



SFM

Swiss Forum for Migration
and Population Studies

SFM Studies #73

Johanna Probst, Gianni D'Amato, Samantha
Dunning, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann,
Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille

Marges de manœuvre cantonales en mutation

Politique migratoire en Suisse

Octobre 2019



unine

UNIVERSITÉ DE
NEUCHÂTEL

Responsables de projet

Gianni D'Amato, Denise Efonayi-Mäder

Auteur·e·s

Johanna Probst, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, Denise Efonayi-Mäder, Joëlle Fehlmann, Andreas Perret, Didier Ruedin, Irina Sille

Traduction

Susanne Alpiger, Nicole Carnal, Joëlle Fehlmann, Johanna Probst, Service linguistique du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur

© 2019 SFM

ISBN

2-940379-74-2

978-2-940379-74-3

Sommaire

Préface	7
Abréviations	9
Glossaire	11
Résumé de l'étude	15
1 Introduction	21
1.1 Historique de l'étude	21
1.2 Accents thématiques	22
1.3 Question de recherche et objectif de l'étude	23
1.4 Structure du rapport et aides à la lecture	25
1.5 Équipe de recherche et contributions	25
1.6 Remerciements	26
2 Aperçu de la littérature et méthode	29
2.1 État de la recherche	29
2.1.1 Intégration et inclusivité	29
2.1.2 La politique migratoire dans les systèmes fédéraux	32
2.1.3 Marges de manœuvre pratiques	34
2.1.4 Path-dependency, convergence ou contingence de la politique migratoire	35
2.2 Méthode	36
2.2.1 Sondage auprès des cantons	36
2.2.2 Analyses statistiques	37
3 Portraits cantonaux statistiques	41
3.1 Notes explicatives	41
3.2 Descriptif des indicateurs	41
3.3 Portrait statistique de la Suisse	43
3.4 Portraits des 26 cantons	44
4 Encouragement à l'intégration	71
4.1 Contexte	71
4.2 Législations cantonales, acteurs et compétences	73
4.2.1 Ancrage institutionnel des délégué-e-s à l'intégration	73
4.2.2 Ouverture des institutions et gestion de la diversité	74
4.2.3 Commissions d'intégration et organes de coordination	76
4.2.4 Collaboration avec les acteurs locaux	77
4.2.5 Conditions cadres et financement	78
4.3 Domaines d'encouragement à l'intégration	79
4.3.1 Accueil des nouveaux arrivant-e-s et primo-information	79
4.3.2 Encouragement préscolaire	81
4.3.3 Employabilité	82
4.4 Inclusivité de la pratique cantonale d'intégration	84
4.5 Conclusion	85
5 Protection contre la discrimination – égalité des chances	87
5.1 Contexte	87
5.2 Acteurs et compétences	89
5.3 Mesures de protection contre la discrimination	90
5.3.1 Conseil	90
5.3.2 Structures ordinaires	91
5.4 Ouverture des institutions	92

5.4.1	Politique du personnel	93
5.4.2	Formation continue	94
5.4.3	Communication et gestion des conflits	94
5.4.4	Observations générales	95
5.5	Conclusion	95
6	Accueil et prise en charge dans le domaine de l'asile	97
6.1	Contexte	97
6.2	Acteurs et compétences	99
6.2.1	Cantons et communes	99
6.2.2	Participation de la société civile	100
6.3	Intégration au marché du travail	101
6.4	Encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile	102
6.4.1	Encouragement linguistique	103
6.4.2	Mesures d'insertion sur le marché du travail	104
6.5	Aide sociale	106
6.5.1	Niveaux et montants de l'aide sociale	106
6.5.2	Forme de l'aide sociale pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire	107
6.6	Accès aux soins	108
6.6.1	Paie ment des primes	108
6.6.2	Prestations spéciales de santé	109
6.6.3	Traitement médical	110
6.6.4	Interprètes dans le cadre de la prise en charge médicale	110
6.7	Logement	111
6.7.1	Hébergement des étranger·ère·s admis à titre provisoire	111
6.7.2	Prise en charge des requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés	112
6.8	Inclusivité de la pratique cantonale en matière d'asile	113
6.9	Conclusion	114
7	Admission au séjour	117
7.1	Contexte	117
7.2	Admission des familles	118
7.2.1	Regroupement familial	118
7.2.2	Séjour en vue de la préparation du mariage	121
7.2.3	Discrétion lors de la prolongation d'autorisations	121
7.3	Admission sur le marché du travail	122
7.3.1	Séjour avec activité lucrative	122
7.3.2	Admission des diplômé·e·s étrangers	123
7.4	Cas de rigueur	124
7.4.1	Contexte	124
7.4.2	Cadre institutionnel et droit de recours	124
7.4.3	Critères de décision	125
7.5	Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement	126
7.6	Inclusivité de la pratique cantonale en matière d'admission	128
7.7	Conclusion	129
8	Naturalisation ordinaire	133
8.1	Contexte	133
8.2	Statistiques de décisions	134
8.2.1	Décisions positives et négatives	134
8.2.2	Suspensions et retraits	135
8.3	Procédure	135

8.3.1	Autorité compétente	135
8.3.2	Séquence des instances de décision	136
8.3.3	Organes décisionnels	137
8.3.4	Séparation des dossiers	137
8.3.5	Age minimal pour le dépôt d'une demande	138
8.4	Conditions formelles	138
8.4.1	Documents requis au dépôt de la demande	138
8.4.2	Permis de séjour	139
8.4.3	Durée du séjour (2017/2018)	139
8.4.4	Emoluments	140
8.5	Conditions matérielles	141
8.5.1	Respect de l'ordre juridique	141
8.5.2	Indépendance financière	141
8.5.3	Compétences de langue (2017/2018)	142
8.5.4	Test de naturalisation (2017/2018)	143
8.5.5	Exemptions de tests de langue et de connaissances civiques	144
8.6	Simplifications de procédure	145
8.6.1	Dispense de l'obligation de passer des tests	145
8.6.2	Réductions de taxes et de délais de séjour	146
8.7	L'inclusivité de la pratique cantonale de naturalisation	147
8.8	Conclusion	149
9	Pratiques cantonales dans leur contexte structurel	151
9.1	Introduction	151
9.1.1	Indices empiriques	151
9.1.2	Indices contextuels	152
9.2	Inclusivité des pratiques cantonales en matière de migration	153
9.2.1	Inclusivité selon le contexte économique	154
9.2.2	Inclusivité selon le contexte démographique	155
9.2.3	Inclusivité selon le contexte politique	156
9.2.4	Inclusivité selon la région linguistique	157
9.3	Autonomie communale	158
9.4	Conclusion	160
10	Conclusion	163
10.1	Systématisation du concept d'intégration	163
10.2	Pas de tendance claire à l'uniformisation	164
10.3	Encouragement de l'intégration et anti-discrimination : convergences	165
10.4	Harmonisation versus marges de manœuvre	166
10.5	Contexte des pratiques administratives variables	167
10.6	Régions linguistiques reléguées au second plan	169
10.7	Observations finales	170
11	Bibliographie	173
12	Annexes	187

Préface

La Suisse a changé. Elle est devenue la *Heimat* de nombre de personnes dont les aïeux sont venus d'ailleurs au cours des dernières décennies et années. La diversité et la différence – pour ainsi dire une *conditio humana* de la Suisse – appellent à une conversation sur ce qui nous est commun. Cet effort, qui s'inscrit dans un processus social d'échange et de changement mutuel, est en fin de compte l'intégration. Dans le passé comme dans le présent, la Suisse a obtenu de bons résultats dans ce processus de recherche d'un consensus, mais des efforts restent à faire dans la quête du « nous » unificateur.

Dans un système fédéral comme celui de la Suisse, attaché au système de la subsidiarité, l'intégration se fait principalement dans les cantons et les communes. Il n'y a donc pas *une* politique d'intégration dans un système fédéral, tout comme on ne peut pas parler d'intégration au singulier au regard des différences cantonales, bien que des priorités convergentes aient été fixées avec les programmes cantonaux d'intégration. Pour ces bonnes raisons, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), en collaboration avec nccr – on the move (Pôle de recherche national sur la migration et la mobilité), qui accorde une grande attention à l'intégration dans le contexte fédéral, a lancé une étude qui examine l'état de l'interaction entre la Confédération et les cantons dans la politique de migration et d'intégration. A cette fin, la diversité des approches, des structures et des stratégies doit être examinée, comme cela a déjà été le cas dans une étude sur le même sujet réalisée par le SFM en 2011. La Commission fédérale des migrations (CFM), le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), le Service de lutte contre le racisme (SLR) et huit cantons ont décidé de soutenir cette étude. En outre, l'équipe de recherche a bénéficié de l'accompagnement stratégique et du soutien pratique de nombreuses conférences et associations cantonales spécialisées du domaine de la migration.

Comme en 2011, l'encouragement de l'intégration, la pratique d'admission et de naturalisation ainsi que la prise en charge dans le domaine de l'asile sont examinés en détail. La protection contre la discrimination (ainsi que l'ouverture institutionnelle) et l'intégration des réfugié·e·s ont été ajoutés au concept de l'étude. Décembre 2017 a été choisi comme date de référence pour l'observation. Ceci permet de documenter l'état des choses avant la mise en application de diverses nouveautés en matière de droits des étrangers, d'intégration, d'asile et de la nationalité à partir de 2018 et de créer ainsi une base de comparaison pour des études à venir.

L'introduction des programmes cantonaux d'intégration (PIC), que la Confédération conclut avec les cantons depuis 2014 en offrant un cofinancement, a donné une impulsion importante à l'harmonisation des pratiques administratives. Toutefois, des variations notables dans l'application des lois peut encore être observée dans le cadre de décisions discrétionnaires. Il ne peut donc pas être question d'une tendance générale à la convergence des pratiques. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les régularisations pour cas de rigueur, les naturalisations ou l'encouragement linguistique des requérant·e·s d'asile.

Le résultat selon lequel l'orientation politique des cantons concernant des questions de migration constitue le facteur explicatif le plus net de la pratique administrative reste d'actualité. Le profil démographique a également une influence importante : plus le canton est urbain et plus ses citoyennes et citoyens sont confrontés à la migration dans leur vie quotidienne, plus l'application des lois est inclusive et libérale. Ces résultats sont cohérents avec ceux de 2011. Quant à l'influence de la région linguistique, la présente étude fournit des résultats nouveaux et différenciés : prise isolément, la région linguistique ne semble pas être un facteur décisif pour la mise en œuvre de la politique migratoire. En effet, les cantons francophones se sont récemment rapprochés politiquement des cantons germanophones sur des sujets relatifs à la migration, tandis que le Tessin s'engage dans une ligne plus restrictive.

L'un des avantages du système fédéraliste réside dans la possibilité d'appliquer les lois fédérales sur mesure et en fonction des besoins. Ces dernières années, cependant, la marge de manœuvre semble s'être décalée des

questions de fond vers des décisions spécifiques, portant sur des détail. Celles-ci peuvent toutefois s'avérer lourdes de conséquences pour les personnes concernées et peuvent impacter leurs vies en Suisse de manière décisive. L'inégalité de traitement entre les cantons peut nuire à la clarté des politiques et au sentiment de justice, en particulier lorsqu'il s'agit de cas de rigueur, de regroupement familial ou de naturalisations.

La Suisse s'inscrit dans un processus international de convergence en conséquent duquel des modèles d'intégration, qui se distinguaient auparavant clairement, se rapprochent et s'harmonisent. Il est d'autant plus nécessaire d'adopter une politique d'intégration et de migration pragmatique qui réponde aux besoins réels des personnes et de leur environnement, sans œillères idéologiques. Cette étude fournit des indications quant aux domaines politiques dans lesquels différentes pratiques continuent d'exister. Il s'agit donc d'une contribution roborative à un débat nécessaire sur le degré de divergence des politiques d'intégration qu'un État fédéral peut légitimer sans encourager la discrimination.

Gianni D'Amato

Directeur du nccr – on the move et du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population

Abréviations

Organisations et concepts

AELE	Association européenne de libre-échange
AFC	Administration fédérale des contributions
AFF	Administration fédérale des finances
AIS	Agenda Intégration Suisse
ASM	Association des services cantonaux de migration
CASI	Groupe de contact des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile
CCDJP	Conférence des directeur·trice·s des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférences des directeur·trice·s cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDI	Conférence suisse des délégué·e·s cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration
CEC	Conférence des autorités de surveillance de l'état civil
CECRL	Cadre européen commun de référence pour les langues
CFM	Commission fédérale des migrations
CSIAS	Conférence suisse des institutions de l'action sociale
CTA (CT)	Conférence tripartite sur les agglomérations (aujourd'hui : Conférence tripartite)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DoSyRa	Système de documentation et de monitoring du racisme
OFS	Office fédéral de la statistique
ONG	Organisation non-gouvernementale
PIC	Programmes cantonaux d'intégration
RMNA	Requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
SLR	Service de lutte contre le racisme
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
UE	Union européenne
VOF	Association des offices de migration de la suisse orientale et de la principauté de Liechtenstein

Références juridiques

ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
CC	Code civil suisse
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CO	Droit des obligations
CP	Code pénal suisse
Cst.	Constitution fédérale
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LAsi	Loi sur l'asile
LEI	Loi sur les étrangers et l'intégration
LEtr	Loi sur les étrangers
(n)LN	(nouvelle) Loi sur la nationalité
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OLN	Ordonnance sur la nationalité

Glossaire

Ce glossaire définit les notions centrales ou renvoie aux parties du rapport contenant des informations à propos de ces notions. Une partie des entrées décrit les indicateurs utilisés pour l'analyse statistique contextuelle (mention « variable de contexte »).

Chômage (variable de contexte)

Taux de chômage selon SECO (2017) en pourcent ; source : SECO/OFS. Selon le SECO/OFS, le taux de chômage présente la part des chômeur·euse·s inscrits (« personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement, qui n'ont pas d'emploi et qui sont immédiatement disponibles en vue d'un placement, indifféremment du fait qu'elles touchent ou non une indemnité de chômage ») parmi le nombre total de personnes actives.

Conventions d'intégration

Voir encadré au chapitre 4.3.1.

Corrélation

Relation statistique entre les caractéristiques de différentes variables ; désigne la tendance de ces caractéristiques à se manifester conjointement et peut indiquer un lien de causalité.

Double nationalité (variable de contexte)

Part de personnes parmi la population résidente permanente de 15 ans ou plus ayant une autre nationalité en plus de la nationalité suisse (2016) en pourcent ; source : OFS, Relevé structurel.

Etranger·ère·s admis provisoirement

Personnes titulaires d'un permis F dont la demande d'asile a été rejetée, mais qui ne peuvent cependant être renvoyées dans leur pays d'origine ou pays de transit et sont ainsi autorisées à rester en Suisse provisoirement.

Voir chapitre 6.1, 6.5.2 et 6.7.1

Evolution démographique (variable de contexte)

Evolution de la population résidente permanente en pourcent entre 2011 (moment de l'étude Wichmann et al.) et 2017 ; source : OFS, STATPOP. La population résidente permanente comprend, selon la définition de l'OFS, « les Suisses ayant leur domicile principal en Suisse et les étrangers au bénéfice d'une autorisation de résidence d'une durée minimale de 12 mois ou séjournant en Suisse depuis au moins 12 mois (livrets B/C/L/F ou N ou livret du DFAE, à savoir les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille) ». Elle se compose donc de la population résidente permanente étrangère et suisse.

Inclusivité/restrictivité

Voir chapitre 2.1.1. (Le terme « inclusivité » est utilisé de manière analogue au terme « degré d'inclusion » dans l'étude de Wichmann et al. (2011).)

Inégalité (variable de contexte)

Coefficient Gini (0 - 1) du revenu médian imposable, calculé dans le cadre du projet FNS Sinergia Nr. 130648 (2014) ; source : AFC. Le coefficient Gini indique la répartition inégale des revenus ; une valeur d'indice de 1 signifie une inégalité maximale et une valeur de 0 une égalité parfaite de la distribution des revenus.

Interprétariat interculturel

Voir encadré au chapitre 4.2.2.

Langue nationale comme langue principale (variable de contexte)

Part de personnes issues de la migration dont la langue principale est une langue nationale (2014-2016) en pourcent ; source : OFS, Relevé structurel. La langue principale est, suivant l'OFS, la langue qu'une personne estime le mieux parler.

Mariages mixtes (variable de contexte)

Part de personnes ayant épousé une personne d'une autre nationalité (suisse/étranger) (2016) en pourcent ; source : OFS, BEVNAT.

Mesures d'intégration sociale

Voir chapitre 2.1.1 et encadré au chapitre 4.2.4.

Mesures d'intégration spécifiques

Voir chapitre 4.3.

Modèle de régression

Voir encadré au chapitre 2.2.2.

Niveau de formation selon le statut migratoire (variable de contexte)

Part de personnes âgées de 15 ans ou plus sans formation post-obligatoire parmi les personnes issues resp. non-issues de la migration (2016) en pourcent ; source : OFS, Relevé structurel.

Ouverture institutionnelle

Voir chapitre 5.4.

Péréquation financière (variable de contexte)

Indice de ressources (potentiel de ressources par habitant·e comparé à la moyenne suisse) selon l'Administration fédérale des finances (2018) en points d'indice ; source : AFF.

Perspective de séjour

Ce terme renvoie à la probabilité d'un séjour légal durable de personnes requérantes d'asile en Suisse. Voir chapitre 6.4.

Population étrangère (variable de contexte)

Part de la population étrangère résidente permanente parmi la population résidente permanente totale (2017) en pourcent ; source : OFS, STATPOP.

Population issue de la migration (variable de contexte)

Pourcentage de personnes issues de la migration parmi la population résidente permanente de 15 ans ou plus (2016) ; source : OFS, ESPA. Selon la définition du statut migratoire par l'OFS, la population issue de la migration comprend « les personnes de nationalité étrangère ou naturalisées – à l'exception de celles nées en Suisse et dont les deux parents sont nés en Suisse – ainsi que les Suisses à la naissance dont les deux parents sont nés à l'étranger ».

Population urbaine (variable de contexte)

Part de la population résidant dans l'espace à caractère urbain (selon la typologie territoriale de l'OFS) en pourcent (2017) ; source : OFS, STATPOP. Selon la typologie territoriale 2012 de l'OFS, l'espace à caractère urbain comprend les communes d'agglomérations, les communes-centres hors agglomération et les communes multi-orientées.

Position du gouvernement envers la migration (variable de contexte)

Position du gouvernement (exécutif) envers la migration en fonction de la répartition des sièges des partis pondérée par les positions des partis sur la migration (selon Ruedin et Morales 2019, analyse de contenu des programmes des partis), en points d'indice (état 2017) ; source : NCCR-SFM. Des valeurs d'indice proche de zéro signifient une position libérale, des valeurs proches de 20 une position conservatrice.

Position du parlement envers la migration (variable de contexte)

Position du parlement (législatif) envers la migration en fonction de la répartition des sièges des partis pondérée par les positions des partis sur la migration (selon Ruedin et Morales 2019, analyse de contenu des programmes des partis), en points d'indice (état 2017) ; source : NCCR-SFM. Des valeurs d'indice proche de zéro signifient une position libérale, des valeurs proches de 20 une position conservatrice.

Produit intérieur brut (PIB) (variable de contexte)

Produit intérieur brut par habitant·e en CHF (2015); source : OFS, Comptes nationaux.

Réfugié·e·s admis provisoirement

Personnes titulaires d'un permis F qui ont été reconnues comme réfugié·e·s sans octroi de l'asile. Voir chapitre 6.1.

Réfugié·e·s reconnus

Personnes à qui l'asile a été octroyé et qui sont ainsi au bénéfice d'un permis B. Voir chapitre 6.1.

Requérant·e·s d'asile

Ce terme désigne des personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse, que les autorités n'ont pas encore tranché (permis N). Voir chapitre 6.1.

Revenu médian (variable de contexte)

Revenu médian imposable selon la statistique de l'impôt fédéral direct (2014) en CHF ; source : AFC. Le revenu médian divise les revenus de toutes les personnes physiques soumises à l'impôt fédéral direct en Suisse en deux parts égales : 50% des revenus sont supérieurs à cette valeur, 50% y sont inférieurs.

Taux d'aide social selon le pays de naissance (variable de contexte)

Taux d'aide sociale des personnes nées en Suisse resp. à l'étranger (2016) en pourcent ; source : OFS, Statistique de l'aide sociale. Selon l'OFS, « le taux d'aide sociale économique exprime la proportion de personnes ayant perçu une prestation financière d'aide sociale durant l'année d'enquête par rapport à l'ensemble de la population résidante permanente, selon les données STATPOP de l'année précédente ».

Taux de naturalisation standardisé (variable de contexte)

Taux de naturalisation standardisé selon Wanner et Steiner (2012) en pourcent ; calculé pour l'année 2016 par Wanner sur la base de données de l'OFS. Selon Wanner et Steiner (2012), le taux de naturalisation standardisé

représente « le nombre de naturalisations, exprimées pour 100 étrangers, si ceux-ci présentent la structure par âge, lieu de naissance et durée de résidence correspondant à une population-type. Tous les taux standardisés sont calculés à partir de la même population-type ».

Vote par rapport à la migration (variable de contexte)

Comportement de vote lors de votations sur la migration, exprimé comme différence moyenne par rapport au résultat suisse lors de quatre votations des 10 dernières années sur des thèmes relatifs à la migration, par référence à l'option de vote libérale, en points de pourcentage (état 2017) ; source : OFS/NCCR-SFM. Le pourcentage exprime donc dans quelle mesure les votant·e·s du canton ont adoptés une position plus libérale (valeur positive) ou plus conservatrice (valeur négative) que la Suisse dans son ensemble.

Résumé de l'étude

Politique migratoire et fédéralisme d'exécution

Le fédéralisme d'exécution suisse engendre diverses pratiques administratives au niveau cantonal, y compris dans le domaine de la politique migratoire : l'immigration et l'intégration sont des tâches communes que la Confédération, les cantons et les communes exécutent conjointement. Le niveau cantonal dispose ainsi d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre pratique de la politique migratoire fédérale. La présente étude examine l'utilisation pratique de ces marges et esquisse les formes que la politique migratoire de la Confédération prend au niveau cantonal.

L'élaboration des politiques au niveau infranational – en particulier dans les États fédéraux – a de plus en plus fait l'objet de recherches internationales au cours des dernières décennies. Les scientifiques observent des changements à propos des compétences dont disposent les différents niveaux d'exécution du pouvoir politique. Tout d'abord, des études documentent une tendance à l'internationalisation de la politique migratoire et donc à l'application de normes juridiques internationales harmonisées (de droit européen et international). En outre, la littérature fait régulièrement référence à un transfert de compétences et de responsabilités du niveau national vers le niveau régional, notamment dans le but d'une adaptation (plus) souple des politiques d'intégration aux circonstances locales.

Sur mandat de la CFM, Wichmann et al. (2011) ont dressé un premier inventaire des marges de manœuvre de la politique migratoire cantonale en Suisse. Cette étude documentait les différences dans les pratiques administratives et dans l'application des critères d'intégration lors de décisions en matière de droit des étrangers. La présente étude reprend ce fil conducteur. Elle actualise et élargit l'état des connaissances sur l'utilisation des marges de manœuvre cantonales en matière de politique migratoire en se référant à la situation en fin d'année 2017. Ses résultats doivent être considérés comme un instantané de la politique et des pratiques migratoires, qui se trouvent en constante évolution, et servir de base à de futures recherches. Plusieurs modifications importantes apportées à la loi après 2017 dans le domaine des droits des étrangers et de la nationalité ne sont donc abordées que de manière marginale.

Si certains aspects de la politique migratoire relèvent de la compétence exclusive de la Confédération, les cantons jouent un rôle décisif dans la mise en œuvre de la politique migratoire *axée sur le séjour*. En conséquence, la présente étude se concentre sur les cinq domaines suivants : intégration (notamment l'encouragement spécifique de l'intégration), protection contre la discrimination (ainsi que l'ouverture des institutions), asile (aspects de l'accueil et de l'accompagnement des personnes du domaine de l'asile), admission (des travailleurs·euses, des membres de la famille ainsi que les permis pour cas de rigueur) et naturalisation (aspects matériels et procéduraux de la naturalisation ordinaire).

Le droit fédéral constitue le cadre dans lequel les autorités cantonales agissent dans ces domaines. Une marge de manœuvre existe surtout à l'égard des personnes originaires de pays tiers qui ont moins de droits en Suisse que les ressortissant·e·s de l'UE-AELE. A propos des domaines thématiques mentionnés, cette étude examine l'application pratique du droit fédéral là où les cantons disposent d'une marge de manœuvre, d'appréciation ou d'un pouvoir discrétionnaire. Le rapport présente ainsi un fragment de la politique migratoire suisse. Bien que les communes jouent également un rôle non négligeable dans ces domaines de la politique fédérale, cette étude s'est concentrée sur le niveau cantonal pour des raisons de ressources.

Problématique et méthode

Un questionnement en trois étapes sous-tend la présente étude : Quelles marges de manœuvre les cantons *ont-ils* dans l'élaboration de leurs politiques et pratiques migratoires ? Comment les *utilisent-ils* ? Quels facteurs

contextuels *expliquent* une conception plus inclusive ou restrictive des pratiques cantonales ? Lorsqu'une comparaison avec l'étude de Wichmann et al (2011) est possible, l'évolution entre 2011 et 2017 est analysée au regard des questions ci-dessus.

Cette étude s'intéresse à la traduction d'une politique migratoire (règles) en pratiques (application des règles). Cela se manifeste dans l'interprétation de concepts juridiques, l'opérationnalisation de procédures, l'élaboration et la mise en œuvre d'offres de soutien, la restriction ou l'ouverture de l'accès aux droits et services, la gestion des exceptions, le recours aux sanctions – et plus généralement dans la volonté de la société majoritaire et de ses institutions d'accepter les changements induits par la migration en remettant en question, lorsque c'est nécessaire, les représentations de ce qu'est la normalité.

Les types de pratiques cités ci-dessus à titre d'exemples font l'objet de cette recherche. La pratique cantonale est appréhendée par le biais d'un sondage auprès des autorités cantonales compétentes (dans l'ensemble des cantons, avec entre 22 et 25 cantons participants dans chaque domaine). Quatre questionnaires thématiques ont été envoyés par voie électronique aux coordinateur·trice·s cantonaux de l'asile, aux délégué·e·s à l'intégration, aux responsables des offices de migration et ceux des offices d'état civil. La pratique dans le domaine de la protection contre la discrimination et de l'ouverture institutionnelle a été spécifiquement approfondie dans le questionnaire sur l'intégration et abordée dans un bloc de questions commun aux quatre enquêtes. Pour valider et compléter les résultats, l'équipe de recherche les a discutés avec cinq groupes d'expert·e·s des domaines respectifs.

Afin de résumer les informations détaillées sur les pratiques cantonales collectées au niveau de la mise en œuvre, d'effectuer des comparaisons entre cantons et de replacer les observations dans leur contexte structurel, l'étude procède à une indexation des pratiques. L'élaboration de l'indice est fondé sur la distinction entre des variantes inclusives et restrictives des pratiques observées. Notre conception de l'inclusivité est analytique et non normative. Elle est basée sur Lutz (2017), qui différencie les interventions politiques en fonction des présomptions quant à leurs effets. Selon notre définition, une pratique inclusive repose sur la conviction que l'intégration est une question de ressources et d'opportunités individuelles. Elle cherche par conséquent à faciliter l'intégration en favorisant l'accès aux droits et à la participation (faibles barrières à l'accès aux droits, offres de soutien extensives, encouragement intensif des capacités d'action individuelles). La pratique restrictive, en revanche, repose sur l'idée que l'intégration est une question de volonté et d'effort individuel. Elle repose donc sur des incitations institutionnelles visant à renforcer le comportement souhaité (obstacles élevés à l'accès aux droits et privilèges, offres de soutien limitées, mesures d'encouragement soumises à conditions).

Sur la base d'analyses bivariées, un indice mesurant le degré d'inclusivité de la pratique cantonale a pu être calculé pour les domaines de l'intégration, de l'asile, de l'admission et de la naturalisation. Dans le domaine de la protection contre la discrimination, les corrélations n'étaient pas suffisamment significatives pour la formation d'un indice. Enfin, nous résumons les quatre indices thématiques statistiquement valables en un indice général d'inclusivité.

Enfin, l'étude examine dans quelle mesure la conception inclusive ou restrictive des pratiques cantonales dépend de facteurs contextuels. Pour ce faire, nous utilisons un jeu de données comprenant des indicateurs clés sur la population, l'économie et la politique, que nous résumons en trois indices contextuels à l'aide d'une analyse des composantes principales. Un modèle de régression multiple examine les relations entre ces facteurs contextuels et les données empiriques collectées par le sondage auprès des cantons. Les résultats de cette analyse indiquent quelles caractéristiques du contexte cantonal sont le plus significativement liées au degré d'inclusivité de la pratique cantonale.

Portraits statistiques cantonaux

Les portraits statistiques cantonaux (chapitre 3) montrent à quel point les situations structurelles de départ sont différentes dans les 26 cantons de la Suisse. Une partie des indicateurs structurels utilisés dans l'analyse statistique est ici présentée. D'une part, ce chapitre rappelle le contexte général du pays auquel s'intéresse cette étude : la Suisse est un pays attractif avec une croissance démographique dynamique, principalement due à l'immigration en provenance des pays voisins et d'autres pays de l'UE-AELE.

Au-delà de ces constats généraux, les portraits cantonaux montrent des écarts importants entre les cantons : par exemple, la croissance démographique entre 2011 (étude de Wichmann et al.) et 2017 varie entre 2% et 12%, la proportion de personnes issues de l'immigration entre 13% et 63% et la proportion d'étranger·ère·s entre 11% et 40%. D'importantes différences cantonales peuvent également être identifiées sur le plan économique et politique.

Encouragement de l'intégration

Au regard du fait que tous les cantons ont une population migrante considérable, la présentation des résultats de l'étude commence par le thème de l'encouragement de l'intégration. Le chapitre 4 décrit d'abord le cadre institutionnel variable d'un canton à l'autre et la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans l'encouragement de l'intégration. Par exemple, les délégué·e·s à l'intégration sont rattachés à des unités administratives différentes qui n'ont pas toujours les mêmes priorités. Tous les cantons ne disposent pas de commissions de migration ou d'organes qui coordonnent le travail des différents acteurs.

Malgré la diversité de l'architecture institutionnelle, tous les cantons ont mis en place une politique active d'encouragement de l'intégration, en particulier depuis 2014, date à laquelle les programmes d'intégration cantonaux (PIC) ont été introduits. Pour des raisons méthodologiques, l'étude couvre principalement le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration. Il convient de noter ici qu'une grande partie du travail d'intégration est encore et toujours assuré par les structures ordinaires n'ayant pas fait l'objet de la présente étude. Bien qu'il existe sans aucun doute une large offre de mesures d'encouragement spécifique, l'on observe des différences sur le plan pratique, comme par exemple des restrictions d'accès aux cours de langue pour certains groupes. Le fait de lier l'offre de mesures d'encouragement à des conditions ou encore la menace de sanctions en termes de droit des étrangers est plus prononcé dans certains cantons que dans d'autres. Cette intrication – inhérente au principe de *Fördern und Fordern* (« encourager et exiger ») – entre les mesures d'intégration et le droit des étrangers a été encore renforcée par la LEI dont l'entrée en vigueur est postérieure au moment d'observation de cette étude. L'analyse statistique montre qu'une pratique d'intégration inclusive n'est pas nécessairement une question de ressources financières et suggère même une corrélation négative entre la prospérité économique et l'inclusivité dans ce domaine.

Protection contre la discrimination – égalité des chances

Il existe un large consensus sur le fait que (l'encouragement à) l'intégration présuppose un accès non discriminatoire à tous les domaines de la société (chapitre 5). Que cette thématique fasse aujourd'hui partie intégrante de la politique d'intégration se reflète également dans le fait qu'elle soit reconnue comme un domaine d'encouragement distinct au sein des PIC.

Au-delà de l'encouragement spécifique de l'intégration, la protection contre la discrimination est un domaine d'action dans lequel tous les acteurs sociaux sont sollicités. En conséquence, la présente étude aborde la protection contre la discrimination dans tous les questionnaires thématiques. Bien que le sujet ait gagné en légitimité au cours de la dernière décennie, nos résultats indiquent que la protection contre la discrimination est souvent moins prioritaire que les autres domaines d'action de la politique d'intégration. Dans tous les cantons,

il existe aujourd'hui un service de conseil pour les personnes victimes de discrimination. Toutefois, les cantons semblent plus réticents lorsqu'il s'agit de remettre en question, dans le cadre de l'ouverture institutionnelle, les règles ou procédures structurellement discriminatoires. En ce qui concerne la politique du personnel et de la formation, la communication multilingue, la gestion des conflits et le contrôle qualité, on constate que certaines autorités se sont plus que d'autres adaptées à la diversité de la population. Les autorités en charge des dossiers de l'intégration et de l'asile sont généralement plus proactives que les offices de migration et d'état civil.

Accueil en matière d'asile

Le chapitre sur l'asile (chapitre 6) se concentre sur la prise en charge par les cantons des personnes du domaine de l'asile en matière de logement, de santé, d'aide sociale, d'apprentissage de la langue et d'intégration sur le marché du travail. L'accès des groupes selon le statut – à savoir les personnes en procédure d'asile (N), les étranger·ère·s admis provisoirement (F), les réfugié·e·s admis provisoirement (F) et les réfugié·e·s reconnus (B) – aux prestations dans ces domaines est géré différemment suivant les cantons. Par exemple, les cantons faisant une distinction entre les requérant·e·s d'asile avec et sans perspective de séjour ouvrent l'accès aux mesures d'intégration linguistique également aux personnes titulaires d'un permis N. A propos de l'aide sociale et des soins médicaux, les étranger·ère·s admises provisoirement sont tendanciellement traitées comme des requérant·e·s d'asile. Or, les mesures d'intégration pour les étranger·ère·s admises provisoirement sont davantage semblables à celles offertes aux réfugié·e·s admis provisoirement et titulaires d'un permis de séjour.

Lorsqu'aucune norme minimale n'est fixée au niveau fédéral, il s'avère que les cantons s'abstiennent généralement de formaliser leurs propres normes, par exemple à propos de la prise en charge des MNA. Depuis 2011, aucune tendance générale vers l'harmonisation n'est perceptible – les changements parfois observables dans la pratique ne suivent pas un schéma clair et pointent plutôt vers des fluctuations momentanées que des tendances à long terme.

Admission au séjour

Quatre procédures d'octroi d'autorisations (concernant les personnes originaires de pays tiers) sont abordés au chapitre sur l'admission (chapitre 7) : regroupement familial, migration de travail contingentée, cas de rigueur et permis d'établissement anticipé. Dans toutes ces procédures, les autorités de migration cantonales doivent appliquer des critères du droit fédéral qui laissent une marge de discrétion, dont notamment le critère d'une intégration réussie.

Un examen détaillé de la pratique administrative en matière d'octroi d'autorisations, un domaine dans l'ensemble fortement réglementée par le droit fédéral, révèle des différences subtiles : en respectant le cadre défini par le droit fédéral, les cantons utilisent pleinement la marge de manœuvre qu'il prévoit pour ajuster leur politique d'octroi de permis. Les statistiques sur les issues des procédures recueillies pour les années 2016 et 2017 indiquent une pratique décisionnelle plus ou moins variable selon les domaines : alors que des taux d'approbation assez élevés sont généralement observés pour le regroupement familial et l'accès au marché du travail, les taux dans le domaine des cas de rigueur sont beaucoup plus disparates. D'autres indicateurs du questionnaire suggèrent également que la pratique cantonale en matière d'admission au marché du travail est plus uniforme que dans d'autres procédures, en particulier à propos des régularisations pour cas de rigueur. Toutefois, il existe aussi une constante à travers les différentes procédures : l'indépendance financière des candidat·e·s apparaît comme le critère le plus sélectif.

Bien que de nombreuses différences subsistent dans la pratique, une tendance à la systématisation dans la prise en compte de critères d'intégration dans le cadre des décisions en matière de droits des étrangers, que l'étude de Wichmann et al. (2011) laissait déjà entendre, s'est confirmée.

