conseil fédéral, de l'administration fédérale et de la Conférence tripartite ont ensuite qualifié l'intégration de réussite lorsque l'égalité d'accès à la vie économique, associative et sociale du pays est garantie également aux étrangers. Ceci supposerait donc la suppression systématique des obstacles à l'intégration et la lutte contre la discrimination.

Dans un chapitre entièrement consacré à l'intégration, le législateur a ainsi prévu que l'intégra-

tion devait être encouragée, qu'il en serait tenu compte dans les décisions des autorités, que des contributions financières y seraient allouées, qu'une information appropriée serait dispensée aux populations indigène et étrangère et, enfin, que les efforts de la Confédération, des cantons et des communes devaient être coordonnés dans ce domaine. Ces dispositions ont été concrétisées au niveau de l'ordonnance, notamment par l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE).

Les dispositions adoptées dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les étrangers (LEtr) sont plus restrictives. La nouvelle loi, rebaptisée loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), prévoit en effet de conditionner l'octroi d'une autorisation d'établissement à la « bonne intégration » de l'étranger. Il sera également possible de rétrograder l'autorisation d'établissement (permis C), laquelle pourra être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour (permis B) si les critères d'intégration imposés ne sont pas remplis. Enfin, si l'étranger présente un « déficit d'intégration », l'octroi d'une autorisation de séjour pourra être subordonné à la conclusion d'une convention d'intégration. Les aspects incitatifs et coercitifs sont précisés dans les projets de révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) et de modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), projets mis en consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Ces dispositions devraient entrer en vigueur à l'été 2018.

Le critère d'intégration a également été inscrit dans la loi sur la nationalité (LN) récemment révisée. Le nouveau texte prévoit ainsi de subordonner la naturalisation à trois conditions, à savoir la titularité d'une autorisation d'établissement, un séjour d'au moins dix ans en Suisse et une bonne intégration. Cette dernière condition est réputée réalisée lorsque l'intéressé est apte à communiquer dans une langue nationale, qu'il respecte l'ordre et la sécurité publics, ainsi que les principes fondamentaux de la Constitution, qu'il participe à la vie économique ou qu'il acquiert une formation et qu'il œuvre à l'intégration de sa famille. Il doit en outre s'être familiarisé avec les conditions de vie en Suisse et ne doit pas mettre en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse. L'OASA précise les modalités selon lesquelles les autorités devront examiner les critères d'intégration dans les décisions de naturalisation, ainsi que les marges d'appréciation dont elles disposeront dans ce cadre. L'entrée en vigueur de ces dispositions est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

## Perspectives et risques d'un ancrage juridique

Largement saluée, l'inscription de l'enjeu d'intégration dans la loi révisée sur les étrangers a été considérée par beaucoup comme un progrès. Le fait d'avoir érigé l'intégration en objectif politique améliore, en effet, les conditions cadres de son encouragement, tout comme de son financement. On peut également se féliciter de la volonté du législateur de reconnaître l'intégration comme un facteur clé de cohésion sociale.

Mais au-delà des perspectives qu'il ouvre, l'encrage juridique de l'intégration comporte aussi des risques. Le risque, d'abord, de disparités cantonales et communales dans l'application concrète des dispositions, du fait du pouvoir discrétionnaire des autorités, avec à la clé des inégalités de traitement. Ensuite, le fait de fixer des critères risque de focaliser l'attention sur le « degré d'intégration » mesurable individuellement et d'occulter ainsi la dimension sociétale du processus. Au risque aussi de ne pas tenir compte de la complexité du processus. D'où les critiques émises récemment par les chercheurs, mais aussi par la société civile, notamment par la population immigrée elle-même, face à cet ancrage juridique.

## Focalisation sur les parcours d'intégration individuels

Ces dernières décennies, des acteurs de milieu très divers se sont efforcés de faire de l'intégration (au sens d'un processus réciproque et dynamique, impliquant à la fois la population indigène et les migrants) un sujet prioritaire à l'agenda politique. Force est pourtant de constater, à l'analyse de la législation, mais aussi des revendications exprimées dans l'opinion et relayées par diverses interventions parlementaires, que la conception autrefois dynamique et ouverte de l'intégration tend à se resserrer autour d'une définition toujours plus figée et étroite.

Les tendances suivantes se dégagent :

- L'intégration apparaît toujours plus comme une thématique concernant exclusivement la population immigrée. Et quoique la question de la responsabilité de la société soit parfois évoquée, elle n'est pas suffisamment prise en compte.

## Recommandations

- L'intégration n'est plus guère perçue comme un processus dynamique, fondé sur un rapport d'échanges entre les différentes composantes de la population. L'attention se focalise toujours plus sur le « parcours d'intégration » d'individus non-titulaires d'un passeport suisse, avec un certain nombre d'étapes à franchir (le but étant d'atteindre un degré maximum d'intégration).
- Le degré d'intégration se mesure essentiellement à l'aune des connaissances linguistiques. Autrement dit, mieux l'étranger s'exprime dans une langue nationale, plus il sera considéré comme intégré. Et pourtant, un test de langue ne mesure pas l'intégration du locuteur, mais ses compétences linguistiques. Or, le niveau d'acquisition d'une langue n'est pas nécessairement une preuve d'intégration, pas plus que des connaissances linguistiques lacunaires ne sont forcément révélatrices d'une mauvaise intégration. Le fait d'associer trop étroitement intégration et compétence linguistique risque de réduire tout le processus d'intégration aux seules connaissances linguistiques de l'intéressé et de négliger ainsi d'autres aspects tout aussi importants, tels que son contexte social et son parcours biographique.
- Dans le discours public, le principe « encourager et exiger » – qui en appelait aussi, à l'origine, à la responsabilité des institutions – ne vise plus que la population immigrée.
- Les personnes qui n'ont pas réussi leur parcours d'intégration sont soupçonnées de ne pas vouloir s'intégrer. Avec pour conséquence le risque de se voir révoquer leur autorisation de séjour, refuser le regroupement familial, renvoyer de Suisse, ou refuser la naturalisation.

