

Coordination de la promotion de l'intégration des étrangers dans les cantons

Rapport du groupe de travail Coordination de la promotion de l'intégration dans les cantons à l'attention du Comité directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

15 août 2007

1. Introduction

1.1 Contexte

Fin mars 2007, la Confédération a lancé la consultation sur les dispositions d'exécution à la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) et la loi sur l'asile révisée (LAsi). Parmi ces textes figure un projet de révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) dans lequel sont rassemblées toutes les dispositions de la nouvelle LEtr et de la LAsi révisée qui ont des incidences sur l'intégration.

Selon le concept de l'OIE, l'intégration doit être favorisée en premier lieu dans les structures existantes de l'école, de la formation professionnelle, du monde du travail, de la santé publique, etc. auxquelles en principe ont accès tous les groupes de population. Dans le secteur de la promotion de l'intégration spécifique complémentaire¹, un changement de paradigme analogue est prévu. Plutôt que des offres sectorielles, destinées à des groupes spécifiques de personnes relevant du droit des étrangers (étrangers, réfugiés et personnes admises à titre provisoire), on passera à une promotion de l'intégration intégrale qui visera toutes les personnes concernées par la migration.

Concernant la promotion de l'intégration spécifique, la Confédération et les cantons poursuivent comme objectif commun d'utiliser les nouvelles dispositions du droit fédéral concernant l'intégration, en vigueur dès le 1er janvier 2008, pour mettre fin à la dispersion actuelle de la promotion de l'intégration de la Confédération. Cette dispersion entrave une politique d'intégration cohérente. Pour l'avenir, il faut une stratégie globale permettant de mieux coordonner entre elles toutes les mesures de promotion de l'intégration.

Dans ce contexte, le Comité directeur de la CDAS a lancé en février 2007 le projet "Coordination de la promotion de l'intégration (KIF)" en vue de la réunion dans les cantons des trois domaines spécifiques de l'intégration, à savoir les étrangers, les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, dans le but d'optimiser l'efficacité du travail. Ces trois domaines tombent actuellement, selon les cantons, dans des compétences très différentes, ce qui implique une lourde charge en termes de coordination et d'administration, entrave l'efficacité des mesures d'intégration et affaiblit la promotion de l'intégration dans son ensemble.

De plus, on trouve aux trois niveaux étatiques des acteurs de la société civile en charge de missions souveraines, stratégiques et opérationnelles, ce qui contribue encore à la dispersion des forces.

1.2 But du projet

Le projet KIF a pour but d'augmenter l'efficacité, d'exploiter des synergies et d'optimiser les coûts en confiant la planification et la mise en oeuvre de la promotion de l'intégration des étrangers spécifique aux services de contact à désigner par chaque canton au sens de l'art. 57 LEtr. Ce service de contact doit notamment assurer la coordination entre toutes les instances chargées de l'intégration dans le canton. Il est en outre une autorité partenaire de l'ODM.

La promotion de l'intégration ne doit pas se disperser dans des mesures isolées, parfois redondantes, propres à certains groupes cibles particuliers ou dans des compétences à variation multiple. C'est dans ce but que sont élaborés des modèles visant à rassembler la promo-

¹ On entend par la promotion de l'intégration spécifique les mesures de promotion qui se basent sur les dispositions du droit régissant l'asile et les étrangers au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. Elle se distingue donc, du point de vue de sa base juridique, des mesures de promotion dans le cadre des structures ordinaires, lesquelles se basent, par exemple, sur les règles du droit du travail, de l'aide sociale ou de la formation.

tion de l'intégration et qui permettent d'éviter les compétences multiples et les structures parallèles et de garantir l'efficacité du travail.

Ainsi, la Confédération et les cantons peuvent procéder de manière coordonnée et efficiente à la répartition des contributions financières et à l'utilisation des moyens pour promouvoir l'intégration de la population étrangère.

1.3 Méthodologie

Le Comité directeur de la CDAS a confié à un petit groupe de travail présidé par le secrétariat de la CDAS le mandat d'élaborer des modèles possibles pour les questions "Services de contact cantonaux" et "Collaboration avec la Confédération en matière de promotion de l'intégration". Le groupe de travail comprenait des représentations de la CdC et de la CCDJP, des coordinateurs asile et des délégués à l'intégration ainsi que de l'Office fédéral des migrations.²

Dans une première phase, un questionnaire envoyé à certains cantons choisis³ a servi de base au relevé de la situation actuelle en matière d'intégration des étrangers. Une fois en possession de ces données, le groupe de travail a discuté, dans le cadre d'un atelier d'un jour tenu le 24 mai 2007, des exigences posées à la politique cantonale des étrangers et d'intégration ainsi que des formes d'organisation possibles. Le résultat de ces discussions fait l'objet du présent rapport.

