

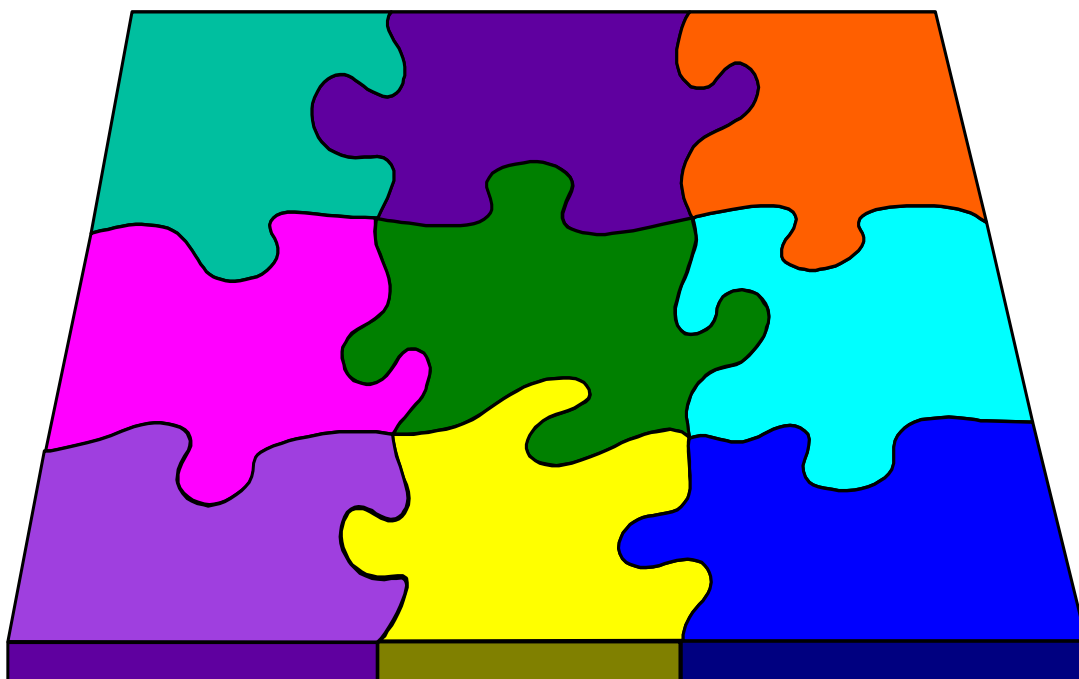


**Eidgenössische Ausländerkommission (EKA)**  
**Commission fédérale des étrangers (CFE)**  
**Commissione federale degli stranieri (CFS)**  
**Cumissiun federala dals esters (CFE)**

# Esquisse pour un concept d'intégration

Berne

Juin 1996



**Auteur** René Riedo, Secrétaire de la CFE

**Groupe  
d'accompagnement** Fulvio Caccia, Conseiller National  
Président de la CFE

Sigisbert Lutz  
Vice-président de la CFE  
Secrétaire général de l'Association des Communes Suisses

M. Urs Köppel  
membre du bureau exécutif de la CFE  
Directeur national de la SKAF/Conférence des évêques  
suisses

Peter Sigerist  
membre du bureau exécutif de la CFE  
Secrétaire de l'Union Syndicale Suisse

**Texte original allemand**

**Traduction française** Anne-Marie Bays, DFJP, Berne

Paule Valiquier, Office fédéral des étrangers, Berne

## Introduction

La révision en cours des lois sur l'asile et sur les étrangers prévoit notamment la création de bases légales en vue de faciliter l'intégration sociale de la population étrangère. Le présent document, à l'attention du Parlement, a été élaboré dans un bref délai sur mandat du Département fédéral de justice et police (DFJP). La Commission fédérale des étrangers (CFE) assume la responsabilité de son contenu. Considérant que ce document constituait une base utile de discussion, la commission l'a approuvé le 24 juin dernier en assemblée plénière et a décidé de le soumettre à une procédure de consultation. Par ailleurs, la CFE tiendra une conférence nationale sur l'intégration à la fin octobre.

Les postulats Bühlmann (95.35 48) et Rechsteiner (87.917) requièrent du Conseil fédéral qu'il formule dans un rapport des propositions approfondies afin d'améliorer l'intégration des étrangers. Cette tâche a été attribuée à la CFE qui se propose d'élargir le présent document "Esquisse pour un concept d'intégration" pour en faire un rapport sur l'intégration, à l'attention du Conseil fédéral et des Chambres fédérales. Les résultats de la procédure de consultation et ceux de la conférence nationale apporteront à la CFE des éléments importants pour la poursuite de ses travaux. Ensuite, il est prévu de comparer les mesures et les expériences suisses avec celles d'autres pays.

Les offices fédéraux responsables de l'application de la loi sur les étrangers (OFIAMT et OFE) ont été invités à donner leur avis durant la phase d'élaboration du présent document et il a été tenu compte de leurs remarques. Le contenu a été fondamentalement approuvé par les deux offices. Toutefois, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et le représentant des oeuvres d'entraide au sein de la CFE ont leurs propres avis concernant les compétences en matière d'intégration des réfugiés reconnus et des personnes en quête de protection. L'introduction d'un article sur l'intégration dans la loi sur les étrangers chargerait la CFE, selon la volonté du Conseil fédéral, d'assurer à l'avenir la coordination de l'intégration de tous les étrangers bénéficiaires d'une autorisation de la police des étrangers, les réfugiés inclus. Pour sa part, l'ODR souhaite assumer, comme par le passé, la responsabilité des projets d'intégration en faveur des réfugiés. Cette question pourra être tranchée durant les délibérations parlementaires ou postérieurement.

Juin 1996

## Sommaire

1. Rétrospective et importance de l'intégration à ce jour	3
2. Fondements d'une politique d'intégration	6
3 L'intégration en tant que tâche de politique de société et d'intérêt général	9
4. La population étrangère en tant que public-cible	12
5. L'acceptation des étrangers par la population indigène en tant que prémisses	16
6. Les quatre champs principaux de l'encouragement de l'intégration	19
6.1 Travail d'information et de médiatisation	19
a) Enoncé du problème	19
b) Propositions	21
c) Interventions concrètes	23
6.2 Formation professionnelle et perfectionnement	25
a) Enoncé du problème	25
b) Propositions	27
c) Interventions concrètes	28
6.3. Vie commune et organisation des loisirs	30
a) Enoncé du problème	30
b) Propositions	32
c) Interventions concrètes	33
6.4. Participation et coresponsabilité au niveau politique	35
a) Enoncé du problème	35
b) Propositions	37
c) Interventions concrètes	38
7 Compétence et coordination à l'échelon fédéral et cantonal	41
a) Etat actuel à l'échelon fédéral	41
b) Les organes responsables à l'échelon cantonal	44
c) Interventions concrètes pour une meilleure coordination	47
8. Aspects relatifs au financement et aux effectifs	52

## 1. Rétrospective et importance de l'intégration à ce jour

- La majeure partie de la population étrangère est, depuis longtemps, devenue une composante à part entière de notre société et de notre économie. L'abandon progressif des rotations de travailleurs, encouragées auparavant, au profit d'une sédentarité croissante a fait de la Suisse un pays d'immigration de facto. Ainsi que le démontrent des sondages effectués par l'OFIAMT parmi des chômeurs en fin de droit, le désir de retourner volontairement dans le pays d'origine reste minime, même si le chômage s'étend sur une période prolongée. L'effectif des rentiers étrangers ayant atteint l'âge de la retraite en Suisse enregistre, lui aussi, une lente mais constante augmentation; il était de 61'000 personnes en 1995 contre 50'000 cinq ans plus tôt. On relèvera en particulier la situation difficile des femmes de l'émigration, qui souffrent à la fois des inconvénients liés à leur origine et au sexe. On les trouve presque toujours dans les métiers subalternes. Les mères d'origine étrangère exercent plus souvent que les Suissesses une activité lucrative; elles travaillent aussi plus fréquemment à temps complet et profitent moins des horaires mobiles. La présence des étrangers doit donc être prise en compte dans l'examen de toutes les questions d'actualité relevant du domaine social et de la société en général.
- Les étrangers sont très souvent taxés de profiteurs de notre prospérité. Mais on oublie qu'ils ont fait beaucoup pour notre pays et sa population, qu'ils sont indispensables à notre économie. En dépit de la situation qui règne actuellement sur le marché de l'emploi, leur absence conduirait à de graves goulots d'étranglement. Sur 1,3 million d'étrangers, environ 730'000 exerçaient une activité lucrative à la fin de 1995, dont 67'000 dans le secteur de la santé publique, 111'000 dans le bâtiment et 103'000 dans l'hôtellerie. Les saisonniers ne sont pas compris dans ces chiffres. L'âge moyen relativement bas de la population étrangère et la proportion élevée d'étrangers actifs continueront, sans doute, à dégrever les secteurs de la santé publique et des assurances sociales. Les erreurs d'appréciation répandues dans de larges couches de notre population sont dues à divers motifs. Le thème de l'asile n'y est pas étranger, qui occupe, ces dernières années, le devant de la scène dans les débats publics et politiques. Il était, en effet, d'autant plus facile de confondre ce thème avec la présence des étrangers en Suisse que les requérants d'asile et la main-d'oeuvre recrutée provenaient en partie des mêmes régions. Les milieux politiques n'ont guère réussi à freiner cette confusion grandissante au sein de la population. Le problème de l'asile s'est ainsi transformé en sujet brûlant d'actualité, alors que la présence des étrangers en tant que défi sociopolitique et la question de leur intégration n'ont pas suscité d'intérêt notoire. Leurs préoccupations n'ont, jusqu'à présent, jamais fait l'objet d'informations systématiques. L'in-

tention de l'OFE de conférer à l'avenir une plus grande transparence et publicité aux faits et problèmes liés à la politique des étrangers répond ainsi à une attente urgente.

- En 1970, le souverain suisse a dû, pour la première fois, se prononcer sur une initiative concernant la surpopulation étrangère. Les débats autour de ce scrutin ont démontré qu'en plus de l'instauration de limites quantitatives, il fallait prévoir des mesures en faveur de l'intégration sociale des étrangers en Suisse et de la cohabitation de personnes de langues et de cultures différentes. Cette tâche fut confiée à la nouvelle Commission fédérale des étrangers (ACF du 18.11.1970). Depuis 1970, la politique du Conseil fédéral à l'égard des étrangers vise trois objectifs:
  1. assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population suisse et celui de la population étrangère résidante;
  2. améliorer la structure du marché du travail et assurer un équilibre optimal en matière d'emploi;
  3. créer des conditions favorables à l'intégration des travailleurs et résidents étrangers.
- La LSEE n'était que les deux premiers piliers de la politique suisse des étrangers. La Commission fédérale pour les questions des réfugiés repose, tout comme l'intégration des réfugiés reconnus, sur une base légale, ce qui n'est pas le cas du travail d'intégration sociale des travailleurs étrangers, qui en constitue le troisième pilier, ni de la CFE. Le projet du 19 juin 1981 relatif à une nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) aurait dû combler cette lacune, toute une section réglant, en effet, la prise en charge et l'intégration sociale des étrangers. C'est en raison surtout de la révision du statut de saisonnier que le peuple a rejeté ce projet de justesse en 1982, la tâche de l'intégration n'ayant elle jamais été contestée au cours des discussions.
- En 1986, les trois piliers de la politique des étrangers ont été repris dans l'article premier de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), sans véritable revalorisation de la tâche de l'intégration sociale. Les révisions annuelles de l'OLE ne lui ont pas davantage offert de plate-forme, les débats étant chaque fois dominés par l'aspect quantitatif et par des considérations relevant du marché du travail.
- Dans son rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, le Conseil fédéral a précisé qu'il importait à l'avenir "d'intensifier les mesures prises en vue d'encourager cette intégration, et cela à tous les échelons de l'Etat" (p. 32 du rapport). Selon lui, il faut aussi revoir le concept de la politique d'intégration jusqu'alors uniquement axée sur les immigrés ayant l'intention de rester en Suisse. Ceci a entraîné une marginalisation des autres étrangers. Sur le plan parlementaire, le Conseil fédéral est soutenu par deux postulats (Rechsteiner 87.917 et Bühlmann 95.3548) qui exigent un rapport sur l'intégration dans notre

pays de la population résidante d'origine étrangère. Le rapport en question devrait dresser le bilan de la situation actuelle et fournir des indications sur les façons de l'améliorer. La CFE a été chargée de procéder aux éclaircissements nécessaires.

- A l'heure actuelle, la CFE est l'instance qui s'occupe le plus activement des questions d'intégration sur le plan fédéral. Au cours de ses 25 années d'activité, elle a élaboré de nombreuses recommandations, du matériel d'information et des documents de travail. Elle exerce depuis 1974 une fonction de médiatrice entre les autorités fédérales et les associations d'étrangers, les services d'aide aux étrangers et les commissions consultatives des étrangers existant en Suisse. Ces milieux comptent parmi ses principaux partenaires. Leur collaboration est indispensable. Bon nombre de services d'aide aux étrangers dans les cantons sont nés dès les années soixante et disposent d'une grande expérience. La tendance actuelle, surtout de la part des pouvoirs publics et du patronat, de réduire les contributions donne à réfléchir et a provoqué par-ci et par-là la dissolution de services.
- L'absence de base légale conduit à un morcellement des activités au service de l'intégration, lesquelles se déroulent à des niveaux divers et sous une multitude d'appellations différentes (prévention sanitaire, lutte contre le racisme, offensive en matière de perfectionnement, etc.). De nature ponctuelle, les contacts entre les instances compétentes ne garantissent aucune démarche coordonnée. Il s'ensuit que des domaines importants de l'intégration sont laissés pour compte. Ainsi, certaines initiatives d'intégration issues du monde du travail et des milieux scolaires n'ont pas eu d'influence sur d'autres secteurs de la société. Il faut une meilleure coordination et mise en réseau des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes, mission dévolue par le Conseil fédéral depuis le 6 mars 1995 à la CFE à la faveur de son nouveau mandat. A l'avenir, la commission devra donc s'occuper non seulement de l'intégration des étrangers dont le séjour est réglé en vertu du droit des étrangers, mais aussi de celle des réfugiés reconnus.

