

Discussion paper  
11 / 2001

Sandro Cattacin  
Bülent Kaya

## **Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse**

Enquête dans le cadre de l'étude mandatée par le  
PNR 39 « L'histoire de la migration et de l'intégration  
en Suisse »

# Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse

Sandro Cattacin et Bülent Kaya

Le système politique suisse se caractérise par des éléments qui le rapprochent de celui des Etats-Unis<sup>1</sup>. Il s'agit de la démocratie directe à tous les niveaux et par rapport à l'ensemble des problèmes<sup>2</sup>, de la souveraineté populaire à défaut d'un contrôle de constitutionnalité<sup>3</sup>, ainsi que de la construction fédéraliste de l'Etat. La force de ce dernier se trouve sans doute dans la proximité entre lieu de décision et lieu d'application des mesures étatiques. Ceci permet une adaptation des mesures aux données locales et une plus grande légitimation des décisions, en raison du fait que les décideurs sont issus d'élections locales. Cette proximité entre les décideurs et les électeurs peut aussi avoir des conséquences problématiques, notamment lorsque la réalisation de certaines politiques est empêchée parce qu'elle nécessite des ressources matérielles, logistiques mais aussi intellectuelles, souvent indisponibles sur le plan local. À cela s'ajoute le fait que le fédéralisme ait également des effets négatifs sur la coordination politique intranationale dans des domaines particulièrement complexes<sup>4</sup>.

Ces éléments caractéristiques du système politique suisse ont également des effets sur le développement des politiques d'intégration de la population migrante :

- la réglementation fédéraliste du domaine des migrations favorise un puzzle hétérogène de mesures tant sur le plan cantonal que sur le plan communal<sup>5</sup>.
- comme il a déjà été souligné ailleurs<sup>6</sup>, la démocratie directe permet l'instrumentalisation populiste des thèmes liés à la migration ; elle est également susceptible d'être manipulée par des milieux nationalistes<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Papadopoulos, Ioannis (1997). *Les processus de décision fédéraux en Suisse*. Paris: L'Harmattan.

<sup>2</sup> Voir Linder, Wolf (1994). *Swiss Democracy*. London: MacMillan.

<sup>3</sup> Voir Kriesi, Hanspeter (1995). *Le système politique suisse*. Paris: Economica.

<sup>4</sup> Voir Cattacin, Sandro (1996a). "Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungsglogik", *Revue suisse de science politique* 2(1): 89-102.

<sup>5</sup> Voir Cattacin, Sandro (1996). "Il federalismo integrativo", in Vittoria Cesari Lusso, Sandro Cattacin und Cristina Allemann-Ghionda (éd.), *I come ... identità, integrazione, interculturalità*. Zurich/Messina: FCLIS, p. 67-82.

- enfin, les instruments destinés à protéger les minorités, s'il ne s'agit pas de minorités autochtones, se développent de manière très limitée dans un système étatique qui ne possède pas de cour constitutionnel<sup>8</sup>.

Ces éléments contribuant au développement d'un système de mesures d'intégration de la population migrante résidant en Suisse, se caractérise par son hétérogénéité, laquelle rend d'ailleurs difficile de classer la Suisse dans les analyses comparatives<sup>9</sup>. De ce fait, on ne peut pas parler d'un modèle national unique dans le domaine de la politique d'intégration. Par contre, les solutions cantonales et communales sont susceptibles d'être comparées avec d'autres réalités nationales et régionales et ont produit un pluralisme différencié en matière de politique d'intégration, s'inspirant souvent de divers pays limitrophes à la Suisse.

Ce travail se donne objet d'aborder ce pluralisme qui est rarement étudié sur le plan des politiques locales d'intégration. Il s'agit en effet de comparer les politiques d'intégration des 26 cantons suisses et de les classer en fonction de leur orientation spécifique. Ce faisant, nous nous référons aussi à des exemples communaux, afin d'illustrer certaines pratiques. Pour réunir nos données, nous avons envoyé un bref questionnaire aux 26 cantons et aux 30 villes les plus grandes<sup>10</sup>. Tous les cantons et une grande partie des communes ont retourné le questionnaire<sup>11</sup>.

## Développement des politiques locales d'intégration

Sur le plan législatif, on peut observer que les autorités locales s'engagent de manière très réservée dans le domaine de la migration. Malgré tout, un développement continu,

- 
- 6 Voir Canovan, Margaret (1999). "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy", *Political Studies* XLVII: 2-16.
- 7 Voir aussi pour la politique migratoire, Mahnig, Hans (1998a). "Between economic demands and popular xenophobia : the Swiss system of immigration regulation", in Anita [et al.] Böcker (éd.), *Regulation of Migration : International Experiences*. Amsterdam: [s.n.], p. 174-190.
- 8 Voir Kälin, Walter (1998). "Grundrechte in der Einwanderungsgesellschaft", in Simone Prodoliet (éd.), *Blickwechsel : die multikulturelle Schweiz an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. Luzern: Caritas-Verlag, S. 37-49.
- 9 Voir Mahnig, Hans (1998). *Integrationspolitik in Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den Niederlanden : eine vergleichende Analyse*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations ; Cattacin, Sandro (1996). "Il federalismo integrativo", in Vittoria Cesari Lusso, Sandro Cattacin und Cristina Allemann-Ghionda (éd.), *I come ... identità, integrazione, interculturalità*. Zurich/Messina: FCLIS, S. 67-82.
- 10 Le choix se base sur le classement de l'Office fédérale de la statistique.
- 11 L'envoi s'est effectué entre décembre 1999 et janvier 2000. Le questionnaire comportait sept rubriques spécifiques concernant la politique d'intégration, à savoir : (i) Dispositions légales (ii) Institutions (iii) Participation et consultation (iv) Education et Formation (v) Pluralisme culturel (vi) Santé (vii) Cantons et communes. Quant aux données concernant les politiques cantonales de naturalisation, nous n'avons pas enquêté spécifiquement et nous nous sommes basées sur des données existantes relativement complètes en matière de naturalisation, en particulier : Barbara Boner, « Les procédures cantonales de naturalisation ordinaire des étrangers », sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme, décembre 1999 concernant que la procédure cantonale.

qui a donné lieu à des dispositions juridiques en la matière peut être observé. Comment des voies « typiques » de développement se présentent-elles ? Zurich peut être considéré comme précurseur. Déjà en 1968, cette ville convoquait une « Commission pour des questions d'assimilation » et en 1969, elle instituait « Le bureau de coordination et d'observation en matière de questions des étrangers ». Dans les années 1970, d'autres commissions consultatives et des bureaux spécialisés en matière de « questions d'étrangers » ont surgi dans différents cantons et villes.

Une grande partie de ces commissions ont débuté leurs activités après la création de la Commission fédérale pour les étrangers (CFE), et ceci sur le plan cantonal et communal. Le climat hostile aux étrangers des années 70, les effets de la politique fédérale sur la politique cantonale et communale, la problématisation de la question de l'intégration par le Conseil fédéral sont probablement à la source de la thématisation de la question de l'intégration sur le plan local<sup>12</sup> tout en jouant un effet « *top down* » d'encourageant. Par ailleurs, nous assistons pour la première fois dans cette époque à une démarche émanant de la société civile - l'initiative Mittenand<sup>13</sup> - qui donnait du contenu au concept d'intégration.

Dans les années 70 et 80, de nouvelles lois en matière d'éducation ont contribué à l'amélioration de l'intégration des jeunes immigrés. Il s'agissait, en partie, de mesures très controversées telles que l'extension de « Sonderschulen », de classes d'intégration (au début des années 80), mais aussi d'accompagnement scolaire et de cours de rattrapage. L'introduction de ces mesures d'adaptation dans le domaine scolaire a probablement eu lieu pour des motifs purement pragmatiques. Le problème était devant la porte et exigeait (n'importe quelle) réponse, apte à sortir l'école du risque de blocage.

Dans les années 90, certaines discussions sur le plan national ont engendré un effet précurseur. La votation sur la naturalisation facilitée pour les descendants des immigrés (la deuxième génération) est certes refusée en 1994 (cette initiative est mise en échec faute de majorité des cantons et non pas du peuple), mais plusieurs cantons - qui avaient voté en faveur de l'objet soumis au vote - introduisent des améliorations<sup>14</sup>. Dans le même contexte, il faut mentionner la nouvelle législation contre le racisme ainsi que la nouvelle Constitution fédérale qui, dans les cantons et les villes, provoquent des discussions et partiellement des mesures législatives contre la discrimination (voir le canton d'Appenzell Rhodes extérieures).

---

<sup>12</sup> Voir Niederberger, Josef Martin (1982). "Die politisch-administrative Regelung von Einwanderung und Aufenthalt von Ausländern in der Schweiz : Strukturen, Prozesse, Wirkungen", in Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny und Karl-Otto Hondrich (éd.), *Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland und in der Schweiz : Segregation und Integration : eine vergleichende Untersuchung*. Frankfurt M.: Campus, S. 11-123

<sup>13</sup> Pour l'analyse du développement du mouvement de solidarité en Suisse, voir en particulier: Passy, Florence (1992). *Le mouvement de solidarité en Suisse: analyse de la mobilisation dans une perspective organisationnelle*. Genève: Université de Genève, Département de science politique.

<sup>14</sup> Ce mécanisme doit être particulièrement souligné en raison du fait qu'il s'agit d'un effet peu analysé des votes populaires : on peut provoquer des progrès non seulement par le biais des contre-projets (Neidhart 1970), mais aussi par les effets secondaires sur les cantons.

Les développements en matière de médiation font, eux-aussi, partie des acquis des années 90. Ceux-ci sont en partie liés aux programmes fédéraux dans le domaine de la santé (le projet « Migration et santé »)<sup>15</sup>, en partie en rapport avec l'approche pragmatique concernant les questions de l'éducation interculturelle dans les écoles<sup>16</sup>. De manière générale, dans les villes et cantons, il y a une multitude de projets dans le domaine de la migration.