Naturalisation ordinaire

En tant que procédure mobilisant les trois niveaux administratifs, la naturalisation ordinaire est un processus décisionnel complexe (chapitre 8). La présente étude confirme que la pratique cantonale varie de manière substantielle tant concernant les aspects procéduraux que concernant l'interprétation des critères du droit fédéral. C'est par ailleurs ce que suggèrent les taux de naturalisation standardisés, qui varient de moins de 1% à un peu moins de 6% selon les cantons. La nouvelle loi sur la nationalité, entrée en vigueur en 2018 et sa nouvelle ordonnance rendent obsolètes certaines des différences documentées par cette étude. Toutefois, la naturalisation demeure une décision discrétionnaire. L'évaluation des « performances » individuelles d'intégration y offre une marge de manœuvre particulièrement grande. Toutefois, la mise en œuvre d'autres critères montre également de nombreuses variantes : par exemple, la prise en compte des permis N et F dans le calcul de la durée de séjour divisait les esprits avant d'être clarifiée par le nouveau droit de la nationalité. Les différences sont également impressionnantes en ce qui concerne les émoluments, malgré le « principe de couverture des frais ».

Outre les différences persistantes, la tendance est à un contrôle plus sélectif à l'entrée de la procédure : dans de multiples cantons, de nombreux documents doivent être présentés avant même l'ouverture de la procédure, ce qui explique certainement le nombre moins élevé de suspensions de procédure et de rejet des demandes comparé à 2011. Comme dans d'autres domaines, l'analyse statistique montre un lien clair entre des pratiques de naturalisation inclusives et une posture favorable à la migration des forces politiques du canton. La pratique cantonale de la naturalisation semble donc être influencée par le climat sociopolitique du canton.

La pratique cantonale dans son contexte structurel

L'aperçu statistique global montre que la pratique des cantons en matière de politique migratoire est influencée par différents facteurs contextuels (chapitre 9). Comme on pouvait s'y attendre, une pratique inclusive est favorisée par une attitude libérale des forces politiques du canton envers la migration. Ce résultat confirme les observations faites dans l'étude de Wichmann et al. (2011) et suggère que, malgré la « judiciarisation » souvent évoquée, une marge de manœuvre pratique persiste et est continue à être utilisée pour ajuster politiquement la pratique administrative.

Egalement en cohérence avec les résultats de Wichmann et al. (2011), nous observons un lien positif avec les indicateurs démographiques : une composition de population typiquement urbaine et imprégnée par la migration favorise le développement d'une pratique inclusive. Ce résultat résonne avec la *théorie du contact* scientifiquement reconnue, selon laquelle la cohabitation étroite et le contact direct favorisent l'ouverture aux nouveaux arrivant·e·s.

Plus surprenante est l'observation selon laquelle la prospérité économique est liée aux pratiques restrictives. Les études internationales documentent généralement des tendances contraires. Les analyses statistiques montrent également qu'une pratique inclusive est associée à des taux élevés d'aide sociale et de chômage. A la lumière de ce constat, l'inclusivité apparaît davantage comme l'expression d'une politique axée sur l'assistance publique et la redistribution que comme une question de ressources financières disponibles.

Enfin, notre analyse montre que la variable indépendante et binaire de la région linguistique n'est, à elle seule, guère déterminante pour l'inclusion. Cela dit, le contexte politique (davantage libéral ou conservateur envers la migration) est imprégné par la dimension de la région linguistique. Notre analyse suggère donc que la région

linguistique couvre d'autres facteurs contextuels qui diffèrent structurellement entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, ces derniers (urbanité, puissance économique et orientation politique) étant en réalité déterminants pour l'inclusivité de la pratique cantonale.

Conclusion

Cette étude examine comment les acteurs cantonaux utilisent la marge de manœuvre dont ils disposent dans la conception pratique de la politique migratoire. Ce faisant, elle montre les variantes pratiques choisies par les cantons dans le cadre prévu par le droit fédéral et établit leur variabilité dans tous les domaines examinés : les marges de manœuvre déjà documenté dans l'étude de Wichmann et al. (2011) persistent dans une large mesure au moment de l'observation de cette étude (2017), ou se sont tout au plus décalées. Les cantons continuent à les utiliser, abstraction faite de certains efforts en vue d'une harmonisation. Ces différences subtiles, qui, vues de loin, peuvent apparaître comme des détails d'une importance limitée, peuvent avoir des conséquences d'envergure pour les personnes concernées.

La mise en œuvre des politiques fédérales obéit à différentes logiques – tantôt signaux politiques, solutions pragmatiques dans les interactions quotidiennes ou encore réponses aux particularités d'un contexte local. Il semble en effet que certains cantons ont tendance à privilégier, dans les divers domaines examinés, des pratiques d'avantage restrictives ou au contraire inclusives. Selon les résultats de l'analyse, les préférences qui se dégagent sont liées à plusieurs facteurs contextuels. L'orientation des forces politiques du canton certes, mais aussi les conditions démographiques et économiques influencent le degré d'inclusivité des pratiques cantonales en matière de migration et d'intégration. D'autres recherches sont nécessaires pour interpréter ces liens. Elles pourront s'appuyer sur les données et analyses présentées dans ce rapport.

1 Introduction

1.1 Historique de l'étude

En décembre 2011 parut l'étude « Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme » qui, pour la première fois, examinait systématiquement la politique migratoire dans les 26 cantons de la Suisse et comparait la mise en œuvre des directives politiques fédérales au niveau infranational (Wichmann et al. 2011). L'étude avait été mandatée par la Commission fédérale suisse des migrations (CFM) et réalisée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'Université de Neuchâtel, en collaboration avec l'Institut sotomo. Ce mandat avait vu le jour dans le contexte d'un questionnement récurrent à propos des divergences constatées dans l'application, par les cantons, de la loi fédérale dans le domaine des migrations. L'étude visait à donner une vue d'ensemble des différences, les contextualiser et contribuer ainsi à fournir une base factuelle au débat.

Tant les portraits statistiques cantonaux de la première partie de ladite étude que la description différenciée de la politique migratoire cantonale et l'analyse globale de l'étude de Wichmann et al (2011) ont eu un écho public important en Suisse. Au regard de l'intérêt constant et maintes fois exprimé par les différents acteurs de la politique de migration et d'intégration en Suisse, le SFM et le Pôle de recherche national nccr – on the move ont décidé de mener une étude similaire pour faire le point de la situation à la fin de l'année 2017. En raison de son ancrage dans la recherche universitaire (nccr – on the move) d'une part et de son soutien et accompagnement par diverses institutions publiques et comités spécialisés (voir remerciements au chapitre 1.6) d'autre part, le projet se situe à l'interface entre recherche appliquée et recherche fondamentale. Il tient compte des questionnements intéressants des autorités appliquant la loi et des acteurs fédéraux et contribue en même temps à la recherche internationale sur les systèmes fédéraux, en particulier celle analysant l'implémentation de la politique migratoire dans de tels systèmes.

Au regard de l'évolution perpétuelle des politiques migratoires et des développements intervenus depuis la publication de l'étude de Wichmann et al (2011), l'intervalle de sept ans entre les deux enquêtes semble approprié pour actualiser les résultats. En la fin de l'année 2017 comme moment d'observation, cette étude se conçoit comme une étude de référence (*baseline*) sur la base de laquelle des changements impulsés par des processus d'innovation à venir ou récemment lancés pourront être documentés dans le futur et comparés à l'état précédent.

Quels développements en matière de politique et de droit des migrations ont marqué la période 2011-2017 en Suisse ? Premièrement, il convient de noter que la question de l'immigration et de l'intégration a dominé le débat public au cours des 15 dernières années. Entre 2011 et 2017, les votant·e·s ont été invités à se prononcer sur des sujets correspondants en moyenne une fois par an (sept fois au total)¹. Une attention particulière a été accordée au vote sur l'initiative « Contre l'immigration de masse » en 2014. A deux reprises, des amendements à la loi sur l'asile ont été votés (en 2013 et 2016) ; les deux référendums ont été adoptés. L'initiative Ecopop a subi une nette défaite en 2014. En 2016, l'UDC a échoué avec l' « Initiative de mise en œuvre », qui faisait référence à l'initiative « Pour le renvoi des étrangers criminels » adoptée en 2010. Enfin, en 2017, le référendum sur la naturalisation facilitée de la troisième génération d'étrangers a été approuvé.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative sur l'immigration de masse, le Parlement a adopté un amendement à la loi sur les étrangers (LEtr) en 2016. Le processus de consultation s'est achevé en mars 2018 et la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) est intégralement entrée en vigueur le 1.1.2019. Elle contient notamment l'obligation d'annonce pour les personnes admises à titre provisoire visant une meilleure exploitation du potentiel de main-d'œuvre indigène, nouvelle règle qui remplace l'obligation de demander un permis

¹ Une fréquence tout aussi élevée de votes sur les questions de migration peut être observée pour la période 2004-2010.

de travail. Par l'introduction du « modèle d'intégration graduel », la nouvelle loi tend à renforcer le volet incitatif de la politique d'admission et d'intégration de la Suisse.

Parallèlement à cela, des changements importants ont eu lieu dans le domaine de la politique de naturalisation. L'ordonnance sur la nationalité (OLN), adoptée en 2016, est entrée en vigueur en 2018 ; auparavant, il n'existait aucune ordonnance dans ce domaine. La nouvelle loi sur la nationalité (nLN) est entrée en vigueur le 1.1.2019. De nombreux cantons avaient en effet anticipé et déjà transposé dans le droit cantonal les changements introduits par la nLN. Parmi les éléments les plus importants de cette nouvelle loi figurent la possession obligatoire d'un permis d'établissement pour l'introduction d'une demande de naturalisation, la réduction de la durée de séjour requise au niveau fédéral de 12 à 10 ans et la limitation de la durée de séjour requise au niveau cantonal, qui doit nouvellement être comprise entre 2 et 5 ans.

Dans le domaine de l'intégration, la période d'observation de cette étude a été marquée par la première phase (2014-2017) des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Il s'agit là de conventions de programme passés entre la Confédération et les cantons, visant à renforcer la politique d'intégration au niveau cantonal (et local) par des subventions de la Confédération à part égales avec le canton. Les PIC comprennent en tout huit domaines d'encouragement, qui visent non seulement les aspects de communication, d'éducation et de travail, mais aussi la protection contre la discrimination. Au terme de la première phase débutaient les négociations sur les nouvelles conventions pour la deuxième phase du programme (KIP2 ; 2018-2021).

Pour une intégration plus précoce et plus efficace dans le domaine des réfugié·e·s et de l'asile, la Confédération et les cantons ont adopté en 2018 ledit agenda intégration, qui prévoit par exemple une augmentation significative du montant forfaitaire pour l'intégration dans le domaine de l'asile. L'agenda intégration accompagne donc également le processus de restructuration du domaine de l'asile, ayant pour but principal d'accélérer les procédures d'asile par la création de centres fédéraux d'asile.

Cet aperçu très général des développements majeurs de la politique migratoire au cours de la période d'observation de la présente étude montre combien ce domaine politique est en constante mutation². Cette étude fait le point de la situation à la fin de l'année 2017. Par conséquent, les changements très récents (à partir de 2018) tels que, en particulier, les nouveautés en matière de droit de la nationalité, la restructuration du domaine de l'asile, l'agenda intégration, la deuxième phase des PIC et diverses révisions du droit des étrangers ne sont pas, ou seulement marginalement, pris en compte. Les évolutions depuis l'étude de Wichmann et al (2011) et la situation modifiée qui en résulte ont rendu impératif un certain nombre d'ajustements dans l'orientation thématique et, par voie de conséquence, dans les instruments empiriques de cette étude. Bien que le design de recherche de l'étude de Wichmann et al. (2011) ait été largement repris, la présente étude introduit de nouveaux accents thématiques, dont nous discuterons plus en détail ci-dessous.

1.2 Accents thématiques

Cette étude examine les politiques migratoires des cantons en se focalisant sur les aspects de l'arrivée et du séjour des immigré·e·s. Les aspects de la politique étrangère migratoire relevant de la compétence exclusive de la Confédération sont donc laissés de côté. Les pratiques relevant de la fin du séjour ne font pas non plus l'objet de cette recherche. Comme l'étude de Wichmann et al (2011), cette étude examine les politiques et pratiques cantonales à destination des personnes de nationalité étrangère ayant une perspective de séjour à moyen ou long terme. Elle s'intéresse en particulier à l'encouragement de l'intégration, aux pratiques d'admission et de naturalisation ainsi qu'à l'accueil dans le domaine de l'asile. La littérature scientifique utilise

² Les chapitres spécifiques aux domaines analysés dans cette étude traiteront plus en détail des processus de changement décrits superficiellement ici.

généralement le terme *politique migratoire* comme terme générique qui englobe des sous-domaines comme la politique *d'immigration* et *d'intégration* (Manatschal 2014). Bien que l'étude s'intéresse avant tout aux pratiques orientées vers l'intégration, elle couvre également des aspects de la politique d'immigration, à savoir l'admission au séjour. Elle se considère donc comme une analyse des politiques migratoires axée sur le séjour.

Sur cette base, la présente étude tient compte d'évolutions récentes, en enrichissant l'analyse de l'encouragement de l'intégration par de nouveaux volets thématiques. L'accent est mis ici sur l'encouragement *spécifique* de l'intégration, bien que des mesures implémentées au sein des structures ordinaires soient ponctuellement prises en compte aussi. Dans le cadre de cette étude, il n'a pas été possible d'examiner en profondeur l'intégration dans les structures ordinaires, ce qui aurait requis de questionner un large éventail d'acteurs. Toutefois, le volet portant sur l'encouragement de l'intégration a été renforcé en ce qui concerne les pratiques d'accueil dans le domaine de l'asile. L'étude documente en détail les mesures correspondantes en distinguant divers groupes cibles (demandeur·euse·s d'asile, personnes admises provisoirement, réfugié·e·s admis provisoirement, réfugié·e·s). La considération des dispositifs institutionnels et des responsabilités au niveau cantonal est complétée, dans la présente étude, par une prise en compte des acteurs de la société civile.

Dans le cadre de la réflexion sur l'encouragement cantonal de l'intégration, cette étude tient à documenter les stratégies et les mesures de lutte contre la discrimination raciste, ainsi que d'ouverture des institutions et de gestion de la diversité. Ces dernières font partie intégrante de la politique suisse d'intégration (Conseil fédéral 2010 ; FRB 2017), sur la base du mandat légal de protection contre la discrimination. Le présent rapport consacre un chapitre distinct aux efforts des cantons en matière de protection contre la discrimination et d'égalité des chances (chapitre 5). En sa qualité de thème transversal, il est cependant aussi abordé dans tous les autres chapitres thématiques.

Cette étude reprend dans sa structure le principe politiquement largement accepté de l'encouragement et de l'exigence (« *Fördern und Fordern* ») simultanée de l'intégration (voir chapitre 2.1) en examinant la politique migratoire cantonale sous ces deux angles. Ainsi, les analyses dans le domaine de la politique d'admission et de naturalisation se concentrent davantage sur le côté de l'exigence et de la vérification des « performances d'intégration », tandis que celles portant sur la politique d'asile et d'intégration se focalisent plutôt sur les efforts faits pour encourager l'intégration. Ces aspects sont en outre reflétés dans la conception de l'*inclusivité*³ qui sous-tend l'analyse globale de la politique et de la pratique migratoire cantonale (voir chapitre 2.1.1).

1.3 Question de recherche et objectif de l'étude

Le projet de recherche, dont les résultats sont présentés dans ce rapport, se situe à l'interface entre la recherche mandatée appliquée et la recherche fondamentale en sciences sociales et politiques. D'une part, l'objectif est de produire et de mettre à disposition des connaissances pertinentes pour l'élaboration des politiques publiques. D'autre part, ce projet entend contribuer à la recherche qui traite de la conception infranationale de la politique migratoire – en particulier dans les systèmes fédéraux – par une approche visant à expliquer les variations, incohérences ou tendances à l'harmonisation que l'on peut observer. La présente étude poursuit donc des objectifs à la fois descriptifs et analytiques : non seulement la politique migratoire doit être décrite le plus finement possible au niveau infranational (ici cantonal) afin d'identifier les différences ou les similitudes, mais les différences constatées doivent également être expliquées au moins en partie en tenant compte du contexte structurel des cantons.

³ Renvoie à une pratique qui – contrairement à une pratique restrictive – entend favoriser l'intégration par un accès facilité aux droits et à la participation en gardant les exigences à un bas niveau et en accordant un large accès aux offres de soutien.

Tableau 1 : Questions de recherche

Niveau descriptif	
Quelle forme prend la politique et pratique migratoire cantonale ?	<p>De quelles marges de manœuvre les cantons <i>disposent-ils</i> au regard du cadre légal fédéral ?</p> <p>Comment les cantons <i>utilisent-ils</i> cette marge de manœuvre dans la pratique cantonale ?</p> <p>Que <i>font</i> les cantons pour permettre aux migrant·e·s de participer à la société majoritaire ?</p> <p>Comment la pratique migratoire cantonale a-t-elle évolué entre 2011 et 2017 ?</p>
Niveau analytique	
Comment s'expliquent les différences dans la conception de la politique et pratique migratoire cantonale ?	<p>A quel point la pratique cantonale est-elle inclusive ou restrictive ?</p> <p>Quels facteurs contextuels sont liés à une conception plus inclusive ou restrictive de la pratique migratoire cantonale ?</p> <p>Les marges de manœuvre se sont-elles modifiées ? Quels en sont les effets sur l'inclusivité de la politique et de la pratique cantonales ?</p>

Dans le contexte du fédéralisme d'exécution suisse, l'étude se concentre sur la mise en œuvre *pratique* des politiques fédérales. Elle couvre la pratique qui se cristallise dans les cantons selon le droit fédéral et se distingue ainsi des études des sciences politiques et juridiques n'envisageant que le plan légal. Lorsque ce rapport fait référence à la « politique migratoire cantonale », le terme « politique » doit être compris dans un sens pratique (c'est-à-dire comme le traitement d'une question donnée). Bien que l'étude porte aussi ponctuellement sur la législation cantonale, elle s'intéresse avant tout à la mise en œuvre de la législation fédérale dans le cadre des pratiques adoptés par les autorités cantonales.

Pour décrire l'utilisation des marges de manœuvre au sein du fédéralisme d'exécution, il faut tenir compte non seulement du niveau cantonal, mais aussi du niveau communal. Pour des raisons de ressources, cette étude n'a pas pu recueillir de données détaillées au niveau communal, mais fait référence dans certains cas aux variations intra-cantonales et à la pratique négociée entre le canton et les communes. Cela a en outre permis d'examiner de plus près le degré d'autonomie que les cantons accordent à leurs communes dans l'analyse statistique (voir chapitre 9).

Les questions en italique du Tableau 1 renvoient à l'analyse des évolutions, en particulier depuis la date d'observation de l'étude de Wichmann et al (2011). En raison des réorientations thématiques de la présente étude décrites ci-dessus, d'une part, et de la méthodologie adaptée dans le domaine de l'analyse statistique globale (voir chapitre 2.2.2), d'autre part, la comparaison directe dans le temps n'est possible que sur certains aspects. Certains changements dans la pratique peuvent être mis en évidence à un niveau descriptif. Ces observations permettent une évaluation globale de l'évolution des marges de manœuvre (voir chapitre 10). Toutefois, ces résultats ne peuvent être étayés que dans une certaine mesure par les analyses statistiques (contextuelles) pré-

sentées au chapitre 9, étant donné que la présente étude propose des analyses plus détaillées grâce à une méthode affinée. Ces ajustements ont également été effectués en vue d'éventuelles nouvelles enquêtes à l'avenir, de sorte que la comparabilité dans le temps sera assurée pour les enquêtes futures basées sur le même design de recherche. Cette étude sert donc de fondement (*baseline*) pour un suivi cyclique de la politique migratoire cantonale dans les années à venir.

1.4 Structure du rapport et aides à la lecture

Cette étude décrit et analyse la politique et la pratique des cantons en matière de migration. La présentation détaillée des résultats dans la première partie de ce rapport débouche sur une vue d'ensemble analytique. Afin que les chapitres de ce rapport volumineux puissent aisément être lus et compris de manière isolée, elles comprennent intentionnellement certaines redondances. Les conclusions des chapitres résument les principaux résultats.

Tout d'abord, le résumé du rapport donne un aperçu des principales conclusions de l'étude. Dans l'introduction qui suit (ce chapitre 1), les lecteur·trice·s trouveront des renseignements sur le contexte et le questionnement de l'étude, ainsi que sur le cercle des personnes qui ont participé à la préparation du rapport. L'état de la recherche et la méthodologie de l'étude sont présentés au chapitre 2. La lecture des premiers chapitres, notamment du chapitre 2, est importante pour la compréhension de la suivante partie principale du rapport. En combinaison avec les chapitres 1 et 2, tous les chapitres suivants peuvent être lus indépendamment les uns des autres.

Le chapitre 3 présente des portraits statistiques des 26 cantons, accompagnés d'explications à propos des indicateurs présentés. Il s'agit de la version imprimée des portraits cantonaux plus complets disponibles sur Internet, réalisés dans le cadre de ce même projet⁴.

Les chapitres spécifiques (ou « thématiques ») 4 à 8 présentent les résultats de l'étude pour les cinq domaines de pratique examinés – intégration, protection contre la discrimination, asile, admission et naturalisation. Ils doivent être lus et compris comme des « *mappings* » de la pratique dans les domaines respectifs. Chaque chapitre fournit d'abord des informations de base sur le cadre juridique, les acteurs et les structures institutionnelles. Suit une présentation des résultats empiriques pour le domaine concerné et enfin une brève analyse statistique de la pratique en ce qui concerne son inclusivité (sauf dans le chapitre 5). Une conclusion résumant les points essentiels se trouve à la fin de chaque chapitre. Celle-ci peut être lue indépendamment du texte précédent par le/la lecteur·trice pressé.

Le chapitre 9 présente les résultats de l'analyse statistique globale portant sur la mise en œuvre des politiques et pratiques cantonales en matière de migration, au travers des différents domaines. Il renvoie fréquemment au chapitre méthodologique dans l'introduction. Le dernier chapitre 10 revient sur les questions de recherche à l'origine de l'étude et replace les résultats dans leur contexte sociopolitique.

Des tableaux et figures de grande taille, référencées dans les chapitres, ainsi qu'une bibliographie se trouvent en annexe du rapport.

1.5 Équipe de recherche et contributions

Une vaste équipe a collaboré à la présente étude. Dans ce qui suit, les contributions des différentes personnes impliquées sont explicitées.

⁴ La version en ligne des portraits cantonaux peut être accédé par le site internet du nccr – on the move : <https://nccr-onthefmove.ch/knowledge-transfer/portraits-des-cantons>.

Nadja Rinchetti était responsable de l'aspect financier et administratif du projet. Samantha Dunning, Joëlle Fehlmann et Irina Sille ont contribué à l'analyse descriptive des données et à la rédaction des chapitres thématiques. Samantha Dunning a travaillé sur le thème de l'intégration et a rédigé le chapitre 4 correspondant. Joëlle Fehlmann a programmé les questionnaires, travaillé sur le thème de la naturalisation et rédigé le chapitre 8 correspondant. Irina Sille a traduit les questionnaires, travaillé sur le thème de l'asile et rédigé le chapitre 6 correspondant. Didier Ruedin était responsable de l'analyse statistique. Il est l'auteur de toutes les exploitations, indices et modèles et a rédigé le chapitre 9 (avec Johanna Probst).

La coordination générale du projet a été assurée par Johanna Probst. En collaboration avec l'équipe, elle a conçu les questionnaires, coordonné l'enquête, l'analyse des données et la rédaction du rapport. Elle a travaillé sur les thèmes de la protection contre la discrimination et de l'admission, a rédigé les chapitres 5 et 7 correspondants ainsi que les chapitres introductifs 1 et 2, les textes des portraits statistiques cantonaux (chapitre 3) et le chapitre 9 (avec Didier Ruedin). Elle a également travaillé avec Andreas Perret sur les portraits statistiques cantonaux. Andreas Perret a conçu et réalisé les visualisations des portraits cantonaux présentées dans cet ouvrage (chapitre 3), leur version interactive en ligne ainsi que le modèle de données sous-jacent.

Denise Efionayi-Mäder et Gianni D'Amato étaient en charge de la direction et de la supervision générale du projet. Ils sont co-auteurs de la conclusion (10) et ont révisé l'ensemble des autres chapitres du rapport.

1.6 Remerciements

Nous aimerions remercier toutes les personnes et institutions qui ont participé à cette étude et l'ont soutenue de différentes manières.

Tout d'abord, nous remercions les institutions qui ont soutenu financièrement le projet : le nccr – on the move, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), la Commission fédérale des migrations (CFM), le Service de lutte contre le racisme (SLR) ainsi que les cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Neuchâtel, Schaffhouse, Zoug et Zurich (par ordre alphabétique).

L'équipe de recherche est particulièrement reconnaissante au groupe d'accompagnement stratégique, qui comptait les personnes suivantes (par ordre alphabétique) : Michele Galizia (SLR), Nicole Gysin (CdC), Michele Laubscher (SEM), Didier Leyvraz (CDAS), Céline Maye (KID), Lorraine Mérillat (CDAS), Katja Müller (SLR), Simone Prodolliet (CFM), Roger Schneeberger (CCDJP), Angela Zumbrunn (CDAS). Le groupe d'accompagnement a soutenu l'équipe de recherche dans toutes les étapes importantes du projet par des conseils, expertises et des contacts dans les cantons. En outre, les membres du groupe d'accompagnement ont révisé et commenté le manuscrit du rapport.

Dans les échanges avec les cantons, l'équipe de recherche a également été activement soutenue par les conférences et associations spécialisées suivants, auxquelles nous exprimons notre grande gratitude : Association des services cantonaux de migration (ASM), Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), Conférence des autorités de surveillance de l'état civil (CEC), Groupe de contact des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile (CASI).

Nous remercions tout particulièrement les représentant·e·s des autorités cantonales qui ont pris le temps de remplir nos vastes questionnaires malgré la charge de travail élevée. Il s'agit des coordinateur·trice·s en matière d'asile, des délégué·e·s à l'intégration, des directeur·trice·s et collaborateur·trice·s des offices des migrations (en partie aussi des autorités du marché du travail), ainsi que des offices d'état civil. Le projet de recherche n'aurait pas été possible sans leur coopération.

L'équipe de recherche a consulté des expert·e·s des cantons, des organisations de la société civile, de la recherche et de l'administration fédérale tant lors de la conception des questionnaires que lors de la validation des résultats de la recherche préliminaires. Leur expertise était d'une importance capitale pour améliorer la qualité de l'étude et contextualiser les résultats. Nous sommes très reconnaissants aux personnes suivantes : Christin Achermann, Camilla Alberti, Gabriela Amarelle, Jon Peider Arquint, Jean-Thomas Arrighi, Andreas Bamert-Rizzo, Amina Benkais-Benbrahim, Kathrin Buchmann, Natascia Cardinale, Francesca Chuckwunyere, Jean-Pierre Coussa, Jacques de Lavallaz, Prosper Dombéle, Rosita Fibbi, Patricia Ganter Sonderegger, Isabel Garcia, Renata Gäumann, Hakan Gören, Camillus Guhl, Stephan Gürber, Bernhard Gut, Nicole Gysin, Thomas Hächler, Martin Hosek, Nicole Jeanneret, Eva Kiss, Thomas Kunz, Gabriela Küpfer, Stephanie Kurt, Vincenzo Lava, Didier Leyvraz, Alexander Lieb, Anita Manatschal, Fanny Matthey, Céline Maye, Brigitte Minikus, Albin Mosimann, Martin Nyffenegger, Ettore Ricci, Jacques Rossier, Laure Sandoz, Andreas Schmid, Hanspeter Spaar, Marc Spescha, Vit Styrsky, Marcel Suter, Christophe Tafelmacher, Andy Tschümperlin, Patrick von Kaenel, Barbara von Rütte, Alma Wiecken, Urs Zanitti, Kurt Zubler, Josef Zurfluh.

Le nccr – on the move a soutenu cette étude non seulement financièrement, mais aussi grâce aux compétences et à l'expertise de ses collaborateur·trice·s remerciés ci-dessus ensemble avec les autres expert·e·s consultés.

Nos sincères remerciements vont également aux institutions qui ont fourni les données pour les profils cantonaux et l'analyse contextuelle – en particulier l'Office fédéral de la statistique (OFS) et le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

2 Aperçu de la littérature et méthode

2.1 État de la recherche

La littérature scientifique sur les questions de migration, d'intégration et d'inclusion ainsi que sur la conception des politiques locales, nationales et internationales dans ce domaine est très vaste. Elle est le produit de diverses disciplines scientifiques telles que la sociologie, la géographie, les sciences politiques, juridiques et historiques. Le présent chapitre vise à situer la question de recherche de la présente étude dans le cadre de cette importante littérature. Il présente une sélection de résultats de recherche pertinents et définit les termes et concepts utilisés dans le présent rapport. Quatre volets de la littérature sont traités dans des sections distinctes : intégration et inclusivité, la politique migratoire dans les systèmes fédéraux, marges de manœuvre pratiques ainsi que convergence ou contingence de la politique d'intégration.

2.1.1 Intégration et inclusivité

La littérature en sciences sociales utilise divers concepts pour décrire les conditions et les limites du vivre ensemble et de l'appartenance (aux sociétés ou aux nations). Ce chapitre présente brièvement une sélection de concepts afin de définir ensuite ce que nous désignons, dans cette étude, comme pratiques inclusives ou restrictives dans le champ d'action de la politique migratoire.

Une grande partie de la littérature en sciences sociales et politiques emprunte à l'anglais le concept de « *citizenship* ». Au-delà d'une définition étroite au sens de citoyenneté comme appartenance nationale, *Citizenship* s'entend comme la participation des citoyen·ne·s – parfois aussi des résident·e·s étrangers – dans divers domaines de la vie tels que la culture, l'économie, le travail et la politique d'un collectif social ou d'un Etat. Cette participation va de pair avec des droits et des devoirs. *Citizenship* a donc un côté à la fois inclusif et exclusif (Manatschal 2011 ; Eggert et Murigande 2004 : 127 ; Giugni et Passy 1997 : 13 ; Kleger et D'Amato 1995 : 260).

Un concept voisin fréquemment utilisé en français et en allemand est celui d'« intégration », généralement compris comme un processus par lequel les personnes sont impliqués dans des contextes sociaux. Ce concept à l'origine tiré de la sociologie (Peters 1993) est aujourd'hui difficile à dissocier de son utilisation dans le discours politique (à propos de la migration) dans les pays européens d'immigration. Les approches sociologiques distinguent généralement les dimensions suivantes : l'intégration structurelle renvoie à un processus social général qui vise une participation équitable ; l'intégration culturelle renvoie à l'apprentissage de la langue et aux connaissances générales pratiques ; l'intégration sociale renvoie à la participation dans la sphère privée ; l'intégration identificatoire finalement fait référence au sentiment d'appartenance (Esser 1980 ; Schnapper 2007 ; Heckmann 2014 ; Gögercin 2018). Encore plus que la « désintégration », l'« exclusion » est la contrepartie conceptuelle de l'intégration et décrit un processus par lequel une personne ou un groupe est exclu de l'accès ou de la participation aux opportunités, aux ressources ou aux droits (Achermann 2013).

La critique du concept d'intégration est souvent suscité par une approche centrée sur l'idée d'une société majoritaire homogène dans laquelle la migration apparaît comme une déviance à la norme. L'intention derrière le concept d'intégration serait, selon ces critiques, de contrer cette déviance en demandant aux migrant·e·s de s'adapter (Georgi 2015). Bien que les sciences sociales décrivent généralement l'intégration comme un processus mutuel dans lequel la société majoritaire est aussi amenée à changer, il est souvent omis d'explicitement que la pluralisation ne transforme pas seulement les nouveaux, mais en réalité tous les membres de la société. Ainsi, Charim (2018) soutient qu'il n'y a pas de retour possible à une nation homogène imaginée, qui n'aurait toujours été qu'une fiction (de l'Etat-nation). Selon Charim, c'est au contraire la manière dont tous les membres appartiennent à une société qui est en train de changer ; en effet, il n'y aurait plus d'appartenance

évidente à une culture ou société quelle qu'elle soit. En fin de compte, tous les membres doivent donc travailler leur intégration au sein de la société, en confrontation avec d'autres approches et d'autres évidences. Cela peut conduire à des conflits dans la lutte pour le pouvoir sociétal, qui englobe également d'autres dimensions de la pluralisation des modes de vie et de travail, comme par exemple l'orientation sexuelle ou religieuse, selon Charim.

C'est pour ces raisons que certains auteur·e·s préfèrent parler d'inclusion et d'égalité des chances, ou encore de diversité. Dans les écrits pionniers de la théorie de la démocratie, Dahl (1989) décrit l'inclusion comme la capacité des démocraties de s'adresser à tous les peuples et de les impliquer, malgré leur diversité. De manière générale, l'approche privilégiant la notion d'inclusion comprend la pluralisation sociale comme une normalité et met l'accent sur le processus global d'ouverture sociale. L'approche analogue de *Diversity* provenant des États-Unis connote de manière positive la diversité humaine et souligne l'individualité de chaque personne en renonçant aux classifications. Appliqué aux questions de politique migratoire, ce concept pointe le besoin d'une adaptation de la société dans son ensemble aux changements sociaux induits par la migration, ainsi que de la mise en place des conditions nécessaires à la participation et à la compensation des désavantages (Georgi 2015 : 26/27).

Il apparaît clairement que les concepts mentionnés ont une dimension normative et qu'ils sont basés sur des idées divergentes à propos du vivre-ensemble (souhaitable). Dans ce rapport, nous utilisons le terme d'intégration pour désigner l'agenda politique auquel il renvoie – sans porter un jugement de valeur à propos de celui-ci. En effet, certains tenants des sciences sociales ont récemment pris leurs distances avec le concept d'intégration, notamment à la suite de sa récupération par le domaine politique et juridique. En droit migratoire suisse, la notion d'intégration s'est vu attribuer une définition juridique depuis la révision de la LEtr de 2011 (Facchinetti 2012). Elle ne se réfère plus uniquement aux mesures de soutien pour les migrant·e·s présents à long terme, mais est de plus en plus comprise comme un état « mesurable » pouvant entraîner des sanctions en termes de droit au séjour (Amarelle 2012 ; Bigler 2012). Cette évolution se manifeste dans le « modèle graduel d'intégration » (Kurt 2017a) et est désormais matérialisée dans la LEI. Cependant, l'idée d'enregistrer, de mesurer et de quantifier l'intégration en tant qu'état séduit également les sciences sociales. Par exemple, le *Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration* (SVR) définit l'intégration comme « la participation *mesurable* des personnes issues ou non de la migration dans des domaines clés de la vie sociale, tels que l'éducation de la petite enfance, la scolarité, la formation professionnelle, l'accès au marché du travail, la participation aux systèmes d'assurance et de protection sociales et juridiques, jusqu'à la participation politique (dépendant du statut) » (SVR 2010 : 112 et suivantes, mise en évidence et traduction par les auteur·e·s).

D'une part, la politique d'intégration actuelle comprend donc l'intégration comme un *processus* qui doit être encouragé au *niveau sociétal* par des mesures politiques, d'autre part elle le comprend comme un *état* qui peut être, au *niveau individuel*, examiné, mesuré, exigé et sanctionné sur le plan du droit des étrangers, à l'aune d'un catalogue de critères. De ces deux aspects de la conception dominante de l'intégration découle le principe répandu en politique de l'encouragement et de l'exigence (*Fördern und Fordern*) de l'intégration. Cette expression apparaît pour la première fois au niveau fédéral dans la LEtr de l'année 2008. L'intégration des migrant·e·s doit être encouragée avec l'aide de l'Etat, par exemple pour l'acquisition de la langue, mais aussi par l'élimination des obstacles d'accès – en contrepartie, l'Etat attend et exige des efforts d'adaptation et un comportement conforme de la part des migrant·e·s. Le principe de l'encouragement et de l'exigence rend le soutien de l'État conditionnel. Par rapport au contexte suisse, Wicker (2009) écrit que ce principe repose sur la *volonté* individuelle de s'intégrer et pronostique la *capacité* d'intégration de certains groupes en fonction de leur région d'origine. Il en résulterait une division entre d'un côté les immigré·e·s issus de l'UE-AELE jugés capables (et

désireux) de s'intégrer et, de l'autre, les ressortissant·e·s de pays tiers *a priori* plus difficiles à intégrer, qui seraient consécutivement soumis à des restrictions d'immigration respectivement à des exigences plus élevées en matière de « performances d'intégration ».