## 2. Fondements d'une politique d'intégration

- Des notions centrales telles que "intégration", "assimilation" et "société pluriculturelle" ont, jusqu'ici, donné lieu à des interprétations parfois contradictoires. En lieu et place d'un consensus de base, il règne un sentiment de confusion et d'insécurité générale, auquel ne manquent pas de contribuer certaines déclarations spontanées émanant des exécutifs et législatifs à différents niveaux. C'est dans le contexte du rapport de Peter Arbenz sur une politique suisse en matière de migrations et à l'occasion de la conférence du 24 août 1995 sur les migrations que les problèmes d'intégration ont, pour la première fois, été abordés d'un point de vue un peu plus large. Le Conseil fédéral et le Parlement ne se sont jamais exprimés plus en détail sur la question. Il s'est en revanche formé, par exemple, un groupe parlementaire assez important contre le racisme et la xénophobie. Le silence politique qui a, jusqu'à présent, entouré l'intégration rejaillit aussi sur l'attitude des médias. En effet, les comptes-rendus abordant la présence des étrangers sous l'angle de l'encouragement de l'intégration sont rares en comparaison des nouvelles négatives. Telle qu'elle se présente le plus communément, la situation freine l'esprit d'accueil de la population suisse et la faculté d'adaptation des immigrants. Des déclarations d'intention sur le fond seraient nécessaires de la part de la Confédération à l'adresse de la population, des cantons, des villes et des communes. On retrouverait ainsi la liberté d'agir à tous les niveaux et dans tous les domaines.
- La présence des étrangers ne suffit pas, à elle seule, à créer une société pluriculturelle. Il faut pour ce faire des conditions qui permettent à des personnes d'origines culturelles diverses de vivre non pas les unes à côté des autres mais les unes avec les autres. Le modèle à suivre reste, comme jusqu'ici, celui de l'intégration proposée par la CFE. Il s'agit en l'occurrence de l'accueil des étrangères et des étrangers au sein de la communauté locale et de leur volonté de s'insérer dans le contexte suisse sans pour autant renoncer à leur nationalité ou aux particularités de leur culture d'origine. Cette définition remonte aux années septante, et mérite d'être précisée aujourd'hui, vu l'arrivée d'un nombre croissant d'étrangers dont les appartenances linguistique et culturelle nous sont très peu familières. L'intégration n'implique ni une tolérance aveugle de la part des indigènes ni une soumission totale des immigrants. Ce que l'on demande, c'est un esprit d'accueil de la part des uns et une volonté et une capacité d'adaptation de la part des autres. Il y a donc partage des responsabilités entre les étrangers et la communauté qui les accueille. De nouvelles connaissances théoriques et pratiques sont ici nécessaires. L'intégration ne saurait être laissée au hasard ou confiée à la seule responsabilité de cha-

cun. Compte tenu de sa portée pour la société et la politique nationale, les conditions de base et les finalités relèvent ici de la compétence de l'Etat.

- Encourager l'intégration ne se réduit pas à quelques solutions potentielles mais exige une large palette d'efforts. Tout processus d'intégration comporte diverses étapes dont chacune appelle des mesures appropriées. En principe, l'intégration débute, sous forme d'une première mise au courant, dès la préparation à l'émigration, voire immédiatement après l'arrivée en Suisse et peut se poursuivre jusqu'à la naturalisation facilitée. Les omissions, en début d'immigration surtout, sont difficiles à rattraper; elles risquent, par ailleurs, d'entraver plus tard l'intégration de la deuxième génération. La teneur et les objectifs de l'intégration doivent donc être définis avec soin. Nous manquons actuellement de bases convaincantes pour une politique d'intégration globale et structurée. Une action ciblée et coordonnée s'impose en vue d'une utilisation efficace des moyens financiers et des ressources en personnel disponibles.
- Ni la façon dont la Suisse conçoit l'intégration ni son attente par rapport aux immigrés n'ont jamais été formulées. La liberté d'appréciation qui s'ensuit ne présente pas que des avantages; elle peut aussi conduire à un certain flottement. Un sentiment d'incertitude risque aujourd'hui de se répandre parmi les étrangers comme parmi les Suisses. Ce sont surtout les étrangers ayant vécu précédemment selon un système de valeurs et des comportements sociaux rigides qui pourraient éprouver certaines difficultés à adopter d'emblée les valeurs plus souples de notre société. Le danger de conflits potentiels s'est accru au même titre que les difficultés pour y parer. Une formulation claire des attentes réciproques, fondées sur la tolérance mutuelle et la volonté de communiquer, pourrait avoir un effet préventif. Cela suppose que les Suisses se définissent eux-mêmes et qu'ils soient prêts à adopter une attitude sans détours face à d'autres cultures. Une politique d'intégration transparente est un instrument de prévention efficace contre la peur, la xénophobie et le racisme.
- Un accord conclu entre la Suisse et l'UE garantirait, sur le plan juridique, des améliorations substantielles à une grande majorité de notre population étrangère. La suppression du statut de saisonnier et l'instauration d'une réglementation relative aux séjours de courte durée figurant dans l'offre de négociations du Conseil fédéral atténueraient les difficultés d'intégration dont il est fait état à la page 13. La conclusion rapide d'un accord est donc également souhaitable sous l'angle de l'encouragement de l'intégration. Une telle étape, franchie par voie démocratique, pourrait améliorer sensiblement les rapports entre les populations indigène et immigrée.

- Une intégration rapide aux structures locales et un certain degré d'adaptation aux réalités culturelles dominantes s'inscrivent dans l'intérêt des immigrés et ne devraient pas être considérés comme une assimilation forcée. Toute émigration implique des adaptations et des ajustements. Seules les personnes qui y sont prêtes pourront mettre les avantages offerts à profit. La volonté de s'intégrer et de s'adapter devra donc aussi être honorée par une contrepartie équitable. La participation des étrangers à la vie sociale, l'égalité des chances, l'égalité de traitement dans tous les domaines, ainsi que le partage des responsabilités et des décisions sont donc au centre de toute politique d'intégration.
- L'assimilation au sens d'une adoption inconditionnelle des habitudes de vie, coutumes et valeurs de la Suisse au détriment de sa propre culture étrangère ne saurait être l'objectif d'une politique d'intégration. Des limites deviennent, toutefois, impératives dès lors que la culture d'origine s'oppose d'une manière flagrante aux valeurs et aux normes fondamentales de la Suisse. Notre Etat de droit et ses règles doivent être reconnus, et les décisions démocratiques, respectées. L'assimilation au sens d'une identification peut, par contre, présenter un intérêt réciproque, et il ne faut donc pas l'empêcher. On entend par là un développement naturel qui, laissé à l'appréciation de chacun, consiste à faire le lien entre deux cultures. Aussi souhaitable et digne d'être encouragée qu'elle soit, la naturalisation ne doit, elle non plus, jamais être imposée.

### 3 L'intégration en tant que tâche de politique de société et d'intérêt général

- L'intégration sociale des étrangères et des étrangers relève davantage de la politique sociale et de l'intérêt général que de l'assistance publique. La Confédération, les cantons et les communes se doivent de relever solidairement ce défi. Pour qu'une coexistence harmonieuse puisse être réalisée avec la population indigène, les pays à forte densité d'étrangers ont tout intérêt à ce que ces derniers se familiarisent avec les conditions locales et s'intègrent à la société en dépit de leurs provenances linguistique et culturelle différentes. Il est impossible d'exclure à priori les malentendus entre personnes d'origines culturelles distinctes. La probabilité de réticences, de peurs et de réactions de rejet s'accroît à mesure que se creuse l'écart entre les conceptions de vie, la langue, la tournure d'esprit et les codes de comportement. Les deux parties sont, en l'occurrence, mises au défi. Les personnes qui quittent leur patrie et s'installent à l'étranger emportent avec elles tout un lot de connaissances et d'expériences, mais parfois aussi certaines craintes dont elles ne sauraient simplement se débarrasser. Il en va de même pour la façon de vivre et les conceptions de la population indigène. La culture d'origine est, pour chacun, garante de soutien et de sécurité, d'un sentiment d'appartenance nationale. Il faut pouvoir s'y identifier sans pour autant se cloisonner. Un confinement dans son propre milieu engendre résignation et agressivité, d'où des préjugés et des accusations réciproques. Il est vite fait d'attribuer à la partie "adverse", anonyme et d'apparence inamicale, la cause de ses difficultés personnelles ou des problèmes de la société. Des tensions dans la coexistence ne sauraient être calmées à coup d'appels, de sermones ou de gestes d'apaisement, pas plus que par l'isolement ou la création de ghettos. Les contacts interculturels doivent donc également être encouragés pendant les loisirs, afin d'améliorer la cohabitation et de conjurer les craintes mutuelles. Les efforts déployés en ce sens ont été insuffisants jusqu'ici.
- Comparé aux problèmes liés précédemment à l'immigration italienne et espagnole, le danger de conflits potentiels s'est considérablement accru, à l'instar d'ailleurs des difficultés pour y faire face. Aujourd'hui, les tensions culturelles ne se limitent plus aux seules populations indigène et immigrée; on les remarque aussi entre étrangers établis et nouveaux venus d'origines diverses. On note par ailleurs un regain de tension entre compatriotes aiguillonnés par des mouvements nationalistes ou intégristes. L'expérience démontre que les perspectives de succès des milieux extrémistes sont d'autant plus grandes que les étrangers se sentent exclus et marginalisés par la société du pays qui les accueille. Cela alimente de surcroît des peurs latentes chez les Suisses et apporte de l'eau au moulin des groupements xénophobes. Il faut éviter que certains groupes de personnes - Musulmans, Turcs

et ressortissants de l'ex-Yougoslavie, par exemple - ne soient confinés dans le rôle d'étrangers à problèmes et qu'ils en subissent une discrimination et un isolement encore plus grands. Le danger d'une séduction ou d'un embrigadement des étrangers par des mouvements extrémistes pourra être contenu si l'on arrive à encourager leur aptitude à s'intégrer, ainsi que leur confiance en notre population, notre ordre juridique et nos institutions.

- La criminalité parmi la population étrangère est un problème de taille. En 1995, 26'600 des 56'100 délinquants recensés, soit 47%, étaient des personnes de nationalité étrangère. Déduction faite de 6'200 «touristes de la criminalité», il reste une proportion d'étrangers de 36,2%. Comparer la part des Suisses et des étrangers parmi les auteurs d'infractions appelle toutefois une certaine prudence. La classe d'âge de 20 à 30 ans, qui présente une propension accrue à la délinquance, comporte une proportion d'étrangers résidants bien supérieure à la moyenne. Certaines infractions ne peuvent, par ailleurs, être commises que par des étrangers (infractions à la LSEE, non-respect d'une expulsion judiciaire du territoire selon le CP). En dépit du caractère tout relatif de ces chiffres, la délinquance chez les étrangers interpelle aussi la politique d'intégration. Résultant souvent d'une disparité entre les rapports sociaux prévalant en Suisse et dans le pays d'origine, des problèmes d'adaptation et d'intégration peuvent, en l'occurrence, entrer en jeu. Rappelons, par exemple, que le contrôle social exercé par la famille et la parenté dans certaines régions ou pays représente un puissant appui pour l'individu en l'aidant à adopter un comportement juste. Cet encadrement disparaît généralement plus ou moins à l'émigration. Il importe d'autant plus d'aider, préventivement, ces étrangers à s'intégrer. Il faudra aussi s'occuper de la deuxième génération et de ceux qu'on appelle les bénéficiaires du regroupement familial tardif, car c'est surtout lors de l'adolescence et de l'entrée dans la vie professionnelle qu'ils rencontrent des difficultés. Bon nombre de jeunes étrangers risquent d'être frustrés en raison du niveau souvent insuffisant de leur formation scolaire d'une part, du statut social extrêmement modeste de leurs parents et des grands espoirs que ceux-ci placent en eux d'autre part. Ici encore, il conviendra de parer au danger d'une délinquance de plus en plus fréquente, par le biais de mesures d'encouragement aux plans scolaire et professionnel.
- En inscrivant le travail d'intégration dans la LSEE, le législateur pourra exprimer l'intention de la Confédération de partager davantage les responsabilités, ainsi que sa volonté politique de fournir un soutien moral et financier. Il s'agit en l'occurrence de concrétiser la déclaration d'intention du Conseil fédéral contenue dans son rapport de 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés. La Confédération n'assumera pas de nouvelles tâches pour autant. L'article sur l'intégration ne donnera pas lieu non plus à une nouvelle répartition des coûts en-

tre les cantons, les villes et les communes, ni entre les secteurs public et privé. Un co-financement de la part de la Confédération permettra à l'avenir d'intensifier les efforts qui ont déjà été entrepris à tous les échelons, ainsi que de combler les lacunes existantes.

#### 4. La population étrangère en tant que public-cible

Conformément au Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés de mai 1991, la future politique d'intégration poursuivra un double objectif. Elle devra offrir aux étrangères et étrangers "qui ont choisi la Suisse comme deuxième patrie, la possibilité de réussir leur intégration sociale" alors que pour ceux "qui y séjourneront à l'avenir pour une durée limitée et à titre provisoire, il conviendra d'élaborer une politique sociale axée non pas sur l'intégration mais sur l'adaptation à nos conditions de vie et qui, d'autre part, leur ménage la possibilité de retourner chez eux et les encourage à le faire" (Rapport p. 32). Une délimitation aussi claire n'est pas toujours réalisable en pratique. Il se crée des interfaces dont nous devons tenir compte.

- Le travail d'intégration vise essentiellement la population étrangère résidente, donc les personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'un permis d'établissement. Leurs conditions de vie se caractérisent en premier lieu par leur appartenance socioculturelle et la durée de leur séjour en Suisse. Leurs origines nationale et religieuse jouent ici un rôle assez secondaire. Ainsi, les personnes venues de Turquie et de l'ex-Yougoslavie à la faveur de vagues d'immigration successives se heurtent à des difficultés d'intégration différentes. Il faut en même temps rectifier l'hypothèse selon laquelle les ressortissants de l'UE, tels que Portugais, Italiens et Espagnols, ne rencontreraient pas de problèmes majeurs. Ils doivent, eux aussi, être systématiquement inclus dans l'effort d'intégration.
- La population étrangère résidente fait preuve d'une forte sédentarité. Près de la moitié vit depuis plus de dix ans en Suisse, un tiers, depuis plus de vingt ans. En conclure, par exemple, que les émigrés italiens et espagnols se seraient progressivement intégrés avec le temps n'est que partiellement exact. Les difficultés scolaires, dont les statistiques font état pour de nombreux enfants italiens et espagnols de la deuxième génération, pourraient en effet être dues, outre à des lacunes organisationnelles au moment de la scolarisation et à un manque de soutien pédagogique, à la non-intégration des parents. L'expérience montre que le succès scolaire des enfants est étroitement lié à l'étendue des contacts entretenus par les parents avec des Suisses, à la satisfaction qu'ils ont de vivre chez nous, ainsi qu'à leurs connaissances de la langue et du système de formation scolaire et professionnelle dans notre pays. Un sondage récent effectué parmi les chômeurs espagnols du canton de Zurich indique que 40% d'entre eux ne savent pas l'allemand. C'est là un constat édifiant.

- Les deuxième et troisième générations d'étrangers méritent une attention toute particulière. Sur l'ensemble de la population étrangère, 22% (et près d'un tiers des Italiens) sont nés en Suisse. S'y ajoutent les enfants nés dans leur pays d'origine, qui passent ensuite leur enfance chez nous et fréquentent nos écoles. On ignore leur nombre. A la fin de 1995, 283'000 enfants étrangers de moins de 16 ans vivaient en Suisse. Il se peut que bon nombre d'adultes appartiennent aussi à la deuxième génération<sup>1</sup> et qu'ils aient déjà fondé leur propre famille. Pour eux, il est avant tout question d'égalité des chances, de participation politique et des modalités de naturalisation.
- Le statut de saisonnier nous confronte à un aspect particulier de la problématique de l'intégration, problématique qui n'a guère retenu l'attention malgré l'importance des contingents annuels. 72'000 autorisations saisonnières ont été délivrées en 1995 pour un marché de l'emploi assez précaire. 6'400 saisonniers ont rempli les conditions d'une transformation et reçu une autorisation de séjour à l'année. Une grande partie des intéressés reviennent travailler en Suisse d'une année à l'autre, jusqu'à ce qu'ils obtiennent la transformation de leur autorisation et, par là, le droit de faire venir leur famille. L'étranger vit ses saisons globalement en ghetto sans bénéficier d'un encouragement, même rudimentaire, à l'intégration, contrairement aux requérants d'asile. Selon la loi, le centre d'intérêts du saisonnier se situe dans son pays d'origine. Il vit donc une situation provisoire prolongée, même s'il passe la plus grande partie de l'année en Suisse. Or au moment de la transformation de son autorisation et du regroupement familial, on lui demande tout à coup un complet revirement - un énorme défi qu'il n'est souvent pas capable de relever faute du soutien nécessaire. Le provisoire risque dès lors de durer, ce qui entrave aussi le processus d'intégration des enfants. Les experts connaissent depuis longtemps les difficultés des enfants venus rejoindre leurs parents sur le tard<sup>2</sup>. Compte tenu de leur situation particulière, les saisonniers ayant la perspective de rester doivent, dorénavant, être inclus d'emblée dans le travail d'intégration, même s'ils ne font pas partie tout de suite de la population étrangère résidente.

