

Schweizerisches **Forum** suisse pour l'étude des migrations
für Migrationsstudien
svizzero per lo studio delle migrazioni
Swiss **Forum** for Migration Studies

Prof Sandro Cattacin
Directeur

A Madame la cheffe du
Département fédéral de justice et police
Office fédéral des étrangers
Section Droit et protection des données
Quellenweg 9

3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, le 21 juin 2000

Procédure de consultation concernant l'ordonnance sur l'intégration sociale des étrangers (VIA)

Madame la conseillère fédérale,

Le Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM) a soumis le texte susmentionné en procédure de consultation à une lecture et discussion interne (à laquelle ont participé les experts suivants : Mme et MM Bülent Kaya ; Brigitta Gerber ; Etienne Piguet ; Gianni D'Amato ; Hans Mahnig ; Martin Niederberger ; Philippe Wanner, Sandro Cattacin). En tant qu'institut de recherche, nous n'avons pas *une* position à défendre, mais plutôt des facettes à mettre en évidence. C'est pourquoi une partie de nos observations sont formulées en tant qu'idées et interrogations.

Les commentaires, en résumé, émanant de cette démarche sont les suivants

Appréciation générale

Il a été souligné positivement que la Confédération a l'intention de jouer un rôle plus actif dans le domaine de l'intégration des personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse. Nous estimons notamment qu'il est d'une grande importance que la question de l'intégration trouve finalement un point de repère national. Depuis le rapport de 1964, en effet, aucun signe d'activation sérieuse n'a été donné, pendant que du point de vue du discours, la promesse d'un rôle plus visible a continuellement créé des attentes non satisfaites (nous pensons à l'instauration de la Commission fédérale des étrangers (CFA) qui n'a jamais pu développer, faute de ressources et de compétences, des interventions incisives, ou encore à la discussion sur les naturalisations et les discriminations).

FSM
SFM

Institut auprès
de l'Université
de Neuchâtel

Institut an der
Universität Neuchâtel
www.unine.ch/fsm

Terreaux 1
Case postale 447
CH-2001 Neuchâtel
Tel : 41/32 718 39 25
Fax : 41/32 718 39 21
sandro.cattacin@fsm.unine.ch
ccp 20-3686-9

Nous constatons donc l'arrivée d'un tournant politique qui reste en revanche, selon nous, trop ancré dans la tradition d'une politique d'intégration symbolique, et ceci notamment parce que

- les financements prévus sont relativement faibles comparés aux buts affichés ;¹
- les argumentations ne sont pas basées sur une logique de vérification des besoins, de priorités, voire d'évaluation des résultats et
- le rôle spécifique de la Confédération reste vague, même indéfini.

Ces remarques ne sont pas seulement issues d'une confrontation avec le passé suisse au niveau des politiques fédérales, mais aussi d'une comparaison avec des pays similaires dans l'impact des personnes étrangères sur leur réalité (nous pensons par exemple à l'Allemagne et aux Pays-Bas) et des expériences d'autres niveaux fédéraux qui ont, tout au contraire, développé un système d'intervention cohérent et important.

Deux éléments renforcent, en particulier, cette appréciation tempérée :

D'une part, le manque d'orientation sur les buts de l'intégration (ce qui peut être pris comme une renonciation à définir ce qu'on entend par « intégration »)². Si ce choix n'est argumenté que par le manque de consensus sur une définition et le fait que le rapport conceptuellement assez faible sur l'intégration de la CFA n'y est pas arrivé non plus, le législateur aurait néanmoins dû – à notre avis – définir quelques lignes directrices³. Ce manque est autant plus relevant qu'une administration moderne – dont la Confédération est souvent l'exemple – doit pouvoir orienter des politiques à des buts et effets vérifiables. Ce manque crée d'ailleurs une contradiction avec l'article 170 de la Constitution concernant l'évaluation des politiques publiques.

D'autre part, et c'est une des conséquences de la première remarque, nous sommes évidemment intrigué par une politique qui ne sait pas ce qu'elle veut – en exagérant un peu – et qui donc ne réussit pas à attribuer un rôle spécifique à la Confédération. Si l'idée est de « soutenir » des projets dont le but peut être très largement défini, nous pensons que *de facto* l'ordonnance reste formulée selon l'ancienne politique de l'arrosage : tous recevront un peu – ou pire : les groupes ayant un lobby fort, pourront s'imposer face aux projets soutenus par des acteurs plus faibles, sans que la Confédération se donne la possibilité d'intervenir comme régulateur. La chance de pouvoir animer par des subsides incitatifs une politique cohérente (quelconque – nous sommes ici uniquement au niveau formel) n'est pas saisie.