Il importe de souligner que dans les cantons et les villes actives, le développement aboutit dorénavant à l'élaboration de „Leitbilder“ qui ont pour but de favoriser une approche complexe et interactive en matière de migration dans les administrations cantonales et communales (à titre d'exemple, il convient de mentionner les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Lucerne ainsi que les villes de Zurich et Berne). Les conséquences négatives de la crise économique des années 90 et de la reconstruction économique sur l'intégration des immigrés, plus touchés par le chômage et la difficulté de réinsertion sur le marché du travail que les autochtones, ont immédiatement joué un effet « *top down* » dans les démarches intégratives, entreprises par les cantons et communes. La crise économique a fait que la question de l'intégration est désormais perçue par les pouvoirs publics locaux comme un des domaines spécifiques des préoccupations publiques qui exigerait un engagement continu et planifié.

Une voie alternative allant jusqu'à un engagement actif, a pu être constatée dans les cantons de Nidwald et St. Gall et dans la commune périphérique de Köniz. Dans ces cantons et villes, nous avons constaté une particularité qui peut être décrite comme un *ensemble de mesures dictées par un événement clef ou un événement d'impulsion*. Pendant très longtemps, autant St. Gall que Köniz ou aussi Nidwald ne se sont pas distingués par un engagement actif et ce jusqu'à ce qu'un événement marquant se produise qui a ensuite déterminé l'orientation des instruments : à St. Gall, le meurtre d'un enseignant a provoqué une discussion publique sur l'intégration des immigrés dans la ville. Entre temps, cette dernière a présenté un Leitbild en matière d'intégration qui contient un *discours de risques différencié*. A Köniz également, un événement violent (meurtre d'une jeune fille) a eu pour conséquence que cette commune est devenue une des communes les plus actives dans le domaine de l'aide au retour pour des requérants d'asile. Pour citer encore un exemple, la question de l'asile a gagné une grande importance à Nidwald depuis que - au début des années 90 - un groupe de requérants d'asile kurdes a réagi à Flüeli-Ranft contre leur renvoi par une grève de la faim.

Ces différents développements démontrent que le fédéralisme suisse a créé divers accès à la question de l'intégration. Ceux-ci doivent être distingués selon le domaine spécifique de l'intégration (au sens de politiques visant l'amélioration des conditions de

---

15 Voir Spang, Thomas (1999). "20 Prozent der schweizerischen Bevölkerung...", *Bulletin medicus mundi* (74) et Efiionayi-Mäder, Denise, Milena Chimienti, Stefano Losa und Sandro Cattacin (2001). *Evaluation des Programmes „Migration und Gesundheit“ des Bundesamts für Gesundheit*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

16 Voir Rosenmund, Moritz, Rolf Nef, Brigitta Gerber und Peter Truniger (1999). *Volksschule und kulturelle Pluralisierung. Gemeindeschulbehörden als Mittler zwischen Immigrationsdynamik und Schulentwicklung*. Zürich: Pestalozzianum Verlag.

vie des immigrés en Suisse.) Il s'agit plus particulièrement d'une différenciation heuristique des politiques d'intégration débouchant en général sur trois domaines spécifiques, à savoir économique, social et politique. Ces trois domaines constituent le plus souvent le cadre de références de toutes les analyses comparatives sur les politiques d'intégration de différents pays, au niveau national<sup>17</sup>. Y sont observées et comparées les diverses mesures prises afin d'améliorer les conditions de vie économique, sociale et politique des immigrés.

En Suisse, le régime de partage des compétences entre les cantons et la Confédération renvoie l'intégration à la responsabilité des collectivités locales. Alors que dans les domaines de l'intégration sociale et politique, les cantons sont *compétents* pour orienter leurs choix politiques et pratiques en fonction de leur réalité différente, leur intervention dans le processus d'intégration économique des immigrés est très limitée, car les éléments composant et déterminant l'intégration économique sont régularisés par les principes de l'économie de marché. Les collectivités locales publiques ont ainsi très peu de marge de manœuvre (par exemple l'intervention dans la formation professionnelle), si ce n'est aucune, pour intervenir dans le marché du travail dont le code binaire s'exprime par l'équilibre entre l'offre et la demande. De ce fait, nous nous intéressons plutôt à analyser des mesures relatives aux domaines sociaux et politiques et nous laissons de côté le domaine économique, cela d'autant plus que notre enquête ne contient pas des observations spécifiques quant aux mesures prises par les cantons dans ce domaine.

## **Intégration sociale**

Si nous analysons les politiques cantonales relatives à l'intégration sociale, une certaine diversité d'orientation peut être observée. Examinons tour à tour ces diverses orientations dans le domaine d'école, de la santé et de la politique culturelle.

### *L'école face à la diversité culturelle et linguistique*

Le développement de l'intégration dans le domaine scolaire est marqué par deux phénomènes majeurs de l'histoire des migrations, à savoir la réunification familiale et la diversification culturelle. Si la première donne lieu à une dynamique démographique beaucoup plus élevée que celle de la population autochtone, la deuxième renforce le paysage de la diversité culturelle et linguistique des sociétés d'accueil (effet d'hétérogénéité). Un premier effet du phénomène migratoire peut être observé concernant la proportion des élèves issus de familles immigrées dans les classes. En Suisse, les élèves étrangers représentaient 22 % de l'ensemble des élèves de l'école obligatoire en 1995, alors que ce taux n'était que de 16 % en 1980. Dans le canton de Genève par exemple, connu comme canton ayant une population culturellement très hétérogène, la part des élèves étrangers dans l'école obligatoire représente 45 % du total<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Pour plus de détails concernant les différents domaines de la politique d'intégration et leur analyse, voir : United Nations (1998). *International Migration Policies*, New York.

<sup>18</sup> Lischer, Rolf (1997). *Intégration : une histoire d'échecs ?* Berne: Office fédéral de la statistique.

Par ailleurs, la part des jeunes étrangers de différentes origines linguistiques au sein de la population de 15 à 24 ans atteint 23 % en 1997 contre 16 % en 1991<sup>19</sup>.

Il ne s'agit pas ici d'un simple effet démographique de la présence de jeunes immigrés sur les institutions scolaires mais, bien d'un phénomène complexe, qui concerne plusieurs aspects de la vie scolaire et sociale. Le problème de la scolarisation des enfants d'immigrés et celui de l'intégration professionnelle des jeunes immigrés constituent, pour les collectivités publiques locales en Suisse, des enjeux importants. Ayant pleine compétence dans le domaine de la politique de l'éducation et de formation, ces dernières sont confrontées non seulement à la lutte contre l'échec scolaire des élèves immigrés et à la difficulté d'intégration<sup>20</sup> professionnelle des jeunes immigrés, mais aussi à un défi majeur : celui de la gestion de la diversité linguistique et culturelle, issue de la migration, au sein des institutions scolaires.

Si nous tenons compte des diverses mesures prises par les autorités scolaires locales visant l'intégration scolaire des élèves d'origine étrangère, différentes orientations peuvent être observées<sup>21</sup>. Ces orientations concernent, d'une part, *la structure de l'accueil* destinée aux élèves d'origine étrangère, et, d'autre part, le choix idéologique concernant la place accordée à l'enseignement de la langue et de la culture d'origine dans la scolarité obligatoire.

1. Dans certains cantons –il s'agit toutefois d'une petite minorité- on constate l'absence de mesures spécifiques destinées à accueillir des élèves d'origine étrangère, dès leur arrivée. Dans ces cinq cantons (NW, OW, TI, UR, VS), les élèves d'origine étrangère doivent s'intégrer dans *une structure d'accueil standardisée* sans pour autant bénéficier d'un quelconque *accueil différencié*. Par contre, ces cantons, comme tous les autres, offrent des cours d'appui afin d'améliorer les compétences linguistiques en langue d'accueil.
2. La majorité des cantons ont cependant tablé sur des mesures spécifiques en mettant en place des *structures différenciées* telles que les classes dites d'accueil ou d'intégration, susceptibles d'accélérer l'intégration scolaire des élèves d'origine étrangère. Nous

---

<sup>19</sup> OFS -Office fédéral de la statistique (1998). *Migration und ausländische Bevölkerung in der Schweiz 1997*. OFS : Neuchâtel.

<sup>20</sup> Il importe de brièvement mentionner - sans entrer dans les détails - la manière dont la question de la scolarité des enfants d'immigrés a été abordée durant les années soixante-dix. Très souvent, ces enfants ont été placés dans des "écoles spéciales" pour des enfants ayant des difficultés. Motivée par le déficit linguistique en langue d'accueil, cette politique a considérablement limité la carrière scolaire et professionnelle de ces enfants. Cette pratique existe toujours, même si elle est en voie de disparition. Pensons à l'exemple des classes spéciales dans le canton de Zurich, qui, au début des années quatre-vingt- dix, étaient encore fréquentées par plus de 50% d'élèves d'immigrés (EDKZ 1995).

<sup>21</sup> Ces orientations se distinguent d'ailleurs des grandes différenciations observables au niveau européen. Si on examine les modèles existants sur le plan européen, on peut en effet distinguer deux types d'approches dans le domaine scolaire. Soit on tient compte de la différenciation culturelle, soit on l'ignore sur la base d'une attitude universaliste. Ces deux modèles se distinguent avant tout par la réponse donnée à la question de savoir s'il faut introduire l'enseignement de la langue et de la culture d'origine dans les écoles obligatoires, mais aussi par leur offre de formation continue pour les enseignants, qui tient compte ou pas de la diversification culturelle (voir Allemann-Ghionda, Cristina (1999) (éd.). *Education et diversité socio-culturelle*. Paris [etc.]: L'Harmattan).

pouvons avancer l'hypothèse que ces cantons s'engagent de manière beaucoup plus active dans l'intégration scolaire des élèves d'origine étrangère tout en différenciant le processus d'intégration et en promouvant cette dernière. Certains parmi ces cantons (AG, BL, FR, GL, GR, SG, SH, ZH) s'engagent davantage à prendre des mesures supplémentaires telles que l'organisation de cours d'appoint, de devoirs surveillés, de classes intensives, etc.

3. La mise en place d'un cours d'appui en langue d'accueil apparaît cependant comme une mesure appropriée et indispensable visant l'intégration scolaire des élèves d'origine étrangère. Pratiquement tous les cantons qui ont répondu à la question relative à l'intégration scolaire offrent aux élèves d'origine étrangère des cours d'appui en langue d'accueil.