Dans une deuxième phase, le rapport a été envoyé aux cercles intéressés pour prises de position. Les secrétariats de la CDIP, de la CDS, de la CdC, de la CCDJP et de la CDEP ainsi que le Groupe de contact Asile (KASY), la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI), l'Office fédéral des migrations (ODM), la Commission fédérale des étrangers (CFE), la Commission fédérale des réfugiés, les associations communales (AdCS et UVS), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) ainsi que la Commission consultative du Comité de la CDAS ont été sollicités.

A sa séance du 15 août 2007, le groupe de travail KIF a finalisé et adopté le rapport définitif à l'intention du Comité directeur de la CDAS.

1.4 Aperçu du rapport

Comme point de départ pour les réflexions suivantes, le chapitre 2 fournit un aperçu des conditions générales ressortant des nouvelles bases légales de la politique suisse d'intégration ainsi que des conditions-cadres de leur mise en oeuvre.

Le chapitre 3 contient les exigences posées à la politique cantonale en matière d'intégration des étrangers (cf. chap. 3.1) et une esquisse des conditions nécessaires à cet effet (cf. chap. 3.2).

Les réflexions sur des modèles au chapitre 4 indiquent comment les exigences décrites au chapitre 3 peuvent être mises en oeuvre au mieux dans les cantons: dans ce cadre, on différencie selon le modèle d'une part le rattachement organisationnelle du service cantonal de contact et d'autre part l'allocation des ressources (en personnel). Ce chapitre présente aussi les avantages et les inconvénients liés à chaque modèle (cohérence, acceptabilité, faisabilité).

² Composition du groupe de travail: Thomas Facchinetti (KID), Mario Gattiker (BFM), Renata Gäumann (KASY), Nicole Gysin (Geschäftsstelle KID/KdK), Margrith Hanselmann (SODK), Ruedi Hofstetter (Sozialamt ZH), Stefan Leutert (KKJP), Beda Meier (KID), Nicole Meier (SODK), Thomas Minger (KdK) und Christine Winkelmann (KdK).

³ Le questionnaire a été envoyé aux gouvernements des cantons de BE, LU, NE, OW, SZ, SG et TI.

Le rapport se termine enfin par des considérations permettant de réussir le processus de mise en oeuvre dans le canton (chapitre 5).

2. Conditions-cadres

2.1 Bases légales

La nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr) confère à l'intégration une importance particulière dans la réussite de la politique migratoire suisse. La LEtr ainsi que le projet d'ordonnance (OIE) mis en consultation fixent des principes essentiels pour l'intégration des étrangers:

L'intégration comme tâche souveraine

La politique d'intégration est une tâche étatique essentielles à laquelle participent tous les niveaux institutionnels en collaboration avec les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers.

L'intégration comme processus réciproque

L'intégration est un processus dynamique dans lequel tant les étrangers que la société d'accueil viennent à la rencontre l'un de l'autre. Il en résulte que la politique d'intégration ne saurait se limiter à la seule population étrangère, mais doit aussi solliciter la société d'accueil et exiger que celle-ci soit disposée et apte à s'intégrer.

L'intégration comme tâche transversale

La promotion de l'intégration des étrangers est en premier lieu une tâche relevant des structures ordinaires, ce qui recouvre par exemple le système éducatif et scolaire, le monde du travail ainsi que les institutions de la sécurité sociale (notamment les offices de placement, les programmes d'occupation et de formation MMT) et le système de santé publique. Tâche typiquement transversale, l'intégration des étrangers relève d'une multitude d'unités administratives. Et la coordination entre ces différentes unités revêt une importance particulière. En complément et à titre subsidiaire s'ajoutent à cela des mesures spéciales dans le cadre de la promotion de l'intégration spécifique.

2.2 Service cantonal de contact

Vu l'importance croissante de la politique d'intégration des étrangers - soulignée aussi par la création d'une base légale pour la promotion de l'intégration - la coordination des efforts d'intégration pose un défi majeur. Au niveau de la Confédération, l'ODM garantit la coordination entre les offices fédéraux compétents. De plus, l'ODM assure l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons (art. 57 al. 1 et 2 LEtr). A cet effet, les cantons désignent au sein de leurs administrations un service de contact chargé des questions d'intégration (art. 57 al. 3 LEtr).