---

<sup>1</sup> Enfants nés en Suisse de parents étrangers ou venus rejoindre leur famille dans le cadre du regroupement familial et ayant accompli toute ou presque toute leur scolarité en Suisse. L'enfance et la jeunesse passées en Suisse revêtent donc une importance décisive.

<sup>2</sup> Enfants d'étrangers qui sont venus rejoindre leurs parents vivant en Suisse vers la fin de leur scolarité obligatoire ou après celle-ci.

- Les Suisses n'ont pas fait grand chose pour l'intégration des immigrants italiens. On ne saurait toutefois en déduire que ceux-ci ont fini par se débrouiller tout seuls dans notre société avec le temps, et qu'il en sera de même à l'avenir pour les autres nationalités. Cette communauté dispose, en effet, depuis toujours de structures solides et performantes, dont des centres de formation propres, des "Patronati" et d'autres services fonctionnant avec du personnel à temps complet ou partiel. Une telle infrastructure fait, aujourd'hui, largement défaut aux autres nationalités, situation qui, pour des motifs d'ordre financier ou à cause de rivalités politiques, idéologiques ou religieuses, n'est pas appelée à se modifier rapidement. Toujours est-il que les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, les Portugais et les Turcs se heurtent à des difficultés d'intégration considérables en raison de leur appartenance socioprofessionnelle. Ces trois groupes - les plus importants après les Italiens et les Espagnols - représentent près de 40% de la population étrangère résidante. Contrairement à ce que qui avait été le cas avec les Italiens à une certaine époque, la Suisse devra, à l'avenir, assumer pratiquement seule le coût des mesures d'intégration. Elle s'assurera à cet effet la collaboration des associations d'étrangers qui sont prêtes à collaborer.
- Les quelque 25'000 réfugiés reconnus représentent 1,8% de la population étrangère résidante; 15'000 d'entre eux (soit 60%) sont au bénéfice de l'établissement; 10'200 proviennent de l'ex-Yougoslavie ou de Turquie. Enfin, 5'800 réfugiés sont originaires d'Indochine. On relèvera par ailleurs, que de nombreux requérants d'asile déboutés ont pu rester en Suisse ces dernières années en vertu de la LSEE. Leurs problèmes d'intégration recouvrent largement ceux des réfugiés reconnus. C'est précisément les Turcs et les ex-Yougoslaves que l'on pourrait aider dans le cadre de mesures de soutien globales.
- Un projet de loi et le Message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995 prévoient de régler clairement le séjour des réfugiés de la violence ou des personnes ayant besoin de protection. Au cours des premières années du moins, l'accent sera placé non pas sur l'intégration en Suisse mais sur la possibilité de retourner au pays. Les conditions en prévision d'un retour ultérieur seront améliorées par une promotion spéciale des aptitudes sociales et professionnelles. Après un séjour de cinq ans, les personnes ayant besoin de protection pourront obtenir une autorisation de séjour et bénéficier ainsi des mesures d'intégration, l'autorisation restant toutefois limitée jusqu'à la levée éventuelle de la protection provisoire. Seul l'octroi de l'établissement au bout d'une période de dix ans confirmera avec certitude que l'intéressé peut rester durablement en Suisse. La réglementation complexe exige des structures et des mesures de soutien particulières qui doivent être réalisées en dehors du travail d'intégration ordinaire. Mais des questions se poseront après cinq ans de

séjour. La CFE est d'avis qu'il faudrait, dès lors, mettre les réfugiés de la violence au bénéfice des mesures d'intégration ordinaires.

- La situation actuelle n'est guère satisfaisante pour les personnes admises à titre provisoire ni surtout pour les requérants d'asile qui, après le rejet de leur demande, restent en Suisse en raison de difficultés à exécuter le renvoi. C'est vrai surtout pour les jeunes d'âge post-scolaire. La situation est claire pendant la scolarité puisque, dans ses recommandations de 1991, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a prôné le principe de l'intégration dans les écoles publiques de tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse. Une fois l'école terminée, les enfants de requérants d'asile et de personnes provisoirement admises suivent très souvent des cours d'intégration qui, selon les recommandations de l'OFIAMT, devraient les préparer à une formation professionnelle. C'est précisément lors du choix professionnel qu'apparaît un certain flottement au niveau des compétences: la formation et le perfectionnement post-scolaires doivent-ils être assurés par notre système traditionnel de formation professionnelle ou par une offre accrue de programmes d'occupation mixtes et de programmes d'aide au retour avec une composante professionnelle, selon la loi sur l'asile?

## 5. L'acceptation des étrangers par la population indigène en tant que prémisses

La force d'intégration d'un pays se mesure non seulement au nombre d'étrangers qu'il accueille mais aussi à l'attitude de la population indigène face à l'immigration. L'intégration sociale des étrangers implique un grand engagement de part et d'autre. Côté population indigène, son rôle ne saurait se ramener à l'attente passive de voir les étrangers s'adapter aussi rapidement que possible aux conditions de chez nous. Une intégration réussie implique que la population indigène soit disposée à accepter au sein de la collectivité son prochain venu d'ailleurs. L'indifférence, le mépris ou même le rejet manifestés par les indigènes constituent autant d'entraves à l'intégration qui poussent les étrangers à mettre sur pied leur propre système social et à se retrancher du monde ou, du moins, renforcent ces tendances. D'où des tensions et un sentiment de malaise au détriment de tous. La proposition déjà mentionnée de professionnaliser le travail d'intégration et l'appel à une action commune diversifiée doivent, ainsi, devenir complémentaires.

Multiculturalisme et société pluriculturelle sont des notions dont l'interprétation varie en fonction du niveau d'instruction et de la mentalité. Un consensus dans ce domaine serait, sans doute, difficile à atteindre, et ce n'est d'ailleurs pas l'objectif proposé. On relèvera toutefois qu'un contexte de vie pluriculturel ne saurait être exempt de tensions et que bon nombre de conflits mineurs ou majeurs sont dans l'ordre des choses. Chaque changement de culture engendre nécessairement des malentendus et des erreurs de comportement. Il se pourrait que les tensions quotidiennes soient dues davantage à des divergences dans les codes de comportement qu'à des différences dans les valeurs culturelles. En d'autres termes, on s'offusque bien souvent de la façon de vivre des immigrés ce qui, avec le temps, peut donner lieu à une réaction de rejet fondamentale. Pour concilier les contraires, il s'agit donc de sensibiliser les consciences aux conflits et de promouvoir l'aptitude à les résoudre. La solution des conflits d'intérêts passe par le dialogue et non pas le repli sur soi.

La population suisse est trop peu préparée à l'accueil et à l'intégration des immigrés. Cette gageure coïncide avec une époque d'importants bouleversements économiques, structurels et sociaux qui vont de pair avec des incertitudes, une perte d'orientation et des carences (chômage, problèmes d'environnement et de circulation, p. ex.) dont on impute très souvent la faute à la présence d'étrangers. C'est là un poids supplémentaire qui grève la cohabitation entre indigènes et immigrés. D'une façon générale, on manque d'informations suivies, de possibilités de rencontre et d'expériences communes lesquelles permettraient d'éliminer de part

et d'autre les réticences, la crainte des contacts, les préjugés et les réactions de rejet. De même, il conviendrait d'aider la population indigène à mieux comprendre les spécificités des immigrants tout en exigeant de ceux-ci qu'ils respectent notre Etat de droit avec ses valeurs et ses normes fondamentales. Les traits et les liens communs ne sont pas les seuls facteurs déterminants pour une cohabitation; il faut aussi connaître les différences. Les conflits d'intérêts doivent pouvoir être réglés à l'amiable. Le danger de voir une multitude de petites étincelles mettre brusquement le feu aux poudres ne saurait, en l'occurrence, être sous-estimé.

La réticence manifeste des Suisses à accueillir les étrangers - même ceux qui sont établis chez nous de longue date - en tant qu'éléments intégrants de la collectivité est un autre domaine qui mérite une intervention. Certes, les votants de notre pays se sont, jusqu'à présent, montrés responsables et ont fait preuve de perspicacité lors des diverses initiatives dites contre la surpopulation étrangère. Le souverain ne s'est, toutefois, pas montré disposé à accepter d'importants projets qui auraient amélioré la situation des immigrés, leur facilitant ainsi l'intégration. Le rejet, au cours des quinze dernières années, de la nouvelle loi sur les étrangers et des deux projets pour une naturalisation facilitée est significatif à ce sujet. C'est surtout l'issue du scrutin d'il y a deux ans sur la naturalisation qui a été ressentie par les milieux concernés comme la preuve évidente d'une non-acceptation. La retenue qui règne, d'une manière générale, dans le domaine de la naturalisation s'inscrit d'ailleurs dans cette lignée. Le refus répété des politiques et des autorités de faire de la Suisse un pays d'immigration a, sans doute, conforté la population indigène dans son attitude. Une plus grande détermination politique dans ce domaine pourrait contribuer sensiblement à un changement dans l'opinion publique.

Les facteurs les plus divers sont à l'origine des craintes souvent diffuses concernant une surpopulation étrangère. Le souci généralisé de sauvegarder les particularités nationales, ainsi que la peur latente de situations peu familières et d'une concurrence sur les marchés du travail et du logement notamment se trouvent ici au centre des préoccupations. Il s'agit, bien sûr, de lutter contre toute forme de discrimination raciale directe ou indirecte. Quel que soit le côté dont elles émanent, les craintes, plaintes ou déclarations critiques sont loin de toujours exprimer la xénophobie ou le racisme. On ne saurait donc les qualifier d'emblée comme telles. La culture nationale est et reste pour l'individu un pilier de compréhension essentiel. On ne saurait donc attendre de la population indigène qu'elle renonce tout simplement à sa façon de vivre et à ses conceptions par égard pour les immigrés. Seul celui à qui l'on donne l'occasion de se sentir chez soi quelque part et de s'enraciner fera preuve d'ouverture et de tolérance et sera en mesure d'accepter la nouveauté. Les liens entretenus avec sa propre culture ne devraient conduire ni à l'immobilisme ni à l'isolement, cette remarque valant aussi bien pour les indigènes que pour les immigrés. Le profond

bouleversement politique, social et économique que subit actuellement la Suisse exige un dialogue sur les nouvelles valeurs, les nouveaux objectifs. La présence des étrangers ne constitue ici que l'une des facettes du défi qui se pose en ces temps.

La peur d'une surpopulation étrangère et les problèmes résultant d'une cohabitation interculturelle ont jusqu'à présent été attribués aux personnes des vieilles générations. En même temps, on a généralement admis que ceux qui, grâce à l'école notamment, avaient eu l'occasion de grandir dans un contexte pluriculturel, n'éprouvaient guère de difficultés à fréquenter des personnes issues d'autres milieux culturels. A en juger par de récentes expériences, ce bilan mérite toutefois d'être relativisé. Les formations homogènes de jeunes à tendance parfois nettement nationaliste seraient plutôt en augmentation. C'est là un développement qui touche non seulement la jeunesse indigène, mais toutes les nationalités. Les indices se multiplient selon lesquels il deviendrait de plus en plus dur pour les jeunes de s'intégrer au quotidien, constat auquel il convient, dans une perspective à long terme surtout, d'attacher la plus haute importance.

## 6. Les quatre champs principaux de l'encouragement de l'intégration

### 6.1 Travail d'information et de médiatisation

#### a) Enoncé du problème

- Aux termes du mandat que le Conseil fédéral lui a confié le 6 mars 1995, la CFE se doit d'assumer une tâche d'information auprès des populations suisse et étrangère. Ce travail d'information du public a, jusqu'à présent, été fortement restreint en raison de moyens financiers et de ressources en personnel limités. Indépendamment de la réalisation de diverses brochures d'information à l'intention des immigrés, de communiqués de presse sporadiques et de la publication de ses rapports, la CFE ne s'est que rarement adressée aux médias. Il n'a jamais été possible de procéder à une mise en valeur plus poussée et plus ciblée des rapports de la Commission pour en dégager les principaux résultats et recommandations. De même, en dépit de l'urgence d'une mise à jour, le manuel "Les étrangers dans la commune" n'a pas encore pu être réédité. Conçue en tant que lexique de mots clés, cette aide importante à l'intégration comporte toute une liste d'adresses et fournit des informations sur bon nombre de questions relatives aux étrangers.
- Il est également difficile, faute de temps, de procéder à la mise à jour des diverses brochures et feuilles d'information (informations de base à l'intention des immigrés, mariages mixtes, formation professionnelle) disponibles dans huit à dix langues. Les trois brochures remises pendant des années aux nouveaux arrivants par les polices cantonales des étrangers et les offices de l'emploi n'ont pas pu être rééditées. On manque donc d'informations initiales écrites, susceptibles de faciliter l'adaptation immédiatement après l'arrivée en Suisse. Certes, les grandes villes surtout remettent de la documentation plurilingue aux nouveaux venus, mais celle-ci ne fournit le plus souvent que des informations locales. Plusieurs cantons publient, par ailleurs, des brochures multilingues concernant essentiellement des questions scolaires. En règle générale, il n'existe pas de collaboration entre les cantons et entre les villes.
- Les émissions d'information hebdomadaires diffusées par la SSR en italien, espagnol, turc et serbo-croate occupent une place bien modeste dans la grille des programmes. Tout le monde s'accorde à dire que tant le contenu que la forme de ces émissions mériteraient d'être revalorisés. Vu

leur nombre et les difficultés d'intégration auxquelles ils se heurtent, les Portugais et les Albanophones devraient, eux aussi, bénéficier d'émissions d'information. Quant aux programmes télévisés destinés aux Italiens et aux Espagnols vivant en Suisse, ils sont dépassés. La SSR et la CFE sont en discussion depuis plusieurs années. Un groupe de travail mixte a procédé à un sondage pour établir les besoins des étrangers en matière d'information et s'attache actuellement à formuler des solutions. Parallèlement, la CFE élabore un concept global des médias et de l'information, lequel définira les rôles des diverses sources d'information - dont la SSR - et les possibilités de mettre sur pied un réseau des médias. Créées en 1990 dans le cadre de la collaboration SSR-CFE, les émissions interculturelles "Plaza" et "Zapp Monde" ont fait leurs preuves.