Dix ans après son ancrage juridique, le principe de l'encouragement et de l'exigence guide toujours largement l'action politique – par ailleurs pas seulement dans le domaine de la migration. Dans le contexte de cette étude, nous considérons ce duo terminologique comme faisant allusion à deux facettes connexes de la politique d'intégration moderne, qui peuvent être accentuées et pondérées différemment – selon le programme politique, mais aussi selon le groupe cible. L'aspect de l'encouragement fait référence au soutien et aux possibilités de participation offerts aux migrant·e·s ; il renvoie ainsi aux facettes inclusives de la politique et de la pratique migratoire. Dans la présente étude, ceux-ci sont principalement abordés dans les sondages sur les politiques d'intégration et d'accueil dans le domaine de l'asile. En revanche, l'aspect de l'exigence se cristallise dans des obstacles et (menaces de) sanctions qui restreignent l'accès à certains avantages ; il décrit les moments restrictifs de la politique migratoire. Le fait d'exiger est ainsi plutôt propre à l'intervention de l'administration (« *Ein-griffsverwaltung* ») et apparaît notamment dans les sondages sur les politiques d'admission et de naturalisation.

Dans leur interaction et leur pondération, l'encouragement et l'exigence définissent la manière dont la société majoritaire et ses institutions rencontrent la population migrante. Ainsi, ces notions nous aident à déterminer ce que nous entendons par une utilisation inclusive ou restrictive des marges de manœuvre pratiques. Comme Wichmann et al. (2011) et Manatschal (2011), nous supposons que les politiques et pratiques de migration et d'intégration peuvent prendre une forme plus ou moins inclusive. Manatschal (2011 : 338, traduction par les auteur·e·s) définit l'inclusivité comme « des degrés variables de facilité ou de difficulté, pour les immigré·e·s, d'accéder aux droits et obligations citoyens complets ». De même, Wichmann et al. (2011 : 12) supposent un « degré d'inclusion » élevé « lorsque les exigences envers les immigrés sont faibles et que l'on concède de nombreuses exceptions ».

Dans le cadre de cette étude, nous considérons l'inclusivité et la restrictivité comme deux pôles du spectre des possibilités s'offrant aux cantons lors de la conception pratique des politiques de migration et d'intégration. Il convient de souligner ici que cette étude ne peut se prononcer sur l'*impact* de l'une ou l'autre tendance. Les résultats de l'enquête se limitent à la description et à l'explication (rudimentaire) de la pratique cantonale, en particulier de son degré d'inclusivité.

Lutz (2017) part du principe que les interventions politiques sont toujours fondées sur des hypothèses quant à leur impact par rapport à un résultat escompté. Il critique l'amalgame entre des idées normatives et analytiques dans l'étude scientifique des politiques d'intégration. Dans ce contexte, Lutz développe une typologie distinguant entre deux approches de politique migratoire, ou encore entre deux « logiques d'intervention » par rapport à l'intégration des migrant·e·s :

- L'approche du multiculturalisme privilégie des interventions politiques qui visent à renforcer les capacités individuelles (*capability*) des migrant·e·s par la création d'opportunités institutionnelles (*opportunities*). Dans l'ensemble, cette approche est axée sur la faisabilité (*feasability*) de l'intégration et comprend l'intégration dans le sens de l'inclusion.
- L'approche de l'assimilationisme privilégie des interventions politiques qui tentent d'orienter les aspirations individuelles (*aspirations*) des migrant·e·s dans une certaine direction, en créant des incitations (*incentives*) institutionnelles. Dans l'ensemble, cette approche est axée sur l'attractivité (*attractiveness*) de l'intégration et comprend l'intégration comme un processus d'adaptation.

La définition de l'inclusivité et de la restrictivité adoptée dans la présente étude s'inspire de cette typologie : notre concept d'inclusivité renvoie à l'approche multiculturaliste et celui de restrictivité à l'approche assimilationniste.⁵ Les deux tendances peuvent être esquissées comme suit⁶ :

Inclusivité

Une pratique inclusive entend favoriser l'intégration des migrant·e·s en facilitant l'accès aux droits et à la participation sociale. Elle repose sur l'idée que l'intégration est une question de possibilités et de ressources individuelles. Concrètement, l'inclusivité se traduit par de faibles obstacles dans l'accès à des avantages, une gestion flexible des exceptions, une mise à disposition large de prestations de soutien et en encouragement intensif de la capacité d'agir individuelle.

Restrictivité

Une pratique restrictive entend favoriser l'intégration des migrant·e·s par le biais d'incitations institutionnelles qui renforcent le comportement souhaité. Elle repose sur l'idée que l'intégration est une question d'aspirations et d'efforts individuels. Concrètement, la restrictivité se traduit par des obstacles élevés dans l'accès aux avantages, une application stricte des règles, une mise à disposition parcimonieuse de prestations de soutien et des offres d'encouragement peu développées ou soumises à conditions.

Dans la littérature internationale, on croise parfois l'idée selon laquelle un faible degré de formalisation, des critères de décision peu transparents et les marges d'appréciation ainsi aménagées indiquent ou favorisent une pratique restrictive (Huddleston 2013). Tout du moins dans le contexte suisse, cette hypothèse ne semble pas justifiée et n'est par ailleurs pas étayée par les résultats de la présente étude. Pour cette raison, le degré de formalisation, respectivement l'ampleur de la marge discrétionnaire, n'est pas pris en compte dans notre définition de l'inclusivité.

2.1.2 La politique migratoire dans les systèmes fédéraux

Alors que la recherche sur les politiques de migration et d'intégration s'est traditionnellement concentrée principalement sur le niveau national, le niveau infranational ou local a attiré davantage d'attention scientifique ces dernières années (tout comme le niveau transnational ou international, voir par exemple Soysal 1994 ; Shaw 2007)⁷. Selon divers auteur·e·s, l'importance des structures infranationales et décentralisées pour la politique migratoire a longtemps été négligée dans l'hypothèse erronée de conditions uniformes au sein d'un même Etat-nation (Laubenthal 2015, Seidle et Joppke 2012, Tränhardt 2011). Aujourd'hui, l'on admet de plus en plus largement que les questions d'appartenance ne sont pas forcément pertinentes par rapport au cadre de référence national. Au contraire, l'identité serait plutôt ancrée au niveau régional ou local qui serait également le niveau pertinent pour les questions d'intégration. En général, le domaine politique de la migration est considéré comme un domaine réglementé et gouverné à différents niveaux (*multi-level governance* ; Hepburn 2011 ; Hepburn et Zapata-Barrero 2014).

Pour diverses raisons, les Etats fédéraux présentent un intérêt particulier pour la recherche sur la migration et la citoyenneté. Suivant Schuck (2000 : 1999, traduction par les auteur·e·s), le fédéralisme est « un système qui

⁵ Les termes d'inclusivité et de restrictivité, ainsi que les concepts du multiculturalisme et de l'assimilationnisme, sont ici utilisés sans jugement de valeur, bien qu'ils soient fortement polarisés dans le débat politique.

⁶ Les définitions esquissées ici négligent l'aspect de l'ouverture de la société d'accueil et de la protection contre la discrimination, parce que ceux-ci n'ont pas pu être pris en compte dans la mesure de l'inclusivité (indice) pour des raisons méthodologiques. Nos tentatives d'inclure ces dimensions dans l'analyse statistique ont échouées par manque de significativité et de robustesse.

⁷ Pour la Suisse, cela n'est qu'en partie vrai car l'encouragement de l'intégration a d'abord été mis en place et étudié dans les villes et cantons (voir Gerber et D'Amato 2005).

divise l'autorité politique entre un Etat national et des entités infranationales sur son territoire, de sorte que les entités nationales et infranationales gouvernent directement les individus relevant de leur juridiction, et qui confère à la fois la citoyenneté nationale et infranationale ». En effet, de nombreux pays d'immigration du Nord sont fondés sur des constitutions fédérales – en plus de la Suisse, c'est par exemple le cas de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Belgique, du Canada et des États-Unis (D'Amato 2015 ; Henkes 2008). Comme la littérature le souligne à maintes reprises, les structures fédérales offrent la possibilité d'élaborer des politiques souples et novatrices qui tiennent compte des réalités migratoires locales (D'Amato 2015 ; Manatschal 2011). Les Etats fédéraux sont parfois décrits comme des « laboratoires » se prêtant à l'expérimentation de différents modèles et au développement de bonnes pratiques. D'autre part, le fédéralisme peut conduire à une discrimination structurelle et à une inégalité de traitement problématique des migrant·e·s en fonction de leur lieu de résidence dans un Etat (Manatschal 2014).

Les Etats fédéraux tracent différemment la frontière entre les tâches de l'Etat (central) et les tâches décentralisées. Traditionnellement, la compétence de l'Etat central comprend l'octroi de la nationalité ainsi que la structuration des relations entre les citoyens et l'Etat par des droits et des devoirs (Hepburn 2011). Ceci n'est que partiellement vrai pour la Suisse, car les trois niveaux sont en effet impliqués dans l'attribution de la nationalité. En ce qui concerne les étranger·ère·s immigrés, le niveau national définit généralement les règles de l'entrée et les conditions du séjour (Laubenthal 2015). Les entités infranationales sont généralement responsables des tâches qui nécessitent une action directe au niveau local (Lopizc et al. 2018 : 290). Ainsi, tous les aspects pratiques de l'arrivée et de l'installation des migrant·e·s – formalisation du séjour, soutien matériel, encouragement de l'intégration – relèvent des autorités infranationales (Manatschal 2014). Conformément au principe du fédéralisme d'exécution typique de la Suisse, le niveau fédéral fournit le cadre juridique, les règles et les normes qui sont ensuite mises en œuvre de manière décentralisée (EKM/CFM 2011).

En Suisse, la pratique de l'encouragement de l'intégration s'est d'abord développée au niveau local dans (certaines) villes et cantons. Ce n'est qu'à la fin des années 1990 que ce domaine a connu une réglementation progressive par la Confédération (Efionayi-Mäder 2018 : 39). Dans d'autres pays, les chercheur·euse·s observent une évolution inverse : plusieurs Etats de l'UE marqueraient actuellement un « revirement local » (*local turn*) des politiques de migration et d'intégration (Scholten et Penninx 2016 ; Hepburn et Zapata-Barrero 2014). Au cours de cette évolution, les pouvoirs législatifs du niveau politique régional et le champ de compétence des structures administratives locales ce seraient étendus (Marks et al. 2008). Selon Hepburn (2011 : 58, traduction par les auteur·e·s), « la constante décentralisation des Etats a doté les gouvernements régionaux d'importants pouvoirs de contrôle sur les politiques sociales, culturelles et économiques, affectant ainsi l'accès des citoyen·ne·s aux droits et prestations publiques ». Cette évolution a entraîné un glissement de certains aspects de la citoyenneté du niveau central vers le niveau infranational.

La tendance observée dans certains pays de l'UE à « décharger » l'Etat-nation du dossier de la politique migratoire ne se fait cependant pas seulement au profit du niveau infranational, mais aussi amplement au profit du niveau supranational (Keating 1988). En effet, le droit européen et international a une influence considérable sur les politiques migratoires nationales. Une tendance à la « ju(ri)diciarisation » et à l'eupéanisation est souvent tenue pour responsable de l'affaiblissement des unités territoriales (cf. par ex. Dörrenbächer et Strick 2019 ; Kurt 2017 ; Wichmann et al. 2011, Joppke 2007b ; Tomei 2001 ; Kaluszynski 2006). Dans ce contexte, la question de la souveraineté nationale (restante) polarise le débat politique. En Suisse, il en va de même pour le débat sur le partage du pouvoir et les marges de manœuvre des cantons. Le fédéralisme suisse est parfois décrit comme une miniature de l'UE (Cattacin 1996, voir aussi Sager et Thomann 2016), où les compétences et l'autonomie du niveau exécutif sont en constante tension avec le pouvoir réglementaire du niveau fédéral.

D'après de nombreux auteur·e·s, les tendances convergentes de la politique migratoire européenne n'aboutissent cependant, au niveau de leur mise en œuvre, qu'à une standardisation limitée (Dörrenbächer et Strick 2019). A ce niveau, d'importantes variations pratiques peuvent encore être observées. Cette question sera désormais approfondie, en considérant en particulier le cas Suisse.

2.1.3 Marges de manœuvre pratiques

Confrontées à une mobilité internationale croissante, les politiques des pays européens ont de plus en plus abordé les questions de migration et d'intégration au cours des dernières décennies. Cette politisation va de pair avec l'élaboration de normes, de règles et de pratiques communes. Joppke (2007b : 39 et suivantes) décrit ceci à l'aide de l'exemple de l'accès à la citoyenneté par naturalisation, qui a évolué d'une « anomalie discrétionnaire » à une « routine fondée sur des règles ». Il est toutefois controversé dans quelle mesure l'adoption de lois et de règlements au niveau supérieur conduit à une unification des *policy outcomes* et des pratiques au niveau local. Des études documentent comment, lors de la mise en œuvre de règles générales, l'utilisation ciblée de marges de manœuvre aussi petites soient-elles, peut conduire à des résultats très différents (voir par ex. Probst 2012 ; Eule 2016). Dans le domaine des politiques de migration et d'intégration, les taux de naturalisation très variables sont régulièrement cités comme indice pour l'influence évidente du niveau de la mise en œuvre (par ex. pour l'Allemagne SVR 2017a). Des divergences importantes s'observent même lorsque l'influence de la composition de la population éligible à la naturalisation est statistiquement neutralisée (Wanner et Steiner 2012).

Si l'on examine les marges de manœuvre du niveau d'application dans le contexte du fédéralisme d'exécution suisse, on constate d'abord que l'autonomie des cantons – et donc aussi le potentiel d'harmonisation – est grande par rapport à d'autres Etats (fédéraux) (Manatschal 2015). Dans une perspective historique, Heim (2018) décrit la création d'une police nationale des étrangers en 1917 comme point de départ du contrôle des migrations au niveau fédéral. Contre la série successive de règlements visant à restreindre progressivement la marge de manœuvre des cantons, ces derniers ont vivement protestés. Wicker (2009 : 36, traduction par les auteur·e·s) décrit « la politique de migration et d'intégration de la Confédération comme relativement uniforme, celle des cantons et des communes – exploitant les possibilités d'interprétation dans le cadre fixé par la Confédération – comme corrélativement hétérogène ». Selon Wicker (2009), la tendance de la politique fédérale à vouloir dépasser la politique des étrangers (« *Fremdenpolitik* ») et élaborer une politique moderne de migration et d'intégration trouve un écho positif au niveau des cantons qui étaient en effet les pionniers des projets, lois, ordonnances et commissions d'intégration.

En 2011, Wichmann et al. font une analyse fondamentale de la mise en œuvre cantonale des (nouvelles) directives fédérales. Malgré des tendances incontestées vers un renforcement de l'encouragement et de la prise en compte de l'intégration, y compris lors de décisions relatives au droit au séjour, l'étude conclut à l'absence d'une véritable systématique dans l'application des critères d'intégration et à une variabilité persistante des pratiques cantonales. Au regard de la juridiciarisation (par la multiplication des lois, ordonnances, directives et de la jurisprudence) et de la mobilité inter-cantonale des migrant·e·s, Fibbi (2012) prédit cependant une évolution de cette situation dans le futur. La référence à la primauté du pouvoir judiciaire dans ce domaine est d'une part justifiée, puisque celui-ci est en effet amené à traiter de plus en plus de questions de droit migratoire. D'autre part, l'influence du Tribunal fédéral sur la politique migratoire ne doit, selon Uebersax (2018), pas être surestimé, puisqu'une partie de la population migrante ne peut emprunter la voie judiciaire jusqu'à cette instance.

Les tendances à la juridiciarisation – au sens d'une multiplication, d'une précision et d'une formalisation des règles par la jurisprudence et l'activité législative de la Confédération – et à une harmonisation consécutive au

sein de la Suisse ne peuvent, dans l'ensemble, guère être mises en doute. Il reste néanmoins incertain si une plus grande densité réglementaire et une marge de manœuvre plus étroite conduiront nécessairement à une homogénéisation de la pratique et, en fin de compte, à des résultats politiques beaucoup plus uniformes. Même lorsque le pouvoir discrétionnaire semble limité, les autorités et services publics disposent d'options d'action qui peuvent aller à l'encontre de la politique envisagée. Comme Eule et Borelli (2018) le soulignent à juste titre, du point de vue des migrant·e·s, non seulement les règles générales mais aussi les processus décisionnels effectifs – durée des procédures, exigences en matière de documents, transparence et possibilités de recours – sont primordiaux. De manière similaire, Huddleston (2013) et Helbling (2010) soulignent (à propos du domaine de la naturalisation) l'importance du déroulement des procédures, des constellations de pouvoir politique et des processus de négociation au niveau local.

Dans le contexte de cette discussion scientifique, la présente étude examine le niveau d'application cantonal afin d'explorer la thèse du maintien d'une marge de manœuvre pratique malgré une marge de manœuvre légale limitée. Elle n'examine en effet pas la politique migratoire dans son ensemble, mais les segments dans lesquels des marges pratiques et discrétionnaires peuvent être identifiées.

2.1.4 Path-dependency, convergence ou contingence de la politique migratoire

L'objectif de cette étude n'est pas seulement de décrire mais aussi d'expliquer (en partie) l'utilisation pratique des marges de manœuvre au sein des politiques migratoires. La pratique observable est dès lors comprise comme résultant de diverses influences. Une question tout à fait à part, qui n'est pas abordée dans la présente étude, est celle des effets sur l'objectif politique visé – dans notre cas, le contrôle de l'immigration et l'intégration des migrant·e·s. Dans ce qui suit, nous présentons la littérature sur la question (pertinente pour cette étude) des facteurs qui façonnent la conception de la politique et de la pratique migratoires.

Comme indiqué plus haut, une branche (plus ancienne) de la recherche observe la politique migratoire principalement au niveau de l'État-nation. Dans les années 1990, cette approche avance l'idée selon laquelle les concepts de citoyenneté sont façonnés historiquement et portent une empreinte nationale. La thèse de Brubaker (1992) est fondamentale dans ce contexte. Elle oppose le *jus-soli* français à la tradition allemande du *jus-sanguini*. Sur la base de cette thèse, la recherche a depuis lors produit des typologies de modèles nationaux d'intégration ou de citoyenneté (Favell 2001) généralement décrits comme stables dans le temps et se perpétuant par eux-mêmes. Ces modèles ont également servi de base à des recherches sur les effets que l'une ou l'autre approche politique produit sur l'intégration des migrant·e·s (Koopmanns 2010).

En tant que pays multilingue, la Suisse fédérale est un cas intéressant pour ce domaine de recherche. En effet, les scientifiques observent, par rapport à la Suisse alémanique, un comportement de vote nettement plus libéral en Suisse romande en matière de politique sociale et des étrangers, ainsi qu'en matière de politique migratoire (Kriesi 1996 ; Danaci 2009). Cette observation est souvent interprétée comme une rupture des mentalités le long du « *Röstigraben* ». Dans son étude de la législation et de la politique d'intégration cantonale, Manatschal (2011 : 348-349, traduction par les auteur·e·s) trouve des preuves pour cette thèse : « Le contexte culturel et linguistique d'un canton et, en relation avec ce facteur, l'attitude de ses citoyen·ne·s envers les immigré·e·s, s'avèrent être le principal prédicteur de la politique cantonale d'intégration ». Suivant les préférences de ses voisins linguistiques, la politique d'intégration de la Suisse romande prendra une forme inclusive-multiculturaliste, tandis qu'en Suisse alémanique, elle prendra une forme davantage restrictive-assimilationniste. Manatschal (2012) interprète le fait que ces schémas se soient perpétués même en période de changement politique, à savoir un renforcement des partis sceptiques à l'égard de la migration, comme témoignant de la stabilité et de la fidélité à la direction suivie (*path-dependency*) des politique d'intégration.

La thèse de la prédominance des modèles nationaux de citoyenneté et des politiques migratoires fidèles à leur orientation initiale (*path-dependent*) a été critiquée par divers auteur·e·s durant la dernière décennie. Joppke (2007a), par exemple, suppose que la politique migratoire des pays européens convergera sous le double leitmotiv de « l'intégration civique » et de la protection contre la discrimination. Cette évolution convergente aurait été alimentée notamment par les attentats perpétrés par des islamistes ayant grandi en Europe. Selon Joppke, d'autres recherches sont nécessaires pour mieux comprendre ces développements dans le contexte des influences de la politique intérieure et étrangère.

Dans un passé récent, il y a eu une demande croissante pour des analyses d'impact et d'évaluations de la politique d'intégration (Garibay 2018) faisant jusqu'à présent largement défaut. Le questionnement autour de l'impact et de la performance des modèles d'intégration (nationaux) respectifs a introduit l'élément normatif dans la discussion scientifique. Il est en outre contesté si le niveau national est l'unité d'observation appropriée pour des analyses d'impact. Cela semble discutable, en particulier dans les Etats fédéraux et compte tenu des tendances à la décentralisation des politiques d'intégration décrites plus haut. Ainsi, Bertossi et al. (2019) critiquent le fait que les approches basées sur l'idée des modèles nationaux risquent d'ignorer non seulement les variations infranationales des politiques mais aussi le niveau local de leur mise en œuvre. Gregurovic et al. (2018) contestent aussi une manière de pensée « homogénéisante » en termes de modèles, qui se manifesterait, par exemple, dans les analyses axées sur l'État-nation, telles que celles du *Migration Policy Index* (MIPEX). Selon Gregurovic et al., ce type d'analyses négligent les facteurs contextuels, en particulier la taille et la composition de la population migrante.

Bien que la recherche se rapportant au niveau national ne soit pas en soi illégitime, une vision différenciée de l'interaction entre les multiples niveaux d'élaboration des politiques semble appropriée – aussi pour prendre dûment en compte les facteurs contextuels dans l'explication des différences. La présente étude relève ce défi en examinant les marges de manœuvre des cantons sur le plan pratique et en tentant de comprendre et d'expliquer les tendances observables dans le contexte structurel des cantons. La méthode utilisée à cette fin est décrite dans le chapitre suivant.

2.2 Méthode

2.2.1 Sondage auprès des cantons

Le design de recherche de cette étude s'inspire de celui de l'étude de Wichmann et al. (2011), mais l'approfondit à certains égards dans le but d'une analyse globale plus fine et plus solide. Un sondage exhaustif auprès des 26 cantons sur quatre thèmes – asile, naturalisation, intégration et admission – constitue la base empirique principale de cette étude. Pour élaborer les quatre questionnaires thématiques, l'équipe de recherche s'est appuyée sur les instruments empiriques de l'étude de Wichmann et al. (2011), mais les a modifiés et complétés à plusieurs endroits afin de tenir compte de la situation actuelle (voir chapitre 1.2). Chacun des quatre questionnaires thématiques a été soumis à un groupe d'expert·e·s des cantons et discuté de manière critique au sein de ces groupes.

En concertation avec le groupe d'accompagnement stratégique de cette étude et les expert·e·s, l'équipe de recherche a délibérément choisi la fin de l'année 2017 comme moment de référence du sondage. Ainsi, les modifications législatives entrées en vigueur au 1.1.2018, notamment en droit de la nationalité et en droit des étrangers, ont été exclues, à quelques exceptions près. L'argument principal en faveur de cette décision est l'intérêt central de cette étude pour la *pratique* des cantons : étant donné que la pratique administrative par rapport aux directives fédérales ne se cristallise qu'avec le temps, celle-ci, compte-tenu des nouvelles exigences, n'aurait pas été suffisamment manifeste au moment prévu de l'enquête pour être saisie empiriquement.

En outre, il a été jugé important de documenter la situation *avant* l'introduction des changements et de créer ainsi une base de comparaison (*baseline*) en vue d'éventuelles enquêtes futures.

En avril 2018, les autorités compétentes de chaque canton ont reçu les questionnaires programmés via un logiciel de sondages en ligne (*Qualtrics*). Le questionnaire sur l'asile a été envoyé aux coordinateur·trice·s de l'asile de tous les cantons, le questionnaire sur la naturalisation à la direction de tous les offices cantonaux de l'état civil, le questionnaire sur l'intégration à tous les délégué·e·s cantonaux à l'intégration et le questionnaire sur l'admission à la direction de tous les offices cantonaux des migrations. Les quatre questionnaires thématiques contenaient un bloc de questions identique, saisissant des données clés à propos de l'office répondant et comprenant des questions sur la manière dont l'office appréhende l'ouverture institutionnelle et la diversité. La (protection contre la) discrimination a ainsi été traitée en tant que question transversale vis-à-vis de toutes les autorités consultées. Dans certains cantons, plusieurs des services adressés sont affiliés à la même autorité. Dans les questionnaires, il a été demandé que les données du canton soient saisies une seule fois par le ou la collaborateur·trice compétent·e. Afin d'augmenter le taux de réponse, l'enquête a été annoncée par les comités spécialisés pertinents. De plus, les offices contactés ont reçu des rappels et, si nécessaire, un report du délai.

Le taux de réponse et leur complétude ont été très satisfaisants. Les questionnaires sur l'asile⁸ et sur l'intégration⁹ ont été retournés par respectivement 22 cantons, ceux sur la naturalisation¹⁰ et sur l'admission¹¹ par respectivement 25 cantons. Au total, nous disposons donc de 94 questionnaires exploitables.

Afin de les valider, les premiers résultats descriptifs à propos des quatre domaines ont été discutés en novembre et décembre 2018 avec des expert·e·s des cantons, de l'administration fédérale, de la société civile et des milieux scientifiques. Les interprétations et informations contextuelles livrées à cette occasion par les expert·e·s ont été incluses dans l'analyse finale. Dans les chapitres consacrés aux différents domaines thématiques, les informations tirées de ces discussions sont signalées en gardant l'anonymat des expert·e·s consultés, qui sont cependant cités dans les remerciements.

2.2.2 Analyses statistiques

Les chapitres 4 à 8 présentent en premier lieu l'analyse descriptive des données recueillies. Pour une analyse complète et généralisante des résultats issus des sous-domaines, les données ont été soumises à diverses analyses de régression à l'aide d'un programme statistique (*R*) et résumées dans une série d'indices. Quatre indices thématiques et un indice global basé sur ces derniers mesurent l'inclusivité de la pratique cantonale (« indice d'inclusivité »)¹² (voir chapitre 9). Un autre indice décrit le degré d'autonomie revenant au niveau communal dans un canton donné (« indice d'autonomie communale »). Ces indices empiriques sont présentés dans les chapitres thématiques (4 à 8) et dans le chapitre sur l'analyse globale (9).

Les indices sont construits de la manière suivante : parmi les variables (questions du questionnaire), nous présélectionnons celles qui, selon des considérations logiques, sont pertinentes pour la grandeur à mesurer (inclusivité ou autonomie communale) et les codons de manière correspondante. Nous vérifions ensuite les

⁸ Les cantons BL, FR, JU et TG n'ont pas rempli le questionnaire sur l'asile.

⁹ Les cantons AI, BE, OW et SZ n'ont pas rempli le questionnaire sur l'intégration.

¹⁰ Le canton TG n'a pas rempli le questionnaire sur la naturalisation.

¹¹ Le canton du VS n'a pas rempli le questionnaire sur l'admission.

¹² Pour chacun des quatre domaines, un indice mesurant l'inclusivité de la pratique a été élaboré. Le domaine de la protection contre la discrimination forme ici une exception : aucun indice n'a pu être établi pour ce domaine en raison du manque de significativité de l'analyse statistique. Les quatre autres indices partiels sont présentés à la fin de chaque chapitre : indice d'intégration (voir chapitre 4), indice d'asile (voir chapitre 6), indice d'admission (voir chapitre 7), indice de naturalisation (voir chapitre 8).

corrélations statistiques entre ces variables et leur significativité¹³. La pertinence et la cohérence des indices ainsi construits est finalement confirmée par le test de Cronbach¹⁴. Les indices attribuent à chaque canton une valeur décrivant sa pratique par rapport à la grandeur mesurée.

Dans une autre étape d'analyse successive, il s'agissait de mettre en perspective les observations empiriques avec le contexte structurel des cantons. Afin de décrire la situation structurelle des cantons et d'en tenir compte dans l'analyse, l'équipe de recherche a compilé un jeu de données provenant de différentes sources secondaires¹⁵. Celui-ci contient des indicateurs sur la structure de la population, la situation économique, le paysage politique ainsi que des indicateurs spécifiques à l'intégration, les mouvements migratoires et les nationalités représentées au sein de la population résidente. Ces données contextuelles sont présentées en ligne sous forme de portraits cantonaux interactifs ; des résumés¹⁶ de ces portraits se trouvent au chapitre 3 du présent rapport.

Afin de les mettre en perspective avec les données recueillies par cette étude, les indicateurs contextuels ont d'abord été agrégés en trois dimensions dans le cadre d'une analyse des composantes principales. L'analyse des composantes principales examine empiriquement quels indicateurs sont corrélés entre eux et, ce faisant, ne s'oriente *pas* sur le contenu des variables (procédé inductif). Ainsi, des variables relevant de différents thèmes peuvent corrélérer fortement, bien que leur relation ne paraisse pas logique. Par exemple, un coefficient Gini élevé, qui signifie une grande inégalité de richesse, ne peut pas généralement être considéré comme un indicateur pour une économie prospère. Toutefois, si l'on examine les cantons suisses, on constate une corrélation évidente avec d'autres indicateurs qui mesurent, eux, indubitablement la prospérité économique.

L'interprétation des résultats de l'analyse des composantes principales – et en particulier l'attribution de labels aux dimensions identifiées – a été effectuée par les chercheur·euse·s. L'analyse a identifié trois dimensions qui décrivent le contexte cantonal. Suivant notre interprétation, nous leur avons attribué les intitulés suivants¹⁷ :

- *Indice de population* : Des corrélations positives s'observent entre la croissance démographique, la proportion d'étranger·ère·s, la proportion de personnes issues de la migration, la proportion de la population urbaine, le taux de naturalisation standardisé, le taux de chômage, la proportion de mariages mixtes et la proportion de citoyen·ne·s suisses avec diplôme du degré tertiaire. L'indice qui en résulte est très cohérent (Cronbach Alpha : 0,92). Nous interprétons des valeurs d'indice élevées comme indiquant une composition typiquement urbaine de la population du canton.
- *Indice économique* : Des corrélations positives s'observent entre le PIB par habitant, la contribution à la péréquation fiscale, le revenu médian, le coefficient Gini (grande inégalité de richesse au sein de la population), la part d'étranger·ère·s avec diplôme du degré tertiaire. L'indice qui en résulte est très cohérent (Cronbach Alpha : 0,87). Nous interprétons des valeurs d'indice élevées comme indiquant une économie cantonale prospère.

¹³ Les variables contenues dans les différents indices sont énumérées dans l'Annexe 7.

¹⁴ Le test de Cronbach indique la validité d'un indice statistique (cohérence interne) ; plus la valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées entre elles. Une valeur au-dessus de 0.7 est considérée comme indiquant que les variables mesurent le même concept, validant ainsi la robustesse de l'indice statistique.

¹⁵ Sources de données : Office fédéral de la statistique (OFS), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), Administration fédérale des finances (AFF), Administration fédérale des contributions (AFC).

¹⁶ Les portraits cantonaux peuvent être consultés par le site du nccr – on the move : <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/portraits-des-cantons>.

¹⁷ Des informations détaillées sur les variables de contexte individuelles figurent dans le Glossaire.

- *Indice politique* : Des corrélations positives s’observent entre des résultats de vote libéraux envers la migration, une orientation libérale envers la migration de la législative et une orientation libérale envers la migration de l’exécutif. Les résultats des votes concernent quatre votations entre 2009 et 2017¹⁸. L’orientation des pouvoirs législatif et exécutif a été déterminée sur la base de leur composition selon les partis politiques, la position de chaque parti étant basée sur une analyse de contenu des programmes nationaux des partis (Ruedin et Morales 2019). L’indice qui en résulte est très cohérent (Cronbach Alpha : 0,85). Nous interprétons des valeurs d’indice élevées comme indiquant un paysage politique libéral envers la migration dans le canton.

Ces trois indices contextuels – population, économie et politique – sont utilisés dans l’analyse contextuelle. Celle-ci a pour but d’expliquer les indices empiriques basés sur nos résultats d’enquête (variables dépendantes) par les indices contextuels décrits ci-dessus (variables indépendantes). L’analyse contextuelle utilise une méthode statistique procédant au calcul de modèles de régression (voir encadré). Les modèles sont présentés graphiquement et commentés dans les chapitres correspondants.

Modèles statistiques de régression – indications pour la lecture des graphiques

Un modèle de régression permet d’estimer l’influence d’une variable indépendante sur une variable dépendante, en neutralisant l’effet d’autres variables indépendantes potentiellement liées à celle en question. Par un calcul statistique, le modèle conçoit deux cantons (fictifs) ayant la même valeur sur deux des variables indépendantes (par exemple : économie et population) et montre l’effet « restant » de la troisième (selon l’exemple : politique) sur la variable dépendante (par exemple : inclusivité). Il indique donc l’impact *toutes choses égales par ailleurs* d’une variable sur une autre. L’impact relatif est exprimé par un coefficient dont une valeur proche de 0 indique un impact nul et des valeurs proches de ± 1 un impact important.

Les représentations graphiques des résultats des modèles de régression sont à lire de la manière suivante : La variable dépendante (ici indices thématiques) est énoncée dans le titre du graphique ; les variables indépendantes (ici indices structurels) sont énoncées dans la légende à gauche. La position du point noir (coefficient) par rapport à la ligne verticale du zéro indique comment la caractéristique respective est corrélée avec la variable dépendante: un point à droite de la ligne zéro signifie une corrélation positive, un point à gauche de la ligne signifie une corrélation négative, un point proche de, voire sur la ligne zéro signifie qu’il n’y a pas de lien statistique important entre les deux variables. Le trait accompagnant le point noir (coefficient) indique un intervalle de crédibilité de 95% et renseigne donc sur l’incertitude de l’estimation du résultat : plus le trait est long, moins le résultat est sûr.

¹⁸ Interdiction des minarets (2009), Loi sur l’asile (2013), Initiative « Contre l’immigration de masse » (2014), Naturalisation facilitée de la troisième génération d’étrangers (2017). Les quatre initiatives sélectionnées ont chacune un rapport thématique avec l’un des quatre domaines politiques examinés dans cette étude.

3 Portraits cantonaux statistiques

3.1 Notes explicatives

Les profils statistiques donnent un aperçu comparatif de la situation structurelle des cantons, avec un accent porté sur le champ thématique de la migration.

Les chiffres-clefs comprennent des indicateurs démographiques et économiques généraux, ainsi que sur les attitudes politiques à l'égard de la migration. Certains indicateurs sont ventilés par catégorie de personnes¹⁹, de sorte que la population étrangère, la population issue de la migration ou la population née à l'étranger peut être comparée au groupe complémentaire correspondant (citoyen·ne·s suisses, population non issue de la migration, population née en Suisse). Le taux de naturalisation standardisé doit être compris comme reflétant la perméabilité et l'ouverture du concept de citoyenneté des cantons.

Trois graphiques montrent l'évolution temporelle du solde migratoire international de la population résidente permanente, les motifs d'immigration de la population immigrée et la composition de la population résidente permanente étrangère selon les groupes nationaux.

Tous les indicateurs présentés se réfèrent à la date d'observation de cette étude : dans la mesure où ils étaient disponibles au moment de la préparation des portraits, les chiffres pour l'année 2017 sont présentés ; cependant, certains indicateurs se réfèrent à des années antérieures pour des raisons de disponibilité des données.

Les valeurs du canton présenté sur la page correspondante sont indiquées en vert. A des fins de comparaison, les valeurs des autres cantons (barres ou lignes grises) et de la Suisse dans son ensemble (barres ou lignes rouges) sont rendues visibles²⁰. Les courts textes introductifs résument le portrait statistique cantonal. Ce faisant, ils se réfèrent systématiquement à la comparaison avec les autres cantons suisses. Les portraits cantonaux sont précédés d'un portrait de la Suisse dans son ensemble, selon les indicateurs sélectionnés.

Les indicateurs présentés ci-dessous sont extraits de la version en ligne plus complète des portraits cantonaux²¹. Lors de l'utilisation de ce matériel statistique, il convient de noter que les chiffres permettent toujours de tirer plusieurs conclusions et sont influencés par de nombreux facteurs. Pour cette raison, il convient d'éviter les interprétations mono causales. Le lecteur trouvera ci-dessous des informations détaillées sur le contenu, la valeur de référence, la période et la source de données des indicateurs présentés dans les portraits cantonaux.