Conformément à la répartition des tâches prévues dans la législation sur les étrangers, la coordination directe de l'ODM porte sur les relations avec les cantons. Il revient donc à chaque canton de désigner quelles sont les villes et les grandes communes à impliquer dans le système d'échange d'informations et d'expériences de la Confédération. La Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 5 juin 2003 a recommandé d'attribuer aux services de contact chargés des questions d'intégration un rôle central au sein de l'administration et de leur offrir un ancrage interdépartemental aussi optimal que possible. De tels services de contact ont été désignés en conséquence dans les cantons.

Les nouvelles dispositions d'exécution à la LEtr et la LAsi prévoient pour les services de contact cantonaux un rôle essentiel en matière d'échange d'informations et d'expériences. La

Confédération attend de ce service de contact des informations régulières sur la conception cantonale de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration des étrangers, notamment pour ce qui est de l'utilisation des aides financières octroyées par la Confédération ainsi que de l'efficacité de mesures ainsi soutenues (cf. art. 9 projet OIE). La création d'un service de contact central permet toutefois aussi aux cantons d'encourager et de stimuler de manière ciblée la promotion de l'intégration de la Confédération.

2.3 Collaboration entre Confédération et cantons

La LEtr et la LAsi prévoient différentes contributions financières et différents systèmes de financement pour les groupes cibles des étrangers, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Actuellement, un montant de 14 mio de francs environ par année est disponible pour les étrangers (art. 55 LEtr); pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, il est prévu dès 2008 de verser un forfait de 6'000 francs par personne pour les coûts d'intégration (art. 87 LEtr et 88 LAsi, en lien avec art. 19 projet OIE), ce qui fait au total 38 mio de francs pour la Confédération. En 2008, un montant unique de 3'500 francs sera octroyé en plus pour les coûts d'intégration pour toutes les personnes admises à titre provisoire au 31.12.2007 (disposition transitoire al. 2 projet OAsi), ce qui représente quelque 84 mio de francs. Selon le projet OIE, la Confédération entend réunir les fonds prévus pour la promotion de l'intégration spécifique. Eu égard aux bénéficiaires⁴, cela signifie que les mesures de promotion de l'intégration doivent à l'avenir s'aligner sur les besoins concrets et non plus sur le statut légal des étrangers.

La collaboration concrète entre Confédération et cantons est structurée comme suit. Sur la base des directives légales, la Confédération verse pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés (loi sur l'asile) ses contributions à la promotion de l'intégration sous la forme de forfaits d'intégration. En matière de promotion de l'intégration selon la loi sur les étrangers, le versement des contributions se fait principalement sur la base de programmes cantonaux s'appuyant sur la convention-programme RPT (art. 46 al. 2 Cst. (nouveau)). La Confédération se concentre ainsi sur les aspects stratégiques de l'objectif ainsi que sur l'efficacité et l'aboutissement des projets, alors que les cantons se concentrent sur le niveau opérationnel et bénéficient pour l'utilisation des moyens financiers d'une liberté d'organisation maximale (art. 46 al. 3 Cst.). Dans l'intérêt de prestations fournies de manière coordonnée et économique, on vise en principe à l'avenir des programmes pluriannuels. Dans ce cadre, il faut veiller à maintenir la collaboration entre Confédération et canton aussi simple que possible. Il ne devrait en résulter notamment aucune charge administrative supplémentaire pour les cantons. Les modalités et les conditions du versement des fonds ainsi que les instances compétentes doivent encore être déterminées par accord commun entre la Confédération et les cantons au plus tard à fin 2008.

2.4 Rôle des villes et des communes

Tâche pluridisciplinaire par excellence, l'intégration des étrangers doit être assumée conjointement par la Confédération, les cantons et les communes. De cette responsabilité commune naît aussi l'obligation pour les autorités compétentes de collaborer en partenariat. Nombre de villes poursuivent depuis plusieurs années une promotion de l'intégration innovatrice et y engagent des ressources souvent considérables en espèces comme en personnel. Raison pour laquelle la collaboration entre la Confédération et les cantons doit accorder une attention particulière aux besoins des villes et des communes. Ces dernières doivent être associées aux processus décisionnels de façon partenariale.

⁴ Les bénéficiaires sont les étrangères et les étrangers en Suisse pour un séjour de longue durée et réglementaire. Les requérants d'asile et les personnes en situation illégale n'en font pas partie.