Il n'est pas exagéré d'avancer l'hypothèse que la première option – absence de structure pour les élèves d'origine étrangère- risque d'avoir comme conséquence l'assimilation des intéressés ou alors leurs l'exclusion. Cependant, notre enquête affiche ses limites en ce qui concerne l'efficacité et les effets réels des différentes options mentionnées sur l'intégration scolaire des élèves d'origine étrangère. Une évaluation des différentes options, en termes de causes et d'effets, qui ne fait pas l'objet de ce travail, reste encore à faire.

Quelle que soit la forme des différentes structures mises en place, et les effets réels de celles-ci sur l'accélération de l'intégration scolaire, un consensus semble se réaliser sur le plan cantonal ; c'est la nécessité de *tenir compte de l'origine culturelle* des élèves dans le domaine scolaire obligatoire. Celle-ci s'impose afin de mieux réussir l'intégration linguistique des élèves d'origine étrangère ; une intégration qui est d'ailleurs considérée comme instrument susceptible, parmi d'autres, de garantir l'égalité des chances entre ces derniers et les élèves autochtones.

*Tableau 1 : Prestations en langue d'accueil offertes par les cantons aux élèves d'origine étrangère dans le cadre de la scolarité obligatoire*

Classe d'intégration (d'accueil)	AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TG, VD ZG, ZH
Cours d'appui en langue d'accueil	AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH
Autres (cours supplémentaires, devoirs surveillés, classes intensives etc.)	AG, BL, FR, GL, GR, SG, SH, ZH

Source: notre enquête

Par contre, ce consensus est visiblement absent en ce qui concerne l'ouverture du système scolaire à l'enseignement de la langue d'origine. Alors que les cours de langue et de culture d'origine sont organisés dans tous les cantons, à l'exception de celui de Appenzell Rhodes Int., l'engagement de l'institution scolaire dans l'organisation de ceux-ci

varie d'un canton à l'autre. Dans la grande majorité des cantons, ce sont les consulats des pays d'origine qui organisent ces cours. Les cantons de Glaris, Jura, Lucerne et Neuchâtel participent à l'organisation des cours en offrant certains soutiens logistiques (mise à disposition de locaux, etc.). Le canton de Genève est le seul canton qui organise lui-même une partie de ces cours et collabore avec les consulats des pays d'origine quant à l'organisation des cours de langue et de culture d'origine qu'il n'organise pas lui-même.

La différence importante que l'on peut constater sur le plan cantonal en matière d'enseignement de cours de langue et de culture d'origine consiste en la *reconnaissance ou non* de ces cours dans le programme régulier. Les cantons de Genève, Grisons et Jura ont intégré les cours de langue et de culture d'origine dans le programme régulier alors que dans le reste des cantons ces cours sont donnés en dehors du programme régulier et ne sont donc pas intégrés dans ce dernier. Les cantons de Neuchâtel et de Bâle-Ville se situent entre ces deux pôles en soutenant quelques projets dans lesquels on expérimente l'enseignement de la langue et de la culture d'origine tout en les intégrant dans le programme régulier (*cf.* tableau 3).

Quant à la collaboration des autorités scolaires cantonales avec les enseignants du cours de langue et de culture d'origine, plusieurs types de collaboration peuvent être observés en fonction de l'engagement des cantons. Le mode de coopération le plus répandu est celui qui se limite à des contacts sporadiques, notamment dans les cantons dans lesquels ces cours sont organisés par les consulats des pays d'origine. Si parmi ces cantons certains se limitent à une collaboration organisationnelle, les cantons de Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Genève, Glaris, Jura, Obwald et Uri s'engagent dans une collaboration plus étroite qui prévoit notamment la collaboration pédagogique avec les enseignants de cours de langue et de culture d'origine.

Tableau 2 : Enseignement de langue et de culture d'origine

Intégré dans le programme régulier	GE, GR <sup>1</sup> , JU
Non intégré dans le programme régulier	AG, AR, BE, BL, FR <sup>2</sup> , GL, LU, NW, OW <sup>2</sup> , SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VS, ZG, ZH
Intégré dans le programme régulier, uniquement dans le cadre des projets spécifiques	BS <sup>3</sup> , NE <sup>4</sup>
Absence de cours de langue et de culture d'origine	AI

Source : notre enquête

<sup>1</sup> GR : 3 niveaux et intégré (les cours d'italien et de portugais sont organisés à trois niveaux et également intégrés dans le programme régulier.

<sup>2</sup> Les cours d'albanais et tamoul sont organisés par les associations d'immigrés de chaque communauté.

<sup>3</sup> Dans le cadre du projet « Sprach- und Kultur Brücke », l'enseignement de l'italien, du turc et de l'albanais est intégré dans le programme régulier. Le cours du turc obtient le soutien du canton de Bâle-Ville.

<sup>4</sup> Les cours d'italien et d'espagnol sont intégrés dans le programme régulier des projets spécifiques.

L'engagement des cantons à l'égard de la diversité culturelle et linguistique des élèves se diversifie également dans le domaine de la formation continue pour les enseignants.

Cette diversification réside moins dans le fait de savoir si la formation continue *tient compte ou non* de la diversité culturelle et linguistique des élèves, que dans le poids que tient cette dernière dans la formation continue.

Seuls les cantons d'Appenzell Rhodes Int. et du Tessin n'organisent aucune *formation spécifique*. Pratiquement tous les cantons abordent le sujet de la diversité culturelle et linguistique dans le cadre de la formation continue qu'ils organisent pour leurs enseignants. Alors qu'un certain nombre de cantons (AG, AR, GL, NE, NW, SG, SO, SZ) se limitent à sensibiliser leurs enseignants dans le cadre de leur programme général de la formation continue, d'autres cantons (BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, TG, ZG, ZH) offrent une formation plus variée, sous forme de séminaires ou de cours, spécifiquement conçus pour aborder des sujets tels que la pédagogie interculturelle, la compréhension de la diversité, l'islam, le racisme, etc. D'autre part, la diversité culturelle et linguistique des élèves amène les autorités scolaires de certains cantons (OW, UR) à la traiter comme un *thème principal* de la formation continue dans une période donnée.

On peut déduire de ce qui précède que le domaine scolaire apparaît comme un domaine dans lequel les collectivités locales affichent un fort et net engagement, à des degrés certes variables, dans la question de l'intégration. Une convergence se fait sentir en ce qui concerne la prise en considération de l'origine des élèves dans le curriculum linguistique, en l'occurrence l'apprentissage de la langue d'accueil. Une autre similarité à l'égard de l'origine culturelle des élèves est également observable dans le domaine de la formation des enseignants. Dans la majorité des cantons, ces derniers bénéficient d'un programme de formation ayant pour objet de sensibiliser pour la diversité culturelle des élèves. En revanche, la structure de l'enseignement de la langue d'accueil, le concept d'enseignement et de plan d'études appliqué marquent les divergences entre les politiques cantonales. De même, aussi bien les aspects techniques, tels que l'organisation, l'intensité, la disponibilité des matériels adéquats que le contenu pédagogique de l'offre de formation visant la sensibilisation des enseignants à l'égard de la diversité culturelle et linguistique engendrent, divergent<sup>22</sup>.

Cependant, la présence de ces diversités d'approche et de gestion de la langue et de la culture d'origine par les institutions scolaires contient une potentialité de développement des orientations. L'existence d'une stratégie de petite ouverture (particulièrement GE et partiellement GR, JU), d'un engagement conditionnel soumis à l'expérimentation (BL, NE) et d'une prise en considération indirecte et timide, se limitant à une collaboration logistique avec les organisateurs des cours de langues et de cultures (souvent prise en charge par les pays d'origines) indique à l'avenir une évolution différentielle dans ce domaine.

L'enjeu majeur dans cette évolution est plutôt idéologique - reconnaissance ou non de la diversité culturelle par le système scolaire - que matériel - disponibilité de ressources matérielles et personnelles-. D'autre part, le poids démographique et la stratégie politique des communautés d'immigrés ainsi que la forme et l'intensité que prendra la politisation

---

<sup>22</sup> La question de savoir si ces politiques locales tendent vers un développement similaire dans le sens d'une convergence ou plutôt vers une forte accentuation des divergences nécessiterait une observation continue et systématique des politiques locales en la matière.

du thème de la migration par les milieux populistes sur le plan local seront les facteurs influant la direction que prendra cette évolution.

### *Migration et santé*

Un tableau semblable se dessine en matière de « santé et migration ». Dans ce domaine également, des instruments se sont développés par nécessité d'action sur le terrain, qui abordent les difficultés des immigrés concernant l'accès au système de la santé d'une part, et qui prévoient des mesures en matière de politique de la santé visant la population d'immigrés d'autre part. Dans seize cantons, on laisse cependant le champ aux initiatives privées autofinancées. Ceci dit, on trouve une variable politique dans ce domaine dans dix cantons seulement.

On peut distinguer deux orientations principales, mais même à l'intérieur de celles-ci, de grandes différences existent au niveau des moyens mis à disposition. D'une part, nous avons des cantons qui interviennent principalement dans le domaine de la prévention (intervention minimale dans les cantons de ZH et GL, plus étendue dans les cantons de NE et TG). Cette attitude démontre une problématisation du thème de la migration quant au comportement en matière de santé.

D'autre part, nous trouvons des cantons qui, en dehors de la question de la prévention, veulent aussi agir sur l'ouverture du système de la santé. En d'autres termes, ces cantons thématisent la migration en tant que problème d'adaptation des services de la santé. Là-aussi, on peut distinguer entre des interventions minimales dans les cantons de Vaud, Schwyz et Soleure, et des interventions plus réfléchies dans les deux Bâle et à Genève. Il faut encore souligner que dans la plupart des cantons, l'intervention dans le domaine de la migration et de la santé est soutenue de manière subsidiaire. Seuls Genève, Neuchâtel, Bâle-Ville et Bâle-Campagne disposent d'initiatives étatiques dans ce domaine-là.

### *Migration et culture*

Certaines divergences peuvent également être observées dans la manière dont les politiques cantonales traitent les problèmes culturels issus de la migration. Dans ce contexte, il faut relever les différences en ce qui concerne l'attitude à l'égard de l'Islam, mais aussi les efforts que les cantons entreprennent à travers des campagnes et des actions pour démontrer la diversité culturelle en tant que nouvelle donnée avec laquelle la Suisse devrait compter.

