

Université de Neuchâtel
Faculté des Lettres et sciences humaines

**La mise en œuvre des Programmes d'intégration cantonaux
(PIC) : quel degré d'implication des entités administratives
communales et cantonales ?**

Analyse comparative des pratiques dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel

Muriel Chiffelle

Mémoire de Master en Science sociales, orientation Migration & Citoyenneté
Janvier 2018

Directeur de mémoire : Prof. Gianni D'Amato

Experte : Denise Efionayi-Mäder

Assistante : Samantha Dunning

Remerciements

La rédaction d'un mémoire de Master est une expérience stimulante au cours de laquelle des difficultés surviennent parfois, c'est pourquoi je tiens à remercier chaleureusement les personnes qui m'ont soutenue et m'ont aidée à avancer.

Mes remerciements s'adressent tout d'abord à mon directeur de mémoire, Monsieur Gianni D'Amato, dont les conseils avisés m'ont permis de suivre la bonne direction. Un merci particulier à Samantha Dunning dont les commentaires, toujours très pertinents, ont révélé de nouvelles pistes à explorer.

Je remercie également Madame Denise Efionayi-Mäder d'avoir accepté d'être l'experte de ce travail.

Ce mémoire n'aurait pas vu le jour sans toutes les personnes qui ont consenti à me rencontrer. Je tiens à adresser ici mes plus vifs remerciements à Mesdames Céline Maye, Amina Benkais-Benbrahim, Katja Blanc, Sarah Honsberger, à Monsieur Pascal Vurlod ainsi qu'à la personne ayant répondu au nom de la ville de Lausanne.

Enfin, un immense merci à Sophie, Sonia, Johanna et Nelson pour leur soutien et leurs précieux conseils.

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I INTRODUCTION ET QUESTIONNEMENT.....	1
1 Introduction.....	2
2 Problématique et question de recherche.....	3
PARTIE II CADRE THÉORIQUE & POLITIQUE D'INTÉGRATION.....	5
3 Cadre théorique.....	6
3.1 Définition des concepts.....	6
3.1.1 <i>La notion d'assimilation.....</i>	<i>6</i>
3.1.2 <i>Le concept d'intégration.....</i>	<i>7</i>
3.2 Une définition plus précise de l'intégration.....	8
3.3 Les différentes dimensions de l'intégration.....	9
3.4 Les sphères d'intégration.....	9
3.5 L'influence de la société d'accueil sur la politique d'intégration.....	11
3.5.1 <i>Définition de la notion de politique publique.....</i>	<i>12</i>
4 La politique d'intégration en Suisse.....	14
4.1 Introduction.....	14
4.1.1 <i>Evolution historique de la politique d'immigration suisse.....</i>	<i>15</i>
4.2 Approche historique : les premiers jalons de la politique d'intégration.....	20
4.3 Approche juridique : l'apparition de la notion d'intégration dans le droit.....	23
4.3.1 <i>Le développement des bases juridiques.....</i>	<i>24</i>
4.4 Approche politique : les différents acteurs de l'intégration.....	26
4.4.1 <i>Les variations cantonales en matière de politique d'intégration.....</i>	<i>29</i>
4.5 Les premiers projets d'intégration : la promotion de l'intégration.....	33
4.5.1 <i>Le premier programme fédéral (2001-2003).....</i>	<i>33</i>
4.5.2 <i>Le deuxième programme fédéral (2004-2007).....</i>	<i>34</i>
4.5.3 <i>Le troisième programme fédéral (2008-2011).....</i>	<i>35</i>
4.6 Le développement progressif des programmes d'intégration cantonaux (PIC).....	36
PARTIE III ETUDES DE CAS ET ANALYSE DES RÉSULTATS.....	38
5 Méthodologie.....	39
6 Etudes de cas.....	41
6.1 La politique d'intégration du canton de Neuchâtel.....	41

6.1.1	<i>Introduction</i>	41
6.1.2	<i>Les acteurs de l'intégration</i>	42
6.1.3	<i>L'orientation de la politique d'intégration cantonale</i>	43
6.1.4	<i>Les mesures d'intégration mises en œuvre</i>	44
6.1.5	<i>Le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) pour la période 2014-2017</i>	46
6.2	La politique d'intégration du canton de Vaud	48
6.2.1	<i>Introduction</i>	48
6.2.2	<i>Les acteurs de l'intégration</i>	50
6.2.3	<i>L'orientation de la politique d'intégration cantonale</i>	52
6.2.4	<i>Les mesures d'intégration mises en œuvre</i>	53
6.2.5	<i>Le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) pour la période 2014-2017</i>	55
7	Etude empirique	57
7.1	Présentation des résultats	57
7.1.1	<i>Axe I : l'implication dans la politique d'intégration</i>	57
7.1.2	<i>Axe II : le degré de responsabilité dans cette politique</i>	60
7.1.3	<i>Axe III : l'existence d'un réseau de contacts et de partenaires</i>	62
7.1.4	<i>Axe IV : la capacité d'action de l'entité administrative concernée</i>	64
7.2	Interprétation des résultats	67
8	Les relations entre les autorités cantonales et communales en charge du PIC	70
9	Conclusion	72
10	Bibliographie	74
11	Annexes	81

Liste des abréviations

AELE	Association économique de libre échange
ANA	Programme cantonal d'accueil des nouveaux arrivants
al.	alinéa
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP ; RS 0.142.112.681).
art.	article
BCI	Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme
BDE	Bureau du délégué aux étrangers
BLI	Bureau lausannois pour les immigrés
CCCI	Chambre cantonale consultative des immigrés
CCI	Centres de compétence « Intégration »
CCIS	Centre de consultations et d'informations sociales et médiations socioculturelles
CCSI	Commission consultative Suisses-immigrés
CFE	Commission fédérale pour les étrangers
CFM	Commission fédérale des migrations
CFR	Commission fédérale contre le racisme
CICM	Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle
CLI	Commission lausannoise pour l'intégration
COSM	Service de la Cohésion multiculturelle
CSIR	Centre social d'insertion des réfugiés
CSP	Centre Social Protestant
Cst.	Constitution
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
CTI	Commission tripartite d'intégration
CTIE	Communauté de travail pour l'intégration des étrangers
DEAS	Département de l'économie et de l'action sociale
DEIS	Département de l'économie, de l'innovation et du sport
EPER	Entraide Protestante Suisse
EVAM	Etablissement vaudois d'accueil des migrants

FEEL	Forum des étrangers et des étrangères de Lausanne
FF	Feuille fédérale
FLI	Fonds lausannois d'intégration
ibid.	ibidem
JECOS	Service de la jeunesse et la cohésion sociale
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31).
let.	lettre
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; 142.20).
LIEPR	Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 23 janvier 2007 (LIEPR ; RSV 142.52).
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE ; RS 142.20).
LN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN ; RS 141.0).
ODM	Office fédéral des migrations
ODR	Office fédéral des réfugiés
OIE	Ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) / Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PIC	Programmes d'intégration cantonaux
PPiN	Projets et programmes d'importance nationale
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique des lois fédérales
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SLR	Service de lutte contre le racisme
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne

PARTIE I

INTRODUCTION ET QUESTIONNEMENT

1 Introduction

En Suisse, la question de l'intégration des populations étrangères n'est pas nouvelle : pourtant, les politiques publiques inhérentes à l'intégration des étrangers sont relativement récentes (Bigler 2012). Il faut dire que la politique visant à limiter l'entrée des ressortissants étrangers sur le territoire helvétique (politique d'immigration) reste prioritaire jusque dans les années 1980 : de nombreuses initiatives, qu'elles proviennent des autorités fédérales ou des mouvements xénophobes notamment, sont lancées et, pour certaines, aboutissent (Mahnig 2005). Alors que les autorités fédérales perçoivent l'intégration des immigrés comme étant une nécessité dès les années septante déjà, il faut attendre les années 1990 pour que le Conseil fédéral envisage des mesures d'intégration (Bigler 2012). Ces dernières sont principalement destinées aux étrangers déjà présents sur le territoire (réfugiés reconnus, admis provisoires, ressortissants de la Communauté européenne et de l'AELE)¹. Quant aux collectivités étrangères et aux mouvements de soutien aux immigrés, ils agissent en faveur de l'intégration de la population étrangère dès les années soixante en demandant davantage de droits (sociaux, économiques, politiques) pour les étrangers résidents en Suisse (Facchinetti 2012). Avec le développement de bases légales à la fin des années 1990 (art.25a LSEE) et au début des années 2000 (OIE, LEtr), la Confédération commence véritablement à soutenir et à promouvoir l'intégration de la population étrangère (Bigler 2012). Une dynamique qui, dès l'année 2001, permet le développement de plusieurs programmes fédéraux. Ces derniers visent à soutenir des projets et des mesures inhérents à l'intégration ainsi qu'à développer des infrastructures correspondantes (centres de compétence « intégration », centres d'interprétariat, services de délégué à l'intégration, etc.) (ODM 2006 ; ODM 2007). Avec l'arrivée des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014, l'implication de chaque canton helvétique dans la politique d'intégration devient une réalité (SEM 2016). Désormais, l'intégration est une tâche partagée par la Confédération, les cantons, les communes de même que les partenaires sociaux, les organisations non-gouvernementales et les organisations d'étrangers (art. 53, al.5 LEtr).

Cette brève introduction est suivie par la présentation de la problématique et de la question de recherche. Puis nous entamons la deuxième partie de ce travail (*CADRE THÉORIQUE & POLITIQUE D'INTÉGRATION*) divisée en plusieurs sections qui s'articulent. Nous présentons

¹ Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF, pp.316-348.

tout d'abord un cadre théorique dans lequel nous nous penchons sur les notions « d'assimilation » et « d'intégration », en développant davantage le concept d'intégration. Nous retraçons ensuite de manière très brève l'évolution de la politique d'immigration suisse depuis la fin du XIXe siècle, avant de nous intéresser plus longuement à la politique d'intégration proprement dite par le biais de plusieurs approches (historique, juridique et politique). Nous évoquons également les différents programmes de promotion de l'intégration qui ont précédé les Programmes d'intégration cantonaux (PIC). La troisième partie (*ETUDES DE CAS ET ANALYSE DES RÉSULTATS*) débute par la présentation de la méthodologie utilisée dans cette recherche. Dans un deuxième temps, nous développons une étude de cas pour chaque canton puis nous présentons nos résultats afin de mettre en lumière les différences de pratiques entre les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Avant d'arriver à la conclusion, nous proposons encore une discussion autour des relations entre le canton et ses communes dans la politique d'intégration actuelle ².

2 Problématique et question de recherche

En Suisse, la question de l'intégration recouvre des réalités multiples, impliquant un très grand nombre d'acteurs et de mesures. Chaque canton semble avoir, en termes d'intégration, sa propre histoire et des pratiques qui lui sont spécifiques, c'est pourquoi le présent travail se focalise sur la Suisse romande, et plus particulièrement sur deux cantons : Neuchâtel et Vaud. En effet, chacun à sa manière, ces deux cantons ont été des pionniers en Romandie dans ce domaine (droit de vote, loi sur l'intégration, etc.). Dès le départ, les deux cantons ont adopté une « stratégie » différente en matière d'intégration et de prévention du racisme : si le canton de Neuchâtel a opté pour une pratique qualifiée de « pluraliste », celle du canton de Vaud a été désignée comme appartenant au modèle dit « différentialiste » (Cattacin & Kaya 2001). Au fil des années, les pratiques des deux cantons ont cependant évolué. En 2014, la Confédération a imposé à l'ensemble des cantons, par le biais des Programmes d'intégration cantonaux (PIC), des objectifs communs en termes d'intégration et de prévention du racisme. Toutefois, chaque canton dispose d'une certaine marge de manœuvre dans la gestion de son PIC, ce qui mène à des pratiques différenciées, notamment auprès des entités administratives en charge de ces programmes. Cette différence de pratique constitue le cœur de notre question de recherche. En

² Tout au long de ce travail, le genre masculin est utilisé comme générique (valeur neutre), afin de ne pas alourdir le texte et, par conséquent, de faciliter la lecture.

effet, nous souhaitons répondre à l'interrogation suivante : *quel est le degré d'implication des divers acteurs administratifs³ dans la mise en œuvre du PIC et quel(s) effet(s) cela a-t-il sur la politique d'intégration « globale » du canton ?* En outre, cela permet-il d'expliquer que les pratiques divergent entre les cantons de Vaud et de Neuchâtel, alors que chacun applique les mêmes objectifs fédéraux par le biais des PIC ? Nous nous intéressons en effet à la marge de manœuvre dont disposent ces acteurs administratifs –qu'ils oeuvrent au niveau communal ou cantonal– et aux conséquences qui en découlent pour la politique d'intégration cantonale. En prenant en compte les services administratifs communaux et cantonaux, nous voulons souligner l'articulation des pratiques communales et cantonales en matière de politique d'intégration. En effet, la politique publique d'intégration se retrouve à ces deux échelons, surtout après l'impulsion donnée par la Confédération avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les étrangers (LEtr) en 2008 et la mise en place des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014. Dans l'optique de répondre aux questions présentées précédemment, nous avons interrogé les délégués cantonales à l'intégration des cantons de Neuchâtel et de Vaud ainsi que les responsables chargés des questions d'intégration au sein de quatre communes : le Locle (NE), la Chaux-de-Fonds (NE), Yverdon-les-Bains (VD) et Lausanne (VD). Nous nous sommes volontairement limités à un échantillon composé d'acteurs administratifs, laissant de côté les différentes organisations et associations actives dans l'intégration de la population étrangère et de la cohésion sociale, bien que ces dernières constituent des partenaires importants lors de la mise en place des mesures et des projets d'intégration. Un panorama qui se voudrait plus complet inclurait donc les acteurs institutionnels et associatifs. En ciblant uniquement notre recherche sur les acteurs administratifs, nous souhaitons donner la parole aux principaux responsables d'un programme d'intégration (gestion, application, coordination). En outre, puisque les communes sont également impliquées dans les PIC (ce qui est une exigence de la LEtr), il nous paraît intéressant de montrer de quelle manière les administrations communales et cantonales se coordonnent au cours de la mise en place de tels programmes.

³ Par « acteurs administratifs », nous entendons les individus dont la fonction est dirigée vers les besoins de la population, notamment au sein des administrations communales (services de contrôle des habitants). Nous comprenons également dans cette catégorie les services dont les missions sont spécifiquement orientées vers la population étrangère et qui sont rattachés à un département de l'administration cantonale ou communale (ce qui est le cas pour quatre des acteurs interrogés).

PARTIE II

CADRE THÉORIQUE & POLITIQUE D'INTÉGRATION

3 Cadre théorique

3.1 Définition des concepts

Avant d'arriver à définir la notion d'intégration, nous allons d'abord nous attacher à la placer dans un contexte plus vaste regroupant plusieurs autres notions (Schnapper 2007). En effet, lorsque les premiers sociologues s'intéressent au processus d'installation des immigrants dans une société d'accueil, à la fin XIXe siècle, ils privilégient le terme « d'assimilation ». Toutefois, lorsque les dimensions « culturelle » et « sociale » de l'assimilation sont mises à jour dans les années 1960, de nouveaux termes font leur apparition. Ainsi, la dimension culturelle, caractérisée par « l'adoption des traits culturels » de la société d'accueil (Schnapper 2007), est qualifiée d'« acculturation », d'« assimilation », d'« assimilation culturelle » ou encore d'« intégration culturelle ». Quant à la dimension sociale, qui a trait à la participation à la société, elle se voit attribuer les termes d'« assimilation structurelle », d'« assimilation sociale », d'« intégration », « d'intégration structurelle » ou d'« intégration sociale » (Schnapper 2007). Nous allons à présent apporter une définition sociologique plus précise des termes « *assimilation* » et « *intégration* » puisqu'ils ont été utilisés dans les discours politiques en Suisse⁴.

3.1.1 La notion d'assimilation

Le terme « assimilation » se réfère au processus de « faire devenir semblable (sur le plan social et culturel) les immigrants aux membres du groupe social d'accueil, à une nation » (Boucher 2000 : 25). Les conceptions française et américaine de la notion d'assimilation divergent. Elles constituent deux courants menés par « la sociologie durkheimienne » (France) d'un côté et par « l'école de Chicago » (Etats-Unis) de l'autre (Cohen 1999)⁵. Dans la conception française, l'assimilation induit pour les étrangers de renoncer à leur culture d'origine et d'adopter celle du pays dans lequel ils se trouvent. Cela peut se traduire par l'apprentissage de la langue du pays et de ses coutumes (Boucher 2000). Peu à peu abandonnée par les chercheurs français en raison de connotations négatives liées notamment au colonialisme, la notion d'assimilation a connu une trajectoire différente aux Etats-Unis. D'abord développé dans les travaux des chercheurs

⁴ Nous laissons de côté le concept d'acculturation et celui d'insertion, bien qu'ils soient également utilisés par les chercheurs lorsqu'ils évoquent l'adaptation et l'insertion des individus dans une société qui leur est nouvelle.

⁵ Il nous paraît essentiel d'évoquer en particulier ces deux grandes « écoles de pensée » concernant la notion d'assimilation.

de l'Ecole de Chicago⁶, le terme d'assimilation est compris dans une perspective interactionniste : c'est un « processus d'interpénétration et de fusion par lequel des individus et des groupes acquièrent les souvenirs, les sentiments et les attitudes d'autres individus et d'autres groupes, et [...] sont associés à eux dans une vie culturelle commune » (Park cité par Boucher 2000 : 29). Selon cette conception, les immigrants vont adopter certains éléments de la culture américaine sans pour autant renoncer aux traits de leur culture d'origine, ces derniers pouvant s'exprimer dans la sphère privée (Schnapper 2007). Les travaux des chercheurs de l'Ecole de Chicago ont permis de montrer toute la complexité de la notion d'assimilation, cette dernière se déclinant en différentes dimensions (linguistique, matrimoniale, familiale, socio-économique, etc.). Ce dont certains chercheurs français se sont ensuite inspirés afin d'analyser les processus d'intégration des immigrants (ibid.).

3.1.2 Le concept d'intégration

Le terme latin *integrare* signifie quant à lui renouveler, rendre entier (Boucher 2000). Certains chercheurs définissent « l'intégration comme le contraire de l'incohérence, de l'exclusion, de la fragmentation et de l'éparpillement » (Schnapper 2007 : 11). Cela ne nous dit pourtant pas ce que recouvre réellement le terme « intégration ». En effet, la notion d'intégration est un « concept-horizon », c'est-à-dire un outil théorique indispensable pour comprendre certaines réalités mais dont l'existence est « purement théorique », c'est-à-dire non observable (Schnapper 2007).

Afin de pouvoir étudier les processus d'intégration, les chercheurs doivent donc se pencher sur les différentes dimensions de la notion. Nous nous attacherons alors à définir le concept d'intégration en prenant en compte différents angles et en le décomposant en dimensions. En outre, bien que le terme « intégration » soit valorisé dans le langage courant, il ne fait pas l'unanimité auprès des chercheurs. Certains lui préfèrent ainsi la notion de « régulation », cette dernière véhiculant l'idée que les individus participent à l'élaboration des normes sociales. En effet, « parler de régulation, c'est insister sur le rôle actif des individus, sur les processus, les échanges et les négociations entre les individus et les divers groupes, qui conduisent à élaborer de nouvelles règles » (Schnapper 2007 : 16). Nous allons à présent nous intéresser de plus près à la notion d'intégration.

⁶ W.I Thomas, F. Znaniecki et R.Park ont notamment mené des recherches dans ce domaine (Boucher 2000). Leurs études portaient principalement sur des villes (Cohen 1999).

3.2 Une définition plus précise de l'intégration

L'intégration est un terme qui fait référence à un processus en constante évolution et non à un état ou à un résultat figé, les individus ne pouvant pas être intégrés « une fois pour toutes » (Facchinetti 2012). Processus concernant tous les individus d'une société, l'intégration fait appel à deux dynamiques⁷. En effet, la société toute entière est sujette à l'intégration (ou *intégration systémique*) lorsque les individus interagissent et partagent des valeurs et pratiques communes. Il en découle ainsi une cohésion sociale (Tabin 1999). Cette dernière implique de préserver et renforcer les liens sociaux entre les individus, c'est-à-dire de réunir « un ensemble de parties interdépendantes, complémentaires et compatibles entre elles » (Bolzman 2001 : 159). La deuxième dynamique concerne *l'intégration des migrants* à la société nationale (ou *intégration tropique*). Dans cette deuxième conception, l'intégration est vue comme l'incorporation, dans une collectivité ou dans un milieu, d'un individu ou d'un groupe de personnes venus de l'étranger (Tabin 1999). Ces deux dynamiques vont de pair, « c'est pourquoi la réflexion sur l'intégration d'individus étrangers (de non-citoyens, migrants ou issus de migrants) à une société nationale ne peut être abordée en dehors d'une réflexion sur l'intégration de la société elle-même » (Tabin 1999 : 9). Ainsi, l'intégration au sein d'une communauté ou d'un milieu constitue en quelque sorte, pour les migrants, une étape nécessaire vers une intégration plus « avancée » au sein de la société nationale. En effet, il leur faut parvenir à s'installer durablement sur le territoire national avant d'envisager de participer pleinement à la vie de la société, ce qui se révèle parfois compliqué puisque les autorisations de séjour qu'ils reçoivent sont valables pour une durée plus ou moins longue (Tabin 1999). Si l'intégration est vue comme l'affaire de tous dans l'approche classique des premiers sociologues, la sociologie des migrations et des relations interculturelles porte quant à elle un accent particulier sur l'intégration des migrants (Bolzman 2001). Les problèmes d'intégration sont vus comme étant imputables aux seuls immigrants puisque ces derniers apportent une « hétérogénéité culturelle » dans une société « présentée comme un tout largement homogène et cohésif, sans conflits importants »⁸(Bolzman 2001 : 160).

⁷ Les processus d'intégration sont dynamiques parce que « personne n'est totalement intégré » et qu'une forme de désintégration peut survenir (Schnapper 2007 : 63).

⁸ En laissant de côté la question du rôle de la société d'accueil dans l'inclusion ou l'exclusion des migrants, ces chercheurs créent un clivage entre les immigrés et la société d'accueil. En outre, ils présupposent que cette société est homogène sur le plan social et culturel, ce qui n'est pas le cas (Bolzman 2001).

3.3 Les différentes dimensions de l'intégration

Comme nous l'avons expliqué plus haut, les processus d'intégration ne sont ni observables ni mesurables. Toutefois, il est possible d'étudier les diverses dimensions de l'intégration par le biais des activités auxquelles prennent part les migrants, que cela soit dans les domaines professionnels, culturels ou sociaux notamment. Les chercheurs ont ainsi mis en évidence diverses dimensions liées à l'intégration. La distinction entre la dimension « structurelle » et la dimension « socio-culturelle » est particulièrement saillante dans les travaux scientifiques. Décrite comme « la participation aux structures socio-économiques » (Facchinetti 2012 : 62), la dimension structurelle se distingue de la dimension culturelle qui englobe quant à elle « les contacts sociaux que les membres et les organisations de minorités maintiennent avec la société [...] et les adaptations culturelles à cette société » (Vermeulen & Penninx 1994 cités par Engbersen 2003 : 61). La dimension normative de l'intégration renvoie quant à elle à la conformité par rapport aux standards sociaux et légaux du pays (Schnapper 2007). Les dimensions expressive (expression de l'identité), communicative (participation sociale) et fonctionnelle (position sociale) de l'intégration peuvent également être étudiées (Engbersen 2003 ; Schnapper 2007).

3.4 Les sphères d'intégration

Outre l'étude des différentes dimensions inhérentes à l'intégration, la proposition de Godfried Engbersen (2003) de découper différentes « sphères d'intégration » nous semble intéressante. En effet, le sociologue défend l'idée selon laquelle une politique qui a pour but l'intégration nécessite « *une stratégie d'intégration générale* » englobant les sphères du droit, de la politique, du travail, de l'habitat, de l'éducation, de la culture et de la religion (Engbersen 2003 : 63)⁹. La *sphère du droit* établit la politique d'admission sur un territoire et fixe les catégories de statuts de résidence. Ainsi, comme le souligne Engbersen, « premièrement, il y a des citoyens et des immigrants avec l'intégralité des droits inhérents à la citoyenneté ; deuxièmement, des immigrants possédant partiellement des droits sociaux et certains droits politiques (statut de « *denizen* ») ; et troisièmement, il y a des catégories possédant des droits sociaux limités ou inexistantes (particulièrement les requérants d'asile et les immigrants illégaux) » (Engbersen 2003 : 64). Les politiques d'admission définissent différents statuts de résidence, ce qui mène à une inclusion différenciée dans les autres « sphères d'intégration » (ibid.). La *sphère politique*

⁹ Le chercheur se base sur le contexte des Pays-Bas, pays décrit comme « multiculturel » et dont la politique envers les étrangers s'est peu à peu développée autour de l'intégration de ces derniers dans différents domaines de la société (Engbersen 2003).

concerne l'accès à la démocratie, c'est-à-dire aux droits politiques, notamment le droit de vote, ainsi que la participation politique de manière générale. Face à l'observation d'un taux de chômage particulièrement élevé parmi la population immigrante, la question de l'intégration dans la *sphère du travail* se pose également. En outre, le travail est souvent perçu comme un « instrument crucial d'intégration » (Engbersen 2003), bien qu'il existe un risque « d'isolement social » lorsque l'emploi confine les individus dans certains secteurs professionnels particuliers. D'où l'interrogation sur la « capacité d'intégration de la sphère du travail » (Engbersen 2003 : 65). La *sphère de l'habitat* (ou du logement) est liée à la sphère du travail dans le sens où le salaire détermine le type de logement qu'il est possible d'occuper. Ainsi, une concentration spatiale des logements d'immigrants est observée, ces derniers disposant souvent de moyens financiers davantage limités. Certains chercheurs parlent de « ségrégation spatiale » empêchant une réelle intégration sociale alors que d'autres préfèrent souligner le bénéfice apporté par un tel environnement, notamment le « développement d'activités économiques ethniques » (Engbersen 2003 : 66). L'*éducation* représente également une sphère d'intégration. Par le biais de la socialisation, c'est-à-dire l'intériorisation de certaines normes et valeurs, l'individu apprend les règles du vivre en commun. Ainsi, les membres d'une même société intègrent des idées et des sentiments similaires, ce qui permet le maintien d'une certaine homogénéité au sein de la société (Schnapper 2007). En outre, l'éducation, par le biais de la scolarité, offre la possibilité d'accéder par la suite au monde du travail. Si certains groupes de migrants bénéficient du système d'éducation, d'autres ont plus de mal à s'y intégrer. L'une des raisons d'une telle difficulté réside dans les inégalités auxquelles doivent faire face ces populations, avec pour résultat une baisse de motivation à suivre une scolarité (Engbersen 2003). Les débats sont particulièrement nourris en ce qui concerne *la culture* en tant que sphère d'intégration. Les problèmes d'intégration sont en effet souvent perçus comme découlant d'un affrontement entre cultures. De ce fait, il est demandé aux immigrants de se conformer aux « images normatives culturelles » de la société d'accueil, sous peine d'avoir par la suite des difficultés à s'intégrer dans les sphères du travail, de l'éducation et du logement. Certains chercheurs affirment que l'intégration sociale, pour pouvoir être réussie, implique que les immigrants « abandonnent leur identité culturelle spécifique et leur loyauté » envers le pays d'origine (Engbersen 2003 : 67). Une position avec laquelle les tenants de « l'approche transnationale » ne sont pas d'accord. En effet, selon eux « les processus d'intégration et la transnationalité sont interreliés » (Dahinden 2012 : 121). Ainsi, les individus ayant migré maintiennent des formes d'appartenance transnationales (Dahinden 2012) puisqu'ils entretiennent des liens avec le pays d'origine et en développent d'autres avec le pays «

d'accueil », notamment pour ce qui est des aspects culturels (Engbersen 2003). Enfin, la *religion* constitue également une sphère d'intégration. Elle permet en effet d'intégrer des individus dans un groupe à caractère religieux et de maintenir sa cohésion interne grâce à « un certain nombre de croyances et de pratiques communes à tous les fidèles » (Schnapper 2007 : 32). Un point délicat concerne l'intégration de croyants musulmans dans une société de « tradition » chrétienne, notamment à la suite des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis. Godfried Engbersen (2003) souligne le rôle potentiel que peuvent jouer les institutions islamiques dans l'intégration de leurs membres dans la société d'accueil. En permettant le maintien de liens au sein de la communauté religieuse, ces institutions offrent un soutien qui peut permettre aux musulmans de mieux s'intégrer dans la société d'accueil, notamment si cette dernière est de tradition chrétienne¹⁰ (Engbersen 2003).