3.2 Descriptif des indicateurs

Evolution démographique

Evolution de la population résidente permanente en pourcent entre 2011 (moment de l'étude Wichmann et al.) et 2017 ; source : OFS, STATPOP. La population résidente permanente comprend, selon la définition de l'OFS, « les Suisses ayant leur domicile principal en Suisse et les étrangers au bénéfice d'une autorisation de résidence d'une durée minimale de 12 mois ou séjournant en Suisse depuis au moins 12 mois (livrets B/C/L/F ou N ou livret du DFAE, à savoir les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille) ». Elle se compose donc de la population résidente permanente étrangère et suisse.

¹⁹ Le choix des catégories de personnes est notamment déterminé par la disponibilité des données.

²⁰ Il faut tenir compte du fait que les valeurs moyennes pour la Suisse sont fortement influencées par des valeurs extrêmes de certains cantons.

²¹ Les portraits cantonaux en ligne sont accessibles par le site internet du nccr – on the move : <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/portraits-des-cantons>.

Age moyen selon la nationalité

Age moyen de la population résidente permanente suisse resp. étrangère (2016) en années ; source : OFS, STATPOP.

Part de femmes selon le statut migratoire

Part de femmes parmi la population résidente permanente non-issuée resp. issue de la migration (2017) en pourcent ; source : OFS, Relevé structurel.

Part de femmes selon la nationalité

Part de femmes parmi la population résidente permanente suisse resp. étrangère (2017) en pourcent ; source : OFS, STATPOP.

Population urbaine

Part de la population résidant dans l'espace à caractère urbain (selon la typologie territoriale de l'OFS) en pourcent (2017) ; source : OFS, STATPOP. Selon la typologie territoriale 2012 de l'OFS, l'espace à caractère urbain comprend les communes d'agglomérations, les communes-centres hors agglomération et les communes multi-orientées.

Population issue de la migration (Origine ≠ CH)

Pourcentage de personnes issues de la migration parmi la population résidente permanente de 15 ans ou plus (2016) ; source : OFS, ESPA. Selon la définition de l'OFS du statut migratoire, la population issue de la migration comprend « les personnes de nationalité étrangère ou naturalisées – à l'exception de celles nées en Suisse et dont les deux parents sont nés en Suisse – ainsi que les Suisses à la naissance dont les deux parents sont nés à l'étranger ».

Population étrangère (Nationalité ≠ CH)

Part de la population résidente permanente étrangère parmi la population résidente permanente totale (2017) en pourcent ; source : OFS, STATPOP.

Double nationalité

Part de personnes parmi la population résidente permanente de 15 ans ou plus ayant une autre nationalité en plus de la nationalité suisse (2016) en pourcent ; source : OFS, Relevé structurel.

Produit intérieur brut (PIB)

Produit intérieur brut par habitant·e en CHF (2015); source : OFS, Comptes nationaux.

Péréquation financière

Indice de ressources (potentiel de ressources par habitant·e comparé à la moyenne suisse) selon l'Administration fédérale des finances (2018) en points d'indice ; source : AFF.

Revenu médian

Revenu médian imposable selon la statistique de l'impôt fédéral direct (2014) en CHF ; source : AFC. Le revenu médian divise les revenus de toutes les personnes physiques soumises à l'impôt fédéral direct en Suisse en deux parts égales: 50% des revenus sont supérieurs à cette valeur, 50% y sont inférieurs.

Inégalité

Coefficient Gini (0 - 1) du revenu médian imposable, calculé dans le cadre du projet FNS Sinergia Nr. 130648 (2014) ; source : AFC. Le coefficient Gini indique la répartition inégale des revenus ; une valeur d'indice de 1 signifie une inégalité maximale et une valeur de 0 une égalité parfaite de la distribution des revenus.

Chômage

Taux de chômage selon SECO (2017) en pourcent; source : SECO/OFS. Selon le SECO/OFS, le taux de chômage présente la part des chômeur·euse·s inscrits (« personnes annoncées auprès des offices régionaux de placement, qui n'ont pas d'emploi et qui sont immédiatement disponibles en vue d'un placement, indifféremment du fait qu'elles touchent ou non une indemnité de chômage ») parmi le nombre total de personnes actives.

Soldes migratoires

Solde migratoire international et intercantonal de la population résidente permanente (entrées - sorties, 1999-2017) en personnes pour 1'000 habitant·e·s ; source : OFS, STATPOP.

Motif d'immigration

Motifs d'immigration de la population immigrante étrangère (hommes/femmes) selon catégories du SEM (2017) en pourcent ; source : SEM, Symic (données de flux). Motifs d'immigration classifiés comme suit :

- Asile : personnes qui, par l'obtention d'une autorisation de séjour, passent du domaine de l'asile vers le domaine des étrangers (réfugié·e·s reconnus après octroi de l'asile, régularisation selon le droit des étrangers ou régularisation pour cas de rigueur suite à une procédure d'asile).
- Formation : personnes ayant obtenu une autorisation de séjour pour formation et formation continue en Suisse (élèves, étudiant·e·s, doctorant·e·s etc.).
- Famille : personnes ayant obtenu une autorisation de séjour dans le cadre du regroupement familial (regroupement familial de suisse·sse·s, d'étrangers·ères mariés à un·e suisse·sse et d'étrangers·ères).
- Travail : personnes ayant obtenu une autorisation de séjour pour l'exercice d'une activité lucrative contingentée ou non contingentée.
- Autres : personnes ayant obtenu une autorisation de séjour sans activité lucrative et personnes de la catégorie « autres entrées » du SEM (cas de rigueur relatifs au droit des étrangers, autorisations de séjour au motif d'un intérêt public important, retours en Suisse etc.).

Nationalités principales

Les huit nationalités les plus fortement représentées au sein de la population résidente permanente étrangère du canton en chiffres absolues, comparé au nombre total de personnes de ces nationalités en Suisse (2017) ; source : SEM, Symic (données de stock).

3.3 Portrait statistique de la Suisse

Après une hausse progressive du solde migratoire depuis le début du siècle, une baisse se dessine dès 2015. Entre 2011 et 2017, la population résidente permanente croît de 7%. Alors que l'âge moyen des Suisses s'élève à 43 ans, la population étrangère est en moyenne nettement plus jeune (36 ans). La part de femmes est identique au sein de la population issue et non-issu de la migration (50,6%). Un quart de la population résidente permanente n'a pas la nationalité suisse ; la part de personnes issues de la migration s'élève à presque 37%. Selon

la définition de l'OFS, 84% de la population résidente vit dans l'espace urbain (comprenant les communes d'agglomération).

Le PIB par habitant de la Suisse s'élève à 79'000 CHF. Cette moyenne suisse cache une hétérogénéité cantonale importante puisque le PIB par habitant est particulièrement élevé dans un petit nombre de cantons. 47% des étrangers·ères immigrant en Suisse viennent pour des motifs professionnels. La famille est le deuxième motif d'immigration le plus important, suivi de la formation et de l'asile.

Le 39% de la population étrangère résidante en Suisse est issue des pays voisins. Le reste se répartit, par ordre décroissant, entre les pays de l'UE-AELE non limitrophes, les pays européens non membres de l'UE-AELE et les autres pays du monde. Le plus important groupe d'étranger·ère·s est celui des citoyen·ne·s italiens, immédiatement suivi par les citoyen·ne·s allemands et portugais.

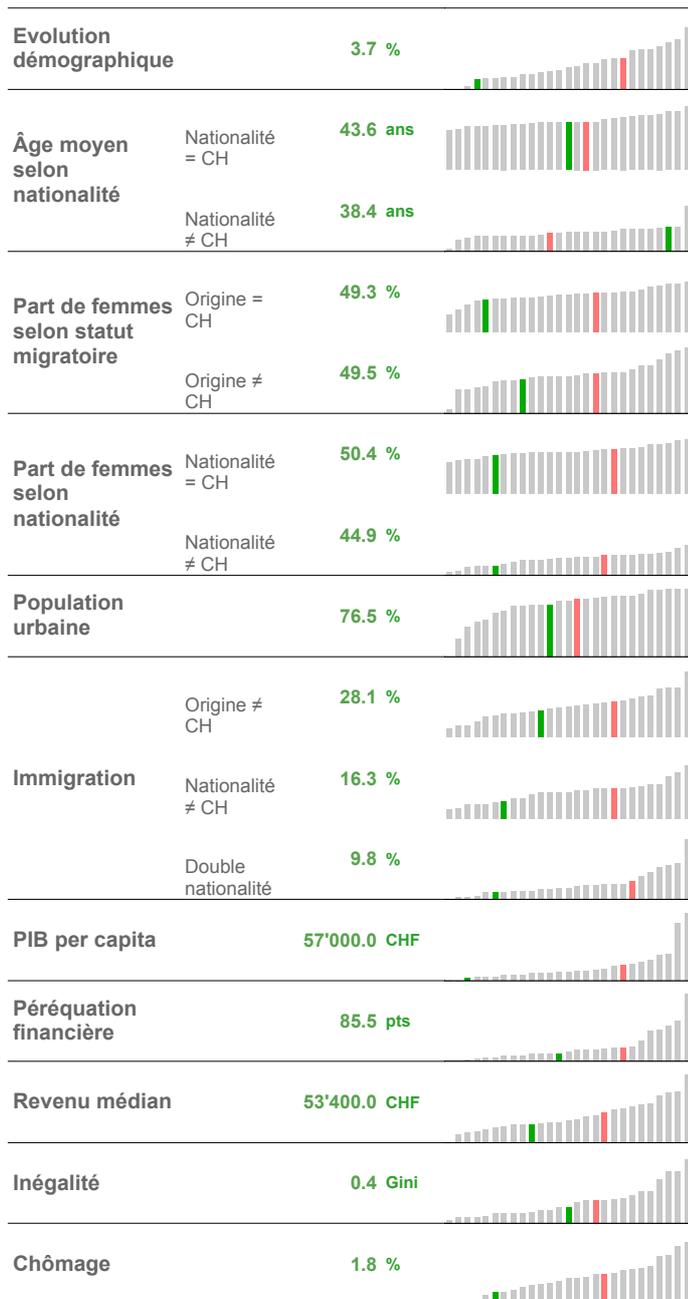
3.4 Portraits des 26 cantons

(voir pages suivantes)

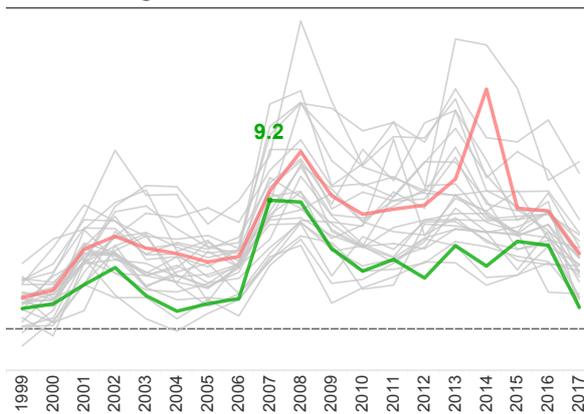
Appenzell Rhodes-Extérieures

Le canton d'AR se distingue par une faible croissance démographique et de faibles apports démographiques dus à la migration. En 2017, son solde migratoire atteint le plus bas niveau de Suisse. Au niveau des indicateurs économiques, AR se situe en-dessous de la moyenne suisse et affiche des taux de chômage et d'aide sociale particulièrement bas. Le pourcentage de personnes issues de la migration dont la langue principale est une langue nationale est plus élevé que pour la plupart des cantons, ceci s'expliquant par la forte présence de personnes de nationalité allemande, italienne et autrichienne. En outre de la migration de travail issue des pays voisins, on note en comparaison nationale une proportion importante de migrant·e·s provenant de l'asile.

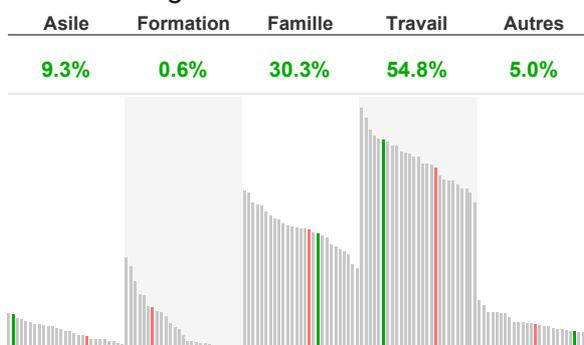
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

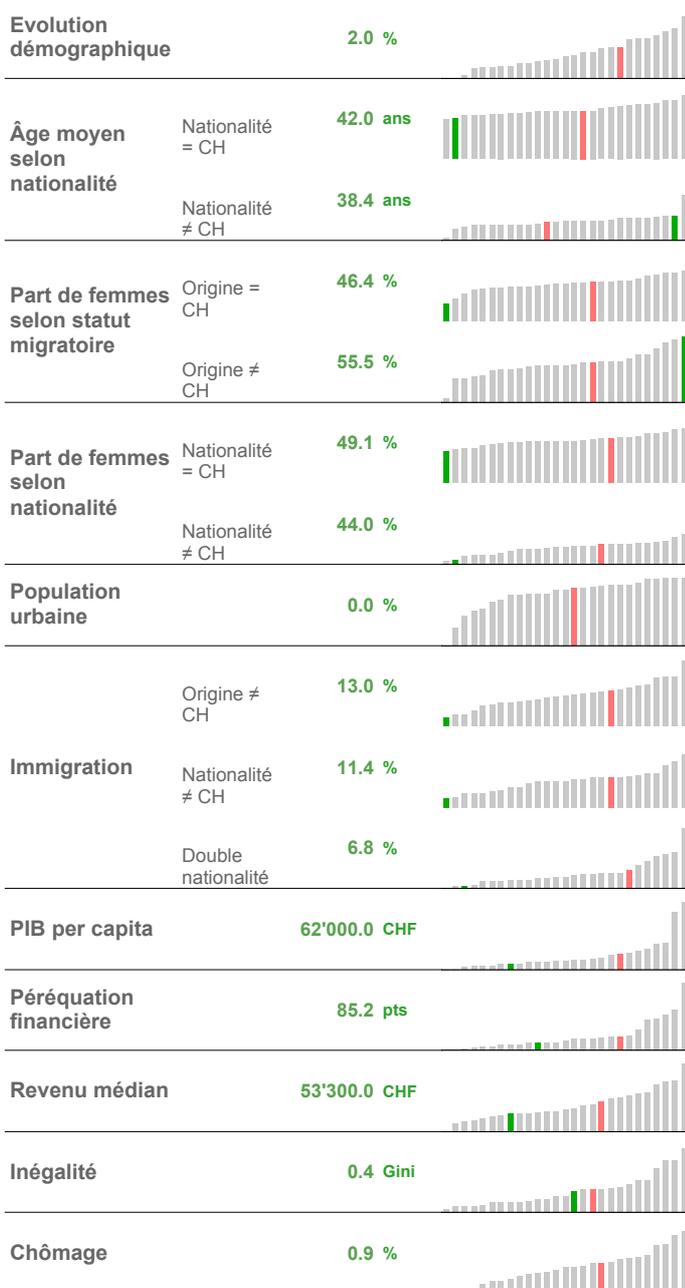
Total CH

Allemagne	2 607	611 570
Italie	932	638 734
Portugal	640	536 024
Autriche	623	26 677
Serbie	533	54 375
Turquie	324	110 925
Kosovo	323	224 079
Bosnie-Herzég..	269	3 272

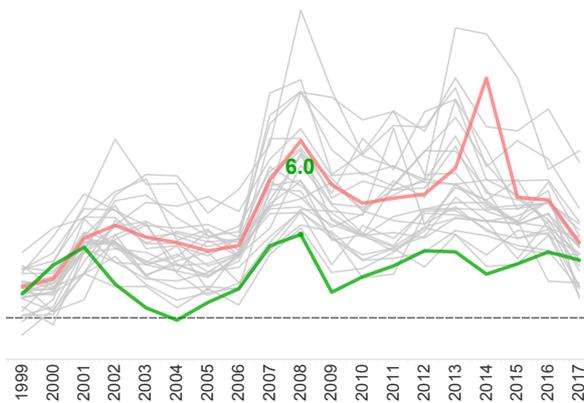
Appenzell Rhodes-Intérieures

Le demi-canton d'AI affiche une croissance démographique parmi les plus faibles de Suisse et une population exclusivement rurale. Il se démarque par une population suisse particulièrement jeune et une population étrangère particulièrement vieillissante. AI présente une faible proportion d'étranger-ère-s et de personnes issues de la migration. La part de femmes est élevée parmi la population issue de la migration mais faible parmi celle non-issu de la migration. Son PIB par habitant est en dessous de la moyenne suisse et son taux de chômage particulièrement faible. On note un taux d'aide sociale nettement plus élevé parmi la population née à l'étranger que parmi celle née en Suisse. Les votant-e-s de AI font preuve d'une position particulièrement conservatrice face à la migration et le taux de naturalisation standardisé est très faible. Les étranger-ère-s vivant en AI sont majoritairement de nationalité allemande, mais aussi italienne et bosnienne.

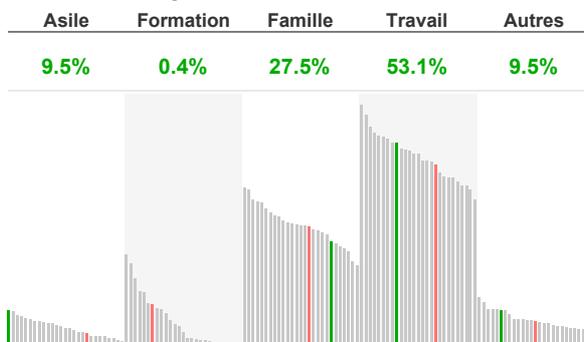
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

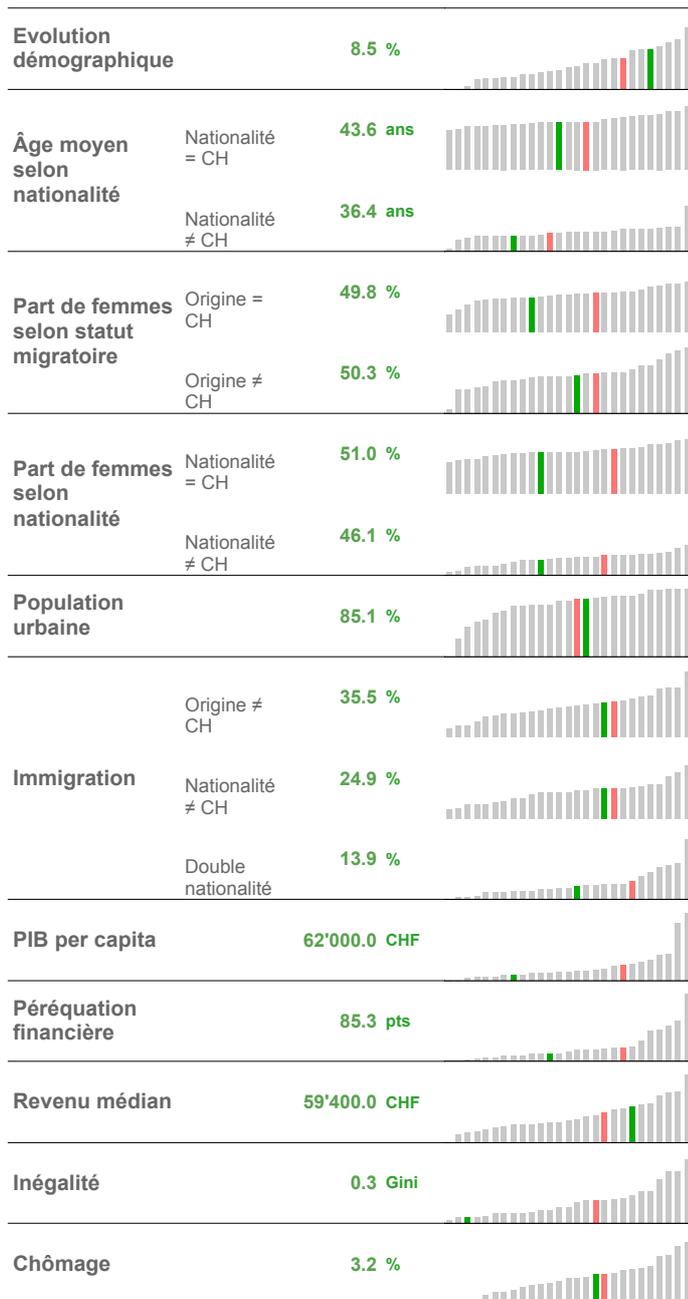
Nationalité	Nombre	Total CH
Allemagne	365	611 570
Portugal	223	536 024
Bosnie-Herzég..	220	3 272
Italie	123	638 734
Autriche	117	26 677
Espagne	96	156 381
Erythrée	70	1 031
Serbie	67	54 375

nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

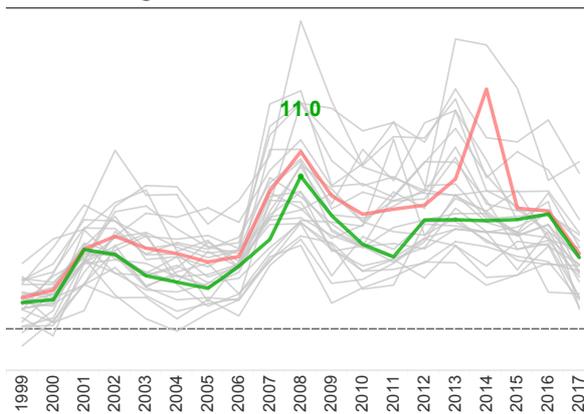
Argovie

Le canton d'AG présente en général des indicateurs assez proches de la moyenne suisse. Il montre une croissance démographique soutenue et un PIB par habitant plutôt bas. Le taux d'aide sociale de la population née à l'étranger est équivalente à celle née en Suisse et assez bas. Les votant-e-s d'AG affichent une attitude conservatrice envers la migration et le taux de naturalisation standardisé est relativement bas. Avec un solde migratoire très semblable au niveau suisse, ce canton accueille une population étrangère dont le motif d'immigration est avant tout professionnel et familial. La population étrangère résidente est issue des pays voisins de la Suisse (notamment l'Allemagne) mais aussi de pays européens non-membres de l'UE-AELE tels que le Kosovo et la Turquie.

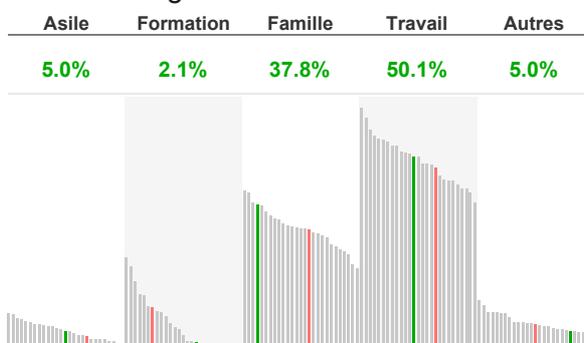
Chiffres clés



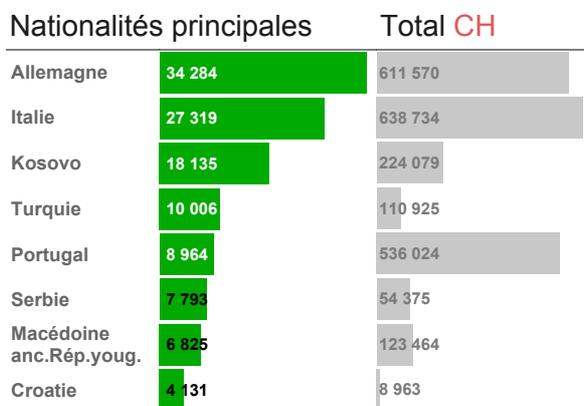
Soldes migratoires



Motif d'immigration



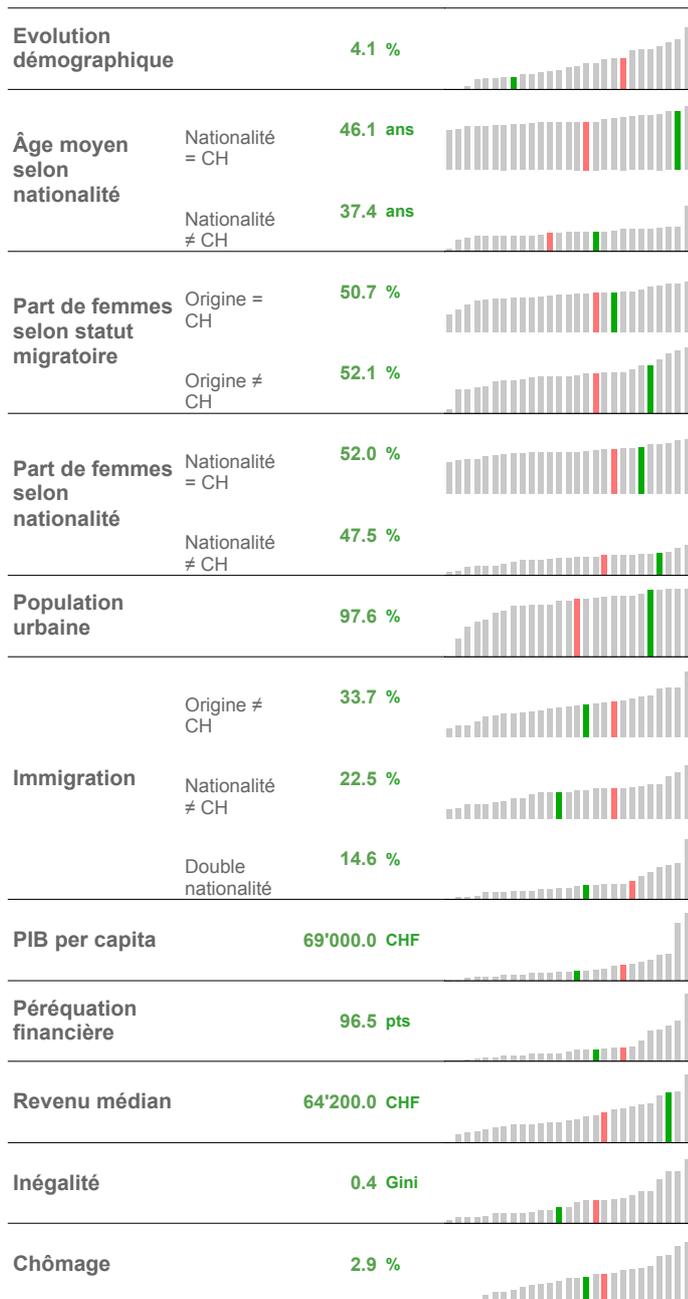
Nationalités principales



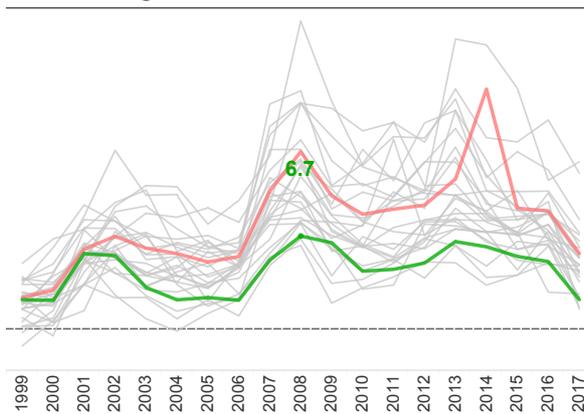
Bâle-Campagne

La quasi-totalité de la population de BL vit dans l'espace urbain (agglomération). On y observe une croissance démographique plutôt faible et une moyenne d'âge élevée, notamment parmi la population suisse. La part d'étrangers nés et de personnes issues de la migration est légèrement inférieure à la moyenne suisse. Alors que le PIB par habitant de BL se situe en dessous du PIB moyen, son revenu médian est l'un des plus élevés de Suisse. Les taux de chômage et d'aide sociale du canton sont assez représentatifs des taux nationaux. Les citoyen-ne-s de BL affichent une position envers la migration légèrement plus conservatrice que la moyenne suisse. Le taux de naturalisation standardisé est très bas. BL se différencie par une importante immigration familiale et une forte représentation des pays voisins, notamment l'Allemagne et l'Italie.

Chiffres clés



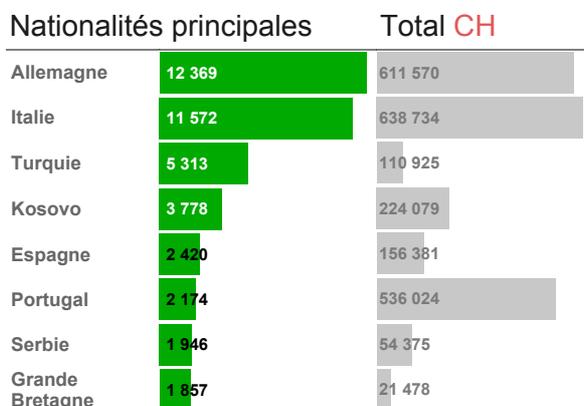
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

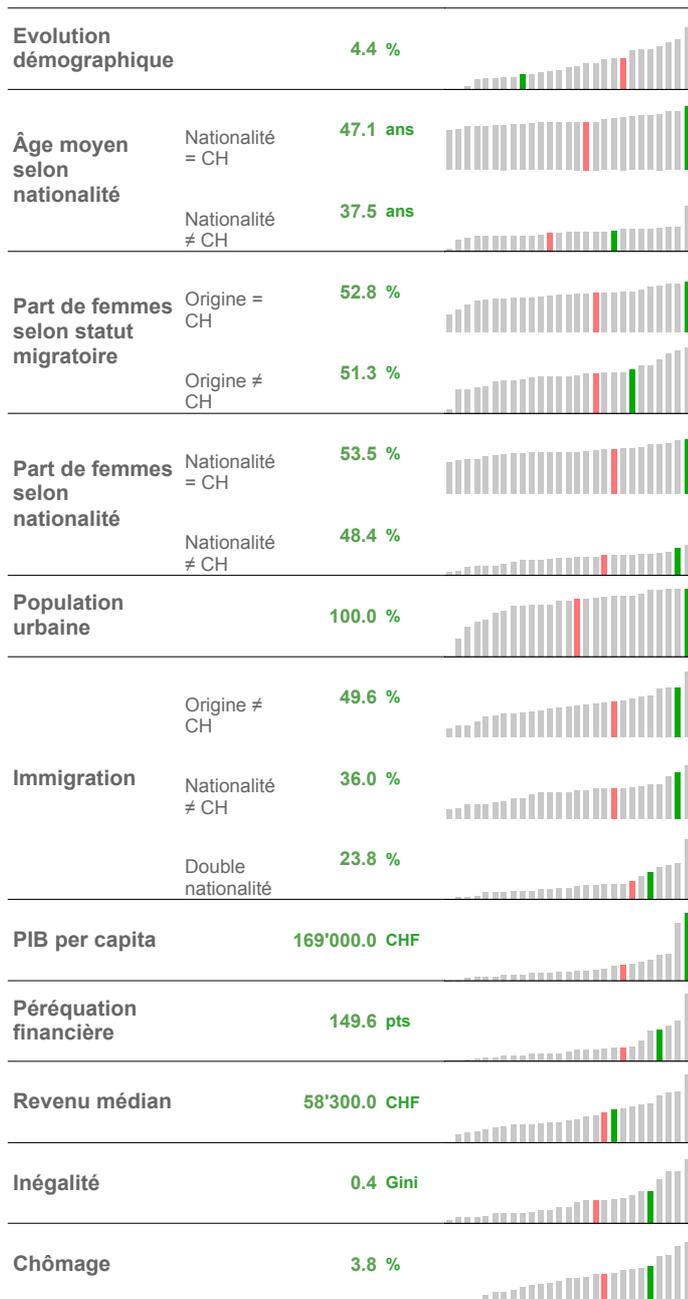


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

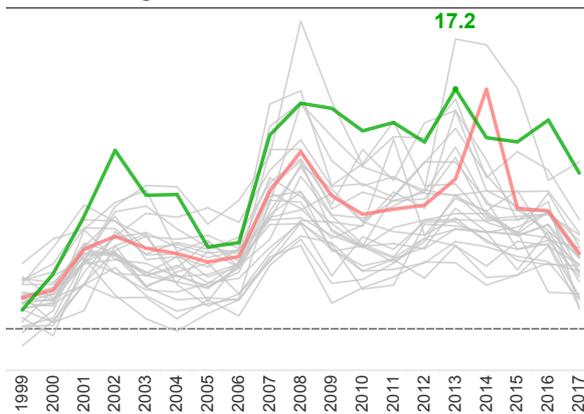
Bâle-Ville

BS se singularise par son caractère urbain et la composition de sa population particulièrement féminine et vieillissante. La part d'étrangers-ères, de personnes issues de la migration ainsi que le solde migratoire international atteignent les valeurs parmi les plus élevées de Suisse. Avec le PIB par habitant le plus important de Suisse, BS bénéficie d'une économie particulièrement prospère ; le revenu médian est néanmoins proche de la moyenne suisse. Les votant-e-s bâlois se distinguent par un comportement de vote libéral envers la migration. BS accueille essentiellement une migration économique et, par rapport aux autres cantons, une très faible part de personnes provenant de l'asile. Parmi sa population étrangère, on trouve néanmoins une part relativement importante de citoyen-ne-s de pays non-européens.

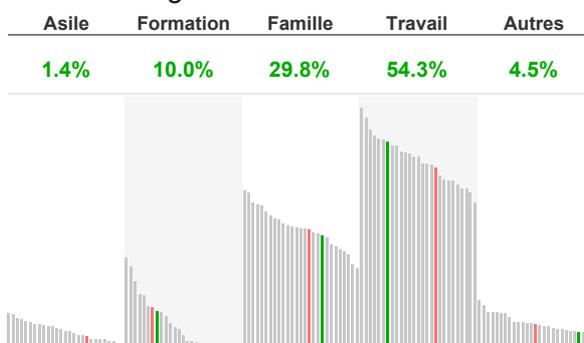
Chiffres clés



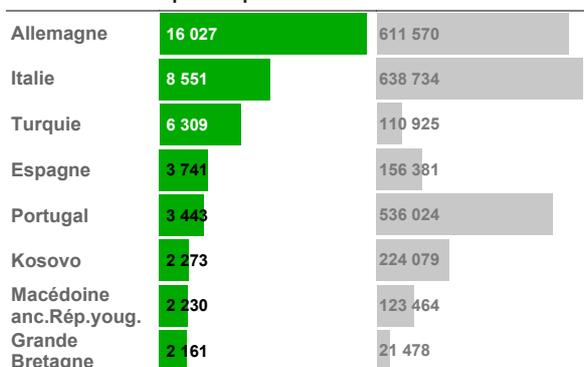
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

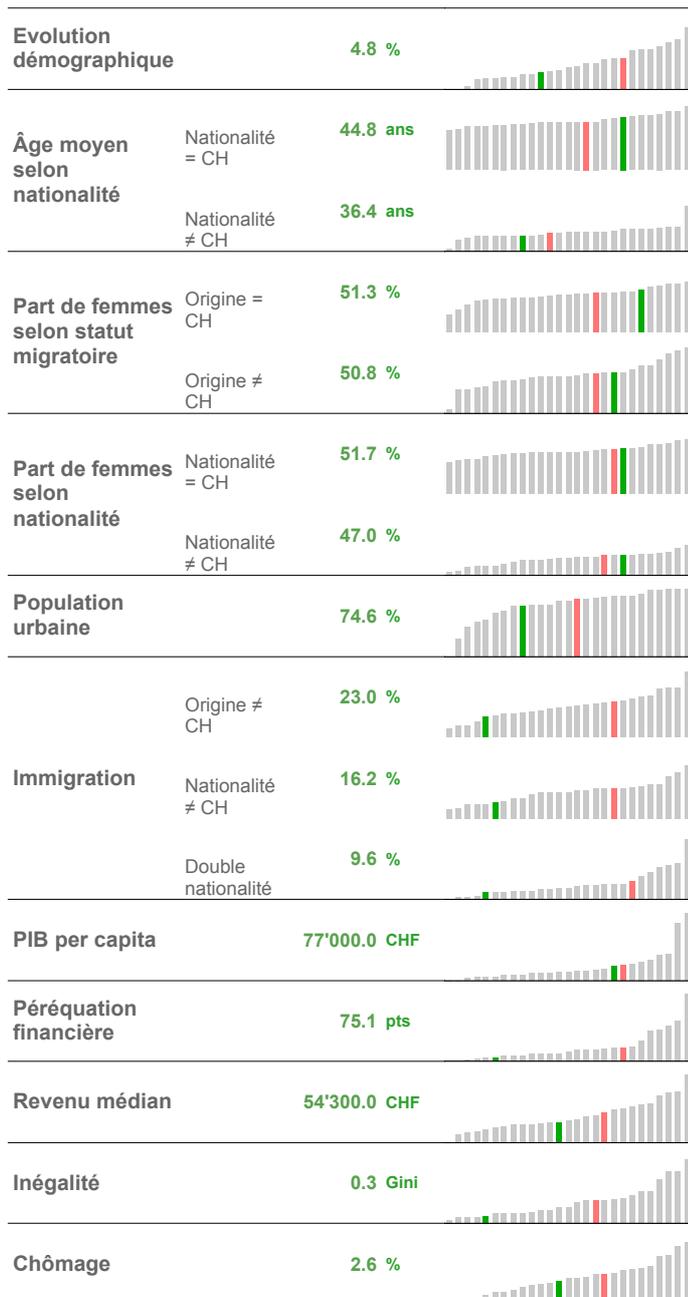


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

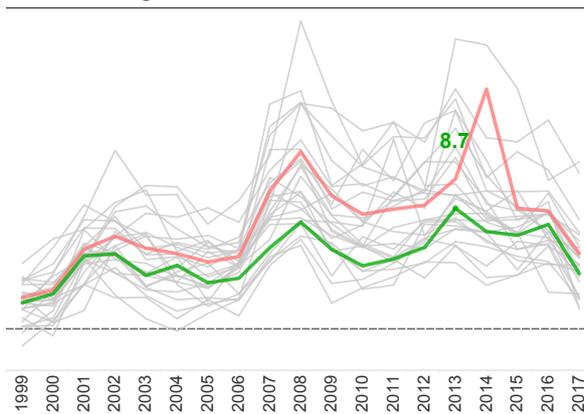
Berne

Le canton de BE a connu une croissance démographique en-dessous de la moyenne suisse et présente une très faible proportion de personnes étrangères d'une part et issues de la migration d'autre part. Son économie se caractérise par un revenu médian plutôt modeste mais aussi un faible taux de chômage. A BE, la population non-issu de la migration est mieux formée que celle issue de la migration. De manière similaire, le taux d'aide sociale affectant la population née à l'étranger est beaucoup plus élevé que celui de la population née en Suisse. BE apparaît comme sensiblement plus conservateur que la moyenne suisse dans son comportement de vote à propos de la migration. Le taux de naturalisation standardisé est très bas. La composition de la population étrangère est assez représentative de la moyenne suisse, cependant BE présente le second taux le plus élevé de personnes issues de pays non-européens.