La liberté de religion fait partie du catalogue des droits fondamentaux, garantis par la Constitution fédérale. Cependant, les affaires religieuses restent dans les compétences des cantons qui définissent les liens entre l'Etat et la religion sur le plan cantonal. La présence d'une communauté musulmane en Suisse - constituant 2,2 % de l'ensemble de la population suisse - semble interpeller les esprits sur la structure actuelle de la relation

entre la religion et l'Etat<sup>23</sup>. Quelle place peut-on accorder à l'Islam? Faudrait-il reconnaître la communauté musulmane comme un partenaire de négociation? Sur la base de quel principe les demandes à caractère religieux doivent-elles être abordées? Nous pourrions bien évidemment allonger la liste de ces questions, dont l'analyse ne constitue toutefois pas notre sujet. Nous nous limitons à la question de savoir quel type de demandes la communauté musulmane adresse aux cantons, et quelles sont les attitudes de ces derniers envers ces demandes.

Le tableau suivant nous démontre qu'une bonne partie des cantons est déjà confrontée aux différentes requêtes à caractère religieux, adressées notamment par la communauté musulmane. Les demandes sont variées, et varient également d'un canton à l'autre. Ce sont particulièrement les cantons urbains (BE, BS, GE, VD, ZH), qui hébergent également une importante proportion de la communauté musulmane en Suisse auxquels s'adressent les demandes.

Certains cantons affichent une *attitude tolérante* à l'égard de l'Islam, en autorisant les musulmans de leur canton à avoir un « *cimetière musulman* » (BE, BL, BS) ou à « *créer une mosquée ou un lieu de prière* » (GE, JU, SO, VS), ou encore à avoir un abattoir selon les traditions islamiques (NE). Le canton de Fribourg est actuellement le seul canton qui a répondu négativement à une demande tendant à l'obtention d'un cimetière musulman dans le territoire cantonal. Il est important de préciser que trois cantons (BL, GE, VD) sont confrontés à une revendication de la « *reconnaissance de vacances religieuses* » musulmanes.

Les domaines concernés par ces demandes sont en général réglés par le canton d'entente avec ses communes, et démontrent des situations complexes et variées sur le plan communal. Une réponse affirmative aux requêtes implique donc une série de modifications réglementaires aussi bien sur le plan cantonal que communal, ce qui prolonge fortement les procédures de décision. Le tableau 3 nous indique la forte probabilité d'une tendance à un traitement divergeant des demandes à caractère religieux auprès des cantons.

---

<sup>23</sup> Plusieurs travaux récents se penchent sur la problématique de l'intégration des musulmans en Suisse. Si certains abordent la problématique de l'intégration sous une optique institutionnelle (Mahnig 2000), d'autres se donnent pour objet d'étudier plutôt un des aspects de la problématique tel, que la question des cimetières islamiques, par exemple (Burkhalter 1998).

Tableau 3 : Demandes adressées par la communauté musulmane aux autorités cantonales, état : fin 2000

Demandes adressées	Canton	Acceptée	Refusée	Décision Encours
Avoir un cimetière musulman	BE <sup>1</sup> , BL <sup>2</sup> , BS <sup>2</sup> , FR, GE, NE, ZH,	BE <sup>1</sup> , BL <sup>2</sup> , BS <sup>2</sup> ,	FR <sup>4</sup> ,	GE, NE, ZH,
Création d'une mosquée	GE, JU <sup>5</sup> , SO, VD <sup>5</sup> , VS	GE, JU, SO, VS <sup>3</sup>		
Reconnaissance des vacances religieuses musulmanes	BL, GE, VD			BL, GE, VD
Avoir un abattoir	NE, VD	NE		VD <sup>6</sup>
Aucune demande	AG, AI, GL, GR, OW, LU, SH, SZ, TG, TI, UR, ZG			

Source : notre enquête

<sup>1</sup>Ville de Berne; <sup>2</sup>BL et BS se mettent ensemble; <sup>3</sup>Monthey et Sion; <sup>4</sup>Ville de Fribourg; <sup>5</sup>Lieu de prière; <sup>6</sup>Compromis allant dans le sens d'un abattage « traditionnel ».

Compte tenu des observations du tableau 4, on peut faire une distinction entre les cantons en fonction de leur engagement dans des activités et dans une campagne de sensibilisation à l'égard de la diversité culturelle et contre le racisme et la xénophobie. Alors que certains cantons restent *passifs* en s'engageant très peu ou pas du tout, d'autres, tous les cantons romands et cinq cantons alémaniques (BL, BS, SO, TG, ZH) préfèrent un engagement plutôt *actif*.

Des activités socioculturelles dans les cantons constituent une plate-forme de sensibilisation et un forum interculturel dans le domaine des migrations. Organisées avec la participation de différentes organisations d'immigrés, celles-ci permettent, d'une part, à différentes cultures de s'exprimer et, d'autre part, à la population autochtone de se mettre en contact avec d'autres cultures que la sienne. En dehors de la Journée des réfugiés qui est organisée (par l'Organisation suisse des réfugiés) chaque année dans la plupart des cantons, des activités socioculturelles auxquelles participent les organisations d'immigrés se réalisent *occasionnellement* ou *périodiquement* (particulièrement dans les cantons de BL, BS, NE et partiellement dans les cantons de LU, AR.) Certains cantons qui organisent *occasionnellement* des activités culturelles, le plus souvent sur demande des communautés d'immigrés, envisagent avec celles-ci de faciliter la vie culturelle des immigrés en Suisse. Dans les faits, il s'agit d'une certaine distinction observée entre une *stratégie adaptative* et une *stratégie pragmatique visant une solution*.

Tableau 4 : Engagement des cantons en matière de la sensibilisation de la diversité culturelle

Campagne de sensibilisation à la diversité culturelle et contre le racisme et la xénophobie		Organisation des activités sociaux-culturelles auxquelles participent les organisations d'immigrés	
<i>Actif</i>	<b>Passif</b>	<i>Périodique</i>	<b>Occasionnellement</b>
BL, BS, FR, GE <sup>1</sup> , JU, LU, NE, SO, TG, VD, VS, ZH	AG, AI, AR, BE <sup>2</sup> , GL, GR, NW, OW, SH, TI, UR, SZ, ZG	AR, BL, BS, FR, GE <sup>1</sup> , GL, GR, LU, NE, SG, SO, TG, UR, VD, ZH	AG, AI, BE <sup>2</sup> , JU, NW, OW, SH, SZ, TI, VS, ZG

Source : notre enquête

<sup>1</sup>Ville de Genève, <sup>2</sup>Ville de Berne

## Intégration politique

Dans le domaine de l'intégration politique<sup>24</sup>, on peut distinguer deux différents systèmes de politique cantonale : si le premier consiste à offrir aux immigrés des moyens spécifiques de participation à la vie publique, le second se réalise par la réglementation en matière de naturalisation.

### *Participation et consultation*

Depuis que les collectivités locales sont concrètement concernées par la question de l'intégration, le problème de la représentation de leurs communautés immigrées, et de la communication avec ces derniers a gagné une importance majeure. En Europe, même si l'une n'exclut pas l'autre, deux tendances générales semblent se profiler comme mode de gestion de la problématique de la représentation politique des communautés immigrées sur le plan local : certains pays comme les Pays-Bas, la Suède, la Grande-Bretagne ont opté pour une solution basée sur la reconnaissance du droit de vote et d'éligibilité, du moins sur le plan local, alors que d'autres, tout en s'opposant au droit de vote et d'éligibilité pour les immigrés non européens (comme la France, l'Allemagne, la Belgique), ont mis en place des structures tels que les conseils consultatifs dans le domaine de la participation des immigrés<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> A notre connaissance, ce domaine n'a pas encore fait l'objet d'études systémiques abordant également d'autres structures de communication politique existantes sur le plan local que le droit de vote seulement. Cependant, quelques recherches méritent d'être mentionnées même si l'on peut reprocher le manque d'une systématisation. Alors qu'un certain nombre de travaux se limitent à étudier la problématique à l'exemple de l'exercice du droit de vote dans deux cantons - Neuchâtel et Jura (Cueni et Fleury 1994) d'autres l'abordent en fonction d'un contexte plus général de politique d'intégration, dans une perspective comparative sur le plan international (Ireland 1994). On peut également trouver d'autres travaux plus anciens et beaucoup moins systématiques qui problématisent la situation générale des immigrés dans la vie politique suisse (CFE 1976) ou qui se penchent sur le problème de l'intégration politique d'un groupe spécifique d'immigrés, celle de la deuxième génération, par exemple (Rakic et Terenziani 1988).

<sup>25</sup> Voir Lapeyronnie, Didier (1992) (éd.). *Immigrés en Europe - Les politiques locales d'intégration*. Paris: La Documentation française.

En Suisse, la question de la participation n'est pas tributaire du cadre législatif fédéral. L'autonomie cantonale, l'une des caractéristiques majeures du fédéralisme suisse, donne aux collectivités locales une très grande liberté de manœuvre en matière de participation des immigrés à la vie politique. Aussi bien le passé migratoire que le contexte politique différents dans chaque canton ont conduit les collectivités locales à adopter des choix publics affichant une grande diversité d'orientation et de forme sur le plan de la participation.

On peut observer, au niveau local, trois orientations distinctes : (i) si la première se caractérise par l'absence de tout type de participation, (ii) certains cantons se contentent de mettre en place des organes consultatifs comptant sur la participation d'associations d'immigrés ; (iii) alors que seuls trois cantons sur vingt-six tablent sur le droit de vote, comme forme de participation privilégiée pour les immigrés.

Décrivons tour à tour ces trois orientations.

(i) La première catégorie de cantons (AI, GI, NW, SZ<sup>26</sup>, TG, UR, VS), majoritairement de Suisse orientale, à l'exception du canton de Valais, ne met en place aucune structure organisationnelle consultative (organisation/commission) publique ou privée afin de permettre aux immigrés de participer à la prise de décisions qui les concernent particulièrement. Il est important de noter que quatre cantons (GL, SZ, TG, UR) n'offrent également aucun type de soutien aux associations d'immigrés, alors que trois autres cantons (AI, NW et VS<sup>27</sup>) se contentent d'offrir un soutien logistique en mettant à disposition des associations d'immigrés des locaux, du matériel etc.