Au côté de ces différentes « sphères d'intégration » qui sont visibles, il existe également ce que Engbersen (2003) appelle des « sphères bâtarde », c'est-à-dire des domaines participant à l'intégration des immigrants mais cette fois de manière invisible. L'économie informelle, le secteur du logement informel, la sphère du crime et les réseaux de contrebande représentent ces sphères informelles qui profitent aux activités illégales. S'il y a intégration, celle-ci n'est toutefois que partielle en raison du caractère informel de ces pratiques. Ainsi, un individu travaillant « au noir » est inséré dans l'économie informelle sans toutefois être intégré dans la sphère du travail formelle et légale (Engbersen 2003).

Les diverses sphères que nous venons de citer montrent les domaines principaux dans lesquels l'intégration des immigrants est possible et souhaitable. Autant de domaines vers lesquels les mesures d'intégration peuvent être orientées. En Suisse, les efforts liés à la promotion de l'intégration depuis le début des années 2000 ainsi que l'arrivée des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) mènent également à des mesures en lien avec ces différentes sphères (travail, formation, langue, etc.).

3.5 L'influence de la société d'accueil sur la politique d'intégration

Dans ce chapitre, nous nous sommes jusqu'à présent intéressés principalement à l'intégration du point de vue des immigrants, sans réellement souligner le rôle que joue la société « d'accueil » dans ce processus. En effet, le regard que les membres de la société d'accueil

¹⁰ Au Pays-Bas, les institutions islamiques sont présentes aux niveaux religieux (édification de mosquées), culturel (émissions portant sur l'Islam), économique (magasins musulmans) et éducatif (écoles primaires islamiques). Elles ne sont toutefois pas représentées au niveau politique (aucun parti politique musulman) ni dans le secteur des soins (Engbersen 2003).

portent sur les immigrants va influencer la politique en matière d'intégration (Dasen 2001). En Suisse, la politique menée à l'égard des étrangers a subi des orientations différentes depuis le 19^e siècle à aujourd'hui (voir le chapitre sur la politique d'intégration en Suisse). Ainsi, alors qu'une politique libérale était en vigueur au 19^e siècle (accords bilatéraux permettant la venue et l'établissement de travailleurs étrangers), l'entrée en vigueur de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en 1934 apporte un durcissement de la politique d'immigration et un changement de paradigme. En effet, les autorités mettent dorénavant en avant « la capacité de réception du pays » dans l'admission de travailleurs étrangers, ces derniers devant être munis au préalable d'une autorisation de séjour (Bigler 2012 : 37). Dès les années septante, l'intégration des étrangers prend de l'importance auprès des autorités fédérales mais il faut attendre la fin des années 1990, avec l'établissement de bases légales, pour qu'une véritable politique publique en matière d'intégration se mette en place (Bigler 2012). La promotion de l'intégration se développe au cours des années 2000, grâce à l'apparition de nouvelles bases légales (OIE, LEtr) et à la mise sur pied de programmes fédéraux d'encouragement à l'intégration (ibid.). La politique publique actuelle de la Suisse en matière d'intégration porte sur les Programmes d'intégration cantonaux (PIC) débutés en 2014.

3.5.1 Définition de la notion de politique publique

Les Programmes d'intégration cantonaux (PIC) sont des illustrations de « politiques publiques », c'est pourquoi il nous paraît important de définir brièvement la notion de « politique publique »¹¹. Bien qu'il soit délicat de définir cette notion, il nous semble que l'interprétation suivante parvient à en restituer le sens : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoening 1985 cité par De Maillard & Kübler 2015 : 10). Ainsi, la politique publique, parfois appelée *action publique*, se traduit par l'intervention d'une entité publique. Cette dernière met en place un programme contenant des mesures concrètes. En outre, toutes les décisions concernant un tel programme sont interreliées, puisqu'une politique publique repose non seulement sur certains textes de loi et se voit attribuer des financements, mais implique également une diversité en termes d'administrations et de personnel (De Maillard & Kübler 2015). Afin de mieux comprendre une politique publique, il est nécessaire de prendre en compte trois dimensions : les enjeux (domaines d'intervention), les niveaux de gouvernement ainsi que les types d'instruments déployés dans l'action publique. En effet, les

¹¹ Au vu de la diversité des approches et de la complexité du champ portant sur les politiques publiques, nous avons choisi de nous limiter à la présentation de certains éléments nous semblant représentatifs du sujet.

domaines d'intervention sont aujourd'hui très diversifiés (économie, santé, société, éducation, etc.) et l'Etat « central » travaille avec une multitude de partenaires à différents niveaux (local, national et international). Enfin, les autorités mettent en œuvre une action publique par le biais de divers instruments (planifications, recommandations, contrôles, transferts financiers, contrats, etc.). Ainsi, « la conduite des politiques publiques implique une multiplicité d'acteurs, aux horizons et ressources différents » (De Maillard & Kübler 2015 : 20).

L'élaboration d'une politique publique est l'aboutissement d'un processus constitué de plusieurs étapes (Neveu 2015). En effet, à l'origine de toute politique publique se trouve un *problème public*, c'est-à-dire un fait social perçu comme étant problématique et auquel il s'agit de remédier. L'identification d'une situation comme étant problématique constitue la première étape. Puis, les *entrepreneurs de cause* qui portent le problème public s'attachent à définir ses caractéristiques. Il leur faut ensuite justifier le bien-fondé de leur action et démontrer que leur engagement est au service du bien commun. La quatrième étape consiste à populariser le problème, c'est-à-dire informer, par le biais des médias, l'opinion publique ou les acteurs stratégiques (notamment dans la sphère politique). Enfin, lorsque le problème public est pris en charge par les acteurs politiques qui l'inscrivent à l'agenda, l'élaboration d'une politique publique débute (votations de lois, de budgets, création de services spécialisés notamment). Avant de déboucher sur une politique publique, les propositions visant à remédier au problème public doivent toutefois remplir certains critères, parmi lesquels « la faisabilité technique, l'acceptabilité en termes de valeur, l'acquiescement du public, la réceptivité des élus, et la modération budgétaire » (Kingdon 1984 cité par Neveu 2015 : 188)¹².

¹² Neveu (2015) distingue ainsi cinq étapes : *identifier, cadrer, justifier, populariser* et *mettre en politique publique*. En outre, le chercheur précise que tous les problèmes publics ne suivent pas forcément cette séquence d'étapes ou ne le font pas dans l'ordre présenté ci-dessus.

4 La politique d'intégration en Suisse

4.1 Introduction

Avant d'évoquer le sujet de la politique d'intégration développée en Suisse, nous souhaitons brièvement aborder la politique d'immigration helvétique. En effet, de nombreux auteurs (Schnapper 1992 ; Borkert & Penninx 2011) rappellent que la politique migratoire d'un pays est composée à la fois de politiques d'immigration (*immigration policy*) ainsi que de politiques inhérentes aux immigrants (*immigrant policies*)¹³. Si la première dimension, simplement appelée « politique d'immigration » concerne le contrôle des entrées et le séjour sur un territoire, la deuxième dimension, baptisée « politique d'intégration » est liée aux immigrants déjà présents et qu'il s'agit d'intégrer (Schnapper 1992). Poursuivant des buts différents, ces deux dimensions sont toutefois liées et interagissent. Durant les dernières décennies du XXe siècle, on observe ainsi, dans les pays européens, un durcissement des conditions d'entrée pour les ressortissants des Etats Tiers avec, en parallèle, la mise en place de mesures visant à intégrer la population résidente d'origine étrangère. La réduction de l'immigration va donc de pair avec la prise de conscience qu'une amélioration des mesures d'intégration est nécessaire, comme le souligne très justement cette déclaration : « sans intégration, la fermeture est inexcusable ; sans fermeture, l'intégration est impossible » (Schnapper 1992 : 33). En effet, les mesures « d'intégration » favorisant l'accès à l'emploi, aux droits civils et sociaux ne peuvent être efficaces que si elles s'appliquent à un nombre limité d'individus (ibid.).

En Suisse, différentes étapes ont mené à la mise en place d'une politique publique d'intégration, c'est-à-dire à l'élaboration « des conditions-cadre juridiques et effectives fixées par l'Etat qui favorisent, ou éventuellement entravent, le processus d'intégration »¹⁴. Après avoir retracé très brièvement la politique d'immigration helvétique, nous aborderons la politique d'intégration sous des angles historiques et juridiques, puis nous évoquerons également les différents acteurs impliqués dans les mesures et programmes d'intégration. Finalement, nous traiterons de la promotion de l'intégration proprement dite, depuis le début des années 2000 jusqu'à aujourd'hui.

¹³ Cette distinction a été opérée par Tomas Hammar. Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁴ SEM (2010). *Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010*. Berne : SEM, p. 21.

4.1.1 Evolution historique de la politique d'immigration suisse

Au cours de la seconde moitié du XIXe siècle, la Suisse connaît un contexte de forte industrialisation, de croissance démographique et d'éléments conjoncturels défavorables (disette, crise de la production agricole, mécanisation de l'industrie du textile, transformation structurelle de l'économie). Ainsi, alors qu'une part non négligeable de la population helvétique émigre, l'immigration continue de croître (7,9% de la population en 1888), faisant de la Suisse, « à la fois une terre d'émigration et d'immigration » (Arlettaz 2013 : 15). Dans les années 1850, la Confédération helvétique conclut des accords bilatéraux¹⁵ afin de pouvoir recourir massivement à une main-d'œuvre étrangère provenant principalement d'Allemagne, de France, d'Autriche et d'Italie (Piguet 2013). En parallèle, la Confédération commence à intégrer les Suisses dans un espace national suite à la création de l'Etat fédéral en 1848 : ces derniers sont reconnus comme des citoyens possédant des droits et des devoirs et ayant la possibilité de bénéficier d'une protection sociale. « L'appartenance nationale [devient ainsi] un critère pertinent d'intégration » (Arlettaz 2013 : 16). A la fin du XIXe siècle, des tensions apparaissent dans la société et des courants xénophobes émergent (Niederberger 2005), les étrangers étant de plus en plus vus comme une menace (Arlettaz 2013). Alors que la « question des étrangers » fait son apparition dans les discours dès l'année 1900, la présence des travailleurs étrangers est reconnue comme étant essentielle à la bonne marche de l'économie, c'est pourquoi une partie de la classe politique « préconise une politique d'assimilation des étrangers par la naturalisation » (Arlettaz 2013 : 16).

Quelques années plus tard émerge au sein de la population suisse un sentiment de « surcharge » lié aux résidents étrangers, perçus comme « indésirables »¹⁶. Ce ressenti va mener à l'utilisation du terme *Überfremdung* (Arlettaz 2013)¹⁷. Un changement de paradigme s'opère en 1917 avec la création d'une instance de police des étrangers¹⁸ : désormais, la solution n'est plus d'assimiler les étrangers mais de mettre en place un contrôle de l'immigration grâce à l'établissement des permis de séjour et d'établissement (Arlettaz 2013). Dorénavant, la Confédération lie le séjour (qui est limité) à l'obligation de quitter à nouveau la Suisse et entend

¹⁵ Des traités bilatéraux ont été signés avec 21 autres Etats et mettent sur un pied d'égalité (à l'exception des droits politiques) les citoyens des pays signataires (Piguet 2013).

¹⁶ Lorsque la Première guerre mondiale éclate (1914), la Suisse accueille des civils fuyant le conflit, des internés, des réfractaires et des déserteurs des armées étrangères. Une population mal acceptée par les Suisses et qui pose des problèmes liés à l'emploi et à la naturalisation. A ce contexte tendu s'ajoutent les conditions de vie difficiles inhérentes à la guerre (Arlettaz 2013).

¹⁷ Il n'existe pas de traduction précise de ce terme, que l'on peut toutefois définir comme « envahissement de la Suisse par les étrangers », « emprise étrangère » ou « surpopulation étrangère » (Niederberger 2005). Certains auteurs parlent de « surétrangérisation » afin de souligner un processus également qualifié « d'infiltration » (Maillard & Taffelmacher 1999 cités par Perregaux & al. 2001 : 22).

¹⁸ Ordonnance du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers (RO 1917 989).

freiner l'établissement durable des étrangers (Niederberger 2005). Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)¹⁹ en 1934, la Confédération est tenue de préserver le marché de l'emploi, les intérêts économiques et moraux de la Suisse, tout en veillant à empêcher une surpopulation étrangère (Arlettaz 2013). Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, une pénurie de main-d'œuvre se fait sentir dans certains secteurs (agriculture, industries du textile et des machines, hôtellerie, service de maison, bâtiment). Les employeurs helvétiques recourent alors à une main-d'œuvre italienne et, en 1948, un accord est signé entre l'Italie et la Suisse (Cerutti 2005). Désormais, les autorités fédérales ont la possibilité d'augmenter ou de réduire l'effectif des travailleurs selon les besoins de l'économie (« laissez-faire libéral ») tout en limitant la mobilité de la main-d'œuvre étrangère sur le territoire national (Niederberger 2005).

Face à l'augmentation du nombre de travailleurs venus de l'étranger, la Confédération met en place, dès les années cinquante, un « modèle de rotation » (ou régime des *Gastarbeiter*) permettant le renouvellement continu des travailleurs étrangers (Piguet 2013). Ainsi, le séjour est lié à une autorisation de travail annuelle qui peut être renouvelée et le permis d'établissement s'obtient après dix ans de présence sur le territoire. En outre, le regroupement familial est soumis à des restrictions (D'Amato 2011). A la fin des années cinquante, le modèle de rotation commence toutefois à montrer des signes de faiblesse : l'Italie fait pression pour que ses ressortissants se voient accorder plus de droits (notamment par rapport au regroupement familial) et l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) enjoint la Suisse à abaisser la durée de résidence à cinq ans en vue de l'obtention d'un permis d'établissement (Niederberger 2005). Au cours des années soixante, plusieurs tentatives ont lieu afin de limiter la main-d'œuvre étrangère, accusée de provoquer une surchauffe de l'économie (montée des prix) découlant de sa consommation de biens et de services ainsi que de l'occupation de logements (Piguet 2013). En 1963, une première mesure de « plafonnement simple » est édictée : elle stipule que seules « les entreprises dont l'effectif total d'employés (Suisse et étrangers) n'excédera pas de plus de 2% l'effectif de décembre 1962 » pourront obtenir, pour l'année suivante, des autorisations de séjour pour des travailleurs étrangers (Piguet 2013 : 22). Cette mesure ne donnant pas les résultats attendus, le Conseil fédéral applique alors, dès février 1965, le système du « double plafonnement » qui limite à la fois l'effectif total des travailleurs et la main-d'œuvre étrangère. Cette fois, l'effectif des travailleurs étrangers diminue d'environ 40'000 personnes (Cerutti 2005). En outre, les autorités fédérales décrètent que l'entrée de la

¹⁹ Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE ; RS 142.20).

main-d'œuvre étrangère en Suisse n'est possible que sur présentation d'une autorisation de séjour délivrée au préalable (ibid.)²⁰.

Au début des années septante, les mouvements xénophobes lancent des initiatives populaires visant à limiter l'immigration. L'initiative « Schwarzenbach » de juin 1970 demande une limitation de la population étrangère de 10% dans chaque canton. Rejeté par le peuple, le texte constitue toutefois un tournant de la politique d'immigration car il est responsable de l'adoption d'une « politique de plafonnement global reposant sur des quotas d'admission annuels » (Piguet 2013 : 30). Cette politique des quotas signe la fin du « laissez-faire » en vigueur dans les années cinquante et soixante, tout en constituant un compromis entre les intérêts des organisations patronales, des cantons et des mouvements xénophobes (Mahnig 2005). En effet, les cantons souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre se voient accorder un contingent d'autorisations de travail, qu'ils distribuent ensuite aux entreprises (Piguet 2013). Durant toute la décennie, plusieurs autres initiatives visant à limiter ou même réduire le nombre de résidents étrangers voient le jour mais sont rejetées par le peuple (Mahnig 2005). Au début de l'année 1975, la Suisse est confrontée aux effets puissants de la crise pétrolière de 1973 et les ressortissants étrangers sont particulièrement touchés. En effet, face aux difficultés économiques qu'ils rencontrent, un grand nombre de travailleurs étrangers quitte alors la Suisse (Piguet 2013)²¹. A la fin des années septante, la population étrangère présente en Suisse a fortement diminué, ce qui affaiblit l'argument de « l'emprise étrangère » et empêche les mouvements à caractère xénophobe d'occuper l'agenda politique sur ce thème (Mahnig 2005).

Dès les années quatre-vingts, des mouvements de solidarité, des associations humanitaires ainsi que des organisations d'immigrés vont alors prendre le devant de la scène et exiger davantage de droits en faveur des étrangers ainsi qu'une meilleure intégration dans la société suisse (Mahnig 2005). L'initiative « Etre solidaire en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers » (1981) demande ainsi que davantage de droits soient accordés aux ressortissants étrangers (abolition du statut de saisonnier, renouvellement facilité du permis de séjour). En outre, les autorités fédérales présentent un projet de loi (1982) visant à modifier le droit afin que celui-ci prenne en compte la présence durable des étrangers sur le sol helvétique. Soumis à votation, l'initiative et le projet de loi sont toutefois rejetés par le peuple (Niederberger 2005).

²⁰ Lors de la renégociation de l'accord conclu avec l'Italie, les ressortissants italiens travaillant en Suisse obtiennent notamment le regroupement facilité (après dix-huit mois de séjour) ainsi que la possibilité de changer de profession. En contrepartie, le Conseil fédéral restreint l'accès à la Suisse aux seuls travailleurs munis d'une autorisation de séjour préalable (Cerutti 2005).

²¹ Les estimations tablent sur le retour au pays d'origine de 50'000 saisonniers, 25'000 frontaliers et 100'000 personnes actives possédant un permis d'établissement ainsi que les membres de leurs familles (Piguet 2013).

Face à l'augmentation des travailleurs venu de l'étranger, mais également de la proportion des réfugiés et des requérants d'asile, un groupe de travail gouvernemental propose d'instaurer un solde migratoire global (un nombre maximal d'entrées en Suisse) : une arrivée plus importante que prévue de réfugiés réduit ainsi le nombre d'admissions de travailleurs étrangers, et vice-versa. Cette proposition n'est toutefois pas retenue car elle va à l'encontre des intérêts économiques de la Suisse et de ses engagements humanitaires (Piguet 2013).

Au début des années 1990, la conjoncture économique est défavorable en Suisse et provoque un fort taux de chômage. Face à cette situation, le monde économique présente des positions divergentes par rapport à la main-d'œuvre étrangère : si certaines branches telles que l'hôtellerie, la restauration et l'agriculture souhaitent pouvoir bénéficier d'un grand nombre de travailleurs peu qualifiés, d'autres secteurs émettent le désir de faire appel à une main-d'œuvre hautement qualifiée (Piguet 2013). Dans l'optique de satisfaire les besoins en main-d'œuvre de tous les secteurs de l'économie et de calmer la peur d'une surpopulation étrangère émise par une partie de la population, les autorités fédérales proposent le « modèle des trois cercles » en 1991 (Piguet 2013). Ce dernier classe les migrants en trois catégories ou « cercles » en fonction de leur pays d'origine (Perregaux & al. 2001 ; Piguet 2013). Ainsi, le premier cercle (ou cercle intérieur) englobe les pays de la Communauté européenne et ceux de l'Association Economique de Libre Echange (AELE), permettant d'abolir de manière progressive les limitations touchant les ressortissants de ces pays et d'arriver à une libre circulation de la main-d'œuvre. Le deuxième cercle (cercle médian) comprend notamment les Etats-Unis et le Canada. Il vise à pouvoir engager de manière ciblée une main-d'œuvre très qualifiée²². Enfin, le dernier cercle (cercle extérieur) concerne tous les autres pays. A l'exception de spécialistes hautement qualifiés, le recrutement de travailleurs dans ce cercle n'est pas possible (Piguet 2013). Le modèle des trois cercles rencontre cependant des critiques (notamment au niveau de son caractère discriminatoire). En 1997, un groupe de travail propose alors un modèle d'admission différent basé sur un système à points²³ : seules les qualifications individuelles des candidats à la migration doivent être prises en compte, telles que le degré de formation, l'expérience professionnelle préalable ou le niveau de langue (Piguet 2013). Les autorités helvétiques conservent l'idée centrale de cette proposition, à savoir l'admission basée sur les

²² Pour pouvoir être inclus dans le cercle médian, les pays doivent suivre les critères suivants : respecter les droits de l'homme, avoir une « proximité culturelle » avec la Suisse, établir des relations commerciales avec la Confédération helvétique de même que de bonnes relations dans le recrutement de la main-d'œuvre (Piguet 2013).

²³ L'octroi d'un permis de séjour et d'un permis de travail dépend alors de l'obtention d'un nombre minimum de points (Perregaux & al. 2001). Ce système, inspiré de l'Australie et du Canada, laisse de côté le critère du pays d'origine lors du recrutement (Piguet 2013).

« qualifications personnelles », mais mettent en place un système d'admission binaire tenant compte du pays d'origine : les ressortissants des Etats non membres de l'Union européenne (UE) sont soumis au critère des qualifications personnelles, alors qu'un accord de libre circulation avec les pays membres de l'Union européenne est envisagé (Piguet 2013).

Au mois de juin 2002, l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)²⁴ conclu avec l'Union européenne (UE) entre en vigueur. Cet accord marque un « tournant majeur pour la politique d'immigration suisse » (Piguet 2013 : 112) puisqu'il ouvre progressivement le marché du travail helvétique aux ressortissants de l'UE. Peu à peu, la libre circulation de la main-d'œuvre se met en place (ibid.)²⁵. Alors que l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) règle l'admission des ressortissants de l'Union européenne, les autorités fédérales préparent également une loi destinée aux immigrants extra-européens. Cette nouvelle « loi sur les étrangers » (LEtr)²⁶ entre en vigueur en 2008 et énumère les critères permettant de définir les « qualifications personnelles » d'un individu (article 23 LEtr)²⁷. En février 2014, le peuple suisse accepte (par 50, 3% des voix) l'initiative populaire « contre l'immigration de masse ». Le texte demande la réintroduction de plafonds et de quotas visant à limiter la main-d'œuvre en provenance de l'Union européenne, ce qui va à l'encontre de l'accord conclu avec l'Union européenne²⁸. Les autorités helvétiques, souhaitant respecter la volonté du peuple tout en préservant l'ALCP, trouvent un compromis en décembre 2016 : il s'agit de recourir en premier lieu aux chômeurs résidants en Suisse et de mieux valoriser la main-d'œuvre que constituent les réfugiés ainsi que les personnes admises à titre provisoire. Avant d'être définitivement adoptées, les Ordonnances portant sur l'application du texte de l'initiative sont mises en consultation dès l'été 2017²⁹.

²⁴ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP ; RS 0.142.112.681).

²⁵ L'Accord sur la libre circulation contient une « clause de sauvegarde » permettant à la Suisse de réintroduire, jusqu'en 2014, des quotas en cas d'immigration « massive ».

²⁶ Loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (LEtr ; 142.20).

²⁷ La même année, la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin devient effective (Piguet 2013).

²⁸ Parlement suisse (27.09.2013). Synthèse du Message du 7 septembre 2012 relatif à l'initiative populaire « contre l'immigration de masse ». Consulté le 23 juin 2017 : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20120098>

²⁹ Communiqué du Conseil fédéral. (16.06.2017). Mise en œuvre de l'art.121a Cst : le Conseil fédéral arrête les grandes lignes des modifications d'ordonnances. Consulté le 23 juin 2017 : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-67087.html>

4.2 Approche historique : les premiers jalons de la politique d'intégration

Nous allons maintenant nous intéresser à la politique d'intégration, c'est-à-dire à « l'ensemble des dispositions prises pour définir et appliquer une volonté politique » vis-à-vis de l'intégration de la population résidente étrangère (Schnapper 2007 : 21). De manière générale, une politique d'intégration contient des mesures visant l'insertion dans différentes sphères (logement, travail, éducation mais également protection sociale) ainsi que le respect de certains droits civils et sociaux³⁰.