## Recommandations de la Commission fédérale des migrations CFM

Consciente que l'intégration et la cohésion sociale ne peuvent aboutir que si l'individu et la société dans son ensemble y contribuent, la CFM formule neuf recommandations. Celles-ci visent à freiner la dérive constatée vers une perception atomisée de l'intégration, comme relevant de la seule responsabilité des migrants.

### 1. Penser l'intégration comme un processus sociétal

Le débat sur la politique d'intégration ne devrait pas se focaliser uniquement sur l'individu (et ses déficits éventuels), mais s'intéresser également au cadre social dans lequel elle s'inscrit, l'interaction des processus (individuels et sociaux) devant être prise en compte dans la politique d'intégration. Ce faisant, les deux niveaux ne devraient pas être considérés uniquement comme complémentaires, mais comme indissociables l'un de l'autre. Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra s'acheminer progressivement vers l'égalité des chances.

### 2. Considérer la lutte contre la discrimination comme une composante de l'intégration

La même importance devrait être accordée aux efforts consentis pour supprimer les barrières à l'intégration, sensibiliser les collectivités publiques et privées aux besoins spécifiques de la population et combattre la discrimination qu'aux mesures individuelles, la suppression des obstacles étant une condition essentielle à la réussite du processus d'intégration.

### 3. Rendre les institutions aptes à l'intégration

Les efforts engagés pour sensibiliser les institutions aux enjeux de l'intégration devront se poursuivre. L'objectif est, à cet égard, que les collectivités publiques et privées, mais aussi les entreprises prennent en compte les besoins de la société dans

son ensemble – y compris ceux des groupes issus de la migration – dans les offres et prestations qu'elles proposent, de sorte que tous les groupes de population se sentent concernés.

### 4. Etendre le principe « encourager et exiger » aux institutions

Le principe « encourager et exiger » ne devrait pas s'appliquer uniquement à l'individu : un apport à l'intégration devrait également être attendu des collectivités – notamment sociales –, qu'elles soient privées ou publiques. Ceci impliquerait de clarifier les droits et obligations que ce principe recouvre, aux niveaux individuel et sociétal.

### 5. Orienter l'encouragement de l'intégration sur le potentiel

Le grand défi des institutions sociales est de s'acquitter de leur mandat avec professionnalisme et avec une qualité irréprochable à l'égard de l'ensemble de la population, y compris celle issue de l'immigration. Il est donc nécessaire de placer la question de la qualité au cœur du débat sur les prestations d'intégration attendues des institutions.

Concrètement, les mesures d'encouragement ne devraient pas être définies en référence à des « déficits » à combler, mais plutôt en fonction du potentiel des individus, qu'il s'agit d'identifier et de reconnaître. Ce faisant, la diversité ne devra pas être perçue comme un problème, mais comme une opportunité.

## 6. Responsabiliser la société d'accueil

Dans le discours sur l'intégration, il faudrait s'interroger davantage sur les moyens de mieux sensibiliser et rassembler la population indigène autour des enjeux de la cohabitation et de la cohésion sociale, de façon à faire avancer le processus d'intégration dans l'intérêt de tous. La société d'accueil a également sa part de responsabilité dans le bon déroulement des processus d'intégration.

## 7. Recourir à un personnel formé pour apprécier les critères d'intégration

Dans l'application des dispositions concernant l'appréciation de l'intégration des étrangers, il faudra impérativement tenir compte du contexte dans lequel évoluent les intéressés et éviter, en tout état de cause, de basculer dans une compréhension mécanique de l'intégration.

L'examen des critères d'intégration dans le cadre de l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'établissement, du regroupement familial ou de la naturalisation devra se faire avec professionnalisme et transparence, compte tenu également des circonstances individuelles. Les autorités devront être sensibilisées et formées aux particularités du processus d'intégration et une coopération étroite instaurée entre les autorités concernées et les services d'intégration, si tel n'est pas déjà le cas.

Enfin, les étrangers dont l'intégration sera évaluée devront être informés de manière transparente et exhaustive des exigences qui leur sont posées et de la manière dont ils peuvent les satisfaire

## 8. Renouer avec une définition percevant l'intégration comme un processus dynamique

Telle que définie dans la LEtr, l'intégration se construit avec la participation des populations indigènes comme immigrées, sur la base des valeurs constitutionnelles, ainsi que du respect et de la tolérance mutuels. Il s'agira de renouer, dans le discours public, mais aussi dans les projets et programmes d'intégration, avec une définition qui perçoit l'intégration comme un processus dynamique, impliquant la société dans son ensemble.

## 9. Mettre l'accent sur la participation

La participation ne se limite pas aux seuls droits de vote et d'éligibilité. S'engager dans une association de quartier ou dans un projet social, c'est déjà prendre part au débat et contribuer ainsi à façonner les contextes sociaux. Les institutions devront s'engager sur ce point pour libérer les potentiels en présence. Il s'agit de montrer et d'élargir les possibilités de participation, et de permettre à ceux qui ne sont encore que spectateurs de devenir acteurs. Car celui qui est reconnu en tant que citoyen et peut prendre part aux processus sociaux « s'intègre » naturellement.