Commentaires concernant des points précis de l'ordonnance

Art. 1a : La formulation en français prête à confusion (plus claire en allemand). Le terme d'intégration sociale est intéressant, mais crée une nouvelle ambivalence à l'égard de l'intégration culturelle, politique, économique. Si on veut rester ouvert – comme l'indiquent les paragraphes suivants – il serait souhaitable de rester au niveau général, et donc de parler d'« intégration de la population étrangère dans la société suisse ».

¹ A titre d'exemple : dans le Land Nordrhein-Westfalen, les dépenses dans le domaines de l'intégration sont à la hauteur de plus que 15 millions de Mark.

² Notons, en marges, une faiblesse générale de l'ordonnance du point de vue du vocabulaire : les termes sont selon nous utilisés un peu trop allégrement pour une ordonnance qui devrait définir l'application d'un article de loi. Exemple : art. 1 « intégration sociale », art. 3 « comportement commun », « vie sociale », « l'organisation de l'Etat et *de la société* » ; « *mode* de vie en Suisse », art. 15 : « apprentissage *des* langues nationales » ; « interculturel ». Un effort de nettoyage du point de vue de la cohérence linguistique nous semble opportun.

³ Il ne s'agit pas d'écrire un « Leitbild » systématique – même si c'était utile –, mais un papier stratégique minimal.

Art. 1b : Nous ne prenons pas position à l'égard du rôle que l'Office fédéral des étrangers (OFE) aura dans le domaine de l'intégration. Nous sommes néanmoins critique à cet égard pour maints motifs et notamment car le thème de l'intégration est transversal et concerne nettement plus l'EDI (santé, éducation) que l'EJPD.

Art. 2 : Il pourrait être ajouté que les problèmes d'intégration se posent aussi à l'égard de la population naturalisée (2e génération, personnes âgées). Pour pouvoir inclure cette dimension, il suffirait d'ajouter que l'ordonnance concerne les étrangers et les activités visant les questions liées à la différenciation culturelle issue des migrations.

Art. 3 : L'article est, dans la formulation française, fortement orienté vers une conception d'assimilation des étrangers à un « mode de vie » suisse. La version allemande est aussi étonnante à ce point de vue, mais nettement moins problématique. L'article 3a a, de ce fait, un autre sens en français comparé à l'allemand ! L'article 3b est problématique du fait que les « valeurs et comportements communs » rappellent l'idée d'assimilation et la perte d'identité. Personne ne demanderait que les groupes féministes et les sociétés de tir développent des valeurs et des comportements communs. Pourquoi donc forcer un Genevois portugais à se comporter comme un Tessinois d'une petite vallée. On doit partager des valeurs procédurales (démocratie, etc. – comme l'article 3a le demande), mais non pas des éléments éthiques, philosophiques ou moraux. Nous pensons donc que cet article doit être formulé de manière différente, en remplaçant "compréhension" par "respect", plus fort, et "comportements et valeurs" par « développement d'expériences communes ». Enfin, l'article pourrait mentionner dans le paragraphe 3c concernant le terme « discriminations », une phrase du style, « (...) vie sociale et combattre les discriminations ».

Art. 4 : Comme relevé plus haut, la liste des champs dépasse l'« intégration sociale ». Il y a justement d'autres domaines qui sont cités. Il en manque néanmoins et il nous semble important de nommer les deux champs probablement les plus importants d'intervention dans une perspective d'intégration, à savoir la formation et la santé. De nouveau, la version française nous semble différente et mal formulée.

Art. 4.2 : Il nous paraît aussi important qu'il y ait une coordination avec les partenaires sociaux qui représentent, sur bien des sujets, les étrangers en Suisse, au niveau national du moins.

Art. 5 : Il nous semble que l'article est formulé selon l'ancienne "sensibilité" de l'assimilation. Les étrangers doivent apprendre et les Suisses doivent connaître les problèmes des étrangers. Pourquoi ne pas renseigner les Suisses sur les étrangers et parler des problèmes des Suisses aux étrangers ? Les articles 5.1 et 5.2 sont, selon nous, à combiner et à moderniser : art. 5.1 (proposition) « La commission informe régulièrement l'espace public sur l'intégration de la population étrangère en Suisse ». Eventuellement – ce qui nous paraît fondamental – : « Elle publie un rapport annuel sur le développement et les difficultés de l'intégration des populations étrangères en Suisse » (cf. p.ex. le rapport annuel du Haut conseil à l'intégration en France). Dans l'idéal, on pourrait s'imaginer que l'ordonnance prévoie la mise sur pied d'un observatoire de l'intégration. Nous estimons aussi que la commission devrait soutenir – de nouveau, dans une logique symétrique – la formation visant à l'amélioration de la compréhension du phénomène migratoire. Ceci pourrait être un article 5.4 ou un ajout à l'article 5.3 (qui est mal formulé en français !)