L'argument démographique qui pourrait expliquer, sinon justifier, l'absence de tout type de participation et la faible communication avec les associations d'immigrés par un éventuel faible taux de population immigrée dans ces cantons, n'est pas vérifié. Or le taux des immigrés varie entre 8,4 % pour Uri et 19,8 % pour Glaris.

(ii) La deuxième catégorie de cantons table plutôt et exclusivement sur la mise en place d'organes consultatifs en matière de participation des immigrés (AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, LU, OW, TI, SH, SZ, VD, ZH, ZG). La participation des immigrés à travers des organes consultatifs est la pratique la plus répandue en Suisse. Plus de la moitié des cantons suisses, notamment les cantons qui regroupent une grande partie de la population immigrée en Suisse (BE, ZH, GE), privilégient les organes consultatifs en matière de participation.

Créés plutôt dans le contexte des années 1970 et 1980, divers organes consultatifs de formes très diverses<sup>28</sup> constituent l'instrument principal de participation des immigrés aux processus de prise de décisions qui les concernent dans les cantons de cette catégorie. Les membres de nationalité étrangère de ces organes sont soit nommés soit élus - comme cela

---

<sup>26</sup> Il existe cependant une commission scolaire qui comprend la participation des immigrés.

<sup>27</sup> Certaines grandes communes dans le canton soutiennent cependant financièrement la création d'associations d'immigrés (Mitfinanzierung von Organisationsgründungen).

<sup>28</sup> On peut observer une grande diversité de forme : de la Chambre cantonale consultative des immigrés aux Ausländerkommissionen ou encore konsultativer Ausländerrat.

se pratique dans le canton de Vaud- par les communautés d'immigrés. Cette deuxième catégorie se caractérise également par l'importance qu'elle donne à la communication avec les associations d'immigrés. En fait, tous les cantons de ce groupe soutiennent financièrement certains projets spécifiques des associations d'immigrés (BS, BL, FR TI, LU, GR, ZG, AG, SH, SO GE, NE, JU, VD.) Certains, tels Fribourg, Soleure et Bâle-Ville, participent par le biais de subventions à la création d'associations d'immigrés dans leurs cantons (*cf.* tableau 5).

(iii) Dans la troisième catégorie de cantons, dont l'orientation se caractérise par la reconnaissance du droit de vote, sans pour autant exclure la participation consultative, on trouve trois cantons, à savoir le canton d'Appenzell Rhodes-extérieures, le Jura et Neuchâtel.

Le canton de Neuchâtel est le premier en Suisse à avoir conféré le droit de vote au niveau communal aux immigrés établis. En fait, c'est une pratique dont l'origine remonte au 19<sup>ème</sup> siècle. En 1850, le peuple du canton a voté en faveur de la loi sur les municipalités qui prévoyait le droit de vote aux immigrés. En l'état actuel, les immigrés possédant un permis C et domiciliés depuis au moins une année dans le canton, peuvent prendre part à l'élection des représentants aux législatifs communaux.

Limitée seulement au niveau communal et au droit de vote, cette participation politique a été l'objet, en 1990, d'une initiative populaire qui visait à introduire l'éligibilité des immigrés dans les législatifs communaux. Cette initiative a été refusée. Par contre, le projet constitutionnel qui a été accepté par les citoyens neuchâtelois en septembre 2000 a étendu au niveau cantonal le droit de vote accordé, jusque là, sur le seul plan communal aux immigrés établis.

Le deuxième canton optant pour le droit de vote comme instrument de participation politique, à savoir le canton du Jura, est actuellement le seul canton en Suisse qui accorde des droits encore plus étendus aux immigrés établis depuis au moins dix ans sur son territoire. Depuis sa création en 1979, les immigrés peuvent voter, élire<sup>29</sup> aussi bien au niveau communal que cantonal, à l'exception des enjeux constitutionnels. Le canton a même souhaité, en 1996, que ses immigrés deviennent également éligibles sur le plan communal. La proposition a cependant été repoussée lors d'un référendum. Depuis fin mai 2000, les immigrés du canton du Jura se voient toutefois accorder le droit de se présenter aux élections municipales dans les communes de Délemont et Porrentruy. C'est bien évidemment une première en Suisse. En fait, il s'agissait ici d'abolir une inégalité. Car, ayant le droit de vote, les immigrés participaient déjà aux assemblées communales dans les localités qui n'ont pas de parlement local alors que dans les communes de Delémont, Porrentruy et Bassecourt, qui ont un législatif municipal, les immigrés ne pouvaient pas siéger dans ces législatifs. Le parlement jurassien a corrigé, en 1998, cette inégalité dans le cadre d'une loi cantonale qui a obligé ces deux communes d'adapter leur réglementation à la législation cantonale.

---

<sup>29</sup> En raison du fait que l'élection des représentants du canton au Conseil des Etats à Berne relève de la compétence cantonale, contrairement à celle du Conseil National qui est de compétence fédérale, les immigrés peuvent également participer à son élection.

Le troisième exemple est constitué par l'expérience appenzelloise. En 1995, la Landsgemeinde a accepté une nouvelle constitution qui laisse la faculté aux communes d'octroyer le droit de vote aux immigrés établis. Plusieurs communes ont fait usage de cette possibilité ; les électeurs de la commune de Wald par exemple ont accepté l'introduction du droit de vote pour les immigrés établis depuis 10 ans en Suisse dont 5 ans dans le canton<sup>30</sup>.

Quant à la communication avec les associations d'immigrés dans ces cantons, elle est variable : le canton de Neuchâtel soutient, à tous les niveaux, les associations dirigées par ses immigrés, de la mise en place d'un soutien logistique jusqu'à la subvention de leurs besoins financiers ; ceci aussi bien pour promouvoir la création de telles associations que pour participer au financement de certains projets spécifiques. Ce dernier type de soutien est également offert par le canton du Jura, lequel met aussi à disposition des associations des supports logistiques. Par contre, nous ne trouvons aucune structure de soutien dans le canton d'Appenzell Rhodes-extérieures, dont nous ignorons aussi le réseau associatif des immigrés.

*Tableau 5 : Soutien à l'égard des associations d'immigrés*

<b>Type de soutien</b>	<b>Canton</b>
Participation financière pour la création d'associations	BS, FR, NE, SO, VS
Participation financière à des projets spécifiques	AG, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NE, SH, SO, TI, VD, ZG
Soutien logistique (mise à disposition de locaux, de matériel etc.)	Tous les cantons sauf ceux qui n'offrent aucune aide
Aucun soutien	AR, GL, NW, OW, SG, SZ, UR, ZH

Source : notre enquête

Il y a au demeurant lieu de souligner ici qu'il y a eu, dans plusieurs cantons, notamment dans les années 1990, toute une série de tentatives d'introduction du droit de vote et d'éligibilité par le biais d'initiatives populaires. A quelques rares exceptions près, la grande majorité de ces initiatives n'a pas abouti. (cf. tableau 6). Dans un espace de dix ans, seules cinq sur dix-huit projets ont été acceptés. Ces initiatives, provenant notamment de la gauche, inspirées particulièrement des mouvements articulant la citoyenneté en Europe, ont généralement idéologisé le débat en le polarisant par le clivage gauche-droite.

A ce stade, quelques remarques nous paraissent importantes : tout d'abord, malgré la domination de deux formes de représentation à savoir soit les organes consultatifs, soit la reconnaissance des droits civiques c'est la diversité des orientations et des formes qui caractérise l'action publique des collectivités locales en Suisse. De plus, que ce soit de la part des constituants ou à travers les initiatives populaires, il y a, dans plusieurs cantons,

<sup>30</sup> Il est à noter que dans trois communes (à savoir Teufen, Rhetobel et Trogen) l'objet était séparément soumis au vote (« acceptez-vous le droit de vote pour les étrangers ? »), alors que dans la commune de Wald, la proposition faisait l'objet d'un article dans un règlement communal plus général. C'est donc le règlement qui a été voté dans son ensemble.

une certaine tendance à la reconnaissance des droits civiques, du moins au niveau communal. Par ailleurs, même si elle est limitée à une seule commune, la pratique appenzelloise en matière de droit de vote pourrait nous permettre de ne plus considérer l'existence des droits civiques dans deux cantons suisses, à savoir Neuchâtel et Jura, comme une « *exception hasardeuse* » qui n'allait pas être suivie par un autre canton<sup>31</sup>. La reconnaissance des droits civiques aux immigrés peut devenir, à terme, une réalité plus étendue au niveau local.

En deuxième lieu, on peut déduire de la pratique en Suisse que l'octroi et l'élargissement des droits civiques est le fruit d'une « *stratégie de pas à pas* », qui consiste à élargir les droits civiques de manière partielle après s'être familiarisé avec une expérience limitée en la matière.

Pour finir, il est à noter qu'une nouvelle tendance se fait sentir actuellement en ce qui concerne la voie par laquelle on essaie d'octroyer ou d'élargir des droits civiques pour les immigrés. Contrairement à la décennie précédente, au cours de laquelle le recours à l'instrument de la démocratie directe (initiative populaire) était fréquent, la question des droits civiques pour les immigrés semble devenir actuellement un enjeu sur lequel on pourrait chercher des compromis entre la droite libérale et la gauche. Dans certains cantons (Schaffhouse et Neuchâtel par exemple), la démarche visant les droits civiques des immigrés s'inscrit dans une initiative constitutionnaliste, se basant sur le compromis entre les forces politiques. En d'autres termes, c'est plutôt dans le cadre d'un projet de révision constitutionnelle que l'on cherche un compromis en matière de droits civiques pour les immigrés, sans soumettre cet objet séparément au vote tel comme c'était le cas lors des votations, consécutives aux initiatives populaires. Dans ces cantons (SH, NE), un tel changement de stratégie, visant plutôt un compromis, a trouvé sa reconnaissance auprès des électeurs qui ont approuvé le paquet constitutionnel introduisant l'élargissement le droit de vote au niveau cantonal.

---

<sup>31</sup> Bois, Philippe (1973). "Une particularité du droit public neuchâtelois : le droit de vote des étrangers en matière communale", *Musée neuchâtelois* (1): 21-29.

