

A l'attention de l'OSAR  
Septembre 2010

Mandant : Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

SFM  
Bülent Kaya  
en coll. avec Denise Efionayi-Mäder et  
Silvia Schönenberger

© 2010 SFM

**Etat des lieux et évaluation des  
besoins en matière d'intégration  
par la pédagogie interculturelle**

## Table des matières

<b>Remerciements</b>	<b>6</b>
<b>Abréviations utilisées</b>	<b>6</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>7</b>
1.1 Objectifs du mandat	7
1.2 Pédagogie interculturelle	8
1.3 Démarche	10
1.4 Plan du rapport	11
<b>2 Point de départ : développements récents en matière d'intégration</b>	<b>11</b>
<b>3 Genève</b>	<b>13</b>
3.1 Contexte	13
3.1.1 Population migrante	13
3.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	14
3.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	15
3.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes	18
3.3 Analyse des besoins de projets	19
3.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	19
3.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	19
3.4 Synthèse appréciative	20
<b>4 Fribourg</b>	<b>21</b>
4.1 Contexte	21
4.1.1 Population migrante	21
4.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	21
4.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	22
4.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes	24
4.3 Analyse des besoins de projets	25
4.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	25
4.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	25
4.4 Synthèse appréciative	26
<b>5 Jura</b>	<b>27</b>

5.1 Contexte	27
5.1.1 Population migrante	27
5.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	27
5.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	28
5.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes	30
5.3 Analyse des besoins de projets	31
5.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	31
5.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	32
5.4 Synthèse appréciative	32
<b>6 Neuchâtel</b>	<b>33</b>
6.1 Contexte	33
6.1.1 Population migrante	33
6.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	34
6.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	35
6.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes	37
6.3 Analyse des besoins de projets	40
6.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	40
6.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	40
6.4 Synthèse appréciative	41
<b>7 Valais</b>	<b>42</b>
7.1 Contexte	42
7.1.1 Population migrante	42
7.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	42
7.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	43
7.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes	44
7.3 Analyse des besoins de projets	46
7.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	46
7.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	46
7.4 Synthèse appréciative	47
<b>8 Vaud</b>	<b>48</b>

8.1	Contexte	48
8.1.1	Population migrante	48
8.1.2	Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation	49
8.1.3	Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire	50
8.2	Offres de sensibilisation existantes	52
8.3	Analyse des besoins de projets	54
8.3.1	Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière	54
8.3.2	Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles	55
8.4	Synthèse appréciative	55
<b>9</b>	<b>Résultats principaux et pistes proposées</b>	<b>57</b>
9.1	Résultats principaux	57
9.2	Pistes proposées	62
<b>10</b>	<b>Bibliographie</b>	<b>65</b>
<b>11</b>	<b>Annexe</b>	<b>66</b>

## Remerciements

En premier lieu, nous souhaiterions remercier les délégués à l'intégration des étrangers des cantons et des villes romands, les responsables chargés de l'intégration des personnes admises provisoirement auprès des cantons ainsi que les observateurs privilégiés issus de différents organismes qui nous ont fourni de précieuses informations, rapporté des expériences ou indiqué des documents importants.

Un remerciement particulier va à Mme Christine Müller, responsable du projet, et à MM Jean-Daniel Muller et Kais Fguiri qui nous ont accompagnés tout au long de l'élaboration de cette étude. Nous remercions enfin à Mme Christelle Maire de sa relecture attentive.

## Abréviations utilisées

**AELE** : Association européenne de libre-échange  
**ALCP** : Accord sur la libre circulation des personnes  
**AP** : Personnes admises à titres provisoire  
**DC** : Délégué à l'intégration du canton  
**DV** : Délégué à l'intégration de la ville  
**CCSI** : Centre de Contact Suisses-Immigrés  
**CFM** : Commission fédérale des migrations  
**CTA** : Conférence tripartite sur les agglomérations  
**FIMM** : Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants  
**LEtr** : Loi fédérale sur les étrangers  
**NA** : nouveaux arrivants  
**ODM** : Office fédéral des migrations  
**OSAR** : Organisation suisse d'aide aux réfugiés  
**OSEO** : Œuvre suisse d'entraide ouvrière  
**SECO** : Secrétariat d'Etat à l'économie  
**UE** : Union européenne

### GENEVE

**BIE** : Bureau de l'intégration des étrangers  
**Hg** : Hospice général  
**CFI** : Commission forfait intégration  
**LIE** : Loi genevoise sur l'Intégration  
**UOG** : Université Ouvrière de Genève

### FRIBOURG

**DSJ** : Direction de la sécurité et de la justice

**SASoc** : Service de l'action sociale

### JURA

**AJEM** : Association jurassienne d'accueil aux migrants  
**BI** : Bureau de l'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme

### NEUCHATEL

**CBVA** : Centre de bilan de compétence  
**COSM** : Service de la cohésion multiculturelle  
**OSAS** : Office social de l'asile

### VALAIS

**SEE** : Service cantonal de l'état civil et des étrangers  
**SAS** : Service de l'action sociale du canton du Valais

### VAUD

**BCI** : Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme  
**CTI** : Commission tripartite pour l'intégration des immigrés  
**EVAM** : Etablissement vaudois d'accueil des migrants  
**FEEL** : Forum des étrangères et étrangers de Lausanne  
**LARA** : loi vaudoise sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers  
**LIEPR** : Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme

# 1 Introduction

## 1.1 Objectifs du mandat

Depuis une dizaine d'années, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) propose des offres de sensibilisation et de formation en matière de migration, d'intégration et d'interculturalité. Celles-ci s'adressent à la fois à des jeunes (écoles) et à des adultes dans le cadre de la formation continue, d'institutions sociales, d'administrations publiques, de Hautes écoles spécialisées, etc. Dans le but de faciliter la coexistence des populations suisses et étrangères, ces cours poursuivent les objectifs suivants :

- « développer les compétences interculturelles des participants et répondre aux questions culturelles, politiques et sociales qu'ils se posent au contact des migrants et des étrangers, y compris des réfugiés ;
- comprendre les besoins d'une co-intégration Suisses – étrangers ;
- travailler, par la rencontre intergroupe, sur les préjugés réciproques dans un souci de prévenir les dits préjugés. »<sup>1</sup>

L'OSAR souhaite **étendre cette offre de sensibilisation à l'intégration aux personnes issues de la migration**, qu'il s'agisse de migrants<sup>2</sup> qui arrivent en Suisse (nouveaux arrivants), qui souhaitent se familiariser avec un nouveau contexte de vie ou qui font face à des difficultés particulières d'intégration. L'offre peut s'adapter à des contextes et des projets d'intégration divers et s'adresse aux organismes désireux de promouvoir l'intégration des migrants ou des associations de migrants.

Le but de l'offre de sensibilisation de l'OSAR est double. Il s'agit, premièrement, d'augmenter les capacités intégratives des étrangers en leur donnant la possibilité de se confronter aux valeurs, normes, codes des Suisses lors de rencontres Suisses et étrangers. Deuxièmement, et conséquemment, de réduire les « tensions culturelles » (*cf.* documentation mise à disposition par le mandant).

Avant de développer davantage le concept de cette offre de prestation – qui existe à l'état de pré-projet –, l'OSAR souhaite savoir si des interventions similaires sont déjà proposées en Suisse romande et quelles sont les opportunités potentielles pour une future collaboration avec les acteurs intéressés.

<sup>1</sup> Cf. offre de formation présentée sur le site [www.fluechtlingshilfe.ch/formation/offres-pour-adultes/tout-public](http://www.fluechtlingshilfe.ch/formation/offres-pour-adultes/tout-public); consulté le 01.12.2009.

<sup>2</sup> Les mots de migrant, d'étranger et de nouvel arrivant sont, dans ce rapport, utilisés au masculin par souci de simplification, ils s'entendent naturellement aussi au féminin.

L'objectif principal de **ce mandat** est d'évaluer l'intérêt du marché romand en la matière. Si le but n'est pas de réaliser un inventaire exhaustif des projets de sensibilisation des étrangers à l'intégration, il s'agit de se faire une idée de l'évolution de l'offre dans les villes (cantons) romandes et d'identifier les besoins en la matière.

Il s'agit plus précisément de dresser un état des lieux des projets identiques ou similaires à celui que l'OSAR souhaite développer et, par la même occasion, de mettre à jour les lacunes en matière de formation et d'intégration des migrants. Sur la base de ces résultats, l'OSAR projette de développer une prestation pilote et d'orienter les autres prestations prévues.

## 1.2 Pédagogie interculturelle

L'offre de l'OSAR entend s'appuyer sur une démarche fondée sur **une pédagogie interculturelle et axée sur les rencontres intergroupes**. Le concept des offres de l'OSAR ne définit pas, explicitement, la notion de pédagogie interculturelle. Dans les modules développés par l'OSAR, cette dernière se réfère à différents concepts tels que le concept de communication interculturelle ou d'*empowerment* par exemple. Elle est parfois comprise comme une **méthode d'intervention** privilégiant la participation active des participants comme alternative à une méthode descriptive et prescriptive, ou comme une « **boîte à outils** permettant aux participants de décoder la position culturelle d'interlocuteurs d'origines diverses et de maîtriser leur propre posture culturelle » en créant des « capacités de négocier des significations culturelles »<sup>3</sup> dans un contexte multiculturel.

Par souci de cohérence avec son usage dans l'offre de l'OSAR, nous nous sommes référés à ces deux aspects (à savoir méthode d'intervention et outils permettant de relativiser sa propre culture) pour définir le terme de « pédagogie interculturelle » lors de nos entretiens.

Il est à noter qu'il s'agit d'un terme dont la signification ne couvre pas la même compréhension. Nous estimons utile d'apporter quelques explications sur ce terme.

Le terme « pédagogie interculturelle » apparaît dans le domaine de l'éducation (éducation interculturelle<sup>4</sup>) dans les années 80, notamment suite aux travaux s'intéressant aux échecs scolaires des élèves issus des familles migrantes.

<sup>3</sup> Cf. offre de formation présentée sur le site [www.fluechtlingshilfe.ch/formation/offres-pour-adultes/tout-public](http://www.fluechtlingshilfe.ch/formation/offres-pour-adultes/tout-public); consulté le 01.12.2009.

<sup>4</sup> La terminologie de l'éducation interculturelle a son histoire. Le développement de la notion d'interculturalité dans le contexte de l'immigration en Allemagne, illustré par Krüger-Potratz

Les travaux en pédagogie interculturelle partent du constat suivant : suite au phénomène migratoire, les sociétés contemporaines se caractérisent par une grande diversité culturelle et linguistique, qu'il est nécessaire de prendre en compte dans une optique pédagogique (cf. par ex. (Abdallah-Pretceille 1986 ; Rey 1996).

En effet, dans la perspective interculturelle, la diversité est considérée en soi comme une richesse, et l'on estime que ni la pluri-culturalité ni le plurilinguisme ne constitue un handicap dans le processus d'apprentissage (Villanova et al. 2002).

Celle-ci pose également le problème de la cohérence et de l'harmonie sociale entre les individus et les groupes porteurs de normes culturelles différentes. Il s'agit donc de favoriser une socialisation individuelle permettant une « meilleure » intégration sociale et renforçant ainsi la cohésion sociale. De plus, la diversité aurait également des effets sur l'auto-orientation culturelle de l'individu. Ce dernier, se trouvant face à plusieurs références culturelles, se retrouvera dans une tension culturelle constante (Abdallah-Pretceille, 1994).

La pédagogie interculturelle articule principalement le lien complexe existant entre langue, identité(s) culturelle(s) et appartenance(s) (Perregaux 1991 ). A noter qu'il s'agit ici en principe plutôt « [de] la relation, des interactions entre les individus et les groupes que de la définition culturelle de ces groupes » (Abdallah-Pretceille, 1994 : 205). L'objectif de la pédagogie interculturelle est de développer des concepts permettant aux individus de mieux s'orienter et de mieux trouver leur place dans une société caractérisée par l'hétérogénéité (Krüger-Potratz, 1994 : 207).

Dès son apparition, le terme interculturel ne couvre néanmoins pas la même compréhension et est critiqué par divers milieux. Pour certains, le terme interculturel se réfère à une perception de la culture qui considère la culture comme homogène, statique et fermée. De ce fait, ceux-ci proposent l'utilisation du terme « transculturel » qui se réfère à un concept de culture se trouvant dans un processus de transformation et reflétant en même temps des éléments de différentes cultures, et non le pont entre les cultures (Domenig 2001). De plus, le terme « transculturel » comprend également une perception de l'interaction qui se base sur la réciprocité des rapprochements entre les individus de divers horizons culturels.

---

(1994), explique comment le terme « *Interkulturalität* » a remplacé la notion d'« *Ausländerpädagogik* », concept développé dans le cadre des travaux sur la scolarisation des enfants issus des familles migrantes en Allemagne. Pour plus de détail sur la signification du terme « interculturel », cf. Florence Catafi-Maurer 1991.

### 1.3 Démarche

L'étude a été menée en deux étapes. La première étape s'est donnée pour objectif d'effectuer une **recherche documentaire** sur les projets en cours ou du moins relative à ceux qui sont soutenus par les cantons ou les villes.

La seconde étape a consisté à réaliser une **série d'entretiens semi-standardisés** avec des spécialistes ou des milieux intéressés (cf. Tableau 7). Il s'agit notamment :

- de délégués à l'intégration des cantons et des villes;
- de spécialistes du domaine de l'intégration familiales avec le contexte local et cantonal;
- de responsables chargés de l'intégration des personnes admises provisoirement (ci- après AP) dans les cantons choisis.

En accord avec le mandant, nous avons en cours de route inclus des entretiens avec cette dernière catégorie dans notre démarche, afin d'aborder aussi la question de l'intégration des AP. Le motif principal de cette réorientation est multiple. Tout d'abord, les AP constituent un groupe dont le besoin dans le domaine de l'intégration semble être très particulier, notamment en raison du fait que celui-ci a longtemps été exclu de mesures d'intégration. Il est, de plus, important de mentionner que ce groupe fait partie du domaine de l'asile dans lequel l'OSAR est spécialisé. Enfin, le contexte qui caractérise la situation de cette population est dynamique et évolutif puisque la Confédération et les cantons promeuvent, par des mesures spécifiques, l'intégration socioprofessionnelle de cette population.

Les institutions et les acteurs impliqués dans le domaine de l'intégration étant très variables d'un canton et d'une ville à l'autre, il a fallu faire un choix parmi les contextes à analyser.

La majorité des populations issues de la migration vivant dans les grandes agglomérations, il nous semblait pertinent d'opter pour les villes de moyenne et de grande taille des six cantons romands. Les villes (chefs-lieux des cantons romands) de Delémont, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Sion ont été ainsi retenues pour les études de cas. Deux facteurs méritent d'être soulignés concernant la sélection des cantons et des villes ; tout d'abord, c'est l'OSAR qui a choisi d'opérationnaliser son projet pilote de manière ciblée dans les cantons romands. En second lieu, il nous a paru important d'inclure aussi les villes, notamment les chefs-lieux car les villes jouent un rôle considérable dans le travail d'intégration en offrant une série d'activités en la matière.

En ce qui concerne l'analyse, nous avons opté pour une présentation systématique des résultats préalables par canton pour aborder la vue d'ensemble des contextes sélectionnés.

## 1.4 Plan du rapport

Après la description du mandat et de notre démarche méthodologique (chapitre 1), le chapitre suivant traite de la problématique de la sensibilisation des migrants à l'intégration dans un contexte plus large, au niveau national. Dans les chapitres 3 à 8, nous présentons par ordre alphabétique les études de cas. Chaque étude de cas porte sur une description du contexte, un état des lieux des offres existantes identiques ou similaires à celle que l'OSAR souhaite développer et présente une analyse des besoins en la matière. Elle se termine par une synthèse appréciative se focalisant sur les opportunités et les difficultés qui se présentent dans le contexte étudié.

La partie conclusive est consacrée à une articulation des défis principaux et des différentes pistes imaginables englobant l'ensemble des contextes étudiées (chapitre 9).

## 2 Point de départ : développements récents en matière d'intégration

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) considère la promotion de l'intégration comme une tâche globale et transversale que les acteurs institutionnels (Confédération, cantons, communes) se doivent de prendre en compte, en collaboration avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations d'étrangers<sup>5</sup>.

Ancrant la notion d'intégration dans des dispositions légales, la LEtr vise, entre autres, à favoriser la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs constitutionnelles, le respect et la tolérance mutuels ainsi qu'à permettre aux étrangers de participer à la vie économique, sociale et culturelle du pays<sup>6</sup>. Selon la LEtr, l'intégration suppose, d'une part, que les étrangers démontrent leur volonté de s'intégrer – donc de se familiariser avec la société et le mode de vie en Suisse et d'apprendre une langue nationale – et, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard<sup>7</sup>.

Dans cette perspective, la LEtr oblige la Confédération, les cantons et les communes à informer les étrangers et les étrangers sur le mode de vie et les conditions de travail en Suisse, notamment sur leurs droits et leurs devoirs, et à les rendre attentifs aux offres existantes en matière de promotion de l'intégration. Selon la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), l'accueil ainsi que

<sup>5</sup> LEtr, art. 53.

<sup>6</sup> LEtr, art. 4, al. 1 et 2.

<sup>7</sup> LEtr, art. 4, al. 3 et 4.

la première information et la première orientation constituent un aspect essentiel du travail d'information des immigrés (CTA 2009).

