

Histoire d'une politique en mouvement



Les politiques publiques envers les étrangers en Suisse ne cessent de se transformer. Depuis 2014, les programmes d'intégration cantonaux fournissent un outil commun et utile aux acteurs. Avec un but en point de mire : la cohésion sociale.

Markus Mainka / Fotolia

Par **Amina Benkais-Benbrahim**, déléguée à l'intégration et cheffe du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Vaud

Si la présence des étrangers est un élément constitutif incontournable de la société suisse depuis de longues décennies, il n'en reste pas moins que le débat public s'en est toujours emparé, de manière plus ou moins émotionnelle, selon les époques et les contextes politiques.

La Suisse a toujours eu conscience, dès le XIXe siècle, du besoin vital pour le pays d'avoir recours à des ressources externes pour faire face à ses besoins et assurer sa croissance. Cela s'est traduit par l'appel à une main d'œuvre saisonnière dont le séjour était rigoureusement contrôlée et qui, ainsi, jouait le rôle de soupape conjoncturelle, susceptible d'être réduite en cas de récession. Il n'était alors pas question d'intégration dans la mesure où la Suisse ne demandait que des bras, mais comme le disait Max Frish, «ce sont des hommes qui sont venus» et qui se sont, dès la fin des années 60, installés avec leurs familles.

Si le débat ne concernait alors pas l'intégration, il était toujours présent sous l'angle de la préoccupation de la proportion de la population étrangère « admissible » pour le pays. Cette crainte s'invite régulièrement, encore très récemment, dans les argumentations politiques et électoralistes.

De l'assimilation à l'intégration

En parallèle, prédominait l'opinion que la seule issue possible pour un étranger installé en Suisse pour s'intégrer était l'assimilation, définie comme le refoulement de toute identité ethnique et particularisme culturel dans la sphère privée. Le travail de terrain des différents acteurs, communes, associations, ONG a permis d'introduire peu à peu une conception de l'intégration qui se base sur un processus de réciprocité entre l'étranger et la société d'accueil. Ce travail de fond s'est poursuivi au cours des années 80 et 90, beaucoup à l'échelle des villes et des communes, mais

aussi dans certains cantons précurseurs, comme Neuchâtel et Genève.

Au niveau fédéral, la question de l'intégration de la population étrangère a été réglée en premier lieu par la loi fédérale du 16 décembre 2005 LEtr et son ordonnance d'application qui attribuent cette tâche aux institutions publiques, l'intégration étant une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. Selon la loi, l'intégration naît d'une cohabitation mutuellement respectueuse, fondée sur l'ordre juridique, au sein de la population résidente de Suisse. Ce processus requiert, de la part de la population indigène comme de la population étrangère, une certaine ouverture d'esprit et la volonté de collaborer.

Le message véhiculé est qu'il faut à la fois exiger et encourager, qu'un équilibre doit être établi entre les efforts consentis par l'Etat pour l'intégration et les prestations d'intégration attendues de la population étrangère. Ce processus a également pour objectif de permettre aux étrangers dont le séjour est légal, de participer à la vie économique, sociale et culturelle. Par conséquent, la loi a pris en considération l'évolution initiée par les acteurs et les politiques et a opposé cette conception à celle de l'assimilation qui se définit comme la pleine adhésion aux normes de la société d'accueil.

Outre la reconnaissance de la nécessité d'une politique d'intégration, l'existence d'une base légale a permis que des moyens plus conséquents soient affectés au soutien, d'abord de projets d'intégration puis de programmes de points forts. Dans ce cadre, la Confédération a octroyé des subventions dans des secteurs considérés comme prioritaires dans l'intégration du migrant, tel que l'apprentissage de la langue, la formation, les centres de compétences, les services d'interprétariat communautaires. Des fonds financiers ont été par ailleurs attribués spécifiquement aux personnes admises à titre provisoires et aux réfugiés statutaires.

Des programmes harmonisés et communs

Grâce à ces différents soutiens, des mesures d'intégration sont mises en œuvre, en s'adaptant aux besoins du terrain. Ainsi, des compétences sont acquises et des réseaux constitués, notamment en matière de formation d'adultes. L'inconvénient de cette situation réside dans le fait que l'offre sur l'ensemble du territoire s'avère inégalitaire en termes de quantité et de qualité.