Tableau 6 : Scrutins sur le droit de vote

Canton	Date	Objet de la votation	Commune	Résultat
Argovie	Mars 1996	Projet laissant aux communes la faculté d'accorder le droit de vote aux étrangers		70,0% de Non
Appenzell A. RH	Avril 1995	Acceptation d'une nouvelle constitution cantonale laissant aux communes la faculté d'accorder le droit de vote aux étrangers		Oui (Landsgemeinde)
	Juin 1996	Droit de vote sur le plan communal	Teufen	66,7% de Non
	Déc. 1996	Droit de vote sur le plan communal	Rehetobel	53,4% de Non
	Avril 1999	Droit de vote sur le plan communal	Trogen	60,3% de Non
Bâle-ville	Déc. 1999	Droit de vote sur le plan communal	Wald	Oui
	Juin 1994	Droit de vote au niveau communal et cantonal		73,5% de Non
Berne	Déc. 1994	Droit de vote au niveau communal et cantonal		78,0% de Non
	Déc. 1994	Contreprojet laissant aux communes la possibilité d'accorder le droit de vote aux étrangers		61,0% de Non
Fribourg	Mars 1997	Droit de vote et d'éligibilité sur les plans communal et cantonal		75,0% de Non
Genève	Juin 1993	Droit de vote et d'éligibilité sur les plans communal et cantonal		71,0% de Non
	Nov. 1993	Droit de vote sur les plans communal et cantonal		71,0% de Non
Jura	Mars 1979	Constitution permettant d'octroyer le droit de vote sur les plans communal et cantonal		Oui
	Juin 1996	Elargissement du droit d'éligibilité au niveau communal		53,0% de Non
Neuchâtel	Mai 2000	Droit d'éligibilité dans le législatif communal	Delémont	Oui
	Mai 2000	Eligibilité dans le législatif communal	Porrentruy	Oui
	1850	Droit de vote au niveau communal		Oui
	Sept. 1990 Sept. 2000	Eligibilité dans les législatifs communaux Nouvelle constitution prévoyant l'élargissement de droit de vote au niveau cantonal		54,0% de Non Oui
Soleure	Nov. 1997	Droit de vote et d'éligibilité sur les plans communal et cantonal		88,0% de Non
Uri	Oct. 1995	Droit de vote au niveau cantonal		84,0% de Non
Vaud	Sept. 1992	Droit de vote et d'éligibilité		74,0% de Non
Zurich	Sept. 1993	Projet laissant aux communes la faculté d'accorder le droit de vote aux étrangers		75,0% de Non

Source: notre enquête

### *Accès à la citoyenneté formelle : naturalisation entre instrument d'intégration et récompense pour une intégration « réussie »*

La politique cantonale en matière d'intégration au niveau politique ne se résume cependant pas à la simple reconnaissance ou non du droit de vote ni à l'existence d'une certaine structure de communication politique. L'accès à la citoyenneté formelle par le biais de la naturalisation constitue un indicateur de grande importance en matière d'intégration politique. Contrairement au droit de vote, qui, souvent, est limité (au niveau local et sans le droit d'éligibilité), la naturalisation apparaît comme l'instrument garantissant une intégration politique complète des non-citoyens. Car la naturalisation

accorde à ceux-ci tous les droits civiques découlant de la citoyenneté formelle déterminant le lien juridique entre un Etat et un individu sur la base des droits et des obligations<sup>32</sup>.

En Suisse, la procédure d'acquisition de la nationalité est fractionnée entre trois entités politiques, soit la commune, le canton et la Confédération. Cette caractéristique de la Suisse est bien évidemment le reflet de la structure fédérale et de l'autonomie des communes. Chacune de ces entités intervient avec ses propres compétences juridiques et procédurales en matière de naturalisation. Il n'est ainsi pas exagéré de dire que l'on pourrait y observer 3000 procédures communales, 26 procédures cantonales et une procédure fédérale, chacune d'entre elles étant associée à l'octroi de la « nationalité » respectivement communale, cantonale et enfin fédérale.

Par ailleurs, tant sur le plan juridique que sur le plan administratif, ces trois entités présentent une grande diversité d'orientations que ce soit au niveau des compétences décisionnelles, des critères formels, des modalités d'acquisition, voire même d'appréciation du rôle de la naturalisation en matière d'intégration des immigrés.

Sur le plan fédéral, les conditions formelles ont trait à la durée de résidence qu'il faut avoir passée en Suisse (12 ans<sup>33</sup>) pour pouvoir déposer une demande de naturalisation ; si cette condition n'est pas réunie, les autorités compétentes n'entrent pas en matière. Cependant, la Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse a été révisée afin, d'une part, de reconnaître, dès le début de 1992 la double nationalité et, d'autre part, d'apporter des allègements procéduraux et des changements relatifs aux conditions matérielles pour les personnes de nationalité étrangère mariées à un Suisse ou à une Suissesse. Dès lors, on peut y distinguer la procédure *ordinaire* et la procédure *facilitée* de naturalisation qui présente certains allègements procéduraux pour personnes de nationalité étrangère mariées à des Suisses : le délai de résidence est ramené de 12 à 5 ans et le mariage doit être effectif depuis 3 ans au moins. De plus, les demandes sont traitées selon une procédure accélérée, dans un délai d'environ 6 mois au lieu de quelques années.

Par ailleurs, il importe de souligner que la volonté politique fédérale d'accorder des facilités dans l'acquisition de la nationalité suisse, notamment pour les membres de la deuxième génération, a été repoussée lors de la votation, en juin 1994. Alors que la majorité du peuple s'est exprimée en faveur du projet de loi, ce dernier n'a cependant pas obtenu la majorité des cantons, une exigence formelle et constitutionnelle pour une modification dans la constitution fédérale. Si on jette un coup d'œil aux résultats de cette votation dans les cantons (*cf.* tableau 7), une différence de sensibilité quant à la naturalisation peut être facilement observée.

---

<sup>32</sup> Voir Bois, Philippe (1990). "Nationalité et naturalisation", in Pierre Centlivres (éd.), *Devenir suisse : adhésion et diversité culturelle des étrangers en Suisse*. Genève: Georg, S. 13-46.

<sup>33</sup> Le temps passé en Suisse entre l'âge de dix et de vingt ans compte double (Loi sur la naturalisation, LN)

Tableau 7. Votation populaire sur l'arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la Constitution fédérale du 12 juin 1994 - Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers - résultats dans les cantons

<b>Canton</b>	Oui – Pourcentage (en dessous de 50%)	<b>Canton</b>	Oui – Pourcentage (en dessus de 50%)
Nidwald	49%	Genève	70%
Lucerne	48%	Vaud	69%
Schaffhouse	48%	Neuchâtel	66%
Argovie	47%	Fribourg	57%
Appenzell Rhodes Ext.	46%	Zurich	57%
Obwald	46%	Berne	55%
Soleure	46%	Bâle-Ville	56%
Tessin	46%	Grisons	54%
Valais	45%	Bâle-Campagne	53%
St. Gall	43%	Zug	53%
Uri	42%	Jura	62%
Glaris	41%		
Thurgovie	40%		
Schwyz	38%		
Appenzell Rhodes Int.	32%	<b>Total suisse</b>	<b>53%</b>

Références : Votation fédérale n°411, FF 1994 III 1232

Exprimée aussi par le vote des cantons, cette différence d'appréciation reflète, en effet, l'existence d'une variété d'orientations sur le plan cantonal quant à l'ensemble de la politique et pratique de la naturalisation<sup>34</sup>. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous intéressons, dans le cadre de la procédure *ordinaire*, à savoir en quoi consiste le fractionnement procédural de l'octroi de la naturalisation en Suisse. Quelles sont les orientations majeures ? Et enfin, ces orientations nous permettraient-elles de parler d'une politique locale de naturalisation en Suisse ?

Nous avons retenu cinq variables afin de pouvoir observer les différentes orientations, à savoir (i) si le canton en question applique une procédure facilitée ; (ii) s'il reconnaît aux candidats et candidates le droit de recours contre la décision de refus ; (iii) et le droit à la naturalisation ; (iv) s'il pose des critères d'appréciation plutôt exigeants ou non exigeants; (v) et enfin quelle est l'exigence relative au délai de résidence dans le canton<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Pour ne pas alourdir le présent texte, nous nous limitons à étudier des différences et des similitudes que nous trouvons sur le plan cantonal et non au niveau communal. On sait également que l'autonomie communale en matière de naturalisation donne lieu à des pratiques et politiques de naturalisation très différentes d'une commune à l'autre. La pratique dans la commune d'Emmen (LU) qui soumet les candidat(e)s au vote populaire constitue l'exemple le plus spectaculaire des différences que l'on peut trouver en matière de naturalisation sur le plan communal.

<sup>35</sup> Vu le rôle du coût de la naturalisation en Suisse, nous aurions bien aimé prendre en considération la taxe et l'émolument dans chaque canton. Ceci n'a pas été possible car les différents types de calcul, pratiqués par les cantons ne nous permettent pas de faire une comparaison. Les données sur lesquelles se base cette rubrique découlent essentiellement de deux ouvrages : Association des Communes Suisses (éd.) (1998) : La naturalisation des étrangers en Suisse, et Boner, Barbara (1999):

Examinons tour à tour les caractéristiques des cantons à la lumière de ces cinq variables.

i. Procédure simplifiée

A l'exception des cantons d'Obwald, d'Uri, du Valais et de Zoug, les cantons appliquent tous, d'une manière ou d'autre, une certaine procédure simplifiée. Si on n'y trouve pas un argument commun justifiant la procédure simplifiée, divers facteurs parfois identiques militent en faveur d'une procédure simplifiée. L'argument le plus souvent mentionné, c'est l'âge des candidats ; plus on est jeune, plus on acquiert la nationalité cantonale facilement. Le fait d'être socialisé et scolarisé en Suisse est également considéré comme un avantage pour pouvoir bénéficier d'une procédure simplifiée. Plusieurs cantons offrent à certaines catégories d'immigrés des réductions de taxe et d'émolument. La réduction du délai de résidence figure également parmi les mesures simplifiant la procédure, comme c'est le cas dans le canton du Jura qui dispense les jeunes de la condition du délai de résidence. En effet, ce sont plutôt des membres de la deuxième génération qui sont le plus concernés par la procédure simplifiée mise en place par les cantons.

ii. Existence du droit de recours

De manière générale, l'octroi de la nationalité par le biais de la naturalisation n'est, en Suisse, pas conçu comme un acte juridique basé sur une décision motivée contre laquelle on peut recourir mais, plutôt comme une démarche politique qui échappe à toute juridiction. Cependant, les cantons d'Appenzell Rhodes extérieures, de Bâle-Ville, de Genève, du Tessin et de Zoug reconnaissent, dans certaines limites et conditions, le droit de recours contre les décisions estimées injustes ou arbitraires. Alors que, dans le canton de Tessin par exemple, la décision du Conseil d'Etat peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal, dans les autres cantons, le recours devrait être adressé soit au gouvernement (AR, BS) soit au parlement cantonal (GE).

iii. Reconnaissance du droit à la naturalisation.