2.5 Calendrier

L'année 2008 est considérée comme année transitoire. Pour cette période, l'ODM prévoit de conclure avec les cantons des contrats de prestation pour le domaine de la promotion de l'intégration des étrangers selon la LEtr. Ces contrats ne devraient toutefois pas avoir valeur de précédents pour le régime valable dès 2009. Les conventions-programmes qui entreront en vigueur au 1er janvier 2009, seront négociées au printemps 2008 de manière bilatérale entre l'ODM et les services de contact à désigner par les cantons. L'objectif est de conclure les conventions avant fin juin 2008. Afin que les cantons puissent s'impliquer au mieux dans ce processus de négociation, ils devraient d'ores et déjà prendre acte des défis et des réflexions sur des modèles tels qu'esquissés ci-après, et choisir en temps opportun la forme d'organisation qui leur convient.

3. Exigences pour la politique cantonale d'intégration des étrangers

Le changement de paradigme au profit d'une promotion de l'intégration qui se fait en premier lieu dans les structures ordinaires pose de nouvelles exigences à la politique d'intégration cantonale. La coordination entre les instances compétentes en la matière au sein de chaque canton et si nécessaire entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons devient très importante. Dans le domaine de la promotion de l'intégration spécifique également, le regroupement et l'approche programmatique placent la politique d'intégration cantonale devant de nouvelles exigences.

Les cantons sont dès lors invités à examiner les structures existantes et, au besoin, à créer les bases légales, personnelles, organisationnelles et financières en lien avec la réorientation de la politique d'intégration suisse. La manière dont les tâches et les conditions (portfolio) décrites ci-après peuvent être réalisées dans les cantons fait l'objet du chapitre 4 (réflexions sur des modèles).

3.1 Tâches

Orientation stratégique et pilotage de la politique cantonale d'intégration des étrangers

Tâche pluridisciplinaire par excellence, la politique d'intégration exige une approche systématique et transversale. Il s'agit donc de formuler une politique cantonale d'intégration des étrangers en tant que telle. En font partie les processus périodiques (au rythme des législatures, p. ex.) suivants:

1) Etat des lieux

Vouloir élaborer une stratégie judicieuse nécessite en premier lieu de répertorier les activités ayant un impact en matière d'intégration réalisées par toutes les unités des administrations cantonale et communales impliquées ainsi que par les acteurs de la société civile. Cet aperçu mettra aussi en évidence les forces et les faiblesses de la politique d'intégration actuelle.

2) Stratégie d'intégration cantonale

Partant de l'état des lieux, il convient de développer une stratégie (concept, ligne directrice) axée sur les besoins au niveau cantonal, avec objectifs et points forts de la promotion de l'intégration des étrangers, et de créer les bases (aussi légales) nécessaires.

3) Monitoring et reporting

L'efficacité de la politique d'intégration presuppose une connaissance actuelle et donc fiable de la situation et de l'évolution de la population immigrée dans le canton. Un tel monitoring permet de repérer très tôt des tendances défavorables et des lacunes dans la politique d'in-

tégration et d'élaborer des concepts en conséquence. Par ailleurs, il s'agit aussi de suivre l'évolution à l'échelle suisse en matière de migration et d'instaurer une dynamique de politique d'intégration dans la conception politique cantonale. Les cantons ont aussi une obligation de compte rendu à l'égard de la Confédération. Ils devront à l'avenir rendre compte de l'utilisation des contributions financières versées par la Confédération et de l'efficacité des mesures soutenues (cf. chapitre 2.2).

Promotion de l'intégration dans le canton

Sur la base de l'orientation stratégique, on définit les domaines d'action et les mesures propres à la politique d'intégration et on engage la mise en oeuvre sur le plan opérationnel.

1) Programme de mesures cantonal

En collaboration avec les structures ordinaires (cf. chapitre 2), avec les villes et les communes ainsi qu'avec les acteurs impliqués de la société civile, il faut développer des offres adéquates pour la promotion de l'intégration spécifique, réunies dans un programme cantonal de mesures d'intégration. Il s'agit ainsi de combler des lacunes éventuelles et d'éviter des doublons aux fins d'une utilisation efficiente des moyens.