Un récent rapport du Conseil fédéral examinant la politique d'intégration constate qu'une partie des étrangers vivant en Suisse sont insuffisamment informés de leurs droits et de leurs devoirs et qu'il arrive que les offres proposées en matière d'information n'atteignent pas véritablement le public visé. Le rapport recommande de remédier à cette lacune<sup>8</sup>.

L'Office fédéral des migrations (ODM) propose, par ailleurs, dans son rapport de juin 2006, plus de 40 mesures concrètes afin de promouvoir l'intégration (ODM 2007b). L'apprentissage des langues nationales, la formation professionnelle et le travail constituent les axes principaux de ces mesures. Le même rapport estime également que le fait d'avoir accès à une activité rémunérée est d'importance centrale pour l'intégration et qu'il faudrait, de ce fait, renforcer la promotion de l'intégration dans le domaine de l'insertion professionnelle. Dans les cantons et les villes romands, une grande majorité des mesures d'intégration se focalisent sur les formations linguistiques, le travail d'information et les rencontres interculturelles. L'axe travail et marché de l'emploi apparaît comme un domaine peu exploité par les mesures d'intégration.

En ce qui concerne les AP, la LEtr affiche désormais depuis 2008 la volonté de promouvoir activement leur intégration. En effet, elle précise que « les personnes admises à titre provisoire peuvent obtenir de la part des autorités cantonales une autorisation d'exercer une activité lucrative, indépendamment de la situation du marché de l'emploi et de la situation économique » (art. 85 al. 6 LEtr).

Il est à noter que cette approche marque un tournant par rapport à la situation antérieure qui soumettait les AP à de nombreuses restrictions légales, à l'instar des requérants d'asile (accès limité au marché de l'emploi et à la formation, exclusion des mesures d'intégration, aide sociale abaissée, etc.).

Dans cette perspective, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique de CHF 6'000 par personne afin de promouvoir les conditions propices à l'intégration des AP, en particulier en matière d'insertion au marché de l'emploi. Il convient, ici, de mentionner la circulaire du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et de l'ODM de fin novembre 2007 portant sur la promotion de l'intégration des AP sur le marché du travail. Les cantons ont ainsi développé des mesures spécifiques destinées à l'intégration de cette population. Les mesures promues visent en priorité l'insertion professionnelle, la formation et l'acquisition de connaissances linguistiques.

<sup>8</sup> Cf. Communiqués, DFJP, 05.03.2010.

Pour favoriser l'intégration des AP, elles doivent, autant que possible, s'inscrire dans le cadre des structures dites ordinaires et ne faire appel qu'à titre subsidiaire à des dispositifs réservés aux migrants (ODM 2007a). Ce contexte fait que le domaine de l'intégration des AP se révèle très dynamique et évolutif, non seulement du point de vue des mesures spécifiques nécessaires pour répondre aux besoins longtemps négligés de cette population, mais aussi du fait de la constellation des acteurs qui y interviennent. Il est important de souligner que l'OSAR est un acteur spécial incontestable de par son expérience avec la population issue du domaine de l'asile.

## 3 Genève

### 3.1 Contexte

#### 3.1.1 Population migrante

En Suisse, Genève est reconnue comme une exception de cosmopolitisme, notamment de par ses organisations internationales<sup>9</sup>, sa position de ville frontière et sa forte proportion de population résidente permanente étrangère<sup>10</sup> (ci-après population étrangère). En effet, dans le canton de Genève, la population étrangère (179 385) représentait à fin 2009 plus du tiers de la population totale (457 628), soit 39,2 %. En Ville de Genève, la proportion dépasse les 40%. Dans les quartiers de Sécheron-Prieuré et des Pâquis-Navigation, les étrangers sont majoritaires (56%). A ONU-Rigot, cette proportion atteint plus de 70%.

La population étrangère de Genève compte des représentants d'environ 190 nationalités dont les plus nombreux sont les Portugais (18% de la population étrangère totale), les Français (12%), les Italiens (11%), les Espagnols (8%) et enfin les ressortissants des pays de l'ancienne Yougoslavie (3,4%). La majorité des étrangers résidents est originaire des pays de l'Union Européenne (UE). Sur l'ensemble de la population étrangère, l'écrasante majorité est formée de titulaires de permis d'établissement et de séjour (B et C).

<sup>9</sup> La Genève internationale représente environ 40'000 personnes en comptant les familles des fonctionnaires internationaux et des employés des ONG internationales.

<sup>10</sup> La Population résidente permanente étrangère, selon la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS), comprend toutes les personnes au bénéfice d'un permis d'établissement ou annuel (permis d'une durée d'au moins un an). Les données sur la population étrangère se réfèrent aux statistiques de l'OFS et des cantons respectifs.

Depuis une dizaine d'années, on constate une tendance à la diversification de la population étrangère, avec notamment un afflux de résidents en provenance des continents asiatique et africain. La moyenne du solde migratoire des dernières années indique en outre que les effectifs des étrangers originaires de l'UE et notamment des pays de l'Europe du Sud (Italie et Espagne) sont en diminution, au profit des ressortissants des pays extra-communautaires.

Parmi les nouveaux arrivés en 2007 dans le cadre de l'immigration économique, la grande majorité (plus des 2/3) est constituée de ressortissants de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Notons également que sur les 3914 arrivants non-UE, près de 1500 se trouvaient déjà à Genève et ont obtenu un permis B par transformation de leur statut antérieur (requérants d'asile, sans statut ou autre). 1600 autres personnes (non-UE), dont une majorité d'enfants, sont arrivées au titre d'un regroupement familial. De manière générale, on estime que 50'000 personnes quittent chaque année le territoire cantonal et qu'un peu plus s'y installent.

Parmi les 1549 personnes titulaires d'un permis F à fin 2009, 31,8% des personnes potentiellement actives<sup>11</sup> (940) avaient une activité professionnelle (300)<sup>12</sup>.

Selon différentes sources, environ 8'000 sans-papiers résident et travaillent dans le canton de Genève, employés en particulier dans le secteur de l'économie domestique. Depuis 2005, les autorités genevoises plaident en faveur d'une régularisation collective de sans-papiers.

#### 3.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

Le canton de Genève s'est doté d'une Loi sur l'Intégration des Etrangers (LIE) en juin 2001. Elle a pour but de favoriser des relations harmonieuses entre tous les habitants du canton de Genève et encourage la recherche et l'application de solutions propres à favoriser l'intégration des étrangers et l'égalité des droits et des devoirs<sup>13</sup>.

Dans le cadre de cette loi, le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) a été créé en 2002 en tant qu'organisme d'Etat rattaché au Département des Institutions et chargé de coordonner l'action publique en matière d'intégration. Placé sous la direction du Délégué cantonal de l'intégration (ci-après DC), le BIE est chargé de la réalisation des objectifs de la loi. Il aide à promouvoir, en s'appuyant sur les organismes publics ou privés existants en la matière, l'accès

<sup>11</sup> Il s'agit des personnes entre 18 et 65 ans.

<sup>12</sup> Les statistiques concernant les personnes titulaires d'un permis F se basent sur les données fournies par l'ODM ou par les cantons.

<sup>13</sup> Pour l'évolution de la politique d'intégration dans le canton de Genève, cf. Kaya 2004.

des étrangers à tous les vecteurs d'intégration. Il soutient des actions et des projets d'intégration, sensibilise, informe et oriente la population (Suisses et étrangers) sur toutes les questions relatives aux migrations. Il veille à l'égalité des chances, combat les discriminations et encourage les efforts communs des associations, de l'Etat et des Communes, pour des relations harmonieuses entre les différentes populations (<http://www.ge.ch/integration>).

Depuis le début de l'année 2010, la ville de Genève dispose d'une délégation Agenda 21<sup>14</sup> en charge du développement durable. Elle est chargée de développer une politique sur la diversité en créant des ponts entre les communautés étrangères et Genève. La ville de Genève s'est doté, en septembre 2009, d'un délégué à l'intégration (ci-après DV), chargé de l'égalité et de la diversité.

En ce qui concerne le domaine de l'asile, c'est l'Hospice général (Hg) qui coordonne les activités, mais c'est le BIE qui gère les forfaits d'intégration. De plus, le canton a mis sur pied une Commission forfait intégration (CFI) qui a déterminé des mesures concrètes d'intégration. Elle est également chargée de la conduite et du suivi du dispositif en la matière et d'en mesurer ses effets.

La démarche genevoise s'appuie sur un réseau dense et diversifié d'associations et d'organismes actifs dans plusieurs secteurs d'activités. La pluralité des acteurs impliqués et la variété des engagements sont à souligner. Le BIE mandate différents groupes de travail sur divers thèmes. La philosophie d'action est de fédérer, dans un engagement défini, des acteurs selon la thématique, à l'instar de la campagne contre le racisme. Le BIE s'engage depuis 2003 dans un travail de concertation des activités et des actions.

### 3.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire

#### Accueil

En collaboration avec les communes, le canton de Genève a élaboré une brochure « Bienvenue à Genève » afin d'y faciliter l'accueil des nouveaux arrivants (ci après NA). Cet outil d'une centaine de pages contient des **informations sur le canton, la Suisse et sur la vie quotidienne** (horaires,

<sup>14</sup> L'Agenda 21 (ou Action 21) est un plan d'action pour le 21<sup>ème</sup> siècle adopté lors du sommet de la Terre, à Rio, en 1992. Un des piliers de l'Agenda 21, est le principe de l'engagement et de la participation de tous les citoyens concernés par les actions entreprises. Ce principe a pour corollaire, la possibilité pour chacun d'avoir un accès à l'information se rapportant aux actions de l'Etat en vue d'un développement durable. Le canton de Genève a mis sur pied plusieurs projets dans le cadre de l'Agenda 21.

mobilité, aide sociale, etc.). Différents thèmes tels que les coutumes, les principes constitutionnels, la géographie, le système politique et la démocratie directe y sont abordés.

De plus, le BIE organise, en partenariat avec l'Université Ouvrière de Genève (UOG), des **séances thématiques** destinées aux NA dans huit langues différentes. Ces séances visent à donner des informations générales dans divers domaines : fonctionnement des institutions, système scolaire, domaine de la santé, monde du travail et de l'emploi, logement, culture, mais également des informations liées aux habitudes et aux traditions locales, etc.

Quant à la Ville de Genève, elle n'a jusque à présent pas développé de politique en matière d'accueil et d'intégration et entend combler cette carence prochainement.

#### Intégration

Le canton de Genève est en train de développer explicitement une politique cantonale d'intégration. Le BIE a élaboré un plan d'action en la matière. Les actions proposées répondent de façon ciblée et proportionnée à cinq thématiques identifiées, à savoir le logement, le travail, la santé, l'éducation et la culture. Ces actions se font en principe avec l'implication des acteurs institutionnels (départements) concernés.

Le plan d'action affiche un caractère transversal et interdépendant de la plupart des actions déterminées, ce qui nécessite une collaboration entre plusieurs acteurs concernés par chaque action (partenariat avec les départements, les institutions parapubliques, les communes, les associations, etc.).

Une partie importante de ces actions prévoit un travail d'information et de sensibilisation destiné non seulement aux migrants, mais aussi aux différents acteurs tels les fonctionnaires, les agents d'administration et les employeurs, par exemple.

Outre les actions correspondant aux thématiques, le BIE met sur pied des campagnes pour la prise en charge de problématiques spécifiques telles que les mutilations génitales féminines en développant ou en participant aux projets pilotes en la matière. Dans le cadre de ce genre de projets, le BIE collabore étroitement avec les collectivités ciblées.

Le BIE est en train d'élaborer divers modules sur la citoyenneté sous la forme de cours civiques sur des thèmes tels que la participation politique, le fonctionnement de la démocratie en Suisse, etc. Ces modules seront destinés à toute personne désirent approfondir ses connaissances dans le domaine.

Le canton de Genève fournit aujourd'hui une aide financière annuelle à plusieurs associations de terrain qui apportent une contribution majeure à l'intégration des personnes migrantes. Ces aides financières de fonctionnement (870'000 CHF.- en 2010) constituent, avec les subventions consacrées au financement des



projets d'intégration (250'000 CHF.-) et de lutte contre le racisme (100'000 CHF.-), le 51,8 % de la contribution cantonale au budget du Bureau de l'intégration<sup>15</sup>.

Dans le cadre des subventions cantonales visant à soutenir les projets d'intégration, quelques 25 projets émanant de différentes associations ont été soutenus en 2009. Seul un petit nombre de ceux-ci prévoit l'organisation d'échanges et d'ateliers sur les thématiques liées à l'intégration et au vivre ensemble (projet Parla réalisé en 2009 et 2010 par l'association latino-américaine Depapaya, par exemple) ou des fêtes interculturelles dans les quartiers. La grande majorité des offres concerne les cours de langues.

Il y a lieu de souligner que plusieurs projets sociaux, en matière de santé ou de lutte contre la pauvreté notamment, se réalisant dans le cadre de l'Agenda 21 prennent en compte la question de l'intégration dans leurs concepts.

Le BIE aide les associations dans leur démarche de conceptualisation des projets souhaitant solliciter le soutien financier de la Confédération. De plus, plusieurs associations telles que Camarada, le Centre de contact Suisses-Immigrés, la Fédération Maison Kultura, l'Université Populaire Albanaise et Tierra Incognita sont par exemple soutenues financièrement par le canton, sur la base soit d'un contrat de prestation soit de l'octroi de subvention.

### Mesures spécifiques d'intégration destinées aux personnes admises à titre provisoire

La CFI, composée de représentants de divers organismes (BIE, Hg, etc.) a déterminé un catalogue de mesures destinées à l'intégration des AP. Outre les mesures encourageant l'apprentissage de langue et la socialisation (cours sur les coutumes), une partie importante de ces mesures vise à encourager l'intégration socioprofessionnelle des AP. Elles permettent aux participants d'acquérir des connaissances professionnelles dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie, du bâtiment, de l'hôtellerie et restauration ainsi que dans le domaine de l'informatique. Ce sont les assistants sociaux de l'Hg, chargé de la prise en charge des AP, qui évaluent les besoins des bénéficiaires et leur accordent des formations appropriées.

La réalisation de ces mesures est confiée à plusieurs organismes de la société civile (Centre Camarada, Hg, Croix-Rouge genevoise, Caritas-Reflét, etc.)

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté le 31 mai 2009 par le canton à l'ODM, 25 mesures d'intégration ont été réalisées par différentes institutions. Au total, 360 AP ont bénéficié d'un soutien dans le cadre

<sup>15</sup> Cf. <http://www.ge.ch/integration>.

de ces mesures. Le canton de Genève a ainsi utilisé CHF 277'500 sur CHF 2'502'798 (montant total 2008 avant rectifications)<sup>16</sup> des forfaits d'intégration<sup>17</sup>.

## 3.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes

Le travail de sensibilisation et d'information tient une place importante dans la démarche du canton de Genève qui a mis sur pied une série de séances d'information dans différents secteurs (santé, logement et culture, par exemple). Le but n'est pas seulement de donner aux NA des informations sur leur nouvelle vie en Suisse, mais aussi d'impliquer les acteurs institutionnels dans la démarche. De ce fait, le BIE tient à ce que ces séances d'information dans les cinq domaines déterminés impliquent de façon active les acteurs institutionnels concernés (implication d'autres départements).

Par ailleurs, de nombreux acteurs de la société civile s'engagent dans un travail de sensibilisation, notamment en ce qui concerne l'aspect de la citoyenneté et de l'interculturalité.

Tableau 1 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton de Genève

Acteur	Projet	Contenu
<b>BIE-UOG</b>	Séances thématiques	Ces séances visent à donner des informations générales sur le fonctionnement des institutions, le système scolaire, le domaine de la santé, le monde du travail et de l'emploi, le logement et la culture, etc.
<b>UOG</b>	Fonctionnement politique de la Suisse	Il s'agit de cours qui abordent les différents pouvoirs de l'Etat et les notions de démocratie directe, d'Etat fédéral et cantonal. Les thèmes tels que les droits de vote, de référendum, d'initiative et le système d'élection y sont également abordés.
<b>Camarada</b>	Citoyenneté et intégration	Cette association s'adresse à un public féminin et organise plusieurs ateliers d'intégration. L'atelier citoyenneté et intégration vise à donner des informations sur la vie quotidienne et les droits et les devoirs civiques.

<sup>16</sup> Montant comprenant les forfaits pour les AP présents avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2008.

<sup>17</sup> Les données ci-après se fondent exclusivement sur le rapport de l'ODM. Cf. ODM 2008.

Acteur	Projet	Contenu
Depapaya	Parla	Cette association latino-américaine a organisé des échanges et des ateliers sur des thématiques liées à l'intégration et au vivre ensemble entre août 2009 et juillet 2010.
Rinia contact	Destination intégration	Organisation d'ateliers sur des thématiques en rapport avec l'interculturalité.

### 3.3 Analyse des besoins de projets

#### 3.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

L'usage du terme « interculturalité » est très fréquent dans le discours des acteurs de l'intégration et dans les documents officiels sur cette thématique. L'interculturalité est reconnue par ces acteurs à la fois en tant qu'une approche globale se référant à l'interaction entre les personnes de divers horizons culturels et en tant que méthode pédagogique dans le processus d'apprentissage et de contact avec autrui.

Bien que certains projets en place visent à promouvoir l'interculturalité, nos interlocuteurs mettent l'accent sur une lacune importante, tant au niveau cantonal que municipal, notamment pour les NA.

Il manque, de même, des offres permettant aux migrants de mieux comprendre le fonctionnement de la société d'accueil dans différents domaines (politique, participation, tradition, etc.). La même lacune se fait aussi sentir au niveau des agents institutionnels de la société d'accueil. La mise en place d'une offre dans ce domaine figure ainsi dans le plan d'action du BIE en tant qu'un objectif à atteindre.