- Sur les quelque 40 radios locales, 15 offrent des émissions en langue étrangère - surtout en italien, espagnol et portugais - diffusées à intervalles variables. L'offre se concentre sur la Romandie. Côté contenu, ces émissions locales se limitent essentiellement à des variétés et diffusent parfois un mélange d'informations peu profitables à l'intégration. Les responsables de la programmation, de la rédaction et de l'animation ne disposent pas des connaissances qui leur permettraient de réaliser des émissions thématiques. Vu les changements fréquents de personnel, il est difficile de développer un réseau de partenaires compétents. A l'heure actuelle, les radios locales n'arrivent pas, sur le plan national, à répondre aux besoins d'information de l'ensemble de la population étrangère.
- Les produits de presse spécialement destinés à l'émigration présentent des différences notoires quant au contenu, la forme, le tirage, le volume, la diffusion et le rythme de parution. Pour satisfaire l'attente (aux niveaux du contenu et du prix) de leurs lecteurs en Europe, les principaux quotidiens turcs sont édités en Allemagne. Divers quotidiens de l'ex-Yougoslavie sortent également des éditions spéciales à l'intention des émigrants en Europe. Les périodiques créés par les milieux de l'émigration présentent un intérêt tout particulier sous l'angle de la politique d'intégration. Formant la communauté étrangère la plus importante, les Italiens disposent de plusieurs hebdomadaires et autres revues à parution régulière, dont les tirages peuvent atteindre 30'000 exemplaires. S'y ajoutent un grand nombre de feuilles d'information à diffusion régionale ou locale. Une vingtaine d'autres périodiques sont édités en Suisse (notamment en portugais, espagnol, albanais et croate), mais leur diffusion et leur mode de parution sont moins structurés. Côté suisse, les services d'aide aux étrangers et les syndicats fournissent régulièrement des infor-

mations écrites aux étrangers dans des journaux et des bulletins, sous forme de pages spéciales en langue étrangère et d'articles plurilingues paraissant dans les feuilles d'avis locales ainsi que les publications syndicales. La CFE n'a, jusqu'à présent, entretenu que des contacts sporadiques avec ces médias.

- Principaux partenaires de la CFE à l'heure actuelle, les services d'aide aux étrangers dans les cantons accomplissent, eux aussi, un certain travail d'information et de médiatisation, même s'ils agissent davantage au coup par coup que selon des concepts clairement structurés et planifiés. Près d'un cinquième de ces services ont jusqu'à présent collaboré à la publication de documents d'information destinés aux étrangers, un petit nombre d'entre eux publient une revue trimestrielle plurilingue ou coopèrent de temps à autres avec des radios locales. Leur collaboration avec la presse de l'émigration et avec les responsables des émissions pour étrangers de la SSR est étonnamment restreinte. Enfin, les offres d'information conçues ou fournies par des services d'aide aux étrangers s'adressent moins aux Suisses qu'à la population étrangère.
- Le rôle des associations d'étrangers dans le domaine de l'information et des médias varie selon les nationalités. Les associations albanaises, italiennes, espagnoles, portugaises et grecques sont clairement structurées et disposent d'organisations faïtières régionales ou nationales. Les associations croates, serbes, macédoniennes et slovènes ne se sont pas regroupées jusqu'ici et doivent donc être approchées séparément. La tentative des associations turques de tendances diverses de se réunir au sein d'un comité de coordination se révèle ardue pour des motifs d'ordre politique et idéologique. L'expérience démontre que les associations d'étrangers parviennent le plus souvent à assumer leur fonction d'intermédiaire entre leurs compatriotes et les Suisses, à condition que ceux-ci leur fournissent le soutien logistique nécessaire. C'est ainsi qu'une campagne d'information relative aux questions de formation a été organisée avec succès en Suisse alémanique avec le soutien logistique et financier de l'OFIAMT et de la CFE. On rappellera ici que les personnes qui travaillent au sein des associations d'étrangers le font à titre bénévole et qu'elles sont donc très fortement sollicitées.

#### b) Propositions

- Une information régulière et persévérante est fondamentale pour promouvoir l'intégration de la population étrangère et la volonté d'accueil des Suisses. Elle ne saurait être laissée au hasard, mais devrait faire l'objet

d'un système en réseau. Il en découle une tâche de coordination pour le service de la Confédération chargé de promouvoir l'intégration. Dans les cantons et les grandes villes, cette responsabilité pourrait être confiée aux services d'aide aux étrangers, l'ensemble des activités devant, toutefois, être harmonisées.

- Les besoins des étrangers en matière d'information diffèrent selon leur niveau de formation préalable, leur compréhension de la langue locale et la durée de leur séjour en Suisse. Etant donné que bon nombre d'entre eux ne disposent que de connaissances rudimentaires de la langue locale, on devrait autant que possible les informer dans leur langue maternelle. Il arrive que même les établis aient des connaissances lacunaires de notre langue et des conditions régnant chez nous. Beaucoup de Méditerranéens, notamment, ont une formation scolaire modeste. Il faut dès lors compléter la documentation écrite par des informations fournies oralement lors de manifestations ou par le truchement des médias électroniques.
- La population étrangère a fréquemment recours à ses propres canaux d'information, distincts de ceux des Suisses, par le biais de la presse des étrangers en Suisse, des associations d'étrangers, de missions et de personnes de confiance telles que les permanents d'associations et les aumôniers. Toutes ces possibilités doivent, certes, être mises à profit. On évitera cependant que le bouche à oreille, mode de transmission privilégié parmi les étrangers, ne conduise à de fausses informations. Les associations d'étrangers et la presse de l'émigration doivent, être systématiquement associées, en tant que chaînons, à la tâche d'information.
- Il convient de développer la collaboration avec la presse, la radio et la télévision, une importance accrue méritant d'être accordée à l'intégration par un travail de médiatisation systématique, aux plans national, cantonal et local. Les programmes de la radio et de la télévision devraient accorder une meilleure place à la présence des étrangers, ce qui pourrait se faire sous forme d'émissions d'information spéciales en langue étrangère et d'émissions interculturelles ou lors de l'animation d'autres émissions générales. Des informations ciblées peuvent améliorer les connaissances des Suisses sur les problèmes des étrangers, sur leurs différences et sur les points communs qui les unissent.
- L'édition régulière d'un périodique mettrait en relief la dimension de politique sociale et d'intérêt général liée à l'intégration. Touchant des milieux aussi larges que possible, cette publication serait à l'origine d'un échange

d'informations et d'expériences permanent et produirait un effet de synergie.

c) Interventions concrètes

- Au cours de cette année, la CFE fera connaître ses idées quant à un concept des médias et de l'information. Celui-ci définira l'attente par rapport aux diverses sources (associations d'étrangers, services d'aide aux étrangers, presse de l'émigration, SSR, radios locales, CFE) ainsi que les possibilités d'une meilleure mise en réseau et coordination. Un rôle de plaque tournante à l'échelon fédéral ne saurait être envisagé que si le service fédéral chargé du travail d'intégration dispose d'un spécialiste à plein temps. Au niveau des cantons et des grandes villes, on pourrait demander aux services d'aide aux étrangers qu'ils chargent l'un de leurs collaborateurs en plus de l'information. Les rencontres annuelles organisées depuis 1974 avec les services d'aide aux étrangers devraient dès lors être élargies de façon que les responsables de l'information des services d'aide aux étrangers puissent procéder régulièrement à un échange d'expérience et fixer les points forts de l'activité d'information.
- Le projet d'un bulletin d'information trimestriel de la CFE a pu, dans l'intervalle, être réalisé sous le nom de "rondo". Il faudra par ailleurs veiller à ce que les brochures d'information qui répondent encore à un réel besoin soient régulièrement actualisées à l'avenir. Il conviendrait aussi de créer de nouvelles publications de base pour remplacer les trois brochures dépassées qui datent des années quatre-vingt.
- Afin que les associations d'étrangers puissent être davantage sollicitées en vue d'une activité d'information parmi leurs compatriotes, il faut leur fournir un soutien logistique approprié. Il s'agit de systématiser les contacts avec la presse de l'émigration, avec les responsables des émissions de la SSR pour étrangers et éventuellement aussi avec les radios locales. Les informations sous forme de communiqués ou documentation de presse doivent être disponibles en plusieurs langues, ce qui peut le plus facilement être réalisé, selon l'expérience recueillie, par un recours à temps partiel à des personnes issues des différents milieux culturels et linguistiques. On peut, en l'occurrence, parler d'une politique d'information ethnocentrique.
- Dans la concession du 18 novembre 1992, la SSR s'engage à promouvoir dans ses programmes la compréhension réciproque et les échanges entre les différentes parties, cultures et communautés linguistiques du pays,

tout en tenant compte des étrangers séjournant en Suisse. Les actuelles émissions interculturelles des chaînes Radio DRS 1 et RSR 1 doivent continuer et être complétées par une émission analogue de la RSI, développement qu'envisagent les responsables de la SSR. Vu la place prépondérante occupée par la télévision, une révision fondamentale de l'orientation des émissions serait, ici encore, indispensable. La chaîne Suisse 4 pourrait très bien se prêter aux émissions interculturelles. Pour ce qui est de l'avenir des émissions d'information en langue étrangère, plusieurs possibilités sont à l'étude aujourd'hui. Les émissions actuelles, qui datent des années soixante, mériteraient d'être remplacées par des offres plus attractives, cela d'autant plus que les techniques de communication modernes permettent de capter sans problèmes, par câble<sup>3</sup> ou par satellite, des émissions réalisées dans les pays d'origine. Il s'ensuit un danger accru d'isolement et de formation de ghettos. La SSR compte sur une participation de la Confédération, tant sur le plan financier qu'au niveau du contenu de tels programmes.

- Pour les raisons invoquées ci-dessus, une information ciblée et permanente des étrangers par le biais des radios locales pourrait se révéler difficile. La Confédération n'a guère les moyens, pour des motifs d'ordre juridique et pratique, d'exercer une quelconque influence dans ce domaine. Les radios locales devraient être associées comme sources d'information dans le cadre du groupement des médias en fournissant, par exemple, des cassettes thématiques pour des émissions en différé.
- La vidéo est très répandue parmi les émigrants. Selon un sondage, 78% des téléspectateurs étrangers posséderaient en effet un enregistreur vidéo, le pourcentage oscillant entre 65 et 85 % selon les nationalités. Ce moyen d'information n'a pas été beaucoup utilisé jusqu'à présent.

---

<sup>3</sup> On signalera dans ce contexte le monopole des exploitants de câbles. Le choix des émetteurs est laissé à leur libre appréciation, ce qui, à plusieurs reprises, a donné lieu à des protestations.

## 6.2 Formation professionnelle et perfectionnement

### a) Enoncé du problème

- Parallèlement aux personnes hautement qualifiées, nombre d'étrangers sont venus en Suisse avec peu de connaissances professionnelles et une faible culture générale. A une époque où les restructurations économiques sont fréquentes, ils ne disposent ni de la mobilité professionnelle souhaitée, ni des connaissances linguistiques nécessaires. Pour eux, la recherche d'un emploi se révèle encore plus difficile et le risque de se retrouver au chômage encore plus grand. En février 1996, 75'000 étrangères et étrangers étaient sans travail, dont 19'400 étaient des chômeurs de longue durée. Le pourcentage d'étrangers inscrits au chômage s'élevait à 9,2%, alors que les statistiques concernant les Suisses indiquaient un taux de 3,3%. `Malgré les mesures d'enseignement prévues par l'assurance-chômage, les possibilités de placement restent minimes. Il est impossible, à court terme, de remédier aux lacunes de la formation. Nombre d'étrangers ne possèdent pas les connaissances linguistiques et professionnelles correspondant aux attentes formulées en général à l'égard d'une personne ayant séjourné longtemps en Suisse.
- Dans son rapport relatif à l'éducation des adultes étrangers, la CFE a demandé, en 1986, qu'on évite d'abandonner essentiellement la responsabilité aux centres de formation italiens. En matière de formation, ces derniers tiennent toujours le haut du pavé en Suisse alémanique. Il est toutefois réjouissant de constater que les services d'aide aux étrangers s'engagent davantage, que les responsables du marché du travail collaborent mieux en cas de chômage des étrangers et que les partenaires sociaux s'investissent plus. En Suisse romande, seuls quelques rares cours professionnels sont dispensés aux étrangers en langue française par les centres professionnels implantés dans la région. En Suisse romande la démarche est donc différente de celle qui est pratiquée en Suisse alémanique, ce qui est probablement dû à la langue.
- En matière de formation, les immigrants non italiens sont peu entrepreneurs. Des mesures seraient pourtant urgentes, notamment pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, du Portugal et de la Turquie. L'avenir nous dira si les centres de formation italiens se montreront capables de transmettre aux immigrants d'une autre nation, d'une autre culture, d'une autre langue, leur longue expérience en matière de relations avec des immigrants, surtout italiens. Les premiers pas ont certes été franchis, mais il

manque une véritable percée. Les obstacles sont considérables aux plans des structures, du financement et du contenu.

- Une grande partie des frais occasionnés par les cours professionnels sont à la charge de la Confédération et des cantons. Les centres de formation professionnelle italiens disposent en outre d'un soutien financier de l'Italie, dans la mesure où leurs bénéficiaires sont italiens. Un obstacle de taille s'oppose à la prise en compte des vastes besoins de formation des étrangers non italiens: le cofinancement par leur pays d'origine est lacunaire. Sans ce soutien, les mesures de formation appropriées ne sont réalisables que de manière limitée. Seule une minorité de pays est actuellement disposée à consentir à cet effort. La situation financière est particulièrement précaire lorsqu'il est question de formation non professionnelle. A une époque où les mesures d'économie sont de rigueur, il est difficile de trouver des sources de financement.
- En ce qui concerne la scolarité obligatoire, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a édicté, pour la première fois en 1972, des recommandations relatives à l'éducation des enfants de langue étrangère. La CDIP dispose d'un délégué suisse aux questions de migration, dont la tâche est de collaborer étroitement avec les préposés cantonaux aux questions relevant des étrangers. Pour des raisons diverses, la mise en oeuvre des recommandations laisse cependant à désirer. Les problèmes spécifiques posés par la scolarisation d'enfants étrangers et par les classes multiculturelles, la structure fédéraliste du système scolaire et l'autonomie croissante des cercles scolaires, sans oublier les difficultés financières et juridiques de même que les connaissances lacunaires des recommandations au sein du corps enseignant et de la direction des écoles constituent des éléments explicatifs de ce phénomène. Dans le domaine postsecondaire, la transparence fait défaut; la coordination ainsi que des structures similaires à celles de la CDIP manquent. Dans le domaine de la formation, il existe une grande nécessité d'agir. Un sondage révèle qu'en 1994 par exemple, seul un tiers des cantons possédaient des mesures spéciales d'orientation professionnelle pour les jeunes étrangers et les parents. De plus, la majorité des 13 commissions cantonales mixtes, créées dans les années soixante et septante pour traiter de questions relatives à la formation professionnelle et au perfectionnement, ont suspendu leur activité.
- Les offres de cours préparatoires à la formation professionnelle des jeunes en âge postsecondaire ont en revanche sensiblement augmenté et leur contenu s'est amélioré. Il s'agit de pré-apprentissage pour personnes de langue

étrangère, de classes postsecondaires de rattrapage et de cours d'intégration. Durant ces dix dernières années, l'offre s'est multipliée et rares sont les cantons - des petits cantons sont surtout de ceux-là - où de telles structures n'existent pas encore. Le nombre de jeunes étrangers qui arrivent dans notre pays entre 14 et 18 ans a fortement augmenté. L'OFIAMT a édicté en 1992 des recommandations relatives à l'intégration des jeunes étrangers en phase de postsecondarité, lesquelles prévoient une possibilité de cofinancement par la Confédération.