Au cours de la deuxième moitié du XXe siècle, les autorités helvétiques misent sur un modèle de rotation de la main-d'œuvre étrangère, et de ce fait sur un établissement de courte durée en Suisse. Toutefois, face notamment à l'intervention de l'Italie visant à améliorer les conditions de ses ressortissants présents en Suisse, ainsi que la pression de l'Europe appelant à réduire le nombre d'années nécessaires à l'obtention d'un permis d'établissement, la Confédération va progressivement améliorer les conditions de vie de la population étrangère. Afin de garder une main-d'œuvre devenue essentielle à l'économie suisse, les autorités helvétiques autorisent en effet le regroupement familial sous certaines conditions. Ces améliorations accompagnent une prise de conscience : cette fois, la population étrangère s'installe de manière durable en Suisse. L'assimilation³¹ et la naturalisation sont vues comme une nécessité (Niederberger 2005). D'autant plus que les effectifs de la population étrangère augmentent et que certains problèmes d'intégration sont relevés chez les personnes immigrées (Facchinetti 2012). Au début des années soixante, les autorités fédérales se préoccupent cependant peu de « l'assimilation » de la population étrangère—qui est perçue comme étant une affaire « privée » et non une responsabilité relevant de l'Etat— mais préconisent toutefois la participation de la société toute entière à cette tâche, notamment par le biais de certaines structures (école, employeurs, associations diverses). Les « points de contact » que sont les propriétaires d'immeubles, les voisins, les employeurs, ainsi que les membres des professions en relation avec la population étrangère (vendeurs, médecins, maîtres d'école par exemple) se voient ainsi encouragés à « adopter une attitude plus objective et bienveillante à l'égard des étrangers [...]. Il importe de

³⁰ Le respect des droits civils et sociaux des immigrants est assuré par la mise en place de mesures spécifiques. Ces dernières peuvent également consister en des cours de langue ou des cours particuliers par exemple (Schnapper 1992).

³¹ En Suisse, on ne parle pas encore « d'intégration » mais d'« assimilation », cette dernière étant l'étape préalable à la naturalisation (acquisition de la nationalité suisse). Une conception différente de celle du début du XXe siècle : la naturalisation y était vue comme précédant et rendant possible l'assimilation des étrangers (Niederberger 2005).

combattre beaucoup de préjugés et de lutter contre bien des réticences »³² (Niederberger 2005 : 269). L'encouragement porte également sur des mesures plus concrètes : ouverture de services professionnels de conseil et d'assistance professionnelle, mise en place de cours de langues, création de centres de soutien. En effet, l'effort est attendu tant de la part des immigrés que de la population suisse, cette dernière montrant une certaine réticence à cohabiter avec la population étrangère³³ (Niederberger 2005 ; Facchinetti 2012).

Il faut attendre la votation inhérente à l'initiative « contre l'emprise étrangère » en juin 1970 pour que le Conseil fédéral se décide à créer une « Commission consultative pour le traitement du problème de l'emprise étrangère » ou Commission fédérale pour les étrangers (CFE)³⁴ (Niederberger 2005). Cette dernière s'occupe des questions liées à l'intégration et à la cohésion sociale, tout en faisant le pont entre les différents acteurs concernés par cette problématique : autorités cantonales et communales, services liés à l'immigration, organisations étrangères, employeurs et églises (D'Amato 2011). Les années 1970 voient une série d'initiatives populaires visant à limiter « l'emprise étrangère ». Afin de contrer les peurs exprimées par ces initiatives, le Conseil fédéral, dans son plan de législature 1971-1975, s'emploie à défendre « l'assimilation » des étrangers : il s'agit notamment de faciliter l'intégration professionnelle, de faciliter la naturalisation des enfants nés en Suisse et dont les parents sont étrangers et d'être conscient qu'une partie des immigrés est intégrée depuis de nombreuses années en Suisse. Autant d'éléments qui, de l'avis du Conseil fédéral, peuvent empêcher une « surpopulation étrangère » (Niederberger 2005). La crise pétrolière de 1973 ainsi que la proposition de favoriser la main-d'œuvre indigène mettent en lumière la fragilité de l'intégration des étrangers en Suisse, ces derniers étant licenciés en premier et devant parfois quitter le pays. Dans l'optique de remédier à cette situation, une révision de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) est prévue. Elle est accompagnée d'autres propositions visant à promouvoir l'intégration et à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers nés en Suisse. Le milieu des années 1970 voit ainsi un changement dans la perception de l'intégration : d'un moyen de « lutte » contre la « surpopulation étrangère », elle « devient presque un but en soi, et ce but est important » (Niederberger 2005 : 278). Afin de garantir une meilleure intégration, les autorités helvétiques prévoient d'améliorer la stabilité du séjour des étrangers en renforçant le statut

³² Rapport de la Commission chargée de l'étude du problème de la main-d'œuvre étrangère (1964) cité par Niederberger (2005).

³³ Thomas Facchinetti (2012) rapporte des exemples datant des années 1960. Il évoque les restaurants « interdits aux Italiens » ou les discriminations par rapport à la location d'un appartement.

³⁴ Cette commission consultative est composée d'experts et est rattachée au Département Fédéral de Justice et Police (DFJP). En 2008, elle fusionne avec la Commission fédérale pour les réfugiés (CFR) et s'appelle désormais « Commission fédérale des migrations » (CFM) (D'Amato 2011).

juridique encadrant leur présence sur le territoire. Il faut ajouter que le droit international exerce une certaine influence. La Suisse vient en effet de ratifier la Convention européenne des droits de l'homme³⁵ et en améliorant le regroupement familial, elle s'aligne sur le cadre européen (Niederberger 2005). Afin d'ancrer juridiquement ces changements vers une meilleure intégration, le projet d'une nouvelle loi sur les étrangers est soumis aux Chambres fédérales à l'été 1978. Cette nouvelle loi est censée « faciliter » l'intégration sociale des étrangers, notamment par le biais de cours de langues, de formations professionnelles, d'aide et de conseils. En outre, il faut veiller à ce que la population étrangère ait accès à des logements corrects (Niederberger 2005). Le projet de loi fait toutefois l'objet d'un référendum et est rejeté en votation populaire par 50,4% des votants en juin 1981. Une issue qui ne constitue cependant pas un frein à l'amélioration de l'intégration, puisque cette dernière est déjà à l'œuvre, sous l'impulsion du gouvernement fédéral et de diverses administrations (ibid.).

Au début des années 1990, le Conseil fédéral planifie sa politique d'intégration envers les étrangers et les réfugiés en annonçant plusieurs objectifs³⁶. Tout d'abord, comme le précise l'Ordonnance limitant le nombre d'étrangers (1986), il s'agit de poursuivre l'intégration des étrangers déjà présents sur le territoire en créant pour ce faire des conditions propices³⁷. En outre, une telle politique ne peut être couronnée de succès que lorsque « Suisses et étrangers font un effort de compréhension réciproque »³⁸. Les réfugiés reconnus doivent également être intégrés, ainsi que les personnes admises provisoirement qui démontrent de réels « efforts d'intégration ». Les « prestations d'assistance » qui leur sont accordées doivent permettre leur intégration dans la société suisse, de même que les projets d'intégration les concernant³⁹. Ensuite, en anticipant une adhésion à l'Espace économique européen (EEE), qui est finalement rejetée par le peuple en 1992, le Conseil fédéral envisage l'intégration des étrangers provenant du « cercle intérieur », c'est-à-dire des Etats membres de la Communauté européenne (CE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Dans la perspective de cette libre circulation, qui a finalement lieu des années plus tard, les autorités préconisent « d'intensifier la politique d'intégration » par une série de mesures : accès facilité à la formation, notamment vis-à-vis de la « deuxième génération », naturalisation simplifiée et accélérée, égalité de

³⁵ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101). Cette convention est entrée en vigueur le 28 novembre 1974 en Suisse. L'article 8 alinéa 1 CEDH stipule que « toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance ».

³⁶ Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF, pp.316-348.

³⁷ Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF, p. 319.

³⁸ ibid., p. 321.

³⁹ ibid., p. 345

traitement en matière d'assistance⁴⁰. La politique d'intégration que le Conseil fédéral entend construire au cours des années 1990 s'adresse donc à la fois aux étrangers déjà présents en Suisse, qu'ils soient venus en qualité de travailleurs ou aient obtenu l'asile, et aux ressortissants des pays membres de la CE et de l'AELE nouvellement arrivés. « L'intégration sociale » de ces groupes-cibles est évoquée comme étant un objectif central de la politique menée envers les étrangers. A contrario, l'intégration des personnes séjournant à court terme en Suisse n'est pas envisagée⁴¹. Enfin, le Conseil fédéral souhaite construire un consensus politique autour des mesures à prendre en matière d'intégration, afin que ces dernières puissent être appliquées dans les meilleures conditions possibles⁴².

En parallèle à la politique menée par la Confédération au cours de ces années-là, certaines organisations de migrants ainsi que des partis politiques et des syndicats souhaitent « une politique qui accorde [davantage] de droits sociaux et économiques aux migrants » (Facchinetti 2012 : 67) et qui ne se contente pas simplement « d'assimiler » les étrangers en les rendant « semblables » aux Suisses. Il est également demandé que les étrangers bénéficient du droit de vote (ibid.).

4.3 Approche juridique : l'apparition de la notion d'intégration dans le droit

Avant qu'une véritable politique publique d'intégration ne soit mise en place, la notion même d'intégration est déjà présente au cœur de certaines normes (Facchinetti 2012). Ainsi, la loi sur la nationalité (LN)⁴³ de 1952 rend nécessaire une bonne intégration dans la communauté suisse afin de pouvoir prétendre à la naturalisation ordinaire (article 14 LN) ou facilitée (article 26 LN). De même, la Loi sur l'asile (LAsi)⁴⁴ de 1998 lie l'octroi d'une admission provisoire à la réussite d'une intégration « poussée » en Suisse (art.14 LAsi). En outre, une fois admis, les réfugiés reconnus devraient pouvoir bénéficier d'une intégration facilitée dans les sphères sociales, professionnelles et culturelles (art. 82 LAsi). A la fin des années 1990, l'intégration n'est plus seulement considérée comme étant une tâche « privée » mais également comme relevant de la compétence de la Confédération. Une perspective qui s'ancre légalement avec l'adoption en 1999 de l'article 25a de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) concernant le financement des mesures d'intégration par la Confédération (Facchinetti

⁴⁰ ibid., p. 333.

⁴¹ ibid., p. 347.

⁴² ibid., p. 348.

⁴³ Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN ; RS 141.0).

⁴⁴ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31).

2012). Cet article de loi marque le début d'une politique d'intégration davantage active et « renforce le rôle de la Commission fédérale pour les étrangers » (D'Amato 2011 : 180). Dès la fin des années 1990, la législation donne ainsi à la notion d'intégration une base légale et permet la mise en place des premiers projets d'intégration émanant de la Confédération (Amarelle 2012).

4.3.1 Le développement des bases juridiques

Au cours des années 2000, les autorités fédérales développent davantage la législation relative à l'intégration. L'Ordonnance sur l'intégration (OIE)⁴⁵ entre en vigueur en octobre 2000. Elle « définit notamment les buts de l'intégration, les tâches et l'organisation de la Commission fédérale des étrangers (CFE) ainsi que les conditions d'octroi d'aides financières au titre de la promotion de l'intégration »⁴⁶. Les conditions sont ainsi réunies pour permettre au premier programme fédéral d'encouragement à l'intégration de voir le jour (Facchinetti 2012). Par la suite, deux autres programmes du même type sont mis sur pied. Nous développerons ce point un peu plus loin.

L'Ordonnance sur l'intégration (OIE) est révisée en 2007⁴⁷, ce qui permet de définir les tâches de l'Office fédéral des migrations (ODM) tout en soulignant les efforts d'intégration incombant aux étrangers (article 1 OIE). Le processus d'intégration est ainsi présenté comme une tâche transversale, relevant à la fois de la responsabilité des autorités, des diverses organisations impliquées de ce domaine et des étrangers (art. 2 OIE). L'implication des étrangers est précisée en ces termes : « le respect de l'ordre juridique et des valeurs de la Constitution fédérale, l'apprentissage de la langue nationale parlée sur le lieu de domicile, la connaissance du mode de vie suisse, la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation » (art. 4 OIE). L'Ordonnance prévoit également l'évaluation du degré d'intégration des personnes étrangères fournissant un encadrement religieux ou des cours portant sur la langue d'origine. En outre, les personnes admises à titre provisoire en Suisse ont dorénavant la possibilité de prendre part aux mesures d'intégration⁴⁸. L'entrée en vigueur de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers précède la mise en application de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁴⁹.

⁴⁵ Ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

⁴⁶ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p. 11.

⁴⁷ Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

⁴⁸ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p. 11.

⁴⁹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20).

Adoptée par les Chambres fédérales en décembre 2005, cette dernière entre en vigueur en 2008 et abroge la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). La nouvelle loi comprend tout un chapitre dédié à l'intégration (chapitre 8, articles 53 à 58). L'article 4 de la LEtr est particulièrement parlant en ce qui concerne le principe d'intégration :

Art. 4 LEtr

¹ L'intégration des étrangers vise à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que le respect et la tolérance mutuels.

² Elle doit permettre aux étrangers dont le séjour est légal et durable de participer à la vie économique, sociale et culturelle.

³ L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard.

⁴ Il est indispensable que les étrangers se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse et, en particulier, qu'ils apprennent une langue nationale.

Il est ainsi attendu des étrangers qu'ils s'intègrent dans les sphères économiques, sociales et culturelles. Des efforts qui, conjugués à un état d'esprit ouvert de la population suisse, doivent mener à une cohésion sociale dans le pays. L'article 4 de la LEtr donne ainsi « une orientation de ce qu'est la politique publique d'intégration » (Facchinetti 2012 : 72). S'il y a un consensus sur le fait que les efforts entrepris en matière d'intégration ne reposent pas uniquement sur les ressortissants étrangers, cela n'a pas toujours été le cas. En effet, lors de l'introduction de l'article 25a LSEE en 1998, la « contribution des étrangers à l'intégration » a fait l'objet de débats, certains parlementaires estimant que l'intégration est la tâche des migrants et qu'ils doivent par conséquent en assurer seuls le financement. Un compromis – que l'on retrouve dans l'article 4 OIE – est finalement accepté : si l'Etat finance les mesures d'intégration, les étrangers « contribuent » à l'intégration en se conformant au mode de vie et aux valeurs du pays, en apprenant une langue nationale, en se formant et en participant à la vie économique (Facchinetti 2012).

Afin de mener à bien cette tâche transversale qu'est l'intégration, deux types de mesures sont prévues dans la LEtr : les mesures « d'information » permettant aux étrangers de prendre connaissance de leurs droits et obligations ainsi que les mesures contraignantes que sont les conventions d'intégration. En effet, si l'intégration des ressortissants étrangers est l'un des objectifs de la politique migratoire de la Suisse, elle constitue également un « critère » dans l'octroi d'un titre de séjour (Amarelle 2012). Afin de recevoir un titre de séjour et de le

conserver, les étrangers doivent ainsi montrer qu'ils sont prêts à s'intégrer. Outre le respect des principes constitutionnels et démocratiques, il leur est parfois demandé de participer à un cours de langues ou à un cours d'intégration (intégration individuelle). Une convention d'intégration est alors signée entre le canton et le migrant (art. 54 LEtr). Pour Thomas Facchinetti (2012 : 74), la convention d'intégration illustre « de manière symbolique la loyauté attendue du migrant envers son pays de résidence ». Une loyauté demandée aux personnes provenant d'Etats Tiers, la convention d'intégration ne s'appliquant pas aux pays inclus dans l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP) (ibid.). Les ressortissants de l'Union européenne (UE) ainsi que ceux des pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ne sont pas visés par les dispositions de la LEtr concernant l'obligation de suivre des mesures d'intégration, mais ils ont la possibilité d'y prendre part s'ils le souhaitent⁵⁰. En effet, l'Accord sur la libre circulation (ALCP), conclu en 2002, leur permet déjà de s'insérer dans le marché du travail suisse (intégration structurelle), de bénéficier du regroupement familial et de l'intégration scolaire des enfants le cas échéant⁵¹.

Dans un rapport publié en 2010⁵², le Conseil fédéral rappelle que la politique d'intégration amorcée dès l'adoption de la Loi sur les étrangers (LEtr) en 2008 repose sur deux principes : « encourager et exiger » l'intégration des étrangers. L'encouragement se caractérise par une intégration dans les structures dites « ordinaires » (l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et le domaine de la santé) mais également par des mesures spécifiques d'intégration (cours de langues, intégration professionnelle, conseil et information). Les « exigences d'intégration » se rapportent quant à elles au « respect de la Constitution fédérale, de la sécurité et de l'ordre publics, [à la] volonté d'acquérir une formation et de travailler, [aux] connaissances d'une langue nationale »⁵³.

4.4 Approche politique : les différents acteurs de l'intégration

Si la Confédération tarde à s'occuper de la question de l'intégration des étrangers, d'autres groupes, tels que des associations de migrants, des organisations politiques et des syndicats, en font une revendication dès les années 1960. Ils demandent en effet à ce que davantage de droits sociaux et économiques soient accordés aux migrants et que ces derniers reçoivent le droit de

⁵⁰ SEM (2010). *Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010*. Berne : SEM, p. 31.

⁵¹ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p. 13.

⁵² SEM (2010). *Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010*. Berne : SEM.

⁵³ *ibid.* p. 2

vote. Leurs réclamations sont celles d'une politique « d'intégration » qui inclut mais n'assimile pas, c'est-à-dire qui n'enlève pas les spécificités de la culture d'origine des immigrés (Facchinetti 2012).

Alors qu'une véritable politique d'intégration n'est pas encore à l'ordre du jour au niveau fédéral, certaines régions se préoccupent déjà de la question. Ainsi, la ville de Zürich crée en 1968 une « Commission pour des questions d'assimilation », puis une année plus tard, ouvre un « bureau de coordination et d'observation en matière de question des étrangers » (Cattacin & Kaya 2001). Suite à la création de la Commission fédérale pour les étrangers (CFE) en 1970, certaines villes et cantons mettent sur pied des commissions similaires. Ces dernières traitent essentiellement de questions touchant aux conditions sociales des immigrés, et notamment des travailleurs saisonniers. Une partie de ces travailleurs s'est en effet installée en Suisse, malgré la « politique de rotation » de main-d'œuvre en vigueur qui limite leur présence dans le pays. Il faut donc trouver des solutions à une présence qualifiée de « problématique », d'autant plus que nombre d'entre eux ne se fait pas naturaliser (Facchinetti 2012).

Sous l'influence des décisions fédérales, telles que la création de la CFE en 1970 et la mise en lumière de la question de l'intégration, les cantons et les communes mettent peu à peu en place des mesures inhérentes à l'intégration. En outre, à l'image de l'initiative « Mittenand⁵⁴ » qui milite pour une meilleure égalité entre les étrangers et la population suisse, la société civile s'investit également dans la question (Cattacin & Kaya 2001). Au cours des années 1970 et 1980, les cantons élaborent des mesures destinées à favoriser l'intégration scolaire des enfants immigrés, telles que des classes spéciales (*Sonderschulen*), des cours de rattrapage et de l'accompagnement scolaire (ibid.). Les années 1990 voient le développement dans certains cantons de mesures législatives destinées à lutter contre la discrimination. De plus, des projets touchant aux domaines de la médiation, de la santé et de l'éducation interculturelle sont mis sur pied aux niveaux cantonal (Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Lucerne) et communal (villes de Zürich et de Berne). Pour mener à bien leur mission, ces acteurs cantonaux et communaux conçoivent des « guides » (*Leitbilder*) « qui ont pour but de favoriser une approche complexe et interactive en matière de migration dans les administrations cantonales et communales » (Cattacin & Kaya 2001 : 4).

⁵⁴ Cette initiative, également connue sous l'intitulé « Etre solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers » est déposée en 1977. Elle demande la suppression du statut de saisonnier, le droit de renouveler le permis de séjour et la possibilité d'un regroupement familial plus rapide. En 1981, elle est rejetée à 84% des voix (Piguet 2013).

En 1999, avec la possibilité de financement des projets liés à l'intégration dans les villes et les cantons (art. 25a LSEE), la Confédération s'engage plus activement dans ce domaine. Quant à la Commission fédérale pour les étrangers (CFE), active depuis les années 1970, elle reste l'interlocuteur principal au niveau fédéral et publie des recommandations à propos des principaux thèmes de la migration (D'Amato 2011). Au début des années 2000, les acteurs impliqués dans les projets d'intégration se multiplient. Si les communautés étrangères proposent l'enseignement de la langue et de la culture d'origine aux enfants d'immigrés, les églises font quant à elles la promotion de la coexistence entre les différentes populations. En outre, des organisations non gouvernementales font leur apparition dans le domaine de l'intégration (D'Amato 2011). Les acteurs non-étatiques sont mis à contribution dès l'année 2001 lors de la mise en place des programmes d'encouragement de l'intégration⁵⁵. En outre, l'Office fédéral des migrations (ODM) charge l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) de la mise en œuvre d'un programme d'intégration concernant les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Ce programme, doté de 4 millions de francs par année, s'inscrit dans le prolongement des actions entreprises par l'Office fédéral des réfugiés (ODR), en collaboration avec différentes œuvres d'entraide, depuis les années 1980. Des fonds sont également alloués au Service de lutte contre le racisme (SLR) qui met en place des projets militant contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et l'extrémisme de droite⁵⁶. Enfin, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), fondée en 2001, regroupe la Confédération, les cantons, les communes ainsi que les villes et constitue une plateforme d'échange sur de nombreux thèmes touchant les agglomérations, notamment celui de l'intégration des étrangers. La CTA édite des recommandations visant à améliorer l'intégration de la population étrangère et met en place des Conférences nationales sur l'intégration⁵⁷.

Avec l'adoption de la Loi sur les étrangers (LEtr) en 2005 puis son entrée en vigueur en 2008, l'intégration des étrangers devient, de manière officielle, non seulement « une tâche de l'Etat fédéral, mais aussi des cantons, des communes et de tous les acteurs de la société » (Facchinetti 2012 : 72). La coordination des mesures inhérentes à l'intégration incombe à l'Office fédéral

⁵⁵ CFM (n.d). Promotion de l'intégration des étrangers. Evaluation du programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003. Consulté le 3 juillet 2013 sur :

https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/projekte/if_vor08.html

⁵⁶ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p.15.

⁵⁷ Conférence tripartite (CT). A propos de la CT. Consulté le 4 juillet 2017 sur :

<http://www.tripartitekonzferenz.ch/fr/conference-tripartite-sur-les-agglomerations/a-propos-du-cta.html>

A noter que depuis l'année 2017, la CTA devient la Conférence tripartite (CT).

des migrations (ODM) alors que la Commission fédérale des migrations⁵⁸ (CFM) se voit confier différentes tâches et domaines de compétences. L'ODM « assure [ainsi] l'échange d'expériences entre la Confédération, les cantons et les grandes villes »⁵⁹. En outre, l'Office fédéral des migrations coopère avec différents départements et services fédéraux sur les questions touchant à l'intégration⁶⁰. La Commission fédérale des migrations (CFM) agit quant à elle sur les « questions d'ordre social, économique, culturel, politique, démographique et juridique soulevées par l'entrée en Suisse, le séjour et le retour des étrangers » (art. 58 LEtr). Composée de membres provenant d'horizons différents (associations étrangères, cantons, communes, communautés, employeurs, employés et professionnels issus du domaine de l'intégration), la CFM encourage le développement d'opportunités professionnelles et pédagogiques en faveur des étrangers. En outre, la Commission sert de plateforme d'échange d'expériences et d'interlocuteur privilégié envers les autorités fédérales et cantonales ainsi que pour les diverses organisations actives en matière de migration et d'intégration (D'Amato 2011). La révision de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) en 2007 puis l'entrée en vigueur de la Loi sur les étrangers (LEtr) en 2008 conduisent à la création de postes de délégués cantonaux à l'intégration. Ces derniers sont désignés comme étant les interlocuteurs de la Confédération pour les questions touchant à l'intégration des étrangers. Certaines grandes villes mettent également en place des délégués à l'intégration ou des bureaux de l'intégration⁶¹. Ainsi, les cantons désignent « un service chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration. Les communes sont associées de manière appropriée à cet échange » (art. 14a, al. 2 OIE 2007).

4.4.1 Les variations cantonales en matière de politique d'intégration⁶²

Si les cantons et les communes suisses s'impliquent en faveur des mesures d'intégration, ils ne le font pas de manière similaire. En 2001, Cattacin et Kaya (2001) démontrent déjà une variation dans les pratiques cantonales en matière d'intégration. Les chercheurs mettent en évidence deux domaines : l'intégration sociale et l'intégration politique. Les cantons disposent en effet d'une certaine marge de manœuvre dans la prise en charge de la scolarité, mais également en matière de santé, de religion et de participation politique. Ainsi, comme le soulignent les deux

⁵⁸ En 2008, la Commission fédérale pour les étrangers (CFE) et la Commission fédérale des réfugiés (CFR) fusionnent et deviennent la Commission fédérale des migrations (CFM) (D'Amato 2011).

⁵⁹ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p. 14.

⁶⁰ *ibid.* p.13.

⁶¹ *ibid.* pp. 15-16.