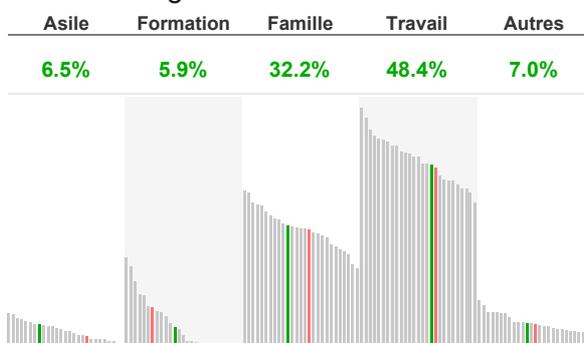
Chiffres clés



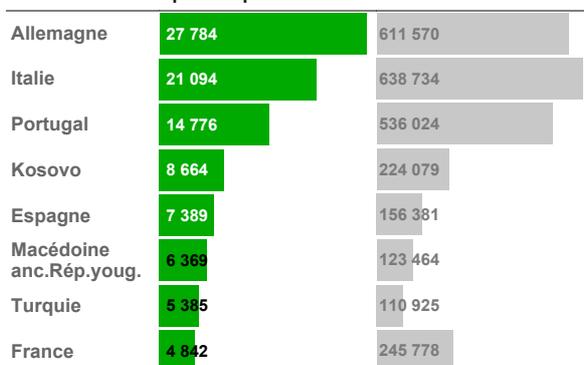
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

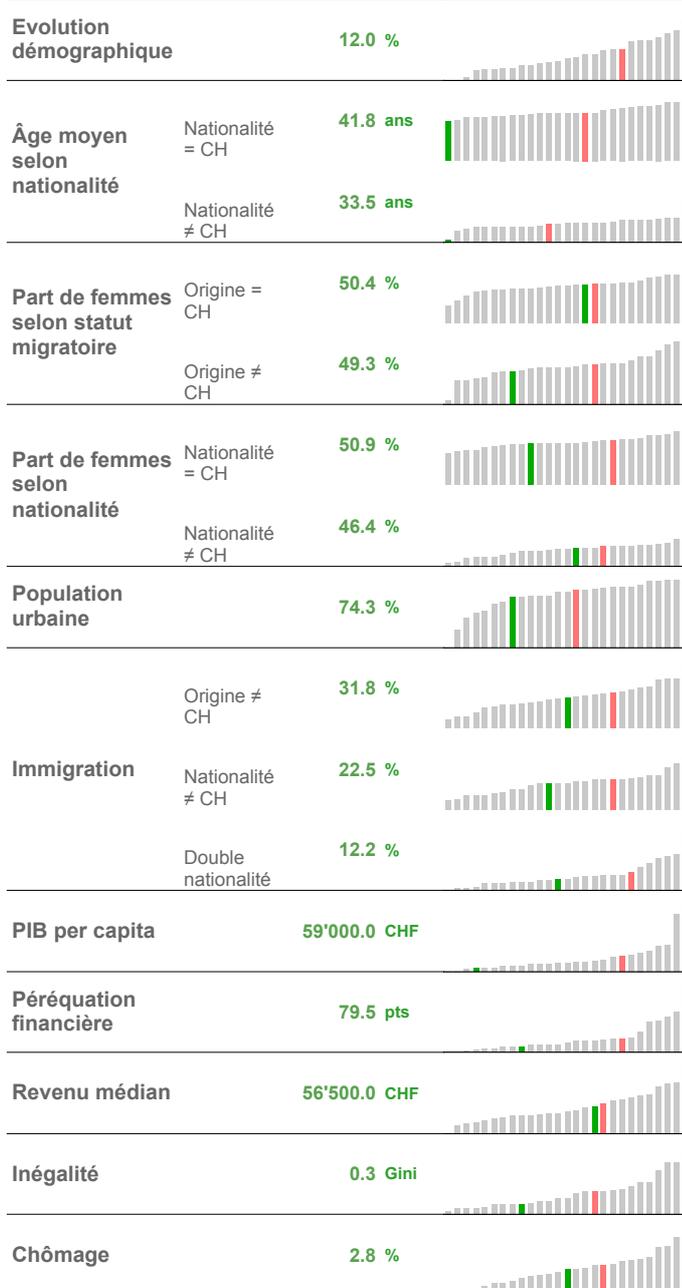


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

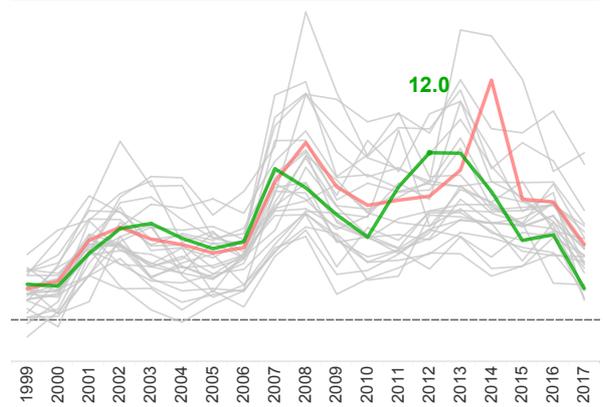
Fribourg

FR est le canton avec la plus forte croissance démographique. Celle-ci est notamment due à la migration intra-suisse, son solde migratoire international étant plutôt faible ces dernières années. C'est aussi le canton possédant la population la plus jeune de Suisse. FR présente une part de population étrangère et issue de la migration assez menue. Son faible PIB par habitant indique une prospérité économique modeste. Lors de votations sur la migration, les citoyen-ne-s fribourgeois témoignent d'une attitude assez libérale ; son taux de naturalisation standardisé cependant est bas. La part de personnes sans formation post-obligatoire est assez importante dans le canton, à plus forte raison parmi la population issue de la migration. A FR vivent comparativement peu de citoyen-ne-s de pays limitrophes mais davantage d'autres pays de l'UE-AELE, spécifiquement du Portugal.

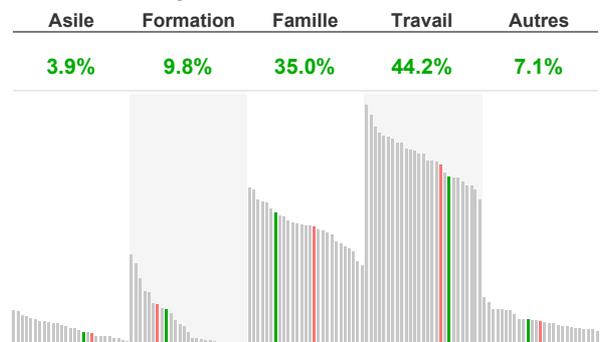
Chiffres clés



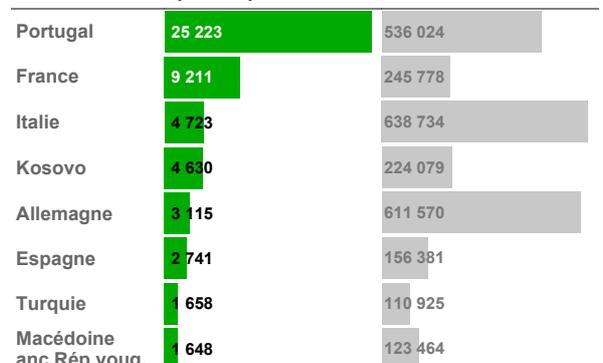
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

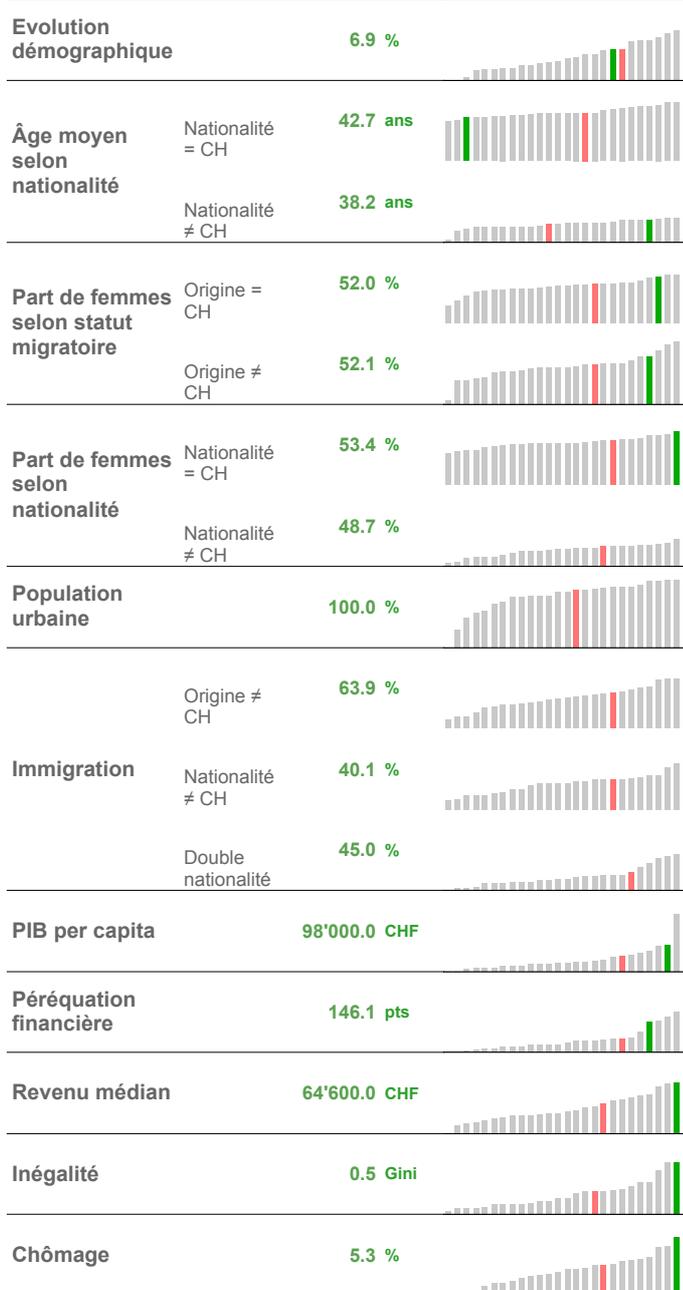


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

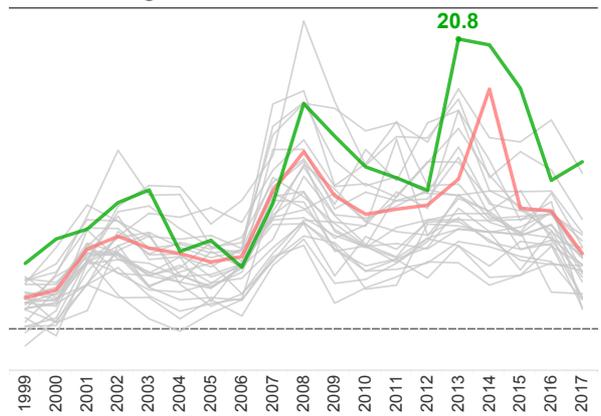
Genève

Canton exclusivement urbain, GE a la population la plus fortement marquée par la migration : la part de personnes étrangères y est de 40%, celle des personnes issues de la migration supérieure à 60%. Depuis 2013, GE affiche un solde migratoire international important. La population de GE est par ailleurs très féminine. Son PIB par habitant et son revenu médian supérieurs à la moyenne indiquent une économie prospère, bien que le canton soit aussi confronté à un taux de chômage particulièrement élevé. Les Genevois-es présentent une attitude singulièrement favorable envers la migration et le taux de naturalisation standardisé est de loin le plus élevé de Suisse. Les nationalités étrangères les plus représentées à GE sont les nationalités portugaise, française et italienne. GE accueille aussi une part importante de personnes issues de pays non-européens.

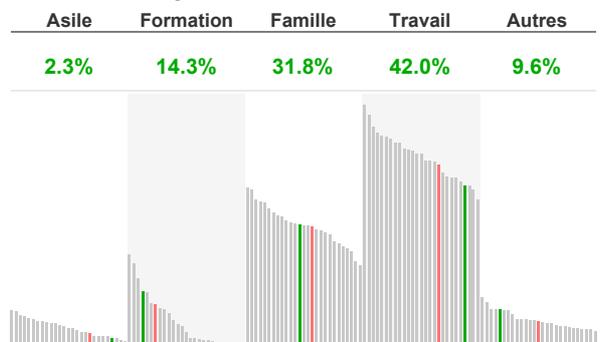
Chiffres clés



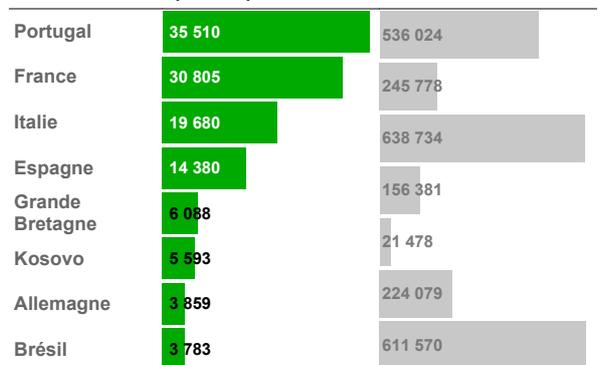
Soldes migratoires



Motif d'immigration



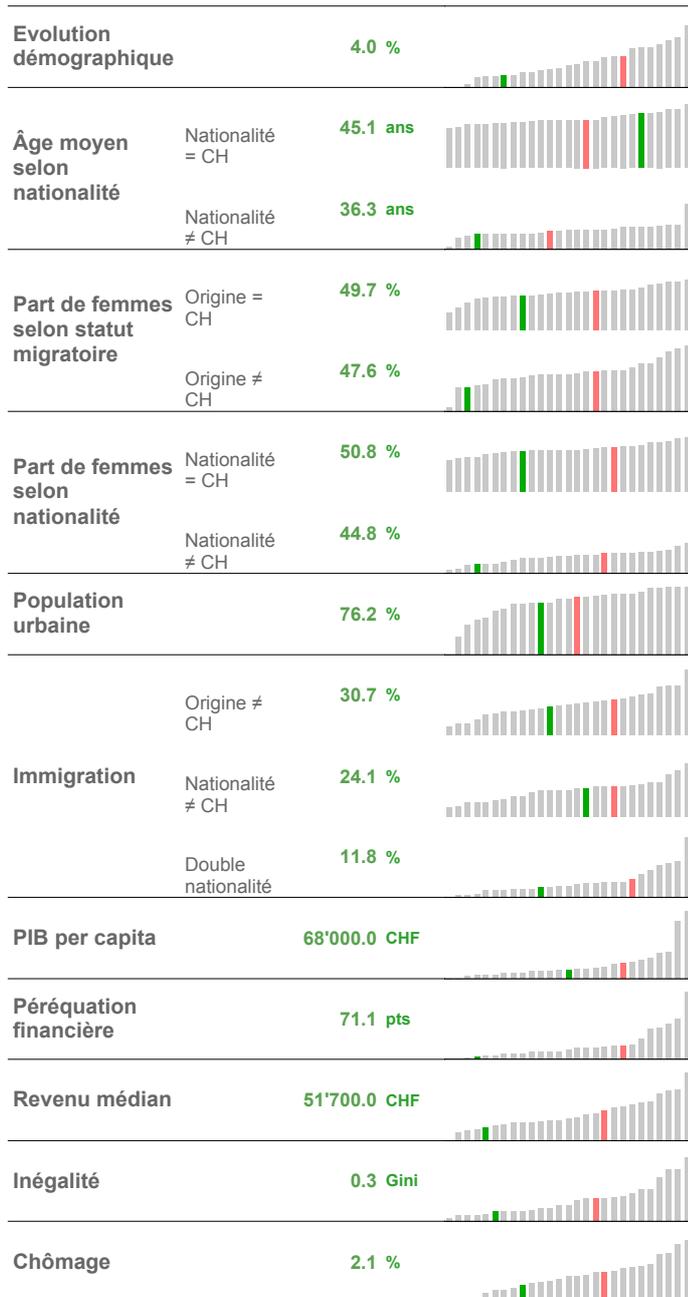
Nationalités principales



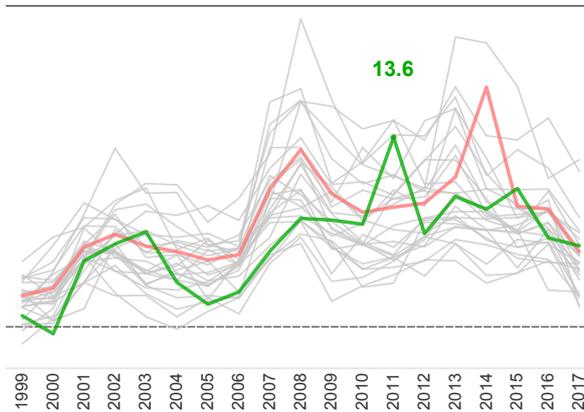
Glaris

GL se caractérise par une modeste croissance démographique et un taux de personnes issues de la migration inférieur à la moyenne suisse. GL présente un PIB par habitant, un revenu médian et un taux de chômage plus bas que la plupart des autres cantons. Les votant·e·s témoignent d'une attitude particulièrement conservatrice envers la migration et le taux de naturalisation standardisé est, avec celui du canton de UR, le plus bas de Suisse. La population étrangère de GL a en majorité immigré pour des motifs professionnels. Comparé aux autres cantons, GL accueille une part importante de personnes provenant de l'asile. Les nationalités étrangères les plus représentées sont les nationalités italienne, allemande et portugaise, suivies de celles de pays européens non-membres de l'UE-AELE (Kosovo, Serbie et Macédoine).

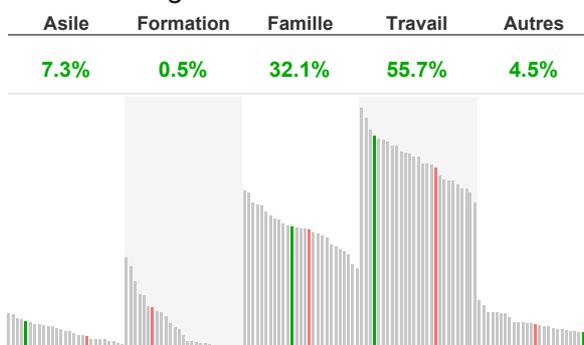
Chiffres clés



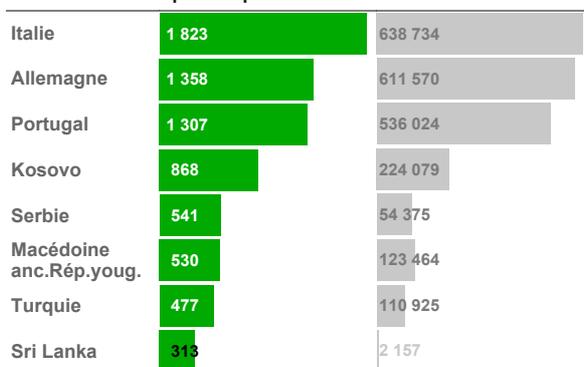
Soldes migratoires



Motif d'immigration



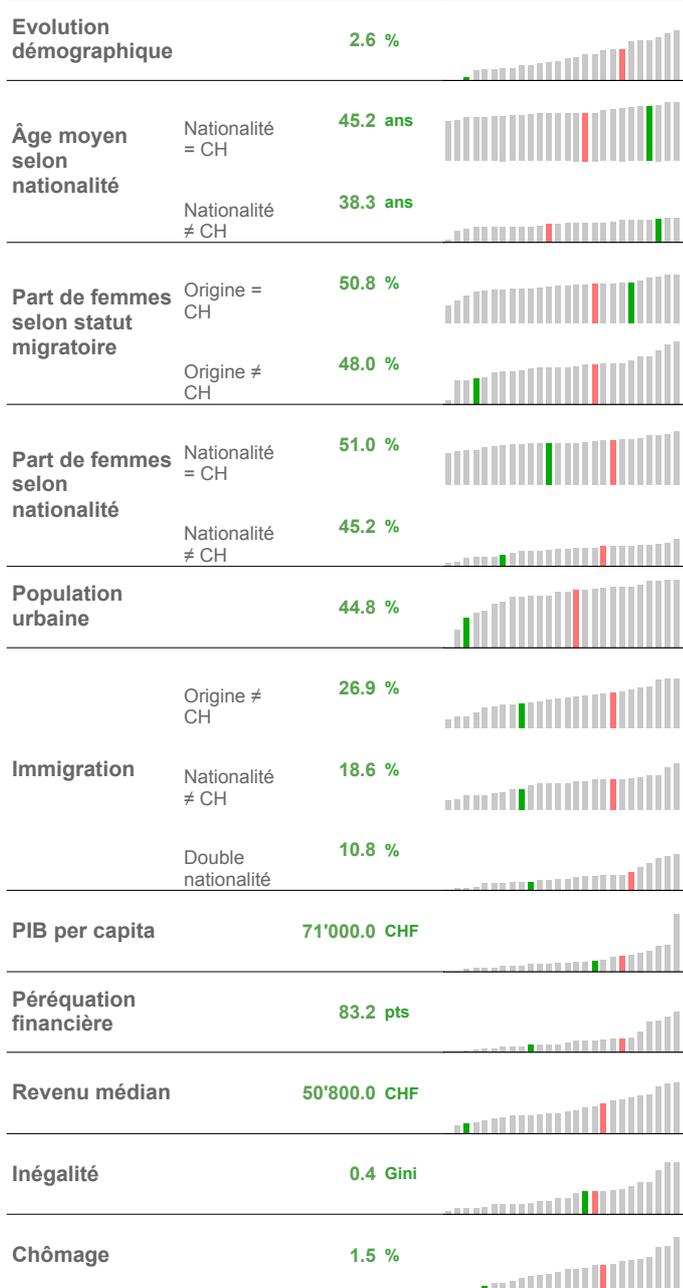
Nationalités principales



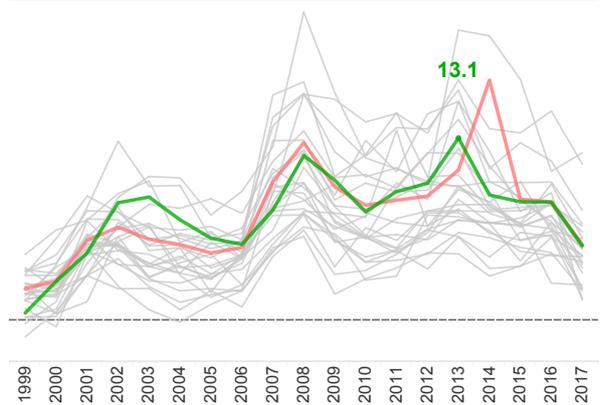
Grisons

Moins de la moitié de la population des GR réside en milieu urbain. Le canton présente une croissance démographique lente et un vieillissement de sa population résidente. La part de personnes étrangères et issues de la migration y est plus faible que dans la plupart des cantons et la population migrante s'avère plus masculine que la moyenne. Les GR affichent un très faible taux de chômage et un revenu médian modeste. Le taux d'aide sociale est globalement bas. Sur le thème de la migration, ses votant-e-s témoignent d'une attitude légèrement moins libérale que celle de la moyenne suisse. Les GR sont la destination d'une immigration de travail notamment issue de l'UE-AELE, le motif familial jouant un rôle mineur. Les Portugais forment le groupe numériquement le plus important.

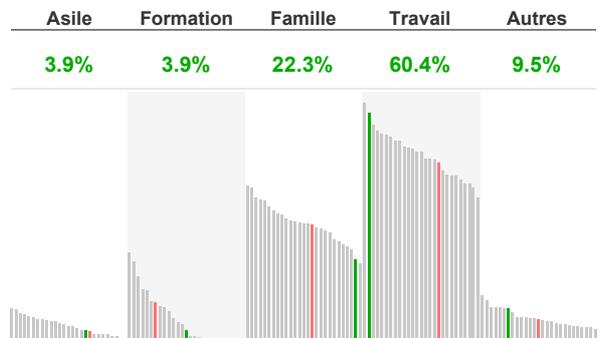
Chiffres clés



Soldes migratoires

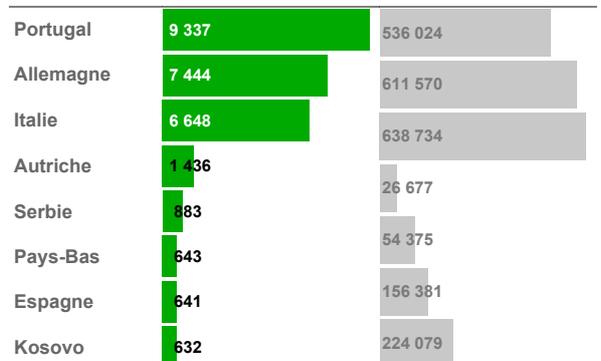


Motif d'immigration



Nationalités principales

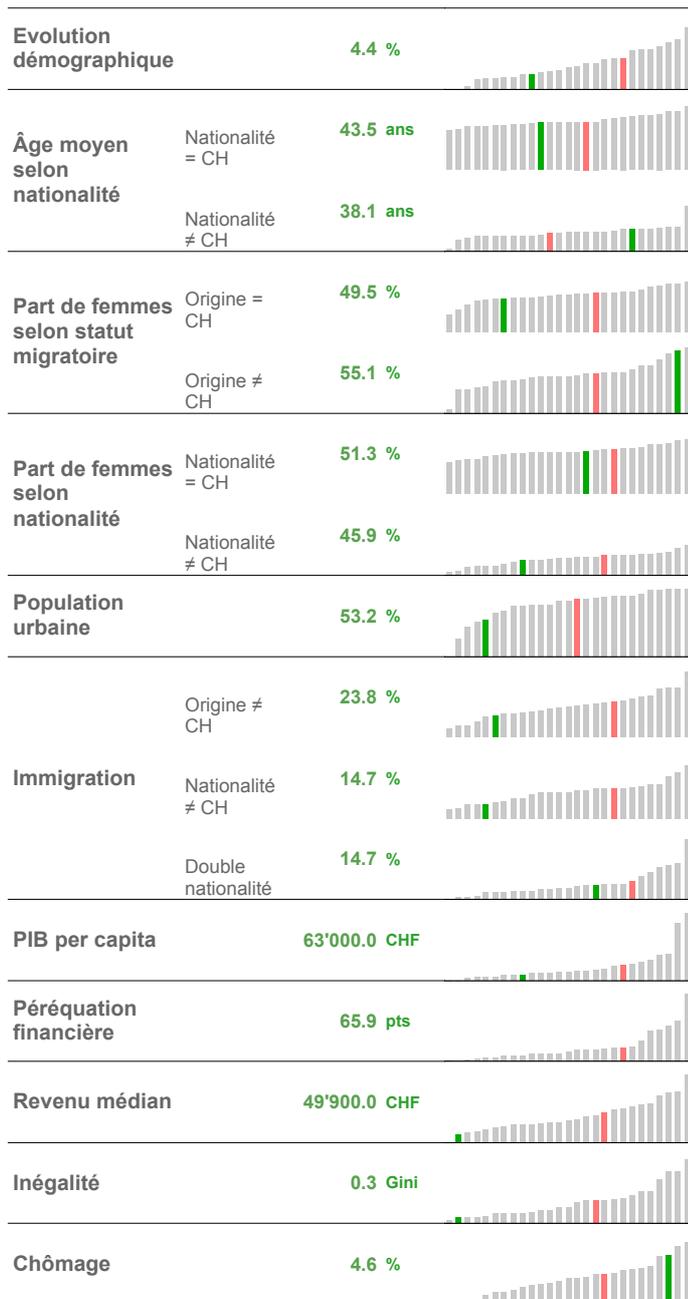
Total CH



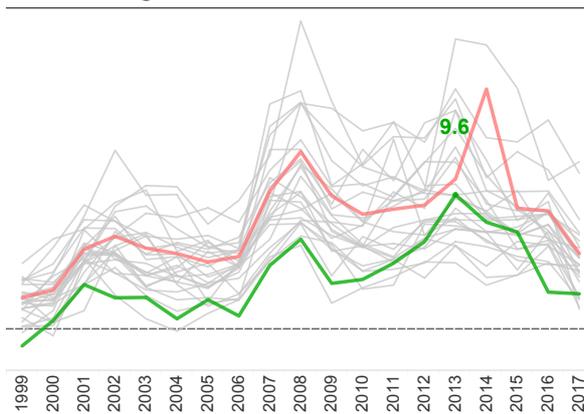
Jura

JU est un canton rural présentant un solde migratoire systématiquement en dessous de la moyenne suisse. Comparativement aux autres cantons, il accueille une population étrangère et issue de la migration peu nombreuse. On note que cette dernière est fortement féminine. La situation économique du JU apparaît comme difficile, avec un faible PIB par habitant, un revenu médian modeste et un taux de chômage élevé. Le taux d'aide sociale s'approche de la moyenne suisse mais affiche un écart important entre la population née en suisse et celle née à l'étranger. Le niveau de formation de la population résidente est très bas. Par rapport à d'autres cantons, l'asile constitue un motif d'immigration relativement important, tout comme le regroupement familial. Les français, les portugais et les italiens constituent les trois groupes les plus fortement représentés au JU.

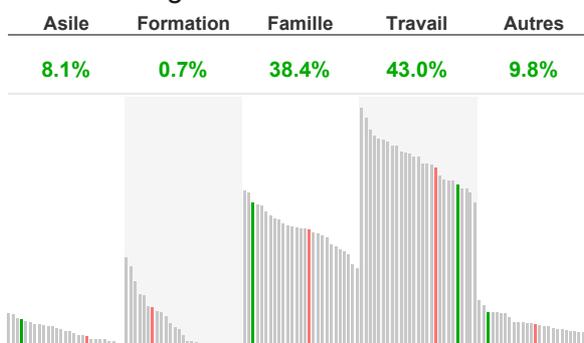
Chiffres clés



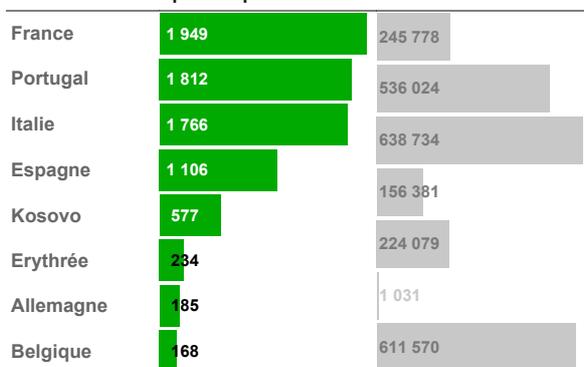
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

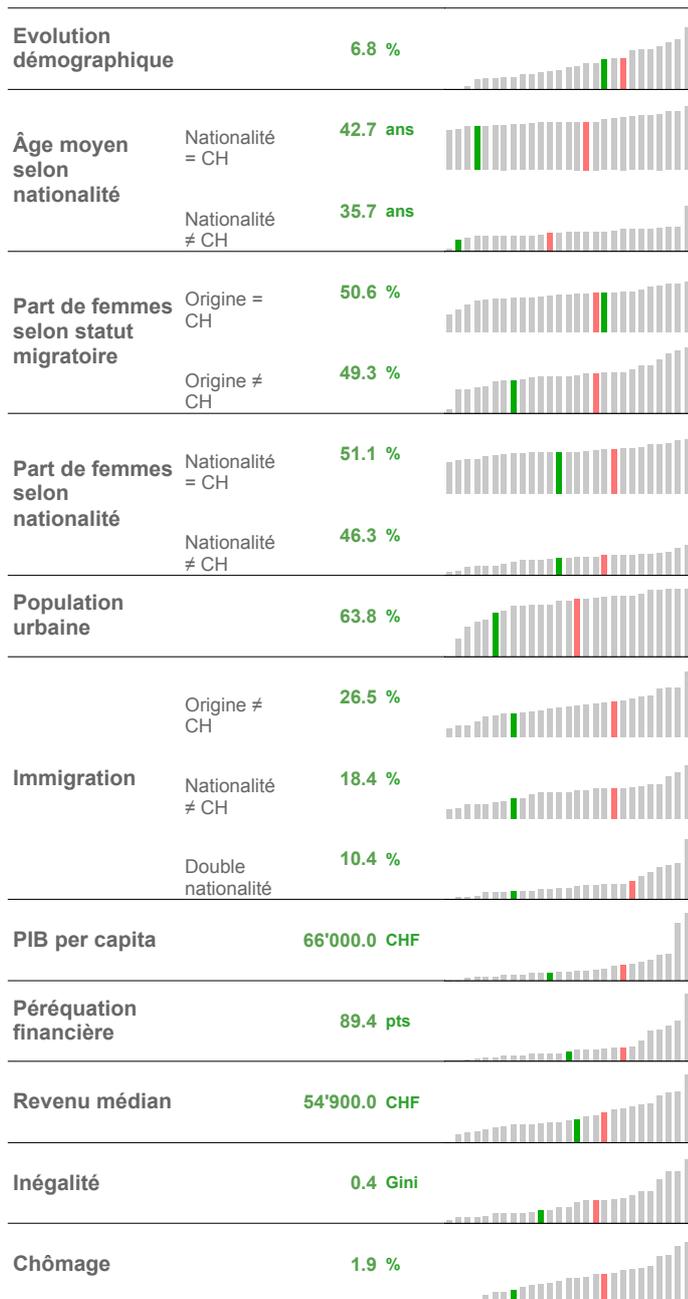


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

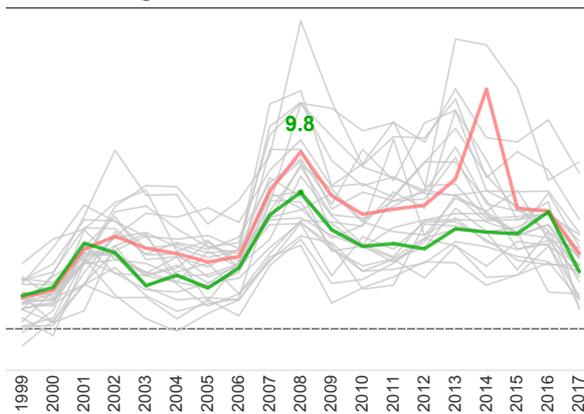
Lucerne

LU présente une démographie comparable à la moyenne suisse. Néanmoins, sa population est sensiblement plus jeune que la plupart des cantons. LU se trouve parmi les cantons abritant une part modérée de population étrangère et issue de la migration. Deux tiers de sa population vivent en milieu urbain. La prospérité économique de LU est comparable à de nombreux cantons. Les taux de chômage et d'aide sociale se situent en dessous de la moyenne suisse. Lors de votations, les Lucernois·es adoptent une attitude conservatrice envers la migration. Alors que l'immigration économique est comparativement moins importante, le motif de la formation joue un rôle central dans l'immigration accueillie par LU. Comparativement aux autres cantons, les pays européens non membres de l'UE-AELE sont fortement représentés dans sa population étrangère.