2) Garantie du financement

Avant de pouvoir mettre en oeuvre le programme de mesures tel que défini, il faut en assurer le financement. La Confédération a mis à disposition des fonds pour la promotion de l'intégration dans les cantons. Par le biais des instruments correspondants (cf. chapitre 2), les cantons peuvent profiter des moyens de promotion de la Confédération. Les crédits nécessaires doivent également être demandés dans le canton. L'examen de demandes en lien avec des projets pour des subventions cantonales ou fédérales peut tenir compte à ce titre des points forts définis dans le programme de mesures.

3) Mise en oeuvre du programme de mesures

La mise en oeuvre des programmes cantonaux de mesures implique de conclure des contrats ad hoc avec des fournisseurs de prestation (et d'en surveiller l'exécution). La mise en oeuvre du programme peut aussi avoir lieu via la promotion de projet ciblée dans le cadre d'appels d'offre publics. Au besoin, certaines mesures peuvent être mises en oeuvre elles-mêmes au niveau opérationnel.

Information, sensibilisation et conseil professionnel...

L'information et la sensibilisation à l'égard des instances administratives impliquées, des acteurs de la société civile et de la population indigène et immigrée est un élément essentiel du travail d'intégration. La Confédération, les cantons et les communes ont un devoir d'information active à l'égard de la population. Ils informent les étrangers quant aux conditions de vie dans le pays et leur indiquent également ce que la société d'accueil attend d'eux. L'information objective de la population indigène sur la thématique de la migration favorise son ouverture et sa disposition d'esprit nécessaires à l'intégration (art. LEtr et art. 10 projet OIE). Par ailleurs, il s'agit de faire valoir l'optique de l'intégration des étrangers dans le processus décisionnel politique.

... de la politique

A titre de tâche pluridisciplinaire, l'intégration exige de pouvoir faire valoir l'optique de l'intégration des étrangers dans tous les domaines politiques importants. C'est pourquoi la participation aux processus politiques décisionnels (p. ex. consultation, co-rapport, législation, etc.) est requise au niveau cantonal comme au niveau fédéral. Le conseil professionnel s'adresse ainsi aussi aux organes décisionnels (p. ex. gouvernement, etc.).

... de l'administration cantonale

Le travail d'information et de sensibilisation ainsi que le conseil professionnel doivent en premier lieu s'adresser à la population étrangère et la rendre attentive de manière ciblée aux offres des structures ordinaires (p. ex. mesures du marché du travail des offices du travail, etc.) (ouverture des institutions pour tous les habitants). La promotion de l'intégration s'appuie pour une grande part sur les structures ordinaires, raison pour laquelle ces institutions administratives nécessitent en particulier d'être sensibilisées à la thématique de l'intégration. Dans ce but, on peut p. ex. organiser des séminaires d'information et de formation continue sur la thématique de l'intégration des étrangers.

... des services communaux spécialisés

Les administrations des villes et des communes qui, par exemple, sont sollicitées pour l'octroi d'autorisation, pour la première information et dans le domaine scolaire alors même qu'elles disposent souvent de ressources spécialisées justement limitées sont particulièrement attachées à recevoir une information et un conseil compétents (p. ex. dans le cadre de conférences cantonales sur l'intégration). Il leur incombe la tâche essentielle d'informer tôt la population étrangère sur l'importance de l'intégration.

... de la population indigène et étrangère

La population étrangère devrait ainsi être rendue attentive dès que possible à ses droits et ses devoirs ainsi qu'à l'offre en cours de langue et d'intégration (première information). En même temps, il convient d'informer activement toute la population sur la thématique de la migration et sur les activités dans le cadre de la politique d'intégration. Le travail médiatique peut notamment prendre la forme d'une information officielle (p. ex. campagne commune des délégués à l'intégration des cantons de Suisse du Nord-Ouest avec journal sur la migration, annonces, spots de cinéma), de conférences, de séminaires d'information, d'un bulletin d'information, de newsletter, de brochures, etc.

3.2 Conditions

Pour pouvoir remplir les tâches énumérées ci-dessus, les conditions ci-après doivent être réunies dans le canton:

Mise en réseau, échanges d'informations et d'expériences

- avec les *autorités fédérales* (principalement ODM) lors de contacts bilatéraux ou par l'intermédiaire d'organismes intercantonaux. On peut ainsi par exemple soumettre à la Confédération des propositions concernant l'orientation de la promotion de l'intégration. On informe par ailleurs sur l'utilisation des contributions financières octroyées par cette dernière au canton et sur l'efficacité des mesures prises.
- avec *d'autres cantons*, p. ex. dans le cadre d'organismes régionaux ou intercantonaux à l'échelle suisse tels que les conférences des directeurs, la CDI, l'ASM ou autres organes des structures ordinaires.
- à *l'intérieur du canton* avec d'autres services de l'administration cantonale (p. ex. dans le cadre d'un groupe de travail ou de pilotage interdépartemental permanent, d'une rencontre régulière des délégués à l'intégration des directions (BE), d'un comité sur l'intégration interne à l'administration (SG), etc.).
- avec *des services communaux*, p. ex par le biais d'une conférence cantonale sur l'intégration réunissant des représentations des exécutifs ou par des contacts directs entre les services communaux et cantonaux concernés.
- avec *des acteurs de la société civile* (organisations d'étrangers, partenaires sociaux, associations, églises), par exemple dans le cadre d'une "commission sur l'intégration" (p. ex. le "Fachgruppe Migration und Gesundheit", rattaché au service médical du canton de Lucerne, réunit diverses unités spécialisées, l'hôpital cantonal, la société des médecins ainsi que l'association des professions de la santé de Suisse centrale) ou encore dans le cadre de rencontres régulières (p. ex. un brainstorming annuel sur l'intégration (SG) auquel

participe aussi bien des acteurs de la société civile que des services des administrations communales). Grâce à ces contacts, en particulier aussi grâce à la participation de personnes d'origine étrangère, on peut bénéficier d'un transfert de savoir précieux au sein de l'administration (p. ex. dans le cadre d'une commission des étrangers).

Compétences professionnelles

Les services cantonaux en charge de l'intégration doivent disposer de compétences professionnelles en matière de migration et d'intégration (évolution générale dans le domaine et particularités cantonales). On demande aussi des compétences en gestion de projet (p. ex. pour l'examen de dossiers de projet) ainsi que des connaissances dans les questions juridiques déterminantes. Le service de contact doit également développer une sensibilité pour l'environnement politique.

Droits de participation et de proposition

Il doit être possible de faire valoir les revendications propres à la politique d'intégration dans le cadre de consultations. Ceci implique une participation ad hoc des services cantonaux compétents à ces processus politiques. Ils doivent en outre pouvoir s'exprimer au niveau politique et soumettre au gouvernement des propositions quant à l'orientation stratégique de la politique cantonale en matière d'intégration.

Compétence décisionnelle et financière

Afin de pouvoir conclure des contrats de prestation avec des tiers pour mettre en oeuvre la politique cantonale d'intégration, les services cantonaux compétents doivent disposer de compétences décisionnelles propres correspondantes. Ceci comprend en outre une compétence financière adéquate, qui permette à ces services d'accorder des fonds jusqu'à un certain montant (conclusion de contrats de prestation, garantie de moyens pour des mesures dans les structures ordinaires, promotion de projets).

4. Réflexion sur des modèles

Dans les chapitres qui suivent, on décrit et "évalue" trois modèles possibles pour un service cantonal de contact en charge des questions d'intégration des étrangers. Dans ce sens, chaque modèle est soumis brièvement aux questions suivantes:

- Quelles unités administratives cantonales assument les compétences pour la promotion de l'intégration spécifique (étrangers, réfugiés, personnes admises à titre provisoire)?
- Comment le service de contact est-il rattaché à l'administration cantonale (organigramme) et comment se présente l'allocation des ressources ?
- De quelle manière sont remplies les exigences mentionnées au chapitre 3 posées à la politique cantonale d'intégration (portfolio)?
- Quels sont les avantages et les inconvénients (critères: cohérence, efficience, acceptabilité, faisabilité)?

Les réflexions sur des modèles ne concernent que les structures de la promotion de l'intégration spécifique. Des interactions avec les structures ordinaires importantes pour la promotion de l'intégration des étrangers sont dans tous les cas nécessaires (cf. chap. 1.1 et 2.1).

4.1 Modèle 1: "Organe de coordination"

Description

Dans ce modèle, la compétence pour les trois domaines relevant de la promotion de l'intégration spécifique est complètement divisée entre plusieurs services de l'administration cantonale. Comme son nom l'indique, "l'organe de coordination" en tant que service de contact se limite à coordonner les activités des différentes instances compétentes.

Pour la forme d'organisation, on peut envisager de désigner l'un des services administratifs compétents comme service de contact ou de rattacher cette fonction à une section subordonnée à l'un de ces services (p. ex. direction de service, secrétariat de département).