⁶² Les pratiques cantonales en matière d'intégration que nous passons en revue dans cette section ont lieu avant l'arrivée des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014.

chercheurs, l'intégration scolaire des élèves étrangers est différente selon les cantons, certains proposant des structures d'accueil spécifiques (classes d'accueil, d'intégration) ainsi que des mesures supplémentaires (classes intensives, devoirs surveillés, etc.), tandis que la minorité restante ne prévoit aucune mesure spécifique. En outre, la mise sur pied de cours portant sur la langue et la culture d'origine ne figure pas dans tous les programmes scolaires cantonaux, de même que la formation des enseignants à la pédagogie interculturelle. Des divergences cantonales existent également en matière de santé (mesures de prévention, accès aux soins) et de culture (campagne en faveur de la diversité culturelle, lutte contre le racisme, positionnement par rapport à la collectivité musulmane). Les autorités cantonales s'investissent donc différemment lorsqu'il s'agit de garantir l'accès aux soins à la population immigrée, de traiter les affaires inhérentes à la religion en permettant la création d'un carré musulman dans un cimetière par exemple, ou encore de promouvoir la diversité culturelle par le biais d'activités socio-culturelles (manifestations, forums). Dans le domaine de l'intégration politique, les pratiques cantonales suivent aussi des trajectoires différentes, notamment pour ce qui est de la participation à la vie politique, du droit de vote et de la naturalisation. Si certains cantons mettent en place des commissions consultatives composées de ressortissants étrangers et soutiennent financièrement les associations d'immigrés, une minorité de cantons ne possède aucun organe consultatif. En outre, le droit de vote n'est ouvert aux ressortissants étrangers que dans un nombre restreint de cantons. Pour conclure, les pratiques cantonales en matière d'intégration sociale et d'intégration politique se distinguent à divers niveaux. Le premier aspect touche à l'esprit d'ouverture envers la diversité culturelle : si certains cantons affichent leur volonté de mettre en relation les différentes cultures (manifestations, commissions consultatives, etc.), d'autres en revanche mettent surtout en avant la « culture autochtone » que les ressortissants étrangers se doivent d'assimiler. Le deuxième aspect qui souligne une divergence de pratiques réside dans les « logiques d'intervention » cantonales, notamment dans les domaines de la formation et de la santé, puisque certains cantons mettent en place des structures et mesures spécifiques destinées à la population migrante, alors que dans d'autres régions, les ressortissants étrangers ne bénéficient pas de mesures particulières. L'orientation de la politique d'intégration constitue le troisième aspect permettant d'illustrer les divergences des pratiques parmi les cantons. En effet, certaines politiques cantonales comprennent le processus d'intégration comme étant une assimilation à la « culture autochtone », alors que d'autres cantons le perçoivent comme allant de pair avec le respect des différences culturelles. Les cantons ne combinent pas de la même manière ces trois aspects et possèdent de ce fait des politiques d'intégration différentes. Cattacin et Kaya (2001) distinguent ainsi trois modèles

distincts : le modèle *pluraliste* dans lequel les cantons reconnaissent et encouragent les différences culturelles (il est possible de s'intégrer en préservant ses spécificités culturelles), le modèle *différentialiste*, qui englobe les cantons reconnaissant les différences culturelles mais créant une distinction entre « Suisses » et « étrangers » (l'intégration étant perçue comme une volonté de s'adapter à la « culture » des Suisses) et le modèle *assimilationniste* comprenant les cantons qui attendent des étrangers qu'ils s'adaptent « totalement » à la culture « autochtone » (l'intégration est ainsi perçue comme une assimilation culturelle). Au début des années 2000, le modèle « différentialiste » est très présent en Suisse allemande, de même que dans les cantons de Vaud et du Valais, alors qu'une partie des cantons alémaniques, ainsi que le Tessin et les Grisons, mettent en pratique des politiques de type « assimilationniste ». Enfin, le reste des cantons romands (Neuchâtel, Fribourg, Genève, Jura) et quelques cantons alémaniques adoptent le modèle « pluraliste » (Cattacin & Kaya 2001)⁶³.

Près d'une décennie plus tard, Manatschal (2011) part du concept de citoyenneté afin d'illustrer la divergence des pratiques cantonales. La chercheuse analyse en effet les droits et devoirs que les cantons accordent et demandent à leurs résidents étrangers sur le plan politique, civique, économique, social, religieux et culturel, et ce, tant au niveau individuel que collectif. Ces différentes dimensions permettent de mettre à nouveau en évidence la diversité des pratiques cantonales dans plusieurs domaines : accès à la nationalité, droit de vote, existence d'une commission d'immigrés, mesures de lutte contre la discrimination, accès à des postes de travail gérés par le canton (administration, enseignement, service de police, système judiciaire), regroupement familial, existence de carrés musulmans dans les cimetières, reconnaissance légale des droits religieux (pratiqués dans la sphère privée) et devoirs culturels (adaptation culturelle des immigrés, notamment en vue de la naturalisation). Une majorité de cantons alémaniques pratique une politique d'intégration plutôt restrictive, c'est-à-dire qui pose des exigences élevées en termes d'intégration (notamment pour la naturalisation), limite certains droits (droit de vote) et propose peu de mesures spécifiques (carré musulman dans les cimetières par exemple). Quant aux cantons romands, à l'exception du Valais, ils adoptent une pratique plus libérale, avec des exigences d'intégration minimales, des droits davantage étendus (droits de vote) et l'existence de mesures spécifiques (dans la lutte contre la discrimination notamment). Les cantons romands apparaissent ainsi plus « permissifs » que les cantons alémaniques en ce qui concerne les droits civiques, politiques ainsi que les droits et devoirs culturels. Toutefois, les cantons latins ne sont pas forcément plus « libéraux » dans le domaine

⁶³ Aujourd'hui, la pratique du canton de Vaud en matière d'intégration et de prévention du racisme le classerait plutôt dans le groupe de type « pluraliste ».

des droits religieux (reconnaissance des pratiques religieuses dans la sphère privée). Les différences observées entre les diverses régions linguistiques, principalement entre les cantons alémaniques et romands, témoignent de l'influence des pays limitrophes sur les pratiques des cantons suisses. Les cantons alémaniques ont ainsi été influencés par la politique migratoire traditionnelle de l'Allemagne, qui était fondée sur un modèle assimilationniste (il était attendu des étrangers qu'ils intègrent la culture dominante) et qui instituait le droit du sang (*jus sanguinis*) en ce qui concerne la nationalité. Les cantons romands ont davantage été influencés par la politique migratoire de la France établie sur un modèle universaliste (les différentes pratiques religieuses et culturelles sont tolérées mais dans un cadre privé) et disposant d'un droit du sol (*jus soli*) garantissant la nationalité aux individus nés sur son territoire. Ainsi, même si la Suisse en tant qu'Etat est généralement considérée comme appliquant un modèle assimilationniste –qui exige des étrangers une conformité avec la « culture » du pays et privilégie le droit du sang pour ce qui est de la nationalité– des divergences existent tout de même entre les cantons, certains possédant une pratique davantage proche du modèle « assimilationniste » et d'autres se rapprochant plus du modèle « universaliste ». L'influence des pays limitrophes n'est pas la seule à façonner les politiques d'intégration cantonales : l'existence de principes directeurs (*Integrationsleitbilder*) et de bases légales (articles constitutionnels, lois, ordonnances), l'importance des budgets consacrés à l'intégration ainsi que le comportement de vote des habitants d'un canton jouent également un rôle (Manatschal 2011).

Wichmann & al. (2011) ont également montré que les cantons alémaniques et les cantons latins ont des conceptions différentes de la citoyenneté. Ainsi, alors que les cantons latins perçoivent l'intégration comme un élément permettant aux étrangers de participer (politiquement) à la société d'accueil, les cantons alémaniques comprennent l'intégration dans le sens d'une assimilation. La vision plus libérale des cantons latins à propos de la citoyenneté se traduit par des pratiques menant à un nombre plus grand de naturalisations⁶⁴. Dans les cantons alémaniques, la conception « républicaine » de la citoyenneté veut que l'assimilation ait davantage d'importance que la naturalisation (Wichmann & al. 2011). En outre, aucun canton latin n'a eu recours aux conventions d'intégration, alors qu'une minorité de cantons

⁶⁴ Le taux de naturalisation est également sensible à d'autres facteurs tels que l'instance cantonale en charge de ce domaine et la représentation du parti UDC au sein de l'exécutif cantonal. En effet, lorsque c'est l'exécutif cantonal (et non le législatif) qui est en charge des naturalisations et que cet exécutif est composé de peu d'élus UDC, le taux de naturalisation est plus élevé. Au vu de la marge de manœuvre laissée aux autorités cantonales dans ce domaine, les élus peuvent ainsi interpréter de manière plus ou moins restrictive la politique de naturalisation (Wichmann & al. 2011).

alémaniques a opté pour cet instrument. Une convention d'intégration est mise en place lorsqu'un manque d'intégration est suspecté (connaissances linguistiques insuffisantes, non-respect des lois, dépendance à l'aide sociale, problèmes scolaires, isolement social). La convention engage le ressortissant étranger à suivre des cours de langues et d'intégration ainsi que d'autres mesures (ibid.). Ainsi, comme le soulignent les auteurs, les exigences d'intégration imposées aux immigrés peuvent être plus ou moins élevées selon les cantons et mener à des pratiques plus ou moins inclusives. Outre « l'appartenance régionale » d'un canton, son caractère « rural » ou « urbain » peut également avoir une influence sur sa pratique en termes d'intégration : de manière générale, les cantons urbains pratiquent une politique davantage inclusive (exigences d'intégration peu contraignantes, beaucoup d'exceptions) que les cantons ruraux (Wichmann & al. 2011).

4.5 Les premiers projets d'intégration : la promotion de l'intégration

4.5.1 Le premier programme fédéral (2001-2003)

Au début des années 2000, les autorités fédérales commencent à soutenir financièrement les premiers projets⁶⁵ liés à l'intégration par le biais de programmes contenant des « points forts » qui définissent les domaines concernés par les subventions. Le premier programme débute en 2001 et dure jusqu'en 2003⁶⁶. Financé annuellement par la Confédération à hauteur de 10 à 14 millions de francs, il est le fruit d'une collaboration entre la Commission fédérale pour les étrangers (CFE, actuellement CFM) et les autorités fédérales. En effet, la CFE est l'interlocuteur principal des acteurs de l'intégration issus de la société civile, c'est pourquoi elle traite les demandes de subvention concernant les projets d'intégration et gère la mise en œuvre du programme de « points forts ». De son côté, l'Office fédéral des migrations (ODM), sur la base des directives de la CFE, accorde les aides financières aux projets choisis et coordonne les actions d'intégration menés par les « services administratifs aux différents échelons de l'Etat »⁶⁷. Etant d'avis qu'un accent particulier doit être porté à l'intégration sociale et culturelle, les responsables du programme définissent six « points forts » dans lesquels un financement sera

⁶⁵ Les projets sélectionnés font suite à un appel d'offre de la Confédération et bénéficient d'une subvention parce qu'ils entrent dans les priorités définies par le programme (ODM 2006).

⁶⁶ CFM (n.d). Promotion de l'intégration des étrangers. Evaluation du programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003. Consulté le 3 juillet 2017 sur : https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/projekte/if_vor08.html.

⁶⁷ ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations, p. 14.

octroyé : la communication (point 1), les personnes-clés (point 2), la participation (point 3), les projets à l'échelon national (point 4), le renforcement institutionnel et les services d'aide aux étrangers (points 5 et 6). Les projets regroupés autour de la communication (point 1) concernent avant tout les cours de langues. Les personnes-clés (point 2) sont quant à elles majoritairement des traducteurs, des interprètes ou des médiateurs interculturels. Le point 3 (participation) vise à une meilleure implication de la population étrangère dans la société suisse, notamment au sein de diverses associations. Les projets suprarégionaux ou nationaux (point 4) sont également soutenus, de même que le renforcement et le développement des services d'aide aux étrangers (point 5 et 6) notamment au niveau de la professionnalisation des acteurs impliqués dans l'intégration (délégués des cantons et des villes, associations étrangères, etc.). La mise en place d'un programme d'envergure nationale a un impact considérable⁶⁸ puisqu'elle permet la réalisation d'un grand nombre de projets (585) pour un budget de 34 millions de francs suisses. Les deux tiers des ressources sont attribuées aux points 1 à 3, notamment à l'encouragement linguistique et à la participation de la population étrangère dans des organisations helvétiques. Si le bilan est globalement satisfaisant après trois ans, il reste à améliorer la qualité des projets élaborés, à développer les connaissances et compétences des acteurs impliqués et à renforcer la collaboration avec les cantons et les villes.

4.5.2 Le deuxième programme fédéral (2004-2007)

Fortes des leçons tirées du premier programme (2001-2003), les autorités mettent en place un deuxième programme de points forts pour la période 2004-2007⁶⁹. Ce dernier vise à soutenir des projets d'intégration sociale et culturelle s'inscrivant dans cinq points forts (sept points au total en raison du dédoublement de certains points) : l'apprentissage des langues (point fort A), l'amélioration des compétences des personnes-clés (point B1) et l'ouverture des institutions de la société civile aux étrangers (point B2), la mise en place de petits projets locaux prônant la cohabitation entre les différentes populations (point C), le développement des prestations des centres de compétence « Intégration » (CCI ; point D1) et la création des centres d'interprétariat communautaire (point D2) et, finalement, le développement de la qualité et des connaissances liées au travail d'intégration (point E). Près de 1'895 projets sont soutenus par ce programme qui dispose d'un budget de départ de 57.4 millions de francs. Une grande partie de la subvention fédérale est consacrée à l'apprentissage des langues (point A), aux petits projets locaux (point C), au développement de la qualité et des connaissances en matière d'intégration (point E) ainsi

⁶⁸ *ibid.* p. 14

⁶⁹ CFM (2008). Evaluation du Programme des points forts 2004-2007. Résumé et recommandations. Consulté le 3 juillet 2017 sur : <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/materialien.html>

qu'au développement des prestations des centres de compétences spécialisés dans l'intégration (point D1). Une telle répartition des ressources se traduit également par l'implication plus grande des délégués cantonaux à l'intégration dans les projets des points forts A et C. De manière globale, le programme est jugé comme étant efficace au vu des résultats obtenus. Toutefois, la Commission fédérale des migrations (CFM) recommande notamment d'améliorer les structures dispensant des cours de langues et de clarifier les rôles des différents acteurs, en particulier auprès des délégués cantonaux à l'intégration et des centres de compétence « intégration » (CCI).

4.5.3 Le troisième programme fédéral (2008-2011)

Le troisième programme des « points forts » lancé par la Confédération pour la période 2008-2011⁷⁰ s'inscrit dans le contexte de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) en janvier 2008 et de la révision de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). Ce qui a pour conséquence un changement de paradigme : les tâches sont dorénavant réparties entre l'Office fédéral des migrations (ODM), la Commission fédérale des migrations (CFM) et les cantons. De ce fait, la Confédération ne lance plus d'appels à projets mais établit des contrats-cadres avec les cantons, qui sont alors responsables de coordonner les mesures d'intégration et de participer à leur financement (cofinancement)⁷¹. En outre, trois principes « transversaux » caractérisent chacun des points forts du programme : l'intégration implique à la fois la participation des étrangers et celle de la population suisse qui doit faire preuve d'ouverture, les mesures visent avant tout les migrants dont le séjour est durable⁷² et l'intégration se fait en premier lieu au sein des structures ordinaires (écoles, monde du travail, etc.), les mesures d'intégration spécifiques n'intervenant que de manière complémentaire. Trois points forts sont définis : le point 1 (langue et formation), le point 2 (services spécialisés « intégration ») et le point 3 (projets pilotes). L'apprentissage d'une langue nationale, la promotion professionnelle et la prévention en matière de santé constituent les objectifs du point 1 et visent à une intégration sociale et professionnelle des migrants. Le point 2 concerne les services spécialisés dans le domaine de l'intégration tels que les centres de compétence « intégration » (CCI) et les services professionnels d'interprétariat communautaire. Ces services assurent une coordination,

⁷⁰ ODM (2007). *Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2008-2011*. Berne : Office fédéral des migrations.

⁷¹ En 2010, 18 millions de francs sont affectés aux mesures d'intégration, qui comprennent également de nombreux centres de compétence « Intégration » (CCI) ainsi que des services d'interprétariat communautaire. Des projets pilotes et des projets d'intérêt national (PPiN) sont également soutenus par ce biais (ODM 2011b).

⁷² De ce fait, les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire entrent également dans le public-cible du programme (ODM 2007).

notamment entre les migrants, les communes et les diverses associations impliquées dans l'intégration. En outre, les interprètes communautaires jouent un rôle essentiel afin que les migrants puissent communiquer dans divers domaines de la vie quotidienne. Le point 2 vise donc à pérenniser ces services spécialisés. Le point 3 est réservé à la mise en œuvre au niveau national de projets pilotes en matière d'intégration. Les projets cantonaux particulièrement innovants et applicables à d'autres régions du pays peuvent ainsi être élargis à d'autres cantons. C'est le cas du projet *FIDE–Français en Suisse– Apprendre, enseigner, évaluer*,⁷³ dont le concept innovant en matière d'apprentissage d'une langue permettant des interactions dans la vie quotidienne s'est peu à peu étendu à d'autres cantons.

4.6 Le développement progressif des programmes d'intégration cantonaux (PIC)

A la suite de deux interventions parlementaires sur la question de la politique fédérale en matière d'intégration (motion *Schiesser* 06.3445 et motion du *groupe socialiste* 06.3765⁷⁴), le Conseil fédéral publie un rapport en 2010. Ce dernier dresse l'inventaire des mesures déjà entreprises. Les points à améliorer sont également exprimés : clarification du rôle des communes, des cantons et de la Confédération, poursuite du dialogue entre tous les acteurs impliqués, développement de l'encouragement spécifique et mise en place d'une politique de lutte contre la discrimination⁷⁵. La Confédération lance la même année un appel d'offres (*Développement des programmes d'intégration cantonaux et des mesures d'accompagnement*) destiné à développer les mesures d'intégration dans les cantons. Une année plus tard, en 2011, un rapport sur les mesures d'intégration déjà mises en œuvre dans les cantons est présenté par le Conseil fédéral. Il est également annoncé que le programme des points forts 2008-2011 est poursuivi en 2012 et en 2013, le temps que les cantons et la Confédération mettent en place des programmes d'intégration cantonaux⁷⁶.

En janvier 2014, les premiers programmes d'intégration cantonaux (PIC), établis sous forme de conventions-cadres entre les cantons et la Confédération, sont ainsi appliqués pour une durée de quatre ans. Chaque canton possède son propre programme d'intégration, développé à partir des objectifs fédéraux. Ces derniers se retrouvent dans les trois piliers d'encouragement

⁷³ FIDE- Français en Suisse-Apprendre, enseigner, évaluer. Développement de fide. Consulté le 3 juillet 2017 sur : <http://www.fide-info.ch/fr/fide/projekt>

⁷⁴ BCI (2013). Programme d'intégration cantonal (PIC). Canton de Vaud. Consulté le 20 mai 2017 sur : <http://www.vd.ch/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/politique-dintegration-vaudoise/>

⁷⁵ SEM (n.d). Programmes cantonaux d'intégration. Vue d'ensemble. Consulté le 4 juillet 2017 sur : <http://www.kip-pic.ch/fr/pic/>

⁷⁶ ODM (2012). *Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2011*. Berne-Wabern : Office fédéral des migrations.

spécifique et les huit domaines d'action élaborés par la Confédération⁷⁷. Le premier pilier, *Information et conseil*, regroupe les domaines de la « primo-information », du « conseil » et de la « protection contre la discrimination ». Le deuxième pilier, *Formation et travail*, contient les domaines de la « langue et formation », de « l'encouragement préscolaire » et de « l'employabilité ». Enfin, le troisième pilier, *Compréhension et intégration sociale*, comprend les domaines de « l'interprétariat communautaire et la médiation interculturelle » ainsi que de « l'intégration sociale ». L'intégration étant une tâche transversale, les cantons et les communes sont associés à la mise en place des PIC. Les programmes sont d'ailleurs cofinancés par la Confédération et les cantons (dans certaines régions, les communes contribuent également sur le plan financier). En outre, il s'agit de renforcer la collaboration avec les structures ordinaires (école, formation professionnelle, santé publique, etc.) et de proposer des mesures afin de combler certaines lacunes⁷⁸. Les PIC s'adressent de manière globale aux étrangers résidant en Suisse, ce qui comprend également les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, mais ne constituent toutefois pas une obligation pour les ressortissants des pays de l'Union européenne et de l'AELE (ODM 2011a). Outre les programmes d'intégration cantonaux (PIC), des projets et programmes d'importance nationale (PPiN) viennent compléter l'offre existante. Soutenus par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM, anciennement ODM) et la Commission fédérale des migrations (CFM), ces projets émanent d'un appel d'offres et concernent des domaines tels que la citoyenneté, la cohabitation en milieu rural (programme Periurban) ou la cohabitation interculturelle (programme kontakt-citoyenneté)⁷⁹.

⁷⁷ SEM (2016). *Programmes cantonaux d'intégration 2014-2017. Rapport intermédiaire*. Berne-Wabern : Secrétariat d'Etat aux migrations.

⁷⁸ ODM (2011a). *Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche Confédération-cantons*. Berne : Office fédéral des migrations.

⁷⁹ SEM (n.d). Programmes et projets d'importance nationale PPiN du SEM. Consulté le 4 juillet 2017 sur : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html>

PARTIE III

ETUDES DE CAS ET ANALYSE DES RÉSULTATS

5 Méthodologie

Afin de mieux cerner les pratiques neuchâteloises et vaudoises en matière de politique publique d'intégration, nous nous sommes entretenus avec les deux déléguées cantonales à l'intégration, Madame Céline Maye pour le canton de Neuchâtel (COSM)⁸⁰ et Madame Amina Benkais-Benbrahim pour le canton de Vaud (BCI). Nous avons également rencontré les personnes en charge de l'intégration dans les communes d'Yverdon-les-Bains (Madame Katja Blanc, JECOS, déléguée communale) et de Lausanne (BLI)⁸¹ ainsi que les préposés aux Contrôles des habitants des villes de la Chaux-de-Fonds (Madame Sarah Honsberger) et du Locle (Monsieur Pascal Vurlod). En ce qui concerne le niveau communal, nous avons conscience que les tâches dévolues aux déléguées à l'intégration sont différentes de celles qui incombent aux services de contrôle des habitants. Ainsi, il existe une « dissymétrie » entre les acteurs communaux étudiés, avec les services spécialisés d'un côté et les services de contrôle des habitants de l'autre. Bien que les communes neuchâteloises ne possèdent pas leurs propres politiques d'intégration (à l'image de certaines communes vaudoises), la ville de Neuchâtel dispose toutefois d'un service s'occupant des questions d'intégration sociale et professionnelle⁸². Nous n'avons pas pris en compte la ville de Neuchâtel dans le cadre de notre recherche mais nous évoquerons la pratique des autorités de la commune en matière d'intégration dans le chapitre 8 (*Les relations entre les autorités cantonales et communales en charge du PIC*).

Les données que nous avons récoltées découlent de la tenue de six entretiens « d'experts »⁸³ (voir annexe 1). Après avoir retranscrit chaque entretien, nous avons effectué une analyse globale des textes selon la méthode décrite par Flick (2009). Cette première étape nous a permis de discerner les éléments prépondérants propres à chaque entretien. Nous avons ensuite appliqué la technique du codage théorique proposée par la *Grounded Theory* (théorie ancrée), et plus précisément l'approche présentée par Kathy Charmaz (2003) qui consiste notamment à effectuer un codage initial (ou ouvert). Cette technique permet de représenter le sens, l'idée véhiculée par un fragment de texte en lui attribuant un terme spécifique (un code). Cette

⁸⁰ Dans le canton de Neuchâtel, il n'existe toutefois pas de « déléguée cantonale à l'intégration » à proprement parler mais une déléguée aux étrangères et étrangers comme le rappelle notre interlocutrice.

⁸¹ Afin de respecter une volonté d'anonymat, nous ne citons pas le nom de notre interlocuteur de la ville de Lausanne.

⁸² Ville de Neuchâtel (n.d.). Bienvenue sur le site du Service de l'Intégration et des Infrastructures culturelles : <http://www.integration-infrastructures-culturelles-ne.ch/index.php?id=3813>

⁸³ Par « experts » nous entendons des personnes dont les connaissances et les compétences portent sur le thème que nous étudions.

deuxième étape a mis en évidence plusieurs thèmes en lien avec notre problématique. Nous avons ensuite eu recours à l'analyse thématique proposée par Flick (2009). Cette technique permet, après la présentation brève de chaque cas, de faire émerger des thèmes communs à tous les entretiens grâce au codage initial puis spécifique (concepts plus abstraits, analyse affinée). La mise en relation des points de vue des interlocuteurs avec les thèmes sélectionnés est illustrée à l'aide d'un tableau, lequel permet ensuite d'effectuer des comparaisons et de mettre en évidence le sens attribué à tel élément par chacune des personnes interrogées. En ce qui concerne notre propre recherche, nous avons quelque peu adapté cette procédure en effectuant une présentation plus détaillée de chaque entité étudiée (voir section *Etudes de cas*). En outre, en nous basant sur les thèmes identifiés au cours de l'analyse théorique, nous avons élaboré non pas un tableau répertoriant les différents points de vue des acteurs mais mettant en avant plusieurs variables communes à toutes les entités observées (voir annexe 2). Les éléments de ce tableau, qui possèdent tous un lien avec notre problématique, ont permis de faire émerger quatre thèmes centraux : *implication*, *responsabilités*, *réseau* et *capacité d'action*. Le développement de ces thèmes sous la forme d'axes nous permet d'effectuer une comparaison plus détaillée des pratiques en matière d'intégration des différentes entités administratives étudiées.

Avant de présenter les résultats de notre analyse, nous exposons tout d'abord des études de cas pour les cantons de Neuchâtel et de Vaud. Cette première partie relate l'évolution de la politique d'intégration au sein des deux cantons et indique les acteurs principaux y étant impliqués, ce qui nous permet de mieux saisir les politiques actuelles menées par les deux cantons et notamment leurs approches différentes quant à l'application des Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Une entrée en matière qui précède la présentation des résultats de notre recherche sous la forme de quatre axes. Nous poursuivons par une discussion portant sur les relations entre les acteurs cantonaux et communaux en charge d'une politique d'intégration, puis nous terminons par une conclusion.

6 Etudes de cas⁸⁴

6.1 La politique d'intégration du canton de Neuchâtel

6.1.1 Introduction

En 2016, le canton de Neuchâtel compte 178'434 habitants résidant de manière permanente sur son territoire, dont 45'626 étrangers. Parmi les régions les plus peuplées du canton, c'est la commune de la Chaux-de-Fonds qui compte le plus grand nombre de résidents (38'955) devant celle de Neuchâtel (33'668). La commune du Locle dépasse très légèrement la barre des 10'000 habitants (10'424). Après un solde migratoire en hausse ces dernières années, le nombre d'arrivées dans le canton est en baisse. En 2016, le canton compte un grand nombre d'étrangers en possession d'un permis d'établissement (30'349) alors que les détenteurs d'un permis de séjour sont moins nombreux (13'522), de même que les autres permis, notamment les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire (1'755). Les étrangers établis dans le canton de Neuchâtel proviennent majoritairement du Portugal (13'767), de la France (7'725) et de l'Italie (7'199). Affichant un taux de chômage particulièrement élevé (5,8 % en 2016), le canton de Neuchâtel détient également un haut taux d'aide sociale (7,2% en 2015)⁸⁵.