Dans l'idée de consolider et de développer les mesures d'intégration en place mais aussi d'harmoniser les dispositifs sur l'ensemble du territoire, Confédération, cantons et communes ont négociés pendant trois ans pour mettre au point un dispositif impliquant les trois niveaux. C'est ainsi que sont nés les programmes cantonaux d'intégration, les PIC, formalisés par des conventions entre la Confédération et chacun des cantons, ces derniers étant les répondants vis-à-vis l'organe fédéral.

Lancés en janvier 2014, les PIC ont pour objectif de restructurer le domaine de l'intégration en renforçant les dispositifs existants, en les harmonisant et en comblant certaines lacunes. Ces programmes quadriennaux s'appuient sur 8 objectifs fédéraux communs dont le but est d'agir à plusieurs niveaux et à différentes étapes de la vie du migrant, de son arrivée à son intégration pleine et entière dans la société d'accueil.

Ainsi, certains de ces objectifs reprennent les domaines classiquement considérés comme essentiels et déjà soutenus par la Confédération. Parmi eux :

- **l'apprentissage de la langue** avec comme objectif que les immigrés disposent des connaissances d'une langue nationale nécessaire à leur communication au quotidien et appropriées à leur situation professionnelle ;
- **le conseil** dont l'objectif fédéral dispose entre autre que les immigrés sont informés et conseillés en matière d'apprentissage de la langue, de maîtrise du quotidien et d'intégration professionnelle et sociale mais aussi

que les institutions et autres cercles intéressés ainsi que la population sont informés et conseillés pour éliminer les obstacles à l'intégration ;

- **l'interprétariat** communautaire est également promu comme un outil favorisant le dialogue entre immigrés et administration par exemple ;
- la protection contre la discrimination trouve sa place, mettant l'accent à la fois sur la nécessité d'informer et de conseiller les différents acteurs mais aussi d'assurer à toute personne discriminée un conseil et un soutien qualifié ;
- La Confédération a continué à valoriser les actions et les réflexions en matière d'**encouragement précoce** pour soutenir les familles de migrants dans l'accès à des offres d'encouragement précoce adaptées à leur situation familiale.

Les nouveaux domaines d'action

De nouveaux domaines ont fait leur apparition tel que **la primo information** qui insiste sur la nécessité d'un accueil de qualité, englobant à la fois l'information sur les conditions de vie mais aussi sur les offres d'intégration, tout ceci dans le délai d'une année. La primo information doit aussi prendre en charge, quand cela est nécessaire, les besoins spécifiques des personnes, par la proposition d'offres adéquates. **L'employabilité** a fait son apparition dans le PIC sous la forme d'un public cible spécifique, celui des immigrés qui n'ont pas accès aux offres des structures ordinaires et qui peuvent ainsi recourir à une offre d'encouragement visant à améliorer leur employabilité. Enfin, le soutien à **l'intégration sociale** vise à encourager la participation des immigrés à la vie sociale dans leur voisinage au sens large.

Mise en œuvre dans les 26 cantons, sous des formes variées, chaque canton l'adaptant à son contexte particulier, les PIC se sont révélés un outil fort utile. Ils ont permis de soutenir et de mettre en place de nombreuses mesures, très variées et souvent innovantes : journées d'accueil pour les nouveaux arrivants avec découverte de la commune sous forme de circuits, cours de langue thématiques, collaboration avec les structures ordinaires pour mettre en place des projets en faveur de la formation des jeunes, collaboration avec les écoles pour faciliter l'entrée à l'école des enfants allophones, formation de duos pour accompagner l'intégration des personnes ou des familles, mise à disposition de bons pour encourager l'interprétariat, etc.

Des lacunes existent toujours, des difficultés persistent mais, pour la première fois en Suisse, autant d'acteurs sont impliqués dans des actions d'intégration et poursuivent des objectifs communs. Le monde de l'intégration s'apprête déjà à entrer dans une nouvelle phase avec les PIC 2. Pour l'essentiel, le système mis en place en 2014 demeure le même. Dans le canton de Vaud, comme dans beaucoup de cantons, le PIC 2 va permettre de consolider les actions entreprises, de les ancrer dans le terrain, dans un esprit de continuité de vision à long terme pour le canton.

Le but de cohésion sociale

Le défi pour l'avenir est de faire en sorte que l'intégration ne se limite pas à un outil, même performant, mais se serve de ce levier pour construire de véritables politiques publiques, soit des politiques transversales, reprises par chaque service, chaque département, chaque commune et portée par les autorités politiques. Cette légitimité permettra d'œuvrer, pour l'intégration des migrants certes, mais avant tout dans un but de cohésion sociale, pour le bénéfice de tous.