Mise à part un minimum de concentration pour l'organe de coordination, l'allocation des ressources est largement décentralisée, réparties entre les divers services compétents.

Mise en oeuvre du portfolio

Vu la répartition des compétences pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique, les tâches décrites au chapitre 3 sont également assumées de manière décentralisée, réparties entre les différents services de l'administration cantonale. De même, les conditions (mise en réseau, compétences, etc.) sont répétées et données en parallèle. Les exigences requises de la politique cantonale d'intégration sont assumées par les différents services compétents, donc assumées en quelque sorte en commun.

Pour garantir le fonctionnement de ce modèle et obtenir la cohérence voulue, il faut instituer une plateforme (p. ex. comité d'intégration) qui permette aux services compétents de développer et d'assurer ensemble des directives, des points forts et un monitoring, de coordonner le développement, le financement et la réalisation de programmes et de combiner ensemble de manière optimale le travail d'information et de sensibilisation.

Ces processus communs exigent une responsabilité pour la coordination, assumée par le service de contact ("organe de coordination"). Des intérêts divergents entre les services compétents sont à régler par une instance supérieure (selon la situation, direction d'office, direction du département, gouvernement).

Avantages et inconvénients

- + facilement réalisable, car repose largement sur des structures existantes
- + les rôles attribués et les processus garantissent la continuité
- + fort potentiel d'acceptation auprès des services concernés, car les compétences actuelles sont maintenues
- la responsabilité divisée cimente l'approche sectorielle et les structures parallèles
- nécessite des ressources supplémentaires pour des processus de coordination laborieux
- la conciliation des intérêts requiert un arbitrage par des instances supérieures

4.2 Modèle 2: "Centre de compétence"

Description

Par rapport à la compétence pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique, ce modèle distingue entre stratégie et pilotage, d'un côté, et mise en oeuvre opérationnelle, de l'autre. La stratégie et le pilotage sont assumés entièrement pour les trois domaines par le service de contact à titre de "service spécialisé" (centre de compétence). La mise en oeuvre opérationnelle reste du ressort des différents services administratifs.

Pour la forme d'organisation, on peut à nouveau envisager de désigner l'un des services administratifs compétents comme service spécialisé ou instituer une instance spéciale au sens d'un état-major trans-services voire même transdépartemental (p. ex. comme le Bureau de l'intégration DFAE/DFE).

L'allocation des ressources est un mélange entre concentration (service spécialisé) et répartition décentralisée entre les services chargés de la mise en oeuvre.

Mise en oeuvre du portfolio

La concentration de certaines compétences (stratégie et pilotage) pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique, propre à ce modèle, fait que les exigences du chapitre 3 posées à la politique cantonale d'intégration des étrangers (tâches et conditions) sont assumées pour une part essentielle par le service de contact ("service spécialisé").

Le service spécialisé est responsable des directives, des points forts et du monitoring, mais aussi du développement et du financement des programmes. Quant à l'information et à la sensibilisation, il faut également partir du principe que ce travail est concentré auprès du service spécialisé. Tout ce qui touche à la réalisation des programmes avec les fournisseurs de prestation est toutefois de la responsabilité des différents services.

Ainsi, ce modèle est fonctionnel et la cohérence souhaitée est obtenue non seulement au niveau stratégique mais aussi sur le plan opérationnel, pour autant que les compétences du service spécialisé et des différents services administratifs soient organisées de manière optimale et que les interfaces (p. ex. compétence du service spécialisé à formuler des directives) clairement définies.

Avantages et inconvénients

- + haute cohérence grâce à la concentration de la stratégie et du pilotage
- + bonne approche pratique, car la mise en oeuvre s'appuie sur des structures existantes
- + gains en efficience et en synergie grâce à l'abandon de processus de coordination laborieux
- la concentration exige une réorganisation
- gaspillages dus à la séparation entre stratégie et mise en œuvre
- oppositions de la part des services administratifs concernés, soucieux d'y perdre des plumes

4.3 Modèle 3: "Service administratif"

Description

Dans ce modèle, la compétence pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique passe intégralement (stratégie, pilotage et mise en oeuvre opérationnelle) au service de contact qui devient alors un "service administratif" en tant qu'unité administrative propre (office, division, service). Contrairement au service spécialisé, le service administratif assure aussi le domaine de la réalisation des programmes en collaboration avec les fournisseurs de prestations.

Comme forme d'organisation, on privilégie le regroupement des différents services administratifs existants dans une nouvelle unité organisationnelle. Cette unité est rattachée à un département. On pourrait aussi envisager une solution transdépartementale (comme pour le modèle de service spécialisé).