Le canton de Neuchâtel commence à développer une politique publique d'intégration dès le début des années 1990, avec la mise en place d'un poste de délégué aux étrangers ainsi qu'un Bureau du délégué aux étrangers (BDE)⁸⁶. Une année plus tard, en 1991, le Conseil d'Etat nomme une « Communauté de travail pour l'intégration des étrangers » (CTIE), renommée « Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle » (CICM) en 2013. La promulgation d'une *Loi sur l'intégration des étrangers* en 1996⁸⁷, la première en Suisse, ainsi que la révision de la Constitution neuchâteloise en 2000 permettent d'ancrer juridiquement la politique d'intégration souhaitée par les autorités neuchâteloises. Dès le départ, la mise en application de la loi sur l'intégration incombe au délégué aux étrangers, épaulé par le bureau qui lui est rattaché (BDE) ainsi qu'à la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers

⁸⁴ Les « études de cas » que nous proposons se concentrent avant tout sur l'évolution de la politique d'intégration dans les deux cantons et mettent en avant les acteurs de ces politiques ainsi que les mesures mises en œuvre.

⁸⁵ Service de statistique. Mémento statistique neuchâtelois 2017. Neuchâtel : Service cantonal de statistique.

⁸⁶ CTIE (2006). Rapport de législature 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009. Consulté le 20 août 2017 sur :

http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislatrice_2006-2009.pdf

⁸⁷ Loi sur l'intégration des étrangers du 26 août 1996, FO 1996, N° 66.

(CTIE)⁸⁸. En 2009, le Bureau du délégué aux étrangers (BDE), en charge de la politique d'intégration, devient le « Service de la Cohésion multiculturelle » (COSM)⁸⁹. Un changement de nom auquel fait écho la révision de la loi sur l'intégration en 2013, cette dernière s'appelant dorénavant « *Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle* »⁹⁰. En 2014, le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) entre en vigueur dans le canton (COSM 2013).

6.1.2 Les acteurs de l'intégration

Dans le canton de Neuchâtel, la politique d'intégration des étrangers est séparée des politiques d'immigration et d'asile, bien que l'ensemble de la politique migratoire cantonale soit placé sous la responsabilité du Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS). En matière d'intégration, le Service de la cohésion multiculturelle (COSM) représente l'entité administrative chargée des questions d'intégration et collabore avec la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)⁹¹ afin de mettre en œuvre la politique d'intégration cantonale (art.5⁹²). Représentant le « service chargé des contacts avec le SEM » (art. 57 LEtr), le COSM fonctionne selon un modèle de « service Intégration » qui centralise l'ensemble des activités inhérentes à l'intégration : le service assume en effet l'élaboration de la stratégie de la politique d'intégration, son pilotage ainsi que sa mise en œuvre sur le terrain (Wichmann & al. 2011). En tant qu'instance étatique responsable de la politique d'intégration, le COSM fait également office de centre de contacts spécialisé dans les questions de migration et d'intégration (information, soutien administratif, traduction) et possède des centres de placement d'interprètes ainsi que de prévention de la xénophobie et du racisme. En outre, le service assure l'organisation logistique de la CICM et soutient les associations étrangères (COSM 2013). Les membres de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM) sont issus de divers milieux (administration, services sociaux, milieux économiques, collectivités étrangères et institutions académiques) et sont nommés par le Conseil d'Etat. Répartis au sein de différentes commissions de travail, ils ont « pour mandat d'étudier les phénomènes liés aux migrations internationales, aux relations entre Suisses et

⁸⁸ COSM (2013). Programme cantonal d'intégration (PIC). Canton de Neuchâtel. Consulté le 5 mai 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>

⁸⁹ CTIE (2010). Rapport de législature 2005-2009 et recommandations de la CTIE pour 2010-2013. Consulté le 20 août sur :

http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislature_2010-2013.pdf, p. 29.

⁹⁰ Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

⁹¹ COSM (2013). Programme cantonal d'intégration (PIC). Canton de Neuchâtel. Consulté le 5 mai 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>

⁹² Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

étrangers ainsi que de favoriser l'intégration des populations étrangères dans la société neuchâteloise » (COSM 2013 : 15). Suite à l'adoption de la Loi sur l'intégration des étrangers en 1996, le canton évoque également la possibilité de mettre en place un groupe interdépartemental de coordination « chargé d'harmoniser et de coordonner les diverses activités liées à l'application de la politique cantonale à l'égard des étrangers et des migrations » (art.5⁹³)⁹⁴. Il s'agit en effet, lors de l'élaboration de lois ou de règlements, de consulter les représentants des services concernés (instruction publique, services sociaux, santé publique, service juridique, service des migrations notamment), dans l'optique de favoriser l'intégration des ressortissants étrangers au sein des structures ordinaires (Wichmann & al. 2011). Les communes représentent également des acteurs importants de l'intégration et les autorités cantonales sont tenues de collaborer avec leurs homologues communaux en faveur de « l'intégration des personnes étrangères ou issues de la migration » (art. 3⁹⁵). Finalement, le canton affirme sa volonté de mener une politique d'intégration qui prévoit « un large partenariat avec les communautés étrangères et les acteurs associatifs » (COSM 2013 : 6).

6.1.3 L'orientation de la politique d'intégration cantonale

Dans le canton de Neuchâtel, l'intégration des ressortissants étrangers est comprise comme étant « un processus d'adaptation mutuelle [...] des populations suisses et étrangères [...]. Il ne s'agit pas d'un alignement unilatéral des étrangers à une sorte de « moule helvétique » qui nierait les racines et références identitaires multiples des populations en présence, mais d'un ajustement réciproque et permanent des uns et des autres » (Facchinetti 2006 : 3). La mise en place, au début des années 1990, d'une structure étatique composée d'un délégué aux étrangers et d'un bureau (BDE) ainsi que la nomination d'une Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) illustrent la volonté de rapprocher les populations de diverses origines, de même que la création du prix « Salut l'étranger ! » qui récompense les projets invitant à la tolérance ou encore la scolarisation des enfants en situation irrégulière (Facchinetti 2006). Cette conception d'ouverture transparaît également dans les textes de lois portant sur l'intégration. En effet, la première loi sur l'intégration des étrangers édictée en 1996 par le canton de Neuchâtel⁹⁶ vise à établir « des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers » ainsi qu'

⁹³ Règlement sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 5 février 1997 (RSN 132.041).

⁹⁴ Pour autant, ce groupe interdépartemental ne voit le jour qu'à la fin de l'année 2017 et débute ses activités en 2018 nous informe la déléguée cantonale.

⁹⁵ Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

⁹⁶ Loi sur l'intégration des étrangers du 26 août 1996, FO 1996, N° 66.

« à promouvoir l'égalité de droits et de devoirs pour tous les habitants du canton » (art.1⁹⁷). La notion d'intégration n'y est toutefois pas encore définie. La révision de la loi sur l'intégration en 2013⁹⁸ met davantage l'accent sur la compréhension mutuelle entre les Suisses et les étrangers et parle même d'« intégration interculturelle » (art.1, al.2), soulignant une volonté de renforcer la « cohésion multiculturelle » au sein du canton. Une action qui va de pair avec des mesures de lutte contre la discrimination et le racisme (art.7). En intégrant les notions de « non-discrimination », de « prévention du racisme » et de « migrations féminines », la Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle s'aligne donc sur les directives fédérales (Wichmann & al. 2011). La mission qui incombe aux autorités cantonales en matière d'intégration est également mentionnée dans la Constitution neuchâteloise qui évoque « l'accueil et l'intégration des étrangères et étrangers, ainsi que la protection des minorités » comme faisant partie des tâches de l'Etat (art.5, al. d Cst. NE)⁹⁹. En outre, la Constitution reconnaît le droit de vote au niveau cantonal pour les ressortissants étrangers en possession d'un permis d'établissement (C) et qui sont présents sur le territoire neuchâtelois depuis cinq ans (art.37, al. c Cst. NE). Il faut mentionner que les hommes étrangers disposent déjà du droit de vote sur le plan communal depuis 1850 (Facchinetti 2006). La Loi sur les droits politiques de 1984 (art. 2 et 3)¹⁰⁰ garantit quant à elle le droit de vote, tant au niveau communal que cantonal, aux étrangères et étrangers en possession d'un permis d'établissement et présents depuis un certain temps sur le territoire neuchâtelois (un an sur le plan communal, cinq ans sur le plan cantonal). En matière d'éligibilité, les ressortissants étrangers peuvent uniquement être élus au niveau communal (depuis 2007¹⁰¹), le peuple neuchâtelois ayant refusé à plusieurs reprises que cette possibilité soit ouverte sur le plan cantonal, la dernière votation remontant à septembre 2016¹⁰².

6.1.4 Les mesures d'intégration mises en œuvre

Lorsque le programme fédéral de promotion de l'intégration voit le jour en 2001, le Bureau du délégué aux étrangers (BDE), reconnu comme centre de compétence en matière d'intégration, se voit confier la gestion de plusieurs domaines, notamment ceux de la langue, de la culture, de

⁹⁷ *ibid.*

⁹⁸ Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

⁹⁹ Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (Cst. NE ; RSN 101).

¹⁰⁰ Loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (LDP ; RSN 141).

¹⁰¹ Chancellerie d'Etat (17.06.2007). Loi sur l'éligibilité des étrangers en matière communale. Résultats du scrutin. Consulté le 24 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx>

¹⁰² Chancellerie d'Etat (25.09.2016). Décret du 21 juin 2016 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Droit d'éligibilité des étrangers). Résultats du scrutin. Consulté le 24 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx>

la communication, de la formation et de l'interprétariat communautaire. La prévention du racisme devient une tâche du BDE dès les années 2004-2005 avec la création d'un centre de prévention du racisme¹⁰³. En 2006, le Bureau du délégué aux étrangers (actuel COSM) ainsi que la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (actuellement CICM) adressent un rapport au Conseil d'Etat définissant les trois domaines d'action prioritaires¹⁰⁴ : marché du travail, habitat et urbanisme, droits politiques et citoyenneté. Il s'agit en effet de favoriser l'accès sur le marché du travail des immigrés (cours de français, semestres de motivation, classes de préformation, reconnaissance des diplômes étrangers), d'encourager la mixité des populations dans les quartiers (proposition de logements à loyer abordable, sensibilisation des concierges) et d'œuvrer afin que les immigrés puissent prendre part à la vie politique (programme de connaissances civiques, communication autour des possibilités de vote aux niveaux communal et cantonal, procédure de naturalisation simplifiée). L'Etat met donc l'accent sur l'intégration professionnelle, l'intégration dans l'habitat et l'intégration civique (COSM 2013). Le Bureau du délégué aux étrangers et la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers (CTIE) mettent également en avant des domaines d'action complémentaires. L'information et la communication publique constituent un premier domaine qui englobe des moyens d'information (programme d'accueil des nouveaux arrivants dans les grandes communes et les villes, informant notamment sur les cours de français, *Charte de la citoyenneté* rappelant les principes et valeurs de la Constitution neuchâteloise¹⁰⁵) et de communication (campagnes de sensibilisation de l'opinion publique portant sur le racisme et la discrimination, événements multiculturels tels que « NEUCHÂTOI », prix « Salut l'étranger ! » récompensant un projet citoyen valorisant la tolérance). Un deuxième domaine d'action complémentaire comprend les questions touchant à la formation et à la famille. Différentes mesures sont prises en faveur de la scolarité des enfants migrants (appui pédagogique complémentaire, cours de langue et de culture d'origine), avec la volonté d'impliquer plus fortement les parents (mesures favorisant le dialogue entre enseignants et parents, mise en place d'interprètes, création d'associations de parents d'élèves). Outre la formation, les domaines de la santé et du social font également l'objet de mesures visant à faciliter l'accès aux systèmes de santé et d'aide sociale (offres de traduction, programme

¹⁰³ CTIE (2006). Rapport de législature 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009. Consulté le 20 août 2017 sur :

http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislature_2006-2009.pdf

¹⁰⁴ *ibid.*

¹⁰⁵ COSM (2013). Programme cantonal d'intégration (PIC). Canton de Neuchâtel. Consulté le 5 mai 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>

« Migration, maternité et traduction », information et prévention dans le milieu de la prostitution, structures d'accueil des victimes de violence conjugale). De plus, le Bureau du délégué aux étrangers et la CTIE insistent sur les principes de laïcité et de pluralisme religieux, puisque le canton pratique une « laïcité d'intégration » qui se montre ouverte à la liberté religieuse dans l'espace public, sous certaines conditions. Parmi les mesures proposées se trouvent des cours portant sur les religions (école obligatoire) et la possibilité de créer des carrés d'inhumation de longue durée dans les cimetières du canton. Enfin, des mesures visant à renforcer l'intégration des jeunes étrangers, notamment au niveau socioprofessionnel, sont prises (projet « Alter connexion » proposant des « mentors » aux jeunes) tandis que des actions de sensibilisation au racisme sont proposées à la population et aux forces de l'ordre¹⁰⁶.

La Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle, révisée en 2013, prévoit le financement des mesures d'intégration dans le budget annuel de l'Etat (art.9¹⁰⁷). Des aides financières sont accordées tant aux « petits » projets (associations, groupements, institutions) qu'aux projets de plus grande ampleur (acteurs privés, collectivités publiques, partenariat public-privé)¹⁰⁸. Ainsi, 461'000 francs sont notamment prévus pour le financement de services liés aux mesures d'intégration au cours de l'année 2017¹⁰⁹.

6.1.5 Le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) pour la période 2014-2017

Le canton de Neuchâtel applique depuis 2014 son premier Programme d'intégration cantonal (PIC). Prévu sous la forme d'une convention-programme conclue avec la Confédération, le PIC neuchâtelois est placé sous la responsabilité du Service de la Cohésion multiculturelle (COSM) et a été élaboré avec l'aide de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM), cette dernière assurant également le suivi du programme durant toute sa durée. Par ailleurs, chaque domaine du PIC est placé sous la responsabilité d'un collaborateur du COSM et les groupes de travail de la CICM viennent en soutien afin d'« alimenter les réflexions et amener une contribution quant à l'application des objectifs » (COSM 2013 : 17). Tout comme les autres programmes cantonaux, le PIC du canton de Neuchâtel reprend les trois piliers d'encouragement spécifique et les huit domaines d'action établis par la Confédération : *primo-*

¹⁰⁶ CTIE (2006). Rapport de législation 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009. Consulté le 20 août 2017 sur :

http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislature_2006-2009.pdf

¹⁰⁷ Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

¹⁰⁸ Règlement sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 5 février 1997 (RSN 132.041), art. 15.

¹⁰⁹ Service financier (20.09.2016). Budget annuel de l'Etat. Consulté le 18 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/budget.aspx>, p. 200. Ce chiffre ne correspond pas au montant global alloué aux mesures d'intégration prévues dans le PIC.

information et besoin en matière d'encouragement de l'intégration, conseil, protection contre la discrimination (pilier Information et conseil), *langue, encouragement préscolaire, employabilité* (pilier Formation et travail), *interprétariat communautaire, intégration sociale* (pilier Communication et intégration sociale) (COSM 2013). Un nombre conséquent de partenaires est impliqué dans la mise en œuvre des mesures prévues par le PIC, notamment les communes (Conseil communal, services du contrôle des habitants), les différents services de l'administration cantonale (Service des migrations, Service de l'emploi, etc.), les entités rattachées au COSM (Centre de consultations et d'informations sociales et médiations socioculturelles CCIS, Centre de compétence de prévention du racisme, Centre d'interprétariat communautaire et de traduction entre autres), les diverses institutions actives dans les domaines de la scolarité, de la formation, de la santé ou de l'emploi ainsi que les collectivités étrangères et les œuvres d'entraide (EPER, Caritas, CSP). Construit en fonction des besoins recensés, le PIC s'appuie donc sur les structures existantes afin de renforcer les actions déjà en place et développer de nouveaux projets (COSM 2013).

Le Programme d'intégration cantonal (PIC) s'applique également aux réfugiés reconnus et aux personnes titulaires d'une admission provisoire. Depuis le début de l'année 2008, des forfaits d'intégration sont en effet versés par la Confédération aux cantons afin d'« encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale » (art. 18 OIE) de ces groupes-cibles, ou encore de mettre en œuvre des mesures d'assistance au sein des structures ordinaires de l'aide sociale (art. 18 al. 6 OIE)¹¹⁰. Dès l'adoption de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) en 2007, le canton de Neuchâtel charge donc le Bureau du délégué aux étrangers (actuel COSM) de mettre en place des actions visant à renforcer l'apprentissage du français et l'intégration professionnelle. Outre les programmes d'intégration et de connaissances civiques (dispensés par le COSM), des cours de français, des mesures d'insertion et d'occupation ainsi que des mesures d'emploi sont mis sur pied par l'administration cantonale (COSM, Service des migrations, Service de l'action sociale et Service de l'emploi en collaboration avec les institutions scolaires et des établissements spécialisés). Lors de l'élaboration du PIC, ces mesures sont reprises et incorporées dans les différents piliers et objectifs du programme (COSM 2013).

¹¹⁰ Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

6.2 La politique d'intégration du canton de Vaud

6.2.1 Introduction

A la fin de l'année 2016, le canton de Vaud compte 778'251 habitants, dont 521'024 personnes de nationalité suisse (66,9%) et 257'227 résidents de nationalité étrangère (33,1%). Les districts les plus peuplés sont ceux de Lausanne (163'378 habitants dont 65'563 étrangers), de Nyon (96'093 résidents dont 31'770 étrangers), du Jura-Nord Vaudois (90'080 personnes dont 22'357 de nationalité étrangère) et de la Riviera-Pays-d'Enhaut (84'677 habitants dont 31'228 étrangers). Bien que positif depuis plusieurs années, le solde migratoire du canton de Vaud connaît une baisse en 2016. Les ressortissants des pays de l'Union européenne sont les plus nombreux dans le canton, notamment les personnes originaires du Portugal (59'600 personnes), de la France (45'900 personnes) et de l'Italie (30'200 personnes)¹¹¹. A la fin de l'année 2016, le taux de chômage se monte à 5%¹¹² dans le canton de Vaud alors que celui de l'aide sociale est un peu moins élevé (4, 8% en 2015¹¹³).

Dans le canton de Vaud, les premiers jalons d'une politique d'intégration sont tout d'abord posés à l'échelle communale, notamment au sein des municipalités de Lausanne et d'Yverdon-les-Bains. L'exemple lausannois est particulièrement intéressant car en 1971 déjà, les autorités lausannoises créent le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) ainsi qu'un poste de préposé communal aux immigrés (actuellement délégué communal à l'intégration)¹¹⁴, tandis que la municipalité d'Yverdon-les-Bains met sur pied la première Commission consultative Suisses-immigrés (CCSI) en 1977¹¹⁵. La même année, l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne (OCEL) est créé. Il est composé de la Chambre consultative des étrangers de Lausanne (CCEL) et de la Commission communale des étrangers (CCE). En 2003, l'Organe consultatif des étrangers (OCEL) est remplacé par le Forum des étrangers et étrangères de Lausanne (FEEL,

¹¹¹ Pasche, L. (2017). Dynamise démographique et record de naturalisations en 2016. *Numerus*, 3, pp.1-3.

¹¹² Statistique Vaud (2016). Canton de Vaud, le chômage en chiffres et en graphiques : photographie mensuelle. Consulté le 14 août 2017 sur : <http://www.stat.vd.ch/Default.aspx?DocId=8532>

¹¹³ Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (19.12.16). Taux d'aide sociale dans le canton de Vaud : légère baisse pour la troisième année consécutive. Consulté le 14 août 2017 sur : <http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.aspx?pObjectID=608841>

¹¹⁴ Municipalité de Lausanne (2003). Rapport-préavis 2003/29. Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés. Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=9630

¹¹⁵ Jaquier, C. (2017). Brochure *Commission consultative Suisses-immigrés d'Yverdon-les-Bains, 40 ans d'intégration en dessins de presse et petites histoires*. Yverdon-les-Bains : Service Jeunesse et Cohésion sociale.

dissous en 2015) ainsi que la Commission tripartite d'intégration des immigrés (CTII)¹¹⁶. Par la suite, la CTII devient la Commission tripartite d'intégration (CTI) et se transforme en Commission lausannoise pour l'intégration (CLI) en 2017¹¹⁷. Par ailleurs, dès le début des années 2000, la ville de Lausanne et le Centre social protestant (CSP) du canton de Vaud sont reconnus par l'Office fédéral des migrations (actuel SEM) comme étant deux centres de compétences en matière d'intégration, ce qui leur permet de gérer les programmes fédéraux de promotion de l'intégration (points forts) dans le canton (BCI 2013). De tels programmes, qui apportent un soutien financier à certains projets inhérents à l'intégration, amènent une multitude d'acteurs (organismes privés, œuvres d'entraide, communautés de migrants ou associations professionnelles) à s'engager dans la thématique, bien que certains d'entre eux soient impliqués depuis longtemps dans des projets visant à faciliter l'intégration des étrangers¹¹⁸.

En 1998, le Conseil d'Etat vaudois crée la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) puis met en place un délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme (DIEPR) en 2001. Ces deux entités sont amenées à collaborer dès l'année 2002, sur demande du Conseil d'Etat et deviennent dans un premier temps les principaux acteurs étatiques en charge des questions d'intégration et de prévention du racisme dans le canton. Un nouvel élan est donné à la future politique cantonale d'intégration suite à la révision de la Constitution vaudoise en 2003¹¹⁹, suivie de l'entrée en vigueur en 2007 de la *Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR)*¹²⁰. L'année 2009 voit la création du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI), dirigé par la déléguée cantonale à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme (anciennement coordinatrice en matière d'intégration et de prévention du racisme) (BCI 2013). Au niveau communal, certaines municipalités, à l'image d'Yverdon-les-Bains, nomment également un délégué à l'intégration¹²¹. En 2014, le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) entre en application (ibid.).

¹¹⁶ Municipalité de Lausanne (2003). Rapport-préavis 2003/29. Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés. Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato.

¹¹⁷ Direction des sports, de l'intégration et de la protection de la population (2016). Rapport-préavis 2016/33. Réponse au postulat de MM. Oppikofer et Nsengimana « Redéfinir la politique communale visant à encourager l'intégration ». Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=38090

¹¹⁸ Municipalité de Lausanne (2003). Rapport-préavis 2003/29. Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés. Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=9630

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 23 janvier 2007 (LIEPR ; RSV 142.52).

¹²¹ Jaquier, C. (2017). Brochure *Commission consultative Suisses-immigrés d'Yverdon-les-Bains, 40 ans d'intégration en dessins de presse et petites histoires*. Yverdon-les-Bains : Service Jeunesse et Cohésion sociale.

6.2.2 Les acteurs de l'intégration

Afin de répondre à l'exigence de la Loi sur les étrangers (LEtr) qui demande que les cantons « désignent un service chargé des contacts avec le SEM » (art.57 LEtr), le BCI reprend les activités du « Centre de compétence intégration » géré auparavant par le Centre social protestant (CSP), devenant ainsi le répondant cantonal en matière d'intégration et de prévention du racisme (BCI 2013). Depuis 2010, le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) est donc l'entité administrative en charge de la politique cantonale d'intégration et de prévention du racisme. Rattaché au Service de la population (SPOP) qui dépend du Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), le BCI travaille en collaboration avec la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) — dont il assure le secrétariat — afin de mettre en œuvre la politique d'intégration cantonale (BCI 2013). Fonctionnant sur un modèle de « centre d'intégration », le BCI définit la stratégie de la politique d'intégration et de prévention du racisme et en assure l'orientation (pilotage), alors que la mise en œuvre des mesures prévues par la LIEPR est répartie au sein des directions spécialisées (Wichmann & al. 2011). Concrètement, la déléguée cantonale à l'intégration, à la tête du BCI, est responsable de la réalisation des objectifs de la Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR). Il s'agit de veiller à ce qu'une certaine cohérence soit maintenue lors de l'application de la loi, notamment en établissant des liens et en collaborant avec les différents acteurs de l'intégration et de la prévention du racisme (autorités cantonales et fédérales, communautés étrangères, associations et communes) (art. 7 LIEPR). Le BCI a également pour mission de « stimuler la compréhension réciproque entre populations suisse et étrangère et faciliter leur cohabitation, [ainsi que de] créer un cadre favorable à l'égalité des chances et à la participation à la vie en société » (BCI 2013 : 6). Quant à la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI), elle « est chargée de constituer un lieu d'échange, de dialogue et d'information entre les personnes étrangères, les autorités et les Suisses » ainsi que d'« étudier et documenter la problématique de l'intégration des étrangers dans le canton » (art.8 LIEPR). La CCCI a en outre la responsabilité de nouer des liens avec les commissions consultatives communales (ibid.).

Les communes sont également associées à la politique d'intégration et de prévention du racisme, c'est pourquoi il leur est demandé de désigner un répondant en charge des questions relatives à ces thématiques (art. 13 LIEPR). Pour les municipalités possédant une politique d'intégration communale depuis de nombreuses années, cela s'inscrit dans la continuité de leur action, comme c'est le cas de la commune de Lausanne. En effet, le Bureau lausannois pour les

immigrés (BLI), créé en 1971, mène depuis plusieurs décennies des actions visant l'intégration des étrangers ainsi que la prévention du racisme. Reconnu comme « centre de compétences intégration » par les autorités fédérales en 2004, le BLI entame dès lors une collaboration avec la Commission fédérale des étrangers (CFE) en matière d'intégration et prend part à de nombreux projets menés par les partenaires associatifs (associations de migrants, associations actives dans le domaine de l'intégration) ainsi que par différents services municipaux (instruction publique, santé, sport). Ainsi, conscient que l'intégration est une tâche transversale, le BLI collabore non seulement avec les services de l'administration communale en charge des structures ordinaires (formation, emploi, etc.), mais également avec le milieu associatif (près de 160 associations, dont Appartenances et le CSP). En outre, le bureau entretient des liens avec l'administration cantonale (BCI) et fédérale (CFE, Commission fédérale contre le racisme) ainsi qu'avec certains acteurs institutionnels (Conférence suisse des services spécialisés dans l'intégration, Commission tripartite pour l'intégration des immigrés)¹²². La création, dès les années 1970, d'un organe consultatif ouvert aux étrangers vivant à Lausanne (OCEL puis FEEL et CTI) permet à la population étrangère de participer aux décisions politiques au niveau local¹²³. Le Forum des étrangères et étrangers de Lausanne (FEEL) est toutefois dissous en 2015 et un Fonds lausannois d'intégration (FLI) permettant de soutenir financièrement certaines activités inhérentes à l'intégration et à la prévention du racisme voit le jour. Depuis 2015, la politique communale d'intégration repose donc sur le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) ainsi que sur la Commission lausannoise pour l'intégration (CLI), anciennement la Commission tripartite d'intégration (CTI) chargée de faciliter les échanges autour des projets d'intégration et de prévention du racisme¹²⁴. Initialement composée de représentants des partis politiques siégeant à la municipalité, du BLI (administration communale) et des associations de personnes migrantes, la CLI élargit désormais sa composition à des experts en migration (service d'aide aux étrangers, formation) ainsi qu'à des partenaires sociaux (employeurs, syndicats) dans l'optique de « favoriser les collaborations et la mise en réseau des acteurs de l'intégration sur le plan communal »¹²⁵.