De plus, les interlocuteurs soulignent l'importance que les offres en rapport avec l'interculturalité soient conceptualisées en intégrant la méthode pédagogique interculturelle afin de créer au mieux des interactions entre les personnes ayant différentes perceptions et coutumes.

#### 3.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

En matière de sensibilisation à l'interculturalité des NA, nos interlocuteurs ont souligné le besoin d'offres en ce qui concerne la compréhension des us et coutumes de la société d'accueil (ponctualité, règle de voisinage, etc.). Abordé, selon le DC, de manière insuffisante dans les séances d'information thématiques organisées par le BIE en collaboration avec l'UOG, un module traitant du thème « us et coutumes » serait salué par le BIE. De plus, le DV, « apprécierait l'organisation des discussions entre les Suisses et les migrants sur les règles

touchant la cohabitation, telle les formules de politesse par exemple », souligne-t-il.

Par ailleurs, des mesures visant la compréhension interculturelle et relevant du **fonctionnement de la société d'accueil**, de ses principes constitutionnels, de la démocratie directe, du système politique et de l'organisation des acteurs sociaux, etc., répondraient à un véritable besoin en la matière.

Aussi bien le DC que le DV ont souligné la nécessité de nouvelles offres destinées à combler la lacune en matière de **sensibilisation et de formation des fonctionnaires** avec l'idée de mieux adapter leurs services et leur perception de l'autrui au contexte de la diversité et de l'interculturalité.

En ce qui concerne le domaine de l'asile, le catalogue des mesures destinées à l'intégration des AP contient trois types de mesures, à savoir des cours de langues et des stages professionnels et des formations de socialisation. Néanmoins, aucune mesure n'existe en matière de **suivi individuel** des participants dans la phase de la recherche d'emploi, voire même après la première prise d'emploi.

Les NA, les AP et les fonctionnaires sont mentionnés par nos interlocuteurs comme un public qui devrait être ciblé en fonction du besoin. Par ailleurs, aucune collectivité migrante n'a été spécifiée comme étant un public cible particulier.

### 3.4 Synthèse appréciative

#### Difficultés

L'intervention d'un acteur externe dans le champ de l'intégration semble être relativement opportune dans le canton et dans la ville de Genève. Il faut néanmoins mentionner deux points à prendre en considération.

Les formations thématiques organisées au niveau cantonal, sur des thèmes tels que la santé, le système scolaire, le monde du travail et de l'emploi, le logement et la culture, sont assurées par les acteurs institutionnels. Ceci ne laisse guère d'espace pour l'intervention d'un acteur externe. Il s'agit, pour le DC, d'impliquer autant que possible les acteurs locaux dans le travail d'intégration (mainstreaming). Cette approche restreint, pour un acteur externe, le champ d'intervention dans les domaines mentionnés ci-dessus.

Pour le DV, le coût d'un projet est un facteur très important qui est pris en considération dans son appréciation dans la décision relative au financement.

#### Opportunités

Le DC et le DV reconnaissent l'importance de l'OSAR en tant qu'un acteur crédible à impliquer dans le travail d'intégration. Cette reconnaissance du rôle

de l'OSAR est une opportunité à saisir dans la recherche de collaboration, notamment avec les acteurs institutionnels.

Le DC a exprimé un intérêt réel pour des cours abordant les **us et coutumes** et le **fonctionnement de la Suisse** (principes constitutionnels, démocratie directe, système politique, etc.). Par ailleurs, il existe une lacune en matière de sensibilisation et de **formation des fonctionnaires** que le DC et le DV souhaitent combler au plus vite. Ces trois champs d'intervention présentent de réelles opportunités d'intervention.

## 4 Fribourg

### 4.1 Contexte

#### 4.1.1 Population migrante

Quoique inférieure à la moyenne nationale, la proportion de la population étrangère dans le canton est en constante augmentation depuis plusieurs décennies. Elle s'élève actuellement à plus de 16% de la population fribourgeoise, soit environ 40'000 personnes. Ces personnes représentent 154 nationalités. Parmi elles, 85% proviennent de pays membres de l'UE et de l'AELE et près d'un quart sont nées en Suisse.

Le canton de Fribourg est le canton suisse qui a connu, en termes relatifs, les plus fortes arrivées ces dernières années. Environ 2500 personnes étrangères arrivent chaque année dans le canton. Les portugais constituent avec 60 % la grande majorité des NA, se plaçant devant les personnes en provenance des pays balkaniques qui représentent 30 % des NA.

A fin 2009, 692 personnes disposaient d'un permis F dans le canton. Parmi ces personnes, on compte de nombreux jeunes de moins de 25 ans dont beaucoup sont nés en Suisse. Le 30,9 % des personnes potentiellement actives (440) ont une activité professionnelle.

#### 4.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

Il existe un DC depuis 2005 dans le canton de Fribourg<sup>18</sup>. Une loi sur l'intégration est en cours d'élaboration.

La Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) est chargée, grâce au DC, de promouvoir l'intégration des migrants. Dans le domaine de l'asile, le Service de l'action sociale (SASoc) propose la mise en place de mesures spécifiques

<sup>18</sup> Par contre, la ville de Fribourg n'a pas de DV.

d'intégration adaptées à la situation particulière des AP. La mise en œuvre des mesures spécifiques d'intégration adaptées aux AP se fait en collaboration avec le DC et au regard du schéma directeur cantonal en matière d'intégration des migrants. Le SASoc collabore aussi avec plusieurs acteurs dans la mise en œuvre de mesures spécifiques.

Le canton de Fribourg privilégie une démarche décentralisée en donnant la priorité à l'établissement d'un réseau ancré localement qui table sur le partenariat, notamment avec les communes et les associations. La démarche fribourgeoise implique les communes dès le départ dans la conceptualisation et l'implémentation des projets. Elle vise à mettre en place des structures et des actions durables.

La philosophie d'action de cette démarche est de travailler « en mobilité » et sur le terrain ainsi qu'en réseau et en proximité. Cette approche consiste essentiellement dans le fait d'« aller vers les gens au lieu d'attendre qu'ils viennent vers nous », nous confie le DC. Elle ne vise pas que les migrants, une nationalité ou une communauté particulière, mais plutôt l'ensemble de la population en vue de la cohésion sociale et d'une meilleure qualité de vie. Cependant, des enjeux spécifiques tels que le mariage forcé et la mutilation génitale sont selon le DC, par exemple, susceptibles d'être abordés dans une logique ciblant des groupes ou des collectivités particulières.

#### 4.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire

Le canton a élaboré un plan d'action 2008-2011 afin d'opérationnaliser son concept d'intégration des migrants<sup>19</sup>.

##### Accueil

Depuis 2010, le canton de Fribourg s'est doté d'un programme d'accueil des nouveaux arrivants dans les chefs-lieux du canton. L'objectif est d'inciter les communes à organiser des séances d'accueil et d'information à l'attention de toute personne, suisse ou étrangère, qui vient s'établir dans la commune. La création de lieux et l'organisation d'événements favorisant les rencontres interculturelles est un autre objectif du programme d'accueil.

Actuellement, le canton est en train d'élaborer une brochure d'information destinée aux NA.

<sup>19</sup> Intégration des migrantes et des migrants. Schéma directeur cantonal et plan d'action 2008-2011. Direction de la sécurité et de la justice. Fribourg, 2008.

## Intégration

En ce qui concerne les mesures d'intégration, outre les cours de langues, une grande importance est donnée au développement de projets pilotes visant la cohabitation entre la population suisse et la population migrante. Dès 2008, le délégué à l'intégration a régulièrement organisé des séances d'informations destinées aux associations de migrants et aux communes. De plus, un certain nombre d'interventions spontanées sont organisées dans le but de travailler avec les aînés des collectivités pour aider certaines personnes, y compris les NA affichant des difficultés d'intégration particulières, notamment dans les collectivités afghane et somalienne. Par ailleurs, le DC développe au besoin des projets pilotes dans différents domaines, tel que le projet de mise en place d'une collaboration avec les médecins et les parents et destiné aux enfants en bas âge.

### Mesures spécifiques d'intégration destinées aux personnes admises à titre provisoire

Pour encourager l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile, le SASoc développe des mesures spécifiques d'intégration s'adressant en particulier aux AP. Elles se donnent pour objectif d'encourager l'autonomie des AP. Il s'agit de mesures dans le domaine de l'acquisition d'une langue (y c. alphabétisation), de l'insertion professionnelle et de la formation<sup>20</sup>. Le SASoc tient compte des catégories spécifiques parmi les AP, en mettant par exemple un accent particulier sur les mesures en faveur de la jeunesse.

Le volet « insertion professionnelle » combine plusieurs éléments tels que le bilan professionnel et individuel, l'apprentissage de la technique de recherche d'emploi, un éventuel stage d'un ou deux mois dans une entreprise ainsi qu'un coaching individuel assuré par Caritas et l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Le coaching individuel consiste dans le fait de déterminer si la personne a besoin de d'acquérir des compétences professionnelles spécifiques. Si tel est le cas, elle peut suivre l'une des formations organisées sur mandat du canton par la Croix-Rouge suisse (menuisier, employé dans le domaine de la santé, etc.) ou une formation d'interprète organisée par Caritas suisse, par exemple.

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté en date du 31 mai 2009 par le canton, 15 projets ont ainsi été réalisés avec la participation de 14 institutions. Au total, 400 personnes ou places ont bénéficié d'un soutien. Le canton de Fribourg a utilisé CHF 448'957 sur CHF1'214'746 (Montant total 2008 avant rectifications).

<sup>20</sup> Cf. Mesures spécifiques d'intégration pour les AP. Direction de la santé et des affaires sociales du Canton de Fribourg, Service de l'action sociale, Fribourg, 2008.

## 4.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes

Dans le cadre du programme d'accueil des NA du canton de Fribourg, les chefs-lieux organisent des séances d'information dans le but de transmettre aux NA un certain nombre d'informations sur la Suisse, le canton et la commune. Dans le cadre du même programme, une séance d'information visant à faire connaître aux NA les offres existantes en matière d'intégration est organisée avec la participation des différentes associations migrantes.

Les communes fribourgeoises sont très actives dans la conceptualisation et l'organisation des projets. Certaines lancent même des projets pilotes. Une grande partie de leurs projets sont fondés sur le thème de la cohabitation dans les quartiers ainsi que sur les séances d'informations concernant les valeurs communes. Le travail de sensibilisation auprès des associations et des institutions constitue l'objectif d'autres projets mis en place par les communes.

Il existe un certain nombre de projets qui traitent de la question de l'intégration sous une perspective du vivre ensemble. Le contenu de ces offres est orienté sur divers aspects de la vie en Suisse tels que l'histoire, la géographie et la culture, etc. Ces projets sont gérés par les acteurs locaux. Des cours sont, par ailleurs, organisés par divers organismes comme la Croix-Rouge suisse et visent la sensibilisation des migrants en matière de santé et de prévention.

Tableau 2 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton de Fribourg

Acteur	Projet	Contenu
<b>Commune de Marly</b>	Marly sympa	Cohabitation dans un quartier de Marly visant l'engagement des citoyens dans le travail d'intégration et la formation des agents d'intégration Information sur les valeurs communes
<b>Commune de Guin</b>		Séances d'information et de sensibilisation auprès des associations de migrants et d'institutions
<b>Forum pour l'intégration des migrants et des migrants (FIMM-Fribourg)</b>	Intégration et vivre ensemble	Accompagner les migrants par des séances d'information et de discussion sur des thématiques liées à la vie en Suisse (histoire, culture, géographie, etc.).
	Le kiosque cardiovasculaire	Offrir un dépistage systématique et sensibiliser les migrants aux mesures de prévention et de promotion de santé.
<b>Croix-Rouge suisse</b>	Projet Louna	Cours de santé destinés aux organisations désireuses de compléter leur offre de prestations pour les migrants. Ils visent à dispenser des connaissances pratiques en matière de santé et à mobiliser les ressources et les potentiels des participants migrants.

## 4.3 Analyse des besoins de projets

### 4.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

Selon les interlocuteurs interviewés, l'approche interculturelle tient une place importante en tant que méthode pédagogique d'apprentissage dans toutes les formations et les projets participatifs en matière d'intégration.

Au-delà de cet aspect pédagogique, l'approche interculturelle est aussi considérée comme un outil permettant l'ouverture et la création de la proximité et des contacts entre les gens. Ainsi, le schéma directeur cantonal et le plan d'action 2008-2011 mentionne explicitement l'importance de former le personnel des administrations cantonales et communales à la *communication interculturelle*.

Dans une telle perspective, les projets existant visant l'intégration ont déjà, selon nos interlocuteurs, une approche interculturelle. A leurs yeux, aucune lacune générale en matière d'approche interculturelle ne se fait sentir dans le canton de Fribourg.

### 4.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

Selon le DC, il manque dans le canton une offre de **formation** en matière de monitoring d'ouverture des institutions et de gestion de la diversité, **destinée aux institutions et aux fonctionnaires publics**. Ce type de formations ne doit néanmoins pas se limiter aux enjeux de la sensibilisation à la diversité. Elles doivent plutôt fournir aux fonctionnaires des outils de travail et de management pouvant être utiles dans leur travail quotidien.

L'expert interviewé souligne un besoin dans le **domaine de la sensibilisation et de l'information sur la diversité destinée à la population suisse en général**. Fondés sur l'approche interculturelle, des projets innovateurs renforçant l'ouverture d'esprit auprès des Suisses affichant des réticences à la diversité (en particuliers les couches sociales populaires, selon l'expert) favoriseraient l'intégration des migrants. Or, des informations insuffisantes et un manque de sensibilisation peuvent mener à des pratiques discriminatoires envers certains groupes de la population migrante.

Un autre thème, mentionné par l'expert et nécessitant des interventions concerne **l'insertion professionnelle des migrants**. Dans ce domaine, le besoin de nouvelles offres innovatrices se fait sentir. Elles devraient viser, d'une part, à mieux valoriser les compétences professionnelles acquises dans le pays d'origine et, d'autre part, à accompagner les migrants ayant des difficultés d'insertion professionnelle dans le marché du travail.

En ce qui concerne l'intégration des personnes admises provisoirement, notre interlocuteur du SASoc met l'accent sur la lacune de projets en matière de **suivi individuel du job coaching**. Selon lui, le suivi individuel dont bénéficient actuellement les personnes admises provisoirement ne devrait pas être abandonné après la première reprise de l'emploi, mais plutôt continuer pendant environ six mois durant l'emploi, en maintenant un contact permanent avec l'employeur. Pour certaines collectivités migrantes (somalienne, érythréenne, par exemple), le manque de réseaux influe négativement sur l'insertion dans le marché du travail de membres de ces collectivités. Il conviendrait donc de développer des **projets renforçant le réseau** communautaire.

## 4.4 Synthèse appréciative

### Difficultés

L'intervention d'un acteur externe en matière de projets d'intégration pourrait rencontrer un certain nombre de difficultés. La première et la plus importante se situe au niveau financier. Selon le DC, trop de projets intéressants sont proposés, les ressources financières pour les soutenir étant insuffisantes. Comme les projets proposés par les acteurs externes sont, selon le DC, plus chers que ceux proposés par les acteurs locaux, il devient de plus en plus difficile de convaincre la hiérarchie politique de les financer, à moins qu'un projet ne soit innovateur et n'ajoute une véritable plus value à ceux qui existent déjà.

Un autre obstacle est le fait que le concept cantonal d'intégration privilégie les communes comme partenaires en ce qui concerne le travail d'information, de sensibilisation ainsi que les projets en matière de cohabitation qui doivent tenir compte du contexte communal. La mise sur pied d'un projet en matière d'information et de sensibilisation dans l'ensemble du canton doit impérativement se baser sur le soutien des communes. C'est une procédure qui semble être très compliquée et coûteuse en termes de temps pour un projet externe, à moins que cela cherche un ancrage d'abord dans une seule commune.

Il importe également de mentionner les difficultés de coopération avec les collectivités migrantes qui, contrairement à ce qui se passe dans d'autres cantons, ne sont, dans le canton de Fribourg, pas toujours organisées en association.

En dernier lieu, il nous semble important de préciser qu'auprès des acteurs de l'intégration, l'OSAR est plutôt considérée comme un acteur spécialisé dans le domaine d'asile. Cela pourrait générer des réticences à l'égard de l'intervention de l'OSAR dans le domaine de l'intégration des migrants non-issus de l'asile.

### Opportunités

Le DC ne démontre pas seulement un grand intérêt pour les projets innovateurs et à faible coût, mais affiche sa volonté de coopérer directement en matière de

formations destinées aux fonctionnaires publics et de monitoring d'ouverture des institutions.

De même, dans le domaine des forfaits d'intégration, le SASoc se montre intéressé à toute collaboration dans des projets contribuant à l'insertion des personnes admises provisoirement sur le marché du travail, notamment en ce qui concerne le suivi individuel au niveau du job-coaching.

D'après nous, l'OSAR est susceptible de se profiler en tant qu'un nouvel acteur d'intégration dans le canton de Fribourg si elle saisit les opportunités qui se présentent. Les difficultés qui caractérisent le contexte cantonal nous semblent être tout à fait surmontables pour des projets répondant aux besoins mentionnés ci-dessus.