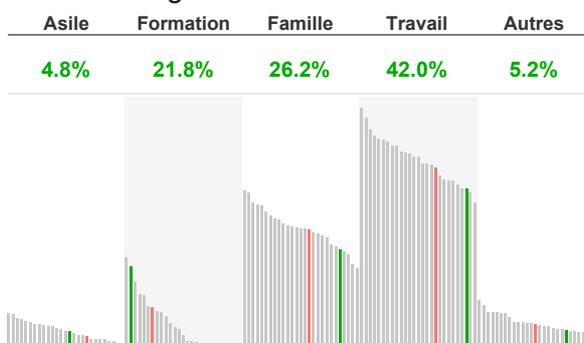
Chiffres clés



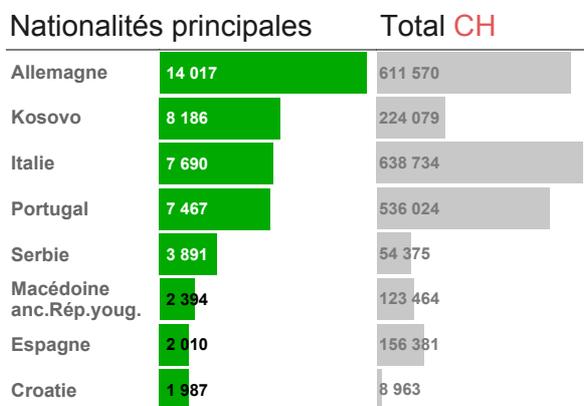
Soldes migratoires



Motif d'immigration



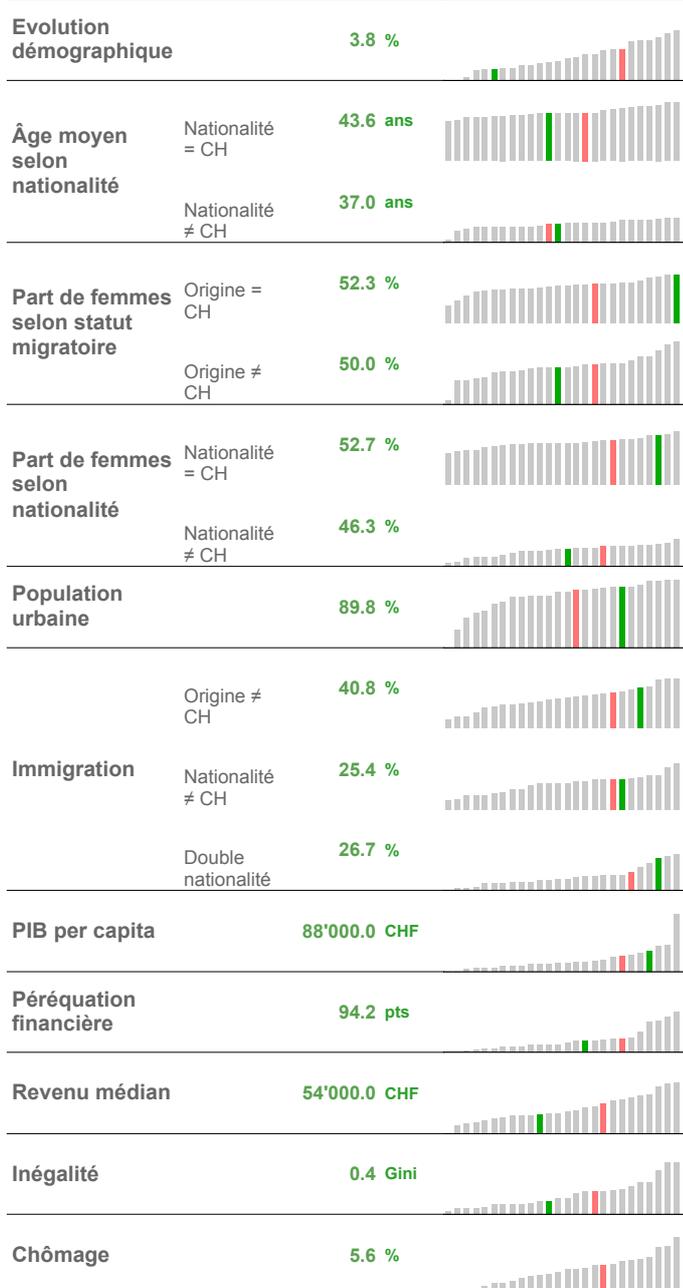
Nationalités principales



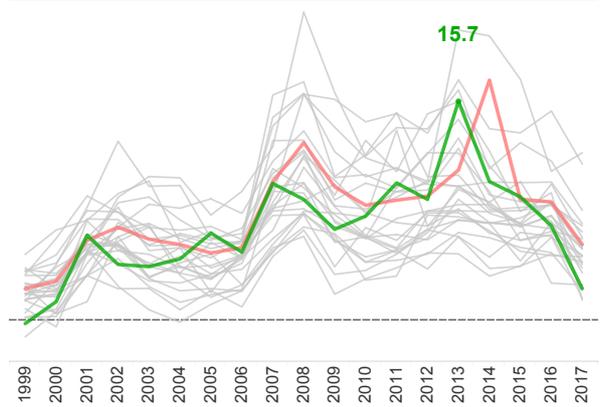
Neuchâtel

Le solde migratoire de NE ayant fortement chuté depuis 2013, ce canton affiche une évolution démographique lente. Sa part de population étrangère correspond à la moyenne suisse – celle issue de la migration y étant cependant supérieure. Le PIB par habitant de NE dépasse la moyenne suisse. Toutefois, le canton affiche des taux de chômage et d'aide sociale particulièrement élevés. L'écart est relativement mince en termes d'aide sociale entre les personnes nées à l'étranger et celles nées en Suisse. Le niveau de formation, surtout de la population issue de la migration, est faible. NE se caractérise par un vote libéral face à la migration et un taux élevé de naturalisation standardisé. La part d'étrangers-ères résidents issus de pays de l'UE-AELE non limitrophes à la Suisse dépasse celle d'étrangers-ères issus de pays limitrophes, ceci du fait de la grande communauté portugaise installée à NE.

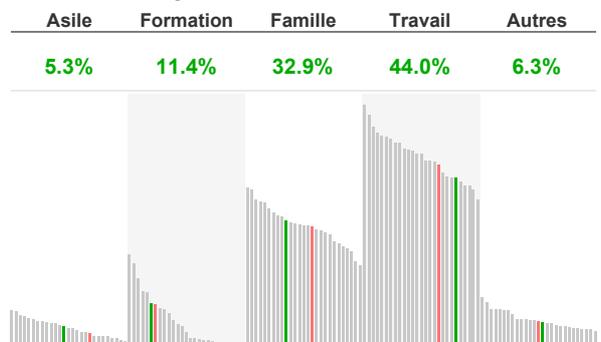
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

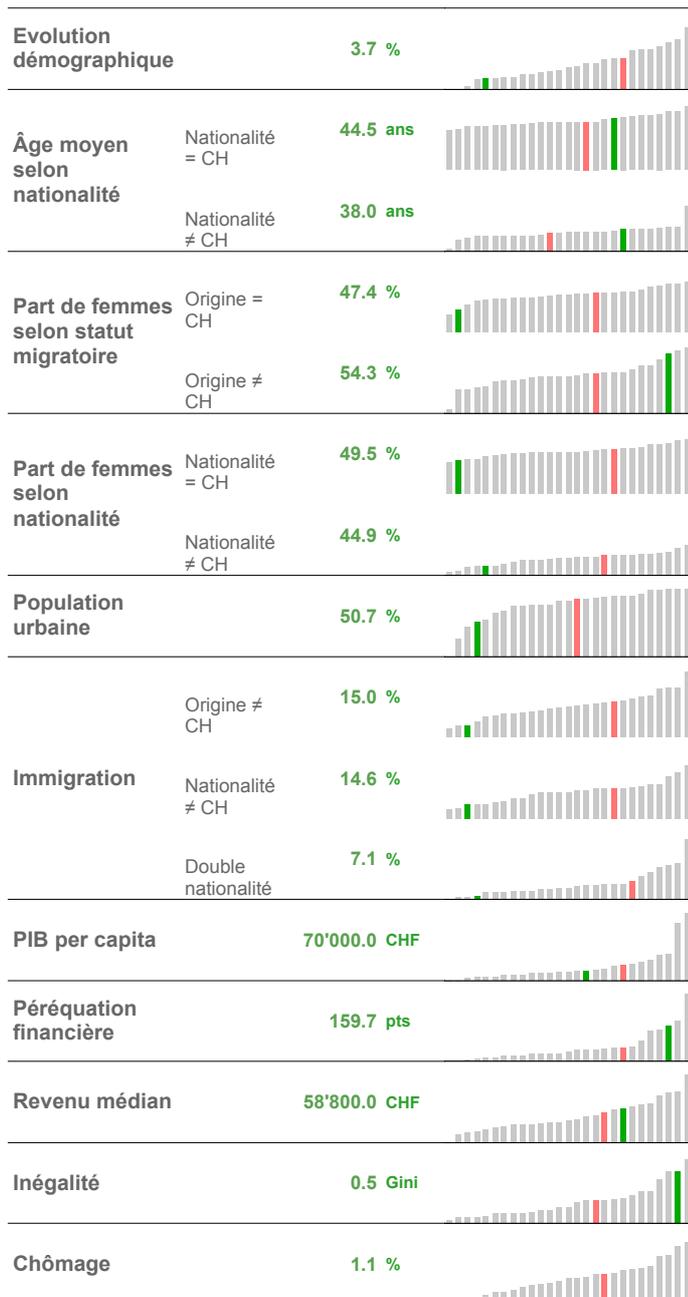
Nationalités principales	Total CH
Portugal	13 775
France	8 117
Italie	7 212
Espagne	2 613
Kosovo	1 151
Turquie	768
Allemagne	672
Erythrée	596

nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

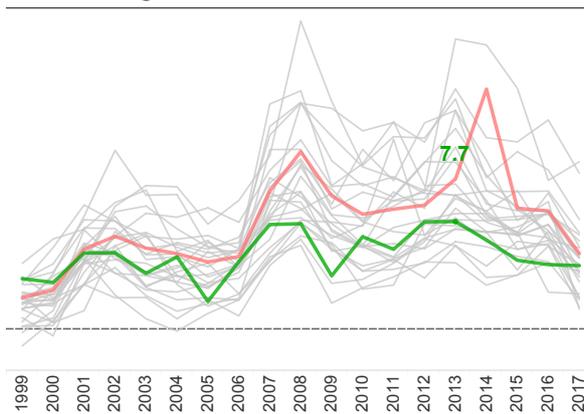
Nidwald

NW présente une faible croissance démographique, une population plutôt vieillissante et masculine. Sa population est en outre très peu marquée par la migration. L'économie de NW est prospère et ses taux de chômage et d'aide sociale sont parmi les plus faibles de Suisse. A propos de l'aide sociale, un écart important s'observe entre les personnes nées à l'étranger et celles nées en Suisse. Relativement à la moyenne suisse, sa population issue de la migration est très bien formée, alors que celle non-issu de la migration montre un niveau de formation moyen. Les votant·e·s de NW penchent pour des positions conservatrices face à la migration. Le canton présente en outre un très faible taux de naturalisation standardisé. NW accueille une migration essentiellement économique issue des pays voisins de la Suisse, comme l'Allemagne et l'Italie, mais aussi du Portugal.

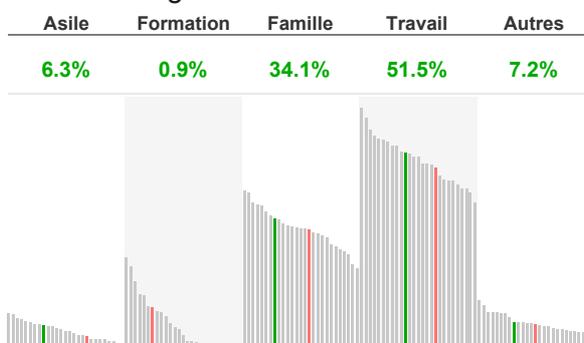
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



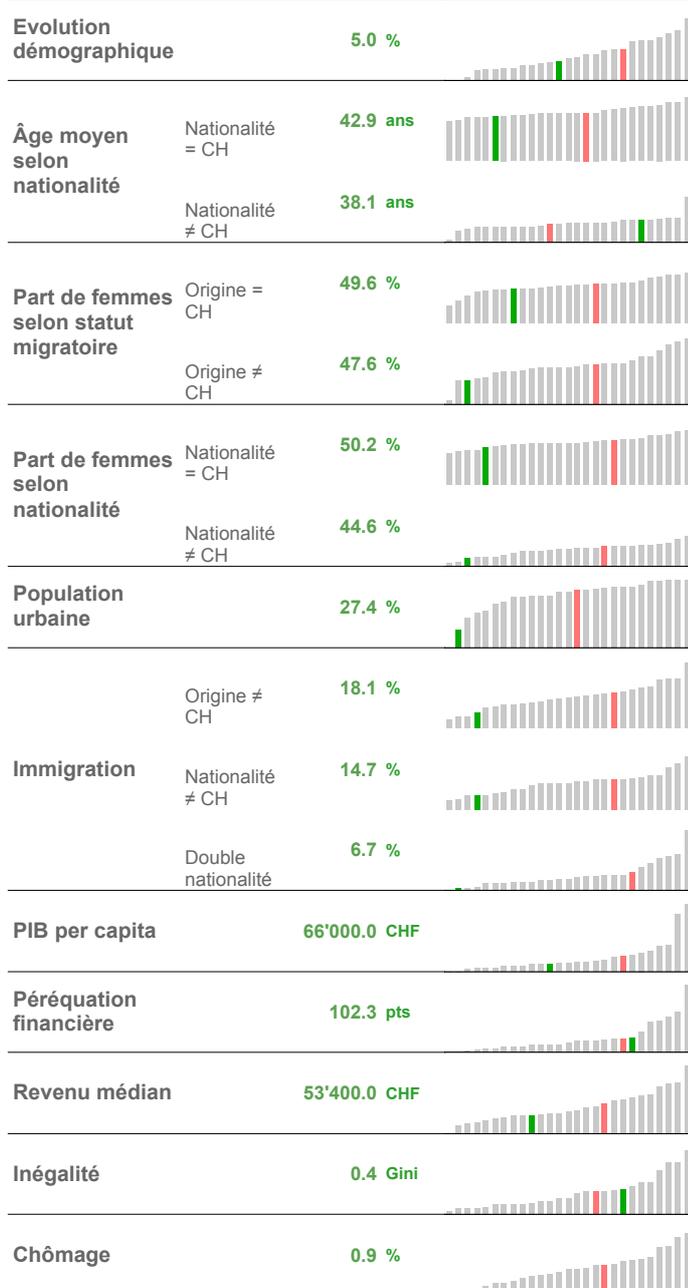
Nationalités principales

		Total CH
Allemagne	1 809	611 570
Italie	688	638 734
Portugal	617	536 024
Kosovo	352	224 079
Grande Bretagne	249	21 478
Bosnie-Herzég..	241	3 272
Autriche	180	26 677
Sri Lanka	120	2 157

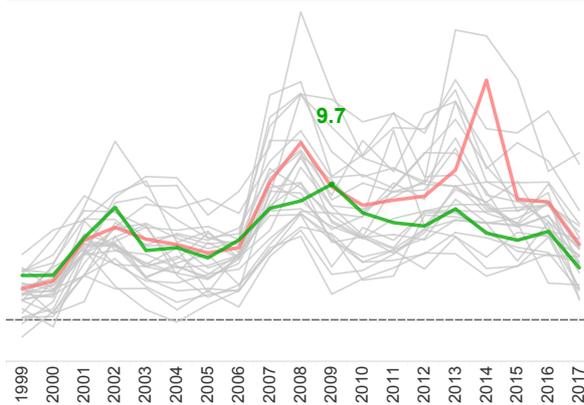
Obwald

Canton largement rural, OW présente une modeste croissance démographique, avec une population plutôt masculine et très peu marquée par la migration. Son PIB par habitant et son revenu médian se situent légèrement en dessous de la moyenne suisse. Les taux de chômage et d'aide sociale sont parmi les plus faibles de Suisse, avec un écart important entre les personnes nées à l'étranger et celles nées en Suisse en termes d'aide sociale. A OW, la population issue de la migration est mieux formée que celle non-issu de la migration et que la moyenne suisse. Lors de votations, les citoyen·ne·s de OW se montrent plutôt conservateurs face à la migration et le taux de naturalisation standardisé est particulièrement bas. Plus de deux tiers des personnes étrangères résidentes dans le canton ont immigré pour un motif professionnel. La population étrangère de OW est surtout composée de citoyen·ne·s allemands et portugais.

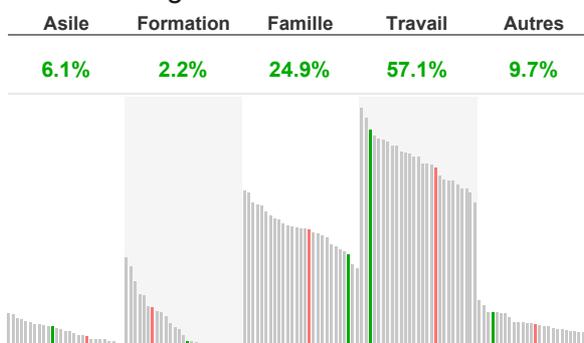
Chiffres clés



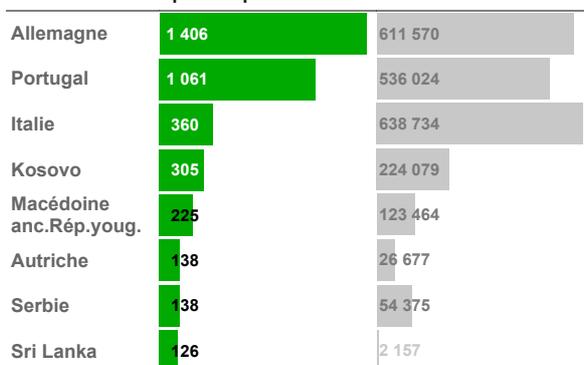
Soldes migratoires



Motif d'immigration



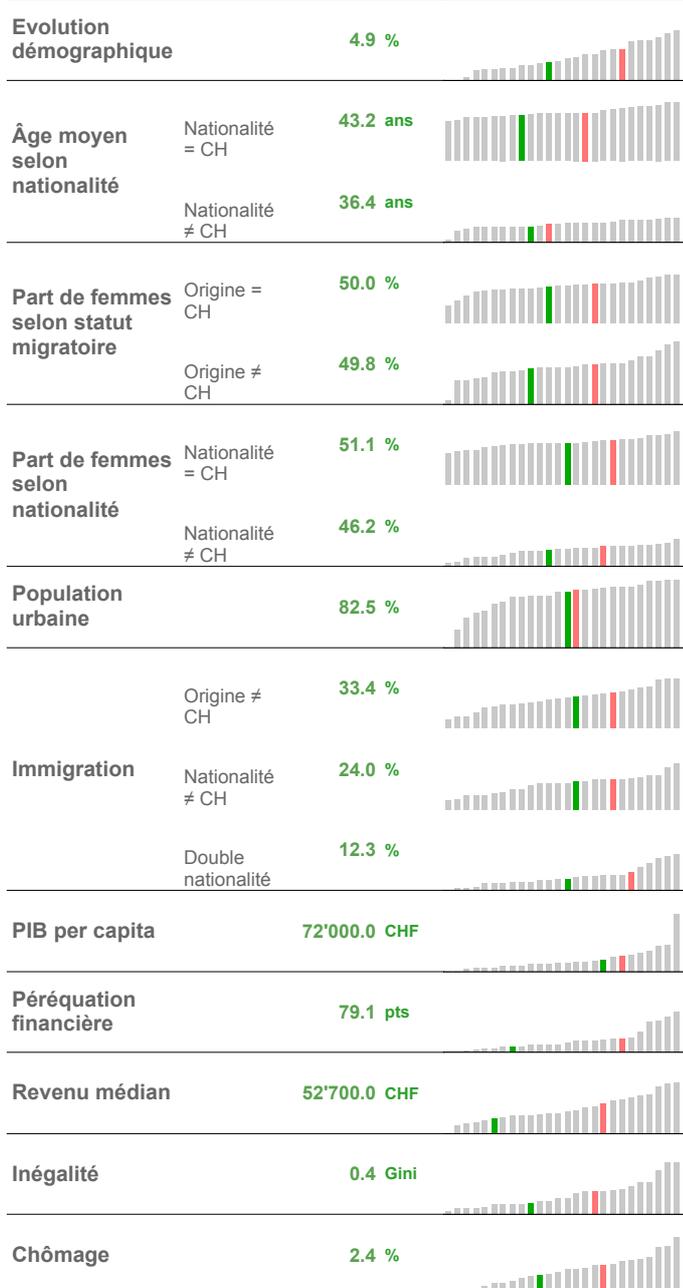
Nationalités principales



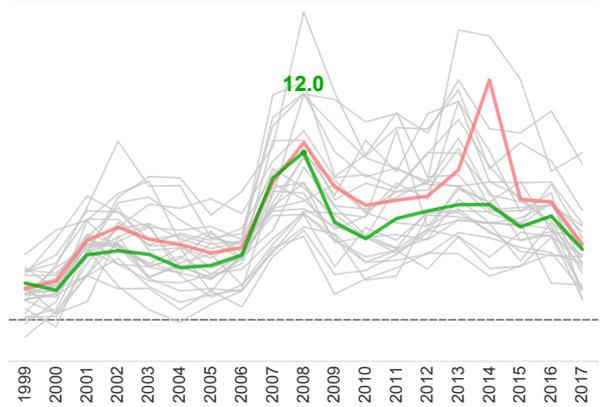
Saint-Gall

La population de SG croît à un rythme modéré. Elle est sensiblement plus jeune et plus masculine que la moyenne suisse. SG abrite une part de population étrangère et issue de la migration légèrement inférieure à la moyenne suisse. La prospérité économique du canton est modérée ; son taux de chômage et d'aide sociale sont inférieurs à la moyenne suisse. Les populations issue et non-issu de la migration ont un niveau de formation moyen. SG présente un taux de naturalisation standardisé très modeste et ses citoyen-ne-s privilégient un vote plutôt conservateur face à la migration. Du point de vue des motifs migratoires de sa population étrangère, SG est représentatif de la moyenne suisse. En comparaison nationale, SG a une part importante de citoyen-ne-s de pays européens non-membres de l'UE-AELE.

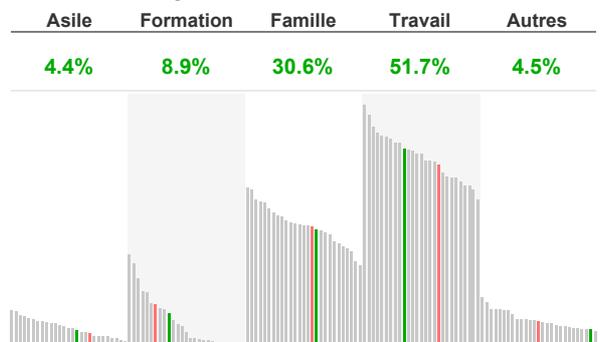
Chiffres clés



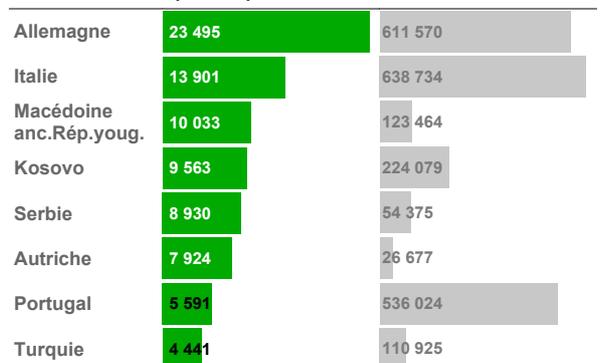
Soldes migratoires



Motif d'immigration



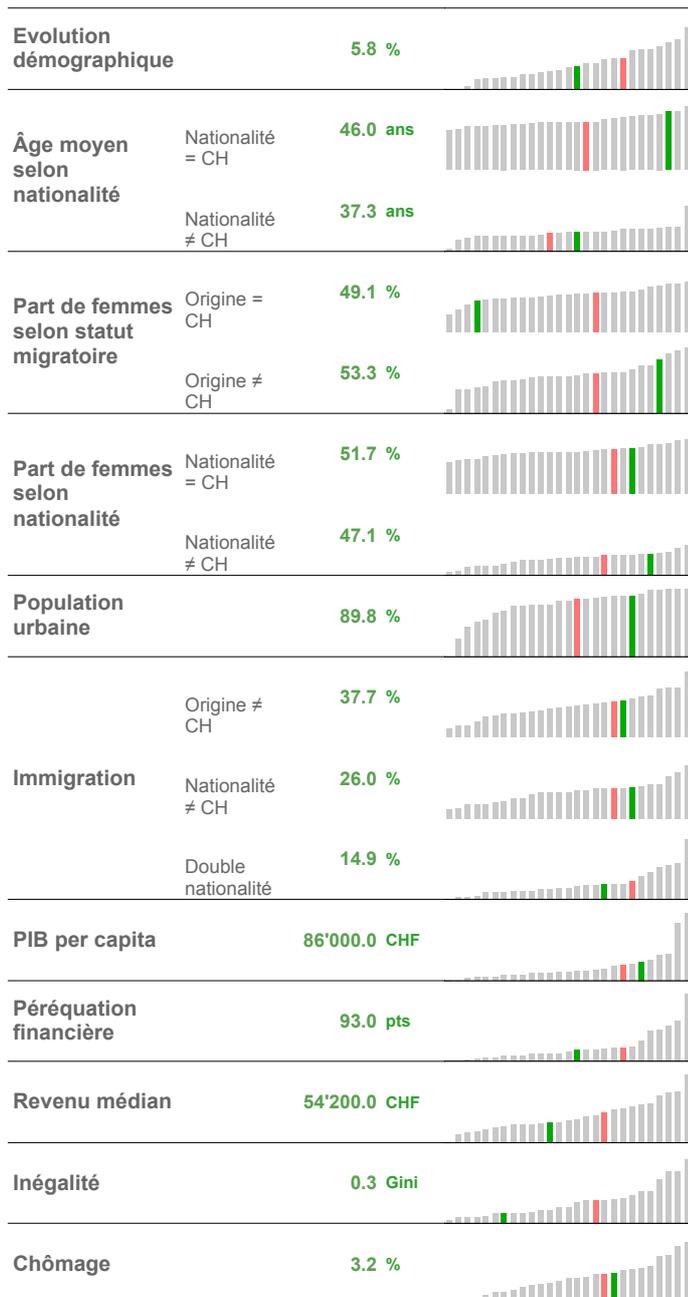
Nationalités principales



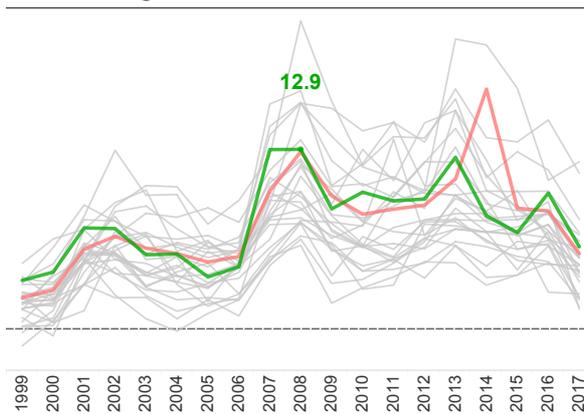
Schaffhouse

La composition et l'évolution de la population de SH sont représentatifs de la moyenne suisse. Ceci vaut globalement aussi pour son économie – qui présente néanmoins un PIB par habitant plutôt élevé et un revenu médian plutôt bas par rapport aux autres cantons. Lors de votations sur la migration, les citoyen-ne-s de SH témoignent d'une position conservatrice. Le taux de naturalisation standardisé dévie peu de la moyenne suisse. La population résidente de SH est notablement bien formée. Les taux d'aide sociale des personnes nées en Suisse et nées à l'étranger sont proches de la moyenne dans chacune de ces catégories. Comparé aux autres cantons, le motif familial apparaît comme important dans l'immigration vers le canton de SH. Les allemands y forment la plus grande communauté étrangère.

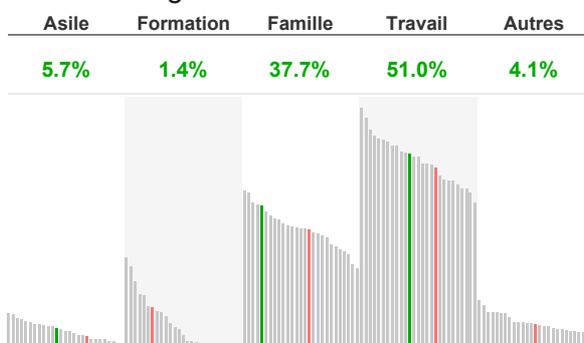
Chiffres clés



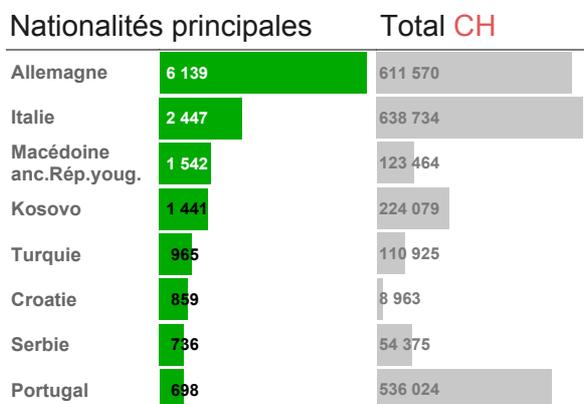
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

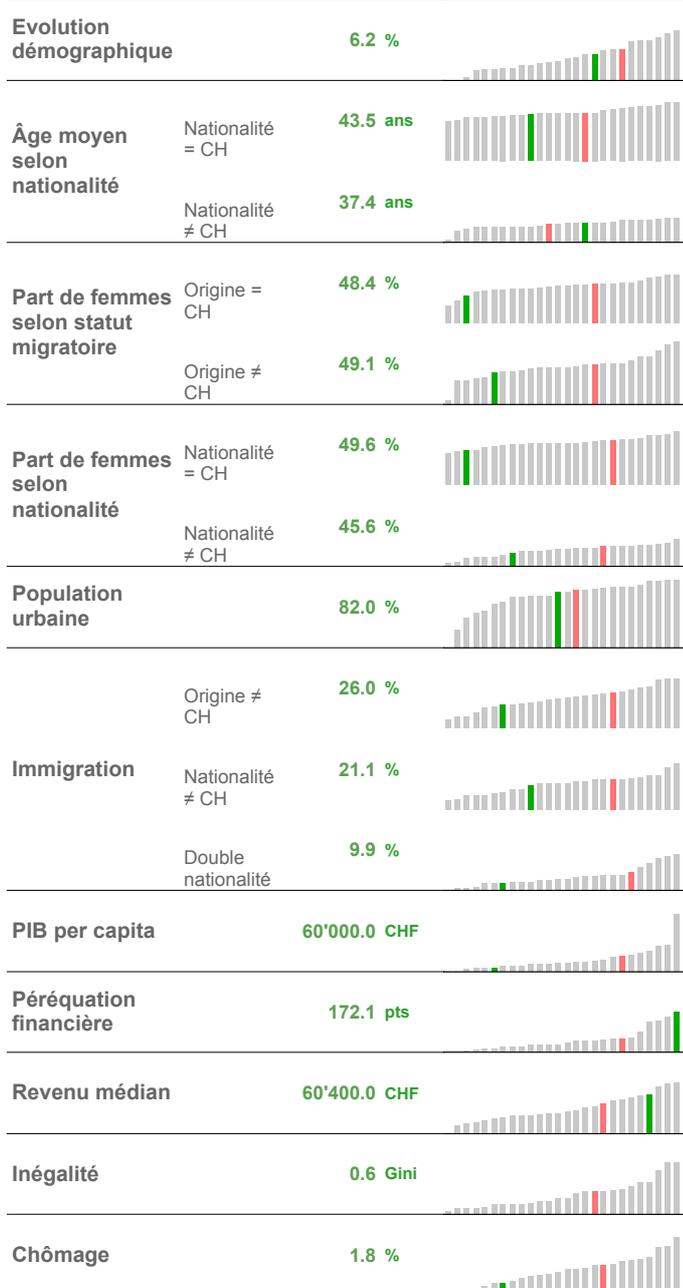


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

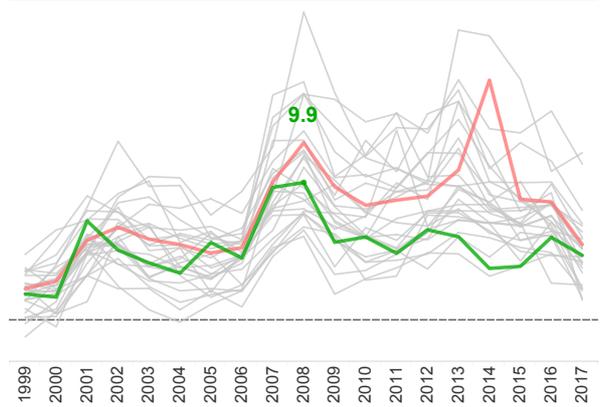
Schwyz

SZ a connu un solde migratoire tendanciuellement inférieur à la moyenne suisse durant la dernière décennie. Représentative de la moyenne suisse du point de vue de l'âge, on note que la population de SZ, issue ou non de la migration, est notablement masculine. SZ présente en outre des parts de personnes étrangères et issues de la migration plutôt faibles. Sa situation économique est marquée par un PIB par habitant inférieur à la moyenne suisse, malgré un revenu médian nettement supérieur. Tant le taux de chômage que celui de l'aide sociale sont faibles. En termes de formation, on observe un écart relativement mince entre les personnes issues et non-issues de la migration, ces premières étant à SZ notablement bien formées par rapport à d'autres cantons. Lors de votations sur le thème de la migration, les citoyen-ne-s de SZ affichent une attitude très conservatrice. Parmi la population étrangère résidente à SZ, les personnes de nationalité allemande forment le plus grand groupe.