¹²² BLI (2015). Traits d'union– *L'intégration à Lausanne. Evolution des pratiques, visions et actions*. Lausanne : Bureau lausannois pour les immigrés.

¹²³ Municipalité de Lausanne (2003). Rapport-préavis 2003/29. Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés. Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=9630

¹²⁴ Direction des sports, de l'intégration et de la protection de la population (2016). Rapport-préavis 2016/33. Réponse au postulat de MM. Oppikofer et Nsengimana « Redéfinir la politique communale visant à encourager l'intégration ». Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=38090

¹²⁵ *ibid.* p. 33.

La politique d'intégration de la commune d'Yverdon-les-Bains s'est elle aussi construite dès les années 1970, avec la création de la Commission consultative Suisses-immigrés (CCSI) en 1977. Conçue dans le but de permettre aux ressortissants étrangers de se tenir informés et de pouvoir s'exprimer sur les questions les concernant, la commission a également pour objectif de favoriser l'intégration des étrangers en les soutenant dans cette démarche, tout en œuvrant pour une cohésion sociale respectueuse de la diversité culturelle. La CCSI est actuellement composée de ressortissants étrangers, de représentants politiques (partis politiques et Municipal), ainsi que des services administratifs communaux (Contrôle des habitants, chef du service de la jeunesse et de la cohésion sociale, déléguée à l'intégration). La nomination d'une déléguée à l'intégration au sein du Service de la Jeunesse et la cohésion sociale (JECOS) en 2009 permet à la commune de proposer dès l'année 2010 une politique d'intégration locale, fruit de la collaboration entre la déléguée et la CCSI. En outre, la déléguée coordonne les activités de la CCSI, met en place des projets d'intégration et assure le lien avec l'administration communale et les acteurs impliqués dans le domaine de l'intégration (aux niveaux communal, cantonal et fédéral). En 2009, la municipalité d'Yverdon-les-Bains met également sur pied des « agents d'intégration ». Appelés à créer des liens avec les immigrants afin de favoriser leur intégration dans la vie locale, les agents possèdent de l'expérience dans le domaine de la migration. En 2013, leur statut est reconnu par la Municipalité et leurs activités rémunérées¹²⁶.

6.2.3 L'orientation de la politique d'intégration cantonale

Lorsque la révision de la Constitution du canton de Vaud entre en vigueur en 2003¹²⁷, le texte insiste sur la responsabilité de l'Etat et des communes dans l'accueil des étrangers, et notamment sur l'intégration de ces derniers « dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'Etat de droit » (art.68, al.2 Cst VD). La réciprocité et le respect des valeurs de l'Etat de droit fondent deux principes s'appliquant tant à l'intégration qu'à la prévention contre le racisme, c'est pourquoi la nouvelle base légale de 2007 se nomme « Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme » (LIEPR)¹²⁸. Le texte définit l'intégration comme « toute action visant à promouvoir l'égalité des chances d'accès aux prestations sociales, aux ressources économiques et à la vie culturelle, la participation des étrangers à la vie publique et la compréhension mutuelle entre Suisses et étrangers » (art. 3

¹²⁶ Jaquiery, C. (2017). Brochure *Commission consultative Suisses-immigrés d'Yverdon-les-Bains, 40 ans d'intégration en dessins de presse et petites histoires*. Yverdon-les-Bains : Service Jeunesse et Cohésion sociale.

¹²⁷ Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst. VD ; RSV 101.01).

¹²⁸ Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 23 janvier 2007 (LIEPR ; RSV 142.52).

LIEPR). Ainsi, selon la loi vaudoise, « l'intégration implique, d'une part, la volonté des étrangers de s'intégrer dans la société d'accueil en respectant les valeurs qui fondent l'Etat de droit et d'apprendre le français et, d'autre part, la volonté de cette société de permettre cette intégration » (art. 2 al. 1 LIEPR). La prévention du racisme, quant à elle, « implique la volonté de lutter [...] contre les préjugés conduisant à la discrimination raciale et de favoriser la compréhension et la tolérance entre tous les membres de la société » (art. 2 al. 2 LIEPR). Entrée en vigueur avant la Loi sur les étrangers (LEtr) et son ordonnance (OIE), la LIEPR s'inspire des directives fédérales en ce qui concerne les orientations à donner à la politique d'intégration (Wichmann & al. 2011). L'apprentissage du français est ainsi mentionné comme étant l'une des activités susceptibles d'être subventionnées, tout comme les projets d'intégration professionnelle ou les mesures « particulières » d'intégration spécifique (art. 15 LIEPR). En ce qui concerne le droit de vote, les ressortissants étrangers résidant depuis au moins dix ans en Suisse et trois ans dans le canton de Vaud ont la qualité d'électeurs au niveau communal (art. 5 LEDP¹²⁹ et art. 142 Cst. VD).

6.2.4 Les mesures d'intégration mises en œuvre

En 2009, le Conseil d'Etat vaudois désigne six domaines prioritaires en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme¹³⁰ : *la langue et la formation, le marché du travail, la politique d'accueil, la cohabitation dans les quartiers et zones périurbaines, l'école ainsi que la famille et l'égalité*, et finalement, *la prévention du racisme et la compréhension interreligieuse*. Il s'agit en effet de proposer des cours de français de qualité pour les migrants, d'agir en faveur de la scolarisation des enfants migrants (cours de français, classes d'accueil, cours de langue et culture d'origine, encouragement préscolaire) et d'améliorer l'accès au marché du travail pour les immigrés (reconnaissance des diplômes, mise en place de mesures d'orientation scolaire et professionnelle, sensibilisation des employeurs). En outre, le Conseil d'Etat exprime la volonté de mieux informer les étrangers sur les conditions de vie et de travail en Suisse (distribution d'informations ciblées, orientation sur des offres d'intégration), d'améliorer la cohabitation dans les quartiers comprenant des populations d'origines diverses, de réduire la violence domestique à l'endroit des femmes étrangères, de prévenir le racisme (attention portée à l'égalité des chances et à la non-discrimination) et d'informer la population

¹²⁹ Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP ; RSV 160.01).

¹³⁰ Hanselmann, M. (2009). *Priorités 2009-2012 du Conseil d'Etat en matière d'intégration et de prévention du racisme selon la décision du 4 mars 2009*. Lausanne : Bureau d'information et de communication.

à propos de la diversité religieuse. Trois domaines bénéficient d'un concept cantonal : la prévention du racisme, les cours de français et l'information donnée aux immigrés.

Au niveau communal, les mesures d'intégration et de prévention du racisme mises en place varient d'une commune à l'autre. A Lausanne par exemple, le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) œuvre dans le domaine de l'accueil et de l'intégration dès ses débuts dans les années 1970. Peu à peu, le BLI élargit son champ d'action qui comporte aujourd'hui diverses facettes : accueillir et orienter (programme d'accueil à l'attention des nouveaux arrivants), conseiller et soutenir (aide aux associations désireuses de monter un projet), former (cours de langue notamment), informer (brochure contenant des informations locales), sensibiliser (le grand public) et s'engager (guide afin de prévenir le racisme). En 2014, le BLI élabore sa politique d'intégration autour de plusieurs pôles thématiques : accueil (primo-information), conseil (permanence), intégration sociale, intégration professionnelle, citoyenneté, associations et prévention du racisme¹³¹. En ce qui concerne la commune d'Yverdon-les-Bains, la Commission Suisses-immigrés (CCSI) s'investit depuis les années 1980 afin que les enfants de nationalité étrangère puissent bénéficier d'un encadrement suffisant leur permettant de suivre une scolarité dans les meilleures conditions possibles. Au cours des décennies suivantes, sous l'impulsion de divers acteurs (CCSI, Municipalité, déléguée à l'intégration), plusieurs projets voient le jour, notamment des cours de langue et culture d'origine (ELCO), des cours de français à la plage, des fiches d'information, des tables rondes et diverses manifestations culturelles mettant à l'honneur les communautés étrangères de la commune. En 2015, la déléguée communale à l'intégration met en place la permanence « Migr'Info ». Assurée par des membres de la CCSI, elle œuvre pour l'accueil et l'orientation des nouveaux arrivants dans la commune. Entre 2010 et 2015, plus de cinquante projets sont concrétisés¹³².

Depuis la Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR) en 2007, un soutien financier, sous forme de subventions, est prévu en faveur des projets « favorisant l'intégration des étrangers et la prévention du racisme » (art.14 LIEPR). Les subventions sont accordées suite à la décision des autorités cantonales ou en fonction d'une convention de prestation conclue entre l'Etat et les bénéficiaires (art. 17 LIEPR). Parmi les bénéficiaires d'une aide financière se trouvent la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) dont le budget pour 2017 s'élève à 46'500 francs ou encore l'Etablissement vaudois d'accueil des

¹³¹ BLI (2015). Traits d'union– *L'intégration à Lausanne. Evolution des pratiques, visions et actions*. Lausanne : Bureau lausannois pour les immigrés.

¹³² Jaquier, C. (2017). Brochure *Commission consultative Suisses-immigrés d'Yverdon-les-Bains, 40 ans d'intégration en dessins de presse et petites histoires*. Yverdon-les-Bains : Service Jeunesse et Cohésion sociale.

migrants (EVAM) dont la subvention conventionnée en faveur de l'intégration des personnes admises à titre provisoire atteint 1'225'000 francs en 2017¹³³.

6.2.5 Le premier Programme d'intégration cantonal (PIC) pour la période 2014-2017

Depuis 2014, le canton de Vaud applique son premier Programme d'intégration cantonal (PIC). Prévu sous la forme d'une convention-programme conclue avec la Confédération, le PIC est appliqué dans le canton de Vaud sous la responsabilité du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI). Afin de mieux répartir l'application du programme, le BCI a créé, en son sein, des pôles de compétences liés à certains domaines prévus dans le PIC (langue et formation par exemple). Le programme vaudois s'aligne en effet sur les trois piliers d'encouragement spécifique et les huit domaines d'action édictés par la Confédération, à savoir : *primo-information, conseil, protection contre la discrimination* (pilier Information et conseil), *langue et formation, encouragement précoce, employabilité* (pilier Formation et travail), *interprétariat communautaire, intégration sociale* (pilier Compréhension et intégration sociale) (BCI 2013). Le PIC est conçu dans le but de « renforcer le rôle des structures ordinaires tout en développant des mesures spécifiques dans certains domaines où il n'y a pas ou peu de mesures »¹³⁴. Une multitude d'acteurs est associée à la mise en œuvre du PIC : les services de l'administration cantonale, les communes ainsi que de nombreuses associations et organisations non-gouvernementales¹³⁵. Les communes représentent des partenaires particulièrement importants puisque l'intégration se déroule en premier lieu au niveau local, c'est-à-dire au sein du quartier, de la commune ou du district de résidence. Aussi, afin d'appliquer au mieux le programme d'intégration cantonal, le BCI a établi une stratégie différente selon les spécificités des communes. La majorité des communes est ainsi impliquée via des appels à projets et bénéficie de soutien, d'accompagnement et de consultations effectués par le biais des trois antennes régionales du BCI. En parallèle, cinq communes possédant un délégué à l'intégration et pratiquant déjà une politique d'intégration communale (Lausanne, Nyon, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains) peuvent bénéficier du système « Mini-PIC », ce dernier consistant en un programme d'intégration communal basé sur les objectifs du programme cantonal. Pour cinq domaines d'intégration spécifique (*primo-information, conseil, encouragement précoce, employabilité et intégration sociale*), ces cinq communes peuvent

¹³³ Finances publiques (n.d). Budget 2017 adopté par le Grand Conseil. Consulté le 18 août 2017 sur : <http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/budgets/budget-2017/> , pp. 146 et 148.

¹³⁴ BCI (2016). *Rapport d'activités 2015*. Lausanne : Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme. p. 5.

¹³⁵ *ibid.*

développer leur propre programme d'intégration et mettre en place des mesures adaptées au contexte local. Etabli sur la base d'une convention signée avec le BCI pour une durée de quatre ans, le Mini-PIC est cofinancé par la commune concernée et le BCI. Le système de Mini-PIC a l'avantage d'offrir une reconnaissance et un soutien aux politiques d'intégration locales déjà en place. En ce qui concerne les trois domaines non inclus dans le système Mini-PIC (la protection contre la discrimination, la langue et l'interprétariat communautaire), le BCI garde une gestion cantonale des mesures inhérentes à chacun de ces domaines afin de garantir une homogénéité des prestations offertes et de pouvoir contrôler leur qualité (BCI 2013). A noter que le BCI conduit d'autres actions en plus du PIC, notamment la mise en réseau des acteurs de l'intégration et de la prévention du racisme, l'élaboration de conseils destinés aux migrants et aux professionnels impliqués dans ces thématiques et enfin le développement puis le soutien des projets d'intégration¹³⁶.

L'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire est également un objectif du Programme d'intégration cantonal (PIC), bien que différentes organisations s'occupent déjà de cette question depuis de nombreuses années. Dans le canton de Vaud, l'EVAM (Etablissement vaudois d'accueil des migrants) fournit notamment des mesures d'intégration spécifiques à ces groupes-cibles, en collaboration avec diverses associations et quelques communes, tandis que le Centre social d'insertion des réfugiés (CSIR) assure des prestations d'accompagnement social et d'aide à l'insertion (BCI 2013). L'entrée en vigueur de la nouvelle Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)¹³⁷ en 2008 permet de soutenir l'intégration, notamment sur le plan linguistique et professionnel, des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire par le biais de forfaits d'intégration (art. 18 OIE). Dès sa création en 2009, le BCI est chargé de coordonner les mesures d'intégration destinées à ces groupes-cibles et de collaborer avec l'EVAM et le CSIR. La mise en place du PIC a pour objectif de renforcer cette collaboration et d'élaborer de nouvelles mesures, en particulier dans les domaines de la santé et de l'intégration sociale pour lesquels, contrairement à l'intégration professionnelle, peu d'actions ont été entreprises. En outre, le PIC a pour objectif d'impliquer davantage les structures ordinaires dans l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et de proposer, de manière complémentaire, des mesures d'intégration spécifique (BCI 2013).

¹³⁶ BCI (2016). *Rapport d'activités 2015*. Lausanne : Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme.

¹³⁷ Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

7 Etude empirique

7.1 Présentation des résultats

Après avoir évoqué l'évolution de la politique d'intégration dans chacun des deux cantons, nous allons présenter nos résultats. Les quatre axes que nous avons identifiés dans les discours des déléguées cantonales et communales à l'intégration ainsi que chez les préposés aux Contrôles des habitants sont les suivants : l'implication dans la politique d'intégration (axe I), le degré de responsabilité dans cette politique (axe II), l'existence d'un réseau de contacts et de partenaires (axe III) et finalement la capacité d'action de l'entité administrative concernée (axe IV).

7.1.1 Axe I : l'implication dans la politique d'intégration

Par « implication dans la politique d'intégration » nous entendons non seulement la place qu'occupe la politique d'intégration au sein des entités communales ou cantonales mais également le degré d'implication des acteurs interrogés. Deux niveaux d'analyse ont retenu notre attention : la perspective historique ainsi que l'échelon administratif étudié (communal, cantonal). En effet, le positionnement des différents acteurs administratifs par rapport à la politique d'intégration a évolué durant ces dernières décennies. D'un point de vue « historique », nous remarquons que les communes vaudoises se sont en général plus rapidement intéressées à la mise en place de mesures en faveur des immigrés que les autorités cantonales. Un engagement qui se traduit dès les années 1970, notamment par la création de postes de délégués aux immigrés (devenus des *délégués à l'intégration*¹³⁸) ainsi que par la mise sur pied de commissions consultatives ouvertes à la population étrangère dans des communes telles que Lausanne et Yverdon-les-Bains. De par leur implication précoce dans les questions touchant à l'intégration, les communes vaudoises interrogées, à contrario de celles de la Chaux-de-Fonds et du Locle, deviennent donc des acteurs essentiels des politiques d'intégration qu'elles ont mises en place. Au niveau cantonal, l'exemple de Neuchâtel montre que ce sont parfois les autorités elles-mêmes qui donnent l'impulsion à une politique portant sur l'intégration et la lutte contre le racisme et décident que cela « *relève de la politique publique* » comme le souligne la déléguée cantonale neuchâteloise. De ce fait, les acteurs nommés par le Conseil d'Etat neuchâtelois, à savoir la Communauté de travail pour l'intégration des étrangers

¹³⁸ La Municipalité d'Yverdon-les-Bains nomme une déléguée à l'intégration en 2009, suite à l'entrée en vigueur de la LEtr en 2008 qui souligne que l'intégration est une tâche transversale et que les communes y prennent également part (art. 53 LEtr).

(actuellement la CICM) et le délégué aux étrangers ainsi que son bureau (actuellement le COSM) sont devenus les entités principales de la politique d'intégration cantonale. Une position qu'ils occupent encore aujourd'hui. Dans le canton de Neuchâtel, les communes semblent être impliquées d'une autre manière que dans le canton de Vaud, notamment par une collaboration aux différents projets mis en œuvre. A contrario de Neuchâtel, les autorités cantonales vaudoises commencent à s'intéresser plus tardivement à l'intégration et à la prévention du racisme, bien qu'une Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) existe depuis 1998. L'entrée en vigueur de la Loi sur l'intégration et la prévention du racisme (LIEPR) en 2007 ainsi que celle de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) en 2008 constituent de véritables impulsions données à la politique cantonale vaudoise d'intégration et de prévention du racisme, ce qui mène également à la création d'un Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) en 2009. Ce dernier est actuellement l'acteur principal au niveau cantonal.

L'implication actuelle de chacune des entités interrogées dans la politique d'intégration traduit le développement historique de la politique d'intégration dans les cantons de Vaud et de Neuchâtel, tout en laissant transparaître l'impact que la mise en place des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) a eu sur les pratiques existantes. Dans le canton de Vaud, les communes d'Yverdon-les-Bains et de Lausanne appliquent actuellement un programme d'intégration communal (Mini-PIC) découlant du programme cantonal (PIC). Le Mini-PIC s'inscrit en ligne droite des politiques communales déjà existantes, et non l'inverse, puisque ces politiques sont plus anciennes et qu'elles correspondent « *aux axes stratégiques de la Confédération, parce que ce sont des besoins qui sont quand même partout les mêmes* » relate la déléguée de la commune d'Yverdon-les-Bains. Source de soutien financier, le Mini-PIC est également un générateur de contraintes. L'enveloppe financière attribuée à chaque ville possédant un Mini-PIC est ainsi calculée « *selon la clé de répartition basée sur la population résidente pondérée par la population migrante* » de la ville révèle la déléguée cantonale. Les communes appliquant un Mini-PIC doivent donc gérer deux budgets distincts, l'un découlant du programme communal (cinq domaines couverts), le deuxième ayant trait aux trois domaines restants gérés par le BCI. Le budget « intégration » (Mini-PIC) est placé sous la supervision des déléguées communales à l'intégration, alors que les Municipalités (autorités communales) soutiennent les trois autres domaines par le biais du « budget social ». A noter que le système des Mini-PIC permet au canton de Vaud de prendre en compte les politiques d'intégration existantes, tout en proposant des nouveautés. En outre, il offre la possibilité de dégager des ressources (notamment par le biais des antennes du BCI) pour toutes les autres communes du

canton qui n'appliquent pas ce système. Dans le canton de Neuchâtel, la mise en place du PIC n'a pas changé « *fondamentalement les ressources* » selon la déléguée cantonale, même si ces dernières sont un peu supérieures au budget précédent. Impliqué depuis de nombreuses années dans différents domaines ayant trait à l'intégration, le COSM n'a en effet mis sur pied que « *peu de nouveautés avec le PIC* », relate la déléguée cantonale. En outre, les communes neuchâteloises sont principalement impliquées dans le domaine de la primo-information et notamment le Programme cantonal d'accueil des nouveaux arrivants (ANA), bien que ce dernier ne concerne pas encore toutes les communes du canton¹³⁹. Le COSM « *aimerait renforcer les liens avec les communes* » dans ce domaine explique la déléguée. Cela passe notamment par « *la mise en place d'une boîte à outils pour les communes* », basée sur le projet chablaisien « Agoris », afin de permettre aux communes « *de voir quelles sont les actions, soit qu'elles mettent déjà en place et de les valoriser, soit des actions qu'elles pourraient mettre en place pour favoriser l'intégration* » explique la déléguée cantonale. La Chaux-de-Fonds et le Locle –et plus particulièrement leurs services de contrôle des habitants– font justement partie des communes neuchâteloises impliquées dans le programme ANA. La préposée au Contrôle des habitants de la Chaux-de-Fonds souligne que la participation au programme ANA permet « *une ouverture peut-être un petit peu plus grande* » envers la politique d'intégration, notamment une sensibilisation aux actions entreprises par le COSM. Toutefois, l'implication des services de contrôle des habitants dans la politique d'intégration cantonale reste minime, les ressources allouées à l'intégration proprement dite se limitant au programme ANA. Il faut dire que les tâches des services de contrôle des habitants se concentrent surtout sur la politique d'immigration, comme le souligne le préposé du Contrôle des habitants du Locle. Ce dernier tient à préciser que le travail d'un service comme le sien, dont l'activité consiste en grande partie à informer, conseiller et orienter les administrés, s'inscrit dans une démarche visant à intégrer « *les nouveaux arrivants qui ignorent partiellement voire totalement comment fonctionne le système administratif de notre pays et qui cherchent auprès de qui ils doivent s'adresser pour telle ou telle démarche* ». Au vu de l'implication minime de leurs services dans le Programme d'intégration cantonal (PIC), les deux préposés interrogés se montrent favorables à ce que la politique d'intégration reste gérée séparément de la politique d'immigration. Le préposé du Locle souligne d'ailleurs que dans le domaine de la primo-information, « *c'est très vite devenu une évidence que ça devait être régional, voire cantonal et puis encadré par le COSM et ses spécialistes* ».

¹³⁹ COSM (2013). Programme cantonal d'intégration (PIC). Canton de Neuchâtel. Consulté le 5 mai 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>

7.1.2 Axe II : le degré de responsabilité dans cette politique

L'implication des acteurs administratifs dans la politique d'intégration détermine le degré de responsabilité que ces derniers y exercent, c'est-à-dire les tâches dont ils sont chargés¹⁴⁰. Nous remarquons ainsi que les services de contrôle des habitants interrogés (le Locle et la Chaux-de-Fonds) possèdent peu de responsabilités dans la politique d'intégration, alors que les services spécialisés dans ce domaine –qu'ils soient communaux (le BLI et le JECOS notamment¹⁴¹) ou cantonaux (le BCI, le COSM) – exercent des responsabilités importantes au sein des politiques d'intégration. Le rôle des Contrôles des habitants porte avant tout sur les questions liées au domicile et au séjour, ces services représentant en effet « *la porte d'entrée de chaque personne dans son existence administrative* » image le préposé de la ville du Locle. Du fait de leur participation au Programme cantonal d'accueil des nouveaux arrivants (ANA), les communes du Locle et de la Chaux-de-Fonds remplissent également une mission d'accueil et d'orientation en matière d'intégration. Une action qui se traduit notamment par la distribution de la Charte de la citoyenneté contenant des informations sur la vie locale, des adresses utiles (associations, services cantonaux divers, etc.) ainsi que des offres favorisant l'intégration, tels que des cours de français (COSM 2013). Un accueil que la préposée de la Chaux-de-Fonds qualifie de « *basique* » mais qui constitue déjà une aide et qui propose « *des pistes pour l'intégration* ». Du côté des deux entités communales vaudoises étudiées, les responsabilités sont plus étendues. En effet, le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) et le Service de la Jeunesse et la cohésion sociale (JECOS) appliquent chacun un programme d'intégration communal (Mini-PIC) pour les années 2014-2017. Ces deux services bénéficient d'une certaine marge de manœuvre dans la définition des objectifs communaux constituant les Mini-PIC. La ville de Lausanne a ainsi développé son Mini-PIC en reprenant les objectifs du PIC, tout en poursuivant des projets d'intégration déjà existants. Le rôle du BLI est de ce fait multiple : en plus de la gestion du Mini-PIC et des divers projets liés à l'intégration, il coordonne le travail des associations actives dans l'intégration et la prévention du racisme et collabore avec plusieurs services communaux (notamment dans le domaine scolaire). En effet, le BLI élabore le Mini-PIC et assure son suivi mais ne met pas en œuvre les mesures d'intégration sur le terrain, s'appuyant pour cela sur diverses associations et services communaux, une pratique traduisant « *un partage des tâches* » explique notre interlocuteur. Quant au Service de la Jeunesse et la

¹⁴⁰ Nous avons déjà évoqué le « rôle » de certains de ces acteurs dans la section 7 « *Etudes de cas* ».