## 5 Jura

### 5.1 Contexte

#### 5.1.1 Population migrante

Suivant une légère augmentation annuelle, la proportion de la population étrangère dans le canton se situait en 2008 aux environs de 12 % (environ huit mille personnes), l'un des taux les plus bas parmi les cantons suisses. Malgré ce faible taux, la population étrangère joue un rôle important dans l'évolution démographique du canton, car le solde migratoire de la population migrante est positif. Le canton du Jura enregistre toujours une arrivée d'étrangers supérieure aux départs qui contrebalance le solde migratoire négatif des Suisses.

Le deux tiers de la population étrangère provient des pays de l'UE et de l'AELE. Les principaux pays de provenance sont l'Italie (1'909), la France (1'580), le Portugal (1'252), les pays de l'ancienne Yougoslavie (1'030), l'Espagne (904), les pays de l'Afrique noire (1'030). 116 nationalités sont représentées dans le canton du Jura. Quelques 1500 personnes s'établissent chaque année sur le territoire jurassien.

Dans le canton, 120 personnes disposaient d'un permis F à fin 2009. Selon notre interlocuteur, la proportion de jeunes au sein de la population titulaire d'un permis F est relativement importante. Dans cette même population, 20,2% des personnes potentiellement actives (89) ont une activité professionnelle.

#### 5.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

Le canton du Jura, qui n'a pas de loi sur l'intégration, a créé en 2002 un « Bureau de l'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme » (BI) pour conduire sa politique en la matière.

Bien que la ville de Delémont n'ait pas désigné un délégué à l'intégration pour la ville, il existe auprès du Service des affaires sociales, de la jeunesse, des écoles et du logement une personne chargée de la question de l'intégration. La ville de Delémont intervient en matière d'intégration en proposant à ses habitants migrants quelques offres limitées, notamment en matière d'information et de sensibilisation.

Le BI se charge de la question de l'intégration des migrants. Il a pour mission d'informer les étrangers et toutes les institutions publiques sur les aspects liés à l'intégration. Le BI compte un poste à 50% (DC) et dispose de ressources financières limitées.

La démarche du DC privilégie le travail en réseau et la collaboration avec les partenaires locaux (Association Lire et Ecrire, CAFF, etc.) et les associations migrantes. Elle s'appuie également sur les opportunités que présentent les structures institutionnelles déjà existantes.

En ce qui concerne les AP, c'est l'Association jurassienne d'accueil aux migrants (AJEM) qui est chargée de leur prise en charge et de leur intégration. L'AJEM collabore avec plusieurs partenaires locaux (Profora-bejune, Caritas), qui sont mandatés pour œuvrer dans le travail d'intégration de cette population.

#### 5.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire

##### Accueil

Le canton du Jura a élaboré un concept d'accueil destiné aux NA. Le concept d'accueil, mis en place par l'association « jura.accueil » qui a recensé et créé par le Gouvernement jurassien, se présente sous la forme d'une quarantaine de pages d'informations pratiques venant d'être mises en ligne sur le site [www.jura.ch/accueil](http://www.jura.ch/accueil). Disponible, dans un premier temps, en cinq langues (français, allemand, anglais, italien, espagnol), les informations sont regroupées en quatre chapitres : « s'intégrer, S'installer », « travail », « transports » et « formation ». Ces fiches sont également disponibles sous la forme d'un classeur distribué à chaque nouvel arrivant lors de son inscription dans sa nouvelle commune de domicile. Le chapitre « S'installer, s'intégrer » contient, entre autres, des informations sur l'instruction civique (système politique suisse et jurassien, la géographie, l'histoire, etc.).

L'association entend par ailleurs dispenser une formation spécifique aux employés communaux et aux membres de la fonction publique jurassienne chargés de l'accueil. Ce concept sera amené à évoluer en fonction des besoins. Mais la démarche va plus loin. La nouvelle association désire, dans un deuxième temps, former de véritables accompagnateurs. Ces « guides » seront à la disposition des arrivants, suisses ou étrangers, qui le souhaitent, afin de les

accompagner dans leurs démarches administratives et de créer les premiers liens avec les habitants du canton du Jura.

### **Intégration**

Le programme cantonal d'intégration se compose essentiellement des offres de formations linguistiques. Une grande partie des projets d'intégration, en majorité financés dans le cadre du programme d'intégration de la Confédération, visent le travail d'information et de sensibilisation dans différents domaines (santé, école, marché du travail, etc.). Appuyées par l'intervention d'experts, ces manifestations s'organisent en collaboration avec les associations de migrants. Le DC attribue une grande importance à la formation, au sein de chaque communauté, de « personnes de relais » (curateur/tuteur) prêtes à conseiller et à aider, voire même à accompagner, les NA en cas de besoin. Ce projet se réalise en collaboration avec le Service social régional.

Pour ce qui est des activités de sensibilisation interculturelle, elles se fondent, de manière ponctuelle et sous forme d'offre limitée dans le temps, sur l'esprit de projets innovateurs et peu coûteux<sup>21</sup>. Le BI dispose d'un petit budget pour soutenir ces projets de sensibilisation.

Par ailleurs, la ville de Delémont participe, elle-aussi, au financement des projets de sensibilisation portant sur l'acquisition de connaissances civiques concernant la Suisse et ses valeurs (le projet de l'école de Tremplin, par exemple).

### **Mesures spécifiques destinées aux personnes admises à titre provisoire**

L'AJAM collabore avec Profora -bejune dans le domaine des formations linguistiques et de l'insertion professionnelle. Profora -bejune est une association créée en 1999 par les cantons de Berne, Jura et Neuchâtel afin de mettre sur pied, dans le cadre de l'aide au retour, des programmes d'occupation et de formation en français pour les requérants d'asile des trois cantons. Depuis fin 2007, Profora -bejune propose une douzaine de formations pour migrants dans les domaines de la santé, de l'hôtellerie, de la restauration et du service, du jardinage, de l'aide-boulangerie ainsi que dans le domaine du nettoyage et de l'entretien.

Après la formation professionnelle, le suivi des participants se fait de manière générale dans les structures existantes traditionnelles (travailleurs sociaux). En ce qui concerne le coaching particulier, notamment la recherche d'une place de stage dans une entreprise, c'est Caritas qui en est chargé. Selon notre interlocuteur du domaine de l'asile, il n'y a pas de suivi systématique après la

<sup>21</sup> Les projets sont « Compte aux couleurs de mon pays », un projet destiné aux écoliers et « différence... mais quelle différence ? Prends position ! », un projet de sensibilisation en matière de discrimination.

première prise d'emploi. L'intervention auprès des employeurs se fait selon le besoin.

En collaboration avec Caritas, l'AJAM a mis sur pied, dès août 2010, un projet intitulé « insertion » dont le but est de faire connaître aux participants le monde du travail en Suisse et ses mécanismes de fonctionnement (recherche d'emploi, se présenter à un entretien, etc.). Ce projet se fonde sur un travail de groupe, homogène du point de vue de la nationalité (commence avec les érythréens) pour une durée de six mois. Il combine un cours de langue avec différents cours portant sur des thèmes tels que l'adaptation à un nouveau contexte, la présentation à l'entretien, etc.

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté par le canton, en date du 31 mai 2009, huit projets ont été réalisés avec la collaboration de trois organismes responsables. Les projets comprennent des cours de langues à plusieurs niveaux, des programmes d'insertion et des programmes de formation. Ils ont profité à 371 personnes ou places. Le canton du Jura a utilisé la totalité des forfaits d'intégration, soit CHF 184'042 (montant total 2008 avant rectifications).

## **5.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes**

Le chapitre « s'installer, s'intégrer » du concept d'accueil du canton du Jura prévoit aussi un travail de sensibilisation destiné aux migrants. Il s'agit notamment des informations en matière d'instruction civique. Les migrants se familiarisent ainsi avec le système politique suisse et jurassien, la géographie et l'histoire du pays d'accueil, etc.

Par ailleurs, la ville de Delémont a conclu un contrat de prestation en matière d'information et de sensibilisation avec l'école de Tremplin. Deux modules se donnent pour objectif de permettre aux migrants de connaître l'environnement, les habitudes de vie, l'organisation sociale, politique et culturelle ainsi que leurs droits et leurs devoirs. La ville prend en charge une partie des frais des participants migrants résidant à Delémont.

Tableau 3 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton du Jura

Acteur	Projet	Contenu
Ecole de TREMLIN	Etre étranger-e et vivre en Suisse	Connaitre l'environnement, les habitudes de vie, l'organisation sociale, politique et culturelle.
	Droits et devoirs	Connaitre ses droits et ses devoirs en Suisse et dans le Jura. Thèmes traités : les institutions politiques (suisses, cantonales et communales) l'instruction civique, les contrats et le bail, les assurances sociales, la violence et l'éducation des enfants.
Centre d'Animation et de Formation pour Femmes migrantes	Transmettre des informations sur les droits civiques en Suisse	Acquérir de nouvelles connaissances en matière de sécurité sociale, dans le suivi éducatif et scolaire des enfants, dans le domaine de la santé.
Bureau de l'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme	La différence... mais quelle différence ? prends position !	Un projet mis sur pied dans le cadre de la journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale. Il vise à sensibiliser les jeunes adolescents en matière de discrimination.

## 5.3 Analyse des besoins de projets

### 5.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

Nos interlocuteurs considèrent l'importance de l'interculturalité non seulement en tant que méthode pédagogique à appliquer lors de la formation ou dans la réalisation du projet, mais aussi comme une approche générale, une philosophie d'action en vue d'une meilleure cohabitation et de désamorcer des conflits en rapport avec la diversité.

Les interlocuteurs estiment que les projets existants et soutenus par le BI et par la ville de Delémont en matière de formations linguistiques et d'intégration sociale s'appuient sur la méthode interculturelle et qu'il n'y a pas de lacune à combler dans ce domaine.

En ce qui concerne le travail de sensibilisation, que ce soit auprès des collectivités migrantes ou de la société suisse, le DC précise le manque de projets innovateurs et que le BI essaye de combler ce manque avec ses moyens limités. Le projet intitulé « La différence... mais quelle différence ? prends position ! » en constitue un exemple.

### 5.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

Selon le DC et le DV, il y a des choses à développer dans le domaine de l'intégration, car les offres existantes sont insuffisantes. Chaque projet « répondant à un besoin réel », selon le DC, est « intéressant » et serait salué, selon le DV.

Il s'agirait, selon le DC, de projets qui pourraient ajouter un plus aux efforts déployés dans le domaine de la santé, de l'école et du marché du travail ou qui contribueraient à l'intégration des individus ayant des « difficultés d'intégration ». Le DV estime que des projets spécifiques doivent viser particulièrement les individus originaires des pays balkaniques, de Turquie et des pays africains résidant dans la ville de Delémont.

L'on observe, par ailleurs, une grande lacune quant aux projets visant **l'insertion des personnes en difficultés sur le marché du travail**. Les offres existantes sont des offres traditionnelles permettant l'acquisition de compétences professionnelles qui sont ouvertes à tout public. Celles-ci ne sont pas adaptées aux besoins spécifiques des individus qui connaissent pour diverses raisons des difficultés à trouver un emploi.

Quant au domaine de l'asile, notre interlocuteur met l'accent sur le déficit qui existe au niveau du suivi des personnes ayant participé à une formation professionnelle. Il estime que le suivi existant, assumé par la structure traditionnelle et partiellement par Caritas (au niveau de la recherche d'un stage dans une entreprise) n'est pas suffisant et nécessite, de ce fait, une amélioration. Selon lui, une grande lacune existe d'autre part quant au **suivi après la première prise d'emploi (job-coaching)** qu'il considère important pour garder pendant un certain temps le lien avec les employeurs.

Notre interlocuteur souligne par ailleurs le **manque d'une plateforme de rencontre**, d'échange d'informations et d'expériences entre les acteurs de différents cantons chargés de l'intégration des AP.

## 5.4 Synthèse appréciative

### Difficultés

La difficulté la plus importante, voire même la seule, qui se présente dans le canton du Jura est le manque de moyen financier. Le DC précise l'impossibilité d'une participation financière importante aux projets, car le canton ne dispose que d'un petit budget pour le travail d'intégration. Ceci, toujours selon le DC, réduit la marge d'action pour soutenir financièrement des projets.

### Opportunités

Le DC et le DV se montrent ouverts et très intéressés à toute collaboration avec des projets « intéressants » et « peu coûteux ». De même, notre interlocuteur du



domaine de l'asile souligne l'importance de travailler avec divers acteurs apportant des compétences supplémentaires en matière d'intégration.

Dans le canton du Jura, comme dans celui de Fribourg, le suivi individuel et le job coaching des AP ayant suivi une formation professionnelle apparaît comme un nouveau champ d'intervention.

Par ailleurs, il est à noter que les acteurs que nous avons interviewés manifestent de la sympathie à l'égard du travail de l'OSAR et se disent prêts à étudier toute proposition émanant de celle-ci.

D'après nous, une offre comblant la lacune concernant le suivi et le job coaching des personnes titulaires d'un permis F aurait une chance d'attirer l'intention des autorités jurassiennes, à condition qu'elle soit abordable du point de vue des coûts. Le fait que le canton travaille déjà avec divers acteurs externes en la matière peut aussi être un facteur supplémentaire en faveur d'une collaboration avec l'OSAR.

## 6 Neuchâtel

### 6.1 Contexte

#### 6.1.1 Population migrante

Le canton de Neuchâtel recensait à fin décembre 2009 une population étrangère de 39'586 personnes (40'513 en 2008, -927), soit environ 23% de l'ensemble de la population, un taux légèrement plus élevé que la moyenne suisse (22%).

En outre, si quelque 145 nationalités coexistent dans le canton, il faut souligner que le 86% des ressortissants étrangers présents sur le territoire neuchâtelois provient de pays européens, dont 77% de l'UE. Presqu'un tiers de la population étrangère provient de quatre pays latins, à savoir, le Portugal (29%), l'Italie (20%), la France (15%) et l'Espagne (5%). Les citoyens serbes (environ 1600 personnes, 3%) forment la cinquième communauté migrante dans le canton de Neuchâtel.

Le flux d'immigration de la population étrangère est en baisse. La baisse de l'effectif global des étrangers que l'on observe en 2009 après une augmentation constante depuis le début de l'année 2000 se fait de façon différenciée selon les catégories d'étrangers. Ainsi le nombre des personnes étrangères au bénéfice des permis d'établissement (C) et de séjour annuel (B) est en diminution. Cette évolution est principalement liée aux variations des demandes de l'économie neuchâteloise en termes de main-d'œuvre étrangère.

Dans le canton, 610 personnes disposaient d'un permis F fin 2009. Selon notre interlocuteur, la proportion de jeunes au sein de la population titulaire d'un

permis F est relativement importante. 28,6% des personnes potentiellement actives (398) ont une activité professionnelle.

#### 6.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

La politique d'intégration des étrangers s'est, à partir de 1990, graduellement constituée en tant que politique publique dans le canton de Neuchâtel avec notamment l'engagement d'un DC et la création du Service de la cohésion multiculturelle (COSM), un service de l'administration cantonale rattaché au Département de l'économie<sup>22</sup>.

En 1996, le canton de Neuchâtel a adopté une loi sur l'intégration (LsI), entrée en vigueur en 1997, qui a pour but de favoriser des relations harmonieuses entre Suisses et étrangers<sup>23</sup>.

Le canton de Neuchâtel délègue la gestion des mesures d'intégration au COSM et centralise ainsi le travail d'intégration au niveau cantonal. En tant que service cantonal, le COSM a pour mandat principal de favoriser les contacts et la compréhension entre les populations autochtones et migrantes. Il conseille et soutient les projets des associations qui visent l'intégration des étrangers et propose un certain nombre de prestations en matière d'intégration (cours de langue, conseil, formation, etc.).

Quant au domaine de l'asile, c'est l'Office social de l'asile (OSAS) qui est chargé des AP. Le travail d'intégration concernant cette population s'effectue dans le cadre d'une collaboration interinstitutionnelle au sein de l'Etat et en partenariat avec le COSM qui gère les forfaits d'intégration.

L'engagement public dans le travail d'intégration est relativement important dans le canton de Neuchâtel. Ceci ne s'explique pas seulement par son ancrage légal relativement ancien, mais aussi par le fait que le canton a préféré, par le biais du COSM, une gestion centralisée des activités en matière d'intégration. Le COSM est un acteur incontournable et s'implique directement dans la réalisation des activités d'intégration telles que des cours de langues, des permanences et des consultations individuelles, par exemple. En comparaison avec d'autres cantons, les associations locales occupent donc une place moindre dans la mise en œuvre de la politique d'intégration du canton, à l'exception de RECIF, une association créée par des femmes migrantes, dont les activités

<sup>22</sup> Au niveau de la ville de Neuchâtel, il n'existe pas de DV. La ville collabore étroitement avec le COSM en matière d'intégration.

<sup>23</sup> Pour l'évolution de la politique d'intégration dans le canton de Neuchâtel, cf. Kaya 2004.

d'intégration destinées aux migrantes sont partiellement financées par les pouvoirs publics<sup>24</sup>.

Quant à la philosophie d'action du canton de Neuchâtel en matière d'intégration, elle peut être qualifiée de pragmatique. Selon cette approche, on cherche une solution dès qu'un problème est identifié. C'est ainsi le COSM qui est chargé de trouver une solution aux problèmes ou aux besoins identifiés sur le terrain.

Une série d'acteurs externes intervient par ailleurs sur le terrain de l'intégration en proposant des offres thématiques et, de manière indépendante du soutien financier du COSM, des projets tels que le projet Réseau Santé Migrations de l'EPER par exemple.

### **6.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire**

L'accueil et l'intégration des personnes étrangères constituent deux piliers importants de la politique d'intégration dans les villes et communes du canton de Neuchâtel.