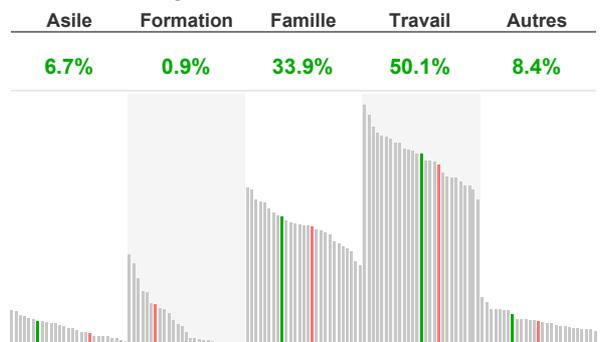
Chiffres clés



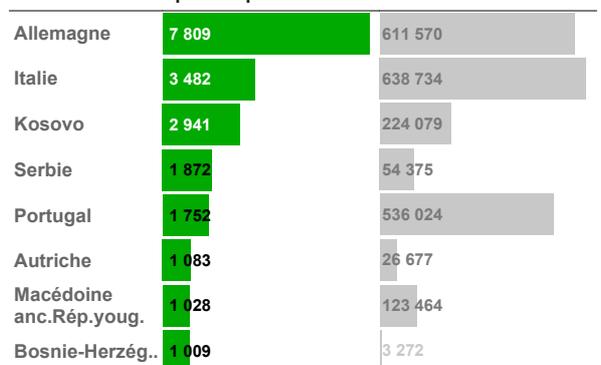
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

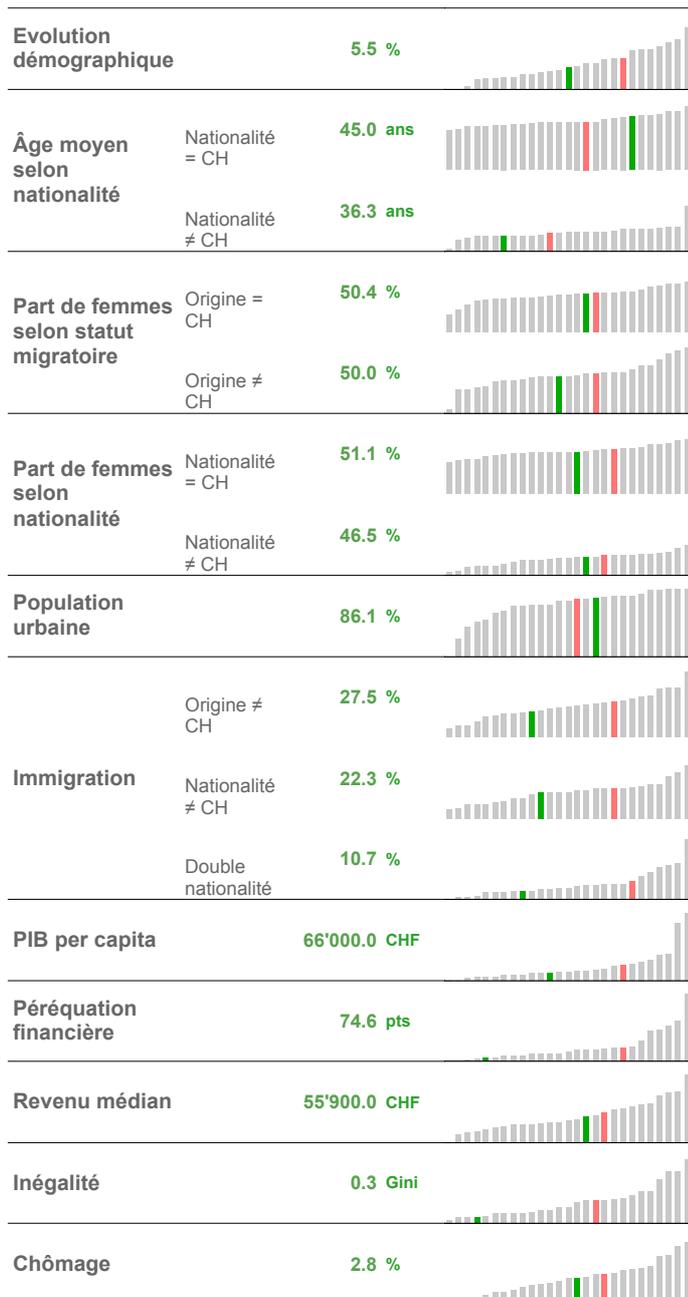


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

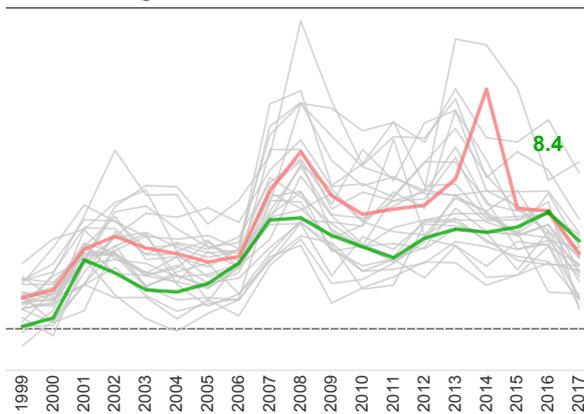
Soleure

Le solde migratoire du canton de SO se situait pendant longtemps en dessous de celui de la Suisse, ce qui n'est plus le cas en 2017. Dans l'ensemble, ses indicateurs démographiques avoisinent les valeurs moyennes, la part de personnes étrangères et issues de la migration y étant toutefois inférieure. La situation économique de SO est semblable à celle de la plupart des cantons. Lors de votations, les citoyen-ne-s de SO adoptent une attitude conservatrice envers la migration et le taux de naturalisation standardisé du canton s'avère très faible. A propos des motifs de migration, les personnes provenant de l'asile et celles immigrant pour des raisons familiales sont surreprésentées. Bien que les personnes de nationalité italienne et allemande forment les plus grands groupes d'étrangers, SO accueille aussi une part importante de nationaux de pays européens non membres de l'UE-AELE tels que le Kosovo, la Turquie et la Serbie.

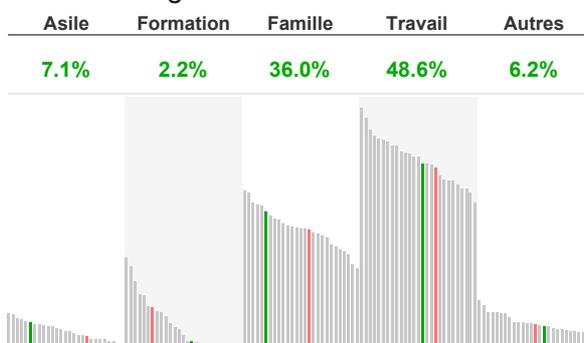
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



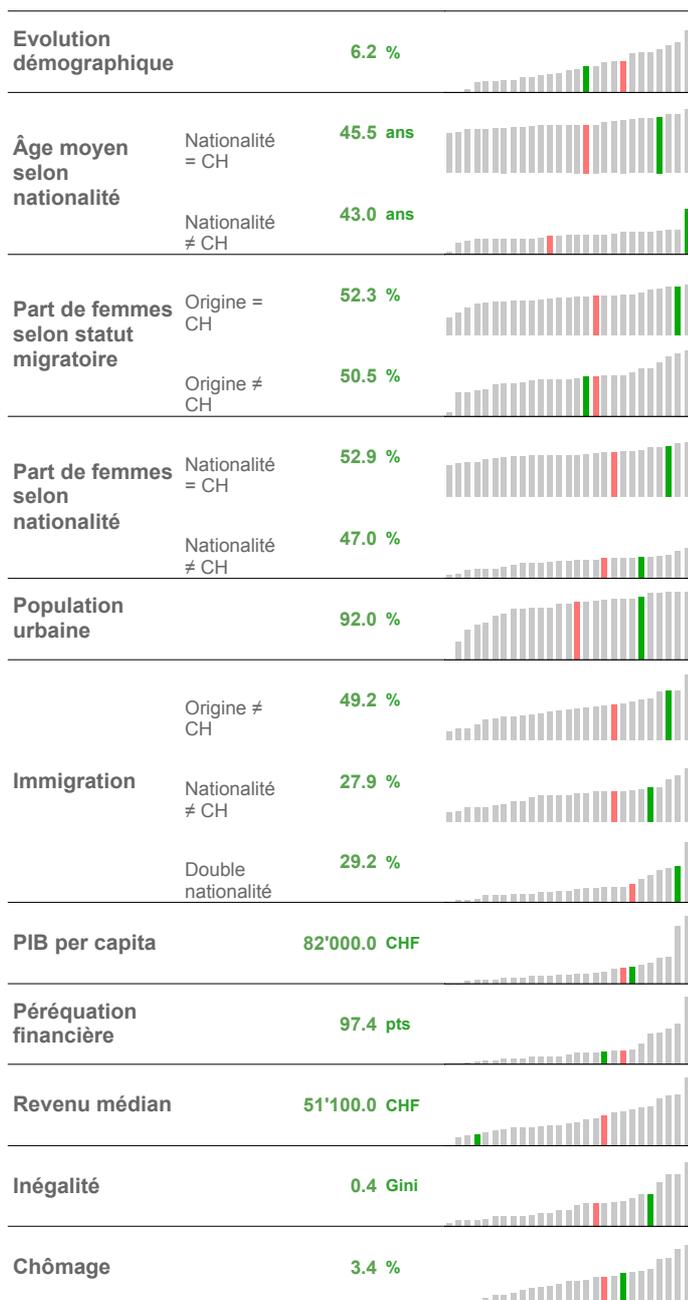
Nationalités principales

Nationalités principales	Total CH
Italie	638 734
Allemagne	611 570
Kosovo	224 079
Turquie	110 925
Serbie	54 375
Macédoine anc. Rép. youg.	123 464
Portugal	536 024
Sri Lanka	2 157

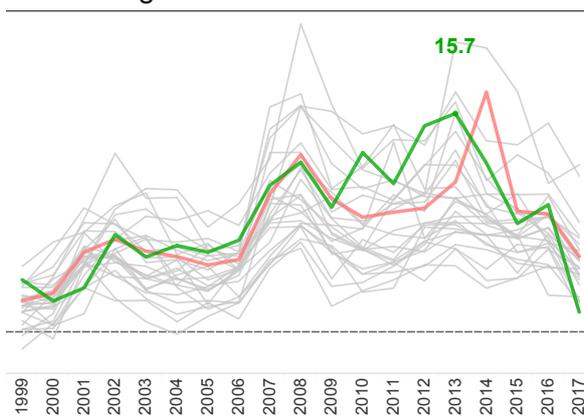
Tessin

Alors que le solde migratoire du TI a dépassé la moyenne suisse entre 2010 et 2013, il a depuis lors reculé. Le TI se démarque par une population très vieillissante, à plus forte raison parmi les étrangers-ères. La population tessinoise non-issu de la migration est notablement féminine. Dans l'ensemble, la démographie du TI est fortement marquée par la migration. Le PIB par habitant est légèrement supérieur à la moyenne Suisse, le revenu médian y étant au contraire nettement inférieur. Tandis que les taux de chômage et d'aide sociale avoisinent globalement les taux moyens suisses, on note un niveau d'aide sociale particulièrement faible parmi les personnes nées à l'étranger. Lors de votations, les Tessinois-es adoptent une attitude conservatrice envers la migration. La population étrangère au TI est très fortement dominée par les ressortissant-e-s italiens mais montre aussi des parts substantielles de personnes issues de pays tiers.

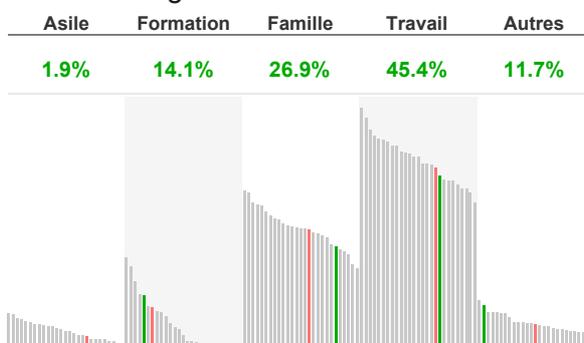
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



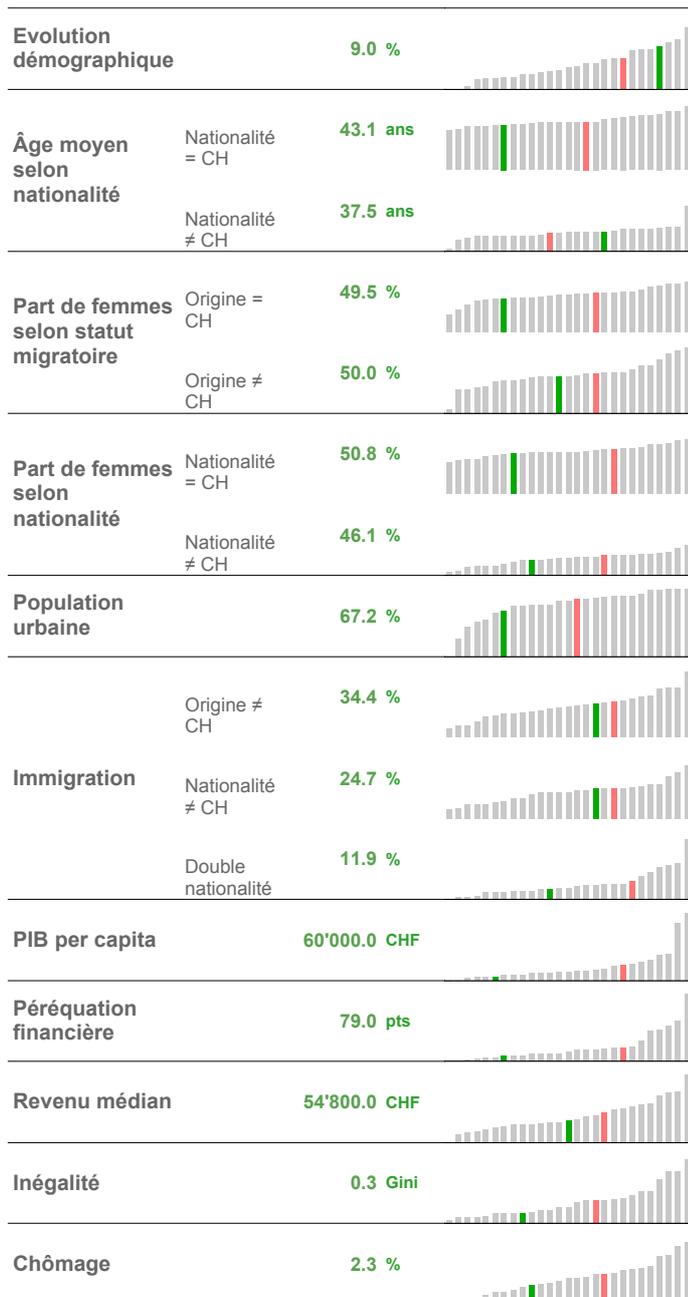
Nationalités principales

Nationalité	Nombre	Total CH
Italie	61 456	638 734
Portugal	7 936	536 024
Allemagne	3 224	611 570
Serbie	1 994	54 375
Kosovo	1 839	224 079
Croatie	1 791	8 963
Espagne	1 784	156 381
Bosnie-Herzég..	1 533	3 272

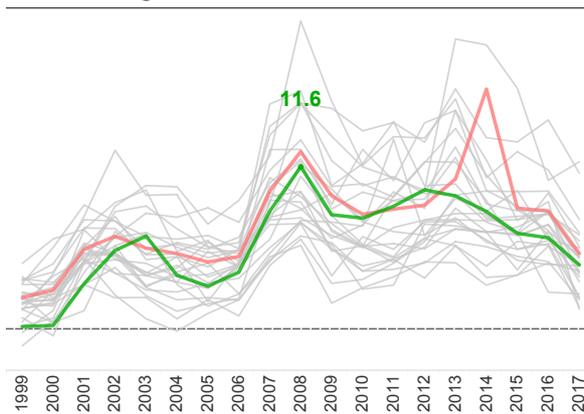
Thurgovie

Bien que son solde migratoire évolue légèrement en dessous de la moyenne suisse, TG affiche une importante croissance démographique. Sa population est globalement assez masculine. Comparativement aux autres cantons, TG est peu urbanisé. Les proportions de la population étrangère et issue de la migration correspondent à peu de choses près à celles observables pour la Suisse dans son ensemble. L'économie de TG est modestement prospère et le taux de chômage bas. On observe un écart particulièrement faible entre le taux d'aide sociale des personnes nées en Suisse et celles nées à l'étranger. Aux urnes, les Thurgoviens témoignent d'une attitude conservatrice en matière de migration. TG est la destination d'une migration essentiellement professionnelle en provenance de l'Allemagne et, dans une moindre mesure, de l'Italie.

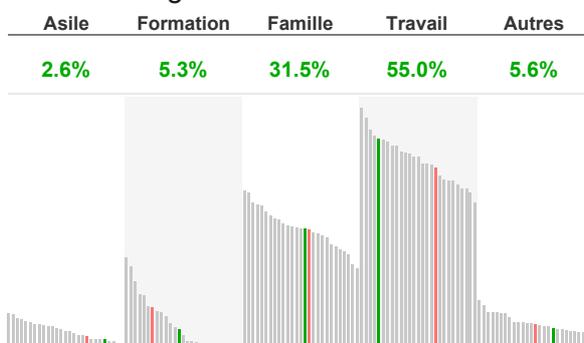
Chiffres clés



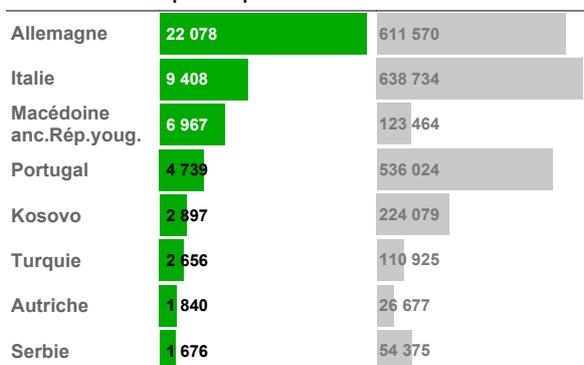
Soldes migratoires



Motif d'immigration



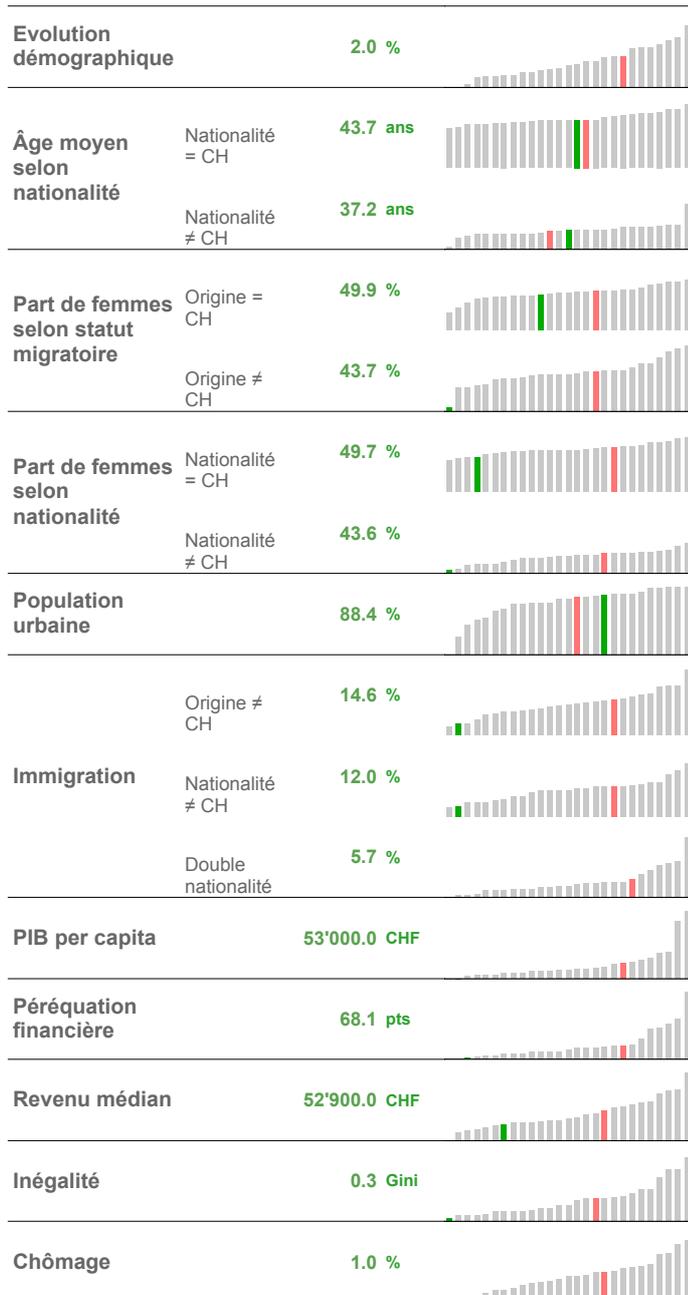
Nationalités principales



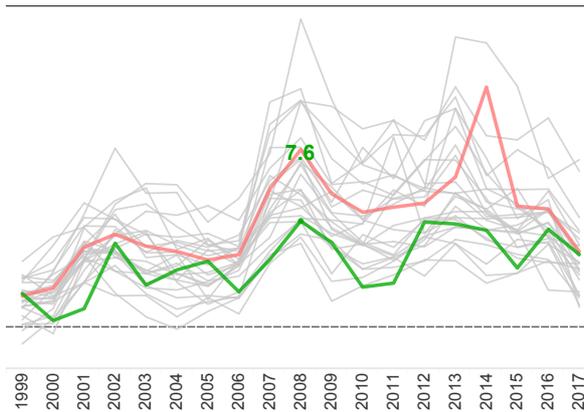
Uri

Depuis le début du siècle, le solde migratoire de UR a évolué à un faible niveau ; sa croissance démographique est très modeste. Représentative de la moyenne suisse du point de vue de l'âge, sa population est très masculine, tout particulièrement celle étrangère et issue de la migration. En effet, UR présente des proportions de population féminine les plus faibles de Suisse. Du point de vue de l'économie, le canton présente le PIB par habitant le plus faible de Suisse (avec celui du VS) et un revenu médian modeste. A UR, une très faible part de personnes est au chômage ou dépend de l'aide sociale – notons cependant que le niveau d'aide sociale est six fois plus élevé parmi les personnes nées à l'étranger que parmi celles nées en Suisse. Les étrangers-ères s'installent à UR essentiellement pour des motifs professionnels et rarement pour des motifs familiaux. Le taux de naturalisation standardisé y est infime.

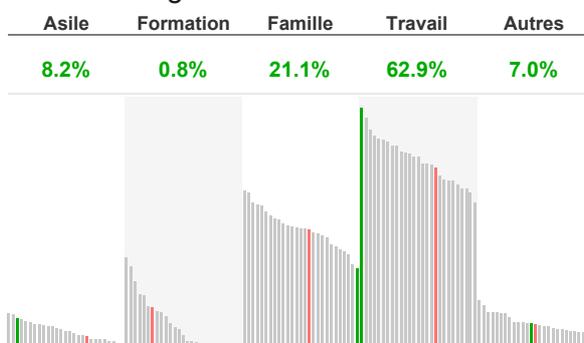
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



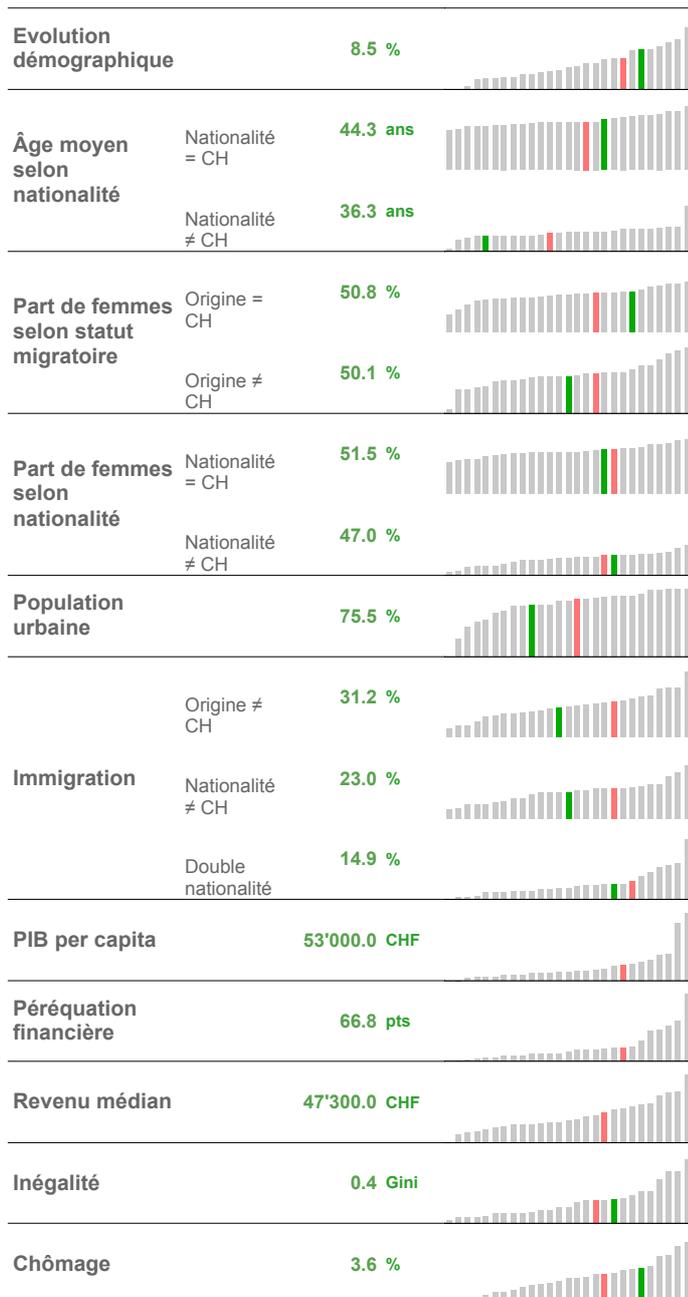
Nationalités principales

Nationalités principales	Total CH
Portugal	853
Allemagne	838
Italie	432
Serbie	241
Croatie	195
Turquie	182
Autriche	145
Erythrée	131
	536 024
	611 570
	638 734
	54 375
	8 963
	110 925
	26 677
	1 031

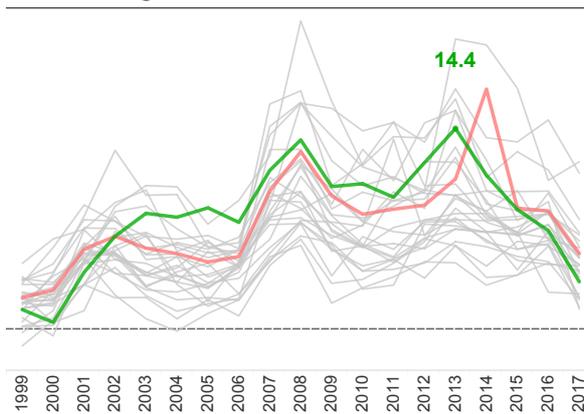
Valais

Le VS apparaît comme représentatif de la moyenne suisse sur la plupart des indicateurs démographiques. Sa vive croissance démographique n'est qu'en partie due à l'immigration puisque les taux de population étrangère et issue de la migration sont légèrement inférieurs à la moyenne. Le VS présente une situation économique difficile, avec un PIB par habitant et un revenu médian parmi les plus faibles de Suisse et un taux de chômage légèrement au-dessus de la moyenne. Le taux d'aide sociale est, quant à lui, plus bas que dans la plupart des cantons. Comparativement aux autres cantons, le motif de la formation joue un rôle important dans l'immigration au VS, alors que la population locale présente une part assez importante de personnes sans formation post-obligatoire. Sa population étrangère est majoritairement issue de pays de l'UE-AELE non voisins de la Suisse (Portugal), bien que la France et l'Italie soient fortement représentées aussi.

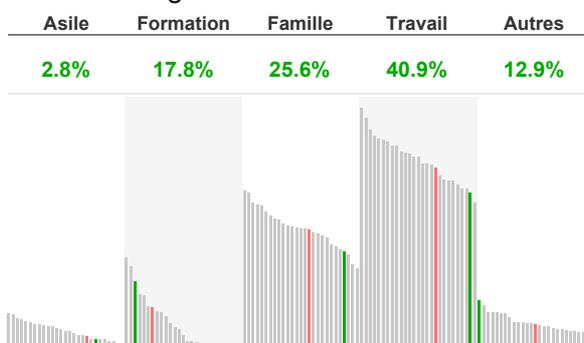
Chiffres clés



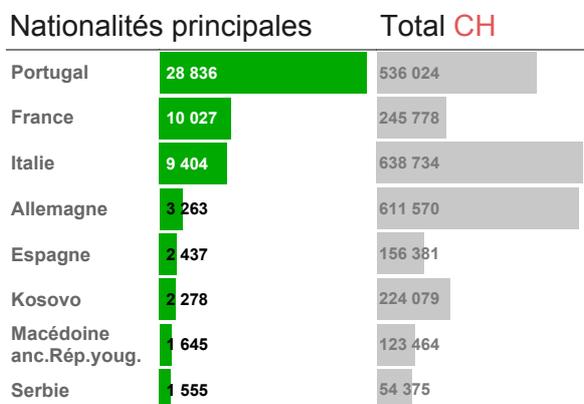
Soldes migratoires



Motif d'immigration



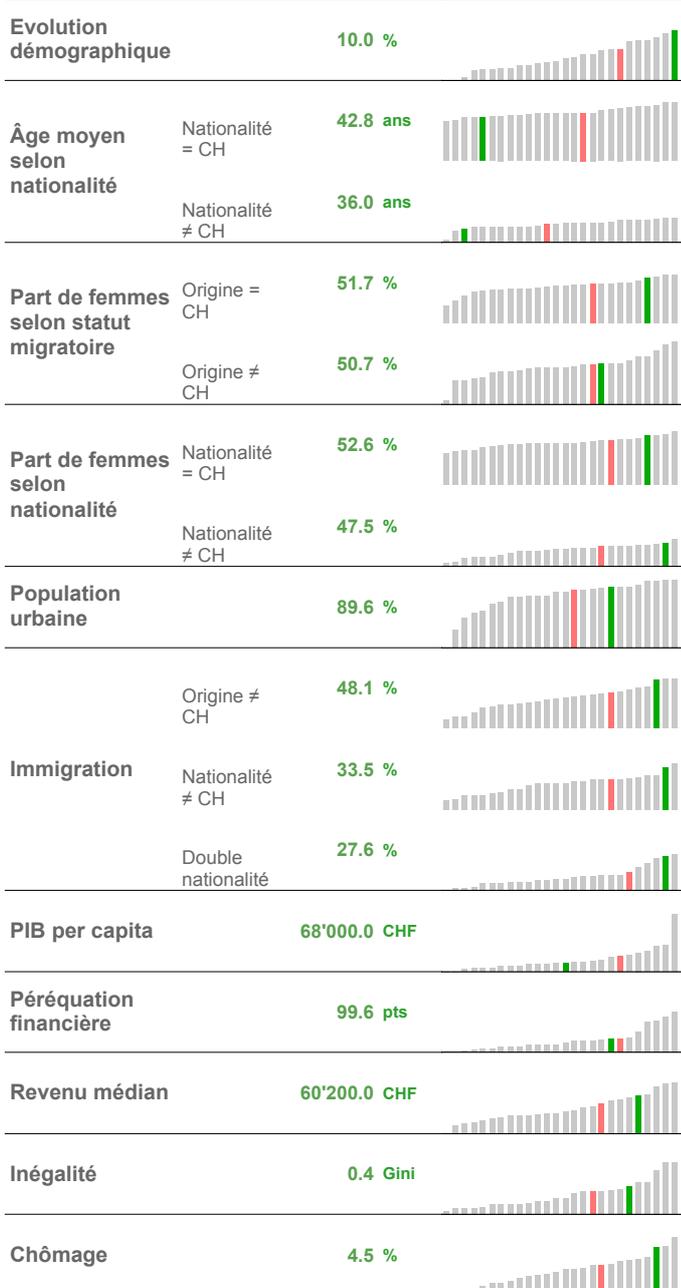
Nationalités principales



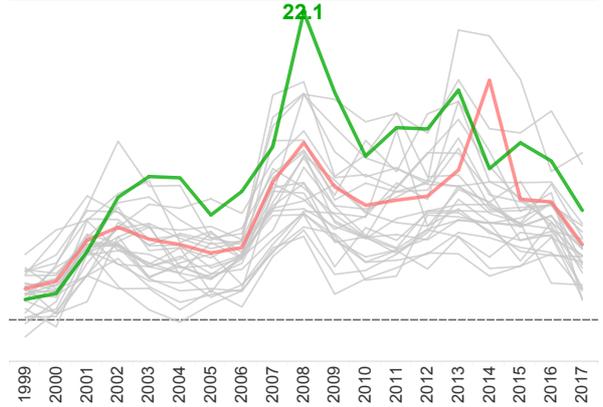
Vaud

VD présente un solde migratoire presque constamment supérieur à la moyenne suisse et une croissance démographique très dynamique. Sa population est plutôt jeune et féminine. Le canton présente en outre une population notablement urbaine et très marquée par la migration. Aux urnes, les Vaudois·ses témoignent d'une attitude très libérale envers la migration. VD affiche le deuxième plus fort taux de naturalisation standardisé. L'économie vaudoise est marquée par un revenu médian élevé, un PIB par habitant plutôt modeste et un taux de chômage important. Se situant globalement à un niveau plutôt élevé, l'écart entre le taux d'aide sociale des personnes nées en Suisse, respectivement à l'étranger, est mince. Le motif de la formation joue un rôle particulièrement important dans l'immigration vers le canton de VD. Sa population étrangère se compose avant tout de citoyen·ne·s de l'UE-AELE.

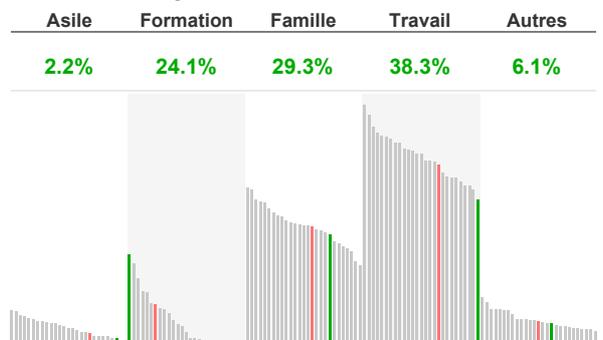
Chiffres clés



Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

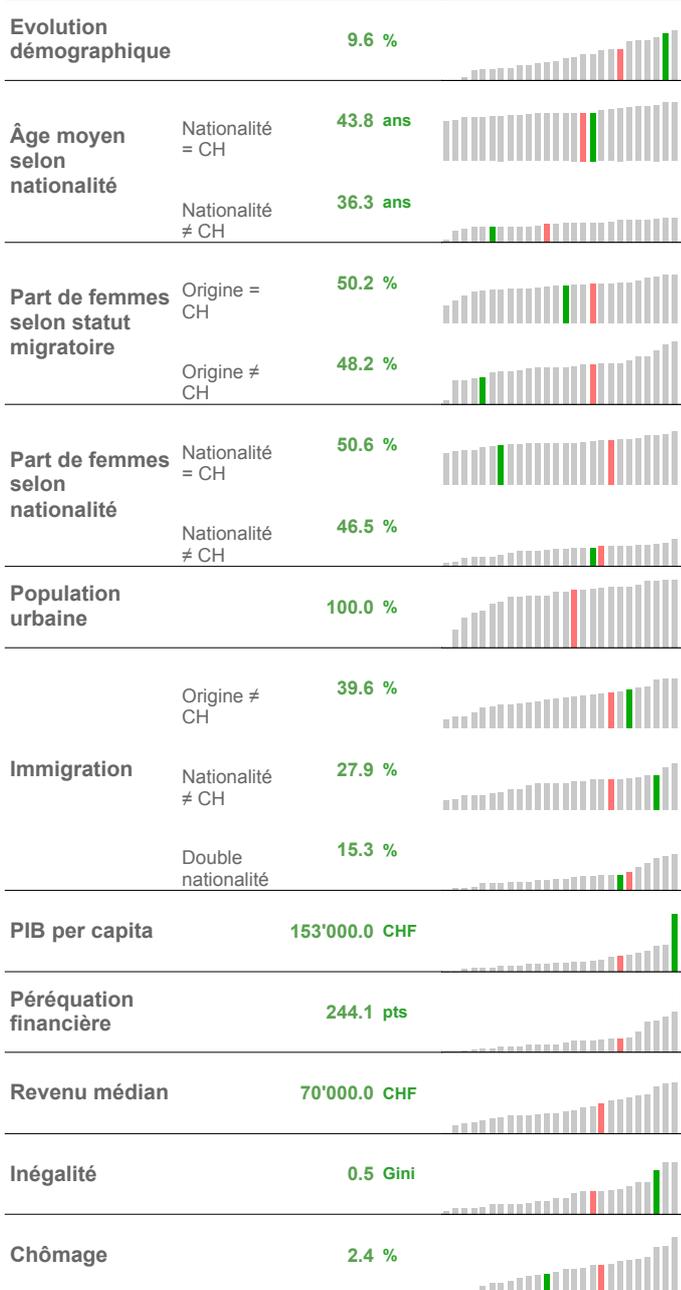
Nationalité	Nombre	Total CH
Portugal	59 195	536 024
France	48 295	245 778
Italie	30 492	638 734
Espagne	15 774	156 381
Kosovo	9 793	224 079
Grande Bretagne	8 769	21 478
Allemagne	6 395	611 570
Serbie	3 972	54 375

nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

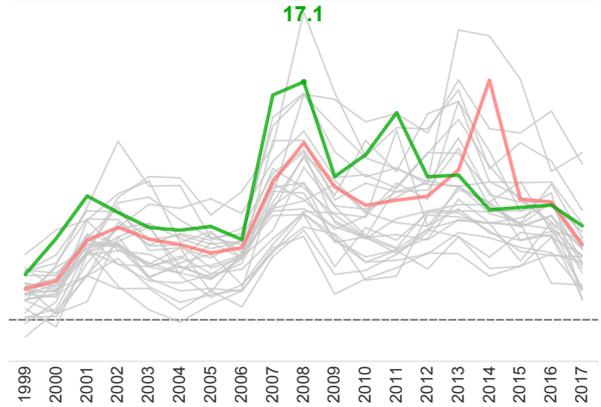
Zoug

Canton très urbain, ZG présente une importante croissance démographique. La part de sa population étrangère et issue de la migration est légèrement supérieure à la moyenne suisse, cette dernière s'avérant par ailleurs assez fortement masculine. L'économie de ZG est très prospère, avec notamment le PIB par habitant le plus élevé après BS et le revenu médian le plus important. Une faible part de population est au chômage ou au bénéfice de l'aide sociale ; le niveau de formation est élevé. Les citoyen-ne-s de ZG affichent une position moyennement libérale envers la migration ; le taux de naturalisation standardisé est relativement élevé. Le motif familial joue un rôle très important, approchant à sept points de pourcentage près le motif professionnel. La nationalité allemande est la plus fortement représentée à ZG. Sa population étrangère est aussi constituée pour un tiers par des citoyen-ne-s de pays UE-AELE non-voisins de la Suisse (Grande-Bretagne, Portugal, Espagne).