#### b) Propositions

- Il faut que de vastes programmes de formation en faveur de la population étrangère fassent partie intégrante de la politique suisse des étrangers. Le travail d'intégration ne saurait se résumer à dans des interventions concrètes d'urgence. Il a plutôt comme mission de donner aux étrangers les moyens à long terme de se sentir à l'aise dans un nouvel environnement et de saisir leurs propres chances dans la vie. Les personnes dont les connaissances linguistiques sont lacunaires, dont la formation professionnelle et la culture générale sont médiocres sont particulièrement menacées par le chômage. La réussite scolaire pour les enfants, la possibilité d'un choix professionnel pour les jeunes et une activité professionnelle satisfaisante pour les adultes, relèvent des principaux éléments susceptibles de renforcer la volonté des étrangers de s'intégrer. Un programme de formation des étrangers bien structuré et ciblé profite aussi bien à l'individu, à la société qu'à l'économie.
- En matière de formation, il convient d'augmenter l'offre et d'améliorer le contenu des programmes. Il ne s'agit pas seulement des connaissances professionnelles et linguistiques, du rattrapage scolaire, de l'information sur nos institutions sociales et étatiques, mais également de la possibilité de se familiariser avec les us et coutumes de notre pays. Outre la promotion de l'égalité des chances, la formation des étrangers doit dorénavant davantage favoriser la cohabitation de personnes issues de cultures différentes.
- L'éducation des adultes immigrés diffère sensiblement de celle qui est dispensée à la population indigène. Par conséquent, une formation spécifique demeure nécessaire. Jusqu'à ce jour, la formation des adultes étrangers - du moins en Suisse alémanique - était assumée, pour ces raisons précisément, par des centres de formation étrangers. Etant donné que ces institutions - pour la plupart italiennes - disposent d'une longue expérience, il convient de les laisser jouer à l'avenir ce rôle important. Cepen-

dant, un plus grand engagement de la part de la Suisse s'impose, notamment du point de vue logistique, financier et de la coordination. Comme pour le travail d'information et de relations publiques, des mesures de coordination sont également nécessaires dans le domaine de la formation.

- Afin que les enfants étrangers puissent être intégrés le plus tôt possible dans notre système scolaire et dans le système de formation professionnelle, il faut que le regroupement familial, dont les conditions restent à définir, s'opère rapidement. Les ouvertures aux plans scolaire et professionnel sont nettement plus grandes pour la deuxième génération que pour les bénéficiaires du regroupement familial tardif. En dépit des mesures de soutien, ces derniers rencontrent des difficultés d'intégration professionnelle et sociale. Dans le domaine postsecondaire, il faut promouvoir les efforts visant une meilleure coordination et la mise sur pied de structures similaires à celles de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Par ailleurs, il convient d'encourager la collaboration avec les associations de parents d'élèves étrangers ainsi que le travail centré sur la formation des parents.
- L'étrangère est souvent moins bien intégrée que l'homme et les enfants. La double occupation que constituent l'activité professionnelle et le ménage limite les occasions de contacts et d'épanouissement. Le risque d'un isolement accru existe, surtout lorsque la femme n'a pas d'activité professionnelle. En outre, la croissance des enfants engendre fréquemment des difficultés au sein de la famille. Les étrangères sont particulièrement interpellées par les questions d'éducation et d'autorité. Les réunions de parents ou les stages de formation pour mères peuvent aider à surmonter ces difficultés dans l'intérêt de la famille et de l'école.

### c) Interventions concrètes

- La formation des étrangers est en profonde mutation. La recherche de nouveaux contenus, destinés à un public cible qui s'est internationalisé avec le temps et répondant aux attentes du monde économique, exige une meilleure coordination et imbrication des différentes mesures. La participation des autorités chargées de l'éducation et des partenaires sociaux est indispensable. Il est souhaitable que les employeurs s'engagent davantage, notamment en ce qui concerne les cours de langue et les examens de fin d'apprentissage, selon l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Les efforts de coordination à l'échelon fédéral doivent être complétés par un engagement de la part des différents cantons. Il faut réactiver les commissions mixtes créées à l'époque pour promouvoir la for-

mation professionnelle et le perfectionnement ou en instituer de nouvelles. Les représentants des principaux pays d'origine doivent être impliqués dans ce processus de formation de l'opinion, à l'exemple de ce qui s'était réalisé avec les Italiens.

- Le financement des mesures de formation professionnelle est en grande partie assuré par la Confédération et les cantons, comme le prévoit la loi fédérale sur la formation professionnelle. A ce sujet, il faut mentionner que les subventions allouées par la Confédération pour des cours de formation destinés spécifiquement aux étrangers ont diminué ces dix dernières années, passant de quelque 2 millions à 1,2 million de francs. En contrepartie, la Confédération participe depuis juillet 1992 au financement de cours d'intégration réservés aux jeunes de langue étrangère (en 1994: 1,8 million de francs). Reste à résoudre la question de savoir comment va être comblé pour les ressortissants des autres pays le manque de ressources financières octroyées par l'Etat italien à ses seuls nationaux. L'expérience a démontré qu'il se pose de gros problèmes de financement des cours non professionnels, auxquels devraient avoir désormais accès davantage d'étrangers sans activité lucrative. Les contributions versées jusqu'ici par Pro Helvetia au cas par cas ont été extrêmement limitées et ne répondaient guère à des critères évidents d'intégration. L'article sur l'intégration suscite des attentes d'autant plus élevées que des projets visant la formation des parents, la transmission de connaissances linguistiques et l'alphabétisation bénéficient déjà d'un soutien dans le cadre de la loi sur l'asile.
- Les fonctionnaires engagés auprès des associations d'étrangers, les personnes responsables de l'assistance spirituelle (missionnaires, imams) et le corps enseignant chargé des cours complémentaires de langue et de culture d'origine devront être dorénavant mieux préparés à jouer le rôle de médiateur. La formation desdits multiplicateurs entraîne sur un terrain presque inexploité. Les programmes ethnocentriques d'impulsion, destinés aux ressortissants de l'ex-Yougoslavie, du Portugal et de Turquie en Suisse, et réalisés dans le cadre de l'offensive de la Confédération pour le perfectionnement professionnel, ont démontré l'efficacité de ces multiplicateurs dans leurs efforts de promotion de l'intégration, dans la mesure où des conditions générales favorables sont réalisées.
- Sous l'angle de la politique d'intégration, il est indiqué de donner la possibilité à toute la famille de venir en Suisse dès le début du séjour, si ce dernier s'annonce de durée moyenne ou longue. De ce point de vue, il convient d'approuver la directive de l'Office fédéral des étrangers qui

prescrit l'arrivée simultanée en Suisse du partenaire et de tous les enfants. Cette directive ne saurait toutefois constituer un obstacle insurmontable au regroupement familial. Par conséquent, il est souhaité que les autorités de police des étrangers, au vu du large pouvoir de décision dont elles disposent, fassent preuve de souplesse lors de l'application des prescriptions légales, notamment s'agissant des conditions prévues dans l'OLE.

### **6.3. Vie commune et organisation des loisirs**

#### *a) Enoncé du problème*

- Le risque d'isolement et l'anxiété marquent largement le domaine des loisirs. La tendance générale qui consiste à passer son temps libre en famille ou dans un cercle restreint se renforce lorsque coexistent des communautés de langue et de culture différentes. Les contacts entre la population étrangère et indigène se limitent très souvent au monde professionnel, même pour les étrangers vivant en Suisse de longue date. A la sortie du travail, les chemins se séparent et les loisirs se déroulent de préférence avec les concitoyens. De part et d'autre, on attend de l'autre qu'il fasse le premier pas. Il en résulte une différence fondamentale par rapport au secteur scolaire. Les approches interculturelles de l'enseignement dans les écoles visent à prendre en considération la présence de l'étranger et à encourager la cohabitation entre des personnes de cultures différentes. En la matière, le corps enseignant ne trouve pas de véritable soutien auprès de la société.
- Les raisons d'une vaste tendance à la séparation sont multiples. Une expérience de vie et des attentes différentes, des difficultés de compréhension dues à la langue, un avenir envisagé sous l'angle du retour au pays, le sentiment d'être accepté au mieux comme main-d'oeuvre, mais pas en tant qu'être humain, tels sont les principaux obstacles à l'organisation commune des loisirs chez les adultes. A force de renouveler sans cesse le voeu de retourner au pays, la population étrangère acquiert la sensation de vivre un provisoire permanent, ce qui entrave considérablement le processus d'intégration et peut influencer le comportement de toute la famille durant les loisirs. Pour les étrangers insécurisés, les relations fréquentes avec la parenté, les nombreuses fréquentations de leur propre communauté ainsi que la "consommation", durant des week-ends entiers, d'innombrables émissions de télévision et autres films vidéo provenant du pays d'origine constituent autant de fuites devant le présent et de signes d'attachement au passé ou de fuites vers l'avenir. Ainsi se referme le cercle vi-

cieux de l'isolement. Pour sa part, la population indigène n'a pas vraiment conscience que la majorité des étrangers fait désormais partie de notre société et de notre économie et ne séjourne pas provisoirement dans notre pays.

- Une grande concentration géographique de résidents étrangers dans certaines agglomérations, certains quartiers ou certaines zones urbaines complique la cohabitation et crée de grandes difficultés d'intégration. En comparaison avec nos pays voisins, pareille évolution est à ce jour modérée en Suisse. Cependant, la situation qui prévaut dans certaines villes interpelle. Dans les régions fortement urbanisées avec un pourcentage élevé d'étrangers, des problèmes difficiles à surmonter surgissent, notamment dans les écoles. En parallèle, on assiste généralement à une multiplication des locaux occupés par des sociétés et des points de rencontre, ce qui entraîne des nuisances. La population indigène réagit par la fuite et les logements devenus vacants sont repris la plupart du temps par des étrangers.
- Les étrangères en provenance des régions méditerranéennes, en particulier celles qui appartiennent à la culture islamique, occupent leurs loisirs presque exclusivement au sein de la famille. De plus, elles perdent par l'immigration le soutien, à ne pas sous-estimer, du clan. Leurs contacts avec l'extérieur se limitent au minimum. Deux raisons sont principalement à l'origine de ce comportement: primo, la conception traditionnelle de la répartition des rôles, secundo, la double charge que représentent la profession et le ménage. Le risque d'isolement existe aussi pour les filles de la deuxième génération car, à l'âge de la puberté surtout, les parents leur accordent peu de liberté et leur interdisent tout contact avec des groupes mixtes. La famille contrôle avant tout les relations avec des jeunes de l'autre sexe. Très souvent, même lorsque la distance géographique est grande, toute la parenté s'érige en autorité morale responsable de l'accompagnement et du contrôle.
- Même pour les étrangers de la deuxième génération, il n'est pas aisé d'occuper ses loisirs en compagnie de Suisses du même âge. Le tiraillement entre la famille, le pays d'origine et l'environnement suisse marque aussi le comportement dans les loisirs. L'expérience a démontré que les liens noués durant la scolarité se brisent souvent. Mais cette rupture n'est pas seulement due à la différence des options prises sur les plans scolaire et professionnel. Les antagonismes culturels entre la famille et l'école, de même que la confrontation au fait d'être étranger, du moins par le passeport, engendrent des conditions de vie particulières et éveillent le désir de

découvrir sa propre identité en s'éloignant un peu des indigènes. Le besoin d'opérer des délimitations peut être renforcé par le sentiment que les Suisses manifestent de toute façon peu de compréhension pour les différences culturelles. Il est fréquent, notamment dans les agglomérations, que des groupes homogènes de jeunes se forment spontanément selon la nationalité. Cependant, à celui qui est confronté à des difficultés d'intégration et d'identité, ces groupes informels n'offrent que peu de soutien, ou d'orientation. Par conséquent, afin de mieux cerner les réalités existentielles et pour attirer l'attention sur leurs préoccupations, les jeunes étrangers ont constitué leurs propres associations.

#### b) Propositions

- Les loisirs exercent une influence déterminante sur le processus d'intégration, aussi bien sur la première génération d'immigrés que sur les étrangers de la deuxième génération. A la différence du vécu dans les milieux professionnel et scolaire, le monde des loisirs offre souvent la possibilité de choisir librement les activités et les relations humaines. Plus diversifiés sont les activités et les centres d'intérêts, plus nombreuses sont les relations avec d'autres personnes, plus fréquentes se présentent aussi les occasions de se familiariser avec les circonstances, les comportements et les modes de pensée locaux. Il importe par conséquent que l'organisation des loisirs soit davantage considérée sous l'angle de la politique en matière d'intégration que jusqu'ici.
- Il n'est pas correct de considérer d'emblée les associations d'étrangers et les organisations de jeunes étrangers comme un frein à l'intégration. La culture d'origine et l'appartenance nationale ou régionale constituent certes une valeur de référence pour leurs activités, mais cela leur permet d'offrir à l'étranger un refuge connu, un support pour son orientation et une protection de ses intérêts. Et, c'est précisément par l'intermédiaire de cette particularité, que les associations d'étrangers peuvent devenir le trait d'union entre la patrie et la Suisse. Il faut donc intensifier les contacts et la collaboration avec les groupes d'étrangers.
- Il est plus facile de combattre le risque de formation de "ghettos" par le biais de relations individuelles avec les personnes d'origine différente plutôt que de diffuser des informations, de lancer des appels et de donner des leçons. En la matière, les sociétés suisses, de concert avec les associations d'étrangers prêtes au dialogue, peuvent apporter une contribution essentielle à l'intégration. Cela est notamment vrai pour les associations de jeunesse, les organisations féminines et les clubs sportifs.

- Entretenir des relations authentiques et organiser des loisirs communs sont des objectifs qui ne peuvent être atteints par la contrainte ou une réglementation, mais uniquement grâce à une motivation et à une sensibilisation constantes. Il faut dès lors que les autorités communales, les responsables religieux et les représentants de quartiers donnent de solides impulsions. En raison de leurs rôles de plaque tournante et de médiateur, les services locaux d'aide aux étrangers et les commissions des étrangers sont particulièrement bien placés pour rallier les milieux concernés et les personnes engagées dans le domaine des loisirs, ainsi que pour soutenir les activités interculturelles.