#### **Accueil**

Le canton de Neuchâtel a mis sur pied un projet qui vise à améliorer la qualité de l'accueil des NA, suisses et étrangers, dans les communes et qui leur permet de se mouvoir plus aisément dans leur nouvel environnement. Le projet, soutenu par la Commission fédérale des migrations (CFM), a débuté en 1998 dans la commune du Landeron et regroupe actuellement sept communes. Une extension du projet à d'autres communes est prévue.

Le programme prévoit en particulier :

- la remise de documents comprenant des informations sur la commune et les différents services ;
- l'envoi d'une lettre personnalisée comportant la signature du Conseil communal ;
- l'invitation à une cérémonie de bienvenue ;
- le recours à des traducteurs-médiateurs ;
- la possibilité de suivre un cours de français.

<sup>24</sup> En 2009, le COSM a soutenu financièrement 35 projets présentés par des associations et groupements œuvrant en faveur de l'intégration des étrangers pour un montant total de 38'827 francs, soit environ 1100 francs par projet.

#### *Charte de la citoyenneté*

Dans ses priorités quant à la politique d'intégration, le Conseil d'Etat a, en 2007, exprimé la volonté d'introduire une charte de la citoyenneté destinée aux NA. Le but de celle-ci est d'explicitier les fondements et principes essentiels de l'organisation démocratique de la Suisse et du canton dès l'installation des nouveaux arrivants. Depuis une décennie entre 5'000 et 6'000 personnes suisses et étrangères se sont, chaque année, installées dans le canton de Neuchâtel et quelque 5'000 l'ont quitté.

La charte est constituée de cinq documents réunis dans une pochette comprenant les «Fondement et principes de la République et canton de Neuchâtel», un «Mémento», feuillet résumant les fondements et principes du canton, une brochure «Bienvenue dans le canton de Neuchâtel» listant les principales adresses utiles, le «Programme d'intégration et de connaissances civiques» dépliant de présentation des cours existants, ainsi que «Quatre saisons – à vivre!» un calendrier des principaux rendez-vous régionaux de la vie sociale et culturelle neuchâteloise.

Tous ces documents, dont les plus importants sont traduits en plusieurs langues, sont disponibles auprès des villes et des communes. Les administrations communales se chargent de les remettre aux NA qui doivent signer une déclaration de réception de la charte de la citoyenneté au moment de sa remise.

#### **Intégration**

Le programme cantonal d'intégration se compose de différents volets. Le premier volet comprend plusieurs programmes d'intégration et de connaissance civique. Leur objectif est de familiariser les migrants avec le contexte de vie helvético-neuchâtelois et à la pratique du français dans les situations quotidiennes courantes. L'accent est mis sur la pratique du français et sur la connaissance de l'environnement social et institutionnel du canton et de la Suisse. Le deuxième volet comprend un certain nombre de prestations en termes de consultation, d'information et d'orientation. Pour ce faire, le COSM a mis sur pied deux permanences ouvertes à tous et qui permettent de s'exprimer dans sa langue. Un troisième volet se donne pour objectif de soutenir toute association ou personne désirant réaliser un projet dans le domaine de l'intégration des étrangers. Le dernier volet table sur la médiation et la formation. Si la médiation vise à surmonter des conflits entre les autorités et les instances officielles du canton ou les institutions privées et les collectivités étrangères, les formations axées dans le domaine de l'intégration et de la prévention du racisme cherchent à renforcer la tolérance et l'ouverture dans la société d'accueil.

Le COSM a développé de nombreux projets afin de concrétiser la politique d'intégration dans différents domaines (participation civique, cohabitation, sensibilisation, etc.)

### Mesures spécifiques destinées aux personnes admises à titre provisoire

Le canton de Neuchâtel n'a pas déterminé un catalogue des mesures spécifiques destinées aux AP. Ces derniers peuvent bénéficier de toutes les mesures existantes mises en place par le canton dans le domaine de l'intégration. Le COSM, en collaboration avec ses partenaires, identifient la et/ou les mesures qu'une personne AP peut suivre.

Ces mesures ont essentiellement pour but :

- de favoriser l'autonomie des participants ;
- d'identifier les compétences, les savoir-faire et les expériences des participants en lien avec les possibilités et les exigences du marché du travail (acquisition d'une langue, par exemple) ; d'informer sur les possibilités d'accès au marché du travail ;
- d'offrir une première expérience professionnelle dans le contexte suisse aux personnes participant à des formations avec stages à la clé ou à des projets spécifiques visant l'intégration professionnelle.

Le COSM est chargé de gérer les forfaits d'intégration destinés aux AP. Le COSM a mandaté en 2008 le Centre de bilan de compétence (CBVA) pour l'élaboration d'un référentiel de compétences pour les migrants. Cet outil a été complété en 2009 par un protocole d'entretien et un questionnaire. Ces nouveaux instruments permettront aux professionnels encadrant les personnes relevant de la loi sur l'asile d'effectuer un bilan de compétence afin de mieux cibler les solutions proposées.

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté par le canton, en date du 31 mai 2009, 19 mesures d'intégration ont au total été réalisées par 14 institutions : neuf cours de langue, sept projets de promotion de l'intégration professionnelle et trois mesures dans le domaine de l'information et de la sensibilisation. Elles s'adressaient avant tout aux adultes ainsi qu'aux jeunes adolescents. Les enfants figuraient parmi les groupes cibles pour l'encouragement de l'acquisition de la langue. Deux projets de promotion de l'intégration professionnelle s'adressaient distinctement aux hommes et aux femmes. Au total, 338 personnes ou places ont été soutenues dans le cadre de ces mesures.

Le canton de Neuchâtel a utilisé CHF 398'099 sur CHF 769'721 (montant total 2008 avant rectifications) des forfaits d'intégration.

## 6.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes

Le programme d'accueil destiné aux NA est l'offre la plus importante en matière de sensibilisation. Il vise à offrir un accueil formel en fournissant aux NA les

informations et les connaissances au sujet de leur commune de domicile. Actuellement, ce programme se déroule dans les villes et communes regroupant la majorité de la population du canton, près de 70% de la population étrangère y réside.

Le travail de sensibilisation et d'information est compris au sens plus large du terme et se fait dans de nombreux domaines. Le COSM a ainsi mis sur pied plusieurs projets en la matière.

Le programme « Connaitre le pays d'accueil », qui fait partie du programme d'accueil, vise à faire connaître le mode d'organisation de la démocratie suisse et neuchâteloise. Il s'agit de dix modules thématiques traitant du droit des étrangers, de la question des assurances sociales et de la santé, de la vie politique, des éléments historiques, du système scolaire, etc.

Un autre projet intitulé « Multiculturalité en entreprise » est destiné aux entreprises. Il a pour objectif de promouvoir la diversité culturelle et la communication interculturelle en entreprise par le biais des interventions de sensibilisation auprès des cadres, responsables des ressources humaines et chefs d'ateliers.

Le travail de sensibilisation cible également certains publics particuliers. Le dispositif d'accueil et de sensibilisation des artistes (danseuses) de cabaret, développé en collaboration avec le service des migrations et l'antenne SIDA-NE, fournit, sous forme de séances d'accueil, une information spécifique adaptée au public cible dans la langue maternelle ou dans une langue maîtrisée par les destinataires de l'information.

Quant au projet « Mariages forcés », il vise à sensibiliser, par le biais d'une brochure d'information traduite en quatre langues et contenant des renseignements d'ordre juridique et administratif, un public de professionnels (directions d'écoles secondaires, établissements de formation professionnelle, services cantonaux concernés et collectivités étrangères), avec le souci de ne pas stigmatiser les collectivités étrangères. Rappelons que la lutte contre les mariages forcés a été inscrite en 2007 dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil comme une priorité de la politique d'intégration.

Le travail de sensibilisation fait également parti des priorités des associations migrantes qui ont mis sur pied des ateliers d'intégration dans lesquels divers thèmes (droit, santé, etc.) touchant l'intégration sont abordés.

Tableau 4 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton de Neuchâtel

Acteur	Projet	Contenu
COSM	Connaitre le pays d'accueil	Ce cours intégré dans le programme d'intégration et de connaissances civiques est destiné aux personnes désirant mieux connaître le mode d'organisation de la démocratie suisse et neuchâteloise. Il comprend dix modules thématiques (droit des étrangers et permis - assurances sociales et santé - vie politique - travail - géographie, économie et population - chômage - éléments historiques - éducation - logement et médias).
COSM	Dispositif d'accueil et de sensibilisation pour les danseuses de cabaret	Le but est de fournir une information spécifique adaptée au public cible dans la langue maternelle ou dans une langue maîtrisée par les destinataires de l'information.
COSM	Multiculturalité en entreprise	L'objectif est d'accompagner la multiculturalité en entreprise en favorisant l'intégration par et dans l'entreprise. Le projet prévoit une intervention à trois niveaux : une sensibilisation des cadres; une information spécialisée pour les responsables des ressources humaines centrée sur les bases légales liées à la discrimination sur le lieu du travail ; et enfin une formation pour les chefs d'ateliers autour de la communication interculturelle.
COSM	Mariages forcés	Il s'agit d'informer les jeunes sur leurs droits et leurs possibilités d'action, de sensibiliser leurs parents et les communautés ainsi que d'élaborer des outils appropriés pour les professionnels.
COSM	Citoyenneté	Ce projet prévoit, pour les années 2010 et 2011, la mise en place d'un dispositif de responsabilisation civique. Celui-ci consiste à encourager les habitants du canton à exercer leurs droits civiques et à les rendre attentifs, dès leur arrivée, aux règles constitutionnelles à respecter.
RECIF-centre de rencontres et d'échanges interculturels	Ateliers d'intégration destinés au public féminin	Propose différents modules visant l'acquisition des connaissances socioculturelles, des informations professionnelles et l'amélioration des connaissances dans divers domaines tels que la santé, le droit, etc.
Associations et groupements africains	Sensibilisation à l'intégration	Migrants et personnalités africaines se réunissent en dehors du contexte institutionnel pour discuter de différents thèmes concernant l'intégration.

## 6.3 Analyse des besoins de projets

### 6.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

L'approche sur laquelle le COSM met l'accent dans l'élaboration et la réalisation des projets est plutôt axée sur le terme de « diversité » qu' d'« interculturelité », terme qui apparaît moins dans le discours du COSM. L'interculturalité est, quant à elle, perçue en termes de participation des migrants à la conceptualisation et la réalisation des projets. Elle n'a qu'une importance secondaire en tant qu'approche pédagogique au sens propre du terme, c'est-à-dire, l'ensemble d'outils et de méthodes propres au processus d'apprentissage. On part de l'idée que celle-ci est *de facto* appliquée lors des formations et des activités. L'approche pédagogique interculturelle en tant que telle n'est, de toutes façons, pas aux yeux des responsables du COSM, un critère primordial dans l'appréciation de la qualité d'un projet.

Les responsables du COSM contactés sont de l'avis qu'il n'y ait pas de lacune en matière d'offres globales et structurelles. Les champs d'intervention en matière d'intégration semblent être « relativement bien couverts », pour reprendre les termes du DC. Ce dernier pense que si un besoin se fait sentir, le COSM agit rapidement et planifie l'intervention nécessaire.

Un expert interviewé pense néanmoins que la question de la « cohabitation » ou du « vivre ensemble » est très souvent limitée à la participation des migrants aux manifestations et fêtes culturelles. D'après lui, cette approche est insuffisante, car elle ne concerne que peu de personnes. Il pense qu'il y a lieu de développer des projets innovateurs visant un public qui reste en dehors des offres existantes.

### 6.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

Du côté du COSM, seuls les projets innovateurs aux coûts « raisonnables » et répondant à un besoin concret affirmé pourraient attirer l'attention car la couverture du champ d'intégration est relativement bonne. Selon le COSM qui gère aussi les forfaits d'intégration, cette appréciation est également valable en ce qui concerne l'intégration des AP.

Un expert consulté pense que le travail en matière d'information et de sensibilisation pourrait être encore renforcé. D'après lui, on n'implique pas suffisamment les associations migrantes dans les mesures d'intégration, notamment en ce qui concerne le travail de proximité au sein des collectivités. De plus, les champs d'intervention tels que le logement et le marché de l'emploi semblent, selon lui, être peu explorés par les projets.

## 6.4 Synthèse appréciative

### *Difficultés*

Une première difficulté qui se présente pour un acteur externe réside dans l'approche même du COSM qui dispose de ses propres ressources et tend à centraliser autant que possible le travail d'intégration. Le COSM ne mandate un autre acteur que si lui-même ne peut pas ou ne veut pas répondre à un besoin identifié et un acteur local soutenu par le COSM intervient dans le champ de l'intégration. Ce sentiment d'« auto-suffisance » laisse certainement peu de chance à un acteur externe d'intervenir avec le soutien du COSM en matière d'intégration.

De plus, la philosophie d'action du COSM privilégie les acteurs institutionnels ou para-institutionnels locaux dans le développement et l'implémentation des projets d'intégration. Contrairement à la pratique dans le canton de Vaud, par exemple, le monde associatif est relativement peu impliqué dans l'implémentation de la politique d'intégration. Par ailleurs, le soutien financier aux associations migrantes est relativement faible.

En dernier lieu, il y a lieu de mentionner le fait que, dans ce canton comme dans les autres, le rôle de l'OSAR en tant qu'acteur d'intégration est plutôt reconnu dans le domaine de l'asile.

### *Opportunités*

Le DC manifeste un intérêt pour des projets innovateurs sans pour autant préciser les domaines et les besoins qui pourraient être couverts.

Une réelle opportunité à saisir existe dans le domaine du marché de l'emploi qui n'est pas suffisamment couvert, le projet de sensibilisation « Multiculturalité en entreprise » ne visant que les entreprises et leurs cadres en matière de discrimination et de communication interculturelle sur le lieu du travail. Des projets visant l'insertion des migrants sur le marché de l'emploi pourraient répondre à un besoin effectif, mais un soutien financier devrait être trouvé.

Par ailleurs, il existe éventuellement des possibilités de collaboration avec les villes et les communes dans le cadre de projets indépendants. Le projet « Réseau Santé Migrations » de l'EPER destiné aux sans-papiers se réalise, par exemple, avec le soutien financier de la ville de la Chaux-de-Fonds.

## 7 Valais

### 7.1 Contexte

#### 7.1.1 Population migrante

Le nombre d'étrangers, mais aussi la diversité des provenances géoculturelles, a subi une nette augmentation ces deux dernières décennies. A fin 2008, 60'557 étrangers y étaient au bénéfice d'un statut de résidence permanente, ce qui représente 19,9 % de la population. 45'231 étrangers (75%) proviennent des pays de l'UE et de l'AELE. Les étrangers provenant des pays non européens sont 5'046, soit environ 8% de la population étrangère. 163 nationalités sont représentées en Valais. Les principaux pays de provenance sont le Portugal (20'184), les pays de l'ancienne Yougoslavie (8'209), l'Italie (9'002), la France (6'542), l'Espagne (1'895), l'Allemagne (2'923) et la Turquie (592). Ces dernières années, le canton du Valais a accueilli chaque année environ six mille nouveaux arrivants.

En Valais, 908 personnes étaient titulaires d'un permis F à fin 2009. 38,6% des personnes potentiellement actives ont une activité professionnelle (552).

#### 7.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

Suite aux modifications de l'article 25 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, le Conseil d'Etat a décidé en juin 2000 de créer un poste de coordinateur de l'intégration (DC) rattaché au Service cantonal de l'état civil et des étrangers (SEE). La personne désignée à ce poste est entrée en fonction en mars 2002. Elle est également le correspondant cantonal auprès de la Commission fédérale de lutte contre le racisme.

Dès la fin 2003, le Valais s'est doté d'un concept d'intégration des étrangers devant lui permettre de mener une politique d'intégration active et cohérente. Selon ce concept, une politique crédible en matière d'intégration implique des structures définies qui tiennent compte de la situation spécifique du canton ou de la commune. Ainsi en Valais, Sion (2006), Sierre, Martigny (2008) et Monthey (2009), les quatre principales villes du canton, disposent chacune de leur délégué à l'intégration (DV). Par contre, le canton n'a pas encore de loi sur l'intégration.

En ce qui concerne le domaine de l'asile, c'est le Service de l'action sociale du canton du Valais (SAS) qui en est chargé. Le SAS a mis sur pied de nombreuses mesures d'intégration sociale et professionnelle destinées aux AP. La gestion de ces mesures est confiée au Centre de Formation et d'Occupation "Le Botza".

Le dispositif public et l'approche du canton du Valais en matière d'intégration sont relativement récents et se trouvent dans une phase de consolidation, selon le

DC. Les activités d'intégration affichent une structure décentralisée dans laquelle chaque commune a développé dès 2007 son propre dispositif avec des différents partenaires locaux. Les partenaires les plus anciens sont les associations telles que le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI) et l'œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Par ailleurs, le bénévolat occupe une place importante dans le travail d'intégration dans le canton du Valais.

La philosophie d'action de la démarche valaisanne veut que l'exemple et l'expérience positifs des villes doivent s'étendre progressivement à l'ensemble des communes. Toutes les collaborations intercommunales positives en matière d'intégration touchant à la problématique de l'information, de l'accueil et du conseil sont appuyées par le DC. Ce dernier met l'accent sur la durabilité dans le temps des actions mises en place, ce qui nécessite un travail continu avec les partenaires locaux. Il précise : « à mon avis, on ne peut faire de l'intégration valable que si l'on travaille à long terme. La durabilité, c'est un de nos objectifs ».