Dans six cantons seulement<sup>36</sup>, les immigrés ont, sous certaines conditions bien déterminées, le droit à la naturalisation (à savoir dans les cantons de AR, BS, GL, GR, ZG et ZH). A l'exception du canton des Grisons, les cantons qui reconnaissent à leurs immigrés le droit à la naturalisation sont tous des cantons alémaniques. Quant aux conditions exigées pour pouvoir bénéficier du droit à la naturalisation, elles ont trait à certains critères comme la scolarisation, le délai de résidence, le fait d'être né en Suisse, par exemple. Si le fait d'être né et scolarisé en Suisse permet aux jeunes immigrés de bénéficier d'un droit à la naturalisation dans les cantons de Zoug et Zurich, la résidence de 15 ans dans le canton de Bâle-Ville crée automatiquement le droit à la naturalisation. De même, le fait d'avoir résidé pendant 18 ans sans interruption dans le canton

---

Les procédures cantonales de naturalisation ordinaires des étrangers, sur mandat de la Commission fédérale contre le racisme.

<sup>36</sup> Le canton de Thourgoovie a supprimé, en 1993, le droit à la naturalisation.

d'Appenzell Rhodes extérieures ou pendant 20 ans en Suisse dont 15 ans dans le canton de Glaris ou encore 20 ans dans une même commune, comme dans le canton des Grisons, constitue de son côté la condition pour pouvoir avoir le droit à la naturalisation dans ces cantons.

#### iv. Critères d'appréciation de l'intégration

Dans aucun canton, l'examen des demandes de naturalisation se base uniquement sur un concept de critères objectifs bien déterminés. L'aptitude des candidats à être naturalisés est plutôt « appréciée » suite à plusieurs enquêtes menées par les autorités. Dix cantons sur 26 n'indiquent aucun critère d'appréciation dans leurs lois de procédure cantonales. C'est sur la base de certaines considérations non écrites, telles que les connaissances linguistiques ou la situation professionnelle que les enquêteurs établissent leurs rapports sur le niveau d'intégration des candidats<sup>37</sup>. Par contre, dans de nombreux cantons, plusieurs facteurs jouent le rôle de critères d'appréciation. Ceux-ci varient aussi d'un canton à l'autre tout en affichant le degré de sensibilité des cantons par rapport à des composantes attribuées à l'appartenance collective. Si tous les cantons apprécient fortement un niveau élevé de compétences linguistiques de la langue du lieu de résidence, le lien avec le pays d'origine pourrait être estimé comme un signe de non-intégration (dans les cantons d'AR, GL, SH, SO, SZ, et VD). De même, le fait d'avoir une certaine activité politique en Suisse figure également parmi les critères d'appréciation importants dans trois cantons, à savoir les cantons de Schwyz, Thurgovie et Uri.

Par ailleurs, en partant des critères d'appréciation énumérés ci-dessous, on peut observer deux groupes ; l'un pose une série de critères d'appréciation que l'on peut considérer comme *exigeants* (AR, SH, SO et SZ). Ce groupe porte en outre des traces de la logique assimilationniste des années 60 et 70, exigeant des candidats une assimilation culturelle au mode de vie suisse. Quant au second groupe, il est moins exigeant que le premier en matière de critères d'appréciation (AG, BL, BS, FR, GL, GR, JU, TG, UR, VD, VS, ZG, ZH). Ceci ne veut pourtant pas dire que la politique de naturalisation de ces cantons affiche, dans son ensemble, un caractère libéral.

---

<sup>37</sup> Ce sont les cantons d'AI, BE, BL, GE, NE, NW, OW, SG, TI.

Tableau 8 : Critères d'appréciation prises en considération dans la procédure cantonale de naturalisation

<b>Critères selon l'importance</b>
• Connaissance de la langue du lieu de résidence
• Scolarité en Suisse
• Lien avec le pays d'origine
• Activités politiques en Suisse
• Appartenance à des associations suisses
• Etat de santé
• Disponibilité au service pour la communauté / relation militaire avec le pays d'origine
• Situation financière

Source: ACS 1998

#### v. Délai de résidence exigé

Outre les douze ans de durée de résidence posés comme condition sur le plan national, les cantons exigent également une certaine durée de résidence sur leur sol. Là aussi, on trouve des exigences très variées. Une fois accomplie la condition fédérale relative au délai, une demande de naturalisation peut être déposée dans le canton de Genève par exemple, si un(e) candidat(e) était domicilié(e) pendant les deux derniers années dans ce canton, alors que le canton d'Uri exige des candidats une résidence de dix ans sur son territoire. Dans un contexte de mobilité accrue, l'exigence élevée relative à la durée de résidence pourrait constituer un frein à la naturalisation. Il est cependant à noter que six cantons (BE, GE, FR, JU, NE, VD) ont conclu, en 1994, une convention de réciprocité sur les conditions requises pour la naturalisation des jeunes immigrés. Selon cette convention, les années passées dans un de ces cantons sont reconnues au même titre que les années de résidence dans un autre.

Tableau 9 : Délai de résidence exigé par les cantons pour la naturalisation

<b>Canton</b>	<b>Délai en année</b>
BE, GE, JU <sup>1</sup> , SH, ZH	2
AR, FR, NE, LU <sup>1</sup>	3
AG, AI, BL, BS, OW, SG, SZ, TI, VD, VS, ZG	5
GL, GR, SO, TG	6
UR	10
NW	12

Source : ACS 1998

<sup>1</sup> Dans la même commune

#### *Pratique de naturalisation : tendance libérale versus restrictive*

En plongeant brièvement dans le phénomène de la procédure de naturalisation dans les cantons suisses, nous avons constaté une forte diversité plutôt qu'une unité dans l'orientation et la pratique en la matière. Même s'il nous paraît quelque peu problématique d'établir une typologie qui soit cohérente, nous avons essayé de synthétiser cette diversité

en fonction d'une classification qui oppose l'orientation libérale à l'orientation restrictive. Le procédé de cette classification est illustré dans les tableaux 10 et 11.

La politique libérale de naturalisation part du principe que l'acquisition de la nationalité par les immigrés pourrait accélérer leur intégration. Dans cette perspective, la naturalisation est en principe souhaitée, sinon encouragée. Les critères formels ainsi que les modalités d'acquisition n'ont pas un caractère restrictif. L'élément procédural est primordial. La prédéfinition d'élément substantiel ne donne pas lieu à l'existence d'une grande manœuvre d'interprétation.

Par contre, la politique restrictive dont le principe fondateur découle du fait que la nationalité se base *exclusivement* sur le lien du sang, ne conçoit pas la naturalisation comme condition de départ formel d'une intégration effective à venir, mais au contraire, comme aboutissement et formalisation d'une intégration « réussie » en terme d'assimilation. Dans cette perspective, l'élément substantiel prime sur l'élément procédural tout en laissant une grande autonomie d'interprétation et d'appréciation.

Tableau 10 : «Truth Table»<sup>38</sup> pour classer les politiques de naturalisation des cantons

Canton	Existence d'une procédure facilitée <sup>1</sup>	Voie de recours <sup>2</sup>	Droit à la naturalisation <sup>3</sup>	Délai de résidence <sup>4</sup>	Critères d'appréciation <sup>5</sup>	Résultat*
AG	1	0	0	0	1	0
AI	1	0	0	0	1	0
AR	1	1	1	1	0	1
BE	1	0	0	1	1	1
BL	1	0	0	0	1	0
BS	1	1	1	0	1	1
FR	1	0	0	1	1	1
GE	1	1	0	1	1	1
GL	1	0	1	0	1	1
GR	1	0	1	0	1	1
JU	1	0	0	1	1	1
LU	1	0	0	1	1	1
NE	1	0	0	1	1	1
NW	1	0	0	0	1	0
OW	0	0	0	0	1	0
SG	1	0	0	0	1	0
SH	1	0	0	1	0	0
SO	1	0	0	0	0	0
SZ	1	0	0	0	0	0
TG	1	0	0	0	1	0
TI	1	1	0	0	1	1
UR	0	0	0	0	1	0
VD	1	0	0	0	1	0
VS	0	0	0	0	1	0
ZG	0	1	1	0	1	1
ZH	1	0	1	1	1	1

**Légende :**

- 1) Existence d'une procédure facilitée = 1 / absence d'une procédure facilitée = 0
- 2) Existence d'une voie de recours = 1 / absence d'une voie de recours = 0
- 3) Existence du droit à la naturalisation = 1 / absence du droit à la naturalisation = 0
- 4) Délai de résidence faible (2 à 3 ans) = 1 / délai de résidence élevé (5 et plus) = 0
- 5) Critères d'appréciation exigeants = 0 / critères d'appréciation non exigeants = 1

\* Résultats : 0 = orientation restrictive / 1 = orientation libérale

**Remarques :** L'existence du droit à la naturalisation est considérée comme synonyme d'une procédure simplifiée, au cas où cette dernière ne serait pas explicitement mentionnée. Si les critères d'appréciation n'ont pas été indiqués de manière explicite, la valeur 1 y est attribuée.

<sup>38</sup> Pour plus de détail méthodologique, voir Charles C. Ragin (1987). *The comparative method*. Berkley, Los Angeles, London : University of California Press.