### c) Interventions concrètes

- Jusqu'ici, les autorités des villes et des communes ne se sont pas assez préoccupées du problème de cohabitation des étrangers avec les Suisses, ni du risque de formation de "ghettos". Il ne sera pas possible, à brève échéance, d'arrêter le cours d'une évolution défavorable. Dans le même temps, une action préventive pourrait se révéler difficile. Dans le cadre du programme 39 du Fonds national, une recherche sur le phénomène de l'intégration/ségrégation dans les villes de Bâle, Berne et Zurich est en voie de réalisation. Il faut que les enseignements scientifiques puissent être appliqués à la pratique, servant ainsi à développer des stratégies adéquates. Les agglomérations fortement peuplées, dans lesquelles séjournent nombre d'étrangers, nécessitent de toute urgence une intervention. Il s'agit en particulier d'apaiser les tensions existantes ou menaçantes ou de les prévenir, notamment en invitant les parties au dialogue sur des points concrets, afin de mieux dégager des mesures préventives dans un esprit consensuel.
- Au sein des associations suisses, la proposition d'une cohabitation interculturelle a rencontré un écho mitigé. Il est d'ailleurs probable que les membres d'origine étrangère y soient faiblement représentés, sauf dans certains clubs sportifs. Par conséquent, les associations suisses devraient procéder au recrutement de membres au sein de la population étrangère et entretenir des contacts avec les associations d'étrangers. L'organisation de réunions communes pourrait améliorer sensiblement la compréhension de la culture de l'autre. Le soutien des sociétés féminines suisses est également important, s'agissant de créer des possibilités de contacts pour les femmes étrangères. Par ailleurs, il serait souhaitable que l'Alliance de sociétés féminines suisses, et les sociétés qui la composent, prennent l'initiative d'agir dans cette direction et de coordonner les mesures. Il est généra-

lement nécessaire que s'établissent des programmes de sensibilisation et d'impulsion susceptibles de lancer des suggestions et de proposer des démarches concrètes aux associations suisses. Une documentation à cet effet a été publiée en 1983 par la CFE et la Basler Freizeitaktion.

- Les associations suisses de jeunesse sont également interpellées. Elles sont en mesure d'aider les jeunes dans leur processus d'identification et peuvent contribuer à renforcer les contacts entre les jeunes suisses et les jeunes étrangers, notamment durant les loisirs. L'expérience a démontré que les étrangers engagés dans des associations de jeunesse se sentent davantage concernés par leur environnement et ont une idée plus précise de leur position dans la société. En 1983 déjà, le Conseil suisse des Activités de Jeunesse (CSAJ), en tant qu'organisation faîtière des associations des jeunes, la CFE et la Commission fédérale pour la jeunesse ont lancé ensemble un appel à une meilleure intégration des partenaires étrangers dans le travail associatif avec la jeunesse.
- Il est nécessaire de concevoir dorénavant l'assistance spirituelle des immigrés sous l'angle de l'ouverture et du dialogue, une orientation que les Eglises nationales soutiennent. Les fidèles d'origine étrangère ne doivent pas être mis à l'écart et considérés comme des marginaux par la communauté religieuse. Les responsables religieux locaux et les missionnaires chargés des étrangers ont par conséquent la responsabilité d'assurer ensemble l'assistance spirituelle, et cela dans le but de promouvoir les contacts entre fidèles d'origines différentes comme aussi de créer des occasions de rencontre. La question de la collaboration entre prêtres et missionnaires est au centre du programme de la Communauté catholique suisse de travail pour les étrangers et leurs problèmes. En raison des mutations intervenues dans la composition confessionnelle de la population et de l'évolution en direction d'une société multiconfessionnelle, (dont les incidences concrètes sont notamment les mariages mixtes), les Eglises nationales sont amenées à établir le dialogue avec les croyants d'autres religions.
- En Suisse, les centres de rencontre interculturels demeurent plutôt rares. Les nombreuses structures destinées aux loisirs (lieux de rencontre, groupements de jeunes, centres religieux et associations de quartier) devraient s'efforcer d'offrir davantage de prestations centrées sur des loisirs en commun. Cela vaut aussi pour les étrangers. Les missions disposent souvent de centres de rencontre. Toutefois, en raison de la faible fréquentation de ces lieux par la population suisse, ils ne peuvent guère jouer un rôle d'intermédiaire.

## 6.4. Participation et coresponsabilité au niveau politique

### a) Enoncé du problème

- Au même titre que les Suisses, les étrangers jouissent de la liberté d'expression, de réunion et d'association, pourvu que l'ordre public soit respecté. La population étrangère est autorisée à signer des pétitions, tout comme les associations d'étrangers peuvent prendre position lors de procédures de consultation. Les organisations d'étrangers, elles-mêmes, ont déjà lancé diverses pétitions ou y ont étroitement participé. En l'occurrence, elles étaient essentiellement centrées sur des questions de droit social et du travail, mais aussi en partie sur des sujets de politique générale. La procédure de consultation n'est institutionnalisée qu'à l'échelon fédéral. C'est la raison pour laquelle elle est moins répandue dans les cantons et les communes. La CFE a maintes fois invité les organisations nationales d'étrangers à prendre position lorsque les procédures fédérales de consultation portaient sur des objets importants - toutefois sans grand succès. Outre le manque de moyens aux plans institutionnel, personnel et technique, il est probable que l'influence très limitée des procédures de consultation sur l'ensemble du processus de formation de l'opinion exerce également un effet dissuasif, d'autant plus que les organisations d'étrangers sont rarement consultées officiellement.
- Les associations des partenaires sociaux font office de trait d'union important entre la société et l'Etat. Il ne faut pas sous-estimer la possibilité d'exercer grâce à elles une influence politique. Au sein des syndicats et des organisations de travailleurs, les étrangers ont en principe les mêmes droits et les mêmes devoirs que les travailleurs suisses. Ils s'engagent en faveur d'un traitement égalitaire dans l'ensemble du secteur socio-économique. Le degré de participation des travailleurs, s'agissant de l'exploitation, du personnel et des aspects sociaux de l'entreprise, est arrêté dans les conventions collectives de travail, parfois dans les statuts et les règlements des diverses commissions d'entreprise. Dans la plupart des branches économiques et dans la grande majorité des entreprises, les travailleurs étrangers disposent, pour tout ce qui touche aux représentations du personnel, aussi bien du droit d'élire que de celui d'être élus.
- La voie des initiatives cantonales pour introduire le droit de vote et d'éligibilité des étrangers ne se révèle pas très heureuse actuellement. Telle est la déduction qui s'impose après les nombreuses expériences faites en Suisse alémanique et en Romandie. Même les projets qui entendaient laisser aux communes le droit d'introduire éventuellement cette compétence

ont été massivement rejetés. Seul le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures a introduit pareilles dispositions légales en 1995, lors de la révision totale de sa constitution. Reste à savoir si les communes sont désormais disposées à user de ce droit. Pour l'instant, les cantons de Neuchâtel et du Jura semblent demeurer des exceptions. Le lancement renouvelé d'initiatives de cette nature, aboutissant à des votations populaires, risque de provoquer un durcissement des positions dans les deux camps: les Suisses se sentent acculés et les étrangers éprouvent davantage d'insécurité et de résignation. Par ailleurs, il n'appartient pas à la Confédération d'ordonner aux cantons et aux communes l'introduction du droit de vote et d'éligibilité pour les étrangers. En la matière, l'initiative parlementaire Zisyadis (92.404) a été rejetée en 1993 par 84 voix contre 35.

- Aucune indication précise n'existe quant à l'adhésion des étrangers aux partis politiques suisses. En tant qu'associations de droit privé, les partis suisses sont libres de fixer leurs conditions d'admission. Ils peuvent donc accepter des ressortissants étrangers. Une telle clause figure explicitement ou tacitement dans les statuts de tous les partis représentés aux Chambres fédérales. Certains partis cantonaux et les Démocrates suisses font toutefois exception; selon leurs statuts, seuls les citoyens suisses peuvent y adhérer. La population étrangère manifeste en général peu d'intérêt pour les partis politiques. Une des principales causes de cette attitude pourrait être l'absence de droit de vote et d'éligibilité. Pour leur part, les partis ne s'intéressent guère au recrutement d'étrangers, ces derniers ne représentant pas un corps électoral potentiel. Par conséquent, la question reste ouverte de savoir quel rôle peuvent jouer les partis en matière d'intégration politique des étrangers. Peu d'indications concrètes existent d'ailleurs sur l'engagement des différents partis pour la politique d'intégration.
- Actuellement, la population étrangère a en certains endroits la possibilité de collaborer dans des commissions d'experts communales, cantonales et fédérales. En 1980, le Conseil fédéral a élu cinq représentants de la population étrangère au sein de la Commission fédérale des étrangers/CFE. Des organes d'experts analogues à la CFE existent dans les cantons du Jura, de Genève et de Neuchâtel, ainsi que dans 18 villes. Dans la première édition du manuel "Les étrangers dans la commune", paru en 1979, les associations faïtières des villes, des communes, des bourgeoisies et la CFE proposaient la création de tels organismes consultatifs pour les étrangers. L'activité des 21 commissions restantes diffère dans son intensité et ses méthodes de travail. Quatre commissions implantées dans des villes ont été dissoutes et, dans un cas, il a été opéré une restructuration pour for-

mer un groupe de coordination en matière d'asile. Globalement, les trois commissions cantonales et les 18 commissions municipales des étrangers ont un plus grand défi à relever, suite aux restrictions financières et aux difficultés d'intégrer les nouveaux immigrants (p. ex. les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, du Portugal et de la Turquie) dans leurs activités. Les responsables sont la plupart du temps livrés à eux-mêmes et l'échange d'expériences, pourtant absolument impératif, n'a pas lieu.

- La naturalisation facilitée des conjoints de citoyens/citoyennes suisses ainsi que la possibilité de conserver la double nationalité représentent deux facteurs importants pour les étrangers, et ont eu pour effet une augmentation des naturalisations ces dernières années. Depuis 1990, les naturalisations ordinaires ont plus que doublé, alors que le nombre de naturalisations facilitées a même passé de 337 à 5942. Le rejet, en 1994, (malgré une approbation du peuple) du projet législatif prévoyant la naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la deuxième génération a été vécu comme un échec, non seulement à cause du résultat, mais aussi en raison des retombées sur la cohabitation en général. Au vu de leur faible engagement, les partis politiques portent vraisemblablement une part de responsabilité dans l'issue de ce scrutin. L'acceptation de l'initiative parlementaire Ducret (90.257), laquelle propose d'écourter la durée obligatoire de séjour de 12 à 8 ans, ne saurait constituer une solution de rechange. D'une autre envergure est le Concordat des cantons de Suisse occidentale qui prévoit, pour les ressortissants de la deuxième génération âgés de 16 à 25 ans, une réglementation plus souple en matière de durée de résidence et de taxes. A une époque où la précarité de l'emploi vient s'ajouter à l'exigence de grande mobilité professionnelle et géographique, les modifications visées revêtent une importance déterminante.

#### b) Propositions

- L'intégration des étrangères et des étrangers dans la société suisse requiert un climat de tolérance et de confiance sur le plan politique. Lorsque, dans une société, une tranche importante de la population possède peu d'occasions d'exercer une influence politique, sa tendance à l'isolement et à la résignation se renforce. En Suisse, il faut tenir compte du grand nombre d'étrangers devenus sédentaires appartenant plus particulièrement à la deuxième voire à la troisième génération. Afin que ces derniers développent à long terme non seulement un intérêt mais un sens des responsabilités pour notre société future, il faut que leurs sentiments d'impuissance politique puissent se dissiper.

- Les efforts doivent viser deux buts: d'une part, encourager les étrangers à mieux exploiter leurs possibilités actuelles de participation; d'autre part, explorer les moyens et les voies leur permettant d'exercer une plus grande influence politique. Il faut que la population étrangère ait la possibilité de se faire entendre par les organismes chargés de préparer et de prendre les décisions politiques. Les discussions politiques et les votations populaires ont démontré que le chemin conduisant au droit de vote et d'éligibilité sera long et rude. Pour acquérir davantage d'espace participatif, il faut opter pour des solutions intermédiaires, sur le modèle d'une progression par étapes.
- Dans le domaine de la naturalisation, il convient d'entreprendre d'autres améliorations. Outre la possibilité déjà accordée de maintenir la double nationalité, il est notamment nécessaire, à l'échelon cantonal et communal, de faciliter les conditions de naturalisation et de les harmoniser quant à la durée de résidence, aux taxes, aux critères d'aptitude et à la procédure. Faciliter la naturalisation se traduit en définitive par ouvrir l'accès à une pleine participation politique, et ce aux plans fédéral, cantonal et communal. La naturalisation devrait plutôt être considérée comme le couronnement d'une intégration réussie que comme le moyen pour y parvenir.

### c) Interventions concrètes

- Aux plans social et politique, toute innovation déterminante dans le domaine des étrangers est vouée à l'échec, en raison de l'absence généralisée d'un climat de tolérance et de confiance. Les interminables discussions et débats à propos de l'asile, les comptes-rendus quotidiens sur les événements en ex-Yougoslavie, en Turquie et dans les Etats à prédominance islamique, de même que les manifestations publiques organisées par différents groupements d'étrangers, ont contribué à créer une lassitude générale à l'égard de la problématique des étrangers. Face à ce phénomène, la grande majorité de la population étrangère a observé un silence forcé et a dû se borner à en supporter, avec consternation, les conséquences négatives. La plupart des Suisses et des étrangers ont opté pour une position de retrait. Il est impensable qu'un revirement de la situation puisse être ordonné par un organisme central. Seules les énergies mises en commun par les différents milieux concernés seront en mesure de rompre progressivement ce cercle vicieux et d'établir un processus de formation de l'opinion constructif. Il est nécessaire que la classe politique s'engage davantage et que les associations d'étrangers se montrent fortes et ouvertes au dialogue.

Il appartient à la Confédération d'instaurer des conditions générales optimales d'une telle collaboration.

- Les cantons, et en particulier les communes, ont un rôle clé à jouer. Ces dix dernières années, la prédominance du problème de l'asile ne leur a guère laissé le temps de s'occuper du travail d'intégration à long terme. Les appels périodiques et les recommandations concrètes, notamment de la part de la CFE, n'ont pas apporté une motivation durable; ils ont été neutralisés par la masse d'information et de soucis quotidiens. Il importe que la Confédération améliore l'intensité et la continuité des contacts qu'elle entretient avec les cantons et les communes. La collaboration, les échanges d'expériences et d'informations doivent être mieux structurés et davantage institutionnalisés. A cet effet, il convient de reformuler les recommandations générales sur la naturalisation émises par les associations faitières des villes, des communes et des bourgeoisies ainsi que par la CFE. Une tâche importante attend les milieux qui ont réalisé le manuel "Les étrangers dans la commune", à condition que cet ouvrage puisse être actualisé régulièrement.
- Dans les villes et les communes, il est important que la responsabilité du travail d'intégration, comme c'est le cas pour l'asile, soit assumée par une personne ou un organisme. Le manuel "Les étrangers dans la commune" recommande à cet égard diverses options. Même dans les petites et moyennes communes, il serait réaliste de désigner un responsable au sein de l'exécutif. A la tête de son dicastère, ce dernier serait chargé de traiter également les problèmes liés à la présence des étrangers dans la commune. Pour les villes et les grandes communes, il est proposé de recourir à un délégué n'appartenant pas à l'exécutif communal, ou de créer un service d'aide aux étrangers ou encore un organisme consultatif pour les étrangers. A ce jour, ces propositions n'ont été que peu suivies.
- Il convient de donner la possibilité aux responsables des communes, aux directeurs de services et aux membres d'organismes consultatifs d'échanger régulièrement leurs expériences et de suivre un perfectionnement. En l'occurrence, les rencontres annuelles organisées jusqu'ici par la CFE ne suffisent pas. Il est nécessaire d'étoffer leur contenu et d'augmenter leur fréquence. En dépit d'un scepticisme répandu, il faut notamment encourager l'institution d'organismes consultatifs pour les étrangers. L'exemple de la Chambre consultative des Immigrés de Lausanne démontre que les efforts déployés en commun, avec détermination et conviction, peuvent réellement porter des fruits. A Lausanne, les membres de cette commission, élus dans les urnes, ont la possibilité de débattre régulièrement et au

préalable des affaires parlementaires avec les élus des différents partis politiques. A Wettingen, le règlement du Conseil consultatif des étrangers prévoit des compétences similaires. Au vu des faibles perspectives d'octroi aux étrangers du droit de vote et d'éligibilité, la reconnaissance de pareilles compétences consultatives est indiquée. L'existence d'associations d'étrangers efficaces et ouvertes au dialogue est aussi souhaitable. Leur collaboration, souvent indispensable, mérite d'être sollicitée, même si seule une minorité d'étrangers y adhère.