Art. 7.1 : Biffer les termes « générales » / « allgemein » qui ne clarifient rien.

Art. 7.2 : L'importance cruciale de l'indépendance de la CFE est mise en cause par la phrase concernant la publication des prises de position. Nous proposons, sur la base des expériences allemandes, de biffer la deuxième phrase et de permettre à la Commission, notamment quand son opinion diverge de celle du Conseil fédéral, de pouvoir publier ses recommandations.

Art. 10 : Nous pensons qu'il est utile d'indiquer explicitement que la CFE peut, si nécessaire, avoir recouru à des experts externes pour juger d'une demande de subvention.

Art. 12 : Evidemment et si on souhaite une crédibilité minimale, il est fondamental que la CFA puisse être composée d'un nombre suffisant de personnes de nationalité étrangère. Plutôt que de donner un chiffre exact (un tiers), il nous semble préférable de laisser ouverte la question du nombre, mais, en revanche, d'insister sur la question de la crédibilité par la représentativité. Une commission majoritairement composée d'étrangers peut être délégitimée si elle n'est pas reconnue par les communautés étrangères. Nous proposons donc d'indiquer que le choix des membres doit refléter la composition de la migration en Suisse, ainsi que son expression organisationnelle. Ce souhait pourrait être opérationnel par la phrase suivante : « la commission choisit ses membres dans le but d'obtenir une compétence importante et une crédibilité parmi les communautés étrangères en Suisse. Elle est composée d'experts et de représentants des acteurs agissant en faveur de l'intégration de la population étrangère. Elle reflète aussi les groupes principaux de la migration. Le choix des représentants étrangers doit s'appuyer sur des propositions venant des organisations majeures de la migration ».

Art.13.2: Ici nous avons de nouveau le problème de l'indépendance d'une commission. Nous pensons que l'ordonnance ne doit pas devenir un obstacle quant à la participation à des activités au niveau international. Donc : « *L'office et la commission* participent aux travaux..... » Ensuite : les deux organes se consultent et s'informent sur les positions respectives. Dans la mesure du possible, ils travaillent en coordination.

Art. 15 : La liste nous semble assez complète, à l'exception du domaine de l'habitation qui devrait, à notre avis, être inséré (après art. 15e par exemple : projets qui concernent l'amélioration des conditions d'habitation).

Art. 15a : Dans la traduction française, langues nationales est au pluriel... A l'égard de la formation, nous pensons qu'il est utile de nommer explicitement des projets de formation visant à l'amélioration de la compréhension du phénomène migratoire.

Art. 15b : De nouveau : il s'agit d'informer l'opinion publique ou l'espace public sur des questions liées à la migration. Les formulations française et allemande sont grammaticalement problématiques.

Art. 15c : Problèmes de traduction (Partizipationsmöglichkeinten ? participation active). Nous pensons qu'il est suffisant de nommer le dialogue interculturel, sans parler des « loisirs en commun » (ce qui surprend comme thème) et qu'il est nécessaire de définir aussi à quoi on veut que les étrangers participent, c'est pourquoi nous proposons la formulation suivante : « promouvoir le dialogue interculturel et les possibilités de participation à la vie sociale, culturelle et politique ».

Art.15d : Ajouter « l'accès au système de santé ».

Art. 15e : Ajouter « formation des acteurs de l'intégration »

Art. 15f : Ajouter les acteurs non étatiques (associations et organisations).

Art. 15g : Pourquoi le terme « particulier » dans la version française ?

Art. 15h : Plutôt utiliser le terme « principalement » que « essentiellement ».

Art. 15i : « scientifique » à la place de « empirique » (la version allemande est différente...).

Art. 17 ou 18 : Nous pensons aussi, par respect de la Constitution (art. 170), qu'une référence à l'évaluation des projets et des effets de l'ordonnance doit être prévue. Ceci peut se faire par un article sur l'évaluation qui informe que les projets soumis doivent

prévoir un élément évaluatif et que l'application de l'article 25a par cette ordonnance sera évaluée (après deux ans par exemple).

Nous espérons que nos remarques vous seront utiles et restons à votre entière disposition pour toutes questions supplémentaires.

Veuillez agréer, Madame la conseillère fédérale, l'expression de nos sentiments distingués.

Sandro Cattacin