¹⁴¹ Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) et Service de la Jeunesse et la cohésion sociale (JECOS) de la commune d'Yverdon-les-Bains.

cohésion sociale (JECOS) de la commune d'Yverdon-les-Bains, il est également responsable d'un Mini-PIC qu'il a choisi d'inscrire dans la précédente politique d'intégration de la ville (2010-2015). Le rôle du service, qui collabore avec la Commission consultative Suisses-immigrés (CCSI), implique un travail de coordination des différents projets ainsi qu'une offre d'accompagnement dans la gestion de projets, puisque le véritable travail d'intégration est le fruit des associations d'immigrés présentes dans la commune. La déléguée communale à l'intégration relève en outre l'importance d' « être dans le cadre », c'est-à-dire veiller à mettre en place des mesures qui « répondent aux besoins de la population » et « qui soient validées par les politiciens dans le cadre d'un budget ». En tant que répondants cantonaux pour la politique d'intégration, le BCI (Vaud) et le COSM (Neuchâtel) sont quant à eux chargés de la gestion des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) et remplissent un certain nombre de responsabilités. Dans le canton de Vaud, le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) a mis en place un système de Mini-PIC qu'il coordonne. En outre, le BCI est en charge des trois domaines non couverts par les Mini-PIC (protection contre la discrimination, langue et formation, interprétariat communautaire) et qui s'appliquent de ce fait à l'ensemble du territoire vaudois. En raison de la taille du canton et des conditions posées par la Confédération (l'intégration est une tâche transversale), le BCI se trouve « dans la position intermédiaire où il va essayer d'identifier les besoins, qui va faire quoi et puis il va financer en donnant des objectifs » souligne la déléguée cantonale à l'intégration. Le service assure donc une importante tâche de coordination et s'appuie également sur trois antennes régionales qui sillonnent le canton afin de présenter le programme cantonal (PIC) et d'offrir aux communes ainsi qu'aux partenaires associatifs « un conseil aux projets, une aide pour mettre en place un projet » précise la déléguée cantonale. Cette dernière insiste également sur le fait que le fonctionnement du BCI est basé sur « un mécanisme de collaboration et de coordination », ce qui implique de déléguer certaines tâches tout en assurant leur coordination. La notion de collaboration est importante, en particulier avec les communes, puisque le BCI souhaite qu'elles « soient au premier plan » de la politique d'intégration indique la déléguée cantonale. Outre les communes, le BCI collabore également avec la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI), « une enceinte tripartite où on trouve les communes, les associations de migrants ou les communautés de migrants », de même qu'avec les diverses associations impliquées dans l'intégration et la prévention du racisme. Le BCI effectue donc des « collaborations à des niveaux extrêmement différents et c'est comme cela que ça peut marcher » conclut la déléguée cantonale. Dans le canton de Neuchâtel, la situation est différente : basée sur un système « centralisé », la politique actuelle est en grande partie

assumée par le Service de la cohésion multiculturelle (COSM), qui peut également compter sur le travail des différentes commissions de la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM). La déléguée cantonale rappelle que le COSM a toujours fait le lien entre les différents acteurs impliqués dans l'intégration, notamment entre « *les associations, les collectivités migrantes* » d'un côté et « *l'administration, le Conseil d'Etat* » de l'autre. Grâce aux différents centres spécialisés qu'il regroupe (centre de compétences en matière de migration et d'intégration, centre d'interprétariat communautaire, coordination de la prévention de la xénophobie et du racisme, etc.), le COSM possède une palette de compétences qui lui permet notamment d'intervenir dans les domaines de la médiation, des conseils et de l'information, de la traduction et de la prévention du racisme (COSM 2013). A l'instar du BCI, le COSM coordonne différentes mesures inhérentes à l'intégration et à la prévention du racisme, que ces dernières soient mises en œuvre par les communes (programme ANA) ou par les collectivités étrangères. En outre, comme le précise la déléguée cantonale, le service « *coordonne des plateformes ou des espaces de rencontre, de réunion pour permettre d'entendre les choses et de dialoguer* », afin d'avoir un écho des différents interlocuteurs impliqués dans la politique d'intégration. Le COSM « *travaille aussi beaucoup avec les associations de bénévoles* » qui deviennent des acteurs de plus en plus importants selon la déléguée. Cette dernière souligne enfin les actions entreprises par le COSM dans le domaine de l'encouragement à l'intégration, et notamment la collaboration avec l'Etat afin que celui-ci « *promue la diversité en son sein* ».

7.1.3 Axe III : l'existence d'un réseau de contacts et de partenaires

Il nous semble également intéressant de mettre en lumière le réseau de partenaires collaborant avec les différentes entités étudiées, que ces collaborations soient établies avec des individus issus du monde associatif, politique, administratif ou de la société civile (bénévolat). Au niveau communal, le BLI (Lausanne) et le JECOS (Yverdon-les-Bains) ont chacun établi des collaborations de diverses natures. Ainsi, le BLI doit « *avoir l'accord du politique* » avant de mettre en œuvre son programme, c'est-à-dire faire valider sa politique d'intégration et de prévention du racisme par la Municipalité et le Conseil communal. Cela demande un « *travail de réseaux, de rencontres, de séances* » afin d'informer les politiciens. Le BLI collabore également avec plusieurs services de la commune, notamment dans le domaine de l'éducation, ce qui lui offre « *des ressources dans différents services qui sont tout à fait précieuses* » souligne encore notre interlocuteur. Enfin, de nombreux liens sont établis avec les diverses associations de la région actives dans l'intégration et la prévention du racisme. Dans la commune d'Yverdon-les-Bains, le Service de la Jeunesse et la cohésion sociale (JECOS) a

construit sa politique d'intégration de concert avec la Commission consultative Suisses-immigrés (CCSI) active depuis près de quarante ans dans les questions touchant aux immigrants. Tout comme le BLI, le JECOS doit également recevoir l'aval des pouvoirs politiques communaux en ce qui concerne sa politique d'intégration, puisque « *le oui final vient quand même du Conseil communal* » expose la déléguée communale à l'intégration. Le service entretient en outre des liens avec les associations de migrants puisqu'il coordonne les projets d'intégration que ces dernières mettent en place. Au vu des nombreux projets développés, la déléguée communale précise que le JECOS fait appel à un nombre non négligeable de bénévoles et forme, parmi eux, des *agents d'intégration*, c'est-à-dire des personnes « *ayant vécu la migration, connaissant les offres, les projets et ayant un réseau dans la ville* » afin que des liens entre les immigrants et la société civile puissent se nouer. Avec la mise sur pied des Mini-PIC, les deux services communaux entretiennent également des contacts avec le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI)¹⁴². Dans le canton de Neuchâtel, les services de contrôle des habitants du Locle et de la Chaux-de-Fonds collaborent en priorité avec le Service de la cohésion multiculturelle (COSM). En effet, dans le domaine de l'intégration et de la prévention du racisme, les contacts de ces entités administratives avec les collectivités étrangères de la région « *sont quasi inexistantes et se font uniquement au travers du COSM* » révèle la préposée du Contrôle des habitants de la Chaux-de-Fonds. Lorsque certains thèmes (notamment les carrés multiconfessionnels d'inhumation de longue durée dans les cimetières) nécessitent des échanges entre les associations de migrants et la commune, le COSM intervient, devenant ainsi « *la plaque tournante des discussions* » image le préposé du Contrôle des habitants du Locle.

Au niveau cantonal, le Service de la cohésion multiculturelle (COSM, Neuchâtel) et le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI, Vaud) sont les répondants cantonaux pour les Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Une fonction qui leur permet d'établir des contacts avec les organes fédéraux en charge des questions d'intégration et de prévention du racisme (notamment le Secrétariat d'Etat aux migrations), mais également de constituer de vastes réseaux de partenaires. Le BCI et le COSM entretiennent notamment des contacts avec les acteurs politiques (cantonaux et communaux), de même qu'avec les différents services administratifs, tant à l'échelle communale (services spécialisés dans l'intégration et la prévention du racisme, services du Contrôle des habitants, etc.) que cantonale (services traitant de la population, de la migration, de l'éducation, de l'emploi, etc.).

¹⁴² Nous développerons ce point dans la section suivante, qui aborde la « capacité d'action » des acteurs.

En outre, les deux instances cantonales sont présentes dans les commissions consultatives portant sur des questions touchant les immigrés (CCCI dans le canton de Vaud, CICM dans le canton de Neuchâtel) et collaborent avec les différentes collectivités étrangères ainsi qu'avec les organisations actives dans l'intégration et la prévention du racisme.

7.1.4 Axe IV : la capacité d'action de l'entité administrative concernée

Nous aimerions évoquer dans cette partie les liens qu'entretiennent les entités administratives étudiées avec les instances qui leur sont hiérarchiquement « supérieures » –et à qui elles doivent « rendre des comptes » – ceci afin de mettre en évidence la capacité d'action de chacune de ces entités. En tant que répondants cantonaux en matière d'intégration et de prévention du racisme, le COSM et le BCI entretiennent des échanges réguliers avec la Confédération. En effet, les conventions-cadres portant sur les PIC ont été établies entre la Confédération et les départements cantonaux comprenant ces deux services¹⁴³. La déléguée cantonale neuchâteloise relève que la Confédération laisse une marge de manœuvre assez importante aux cantons « *pour la définition des objectifs dans chacun des domaines et une possibilité de les modifier le cas échéant* ». Elle ajoute que « *ce qui est privilégié, c'est le dialogue* » avec la Confédération. Les autorités fédérales imposent en outre que les cantons impliquent les communes au sein des PIC, « *comme ils le veulent mais il faut qu'ils le fassent puisque cela est une des conditions de la validation du PIC* » révèle la déléguée cantonale vaudoise. Enfin, l'appartenance du BCI et du COSM à des départements cantonaux (DEAS et DEIS) les lie aux autorités cantonales, d'autant plus que le budget des PIC doit être approuvé par les élus du législatif (Grand Conseil). Les services communaux engagés dans les politiques d'intégration cantonales possèdent quant à eux une capacité d'action qui dépend des tâches qu'ils ont à effectuer mais également de leur relation avec le répondant cantonal (COSM, BCI). En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, les Contrôles des habitants de la Chaux-de-Fonds et du Locle interagissent principalement avec le COSM dans le cadre du programme ANA, bien que leurs échanges soient peu nombreux (deux à trois fois par année). De manière générale, le COSM prend l'initiative d'inviter les Contrôles des habitants à participer à certains projets, en leur « *soumettant des sujets* » et en les invitant à des séances, explique la préposée de la Chaux-de-Fonds. Si le COSM « *donne des indications, il ne met pas le fusil sur la tempe, ne force pas à faire les choses* » ajoute la préposée. Les services de contrôle des habitants sont ainsi libres de mettre en œuvre les mesures

¹⁴³ Le Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) englobe le COSM (canton de Neuchâtel) et le BCI est rattaché au Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS) du canton de Vaud.

proposées par le COSM et ne « *sont pas tenus de remonter systématiquement* » des éléments au service cantonal, détaille le préposé du Locle. Etant peu impliqués dans la politique cantonale d'intégration, les deux entités peuvent donc s'appuyer sur le COSM en orientant les individus vers ce service. Un soutien que les deux préposés apprécient, soulignant la qualité d'écoute du COSM qui a conscience du fait que les Contrôles des habitants ont « *des limites liées à leurs activités et leurs finances* » souligne la préposée de la Chaux-de-Fonds. En outre, la possibilité d'échanger avec le COSM, c'est-à-dire de « *faire remonter des échos du terrain* » notamment sur l'accueil réservé à la Charte de la citoyenneté, est un point positif soulevé par les deux préposés.

La déléguée cantonale neuchâteloise (COSM) loue elle aussi la collaboration avec les communes –notamment par le biais du programme ANA– puisque les communes « *jouent vraiment un rôle* » dans la politique d'intégration cantonale. Le COSM souhaite de ce fait engager davantage de communes dans le PIC 2 (2018-2021). Cela passe par le renforcement des liens avec les acteurs communaux grâce à la nomination, si possible, d'un « *répondant par commune et de rencontres plus régulières pour parler d'intégration de manière globale* » détaille la déléguée. En outre, en plus de la mise sur pied d'une boîte à outils basée sur le projet « Agoris », la déléguée indique vouloir « *mettre des espaces dans les Contrôles des habitants afin de rendre visible l'information sur les prestations du COSM et soutenir le travail des communes* ». Le but n'est pas de « *dire aux communes d'investir dans l'intégration* » déclare la déléguée cantonale, mais plutôt de les sensibiliser à cette thématique. Lors du prochain PIC, le COSM envisage de soutenir financièrement la ville de Neuchâtel dans la mise en place de « *projets liés au vivre-ensemble* », c'est-à-dire touchant à l'intégration sociale. A l'instar des villes de Lausanne et d'Yverdon-les-Bains qui possèdent des services spécialisés dans l'intégration et la prévention du racisme, la ville de Neuchâtel pourrait devenir un acteur communal important puisqu'elle « *est la seule commune du canton dans laquelle il y a un service qui s'occupe de ces questions-là* » rappelle la déléguée cantonale.

Dans le canton de Vaud, le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) et le Service de la Jeunesse et la cohésion sociale (JECOS) sont en charge d'une politique d'intégration communale, c'est pourquoi il leur faut tenir compte de l'avis du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) et des autorités communales (Municipalité et Conseil communal). Les deux services communaux doivent en effet recevoir l'accord des autorités politiques communales avant de mettre en œuvre leurs politiques d'intégration. Notre interlocuteur de la ville de Lausanne explique qu'à chaque changement de législature, il y a tout « *un travail de réseaux, de rencontres, de séances* » à effectuer avec les

acteurs politiques locaux afin de faire accepter « *certaines mesures ou dispositifs, ainsi que des programmes d'information, de sensibilisation, de campagne* ». La déléguée communale à l'intégration d'Yverdon-les-Bains (JECOS) souligne que pour voir sa politique acceptée, le JECOS doit « *proposer des choses qui répondent aux besoins de la population* », c'est-à-dire qui font sens, qui entrent dans le cadre de ce qui est faisable. En appliquant un programme d'intégration communal (Mini-PIC), le JECOS et le BLI s'alignent également sur les objectifs définis par le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI). Alors que les déléguées communales peuvent gérer de manière autonome leurs Mini-PIC (cinq domaines), elles « *suivent mais ne subventionnent pas* » les trois domaines restants placés sous la responsabilité du BCI ¹⁴⁴ explique la déléguée d'Yverdon-les-Bains. Si les déléguées communales sont relativement indépendantes dans la gestion des Mini-PIC, elles doivent tout de même remettre au BCI un rapport annuel. La collaboration avec le BCI se limite principalement au soutien financier reçu pour les Mini-PIC, puisque les politiques d'intégration sont construites et gérées au niveau local et « *n'ont rien à voir avec le canton* » explique la déléguée à l'intégration de la commune d'Yverdon-les-Bains. Toutefois, les politiques d'intégration des communes et du canton poursuivent les mêmes objectifs et « *correspondent aux axes stratégiques de la Confédération parce que ce sont des besoins qui sont quand même partout les mêmes* » ajoute la déléguée à l'intégration d'Yverdon. Notre interlocuteur de la ville de Lausanne rappelle qu'il existe une distinction des compétences territoriales entre les services communaux et cantonaux. Une réalité qui se ressent dans la politique d'intégration communale. Enfin, la déléguée à l'intégration d'Yverdon-les-Bains (JECOS) précise qu'elle demande souvent au BCI « *de pouvoir faciliter l'accès du JECOS à certaines structures cantonales* », notamment auprès du Service social régional, du Service de l'emploi ou du Service de la population. Le fait d'avoir des « *portes ouvertes* » auprès de ces services facilite le travail du JECOS sur le terrain lorsqu'il s'agit, par exemple, de mettre en place « *des traductions, des accompagnements, une validation des acquis professionnels* » explique la déléguée communale.

La collaboration entre le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI) avec les communes de Lausanne (BLI) et d'Yverdon-les-Bains (JECOS) passe essentiellement par les Mini-PIC. Un système que la déléguée cantonale à l'intégration a choisi d'instaurer afin d'offrir « *une reconnaissance, une valorisation du travail* » des communes déjà impliquées dans l'intégration et la prévention du racisme avant la mise en place du PIC.

¹⁴⁴ Il s'agit des domaines de la langue, de l'interprétariat communautaire et de la protection contre la discrimination (BCI 2013).

Concrètement, le canton alloue une enveloppe financière pour chaque Mini-PIC, à condition qu'un programme d'intégration communal soit conçu et qu'il bénéficie d'un cofinancement de la commune à hauteur de 50%. La relation entre le BCI et les villes Mini-PIC est clairement définie : *« du moment que ces villes ont leur enveloppe, le BCI n'intervient plus sur leur territoire ou de manière subsidiaire et avec l'accord des déléguées »* précise la déléguée cantonale. Cette dernière ajoute que les communes Mini-PIC *« ont très bien joué le jeu »* depuis le début des programmes. En effet, *« le système de reporting annuel, dont les villes s'acquittent de manière rigoureuse, permet au BCI de rendre compte à la Confédération de l'avancement du PIC dans son ensemble »* conclut la déléguée cantonale.

7.2 Interprétation des résultats

Les politiques d'intégration des cantons de Vaud et de Neuchâtel se sont développées différemment, tant au niveau de la perspective historique que de celle des acteurs administratifs étudiés. Il nous semble que les services qui ont joué un rôle de « précurseurs » sont aujourd'hui encore les acteurs principaux de la politique d'intégration. C'est notamment le cas des communes de Lausanne (BLI) et d'Yverdon-les-Bains (Commission consultative Suisses-immigrés) dans le canton de Vaud, ainsi que du COSM dans le canton de Neuchâtel. A noter que deux éléments « externes » semblent avoir eu un impact sur le degré d'implication des différents acteurs dans les politiques d'intégration cantonales : l'entrée en vigueur de la Loi sur les étrangers (LEtr) en 2008 et la mise en place des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014. En effet, la LEtr décrit l'intégration comme étant une tâche incombant à la Confédération, aux cantons, aux communes ainsi qu'à divers partenaires sociaux et organisations (art. 53 LEtr).

Au vu du développement distinct des politiques d'intégration dans les deux cantons, il nous semble intéressant de relever que l'arrivée des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) semble avoir impacté différemment les acteurs administratifs neuchâtelois et vaudois. En effet, bien que le COSM et le BCI soient tous deux reconnus comme les répondants de leurs politiques d'intégration cantonales respectives, l'implication des acteurs communaux est différente entre les deux cantons. Dans le canton de Neuchâtel, le PIC n'a pas fondamentalement changé l'implication du COSM dans la politique d'intégration, puisque le service avait déjà mis sur pied un certain nombre de projets auparavant et est resté l'acteur principal de cette politique. En outre, certaines communes neuchâteloises participent depuis le début des années 2000 au programme ANA (COSM 2013), rattaché au domaine de la primo-information. Du côté du canton de Vaud, la nomination du BCI en tant que répondant cantonal a eu une incidence sur

les communes, puisque ces dernières sont, « *depuis la mise en place du PIC, obligées de passer par le canton et n'ont plus accès directement à la Confédération* », expose la déléguée cantonale vaudoise. La commune de Lausanne — qui possédait auparavant un lien direct avec la Confédération du fait de son statut de centre de compétences « intégration » — est particulièrement touchée par cette réalité. Lors de l'application du PIC, le BCI a fait le choix de « *prendre en compte le contexte vaudois* » relate la déléguée cantonale, notamment en gardant les compétences déjà présentes et en les valorisant au travers de programmes d'intégration communaux (Mini-PIC). Un choix qui a permis aux communes déjà actives dans l'intégration et la prévention du racisme de continuer leur travail. Notre interlocuteur de la ville de Lausanne voit ainsi dans la mise en application du PIC, et par extension du Mini-PIC, un « *soutien aux mesures déjà entreprises parce que cela permet de pérenniser les projets* ». Un point de vue également partagé par la déléguée communale d'Yverdon-les-Bains qui souligne que l'arrivée du Mini-PIC lui a permis « *d'engager une chargée de projets* » tout en consolidant les actions existantes. Les entités administratives déjà actives dans le domaine de l'intégration et de la prévention du racisme, plus nombreuses dans le canton de Vaud que dans celui de Neuchâtel, semblent avoir bénéficié de la mise en place des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014. En revanche, le PIC semble avoir eu un impact minime auprès de services tels que les Contrôles des habitants (canton de Neuchâtel), puisque les tâches inhérentes à l'intégration et à la prévention du racisme ne sont pas leurs missions premières. Il faut dire que le canton de Neuchâtel est un canton de petite taille, avec des ressources financières davantage limitées et qui « *n'aurait pas les moyens* » de mettre en place des Mini-PIC, explique la déléguée cantonale neuchâteloise. Cette dernière exprime toutefois la volonté de « *renforcer les liens avec les communes* » lors du deuxième Programme d'intégration cantonal (2018-2021).

L'implication et les responsabilités des différentes entités administratives dans la politique d'intégration et de prévention du racisme se reflètent également dans la taille du réseau de partenaires qu'elles possèdent. En effet, plus l'entité est impliquée dans la politique d'intégration, plus le réseau dont elle dispose est étoffé. Peu impliqués dans la politique d'intégration cantonale, les Contrôles des habitants des villes du Locle et de la Chaux-de-Fonds collaborent essentiellement avec le Service de la cohésion multiculturelle (COSM), voire avec la Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM). A contrario, des services spécialisés tels que le BLI (Lausanne), le JECOS (Yverdon-les-Bains) ou encore le BCI (Vaud) et le COSM (Neuchâtel) sont en contact avec des partenaires multiples issus de différents milieux (principalement administratifs, politiques, institutionnels et associatifs).

Chacune de ces entités administratives possède un réseau étendu de partenaires, que ce soit à un niveau communal, cantonal ou fédéral.

La capacité d'action de chacun des acteurs étudiés dépend principalement de son implication dans la politique d'intégration cantonale (PIC). Une participation qui suppose à son tour certaines responsabilités et qui influence l'existence d'un réseau plus ou moins étoffé de divers partenaires. Ainsi, les services de contrôle des habitants de la Chaux-de-Fonds et du Locle, peu impliqués dans la politique cantonale, possèdent une capacité d'action restreinte. A contrario, les services spécialisés dans l'intégration des villes de Lausanne (BLI) et d'Yverdon-les-Bains (JECOS) sont tous deux chargés de l'application d'un programme d'intégration communal (Mini-PIC), c'est pourquoi leur capacité d'action est plus grande. Ces réalités illustrent les différences de pratiques entre les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Nous relevons cependant un point commun entre les deux cantons. En effet, les déléguées cantonales à l'intégration insistent toutes deux sur l'importance d'impliquer davantage de communes dans le dispositif du PIC, tout en soulignant qu'il s'agit plus de les sensibiliser à l'importance des mesures d'intégration que de les forcer à mettre en place des projets. En envisageant de collaborer avec un nombre plus grand de communes, le COSM et le BCI préparent « l'après-PIC ». En effet, face à la réduction progressive du financement fédéral des Programmes d'intégration cantonaux¹⁴⁵, les deux responsables souhaitent que davantage d'acteurs soient impliqués dans l'intégration et la prévention du racisme, car « *l'intégration est l'affaire de tous* » souligne la déléguée cantonale vaudoise. Son homologue neuchâteloise précise que, dans l'idéal, l'objectif de toute politique d'intégration est que « *les structures ordinaires tiennent compte de la diversité de la population* » et se chargent de ce fait de certaines mesures liées à l'intégration et à la prévention du racisme. Afin de faciliter la tâche des communes durant les prochaines années, les deux services cantonaux ont planifié différentes mesures. Le COSM prévoit notamment de mettre à disposition une boîte à outils de type *Agoris* et de nommer, si possible, un répondant à l'intégration par commune. Le BCI songe quant à lui à poursuivre et étendre les collaborations existantes (Mini-PIC avec cinq communes, conventions avec d'autres communes), tout en mettant à disposition des migrants des permanences gérées par le CSP (La Fraternité) et spécialisées dans « *l'accueil, l'information et l'orientation* » des immigrés, précise la déléguée cantonale, qui ajoute que cela peut « *permettre, entre autres, d'offrir un appui aux communes dans le soutien à leurs administrés* ».

¹⁴⁵ Selon les chiffres avancés par les déléguées cantonales à l'intégration, le financement du PIC 2 (2018-2021) est réduit de 13% pour le canton de Vaud et de 10% pour le canton de Neuchâtel.

8 Les relations entre les autorités cantonales et communales en charge du PIC

Nous souhaitons à présent nous intéresser plus étroitement aux relations qu'entretiennent les autorités cantonales et communales en ce qui concerne la politique d'intégration actuelle, c'est-à-dire les PIC. En effet, bien que nous ayons déjà soulevé cette question dans le chapitre précédant, il nous paraît nécessaire de la développer davantage.

Dans le canton de Neuchâtel, la gestion du Programme d'intégration cantonal est centralisée et les communes peuvent prendre part à un certain nombre de mesures d'intégration. Dans le domaine de la primo-information et du conseil (pilier 1 du PIC), plusieurs communes¹⁴⁶ sont ainsi impliquées depuis de nombreuses années dans le Programme cantonal d'accueil des nouveaux arrivants (ANA) proposé par la CICM, en partenariat avec le COSM. Elles en sont même des acteurs essentiels puisque ce sont elles qui reçoivent les nouveaux arrivants, leur remettent les informations nécessaires et procèdent à des séances de bienvenue. En outre, toutes les communes neuchâteloises remettent aux nouveaux arrivants la *Charte de la citoyenneté* et un dépliant portant sur des cours de français le cas échéant (COSM 2013). Entre 2010 et 2012, le COSM a lancé des phases-test au sein des communes de la Chaux-de-Fonds, de Boudry et de Val-de-Travers concernant des entretiens de primo-information (entretiens ciblés permettant également d'orienter vers des offres d'intégration) (ibid.). En matière d'encouragement préscolaire (pilier 2 du PIC), les villes de la Chaux-de-Fonds et de Neuchâtel ont collaboré avec le COSM dans la mise en œuvre d'un programme de mesures intitulé « Réussir l'intégration dès l'enfance » (COSM 2013). Enfin, les communes neuchâteloises peuvent également être actives dans l'intégration sociale (pilier 3 du PIC) en s'impliquant dans des projets co-financés par le COSM. Citons le programme *Alter connexion* (mentors, soutiens professionnels pour les jeunes) auquel participent les villes de Neuchâtel et du Locle ou encore le projet *Intégraval* (renforcement des contacts avec les collectivités étrangères) dans la commune de Val-de-Travers (COSM 2013). Comme nous venons de le voir, le COSM entretient de multiples collaborations avec les communes neuchâteloises et compte impliquer un nombre toujours plus élevé d'acteurs communaux dans la deuxième phase du programme (PIC 2, 2018-2021).

¹⁴⁶ Il s'agit des communes du Landeron, de Neuchâtel, de la Chaux-de-Fonds, du Locle, de Boudry, de Cortaillod, de Bevaix et de Val-de-Travers (chiffres de 2012, COSM 2013).