## 7 Compétence et coordination à l'échelon fédéral et cantonal

### a) Etat actuel à l'échelon fédéral

De manière plutôt ponctuelle que systématique et coordonnée, plusieurs organismes fédéraux ont pour mission de promouvoir l'intégration de la population étrangère.

- En tête de liste figurent les activités de la Commission fédérale des étrangers (CFE). A titre de commission d'experts, la CFE prend position sur des thèmes économiques, sociaux et culturels, qui sont liés à la présence des étrangers. De plus, elle rédige des rapports sur des questions particulières telles que les saisonniers, le regroupement familial, la formation des étrangers et élabore, à l'attention de différents destinataires, des recommandations visant à faciliter l'intégration. Depuis sa restructuration en 1981, la CFE assume parallèlement un vaste travail pratique, complété par d'intenses contacts avec la base en dehors des séances de la commission (p.ex. entretiens réguliers, édition de brochures et de répertoires, exécution, en collaboration avec d'autres services, de sondages et de projets propres). Il incombe par ailleurs à la CFE de jouer un rôle d'intermédiaire entre les autorités fédérales, d'une part, et les associations d'étrangers, les services d'aide aux étrangers/les commissions des étrangers dans les cantons, d'autre part. Le secrétariat de la CFE compte cinq personnes (5 postes à 100%). Administrativement, il est rattaché à l'Office fédéral des étrangers et dispose d'un crédit annuel de 150'000 francs.
- A la suite de l'institution de la Commission fédérale contre le racisme (CFRa), les mandats de la CFE et de la Commission fédérale pour les questions des réfugiés (CFR) ont été redéfinis et une répartition claire des compétences de chacune d'entre elles a été opérée. Selon l'arrêté du Conseil fédéral du 6 mars 1995, la CFE a pour mission de traiter les questions relevant de la politique d'intégration et du droit des étrangers, la CFR de s'occuper des aspects de politique d'asile et de migrations et la CFRa de considérer les affaires sous l'angle du racisme. Un comité de coordination, composé des présidents et des secrétaires des trois commissions, est chargé d'assurer un échange régulier d'informations et d'expériences, à l'exemple de l'activité du Groupe interdépartemental pour les questions de Migrations (GIM) vis-à-vis des offices fédéraux.
- La Commission fédérale pour les questions des réfugiés (CFR) est présidée par le directeur de l'ODR. Elle dispose d'un budget annuel de 10'000

francs. Il appartient à l'office d'effectuer les travaux de secrétariat. Les tâches de la CFE sont facilement dissociables de celles de la CFR, les deux commissions étant quant au fond chacune compétente pour une catégorie différente de personnes. Conformément au chiffre 2 de son mandat, la CFE est appelée à s'occuper de l'intégration des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour, y compris des réfugiés reconnus. De plus, elle doit exercer une fonction de coordination dans ce domaine. La CFR, pour sa part, est chargée des personnes en quête de protection (requérants d'asile, réfugiés de la violence), qui entrent en Suisse en vertu de la loi sur l'asile pour y chercher refuge.

- La Commission fédérale contre le racisme (CFRa) est directement subordonnée au Secrétariat général du DFI. Elle dispose d'un secrétariat occupé par trois personnes (2 postes à 100%) et, comme la CFE, d'un crédit annuel de 150'000 francs. Contrairement à la CFE et à la CFR, aucun office fédéral n'est représenté dans la CFRa. Bien qu'ayant de nombreux points communs avec l'intégration des étrangers, la discrimination raciale ne se confond pas avec elle. Les citoyens suisses peuvent aussi être victimes de racisme (p. ex. la communauté juive et "jenische", les Suisses de couleur). Au niveau des compétences, la CFRa est avant tout appelée à déployer une activité informative et préventive, tandis que la CFE, conformément à la volonté du Conseil fédéral, doit poursuivre sa tâche pratique consistant à encourager l'intégration des étrangers et à favoriser la compréhension mutuelle entre la population étrangère et indigène. A l'occasion de la campagne internationale de la jeunesse de 1995 contre le racisme, le Conseil fédéral a mis à disposition le montant unique de 1,2 million de francs.
- L'Office fédéral des étrangers (OFE) et l'OFIAMT, en tant qu'offices fédéraux disposant d'un pouvoir d'exécution, traitent en priorité des deux premiers piliers de la politique suisse à l'égard des étrangers. Ils s'occupent de questions d'intégration dans la mesure où celles-là sont abordées au sein d'organisations internationales ou lors d'entretiens interétatiques. L'OFIAMT contribue par ailleurs à la promotion de l'intégration au moyen de subventions, comme le prévoient la loi fédérale sur la formation professionnelle et l'assurance-chômage. En 1994, cet office a alloué quelque trois millions de francs pour le soutien à la formation professionnelle des adultes, axée spécifiquement sur les besoins des étrangers, et pour des cours d'intégration en faveur de jeunes de langue étrangère en âge de postscolarité. A l'OFIAMT, deux personnes sont engagées à temps partiel dans cette tâche. L'offensive pour le perfectionnement de la Confédéra-

tion, interrompue prématurément en 1994, a permis de soutenir au total 38 projets de formation professionnelle des étrangers (4,2 millions de francs). L'aide apportée par l'assurance-chômage sert avant tout à financer, dans plusieurs lieux, des cours de langue pour les chômeurs étrangers.

L'OFIAMT entend tenir davantage compte des difficultés que ceux-ci rencontrent au moment de réintégrer le monde du travail, en introduisant des options spécifiques et coordonnées dans ses prochains programmes d'occupation. Il n'est pas possible d'avancer ici des chiffres quant aux frais et aux moyens en personnel que requiert ce projet. La CFE et les deux offices fédéraux OFE et OFIAMT travaillent en étroite collaboration. Ces deux offices sont représentés dans toutes les séances de commission de la CFE. Pour sa part, le secrétaire de la commission participe aux séances hebdomadaires de direction de l'OFE et oeuvre au sein de plusieurs organes de l'OFIAMT.

- L'Office fédéral des réfugiés (ODR), s'intéresse aux questions d'intégration dans les limites des mesures d'assistance aux réfugiés. Pour soutenir les projets d'intégration à l'attention des réfugiés reconnus, il dispose d'un montant annuel de trois millions de francs. Actuellement, entre 20 et 25 projets de diverse nature sont financés (alphabétisation, cours complémentaires de langue et culture d'origine, formation des parents, cours de langue, offices d'orientation, etc.). A l'ODR, le traitement des demandes de subventions relève de la responsabilité d'une personne. Elle est secondée dans sa tâche par un groupe de spécialistes, composé de représentants des oeuvres d'entraide ainsi que d'autres experts. En application de l'article 48 de l'ordonnance sur l'asile 2, la Confédération peut également, depuis 1994, soutenir financièrement, en plus des projets en faveur des bénéficiaires du permis annuels, également des projets pour des réfugiés titulaires d'une autorisation d'établissement. Le taux de subvention est de 80, respectivement de 50% des frais imputables selon le règlement. L'ODR est autorisé à octroyer des montants jusqu'à concurrence de 300'000 francs; pour des projets plus onéreux, la décision relève de la compétence du DFJP.
- A la suite d'une intervention de la CFE, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a intégré la population étrangère dans ses campagnes de prévention du sida dès 1987. Le programme soutenu initialement par la CFE a été progressivement amplifié et intégré à la campagne de prévention des toxicomanies et de promotion de la santé. En 1995, l'OFSP a créé le poste de délégué pour les migrants. Le travail d'analyse concernant le sida et les stupéfiants a été transféré à l'Institut tropical suisse, lequel reçoit de

l'OFSP un montant annuel d'un million de francs à cet effet. Ces fonds ont notamment permis à l'Institut tropical d'engager, à temps partiel, des représentants des cultures italienne, espagnole, portugaise, brésilienne, turque et albanaise (4,6 postes à 100%). L'OFSP dispose par ailleurs d'un crédit d'un demi-million de francs pour élaborer des projets centrés sur la promotion de la santé en faveur de la population étrangère. Un poste à mi-temps de durée limitée, financé par l'OFSP et affecté aux travaux de recherche dans le domaine de la santé a été créé au Forum pour l'étude des migrations à Neuchâtel.

- Les offices fédéraux suivants peuvent également contribuer, sous une forme ou une autre, à l'encouragement de l'intégration: l'Office fédéral des assurances sociales (conventions bilatérales), l'Office fédéral de l'éducation et de la science (questions scolaires / programme d'éducation Leonardo da Vinci de l'UE), le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (cofinancement de projets, à compter du deuxième semestre 1996, visant la promotion de l'égalité dans la vie professionnelle et la réintégration professionnelle). En ce qui concerne la scolarité des élèves étrangers, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, CDIP, est appelée à établir, pour l'ensemble de la Suisse, des lignes directrices et des mesures de coordination (cf. page 23). Pour sa part, la Fondation Pro Helvetia est disposée à cofinancer, à certaines conditions, des projets de perfectionnement et d'animation socioculturelle destinés aux étrangers. Il incombe à la CFE d'examiner au préalable de telles demandes de financement et d'établir un préavis à l'intention de la fondation. Les directives en vigueur étant très restrictives, elles empêchent souvent le soutien de projets très porteurs au plan de la politique d'intégration. Cela explique notamment pourquoi un si faible nombre de projets ont pu bénéficier d'un soutien financier ces trois dernières années.

#### b) Les organes responsables à l'échelon cantonal

- Dans les cantons, nombre d'organismes et de particuliers contribuent à promouvoir l'intégration, sous des formes diverses, de manière permanente ou occasionnelle. Dans ce contexte, il faut mentionner les prestations des entreprises et des syndicats. Faire, ne serait-ce qu'approximativement, l'énumération de tous les milieux impliqués dans cette démarche relève de l'utopie, tant le bénévolat, notamment parmi les responsables des associations d'étrangers, était surtout fréquent dans les premiers temps. La volonté d'accomplir un tel engagement régresse visiblement, phénomène qui semblerait s'expliquer par le manque chronique de soutien et de recon-

naissance. Il ne s'agit pas uniquement ici d'aide financière, mais également de soutien logistique et psychologique. Sans une plus grande professionnalisation du travail d'intégration, il sera à l'avenir difficile d'agir avec efficacité.

- Une partie considérable du travail d'intégration est effectuée par les quelque 40 services d'aide aux étrangers cantonaux, régionaux ou locaux. Il s'agit d'organisations ou d'institutions de droit privé ou public, qui déploient leur activité sous des appellations telles que communauté de travail, service pour les étrangers, centre de rencontres, d'informations ou de coordination. Ces services ne sont pas également répartis dans les différents cantons. 15 d'entre eux disposent d'un service actif à l'échelon cantonal, 4 possèdent un service dont l'action a un rayonnement local, tandis que dans les plus petits cantons surtout, pareille organisation est inexistante. Les prestations offertes par les services d'aide aux étrangers varient selon les moyens disponibles, à savoir: conseil individuel, cours de langue et de perfectionnement, séances d'information pour les Suisses et les étrangers, relations publiques, transmission d'adresses d'interprètes et de traducteurs, participation à la conception d'émissions spéciales pour les radios locales, parution de publications et de bulletins d'informations, examen de questions spécifiques au sein de groupes de travail, perfectionnement réservé aux assistants sociaux et au corps enseignant. Les services d'aide aux étrangers s'efforcent en général de poursuivre leurs buts en sollicitant la collaboration des autorités cantonales et locales, des Eglises, des partenaires sociaux et des groupements d'étrangers. Ils encouragent par ailleurs les initiatives individuelles ou les coordonnent. Dans la majorité des cas, ces milieux constituent aussi le principal pilier financier de l'organisation. Les 40 services d'aide aux étrangers emploient environ 140 personnes à temps partiel (près de 65 postes à 100%) et ont un budget annuel d'au moins 8 millions de francs, dont 2,5 millions sont alloués par les cantons et 3,2 millions par les communes. On estime que les employeurs versent une contribution de 0,5 million et les Eglises nationales de 0,7 million de francs. De nombreux services d'aide aux étrangers disposent de très modestes moyens. D'autres, très peu nombreux, situés avant tout dans les agglomérations, sont au contraire mieux dotés en ressources humaines et en moyens financiers.
- L'intégration et l'assistance des réfugiés reconnus relève de la responsabilité des oeuvres d'entraide, du moins pour les bénéficiaires d'une autorisation à l'année. La compétence de la Confédération, comme chacun sait, s'étend seulement jusqu'au moment où l'autorisation d'établissement est

délivrée; ensuite, les cantons prennent la relève. Font exception, certaines catégories de personnes, conformément à l'article 22 de la loi sur l'asile. La Confédération ainsi qu'une partie des cantons confient aux oeuvres d'entraide affiliées à l'OSAR l'encadrement en matière d'assistance publique et la prise en charge psychosociale. Autrefois, cette réglementation avait provoqué une séparation des tâches entre les services d'aide aux étrangers et les oeuvres d'entraide. Ces deux types d'organisations ont fait leurs propres expériences selon les problèmes et les besoins de leur clientèle. En raison de chevauchements entre les secteurs des réfugiés et des étrangers (cf. page 14), cette séparation des tâches s'est assouplie ces dernières années. C'est ainsi que les oeuvres d'entraide mettent davantage l'accent sur la réalisation de mesures d'intégration combinées, destinées aussi bien aux réfugiés qu'aux autres étrangers.

- Les mesures d'intégration prises jusqu'ici dans le secteur scolaire peuvent généralement servir d'impulsion à d'autres niveaux (postscolarité, loisirs, vie sociale). Pour tenter de répondre aux besoins engendrés par la présence d'enfants étrangers, on a mis sur pied des mesures d'encouragement, des cours conçus en fonction de l'origine de l'élève, la préparation du corps enseignant à accueillir des enfants et des parents de pays étrangers ainsi que des cours de langue et de culture du pays d'origine. Les écoles normales insèrent dans leurs programmes de formation des futurs enseignants, sous différentes formes, un volet consacré au traitement des problèmes scolaires des enfants étrangers. Au plan structurel, il convient de mentionner le rôle des préposés aux questions des étrangers, rattachés aux directions de l'instruction publique, de même que celui des commissions cantonales pour la promotion de la scolarisation des enfants étrangers. L'un ou l'autre service pédagogique spécialisé a également été créé. Afin d'éviter que les efforts déployés ne soient subitement rompus à la fin de la scolarité obligatoire - au lieu de rejaillir à d'autres secteurs sociaux -, il faut que les spécialistes engagés dans le secteur scolaire soient impliqués dans un processus d'intégration plus vaste.
- Tant les employeurs que les associations patronales et les organisations de travailleurs peuvent contribuer à une meilleure intégration des travailleurs immigrés. En 1977 déjà, la CFE a édicté de telles recommandations à l'attention des partenaires sociaux. Depuis de nombreuses années, les syndicats confient la prise en charge de leurs membres étrangers, non pas tellement à des auxiliaires, que principalement à des cadres, surtout des Italiens, des Espagnols, des ex-Yougoslaves, des Portugais et des Turcs. Forte du soutien des organisations faïtières des partenaires sociaux, la

CFE a lancé en 1982 un appel aux employeurs et aux syndicats afin qu'ils apportent leur collaboration et leur contribution financière aux services d'aide aux étrangers.