### **7.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire**

Le canton du Valais a développé un plan d'action qui table, entre autres, sur le soutien aux cours de langue, sur l'accueil et l'information des migrants au niveau communal ainsi que sur l'acquisition et l'acceptation par chaque migrant des connaissances nécessaires concernant les institutions et les principes fondamentaux de l'Etat de droit.

#### **Accueil**

Le concept cantonal d'intégration précise qu'il est important que les communes, en particulier les villes, s'impliquent par leurs autorités communales dans le travail d'accueil. Ainsi les nouveaux arrivants sont accueillis et informés sur les structures, les diverses associations locales ou les cours de langues existants. A Sion comme à Monthey, où la population étrangère est respectivement de 25% et 30% avec une centaine de nationalités représentées, la politique d'accueil des autorités se donne, entre autres, l'objectif d'amener étrangers et population locale à mieux se connaître.

#### **Intégration**

Le canton soutient un certain nombre d'activités visant l'intégration. Il s'agit notamment de cours de langues. Depuis le mois de mai 2010, il a mis sur pied un projet concernant l'encouragement précoce de l'apprentissage des langues pour le développement de l'enfant.

Le DC dispose d'un budget pour subventionner des mesures d'intégration. Il soutient des projets soutenus financièrement par des collectivités locales ou des privés. Le canton participe au financement de projets ou d'études importantes.

Dans cette perspective, des associations comme le CCSI et l'OSEO sont soutenues financièrement pour organiser des activités d'intégration (cours de langue et ateliers d'intégration).

Les activités dans le domaine de l'intégration mises en place par ces deux associations traitent de divers thèmes tels que la santé, l'école, les assurances sociales, etc.

#### **Mesures spécifiques destinées aux personnes admises à titre provisoire**

Le canton du Valais a développé une série de mesures visant l'intégration sociale et professionnelle des AP. Ces mesures ont principalement pour but :

- de favoriser l'accession à l'autonomie des participants, par des programmes d'occupation et de formation;
- de donner des notions professionnelles aux personnes participant à des projets en vue de favoriser une adaptation professionnelle ultérieure en Suisse ;
- d'identifier les compétences, les savoir-faire et les expériences des participants pour un développement des connaissances utiles à une réinsertion;
- de les informer régulièrement sur les possibilités d'accès au marché du travail;
- de soutenir et conseiller les employeurs dans leurs démarches administratives liées à l'engagement des AP.

Le centre de formation «Le Botza» est chargé d'organiser des formations destinées à l'intégration professionnelle des AP. Plusieurs formations visant l'acquisition de compétences professionnelles dans différents domaines (serrurerie, cuisine, peinture, service, maçonnerie, économie domestique, etc.) sont organisées par le centre.

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté par le canton, en date du 31 mai 2009, 21 mesures y ont été réalisées et 217 personnes en ont bénéficié en 2008. Il s'agissait de programmes d'occupation dans divers secteurs d'activité, de cours de langue (différents niveaux) et de conseil/placement pour l'intégration sur le marché de l'emploi. Le canton du Valais a utilisé CHF 1'025'517 sur CHF 1'218'519 (montant total 2008 avant rectifications).

## **7.2 Offres de sensibilisation et d'informations existantes**

Le canton du Valais a élaboré une petite brochure destinée aux NA. La brochure de « bienvenue » contient des informations sommaires et utiles sur la Suisse, le canton, les communes ainsi que sur la vie quotidienne (loisirs, etc.).

Au niveau communal, certaines municipalités, notamment celles qui ont un délégué à la ville, organisent des séances d'informations et d'accueil destinées aux NA, mais aussi aux migrants établis.

Dans le canton du Valais, l'OSEO et quelques associations locales (Espace interculturel de Sierre, par exemple) offrent des activités de sensibilisation à l'intégration sur une base continue. Une grande majorité de ces activités sont destinées aux femmes.

Plusieurs activités (expositions, rencontres, débats, etc.) sont organisées dans le cadre de la lutte contre le racisme. Ces activités visent à améliorer la cohabitation entre la population migrante et la population autochtone.

Tableau 5 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton du Valais

Acteur	Projet	Contenu
<b>OSEO</b>	Cours d'intégration pour femmes étrangères (CIFE)	Ce programme, né en 2001, vise l'intégration socioculturelle des femmes d'origine étrangère vivant à Sion. Les cours d'intégration sociale abordent des thèmes tels que la santé, le système scolaire, les assurances sociales, la géographie et l'histoire de la Suisse
<b>CCSI</b>	Permanence juridique et sociale	Propose des informations et des conseils sur: les permis de séjour, le regroupement familial, la reconnaissance des acquis professionnels dans le pays d'origine, les recours en matière de demandes d'asile, etc.
	Espace femme	Propose diverses activités et cours d'informatique destinés aux femmes
<b>Espace interculturel de Sierre</b>		C'est une association destinée aux femmes qui œuvre à promouvoir le dialogue entre les cultures par la rencontre et l'échange entre les personnes migrantes et la population locale.
	Ateliers de formation	Y sont organisés plusieurs ateliers de formation pour adultes tels que "Art de recevoir", mais aussi "Apprendre à rédiger un CV", "Comment préparer un entretien d'embauche", etc.
<b>Le Groupe mosaïque</b>		Un groupe de femmes provenant de 12 collectivités différentes propose une orientation et un soutien aux personnes migrantes éprouvant des difficultés de communication et d'intégration sociale, en particulier dans le domaine de la santé

## 7.3 Analyse des besoins de projets

### 7.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

Le DC reconnaît l'importance de l'approche participative et interculturelle en tant que démarche et méthode pédagogique de toutes les activités en matière d'intégration. « Toute offre doit être participative et interculturelle », nous précise le DC qui manifeste plutôt de la sympathie pour le terme d'« interculturalité » que pour celui d'« intégration ».

D'après nos interlocuteurs, les cours de langue et les projets d'intégration existants marchent très bien sur le plan de la pédagogie et de l'approche interculturelle. En Valais, l'association « Espace interculturel de Sierre », destinée aux femmes, travaille déjà depuis longtemps (1995) avec l'approche interculturelle. Le DV constate une lacune à cet égard pour le public masculin.

### 7.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

Malgré l'implication forte des organismes de la société civile dans le travail de l'intégration, certains besoins ne sont pas, ou pas suffisamment, couverts. Aussi bien le DC que le DV de Sion ont souligné la nécessité de nouvelles offres destinées à combler la lacune en matière de **formation continue pour les responsables de projets** avec l'idée d'améliorer la qualité des prestations existantes. Il s'agit essentiellement d'organiser des formations de courtes durées pour les professionnels des prestataires de l'intégration (responsables de projets, professeurs de langue, etc.).

De même, compte tenu de l'importance du travail de **bénévolat, des personnes migrantes clés et des responsables des associations** migrantes dans le domaine de l'intégration en Valais, le DC et la DV mettent l'accent sur le **besoin de formation** destinée à ces acteurs.

Par ailleurs, il existe, dans l'ensemble du canton, une lacune importante **d'offre en matière de sensibilisation des migrants à l'intégration**, destinée aux migrants qui veulent transformer leur permis B en C ou aux candidats à la naturalisation. D'après le DV, une telle formation devrait traiter de thèmes tels que l'histoire, les institutions, le système politique et les droits en Suisse ainsi que les principes de l'Etat de droit.

En ce qui concerne le domaine de l'asile, notre interlocuteur, chef adjoint de l'Action sociale du Valais, précise **l'absence de suivi individuel des AP** après leur première prise d'emploi, « on n'est pas très performant, une fois que la personne est employée. On n'a pas de contact avec l'employeur. Un suivi plus intense auprès de l'employeur pendant l'emploi manque », nous confie-t-il. De plus, notre interlocuteur attire l'attention sur les besoins particuliers des jeunes dans l'orientation professionnelle. Selon lui, le **suivi des jeunes titulaires d'un**

**permis F** constitue une lacune importante. Certains parents n'ont pas les compétences suffisantes pour encadrer les jeunes dans leur orientation professionnelle.

## 7.4 Synthèse appréciative

### *Difficultés*

Dans le canton du Valais également, le financement des projets en matière d'intégration apparaît comme une difficulté primordiale. La marge de manœuvre financière du DC est très petite, ce qui fait que la priorité du canton est d'assurer la durabilité des offres existantes mises en place par les acteurs locaux. Le financement public en matière d'intégration est directement alloué aux projets, mais en accord avec les délégués des villes qui jugent les projets du point de vue de leurs apports et de leurs coûts. Le DV souligne que même les « projets bien précis et intéressants » risquent de ne pas être soutenus en raison du problème du financement.

Dans une telle situation, il faut également tenir compte du fait que l'OSAR est, dans le canton du Valais aussi, plutôt considéré comme un acteur compétent pour les personnes relevant du domaine de l'asile et moins pour les migrants en général. Lors des évaluations des projets à soutenir, ceci pourrait se révéler défavorable pour les projets en matière d'intégration proposés par l'OSAR, mais ne constitue pas un obstacle infranchissable. Le DC précise : « on a rien contre le fait que l'OSAR se profile sur le terrain de l'intégration ».

### *Opportunités*

Malgré la difficulté de financement des projets, certaines opportunités se dessinent dans le canton du Valais.

La première opportunité se révèle du fait qu'il existe des lacunes dans plusieurs domaines de l'intégration. Dans le domaine de la formation continue, le besoin de projets destinés aux professionnels des prestataires de services en matière d'intégration se fait sentir. De même, la formation des bénévoles et des personnes migrantes clés ainsi que des responsables des associations migrantes nécessite des interventions de formation ciblées.

Par ailleurs, le domaine de sensibilisation des migrants à l'intégration n'est pas suffisamment exploité. Le besoin de projets destinés aux migrants voulant transformer leur permis B en C et aux candidats à la naturalisation se fait sentir, selon le DC et le DV.

Dans le domaine de l'asile, le suivi des AP après la première prise d'emploi ainsi que le suivi des jeunes constituent des opportunités pour de nouvelles interventions. Tous les interlocuteurs contactés se sont montrés ouverts et intéressés à des projets répondant à un des besoins mentionnés ci-dessus.

D'après nous, le terrain du canton du Valais se présente comme un champ favorable pour l'intervention de l'OSAR en tant qu'un acteur externe. Non seulement en termes de diversité de domaines (sensibilisation, formation, insertion professionnelle), mais aussi aux différents niveaux d'intervention (cantonal et communal).

## 8 Vaud

### 8.1 Contexte

#### 8.1.1 Population migrante

Après Genève et Bâle-Ville, Vaud est le canton possédant la plus forte proportion d'étrangers. La population étrangère représentait, à fin 2009, 30% de la population cantonale, soit presque 209'895 personnes dont environ un tiers est au bénéfice d'un permis d'établissement.

Cette population se caractérise par une grande diversité ethnique et nationale. Plus de 175 nationalités différentes se côtoient sur son sol. Les cinq collectivités principales sont les Portugais (21% des étrangers), suivis par les Italiens (15%), les Français (14%), les Serbes (y compris les Kosovars) (8%) et les Espagnols (6%).

En 2008, le canton de Vaud a accueilli presque 37'000 personnes nouvellement arrivées de l'étranger ou d'un autre canton (7'651 Suisses et 29'262 étrangers). Une des caractéristiques marquantes est également la dispersion géographique des populations étrangères puisque toutes les communes comptent une part significative d'étrangers. Outre le district de l'Ouest lausannois (43%) ceux d'Aigle, de Lausanne, de Nyon et de la Riviera-Pays-d'Enhaut accueillent une proportion de la population étrangère supérieure à la moyenne cantonale.

La population étrangère du canton de Vaud augmente de surcroît de façon plus soutenue que la moyenne suisse, et plus particulièrement depuis 2002 suite à l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Parmi les arrivées de l'étranger en 2009, les motifs d'immigration principaux sont l'activité lucrative (37%), le regroupement familial (33%), et la formation (27%). La formation est une particularité vaudoise puisque le canton accueille à lui seul (Université, Ecole polytechnique fédérale, écoles privés) presque un tiers (31%) des étrangers entrant en Suisse pour ce motif.

Dans le canton de Vaud, 2821 personnes étaient titulaires d'un permis F à fin 2009. 26% des 1742 personnes potentiellement actives ont une activité professionnelle.



### 8.1.2 Cadre légal, acteurs institutionnels et organisation

Le canton de Vaud s'est doté d'une Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (LIEPR) en 2007. Ses objectifs sont triples : favoriser l'intégration des étrangers, la prévention de toutes formes de racisme et de xénophobie ainsi que des relations harmonieuses et la compréhension mutuelle entre les ressortissants suisses et étrangers (*cf.* art. 1 de la LIEPR).

Le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI), créé dans le cadre de la loi sur l'intégration, est chargé de coordonner, piloter, orienter et conceptualiser les mesures ainsi que de réaliser le travail de communication et de formation en la matière.

Avec la modification de la législation fédérale, le BCI s'est vu confier la gestion des forfaits d'intégration prévus pour les AP et les réfugiés statutaires, ainsi que les autres crédits d'intégration pour les étrangers. A ce titre, il coordonne l'utilisation de l'ensemble de ces subventions, de même que celle des crédits accordés par le canton à cette tâche.

Par ailleurs, l'établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), mandaté par le Canton, joue un rôle prépondérant dans le dispositif d'intégration des AP. L'EVAM a mis en place plusieurs mesures d'intégration socioprofessionnelle destinées à cette population et mandate aussi certaines prestations auprès d'acteurs externes.

Contrairement au canton de Neuchâtel, il existe, dans le canton de Vaud, une structure institutionnelle décentralisée en matière d'intégration. Outre la coordinatrice cantonale en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, la plupart des grandes municipalités, telles que les villes de Lausanne, Renens et Yverdon-les-Bains, par exemple, ont leur propre Délégué à l'intégration. Cette pratique a pour conséquence d'adapter la politique cantonale d'intégration aux spécificités du contexte des municipalités en prenant des mesures répondant aux besoins de la population migrante locale.

La ville de Lausanne s'est, par exemple, dotée en 1971 d'un Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) qui est chargé de contribuer à la définition de la politique communale en matière d'intégration des migrants. Outre le BLI, le dispositif lausannois d'intégration repose sur deux autres piliers essentiels, à savoir le Forum des étrangères et étrangers de Lausanne (FEEL), une association à but non lucratif, et la Commission tripartite pour l'intégration des immigrés (CTI), composée de représentants des associations d'étrangers, du Conseil communal, de la Municipalité et de l'administration.

De manière générale, le travail d'intégration est compris comme une tâche transversale qui ne se limite pas à un seul service cantonal. Sa réalisation implique plusieurs partenaires. Les projets d'intégration sont portés autant par la société civile (Caritas, Français en Jeu, Appartenances, Globlivres, Fraternité

Africaine de Bex, etc.) que par les communes (Lausanne, Renens, Bex, Nyon, Ollon, etc.) ou encore par des partenaires régionaux (Organisme intercantonal de développement du Chablais, OIDC; Communauté régionale de la Broye, COREB). Ces collaborations multiples se basent sur un travail en commun et en partenariat. Cette philosophie de partenariat local favorise, certes, non seulement l'intervention des acteurs non-institutionnels, mais aussi l'existence d'un grand nombre d'acteurs œuvrant en matière d'intégration.

### 8.1.3 Programme d'accueil et d'intégration, mesures spécifiques pour les personnes admises à titre provisoire

Le canton de Vaud a fixé ses priorités 2009-2012 en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, et ce dans plusieurs domaines principaux.

#### Accueil

Dans le domaine de l'accueil des NA, la distribution systématique par les bureaux de contrôle des habitants d'une information ciblée sous forme d'une brochure «Bienvenue dans le canton de Vaud » constitue le premier pas de la politique cantonale d'accueil. La brochure est complétée par différents documents informant les NA sur les conditions de vie (assurances sociales, école, logement, santé, etc.) que le BCI met à disposition des administrations communales et des principaux partenaires privés.

Dans plusieurs communes ou régions, le canton de Vaud organise, en collaboration avec les organisations privées, des ateliers de sensibilisation à la vie civique et politique qui visent à mieux connaître les institutions, l'histoire et la géographie suisse.

Il est important de souligner que le document des priorités 2009-2012 du canton de Vaud (BCI 2009) prévoit comme nouvelle mesure l'élaboration, en collaboration avec les communes, d'un concept d'information aux personnes étrangères.

Au niveau communal, la ville de Lausanne a lancé, en 2009, un programme d'accueil destiné à toutes les personnes nouvellement établies dans la capitale vaudoise. Ce programme d'accueil se compose de trois volets:

- une brochure d'information présentant les grands thèmes de la vie quotidienne (école, travail, santé, etc.) et munie d'un répertoire d'adresses utiles. Intitulée Vivre à Lausanne, elle est traduite en six langues ;
- des séances d'accueil par la Municipalité visant à souhaiter la bienvenue et à présenter les diverses facettes de la Ville ;
- des visites de la ville.

Par ailleurs, les Commissions communales Suisses-étrangers organisent, avec l'encouragement du canton, des manifestations d'échange, de dialogue et d'information entre les personnes étrangères, suisses et les autorités.

### **Intégration**

Conformément aux exigences de la loi sur l'intégration des étrangers (2007), le Conseil d'Etat vaudois, dans un souci de cohérence des projets et de gestion des mesures à moyen terme, a fixé ses priorités jusqu'en 2012 en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme. Ces priorités, qui constituent les axes principaux de la politique d'intégration du canton, se concentrent sur six domaines, à savoir « langue et formation », « marché du travail », « politique d'accueil », « cohabitation dans les quartiers et zones périurbaines », « école, famille, égalité » et « prévention du racisme et compréhension interreligieuse ». Le document établi à cet effet propose de nouvelles mesures pour chaque domaine et un plan d'action pour leur réalisation (BCI 2009).