Tableau 11 : Classification des politiques cantonales de naturalisation

<b>Orientation</b>	<b>Cantons</b>
Libérale (élément procédural primordial, élément substantiel défini)	AR, BE, BS, GE, GL, GR, FR, JU, LU, NE TI, ZG, ZH
Restrictive (élément substantiel primordial, une grande autonomie d'interprétation)	AG, AI, BL, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VD, VS

Source: notre enquête

Dans le premier groupe « orientation libérale » nous trouvons majoritairement représentés les grands cantons industriels (tels que BE, BS, ZH) qui regroupent également la grande partie de la population d'immigrés. Même si le tableau ne nous permet pas d'émettre trop catégoriquement l'hypothèse d'une diversification selon le critère linguistique, une concentration de cantons romands (sauf Vaud et Valais), y compris le canton du Tessin, peut facilement être constatée dans ce groupe.

Quant au groupe « orientation restrictive », il affiche une présence dominante des cantons de la Suisse orientale tout en excluant une homogénéité linguistique. Si on ne tient pas compte du canton bilingue du Valais, le canton de Vaud est le seul canton romand qui se situe dans ce pôle restrictif.

La question de savoir quelles conditions causales expliqueraient cette différenciation des politiques locales en matière de naturalisation reste encore à explorer. Une telle démarche dépasserait toutefois l'objet et le cadre de ce texte.

Pour conclure, il y a lieu de formuler quelques remarques qui nous paraissent importantes. Premièrement, c'est la diversité d'appréciation du rôle et de l'importance de la naturalisation dans le processus d'intégration sociale qui caractérise les pratiques et les politiques locales en matière de naturalisation. Dans un tel contexte, on ne pourrait pas parler d'une politique locale de naturalisation qui se voudrait cohérente aussi bien sur le plan idéologique que procédural.

En deuxième lieu, le principe du droit du sang (*jus sanguinis*) semble être partiellement *défié* dans certains cantons, notamment dans les cantons de Glaris, Zurich et Zoug. Ceux-ci attribuent une certaine valeur au fait de la naissance sur le sol. Dans les cantons de Zurich et Zoug, le droit à la naturalisation est lié, entre autre, à la naissance sur le sol cantonal. De même, dans le canton des Grisons par exemple, le fait d'être né dans le canton donne droit à une procédure facilitée. D'autre part l'existence d'un droit à la naturalisation, elle aussi, interpelle le principe du droit du sang bien, qu'elle soit encore loin d'être considérée comme un éloignement explicite de ce principe.

En fin, on pourrait se demander si le *droit de recours* et le *droit à la naturalisation* qui se pratiquent dans certains cantons et sous certaines conditions précises pourraient, à l'avenir, inspirer d'autres cantons, voire même la Confédération, pour devenir les axes principaux d'une politique locale en matière de naturalisation. Un tel développement engendrerait non seulement une dépolitisation des décisions relatives aux naturalisations, mais aussi permettrait de réduire la forte diversité des pratiques locales. Des tendances

dans cette direction sont d'ailleurs mises en discussion par la Confédération. Quant à la « procédure simplifiée », elle trouve une large acceptation, sous diverses formes et à des degrés différents, dans la pratique locale en matière de la naturalisation.

## **En guise de conclusion : diversité, pluralisme, assimilation**

En résumant les différents résultats de notre enquête dans les cantons<sup>39</sup>, nous pouvons distinguer trois axes de différenciation qui reflètent d'ailleurs des points de focalisation dans la littérature sur les migrations et qui permettent de classer les politiques cantonales d'intégration.

- Au niveau de la reconnaissance du pluralisme culturel, nous pouvons distinguer d'une part des cantons qui cherchent le contact avec le monde associatif issu de la migration pour y intervenir de manière à créer des liens entre cultures différentes, et d'autre part, des cantons qui choisissent l'intervention au niveau de la culture en mettant en avant la culture autochtone (ou les représentants de cette culture). Nous pouvons opérationnaliser cet axe à travers l'analyse de la relation à la culture en général, en particulier à l'Islam, et à travers les différences cantonales au niveau des possibilités de consultation et de participation de la population migrante.<sup>40</sup>
- Au niveau de la logique d'intervention, nous pouvons distinguer les cantons qui développent des mesures spécifiques à la population migrante en dehors des infrastructures générales et ceux qui s'occupent de migration à l'intérieur d'un cadre universalistique. Pour attribuer les cantons à un des modèles, nous pouvons utiliser les informations recueillies sur les questions liées à la formation et à la santé.<sup>41</sup>
- Enfin, un troisième axe nous permet de distinguer les politiques orientées vers l'intégration par l'assimilation à la culture autochtone, et celles qui conçoivent l'intégration dans le respect des différences des expériences culturelles. Nous pouvons utiliser la discussion autour de la pratique des naturalisations comme indicateur de cet axe.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Une analyse complète des « politique d'intégration » aurait d'ailleurs nécessité la prise en compte d'autres instances et leurs activités telles que les églises, les partis politiques et les syndicats. A cet égard, nous pouvons aussi identifier des différences qui ne sont par contre pas, à première vue, en contraste avec nos résultats (voir à cet égard Cattacin 1996, op. cit.).

<sup>40</sup> Sur la logique de cet axe, voir par exemple : Taylor, Charles (1992). *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>41</sup> Voir à cet égard: Hammr, Thomas (1990). "The civil rights of aliens". In *The political Rights of Migrants Workers in Western Europe*, in Z. Layton-Henry, ed., London : Sage, pp. 74-93.

<sup>42</sup> Voir par exemple l'analyse de la distinction sur cette axe chez Zincone, Giovanna (1992). *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*. Bologna: il Mulino.

Si nous analysons les cas concrets en suivant ces axes, il en ressort une image qui permet de caractériser le fédéralisme de l'intégration suisse. Le Tableau 12 montre les positions des cantons sur les axes. Les combinaisons qui en ressortent différent modèle le plus diffusé (cantons soulignés dans le tableau) peut être appelé «différencialiste ». Les politiques se basent sur un respect de la différenciation culturelle en démarquant d'ailleurs les composants de la société en étrangers et suisses. On attend de l'étranger un effort d'adaptation important s'il veut faire partie du noyau central de la société. Ce modèle se retrouve en Bâle-Campagne, Obwald, St-Gall, Soleure et dans le Canton de Vaud (gras et souligné dans le tableau). Similaires, mais moins forts dans ces caractéristiques sont les cantons d'Appenzell Rhodes Ext., de Berne, de Nidwald, de Schaffhouse, de Schwytz, d'Uri, du Valais et de Thurgovie.

Tableau 12 : Modèle d'intégration en Suisse

	Haut	Bas
Respect de l'autonomie	<u>AR</u> , <u>BE</u> , <u>BL</u> , BS, FR, GE, JU, LU, <b>NE</b> ,	AG, <u>VS</u> , <u>NW</u> , AI, <u>UR</u> , <u>SZ</u> , <b>GL</b> , <b>GR</b> ,
Spécificité des mesures	<b>OW</b> , <b>SG</b> , <b>SO</b> , <b>VD</b> , <b>ZH</b> ,	<u>TG</u> , <u>SH</u> , <b>TI</b> , <b>ZG</b>
	<b>NE</b> , <u>TG</u> , <b>ZH</b> , <b>GL</b>	GE, <u>SZ</u> , <b>BL</b> , <b>VD</b> , BS, <b>SO</b> , AI, AG, <u>AR</u> , <u>BE</u> , FR, <b>GR</b> , JU, LU, <u>NW</u> , <b>OW</b> , <b>SG</b> , <u>SH</u> , <b>TI</b> , <u>UR</u> , <u>VS</u> , <b>ZG</b>
Intégration par la différence	<b>NE</b> , GE, <u>AR</u> , <u>BE</u> , BS, <b>GL</b> , <b>GR</b> , FR, JU, LU, <b>TI</b> , <b>ZG</b> , <b>ZH</b>	AG, <u>SZ</u> , AI, <b>BL</b> , <u>NW</u> , <b>OW</b> , <b>SG</b> , <u>SH</u> , <b>SO</b> , <u>TG</u> , <u>UR</u> , <b>VD</b> , <u>VS</u>

Différent est le modèle qu'on pourrait appeler « assimilationniste ». Dans ce modèle de politique d'intégration, on attend de l'étranger un effort d'adaptation pour faire partie de la société d'accueil, et il n'y pas de l'espace pour la différence. Le respect de la différence fait donc défaut, et les migrants sont soumis à une pression à l'adaptation culturelle. On peut indiquer avec les cantons de Glaris, des Grisons, du Tessin et de Zoug les cas typiques de ce modèle (en italique et gras). La même tendance mais moins marquée se retrouve dans les cantons d'Argovie et d'Appenzell Rhodes Int. (en italique).

Enfin, nous pouvons distinguer un modèle « pluraliste » qui s'oriente en fonction de l'idée que les migrants sont une des spécifications culturelles de la société pluraliste. Cette population migrante contribue au pluralisme culturel, et est à intégrer - de manière consultative ou par l'octroi de droits de participation-, dans le respect de leur différence, aux décisions sociétales. De cette manière, elle contribue au moins ponctuellement à la reproduction sociétale sur un territoire spécifique. Les cantons qui illustrent ce modèle sont ceux de Neuchâtel et de Zurich (en gras dans le tableau). Moins représentatif pour cette tendance, mais néanmoins proches d'elle, sont les cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Jura et Lucerne.

Ce texte nous permet donc de conclure que le fédéralisme a produit une différenciation des politiques d'intégration assez importante. Si ce fédéralisme de l'intégration a créé pragmatiquement une adaptation des politiques aux particularités locales, il pose un problème du point de vue de l'égalité de traitement des migrants, laquelle n'est pas garantie sur le territoire suisse.

FSM  
SFM

Institut auprès  
de l'Université  
de Neuchâtel

Institut an  
der Universität  
Neuenburg

Terreaux 1  
CH – 2000 Neuchâtel  
Tél. + 41 (0)32 718 39 20  
Fax + 41 (0)32 718 39 21  
[secretariat.fsm@unine.ch](mailto:secretariat.fsm@unine.ch)  
[www.unine.ch/fsm](http://www.unine.ch/fsm)  
CCP 20-3686-9