L'allocation des ressources est caractérisée par une concentration maximale.

Mise en oeuvre du portfolio

La concentration totale des compétences pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique, propre à ce modèle, fait que les exigences décrites au chapitre 3 posées à la politique cantonale d'intégration des étrangers sont assumées intégralement par le service de contact cantonal ("service administratif"). Le regroupement de plusieurs services administratifs en une nouvelle unité organisationnelle peut entraîner la disparition d'interfaces institutionnelles existantes avec les structures ordinaires. Raison pour laquelle il convient, pour ce modèle, de veiller en particulier à l'existence d'un réseau avec les structures ordinaires. Ce qu'il faut, c'est une structure interdisciplinaire transdépartementale, p. ex. sous la forme d'un groupe de travail interdépartemental pour l'intégration des étrangers.

Avantages et inconvénients

- + cohérence maximale, car la stratégie, le pilotage et la mise en oeuvre relèvent d'une seule et même instance
- + la réorganisation permet une solution taillée sur mesure
- + grand potentiel de synergie grâce à l'abandon de l'approche sectorielle et des structures parallèles

- mise en oeuvre exigeante, car nécessite la création de nouvelles structures
- la continuité est rompue et l'approche pratique perdue en raison d'un changement radical
- danger d'excès de pilotage et d'isolement de la nouvelle unité organisationnelle

4.4 Bilan

Les réflexions ci-dessus montrent que chacun des modèles développés permet en principe de répondre aux attentes de la Confédération, présentées au chapitre 2, à l'égard des services cantonaux de contact en charge des questions d'intégration (prescriptions selon LEtr/OIE). Considérant les avantages et les inconvénients, le modèle 1 est privilégié à court terme car simple à réaliser. Sous l'angle de la cohérence et de l'efficience, les modèles 2 et 3 sont toutefois préférables. A ce propos, il convient aussi de noter que plus les compétences pour les trois domaines de la promotion de l'intégration spécifique sont concentrées dans une seule unité organisationnelle, plus le réseau avec les structures ordinaires est important.

5. Mise en oeuvre dans le canton

On indique ci-après diverses conditions-cadres nécessaires pour réussir la mise en oeuvre dans le canton.

Diriger politiquement le processus de mise en oeuvre

La mise en oeuvre dans le canton ne relève pas d'un processus uniquement technique, mais aussi politique. Dans ce sens, le leadership politique doit être clairement posé. Les directions des départements doivent soutenir clairement et sans ambiguïté le processus de mise en oeuvre et les adaptations structurelles nécessaires. Si plusieurs départements sont touchés dans leurs compétences, seul le gouvernement peut régler les divergences d'intérêts. Pour le processus de mise en oeuvre, il faut dès le départ définir des objectifs clairs et s'y orienter.

Assurer l'association des services administratifs concernés

Il faut dans la mesure du possible associer d'emblée les services administratifs concernés au processus. On peut ainsi améliorer le potentiel d'acceptation. On mettra notamment en évidence la manière dont les unités administratives actuelles peuvent être intégrées dans les nouvelles structures. Il s'agit de ne pas perdre des offres existantes dont l'impact est positif.

Favoriser la mise en réseau précoce

Vu la dimension interdisciplinaire de l'intégration des étrangers, il est préférable de connaître les besoins des structures ordinaires, des autorités communales et des services spécialisés ainsi que des acteurs de la société civile et de savoir quelles sont leurs attentes à l'égard du service de contact. Dans ce but, il faut travailler en réseau large dès la mise en oeuvre.

Pour le choix du modèle, tenir compte de la situation de départ

Compte tenu de la diversité des situations propres à chaque canton, chacun doit finalement

forger son propre modèle partant des conditions-cadres et de l'environnement local. Les modèles présentés ici doivent servir d'aide d'orientation.

Lier adaptations structurelles et contenus concrets

Il n'est pas important de savoir s'il faut d'abord réfléchir au contenu ou aux structures: l'essentiel est de relier les deux problématiques au cours du processus de mise en oeuvre. Les approches structurelles, en particulier, ne donnent des résultats que si elles se réfèrent à des tâches concrètes.

Evaluation du modèle choisi

Les adaptations structurelles doivent être considérées comme un processus. Afin de reconnaître et d'exploiter à temps les opportunités de développement, la forme d'organisation choisie doit faire l'objet d'un examen permanent.