- Les opinions divergent quant au rôle que devraient jouer les associations d'étrangers, telles qu'associations de parents, clubs culturels et sportifs, missions étrangères, associations musulmanes, groupes d'entraide. Celui des centres de formation étrangers implantés en Suisse, avant tout des centres italiens, est lui généralement reconnu. La vie associative des étrangers manque souvent de transparence et de continuité du fait de fréquents changements de personnel et de l'absence de structures stables et efficaces. La quête de partenaires prêts à dialoguer peut être entravée par toutes sortes de tensions de nature politique, idéologique ou religieuse. Ces obstacles ne sauraient cependant empêcher la recherche d'occasions concrètes de collaboration. En matière d'intégration, les activités déployées par les associations d'étrangers peuvent avoir un effet aussi bien incitatif que dissuasif. Il serait par conséquent erroné de les écarter et de les marginaliser trop vite. Car ces associations ont donné la preuve de leur capacité à collaborer, notamment lors de la mise sur pied de programmes d'impulsion en faveur des ressortissants du Portugal, d'ex-Yougoslavie et de Turquie, réalisés dans le cadre de l'offensive pour le perfectionnement de la Confédération. Par une collaboration ciblée, par un soutien logistique et financier dans des situations concrètes, il est possible de renforcer les structures et la volonté de dialogue.

c) Interventions concrètes pour une meilleure coordination

- L'exigence d'une meilleure coordination est plus particulièrement en relation avec la responsabilité en matière d'intégration des réfugiés reconnus et des étrangers qui sont en Suisse au titre de la LSEE. La volonté du Conseil fédéral est de lier l'introduction d'un article d'intégration dans la loi sur les étrangers à l'attribution à la CFE de la responsabilité, à l'avenir, de l'intégration sociale de toutes les personnes d'origine étrangère titulaires d'une autorisation de la police des étrangers, y compris les réfugiés reconnus. Cette compétence inclut l'examen et le préavis pour des subventions, le rôle d'intermédiaire de la CFE selon le chiffre 3 de son mandat, le traitement des questions fondamentales de politique d'intégration et la formulation de recommandations. L'attribution de la compétence en matière de promotion de l'intégration à un service unique de la Confédération est la solution la plus judicieuse en vue de la plus grande transparence et efficacité possibles. Une dispersion des responsabilités entre plu-

sieurs instances exigerait une multiplication des examens des requêtes, une clé de répartition entre travailleurs migrants et réfugiés et, par là même, davantage de coordination et d'échanges de vues. En même temps, il faut garder à l'esprit le principe d'un traitement aussi équitable que possible, qui ne remettra en aucun cas en cause les moyens affectés à des projets dans le domaine de l'asile au profit du secteur des étrangers, contrairement aux craintes des oeuvres d'entraide. De plus, l'ODR continuerait à s'occuper de l'assistance des réfugiés de la violence, des réfugiés reconnus titulaires d'un permis à l'année et des groupes de réfugiés au titre de l'art. 22 de la Loi sur l'asile. A cela s'ajoutent l'aide au retour, les programmes d'occupation mixtes et les programmes d'aide au retour avec une orientation professionnelle dans les domaines de l'asile et des réfugiés.

- L'OFIAMT continue à assumer la responsabilité de la promotion de l'intégration professionnelle dans le cadre des lois sur la formation professionnelle et sur le chômage. Les difficultés de délimitation entre ce qui est professionnel et ne l'est pas sont réduites, et donc les risques de doubles emplois. Ceux qui subsisteraient pourraient trouver leur règlement dans le contexte des contacts étroits que la CFE entretient actuellement déjà avec cet office. De semblable façon, les campagnes de prévention contre le SIDA et les problèmes de dépendance menées en direction des étrangers par l'Institut tropical de Bâle, sur mandat de l'OFSP, se poursuivront sur le même plan, compte tenu de la spécificité de la matière. Les dangers de collision entre services ne présentent pas ici de danger, contrairement à ce qui est le cas pour les questions de santé prise dans un sens global. Les projets développés à ce jour dans ce domaine touchent assez largement aux finalités de la politique d'intégration et se différencient peu des méthodes de travail des services d'aide aux étrangers, par exemple.
- L'arrêté du Conseil fédéral du 6 mars 1995 a déjà réglé la question des compétences des 3 commissions CFE/CFR/CFRa. Les mandats ont été soigneusement définis pour justement écarter tout risque de doubles emplois. Le Comité de coordination, siégeant normalement quatre fois par an, a pour fonction de clarifier les questions qui restent ouvertes et, en même temps, de servir de plate-forme pour d'éventuelles activités communes. C'est ainsi que les actions contre le racisme liées à des questions d'intégration doivent être traitées en étroite collaboration avec la CFE.
- Avec l'ancrage de la CFE dans la LSEE, le Conseil fédéral veut fournir à la Commission la base légale requise pour lui permettre de remplir les tâches en relation avec l'article d'intégration. Le projet d'article 25a donne la

faculté à la Commission de prendre position sur l'établissement et sur l'octroi de demandes de subsides. Une telle compétence se justifie sous différents points de vue. La CFE est le service fédéral qui a, d'une manière générale, conduit depuis 1970 les affaires relevant de la politique d'intégration, et qui a exercé une fonction de coordination à cet effet. Elle s'est engagée avec l'OFIAMT et Pro Helvetia dans des projets concrets, accomplissant dans ce contexte un travail d'expert. Sa vaste représentativité et ses nombreux contacts avec les milieux les plus variés ont fait leurs preuves, tout comme sa collaboration avec de nombreux services fédéraux. La Commission a pareillement recherché, à maintes reprises, à collaborer avec les oeuvres d'entraide. L'OSAR est représentée dans la CFE depuis 1993 par le chef de son secteur « Intégration ». Parallèlement, des discussions se sont déroulées à plusieurs occasions entre délégations des oeuvres d'entraide et de la CFE. Enfin, les réunions régulières qu'elle organise avec les services d'aide aux étrangers sont également ouvertes aux services régionaux pour les migrations des oeuvres d'entraide.

- En qualité d'organe consultatif, la CFE pourra prendre position sur le contenu et l'opportunité de projets particuliers. Mais la décision sur un soutien financier doit être prise ailleurs, pour des raisons formelles. Ainsi se pose une nouvelle fois la question du rattachement administratif de la CFE. Trois solutions concrètes entrent ici en ligne de compte, et conduisent à accorder la préférence à l'option d'un office spécifique de l'Administration fédérale, si l'on se place du point de vue de la politique d'intégration.<sup>4</sup>

⇒ Création d'un (petit) office pour l'intégration. Cela permettrait de mettre le mieux en évidence que le travail d'intégration est un pilier spécifique, et d'égale valeur, de la politique suisse des étrangers. Le signal attendu passerait ainsi de manière optimale au sein de l'Administration fédérale, tout comme dans les cantons, les communes et auprès du public. Un autre argument qui milite en faveur d'un office fédéral autonome est, enfin, la spécificité de la promotion de l'intégration qui transcende les clivages entre les disciplines, les offices et les départements. La CFE lui serait rattachée, de la même manière qu'actuellement la Commission fédérale pour les questions des réfugiés à l'ODR.

---

<sup>4</sup> L'OFIAMT doute de l'opportunité d'un office spécifique et préfère la variante II, c'est-à-dire le retour au Secrétariat général du DFJP. L'OFE renvoie aux avantages que présenterait, de son côté, la création d'une division principale de l' »Intégration ».

⇒ Retour de la CFE au secrétariat général du DFJP, comme c'était le cas avant 1983. On pourrait prendre pour modèle la Commission fédérale du cinéma, qui préavise les demandes de subventions pour l'encouragement de la production cinématographique à l'attention de la Cheffe du DFI, qui prend la décision formelle. Il est possible de tenir ainsi compte du point de vue des oeuvres d'entraide, qui craignent que le transfert à la CFE de la responsabilité de l'intégration des réfugiés reconnus n'entraîne certains désavantages. Certes, cette solution assurerait l'autonomie du travail d'intégration, mais celle-ci serait moins évidente de l'extérieur. En l'occurrence, la possibilité de désigner un Délégué pour les questions d'intégration n'est pas à écarter

⇒ Constitution d'une division principale « Intégration » dans un office fédéral déjà existant, par exemple l'Office fédéral des étrangers/OFE. Une telle division principale devrait disposer de larges compétences de manière à être autonome et à être en mesure d'agir vers l'extérieur. Il convient de rester en particulier attentif, à cet égard, à l'inévitable situation de concurrence qui se manifeste souvent entre les trois piliers de la politique des étrangers. D'un autre côté, cette variante aurait un effet positif sur la mise en oeuvre de l'ensemble des tâches relevant du domaine des étrangers et corrigerait l'étiquette d'organe repoussoir de l'OFE. Si la perspective d'un transfert de la section naturalisation à l'OFE - dont il a été question dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration - venait à se concrétiser, on est en droit d'espérer un surcroît de synergie du rattachement de l'intégration à l'OFE.

- Une coordination accrue aux fins d'une meilleure transparence et efficacité ne s'impose pas seulement au niveau fédéral, mais aussi impérativement dans les cantons et les grandes villes. L'art. 25a LSEE du projet de loi stipule que la Confédération n'attribuera, en règle générale, des contributions qu'à la condition que les cantons, les communes ou des tiers participent au financement. Il est, en outre, prévu d'accorder une attention particulière à l'avis des autorités cantonales ou communales sur l'urgence et l'opportunité des projets cantonaux et régionaux. C'est pourquoi il faudra désigner des services ou des personnes de contact qui auront une fonction d'intermédiaires. Les cantons et les communes ont ici la responsabilité d'édicter les règles permettant de tenir le mieux compte de leur situation propre. Compte tenu des risques potentiels de conflits d'intérêts, il ne serait pas indiqué que, soit les autorités du marché du travail, soit celles de la police des étrangers se chargent de cette tâche. En revanche, leur parti-

icipation accrue dans l'encouragement de l'intégration serait bienvenue. On se référera ici aux structures mises en place pour l'école ou aux délégués des Länder allemands. Il existe aujourd'hui en Suisse des délégués des étrangers officiels dans quelques villes (par ex. Thoune) et dans le canton de Neuchâtel. On considère généralement que leur action est efficace et qu'elle fait avancer les choses. Il est donc nécessaire de porter une attention toute particulière à l'institution des délégués des étrangers. Les services d'aide aux étrangers sont pareillement en mesure de tenir le rôle d'intermédiaires. Une grande majorité d'entre eux assument déjà des tâches de coordination dans les cantons ou dans les villes, que ce soit à titre officiel ou spontanément, de la même façon que la CFE au plan fédéral. Le DFJP s'est adressé, à diverses reprises, aux cantons par voie de lettres-circulaires, comme en 1974 et 1983, pour les encourager à constituer des services d'aide aux étrangers et à leur accorder le soutien nécessaire.

## 8. Aspects relatifs au financement et aux effectifs

On ne dispose pas de plus de données sur l'étendue des mesures d'intégration et sur les moyens financiers mis en oeuvre à ce jour. Ils se concentrent pour l'essentiel dans les secteurs de l'école et de la formation professionnelle. Tous deux ne seront que marginalement affectés par l'article d'intégration dans la LSEE, car ils ressortissent soit de la loi fédérale pour la formation professionnelle, soit principalement de la responsabilité des cantons et des communes. Des données précises sur les engagements de la Confédération figurent sous chapitre 7, let.a. Une enquête de début 1996 indique que le total des budgets des services d'aide aux étrangers et des commissions des étrangers, d'environ huit millions de francs, représentent un ordre de grandeur des moyens consacrés dans les cantons à l'intégration sociale, en dehors de la scolarisation et de la formation professionnelle. Cette somme ne se répartit de loin pas équitablement entre eux, même quand on met les budgets en relation avec l'effectif des étrangers. Il s'agit là d'un élément dont il faudra tenir compte dans l'attribution des soutiens financiers.

C'est le Parlement qui fixera chaque année, en vertu de l'art. 25a, chif. 3, la somme maximale de la contribution de la Confédération pour des aides générales ou pour des projets en faveur de l'intégration. Le Message du 4 décembre 1995 du Conseil fédéral signale qu'il est difficile d'avancer un montant bien précis à l'heure actuelle. Compte tenu de la situation financière de la Confédération, on pourrait se référer ici, comme ordre de grandeur, à une somme de 15 millions de francs, y compris les trois millions consacrés actuellement à des projets d'intégration dans le secteur des réfugiés. Dix des quinze millions seraient destinés à la participation à des projets pour les étrangers et les réfugiés et cinq millions à des formes de contributions générales. Ces dernières iraient d'une part à la promotion de l'intégration dans les cantons et les villes déjà engagés dans celle-ci et, d'autre part, à ceux qui accusent un déficit évident en vue de les encourager à faire davantage. Il convient d'observer, à cet égard, que la réalisation du présent concept d'intégration n'est possible que grâce à un engagement général supérieur et à une meilleure coordination de la part des cantons et des communes.

La Confédération devrait pouvoir compter sur un effectif de 10 à 12 personnes. Sur la base de l'effectif actuel de cinq personnes du secrétariat, il faudrait prévoir une augmentation de 5 à 7 unités, pour traiter les demandes de subventions, pour s'engager dans un travail d'intégration ethnocentrique, pour l'intensification des activités d'information et de médiatisation ainsi que sur le plan du développement des contacts et de la coordination.

Compte tenu des besoins réels d'encouragement à l'intégration, il serait nécessaire d'investir un montant bien supérieur à 15 millions de francs. D'ailleurs, la question du financement et des ressources humaines ne saurait être dissociée de celle des dépenses fédérales pour les deux autres piliers de la politique des étrangers de même que pour le domaine de l'asile. Ainsi, les frais d'assistance supportés par la Confédération pour les requérants d'asile et pour les admissions provisoires ainsi que pour les réfugiés reconnus, jusqu'au moment de l'autorisation de séjour, s'élevaient en 1995 à 523 millions, respectivement à 139 millions de francs. Dans son rapport sur les migrations de mai 1995, Peter Arbenz estime qu'il serait possible et souhaitable, grâce à une meilleure coordination, de procéder à une redistribution des moyens déjà engagés, afin de maintenir l'ensemble des coûts au même niveau. A ses yeux, il faudrait investir davantage, aussi bien pour promouvoir l'intégration de la population étrangère en Suisse que pour aider les réfugiés sur place.