Aux mesures prises dans chaque domaine, il faut encore ajouter les projets d'intégration financés dans le cadre du programme de la Confédération, notamment dans le domaine de la « langue et formation ».

Une grande partie (1'150'000) du budget cantonal en 2009 (1'405'000) lié aux mesures d'intégration est allouée au domaine de la « Langue et intégration » (soit 82% de l'ensemble du budget). Si on y ajoute la somme de 700'000 francs que la Confédération verse au canton de Vaud pour le financement des projets dans le domaine de la « langue et formation », on peut très vite constater le poids considérable du celui-ci parmi d'autres domaines de la politique d'intégration du canton de Vaud.

Quant à la ville de Lausanne qui soutient financièrement certains projets d'intégration réalisés par les associations (projets gérés par l'association Corref et le FEEL, par exemple), elle est en train de conceptualiser un programme d'intégration qui sera opérationnel dès 2011. Le but de ce programme est de mettre sur pied des ateliers d'intégration répondant à certains besoins spécifiques des migrants (NA et établis) dans le domaine de la vie quotidienne, de la santé et de l'information (accès aux services et prestations existantes), etc. La réalisation de ce programme se fera en partenariat avec les associations locales.

### **Mesures spécifiques destinées aux personnes admises à titre provisoire**

Selon la Loi vaudoise sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), l'EVAM a pour mission d'offrir aux AP et aux demandeurs d'asile une assistance d'intégration et une aide dans leur recherche d'emploi. Dans ce cadre-là, l'EVAM a été chargé de mettre en place un dispositif de mesures d'intégration socioprofessionnelle des AP.

De manière générale, L'EVAM a développé un programme d'intégration destiné aux AP qui se compose de différents types de mesures. Si les programmes de formation visent à développer les connaissances en français, les programmes professionnels (Bâtiment, techniques d'entretiens, cuisine et santé-social) ont pour but de développer les connaissances préprofessionnelles.

Le développement des savoir-faire pour l'emploi est une autre mesure qui vise à faciliter la prise d'emploi des AP. Cette mesure consiste plus particulièrement en un coaching individuel de long terme et en deux modules de formation, Go Job et Ok Job qui ont pour objectif de préparer les bénéficiaires à la recherche d'emploi en Suisse. Go job se concentre sur les aspects juridiques, sur les us et coutumes sur le marché du travail, etc. Ok job est plus ciblé sur les techniques de recherche d'emploi : préparation du CV, d'une lettre de motivation et entraînement aux entretiens d'embauche.

L'EVAM a, par ailleurs, développé un certain nombre de modules spécifiques destinés à l'intégration sociale des AP. Il s'agit de modules traitant de sujet tels que l'« Emploi », la « Formation & occupation », la « Vie en appartement » et la « Vie en Suisse, us et coutumes ».

C'est l'EVAM qui organise avec ses propres ressources les programmes professionnels et les modules de socialisation. Les mesures d'intégration de l'EVAM destinées aux AP ont fait l'objet d'une évaluation en 2009. Selon le rapport d'évaluation (Efionayi-Mäder et al. 2009), les mesures de coaching dans le domaine de l'emploi semble bien répondre aux divers besoins des demandeurs d'emploi parmi les AP.

Selon le rapport sur l'utilisation des forfaits d'intégration présenté par le canton, en date du 31 mai 2009, un montant total de 2 986 537 CHF a servi à financer les mesures d'intégration pour des AP et des réfugiés. 1059 places pour des AP ont bénéficié d'un soutien. En outre, 1007 bilans d'orientation pour des AP ont été réalisés. Les 12 projets ou placements pour AP organisés par l'EVAM étaient pour l'essentiel des prestations de conseil, des cours de langue et des programmes d'occupation. Ces mesures ont bénéficié à parts égales à des hommes et à des femmes, tandis que les jeunes formaient un tiers du groupe cible. Le canton du Vaud a utilisé l'ensemble des forfaits d'intégration, soit CHF 2'888'128 (montant total 2008 avant rectifications).

## **8.2 Offres de sensibilisation existantes**

Dans le canton de Vaud, il existe plusieurs offres de sensibilisation répondant aux divers besoins de la population migrante.

Au niveau de l'accueil, les communes s'engagent dans un travail de sensibilisation qui permet aux NA de se familiariser avec leur nouvel environnement et d'être informés sur les offres et les prestations existantes en

matière d'intégration.

Au niveau cantonal, le travail de sensibilisation tient une place relativement importante parmi les nouvelles mesures d'intégration. Dans le domaine du marché du travail par exemple, le travail de sensibilisation vise à expliquer, d'une part, aux populations migrantes le fonctionnement du marché du travail et les normes de comportement que les employeurs attendent de leurs collaborateurs et, d'autre part, aux employeurs les avantages que peut leur apporter la diversité sur le lieu de travail.

De même, la situation particulière des femmes immigrées victimes de violence domestique et la thématique des mariages forcés font explicitement partie d'un travail de sensibilisation.

Une série d'offres de sensibilisation concerne, par ailleurs, la vie civique et l'intégration en général. Ces offres sont proposées par différentes organisations (FEEL, Caritas, Appartenances, Corref, etc.) qui travaillent dans un réseau de partenariat avec les organismes étatiques (BCI, BLI).

Tableau 6 : offres de sensibilisation et d'information existantes dans le canton du Vaud

Acteur	Projet	Contenu
<b>BCI</b>	Ateliers de sensibilisation à la vie civique et politique	Ces ateliers visant à mieux connaître les institutions, l'histoire et la géographie suisse sont organisés par des organisations privées ou sont en cours de développement dans plusieurs communes ou régions (Lausanne, l'Ouest lausannois, Vevey, Yverdon-les-Bains, Nyon, Morges, Moudon, la Broye) Ces ateliers s'adressent aux personnes en procédure de naturalisation et visent la participation politique des personnes étrangères au niveau communal (droit de vote et d'éligibilité).
<b>Commissions communales Suisses-étrangers</b>		Certaines permanences, comme celle de Renens, donnent des informations sur la naturalisation, sur la base d'une approche interculturelle et de réciprocité (certains membres de la commission de naturalisation sont présents lors de la séance, par exemple).
<b>Forum des étrangères et étrangers de Lausanne (FEEL)</b>	Espace Savoir et Intégration	Cette association à but non lucratif organise des cours d'intégration en plusieurs langues. Le fonctionnement des institutions vaudoises ainsi que des informations sur les us et coutumes sont dispensées aux participants lors de ces cours.

Acteur	Projet	Contenu
<b>CARITAS Vaud</b>	Cours préparatoire à l'audition des candidats à la naturalisation suisse	Le cours vise à comprendre et à assimiler les notions de géographie, d'histoire et de civisme de la Suisse. Ce cours a lieu à Yverdon-les-Bains.
<b>Corref</b>	Vivre en Suisse	Cette association sans but lucratif et active dans le domaine de l'orientation, de la réinsertion et de la formation organise un atelier intitulé « citoyenneté et Intégration », destiné aux candidats à la naturalisation. Sont traités comme thèmes : l'histoire, les institutions et la démocratie suisse, les droits et les devoirs des citoyens, l'usage des droits politiques, etc.
<b>Appartenances</b>		Appartenances réalise différents ateliers et formations visant la rencontre intercommunautaire avec le but de sensibiliser les migrants aux enjeux de l'intégration et de la diversité dans une ambiance informelle.
<b>Centre pour l'action non-violente</b>	Conflits de valeurs et de cultures	Il s'agit d'une formation visant à identifier et à exprimer des conflits de valeurs et de cultures ainsi qu'à dépasser les préjugés afin de respecter l'autre dans sa différence et son originalité.

## 8.3 Analyse des besoins de projets

### 8.3.1 Importance des projets orientés vers l'approche interculturelle et lacune ressentie en la matière

Au niveau cantonal, l'« approche interculturelle » est considérée comme étant importante dans le travail d'intégration. Néanmoins, l'aspect pédagogique, c'est-à-dire l'interculturalité en tant que méthode d'apprentissage, n'apparaît pas, selon la DV, comme un facteur déterminant dans le jugement des projets car, des facteurs tels que les acteurs, la proximité ou le domaine d'intervention, sont par exemple tout aussi importants pour la qualité d'un projet. De plus, selon la DC, ni la pédagogie interculturelle ni le travail d'interculturalité ne font partie des priorités des associations migrantes.

Au niveau de la ville, bien que l'interculturalité comme une philosophie d'action en matière de l'intégration soit jugée importante, une certaine réticence par rapport à la notion de la « pédagogie interculturelle » est exprimée. Selon la DV, la faiblesse de cette pédagogie réside dans le fait qu'elle considère tous les migrants de la même manière sans tenir compte de leurs compétences et de leurs ressources variées qui influencent fortement le processus d'apprentissage.

Aucune lacune ne se fait sentir en matière d'interculturalité, ni en matière de pédagogique d'apprentissage interculturel dans le canton et dans la ville de Lausanne. Le dispositif lausannois en matière d'intégration a été évalué par un bureau indépendant. Le rapport d'évaluation ne souligne pas un tel besoin, mais plutôt la nécessité de la mise en place d'ateliers d'intégration répondant aux divers besoins de la population migrante<sup>25</sup>.

### 8.3.2 Besoin de nouvelles offres : thèmes et groupes cibles

Bien qu'il existe un grand choix d'offres au niveau cantonal, un « **projet innovateur et complémentaire à ceux qui existent et qui apporte une grande plus-value** » pourrait, selon la DC, être soutenu par le canton. Selon notre interlocuteur, la collectivité africaine affiche un besoin spécifique en termes d'information sur la vie quotidienne et d'accès aux offres existantes.

Du côté de la ville, un besoin de **développer des ateliers thématiques** (vie quotidienne, santé, etc.) s'est fait sentir ces dernières années, cela a d'ailleurs aussi été soulevé par les auteurs de l'évaluation du dispositif d'intégration. C'est pourquoi le BLI conceptualise une série d'ateliers d'intégration. Ces ateliers visent un public large de manière générale et les collectivités tamoules, africaines et équatoriennes en particulier.

Par ailleurs, un besoin spécifique existe, nous précise la DV, en ce qui concerne l'offre de **sensibilisation des professionnels** de l'intégration. Il apparaît que ce besoin existe aussi dans d'autres municipalités, comme dans la municipalité d'Yverdon-les-Bains dont la politique d'intégration prévoit explicitement une « formation des professionnels à l'interculturel »<sup>26</sup>.

En ce qui concerne le domaine de l'asile, il semble être bien couvert par les offres mises en place par l'EVAM. Il existe un suivi individuel durant la phase de la recherche d'emploi. Celui-ci se termine une fois que la personne est employée. Le suivi après la prise d'emploi est donc également manquant dans le canton de Vaud.

## 8.4 Synthèse appréciative

### Difficultés

Un nombre important d'acteurs œuvrent en faveur de l'intégration. Certains parmi eux ont une grande expérience en la matière. Cette situation est soutenue

<sup>25</sup> Le rapport d'évaluation est disponible sur [www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/17784.pdf](http://www.lausanne.ch/DataDir/LinkedDocsObjDir/17784.pdf), accédé le 10.05.2010.

<sup>26</sup> Cf. Katja Blanc, (2010) : Politique d'Intégration d'Yverdon-les-Bains.

par la philosophie d'action du canton qui consiste à privilégier le travail du réseau associatif local. Le contexte relativement décentralisé s'appuyant sur une multitude d'acteurs expérimentés laisse peu de place à un nouvel acteur pour se profiler dans le domaine de l'intégration. Par ailleurs, la « concurrence » entre les acteurs locaux apparaît déjà comme assez importante.

En deuxième lieu, il convient de mentionner la perception que les responsables de l'intégration se font de l'OSAR. Cette dernière est plutôt connue comme un acteur spécialisé en matière de réfugiés et non en matière d'intégration de la population migrante. Cette perception, bien que franchissable, pourrait créer, selon nous, des réticences à l'égard des projets émanant de celle-ci.

Au niveau de la municipalité de Lausanne, nous avons constaté la volonté des pouvoirs publics de s'engager encore d'avantage dans le champ de l'intégration. Cela engendre le fait que le BLI ne désire pas externaliser les ateliers d'intégration qui seront mis sur pied en 2011.

### Opportunités

Au niveau cantonal, la possibilité pour un projet d'être soutenu existe dans la mesure où celui-ci se présente comme un projet innovateur apportant une grande plus-value par rapport aux nombreuses mesures existantes. Certes, un tel projet ne doit pas prétendre à l'« exclusivité du terrain » en excluant d'autres projets existants et d'acteurs concernés.

Selon la DC, les associations migrantes montrent un grand intérêt pour des actions visant à répondre à leurs besoins spécifiques sur le marché de l'emploi. Ceci peut être un élément important parmi d'autres en faveur des projets d'intégration tablant sur le marché du travail.

L'OSAR avait déjà collaboré avec le BLI dans le cadre de la formation du personnel communal. Cette expérience qui s'est soldée très positivement auprès de la DV pourrait jouer un rôle positif pour une collaboration.

Par ailleurs, une autre possibilité de collaboration existe dans la réalisation des mesures spécifiques d'intégration destinées aux AP. L'EVAM collabore déjà avec les acteurs locaux et pourrait éventuellement externaliser encore d'avantage ces mesures.

## 9 Résultats principaux et pistes proposées

Les entretiens permettent de dégager quelques résultats intéressants et de formuler diverses pistes sur l'offre de sensibilisation et d'information en matière d'intégration fondée sur l'apprentissage interculturel et sur une pédagogie de rencontres intergroupes.

### 9.1 Résultats principaux

Ce sous-chapitre se compose de deux parties. Dans la première partie, nous présentons les résultats importants portant sur les caractéristiques des contextes, la notion d'« apprentissage interculturel », la description de différents types de projets ainsi que les besoins identifiés en rapport avec ces derniers.

La seconde partie contient, quant à elle, les résultats plus spécifiques concernant le public-cible, les ressources financières et la perception que se font les acteurs institutionnels du rôle de l'OSAR en matière d'intégration des migrants.

- **Les contextes** de réflexion et d'action étudiés ici sont fortement variés et parfois contrastés. Certains cantons se donnent une référence normative cantonale (loi sur l'intégration) alors que, dans d'autres, le travail d'intégration se fait plutôt en fonction des objectifs gouvernementaux. De même, certains privilégient une démarche décentralisée (FR, VD, GE) contrairement à d'autres (NE) qui tablent plutôt sur une démarche centralisée des actions en matière d'intégration. Dans une telle perspective, l'implication des associations dans le travail d'intégration est, elle aussi, variée: elle est forte dans les cantons de Vaud et de Genève, relativement faible dans les cantons de Neuchâtel et du Jura, par exemple.

Les contextes évoluent vite et doivent faire face aux nombreux projets d'intégration à la recherche de soutien. Les attentes à l'égard des projets sont très élevées. Pour qu'un projet puisse avoir la chance d'être soutenu, il faut qu'il soit jugé comme étant à la fois *utile* en termes de réponse à un besoin identifié par les acteurs (flexibilité), *innovateur*, *compétitif* sur le plan des coûts, porteur d'une *valeur ajoutée* considérable ainsi que *cohérent* avec les offres existantes.

La tendance est de créer des réseaux et des collaborations durables en matière d'intégration. La perception d'une collaboration avec un acteur externe dans un contexte donné est tributaire d'une multitude de facteurs, tels que la structure institutionnelle, la constellation d'acteurs, la philosophie d'action par rapport à l'intégration, les ressources financières disponibles et la perception à l'égard de l'OSAR.

- Rappelons que l'idée principale de l'OSAR est de proposer des modules de sensibilisation, destinés aux migrants, basés sur une **pédagogie**

**interculturelle et des rencontres intergroupes.** Bien que cela ne soit pas défini explicitement, les modules développés par l'OSAR sous-entendent de cette approche une **méthode d'intervention** privilégiant la participation active des personnes y prenant part et une « **boîte à outils** permettant de décoder la position culturelle d'interlocuteurs d'origines diverses et de maîtriser leur propre posture culturelle » ainsi que de créer des « capacités de négocier des significations culturelles » dans un contexte multiculturel (cf. section 1.2).

Cette problématique a été soulevée et abordée lors des entretiens. L'une des principales constatations est que la « **pédagogie interculturelle** » n'est, de manière générale, pas perçue comme une préoccupation majeure, ni comme un critère décisif dans l'appréciation de la qualité d'un projet. Elle n'en est qu'une parmi d'autres.

Par ailleurs, la perception que les personnes interviewées se font de cette méthode pédagogique est, tout du moins sur le plan discursif, très hétérogène, voire même parfois controversée. Le concept de la pédagogie interculturelle est très souvent associé à une situation de rencontre et d'interaction des personnes de divers horizons culturels. L'idée générale est que cette approche fait d'office partie intégrante de toute formation en matière d'intégration.

Il est important de préciser qu'à notre connaissance, aucun projet de sensibilisation ou d'information n'a été évalué du point de vue de son approche pédagogique. Il n'y a ainsi pas de connaissances empiriques abordant la problématique pédagogique des projets en matière de sensibilisation et d'information destinés aux migrants. De ce fait, les acteurs comprennent la « pédagogie interculturelle » sur la base de leurs propres connaissances en la matière. De plus, comme nous l'avons expliqué dans la section 1.2, il n'y a pas, dans la littérature scientifique, de consensus sur la compréhension de la notion de « pédagogie interculturelle » qui suscite des critiques en raison du concept sous-jacent de culture.