Parmi les communes neuchâteloises, la commune de Neuchâtel est un cas particulier. En effet, elle est la seule commune du canton à posséder un service administratif traitant de l'intégration (COSM 2017). L'accent est particulièrement porté sur l'intégration sociale et interculturelle au niveau local. En effet, la ville de Neuchâtel s'est donné pour objectifs de créer un réseau de bénévoles visant à renforcer différentes associations (quartier, milieux sportifs et culturels) et de proposer un soutien aux parents « issus de la migration » dans les domaines préscolaire et scolaire (mise en place de lieux d'accueil, de structures préscolaires et de mesures de lutte contre l'illettrisme)¹⁴⁷. En outre, dans le cadre du PIC 2, le COSM envisage « d'octroyer un montant prédéfini à la commune pour de petits projets » en lien avec le vivre-ensemble, c'est-à-dire l'intégration sociale (COSM 2017 : 22). Un domaine dans lequel la ville de Neuchâtel pourra gérer de manière autonome le budget octroyé par le COSM (ibid.).

Dans le canton de Vaud, l'implication des communes est différente puisque ces dernières possèdent parfois une politique d'intégration plus ancienne que la politique cantonale en la matière, à l'image de la ville de Lausanne (BCI 2013). Il apparaît donc comme logique, pour le BCI, d'entamer une collaboration avec les communes possédant déjà un programme politique inhérent à l'intégration. Cinq communes se voient ainsi confier la gestion d'un Mini-PIC¹⁴⁸, tandis que l'implication des autres communes vaudoises se fait « par appel aux projets, soutien, consultation, accompagnement », notamment par le biais des trois antennes régionales du BCI (BCI 2013 : 16). Lorsqu'une commune n'appartenant pas au « système Mini-PIC » dispose d'un certain nombre de projets inhérents à l'intégration, il lui est possible de signer une convention avec le BCI afin de recevoir une enveloppe financière, ce qui lui permet de « mener à bien ses projets et d'ancrer son action dans la durée » révèle la déléguée cantonale à l'intégration, qui ajoute qu'actuellement, le BCI a signé « une dizaine de conventions ». Quant aux communes dans lesquelles la proportion de migrants est très faible, voire inexistante, la déléguée cantonale indique que l'action du BCI se limite à « sensibiliser l'existant, c'est-à-dire le service de contrôle des habitants, sans forcément obliger les gens à faire quelque chose ». L'implication des communes dans chacun des domaines du programme, à l'exception peut-être de l'employabilité et de l'interprétariat communautaire, est un signe de leur importance dans le PIC vaudois (BCI 2013).

¹⁴⁷ Conseil communal (2013). Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le programme politique et la planification des dépenses d'investissement 2014-2017. Consulté le 15 décembre 2017 sur : <http://www.neuchatelville.ch/conseil-communal-programme-politique> , p. 15.

¹⁴⁸ Il s'agit de Lausanne, Nyon, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains (BCI 2013).

Après avoir brièvement passé en revue les relations qu’entretiennent les autorités cantonales et communales en ce qui concerne la politique d’intégration, nous souhaitons conclure par cette observation : bien que les pratiques des cantons de Vaud et de Neuchâtel ne s’articulent pas de la même manière lorsque l’on prend les niveaux cantonaux et communaux, des ressemblances entre les deux cantons se dessinent toutefois pour le PIC 2 (2018-2021), plus particulièrement du côté de Neuchâtel. En effet, en prévoyant de mettre en place une boîte à outils pour faciliter la tâche des communes (*Agoris*) et de permettre à la ville de Neuchâtel d’acquérir une certaine autonomie (COSM 2017), le COSM ne tend-il pas à décentraliser légèrement son action et à se rapprocher de la pratique du BCI ?

9 Conclusion

Dans le présent travail, nous nous sommes attachés à comprendre le développement de deux politiques d’intégration cantonales, en nous focalisant sur les cantons de Vaud et de Neuchâtel. Nous souhaitons en effet comprendre comment ces deux cantons –dont les actions ont souvent été pionnières en matière d’intégration et de prévention du racisme– sont arrivés à des pratiques si différentes. Nous nous demandons également quel « impact » avait eu l’introduction en 2014 des Programmes d’intégration cantonaux (PIC) sur le développement des politiques neuchâteloise et vaudoise inhérentes à l’intégration et à la prévention du racisme. Afin de répondre à nos interrogations, nous avons choisi de prendre uniquement en considération le niveau administratif. En effet, les Programmes d’intégration cantonaux (PIC) vaudois et neuchâtelois sont portés par des instances administratives, tant au niveau cantonal (BCI, COSM) que communal (services spécialisés, Contrôles des habitants).

Les entretiens d’experts ont apporté plusieurs éléments de réponse à nos interrogations. En ce qui concerne l’implication des acteurs administratifs dans la politique d’intégration et de prévention du racisme, nous remarquons que la première impulsion vient des autorités cantonales dans le canton de Neuchâtel, alors qu’elle est plutôt le résultat de l’action de certaines communes dans le canton de Vaud. Avec l’entrée en vigueur de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) en 2008 –qui définit l’intégration comme étant une tâche transversale– les communes gagnent une certaine légitimité, ce qui se traduit dans le canton de Vaud par la nomination de *répondants communaux* chargés de ces questions (syndic, secrétaire municipal,

délégué à l'intégration). Il apparaît alors que le développement des politiques inhérentes à l'intégration et à la prévention du racisme suit une trajectoire différente dans les deux cantons. En effet, dans le canton de Neuchâtel, les compétences en matière d'intégration et de prévention du racisme sont regroupées dès le début dans un seul service (actuellement le COSM) alors que dans le canton de Vaud, les compétences sont réparties entre certaines communes (responsables d'un Mini-PIC) et les autorités cantonales représentées par le BCI. Une répartition qui s'explique par l'existence de politiques d'intégration communales plus anciennes que la politique cantonale. En outre, lors de l'application des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014, la déléguée cantonale à l'intégration décide de maintenir ces politiques communales en leur attribuant un budget propre (Mini-PIC). Dans le canton de Neuchâtel, la mise en place du PIC ne conduit pas au développement de telles politiques communales, bien que les entités administratives communales soient impliquées dans certaines mesures du programme. L'arrivée des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) en 2014 semble avoir avant tout permis de consolider « l'existant », qui comprend les projets entrepris et les acteurs déjà présents, tout en apportant des nouveautés (domaines, collaborations). En outre, les PIC ont, dans une certaine mesure, contribué à renforcer les liens entre les autorités cantonales et communales grâce aux collaborations découlant de certaines mesures d'intégration. De ce fait, l'élan provoqué par les PIC est à souligner : en apportant des ressources financières destinées aux mesures d'intégration et de prévention du racisme, ces programmes ont permis d'élargir le champ d'action des acteurs impliqués dans ces domaines. Ce qui a eu pour conséquences le développement de nouveaux partenariats avec diverses entités et une sensibilisation d'un plus grand nombre de communes. L'implication des communes ressort d'ailleurs comme étant l'un des objectifs prioritaires des deux cantons, qui ont prévu, pour le prochain PIC, diverses mesures allant dans ce sens.

10 Bibliographie

Sources juridiques

Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP ; RS 0.142.112.681).

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101).

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE ; RS 142.20).

Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN ; RS 141.0).

Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31).

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; 142.20).

Ordonnance du 21 novembre 1917 concernant la police à la frontière et le contrôle des étrangers (RO 1917 989).

Ordonnance du 13 septembre 2000 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205).

Canton de Neuchâtel

Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 24 septembre 2000 (Cst. NE ; RSN 101).

Loi sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (LDP ; RSN 141).

Loi sur l'intégration des étrangers du 26 août 1996, FO 1996, N° 66.

Loi sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 26 août 1996 (RSN 132.04).

Règlement sur l'intégration et la cohésion multiculturelle du 5 février 1997 (RSN 132.041).

Canton de Vaud

Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst. VD ; RSV 101.01).

Loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP ; RSV 160.01).

Loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme du 23 janvier 2007 (LIEPR ; RSV 142.52).

Références bibliographiques

Amarelle, C. (2012). De quelques aspects introductifs en matière d'intégration. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques* (pp. 7-23). Berne : Stämpfli.

Arlettaz, S. (2013). La Suisse, terre d'émigration. La Suisse terre d'immigration ? Regards sur la politique migratoire de la Suisse (1815-années 1930). *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population*, 8, pp. 11-18.

BCI (2013). Programme d'intégration cantonal (PIC). Canton de Vaud. Consulté le 20 mai 2017 sur : <http://www.vd.ch/themes/vie-privee/population-etrangere/integration-et-prevention-du-racisme/politique-dintegration-vaudoise/>

BCI (2016). *Rapport d'activités 2015*. Lausanne : Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme.

Bigler, O. (2012). De l'égalité des chances à la gestion des flux migratoires : les avatars des politiques d'intégration. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques* (pp. 27-59). Berne : Stämpfli.

BLI (2015). Traits d'union– *L'intégration à Lausanne. Evolution des pratiques, visions et actions*. Lausanne : Bureau lausannois pour les immigrés.

Bolzmann, C. (2001). Quels droits citoyens ? Une typologie des modèles d'intégration des migrants aux sociétés de résidence. In Christiane Perregaux & al. (Eds.), *Intégrations et migrations*. (pp. 159-183). Paris : L'Harmattan.

Borkert, M. & Penninx, R. (2011). Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction. In Giovanna Zincone & al. (Eds.), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present* (pp. 7-17). Amsterdam : Amsterdam University Press.

Boucher, M. (2000). *Les théories de l'intégration. Entre universalisme et différencialisme : des débats sociologiques et politiques en France*. Paris : L'Harmattan.

- Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud (19.12.16). Taux d'aide sociale dans le canton de Vaud : légère baisse pour la troisième année consécutive. Consulté le 14 août 2017 sur : <http://www.bicweb.vd.ch/communiqu.e.aspx?pObjectID=608841>
- Cattacin, S. & Kaya, B. (2001). *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*. Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations.
- Cerutti, M. (2005). La politique migratoire de la Suisse 1945-1970. In Hans Mahnig (Dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 89-134). Zürich : Seismo.
- CFM (n.d). Promotion de l'intégration des étrangers. Evaluation du programme contenant les points forts pour les années 2001 à 2003. Consulté le 3 juillet 2017 sur : https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/projekte/if_vor08.html
- CFM (2008). Evaluation du Programme des points forts 2004-2007. Résumé et recommandations. Consulté le 3 juillet 2017 sur : <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/materialien.html>
- Chancellerie d'Etat (17.06.2007). Loi sur l'éligibilité des étrangers en matière communale. Résultats du scrutin. Consulté le 24 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx>
- Chancellerie d'Etat (25.09.2016). Décret du 21 juin 2016 portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) (Droit d'éligibilité des étrangers). Résultats du scrutin. Consulté le 24 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/CHAN/CHAN/elections-votations/Pages/accueil.aspx>
- Charmaz, K. (2003). Qualitative interviewing and Grounded theory analysis. In Jaber F. Gubrium & James A. Holstein (Eds.), *Handbook of interview research. Context and methods* (pp. 675-694). Thousand Oaks: Sage publications.
- Cohen, J. (1999). Intégration : théories, politiques et logiques d'Etat. In Philippe Dewitte (Dir.), *Immigration et intégration, l'état des savoirs* (pp. 32-42). Paris : La Découverte.
- Communiqué du Conseil fédéral. (16.06.2017). Mise en œuvre de l'art.121a Cst : le Conseil fédéral arrête les grandes lignes des modifications d'ordonnances. Consulté le 23 juin 2017 sur : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqu.es/msg-id-67087.html>
- Conférence tripartite (CT). A propos de la CT. Consulté le 4 juillet 2017 sur : <http://www.tripartitekonferenz.ch/fr/conference-tripartite-sur-les-agglomerations/a-propos-du-cta.html>

- Conseil communal (2013). Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le programme politique et la planification des dépenses d'investissement 2014-2017. Consulté le 15 décembre 2017 sur : <http://www.neuchatelville.ch/conseil-communal-programme-politique>
- COSM (2013). Programme cantonal d'intégration (PIC). Canton de Neuchâtel. Consulté le 5 mai 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>
- COSM (2017). Programme cantonal d'intégration (PIC) 2018-2021. Canton de Neuchâtel. Consulté le 14 décembre 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/Pages/accueil.aspx>
- CTIE (2006). Rapport de législature 2001-2005 et recommandations de la CTIE pour 2006-2009. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislature_2006-2009.pdf
- CTIE (2010). Rapport de législature 2005-2009 et recommandations de la CTIE pour 2010-2013. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/CICM_Rapport_Legislature_2010-2013.pdf
- Dahinden, J. (2012). Transnational belonging, non-ethnic forms of identification and diverse mobilities: rethinking migrant integration ? In Messer Michi & al. (Eds.), *Migrations: interdisciplinary perspectives* (pp. 117-128). Wien: Springer.
- D'Amato, G. (2011). The case of Switzerland. In Giovanna Zincone & al. (Eds.), *Migration Policymaking in Europe. The dynamics of actors and contexts in past and present* (pp. 165-193). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Dasen, P. (2001). Intégration, assimilation et stress acculturatif. In Christiane Perregaux & al. (Eds.) *Intégrations et migrations* (pp. 187-210). Paris : L'Harmattan.
- De Maillard, J. & Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques* (2^e éd.). Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Direction des sports, de l'intégration et de la protection de la population (2016). Rapport-préavis 2016/33. Réponse au postulat de MM. Oppikofer et Nsengimana « Redéfinir la politique communale visant à encourager l'intégration ». Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=38090
- Engbersen, G. (2003). Spheres of integration: Toward a differentiated and reflexive ethnic minority policy. In Rosemarie Sackmann & al. (Eds.), *Identity and integration* (pp. 59-76). Aldershot: Ashgate.

- Facchinetti, T. (2006). Coexistence des populations et politique d'intégration des étrangers dans le canton de Neuchâtel. Consulté le 20 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/integration/Documents/PolintegratNe2006.pdf>
- Facchinetti, T. (2012). La notion d'intégration dans le droit suisse des migrations et dans les réformes en cours. In Cesla Amarelle (Ed.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse. Fondements et applications pratiques* (pp. 61-77). Berne : Stämpfli.
- FIDE- Français en Suisse-Apprendre, enseigner, évaluer. Développement de fide. Consulté le 3 juillet 2017 sur : <http://www.fide-info.ch/fr/fide/projekt>
- Finances publiques (n.d). Budget 2017 adopté par le Grand Conseil. Consulté le 18 août 2017 sur : <http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/finances-publiques/budgets/budget-2017/>
- Flick, U. (2009). Coding and categorizing. In Uwe Flick (4e éd.), *An introduction to qualitative research* (pp. 305-332). London: Sage publications.
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanselmann, M. (2009). *Priorités 2009-2012 du Conseil d'Etat en matière d'intégration et de prévention du racisme selon la décision du 4 mars 2009*. Lausanne : Bureau d'information et de communication.
- Jaquier, C. (2017). Brochure *Commission consultative Suisses-immigrés d'Yverdon-les-Bains, 40 ans d'intégration en dessins de presse et petites histoires*. Yverdon-les-Bains : Service Jeunesse et Cohésion sociale.
- Mahnig, H. (2005). La politique migratoire de 1970 au milieu des années 1980. In Hans Mahnig (Dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 135-159). Zürich : Seismo.
- Manatschal, A. (2011). Taking cantonal variations of integration policy seriously- or how to validate international concepts at the subnational comparative level. *Swiss Political Science Review* 17 (3), pp. 336-357.
- Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) du 8 mars 2013, *FF* 2013, pp. 2131-2178.
- Municipalité de Lausanne (2003). Rapport-préavis 2003/29. Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés. Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato. Consulté le 20 août 2017 sur : http://www.lausanne.ch/agenda-actualites/actualites-municipales.html?id_decision=9630
- Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Paris : Armand Colin.

- Niederberger, J.M. (2005). Le développement d'une politique d'intégration suisse. In Hans Mahnig (Dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948* (pp. 255-287). Zürich : Seismo.
- ODM (2005). *Rapport concernant les questions en suspens dans le domaine de la nationalité*. Berne-Wabern : Office fédéral des migrations.
- ODM (2006). *Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse*. Berne : Office fédéral des migrations.
- ODM (2007). *Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2008-2011*. Berne : Office fédéral des migrations.
- ODM (2011a). *Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche Confédération-cantons*. Berne : Office fédéral des migrations.
- ODM (2011b). *Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel*. Berne-Wabern : Office fédéral des migrations.
- ODM (2012). *Encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2011*. Berne-Wabern : Office fédéral des migrations.
- OSAR (n.d). La procédure d'asile en bref. Consulté le 5 août 2017 sur : <https://www.osar.ch/aide/la-procedure-dasile-en-bref.html>
- Parlement suisse (27.09.2013). Synthèse du Message du 7 septembre 2012 relatif à l'initiative populaire « contre l'immigration de masse ». Consulté le 23 juin 2017 sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120098>
- Parlement suisse (n.d). Loi sur les étrangers. Modification. Intégration. Chronologie. Consulté le 4 août 2017 sur : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20130030>
- Pasche, L. (2017). Dynamisme démographique et record de naturalisations en 2016. *Numerus*, 3, pp.1-3.
- Perregaux, C. & al. (2001). Introduction. L'intégration en Suisse : un cas particulier ? In Christiane Perregaux & al. (Eds.) *Intégrations et migrations*. (pp. 17-41). Paris : L'Harmattan.
- Peters, B. (2003). Collective identity, cultural difference and the developmental trajectories of immigrant groups. In Rosemarie Sackmann & al. (Eds.), *Identity and integration* (pp. 13-35). Aldershot: Ashgate.
- Piguet, E. (2013). *L'immigration en Suisse. Soixante années d'entrouverture* (3^e éd.). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

- Rapport du Conseil fédéral sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés du 15 mai 1991, FF, pp. 316-348.
- Schnapper, D. (1992). *L'Europe des immigrés. Essai sur les politiques d'immigration*. Paris : F. Bourin.
- Schnapper, D. (2007). *Qu'est-ce que l'intégration ?* Paris : Gallimard.
- SEM (2010). *Rapport du Conseil fédéral sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010*. Berne : SEM.
- SEM (2016). *Programmes cantonaux d'intégration 2014-2017. Rapport intermédiaire*. Berne-Wabern : Secrétariat d'Etat aux migrations.
- SEM (n.d). Programmes cantonaux d'intégration. Vue d'ensemble. Consulté le 4 juillet 2017 sur : <http://www.kip-pic.ch/fr/pic/>
- SEM (n.d). Programmes et projets d'importance nationale PPin du SEM. Consulté le 4 juillet 2017 sur : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html>
- Service de statistique. Mémento statistique neuchâtelois 2017. Neuchâtel : Service cantonal de statistique.
- Service financier (20.09.2016). Budget annuel de l'Etat. Consulté le 18 août 2017 sur : <http://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Pages/budget.aspx>
- Statistique Vaud (2016). Canton de Vaud, le chômage en chiffres et en graphiques : photographie mensuelle. Consulté le 14 août 2017 sur : <http://www.stat.vd.ch/Default.aspx?DocId=8532>
- Tabin, J.-P. (1999). *Les paradoxes de l'intégration. Essai sur le rôle de la non-intégration des étrangers pour l'intégration de la société moderne*. Lausanne : Cahiers de l'EESP.
- Ville de Neuchâtel (n.d). Bienvenue sur le site du Service de l'Intégration et des Infrastructures culturelles. Consulté le 6 septembre 2017 sur : <http://www.integration-infrastructures-culturelles-ne.ch/index.php?id=3813>
- Wichmann, N. & al. (2011). *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : la politique de migration dans les cantons*. Berne-Wabern : Commission fédérale pour les questions de migration.

11 Annexes

Annexe 1 : Grilles d'entretiens

Services du contrôle des habitants (Le Locle, La Chaux-de-Fonds)

Introduction

- ▶ Comment définiriez-vous le *rôle de votre ville* dans la pratique de l'intégration des étrangers, et plus précisément le rôle de votre service ?

Avant le PIC

- ▶ Pouvez-vous nous raconter ce que faisait *votre ville en matière d'intégration* avant l'arrivée du PIC ?
- ▶ Quels *domaines* étaient *prioritaires* ?
- ▶ Quel *lien* y avait-il entre ce que faisait *votre ville et les « points forts »* de la Confédération (langue et formation, centre de compétence intégration, services d'interprétariat communautaire, projets pilotes) avant le PIC ?
- ▶ Quels étaient *vos principaux partenaires* dans la mise en pratique des mesures d'intégration, avant le PIC ?
- ▶ Quel impact a eu *l'arrivée d'un délégué aux étrangers* (1990) sur les mesures mises en place en matière d'intégration ?
- ▶ D'où provenaient *vos ressources dédiées à l'intégration*, avant le PIC ?

Avec le PIC

- ▶ D'où proviennent les *ressources financières* en matière d'intégration (cours civiques, de français, intégration scolaire etc.) de votre service ?
- ▶ Quel impact ont eu *les mesures du PIC* sur les mesures déjà mises en place par votre service ?
- ▶ *Quelles manifestations* proposez-vous en matière d'intégration (sociale) ? Comment sont-elles financées ?
- ▶ Quels sont *vos partenaires actuels* en matière d'intégration ? Comment décririez-vous la collaboration avec vos différents partenaires ?
- ▶ De manière générale, comment décririez-vous la *marge de manœuvre* du Contrôle des habitants par rapport aux autorités cantonales, avant le PIC et aujourd'hui ?
- ▶ Comment les *mesures d'intégration* de votre service étaient-elles *évaluées* avant le PIC ? Comment le sont-elles actuellement ?

Services communaux spécialisés dans l'intégration (BLI, JECOS)

Introduction

- ▶ Comment définiriez-vous le *rôle de votre ville* dans la pratique de l'intégration des étrangers, et plus précisément de votre service ?

Avant le PIC

- ▶ Pouvez-vous nous raconter le *développement des mesures d'intégration* mises en place par votre ville avant le Programme d'intégration cantonal ?
- ▶ Quels *domaines* étaient *prioritaires* ?
- ▶ Quel lien y avait-il entre les *mesures de la ville et les « points forts »* de la Confédération (avant le PIC) ?
- ▶ Quels étaient vos *principaux partenaires* dans la mise en pratique des mesures d'intégration (avant le PIC) ?
- ▶ Quel impact a eu *l'arrivée d'une coordinatrice cantonale en matière d'intégration* (2007) sur le fonctionnement et l'organisation de votre service ?
- ▶ D'où provenaient *vos ressources dédiées à l'intégration*, avant le PIC ?

Avec le PIC

- ▶ D'où proviennent les *ressources financières* en matière d'intégration (cours civiques, de français, intégration scolaire etc.) de votre service ?
- ▶ Quel impact ont eu *les mesures du PIC* sur les mesures déjà mises en place par votre service ?
- ▶ Quels sont *les partenaires actuels* de votre service en matière d'intégration ? Comment décririez-vous la collaboration avec vos différents partenaires ?
- ▶ De manière générale, comment décririez-vous *la marge de manœuvre* de votre service par rapport aux autorités cantonales, avant le PIC et aujourd'hui ?
- ▶ Comment *coordonnez-vous* vos actions avec le *BCI* ?
- ▶ Comment les *mesures d'intégration* de votre service étaient-elles *évaluées* avant le PIC ? Comment le sont-elles actuellement ?

Services cantonaux en charge de l'intégration (BCI, COSM)

Introduction

- ▶ Par quels mots définiriez-vous le *modèle d'intégration* de votre canton ?
- ▶ Quel regard portez-vous, en tant que déléguée à l'intégration, sur *l'importance de votre travail* ?

Avant le PIC

- ▶ Qu'y *avait-il en matière d'intégration* dans le canton avant le PIC ?
- ▶ Quels *domaines* étaient *prioritaires* ?
- ▶ Quel lien y avait-il entre les *mesures d'intégration cantonales* et les « *points forts* » de la Confédération ?
- ▶ D'où provenaient les *ressources financières* avant la mise en place du PIC ?
- ▶ Quels étaient les instruments qui vous permettaient *d'évaluer les mesures d'intégration* avant le PIC ?

Avec le PIC

- ▶ Qui sont les *acteurs chargés de l'intégration* dans votre canton ? Le PIC a-t-il entraîné l'arrivée ou le départ de certains acteurs ?
- ▶ De manière générale, comment se passe la *collaboration avec les structures ordinaires* et la collaboration avec les *structures chargées des mesures d'intégration spécifiques* ?
- ▶ Comment décririez-vous la *relation entre les services cantonaux* chargés de l'intégration et les *instances fédérales* (par exemple le SEM ou autre) ?
- ▶ Quelle est l'importance accordée au *travail bénévole* en matière d'intégration ?
- ▶ Quelle est la *répartition des dépenses entre la Confédération, le canton et les communes* depuis la mise en place du PIC ?
- ▶ Que pouvez-vous dire du *PIC* jusqu'à présent, en termes « *d'apports* », de *bénéfices* ou de « *limites* » ?
- ▶ Quelles *nouveautés* sont-elles prévues dans le *PIC 2018-2021* ?

Annexe 2 : tableau comparatif menant aux quatre axes

	BCI	BLI	JECOS	COSM	Loche	Chaux-de-Fonds	
Quelle place a la politique d'intégration?	prioritaire	prioritaire	prioritaire	prioritaire	secondaire	secondaire	<i>implication</i>
Acteur principal politique intégration?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>implication</i>
Délégué-e à l'intégration?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>implication</i>
Répondant cantonal?	oui	non	non	oui	non	non	<i>implication</i>
Centre de compétences "intégration"?	oui	non	non	oui	non	non	<i>implication</i>
Présence commission étrangers?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>implication</i>
Action limitée car ressources limitées (temps, argent, etc.)?	non	non	non	non	oui	oui	<i>implication/capacité action</i>
Dépendance envers entité administrative cantonale (pol.intégr.) ?	—	autonomie	autonomie	—	dépendance	dépendance	<i>capacité action</i>
Lien direct avec la Confédération?	oui	non	non	oui	non	non	<i>réseau</i>
Contacts avec milieux politiques (pour politique intégr.)?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>réseau</i>
Lien avec associations liées aux migrants (pour politique intégr.)?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>réseau</i>
Mission d'orientation, d'accueil?	oui	oui	oui	oui	oui	oui	<i>responsabilités</i>
Mission de coordination?	oui	oui	oui	oui	non	non	<i>responsabilités</i>

Les thèmes centraux découlant de ce tableau sont : *implication*, *responsabilités*, *réseau* et *capacité d'action*. Dans l'analyse, ils sont développés sous la forme d'axes, ce qui permet d'exposer plus en détails les pratiques de chaque entité étudiée.