Si un projet devait mettre en avant la pédagogie interculturelle, il serait donc opportun de préciser les caractéristiques saillantes de cette approche ainsi que d'expliquer sa contribution au processus d'apprentissage et de contact avec la diversité.

- A l'issue des entretiens, il apparaît indispensable de distinguer **différents types de projets en matière de sensibilisation et d'information**. Il existe, en général, trois catégories de projets :
  - ✓ la **première catégorie** englobe les projets faisant partie d'un **programme de bienvenue et d'accueil** destiné aux migrants. Généralement planifiés et mis en œuvre par les autorités, ceux-ci

visent à fournir aux NA migrants (mais aussi aux non-migrants) une série d'informations préliminaires et utiles dans leur nouvel environnement.

- ✓ La **deuxième catégorie** regroupe les projets qui visent à fournir des **connaissances plus approfondies** dans certains domaines. Les projets qui s'adressent aux migrants traitent de différentes thématiques avec le but de sensibiliser (us et coutumes, par exemple) ou de fournir des informations approfondies en matière de connaissances civiques (cours sur le fonctionnement de la Suisse, par exemple).

A cela s'ajoutent des projets qui visent un public cible composé du personnel des institutions publiques ainsi que des projets destinés aux acteurs de l'intégration (responsables de projets, d'associations migrantes, etc.).

La **dernière catégorie** contient tous les **projets de rencontres interculturelles** avec la population suisse (fêtes, soirées d'information sur les pays d'origines, journée des réfugiés, par exemple). Ils cherchent à contribuer à une meilleure cohabitation entre la population d'accueil et la population migrante.

- Le **besoin de nouvelles offres identifié** et la modalité de collaboration varient selon le contexte et le domaine :
  - ✓ dans le **domaine de bienvenue et d'accueil**, malgré le besoin identifié dans certains cantons et villes, la tendance est de ne pas externaliser ces projets. Les cantons, les villes et les communes désirent effectivement être plus visibles dans cette phase qui commence à davantage disposer d'un caractère *formel et officiel*<sup>27</sup>. Dans le cadre des programmes de bienvenue et d'accueil, la recherche d'une collaboration avec d'autres acteurs paraîtrait plus appropriée que la modalité d'offrir un projet indépendant.
  - ✓ en ce qui concerne les projets visant à fournir des **connaissances plus approfondies** et destinés aux migrants (concerne la 2<sup>ème</sup> ci-dessus), l'offre de sensibilisation traitant du thème « us et coutumes » semble être insuffisante, voire même inexistante suivant le canton. Il n'y pratiquement aucun acteur spécialisé sur cette thématique où une lacune est observée. De plus, l'application de la méthode de la pédagogie interculturelle et des rencontres

intergroupes serait d'une grande utilité pour aborder un tel thème. De même, une lacune d'offre est constatée en matière de connaissances civiques. Ce thème qui relève davantage d'une démarche informative que de sensibilisation nécessiterait une approche pédagogique plus orientée sur la transformation des informations et moins sur une pédagogie interculturelle. Il est tout à fait imaginable d'opter pour la modalité de développer des projets abordant ces deux thématiques mentionnées.

Toujours dans le même domaine, la formation des fonctionnaires publics, des responsables de projets d'intégration ainsi que des acteurs concernés par l'intégration nécessite, presque dans tous les contextes étudiés, de nouvelles offres. Il sera approprié de développer des projets destinés à ces acteurs. Le contenu des offres doit s'adapter aux besoins du public cible. Une offre de formation adressée aux fonctionnaires publics tablerait en principe sur l'ouverture institutionnelle avec la perspective de l'adaptation des prestations publiques aux besoins d'une population de plus en plus diversifiée. Par ailleurs, le but d'une offre s'adressant aux responsables des projets d'intégration serait de fournir des outils permettant d'améliorer la qualité de leur travail en la matière. L'approche pédagogique d'apprentissage interculturel est certainement très bien adaptée aux besoins de telles formations qui doivent également intégrer une approche formative.

- ✓ Quant aux projets faisant partie de la 3<sup>ème</sup> catégorie, à savoir les **projets de rencontres interculturelles**, aucune lacune importante n'a pas été mentionnée lors des entretiens. Mais une offre innovatrice pourrait toujours intéresser les milieux concernés par ce domaine qui est essentiellement couvert par les projets communs impliquant les acteurs locaux établis.
- ✓ Un autre domaine qui, de par son caractère transversal, mérite d'être abordé séparément est le **domaine de l'emploi**. Celui-ci semble être très peu couvert par des projets innovateurs visant l'insertion professionnelle des migrants sur le marché du travail. Une lacune est observée en ce qui concerne l'offre innovatrice visant particulièrement l'insertion professionnelle des AP. Dans ce domaine, l'approche pédagogique des projets doit être flexible et s'adapter à la spécificité du public cible et des thématiques abordées (job coaching, préparation pour un entretien, sensibilisation des employeurs, par exemple).

<sup>27</sup> Les cantons de Bâle-Ville et Bâle-Campagne qui externalisaient certaines parties de leurs dispositifs de bienvenue et d'accueil ont récemment décidé de ne plus le faire.

Au-delà de ces constatations, nous avons pu remarquer les résultats plus spécifiques suivants:

- Le **public cible** des offres varie selon le besoin identifié. La tendance est de ne pas stigmatiser un groupe, une collectivité ou une nationalité. Les offres officielles de bienvenue et d'accueil s'adressent à tous les NA indépendamment de leur nationalité. Néanmoins, certaines offres répondant à un besoin particulier (ex, le mariage forcé, l'excision génitale) visent des groupes migrants particuliers, sans pour autant brusquer, ni stigmatiser ces groupes cibles. Les cours sur les connaissances civiques, la citoyenneté et l'intégration s'adressent à toute catégorie migrante et peuvent viser, selon le besoin, un public linguistiquement homogène (turcophone, albanophone, etc.). A noter aussi que la participation aux projets de sensibilisation et d'information existants (institutionnels) n'est obligatoire dans aucun des cantons analysés. Dans les contextes étudiés, une réticence est percevable concernant toute obligation imposée aux NA, mais aussi aux autres migrants. Celle-ci est due, en particulier, à l'idée partagée auprès des acteurs interviewés selon laquelle une politique d'incitation à s'engager dans l'intégration sur le plan individuel aura plus de chance de succès qu'une politique d'obligation.

En matière d'information, on observe l'apparition d'un nouveau public cible. Il s'agit des professionnels de l'intégration (responsable de projets, acteurs du terrain), des personnes clés, des bénévoles, des fonctionnaires et des institutions publics.

- Les **ressources financières** des cantons et des villes en la matière sont très limitées. Cette situation exige non seulement une utilisation optimale (financer des projets innovateurs et apportant une plus-value), mais aussi une équité dans la distribution de celles-ci auprès des solliciteurs (acteurs et réseaux établis et locaux sont privilégiés). Il existe beaucoup de concurrence sur le « marché de l'intégration ». Satisfaire tout le monde est impossible. De plus, il ne faut pas trop compter sur les ressources financières des associations. Les soutiens financiers alloués par les cantons et les villes aux associations pour mener un projet d'intégration sont, suivant le canton et la ville, insuffisants, faibles, voire même inexistantes pour qu'il puisse être envisagé de les solliciter dans une perspective de collaboration avec ceux-ci. **Les forfaits d'intégration** destinés à l'insertion des AP constituent une nouvelle source de financement pour les projets d'intégration. Même si ce sont, en général, les bureaux d'intégration qui gèrent les forfaits, notamment sur le plan conceptuel et financier, la réalisation des mesures financées par ce fonds est, dans certains cantons, confiée aux acteurs externes. Cette situation fait

qu'il serait possible, de trouver une collaboration auprès de ces acteurs (l'AJEM, l'EVAM et l'Hg) sans solliciter les délégués.

- La **collaboration avec L'OSAR** est tributaire de la perception que se font les acteurs institutionnels de ses compétences et de son rôle en matière d'intégration. La perception de l'OSAR varie d'un contexte à l'autre, voire d'un acteur à l'autre dans le même contexte. Dans les cantons de Fribourg, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais, le rôle de l'OSAR est indiscutablement reconnu dans le domaine de l'asile, mais estimé moins important dans celui de l'intégration des migrants. Dans le canton de Neuchâtel et de Vaud, cette perception pourrait être, pour l'OSAR, un frein, certes pas infranchissable, à intervenir sur le champ de l'intégration. Par contre, elle ne semble pas être un obstacle pour les cantons de Fribourg et du Valais qui se disent ouverts à une collaboration ciblée avec l'OSAR. Par ailleurs, les cantons de Genève et du Jura, considèrent que la compétence de l'OSAR dans le domaine de l'asile est plutôt une richesse d'expérience qui pourrait aussi s'avérer utile pour le domaine de l'intégration des migrants. Cette perspective faciliterait considérablement la collaboration avec les acteurs institutionnels dans ces derniers cantons.

## 9.2 Pistes proposées

A l'issue de notre étude, nous pouvons donc faire état de « tendances » qu'il serait opportun de considérer plus relativement au vu du caractère dynamique des contextes choisis. Même si l'on ne peut généraliser les résultats, il semble cependant possible d'énumérer cinq pistes principales :

1. Il serait opportun d'envisager **un module de sensibilisation sur** le thème des « *us et coutumes* » en Suisse, basé sur l'apprentissage interculturel et destiné aux migrants. Il faut être circonspect dans l'utilisation des notions et des termes qui sont en rapport avec la « culture » dans un tel projet afin d'éviter le risque de dérive culturaliste, essentialiste et de stigmatisation. De la même manière, un autre module sur le thème du « *fonctionnement de la Suisse* » pourrait être envisagé sur les mêmes principes pour traiter des thématiques sur les connaissances civiques (principes constitutionnels, démocratie directe, système politique, etc.). Le terrain dans les cantons de Genève et du Valais est très favorable pour un tel projet pilote. L'élargissement d'un tel module à d'autres thèmes est à étudier par la suite<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> L'offre du Ausländerberatung der GGG à Bâle en matière de sensibilisation et d'information (téléchargeable à l'adresse :

2. Il serait fort souhaitable de conceptualiser un *programme de formation continue destiné aux fonctionnaires et institutions publics* en matière de gestion de la diversité et de l'ouverture des institutions. Le but d'une telle formation pourrait aller au delà d'une simple sensibilisation des acteurs à la question de la migration et de l'intégration. La problématique du « *management interculturel* » et de *l'adaptation des services* aux besoins d'une population caractérisée par la diversité doit être le thème central d'une telle formation. Le terrain dans les cantons de Genève et du Fribourg est très favorable pour un tel projet pilote.
3. L'élaboration d'un programme de *formation continue destiné aux responsables de projets* serait envisageable avec le but de leur fournir des outils leur permettant *d'améliorer la qualité des prestations*. Un tel programme pourrait aussi inclure les responsables des associations. Le terrain du canton du Valais est très favorable pour un tel projet pilote.
4. Il serait fort souhaitable d'explorer les besoins et les lacunes des migrants en matière *d'accès au marché du travail* qui est l'une des aspirations centrales des migrants et des autorités. Cette aspiration est parfois frustrée en raison du marché du travail qui n'absorbe pas pour différentes raisons toutes les personnes désireuses de trouver un emploi (manque de qualification, discrimination, manque de connaissance et de suivi, etc.). C'est un domaine qui englobe différents aspects (formation, sensibilisation des migrants et des employeurs, par exemple) et n'est pas suffisamment couvert par des projets. Certains acteurs commencent à s'intéresser à ce domaine en développant des projets, tels que le projet mentorat Emploi migration de l'EPER<sup>29</sup>.

Le besoin en matière de suivi des AP, notamment de *job coaching après la première prise d'emploi*, est à saisir pour mettre un premier pied dans ce domaine. Le terrain dans les cantons de Genève, Fribourg, Jura et du Valais est très favorable pour un tel projet pilote. Il est tout à fait imaginable d'élargir une telle offre à d'autres groupes migrants (réfugiés, migrants ayant des difficultés d'insertion professionnelle, par exemple).

La *sensibilisation des employeurs à l'intégration des migrants*, des dirigeants et des personnes qui décident de l'embauche pourrait être l'un des axes importants d'un travail d'information sur le marché du travail. De même, l'élaboration d'un module sur les « *entrevues interculturelles* » répondrait à un besoin immédiat non couvert actuellement. Il s'agirait concrètement de faire comprendre aux employeurs et aux décideurs de

l'embauche que les procédures et les outils de recrutement et d'embauche peuvent créer des obstacles aux candidats migrants. Dans ce domaine, l'approche interculturelle permettrait d'aborder les stéréotypes, les préjugés et les nuances constatés lors de l'entretien d'embauche qui pourraient être susceptibles de susciter l'exclusion des candidats migrants.

5. Les AP constituent un public spécifique. Leur intégration, notamment dans le marché du travail, pose des défis pour les acteurs d'intégration. Rappelons qu'une des particularités de ce public est qu'il relève du domaine d'asile. Compte tenu des compétences et des expériences de l'OSAR en la matière, il serait fort opportun pour celle-ci de les mettre à disposition des acteurs chargés de l'intégration de ce public.

---

[http://www.welcome-to-basel.bs.ch/ggg\\_informationsmodule\\_dez07.pdf](http://www.welcome-to-basel.bs.ch/ggg_informationsmodule_dez07.pdf) pourrait servir de modèle d'inspiration.

<sup>29</sup> Il faut préciser que ce projet pilote ne vise à favoriser que l'insertion des migrants qualifiés.



## 10 Bibliographie

- Abdallah-Preteceille, Martine (1986). "Du pluralisme à la pédagogie interculturelle" *Enfance et Culture*: Toulouse : Ed. Privat, 187-199.
- BCI, Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (2009). Priorités 2009-2012 du Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme. Lausanne.
- CTA, Conférence tripartite sur les agglomérations (2009). Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009. Bern.
- Domenig, Dagmar, éd. (2001). *Professionnelle Transkulturelle Pflege*. Bern: Huber.
- Efionayi-Mäder et al. (2009). L'évaluation des mesures d'intégration pour les personnes titulaires d'une admission provisoire dans le canton de Vaud. Neuchâtel, SFM et IDHEAP.
- Florence Cattafi-Maurer, Filippo Cattafi (1991). "Vers une clarification du terme interculturel", in Dasen, Pierre R. (éd.), *Vers une école interculturelle : recherches interculturelles dans l'enseignement primaire à Genève*. Genève: Univ. de Genève, Sciences de l'éducation, p. 11-44.
- Kaya, Bülent (2004). "Politique d'intégration à l'égard des immigrés dans les cantons de Neuchâtel et Genève", in Gianni, D'Amato et Brigitta Gerber (éd.), *Herausforderung Integration. Städtische Migrationspolitik in der Schweiz und Europe*. Zurich: Seismo.
- ODM (2007a). Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2008-2011. Berne (ww.bfm.admin.ch).
- (2007b). Rapport sur les mesures d'intégration. Bern, Office fédéral des migrations.
- (2008). Encouragement de l'intégration par la Confédération et ses effets dans les cantons. Rapport annuel 2008. Berne, Office fédéral des migrations.
- Perregaux, Christiane (1991). "Vers une approche interculturelle du multilinguisme, Atelier 4 du Symposium", in Favre, Pierre-Marcel, Lüdi, Georges (éd.), *L'avenir de l'écrit et du multilinguisme. Lausanne : Edipresse, 131-150*. Lausanne Edipresse Publication, p. 131-150.
- Rey, Micheline (1996). *D'une logique mono à une logique de l'inter : pistes pour une éducation interculturelle et solidaire*. Carouge: Univ. de Genève, Sciences de l'éducation.
- Villanova, Roselyne de, Marie-Antoinette Hily et Gabrielle Varro, éd. (2002). *Construire l'interculturel ? : de la notion aux pratiques*. Paris: L'Harmattan.

## 11 Annexe

Tableau 7 : liste des personnes interviewées

Canton / Ville	Nom	Fonction
<b>Genève</b>	André Castella	Délégué cantonal à l'intégration
	Ninian Hubert van Blyenburgh	Délégué à l'intégration de la ville de Genève
	Danièle Sebeledi	Coordinatrice de projets (BIL)
<b>Fribourg</b>	Bernard Tétard	Délégué cantonal à l'intégration
	Etienne Gurry	Responsable du service social, d'asile d'intégration
	Quan Vinh Nguyen	Expert, président du FIMM-Fribourg
<b>Jura</b>	Nicole Bart	Déléguée cantonal à l'intégration
	Jacques Riat	Responsable du Service des affaires sociales de la ville de Delémont
	Gérard Bonvallat	Responsable du secteur Réfugié et intégration auprès de l'AJAM
<b>Neuchâtel</b>	Thomas Facchinetti	Délégué cantonal à l'intégration
	Hasan Mutlu	Coordinateur de projets (COSM)
	Kodjo Agbotro	Expert
<b>Valais</b>	Jacques Rossier	Délégué cantonal à l'intégration
	Céline Maye	Préposée à l'intégration des étrangers de la ville de Sion
	Blanc Emile	Directeur adjoint du Service de l'action sociale (SAS)
<b>Vaud</b>	Magaly Hanselmann	Coordinatrice cantonale en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme
	Gabriela Amarelle	Déléguée à l'intégration de la ville de Lausanne
	Katja Blanc	Déléguée à l'Intégration de la ville de d'Yverdon-les-Bains