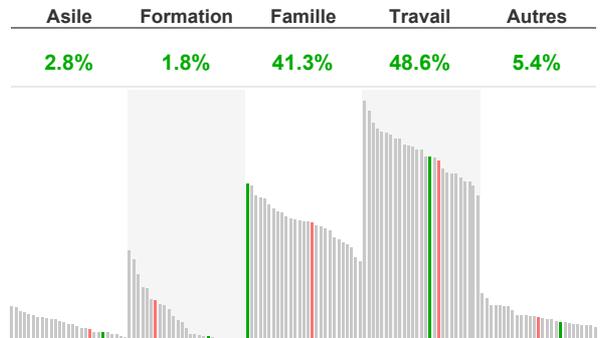
Chiffres clés



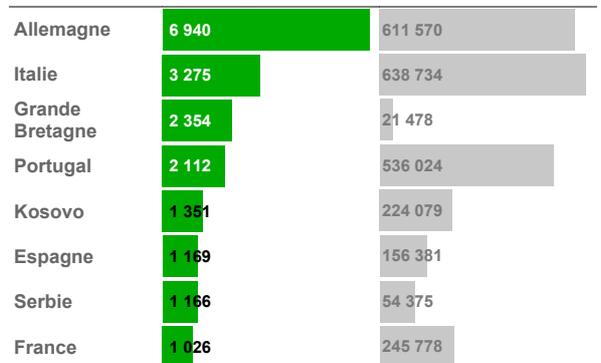
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales

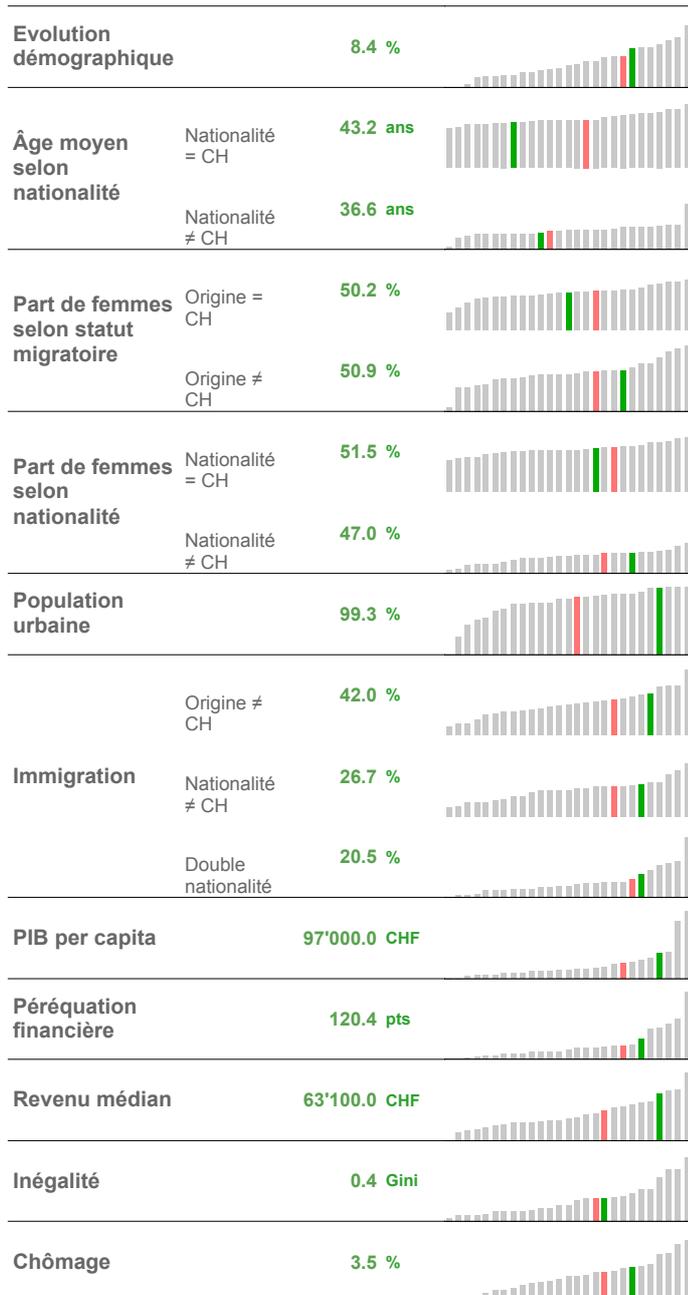


nccr – on the move / SFM
Sources : OFS (BEVNAT, ESPA, RS, SILC, STATPOP, Statistique de l'aide sociale, Economie nationale), SEM (SYMIC), SECO, AFF, AFC

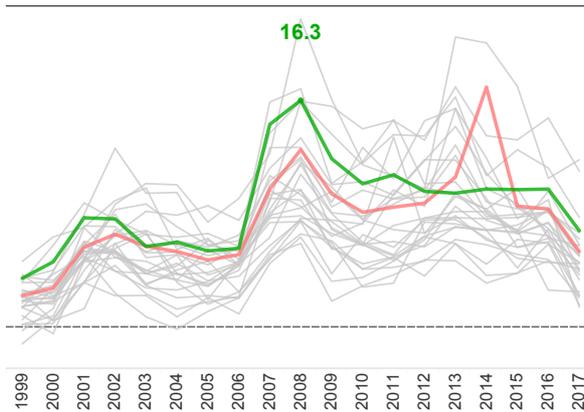
Zurich

Le canton-ville de ZH est assez représentatif de la moyenne suisse sur la plupart des indicateurs démographiques. Sa croissance démographique est dynamique et son économie particulièrement prospère : ZH affiche un PIB par habitant et un revenu médian nettement au-dessus de la moyenne suisse. Ses taux de chômage et d'aide sociale se situent proche de la moyenne nationale. Le niveau de formation est élevé, la part de personnes sans formation post-obligatoire étant même la plus faible de Suisse parmi les personnes non-issues de la migration. Aux urnes, les Zurichois-es témoignent d'une position plutôt libérale face à la migration ; le taux de naturalisation standardisé correspond à la moyenne suisse. Le canton de ZH est la destination d'une migration essentiellement économique en provenance de pays limitrophes à la Suisse. Hormis les ressortissants de l'UE-AELE, la nationalité kosovare est fortement représentée à ZH.

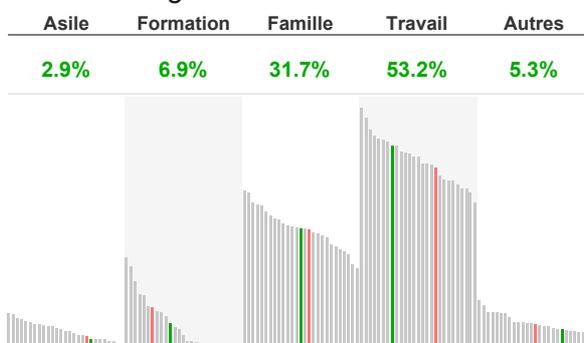
Chiffres clés



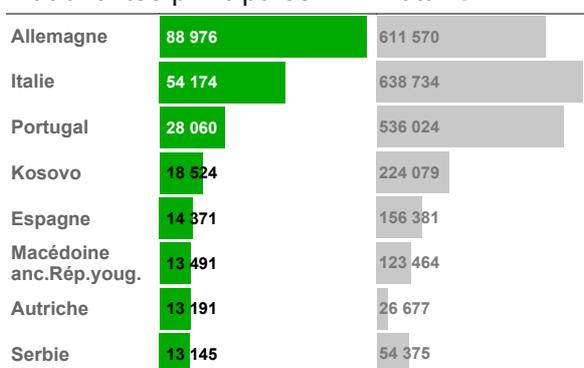
Soldes migratoires



Motif d'immigration



Nationalités principales



4 Encouragement à l'intégration

4.1 Contexte

L'intégration est un concept utilisé dans une multitude de contextes différents. Dans ce chapitre, nous nous intéressons à l'intégration comme un objectif politique impliquant la population migrante, tout comme la société suisse, dans un processus réciproque (voir chapitre 2.1.1). L'intégration fait ainsi l'objet d'une double responsabilité : celle de la personne étrangère dont on attend qu'elle s'investisse dans la société d'accueil (*exiger/fordern*) et celle de l'Etat et des habitant·e·s suisses qui doivent faire preuve d'ouverture (*encourager/fördern*) pour que la population étrangère puisse s'intégrer (Kurt 2017a).

On distingue généralement deux facettes de la politique d'intégration : il s'agit d'une part, de permettre aux personnes étrangères d'accéder aux structures s'adressant à la population de manière générale (par exemple, l'école, le marché du travail, etc.). D'autre part, l'intégration des personnes concernées est encouragée à travers des mesures particulières, lorsque les structures ordinaires ne peuvent pas répondre – du moins dans l'immédiat – à leurs besoins spécifiques (actuellement art. 54 LEI). Dans le langage consacré, il est question « d'intégration par les structures ordinaires » dans le premier cas de figure, tandis qu'on se réfère à « l'intégration spécifique » dans le deuxième cas.

Globalement, l'encouragement à l'intégration de la population étrangère s'est consolidé entre 2011 et 2017²², avec notamment l'introduction des Programmes d'intégration cantonaux (ci-après PIC) dès 2014. Si l'intégration au sein des structures ordinaires est prioritaire, l'encouragement spécifique à l'intégration a pour mission de combler les lacunes de l'offre des structures ordinaires, de soutenir ces dernières dans leur mission d'intégration et de donner des impulsions pour le développement de mesures d'intégration innovantes (programmes et projets d'importance nationale [PPiN]).

La politique d'intégration en quelques étapes clés

Depuis le début du 21^e siècle, le cadre légal présente la promotion de l'intégration comme un élément fondamental des politiques migratoires de la Confédération. Ainsi, l'introduction de l'art. 25a dans la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en 2000 a permis à la Confédération de verser des subventions pour l'intégration sociale des personnes étrangères et a constitué le point de départ à la définition de points forts et programmes fédéraux visant leur intégration. Si l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) spécifie la contribution attendue de ces derniers et les tâches de la Confédération et des cantons en la matière, la Loi sur les étrangers (LEtr) ancre, depuis 2008, l'intégration comme un point fondamental de la politique d'immigration en y inscrivant ses principes et ses buts (art. 4 et 53) (Département fédéral de la justice et police, ODM 2006 : 5). La loi spécifie, entre autres, que l'octroi d'une autorisation de séjour « peut être lié à la participation à un cours de langue ou d'intégration » (art. 54 al. 1 LEtr) et que les autorités compétentes tiennent compte du degré d'intégration pour l'octroi du permis d'établissement (art. 54 al. 2 LEtr)²³. Jusqu'en 2018, la seule modification importante a été l'introduction d'une section « Programmes d'intégration cantonaux » dans l'OIE en 2013. Les bases légales au niveau fédéral sont donc presque identiques entre 2011 (Wichmann et al.) et l'étude actuelle, puisque nous nous référons à la situation de l'année 2017.

Rappelons cependant que, dès les années 1970, l'encouragement à l'intégration était déjà thématiquement au niveau de la Confédération, des cantons et des villes avec une intensification à partir des années 1990. En effet, certains

²² Les données de l'étude de Wichmann et al. (2011) renvoient à l'année 2011 et celles du présent rapport à 2017.

²³ Cet élément a d'ailleurs été consolidé par l'introduction de l'art 121a al. 3 dans la Constitution suisse en 2014, entré en vigueur suite à la votation sur « l'immigration de masse » de février 2014.

cantons et villes connaissent depuis longtemps des directives, réglementations et institutions dédiées à l'intégration, tandis qu'ailleurs des bases similaires se sont mises en place sous l'impulsion fédérale²⁴.

Depuis 2009, les cantons sont les principaux interlocuteurs de la Confédération pour la mise en œuvre des mesures d'encouragement à l'intégration définies au niveau national et donc pour l'attribution du financement y afférent. La loi cite néanmoins des acteurs supplémentaires, tels que les partenaires sociaux, des ONG et autres associations, comme responsables de la tâche d'intégration (art 53 al. 5 LEtr). Dès 2014, les mesures d'intégration spécifiques sont définies dans les PIC pour une durée de quatre ans (2014-2017). Ces derniers permettent la mise en œuvre des objectifs stratégiques définis par la Confédération (via le SEM) et les cantons (via la Conférence des gouvernements cantonaux) dans les conventions-programmes (OIE, art. 17a, al. 1). Le but est de poursuivre une stratégie d'encouragement à l'intégration et de lutte contre les discriminations coordonnée avec des thématiques communes, tout en laissant une autonomie aux cantons et aux communes liée à leurs besoins. Dans la première phase du PIC (PIC I), l'intégration spécifique repose sur trois piliers principaux : « information et conseil », « formation et travail », et « compréhension et intégration sociale », dont découlent huit domaines d'action²⁵ avec des objectifs communs. « Ces objectifs concernent la stratégie au niveau de la mise en œuvre du droit fédéral et non pas l'aspect opérationnel des buts fixés. La responsabilité opérationnelle reste en tout temps réservée aux cantons » (ODM et CdC 2011).

Notons enfin qu'en 2019, une version révisée de la loi (LEI) est entrée en vigueur²⁶ et la « capacité d'intégration » (« *Integrationsfähigkeit* ») est désormais inscrite dans la Constitution (art. 121a al. 3). Parmi les diverses modifications effectuées, l'intégration des personnes étrangères devient un élément primordial pour la décision d'octroi, de durée de validité, de prolongation et de révocation des permis de séjour et d'établissement (voir chapitre 7)²⁷. Une section sur les exigences en matière d'intégration a été incorporée dans la loi avec l'ajout de l'art. 58a qui définit désormais les critères d'intégration. Selon l'avis de certain·e·s spécialistes, on peut s'attendre à ce que cette révision ait un effet considérable sur les pratiques cantonales jusque-là davantage régies par un cadre réglementaire ou une implantation au niveau cantonal.

Dans ce contexte marqué par l'introduction des PIC, il semble intéressant de s'interroger sur les (nouvelles) pratiques cantonales en matière d'encouragement à l'intégration, ainsi que sur la lutte contre la discrimination, puisque celle-ci est désormais incluse dans la politique d'intégration, telle que définie par les parties prenantes (Confédération, cantons, villes et communes). En effet, l'intégration étant reconnue comme un processus réciproque, il est jugé indispensable que les migrant·e·s puissent compter sur l'esprit d'ouverture et l'impartialité de la société d'accueil (SEM 2016). A la différence de celle de Wichmann et al. (2011), la présente étude s'intéresse aux différentes mesures mises en place par les cantons pour assurer la protection contre la discrimination, y compris dans les structures ordinaires, et y consacre un chapitre entier (5).

Ce chapitre se base sur les questionnaires remplis par les autorités de 22 cantons en charge de l'intégration et de la lutte contre les discriminations²⁸. Le questionnaire transmis aux cantons prend en considération les changements liés au PIC²⁹ mais ne reprend pas systématiquement les huit domaines et les mesures qui y sont définis. De plus, il se réfère aussi aux mesures d'encouragement à l'intégration au sein des structures ordinaires

²⁴ Par exemple, le bureau lausannois des immigrés a été créé en 1974, tandis qu'un canton comme NE connaît une législation sur l'intégration depuis la fin des années 1990, qui a également inspiré le développement de la politique fédérale.

²⁵ Les huit domaines sont : Primo-information et besoins particuliers, Conseil, Protection contre la discrimination pour le pilier « Information et conseil » ; Langue et formation, Encouragement préscolaire, Employabilité pour le pilier « Formation et travail » ; et Interprétariat communautaire et médiation interculturelle, Intégration sociale pour le pilier « Compréhension et intégration sociale ».

²⁶ La loi a été révisée et acceptée par le Parlement le 16 décembre 2016 et est partiellement entrée en vigueur en 2018 (modification concernant les taxes spéciales) puis totalement le 1^{er} janvier 2019 (avec notamment les modifications concernant l'intégration).

²⁷ A l'instar de la procédure de naturalisation dans laquelle interviennent des critères relatifs à l'intégration des candidat·e·s (Loi sur la Nationalité) (voir chapitre 8).

²⁸ Les cantons de AI, OW, SZ n'ont pas participé à l'étude ; le canton BE n'a répondu qu'au 1^{er} bloc de questions consacré aux acteurs cantonaux.

²⁹ Une grande partie des questions n'a ainsi pas d'équivalent dans l'étude de Wichmann et al. (2011) et une comparaison dans le temps n'est possible que ponctuellement.

qui ont été renforcées par l'introduction des PIC. Avant d'aborder les différents domaines d'encouragement à l'intégration, nous évoquerons d'abord les bases légales et les acteurs compétents en la matière.

4.2 Législations cantonales, acteurs et compétences

L'étude de Wichmann et al. (2011) fait état des bases juridiques cantonales en vigueur en 2011 : ainsi, 6 cantons disposaient déjà d'une loi sur l'intégration. Entretemps, les cantons de FR et BE se sont également munis d'une loi cantonale sur l'intégration. En outre, en 2011, 8 autres cantons pouvaient s'appuyer sur une loi introductive de la législation fédérale. Les citoyen·ne·s zougais ayant refusé, en votation populaire, l'introduction d'une loi cantonale sur l'intégration, ce dernier canton a mis en place une loi introductive de la LEtr. A ZH, le parlement a refusé en 2011 le projet de loi d'intégration largement débattu. En revanche, on n'observe pas d'évolution notable au niveau des ordonnances réglementant les compétences des différents acteurs (par exemple JU ou ZH) ou dans les cantons qui s'appuient sur une autre loi (par exemple Loi sociale à SO).

L'encouragement à l'intégration est une tâche transversale, abordée dans la plupart des champs politiques (formation, économie, santé, etc.). Il en va de même pour la protection contre la discrimination. On observe ainsi une grande diversité d'acteurs œuvrant dans ces domaines. Y sont notamment impliqués plusieurs niveaux d'administration (fédérale, cantonale et communale), la société civile (associations), les milieux économiques, les partenaires sociaux et les partis politiques. Certaines questions du questionnaire adressé aux délégué·e·s cantonaux à l'intégration permettent d'appréhender la manière dont les cantons parviennent à associer ces différents acteurs à leur politique.

4.2.1 Ancrage institutionnel des délégué·e·s à l'intégration

L'ancrage institutionnel des services cantonaux en charge de l'intégration, respectivement des délégué·e·s, varie passablement (voir Annexe 1) : dans 7 cantons (AG, JU, SG, SH, SO, ZG, ZH), ils sont placés sous la responsabilité du Département de l'intérieur qui regroupe généralement plusieurs entités – comme des services de la population et des migrations, des entités traitant des questions institutionnelles, économiques ou sociales. Dans 6 cantons (BL, FR, GE³⁰, GR, TG et VS), ces services sont rattachés au Département de la sécurité (et justice) et dans 5 cantons (AR, BE, LU, NE et NW) au Département de l'action sociale (qui est aussi celui de l'économie à NE). Dans certains cantons, les services en charge de l'intégration sont placés respectivement dans le Département de la présidence (BS), dans le Département des institutions (TI) et dans le Département de l'économie (VD). Enfin à GL et UR, c'est le Département de la formation et de la culture qui est responsable de l'intégration³¹.

En-deçà de l'ancrage au sein des départements, il est intéressant d'observer de plus près les offices chapeautant l'encouragement à l'intégration. Dans 7 cantons (AR, BE, LU, NW, SG, SO, ZG), les services chargés de l'intégration font partie de l'office des affaires sociales qui souvent regroupe l'aide sociale, les questions familiales, l'égalité et d'autres questions de société, alors que dans 7 autres cantons (AG, GE, GR, JU, TG, VD, VS), ceux-ci sont rattachés à l'office de la population et/ou des migrations qui rassemble généralement les domaines admission, asile et naturalisation. Dans 3 cantons (FR, NE, ZH), le service chargé de l'intégration est un office à part entière et dans 3 autres (BL, SH, TI), il est directement rattaché au Secrétariat général de

³⁰ Dans le canton de GE, le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE), précédemment lié au Département de la sécurité, a été rattaché à partir du 1^{er} juin 2018 au Département de la cohésion sociale et se trouve sous l'égide de l'Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales.

³¹ L'analyse statistique s'interrogeant sur l'inclusivité des politiques d'intégration (voir chapitre 9.2) montre que le degré d'inclusivité varie peu selon le placement d'un service en charge de l'intégration dans un département donné.

son département³². On remarque que les services en charge de l'intégration des cantons francophones sont plus souvent placés dans les offices de la population et/ou des migrations alors qu'en Suisse alémanique, il y a une répartition égale entre les offices des affaires sociales et les offices autres que celles de la population et/ou des migrations. En outre, le placement des services en question sous l'égide de l'office de la population et/ou des migrations semble, selon l'analyse statistique, aller de pair avec un contexte politique cantonal plus libéral face à la migration (voir chapitre 2.2.2).

Dans l'ensemble des cantons, la gestion des PIC ainsi que la formation et l'information à destination des professionnel·le·s dans les structures ordinaires et spécifiques incombe aux délégué·e·s cantonaux à l'intégration, rattachés aux services mentionnés. Ils/elles mettent également en œuvre des projets d'intégration ou de lutte contre les discriminations. Les délégué·e·s de la moitié des cantons délivrent des conseils et informations aux migrant·e·s et, dans une autre petite moitié des cantons, gèrent entre autres les forfaits d'intégration du domaine de l'asile³³.

Plusieurs délégué·e·s à l'intégration ont la tâche de renseigner les autorités lors des procédures de naturalisation et/ou d'admission. Les délégué·e·s à l'intégration de 7 cantons (AG, AR, GL, GR, NE, SH, TG) réalisent les primo-entretiens et dans 6 cantons (AG, GE, SH, SO, TG, ZH) concluent ou accompagnent les conventions d'intégration. Si certaines tâches ne sont pas exécutées directement par le/la délégué·e ou son service, elles peuvent être prises en charge par des centres de compétence opérationnalisant l'encouragement spécifique à l'intégration. En outre, certains cantons accordent des mandats de prestation à des acteurs externes, associations, communes ou entreprises privées, pour la mise en œuvre de tâches.

Une analyse approfondie indique que certaines tâches incombent plus souvent aux délégué·e·s cantonaux à l'intégration lorsque ces dernier·ère·s sont rattachés au département en charge de la sécurité ou font partie des offices de population et/ou des migrations. Ceci est notamment le cas concernant le conseil et l'information aux migrant·e·s, la conclusion et/ou accompagnement de conventions d'intégration et le fait de renseigner les autorités dans le cadre de procédures de naturalisation ou d'autorisation. Ceci pourrait s'expliquer par la possibilité d'une collaboration plus étroite entre les différents services chargés de l'admission, de l'intégration et/ou de la naturalisation, mais aussi par de plus amples compétences (régaliennes) en matière de migration dans ces départements. Pour ces mêmes raisons, les services sous l'égide d'offices des affaires sociales n'exercent pas les tâches de conseil et information aux migrant·e·s, ni d'ailleurs de renseignements à destination des autorités dans le cadre de la procédure de naturalisation ou d'autorisations de séjour. Enfin, il apparaît que le nombre de tâches exercées par les délégué·e·s cantonaux à l'intégration est plus élevé lorsque le service est un office à part entière ; ces derniers tendent aussi à employer plus de personnel³⁴.

4.2.2 Ouverture des institutions et gestion de la diversité

L'égalité en matière d'accès aux mesures d'intégration suppose, tout comme pour les structures ordinaires, une ouverture des services spécialisés. Cela constitue un aspect important de la protection contre la discrimination (voir chapitre 5.4). Cette dimension est difficile à documenter à travers des institutions très différentes de par leur ancrage, leur taille et leur orientation (contact direct avec les migrant·e·s ou non), raison pour

³² L'analyse statistique ne révèle aucun lien assuré entre l'inclusivité de la politique d'intégration d'un canton et l'ancrage institutionnel du service en charge de l'intégration.

³³ Dans d'autres cantons, ce sont directement les coordinateur·trice·s asile ou les services sociaux qui assurent la gestion des forfaits du domaine de l'asile.

³⁴ La moyenne du nombre d'employé·e·s dans les services chargés de l'intégration étant des offices à part entière est de 10,7 contre 6,9 pour l'ensemble des services.

laquelle le questionnaire a retenu des indicateurs simples concernant le profil du personnel et la formation (continue) ainsi que la satisfaction des usager·ère·s, dont la pertinence reste nécessairement imparfaite.

Dans la plupart des cantons, entre 2 et 8 personnes sont spécifiquement engagées pour le domaine intégration. En revanche, 5 cantons (GE, NE, SH, VD, ZH) engagent plus de 10 employé·e·s. Le niveau de qualification des collaborateur·trice·s travaillant au sein de ces services est plutôt élevé : le pourcentage de personnes ayant suivi une formation tertiaire s'élève à plus de 75% dans la plupart des cantons et s'avère supérieure à 50% dans les autres³⁵. Alors que la grande majorité des administrations interrogées dans cette étude présentent une proportion de salarié·e·s nés à l'étranger (estimée par la personne remplissant le questionnaire) inférieure à un quart³⁶, le domaine de l'intégration se démarque par un nombre plus important de services employant une proportion élevée de collaborateur·trice·s nés à l'étranger. De manière cohérente, la propension à favoriser la diversité au sein du personnel lors de recrutements semble plus grande dans le domaine de l'intégration que dans les autres domaines sondés.

En matière de gestion de la diversité, la majorité des services en charge de l'intégration (17 cantons) proposent, sur une base volontaire, des formations continues à leur personnel. Seuls 3 cantons (SH, SO, ZH) rendent de telles formations obligatoires³⁷. Pour pouvoir communiquer avec les usager·ère·s ne maîtrisant pas suffisamment la langue officielle, les services recourent le plus souvent aux compétences linguistiques de leur personnel (anglais ou les langues étrangères les plus courantes) ou font appel aux services d'interprètes externes (y compris par téléphone). En complément à ces autres méthodes, une petite minorité de cantons invitent en outre les usager·ère·s à venir accompagnés d'un·e interprète.

Interprétariat interculturel

Le PIC définit comme objectif que « les [immigré·e·s] ainsi que les [collaborateurs·trices] des structures ordinaires [puissent] recourir dans certaines situations de dialogue (informations complexes, thématiques très personnelles, procédures administratives) à un service professionnel d'interprétariat communautaire pour des prestations de haute qualité. » (ODM et CdC 2011). Ainsi, tous les cantons, à l'exception d'AG et de BL, subventionnent la formation d'interprètes interculturels. La majorité des cantons prévoient un budget pour l'engagement d'interprètes interculturels dans certains domaines, notamment celui de la santé (sauf GR, SO), celui de l'administration (sauf GE, JU, LU, TI, VD), les domaines scolaire (AG, FR, SH, SO, TI, VD) et judiciaire (BL, FR, JU, SH, SO, ZH)³⁸. En outre, selon l'étude de Bolliger et al. (à paraître), une grande majorité des cantons (sauf AR, SZ, ZH) sensibilisent les structures ordinaires à propos de l'existence de l'interprétariat communautaire et 22 cantons (sauf AR, GR, JU, ZG) prennent des mesures pour développer et garantir la qualité de l'interprétariat communautaire.

A propos des aspects de contrôle de la qualité, il s'avère que la moitié des cantons ne réalise pas d'enquêtes de satisfaction auprès des usager·ère·s, alors que l'autre moitié procède à des saisies ponctuelles ou encore « passives » (tel un formulaire de contact sur le site internet). En outre, la moitié des services en charge de l'intégration informe explicitement les usager·ère·s des possibilités de plaintes au cas où ils·elles se sentiraient traités de manière injuste ou discriminatoire. Les plaintes ou critiques formulées par les usager·ère·s sont dans la majorité des services traités directement par le/la collaborateur·trice concerné. Cependant, dans 5 cantons

³⁵ VS a indiqué un taux allant de 25 à 50% mais s'est référé à l'ensemble de l'office (Service de la population et des migrations).

³⁶ Les enquêtes auprès de la population active confirment également une proportion relativement basse d'employé·e·s nés à l'étranger au sein de l'administration publique par rapport à d'autres secteurs.

³⁷ Enfin, GE ne propose pas de formations sur la gestion de la diversité car le service en charge de l'intégration n'offre pas directement du conseil à la population migrante.

³⁸ Les cantons d'AR et TG ne citent aucun domaine ayant un budget pour l'interprétariat et NE n'a pas de budget attribué à des domaines spécifiques.

(GE, GL, TI, VD, VS), elles sont transmises à un service de réclamation interne à l'office et dans 4 cantons (BS, FR, JU, ZG) à un service externe (instance de médiation). Certains services en charge de l'intégration mentionnent toutefois ne pas avoir de contact direct avec les personnes migrantes et n'ont ainsi pas été confrontés à des réclamations ou plaintes.

4.2.3 Commissions d'intégration et organes de coordination

La grande majorité des cantons possède une commission cantonale regroupant divers acteurs pour aborder les questions d'intégration. Dans 3 cantons « la lutte contre le racisme » (JU), « la prévention du racisme » (FR) ou « la prévention de la discrimination » (TI) sont spécifiquement évoquées dans la description des tâches de la Commission ou dans son intitulé (voir Annexe 2). La palette des membres se limite dans certains cantons (AR, GL, TG, VD, ZH) principalement à l'administration et aux représentant·e·s de la population migrante, incluant parfois encore les organisations de soutien aux migrant·e·s et/ou les partis politiques. Dans la majorité des cantons, les commissions réunissent une palette plus large de 6 à 7 acteurs différents. Des représentant·e·s des communautés migrantes sont inclus dans la majorité des commissions cantonales (sauf AG, AR, GL) tout comme les organisations de soutien au migrant·e·s. De manière générale, les commissions ont une compétence consultative envers l'administration hiérarchiquement supérieure. En AR et TG, la commission (incluant un nombre restreint d'acteurs) peut avoir une compétence décisionnelle. Concernant les tâches des commissions, certaines sont engagées dans le cadre des activités liées au PIC (AR, TG, ZH). La moitié des commissions ont comme tâches la transmission d'informations et la coordination entre les différents acteurs (BE, BL, FR, GL, NE, SG, SH, SO). Nous observons en somme que certaines commissions cantonales sont plus « proactives » (rédaction de recommandations y compris budgétaires, attribution de subventions, proposition de mesures, (co)élaboration ou mise en œuvre des PIC), alors que d'autres se cantonnent à des actions plus « réactives » tels que des prises de position lors de consultations ou une mise en réseau des différents acteurs.

Si de nombreux cantons ont créé des commissions pour aborder la question de l'intégration, ils sont encore plus nombreux à mettre en place un organe de coordination au sein de l'administration. En effet, tous les cantons ont un organe formalisé ou le mettent actuellement en place (SO et TI), à l'exception de GE et GL qui disposent de groupes de travail ponctuels ou non-formalisés et de JU, UR et VS qui n'en ont pas. Le nombre de cantons possédant un organe de coordination a augmenté depuis l'étude de Wichmann et al. (2011) qui recensait 10 cantons ne disposant pas d'un tel organe. Quant à la composition des organes de coordination, il s'avère tout d'abord que le département en charge de l'action sociale y est systématiquement représenté. D'autres départements y sont aussi très fréquemment représentés (instruction publique ou formation = 17 cantons, économie publique = 17, sécurité = 16, santé = 15). Un département de la présidence n'existe qu'à BS. Certains cantons incluent le département « Construction-environnement-traffic » (BL, BS et en partie FR) et d'autres encore le département des finances et l'office du personnel (BS, FR). Enfin, dans certains cantons (BS, FR, LU), les villes et communes sont aussi représentées dans l'organe de coordination. La plupart des organes de coordination ont une compétence consultative. Dans les cantons de NE et NW, ils ont une compétence décisionnelle et en AG, BE et TG leur compétence varie selon le type de dossier. Leur but principal est le développement d'une stratégie et des mesures/offres (en partie relatives au PIC), la mise en contact des divers acteurs ainsi que l'échange d'information entre eux. Les organes de coordination de LU, ZG et ZH sont exclusivement liés à l'élaboration et/ou la mise en œuvre des PIC.

Selon les informations obtenues par des expert·e·s, la commission cantonale d'intégration et l'organe de coordination sont parfois regroupés en un même organe. Le type d'acteurs représentés dans ces organes dépend du rôle attribué à ces derniers et des objectifs visés par les cantons. Ces organes sont soumis à des changements stratégiques fréquents dans le temps, restent parfois inactifs durant certaines périodes ou sont abolies (GE). Par exemple, le VS a intégré davantage d'acteurs provenant des structures ordinaires en réponse à l'objectif

commun avec la Confédération d'intensifier la participation des structures ordinaires dans l'encouragement à l'intégration. De plus, dans l'intention d'augmenter l'influence de sa commission d'intégration, le VS a misé sur la représentation des milieux politiques et des représentant·e·s communaux. Le choix des acteurs au sein des organes semble ainsi jouer un rôle stratégique pour l'orientation que le canton souhaite donner à l'encouragement à l'intégration.

4.2.4 Collaboration avec les acteurs locaux

Dans la mise en œuvre de leur politique d'intégration, les cantons collaborent avec différents types d'acteurs. Il faut tout d'abord mentionner les communes qui ont en effet joué un rôle important dans le développement de la politique d'intégration dès les années 1960 (Cattacin et Kaya 2001 ; D'Amato 2015). Le niveau communal reste encore aujourd'hui un interlocuteur important de la Confédération et des cantons dans ce domaine. Il est d'ailleurs inscrit dans l'art 53 al. 5 LEtr que l'intégration est aussi une tâche des communes, tout comme des partenaires sociaux, des organisations non gouvernementales et des organisations d'étranger·ère·s. Tous les cantons impliquent ainsi les communes dans l'encouragement à l'intégration. Celles-ci font généralement partie d'organes consultatifs ou participent à l'organisation commune d'événements ou de projets. Une majorité des cantons conclut également des contrats de prestations avec les communes et/ou les consulte lors de décisions en matière de politique d'intégration.

Mesures d'intégration sociale

Comme mentionné plus tôt, l'intégration est un processus réciproque qui demande donc aussi un esprit d'ouverture de la part de la population autochtone. Il est ainsi nécessaire de promouvoir les moments d'échange entre la population établie et les immigré·e·s et ceci sur les lieux de vie : dans les communes et les quartiers (SEM, 2016 : 35). Un domaine du PIC est donc consacré à l'intégration sociale en soutenant les mesures et projets visant à impliquer les immigré·e·s dans la vie sociale de leur voisinage et de s'engager dans des organisations de la société civile.

Les résultats de l'étude de Bolliger et al. (à paraître) permettent de conclure que la grande majorité des cantons, à l'exception de BS et JU, soutiennent les communes dans des projets d'intégration sociale. Ceci se concrétise par exemple dans l'encouragement du bénévolat, l'organisation d'événements d'accueil ou de fêtes interculturelles, le développement de lieux de rencontre ainsi que le développement urbanistique des quartiers³⁹. Concernant le soutien aux organisations de la société civile, 16 cantons (sauf BE, GL, OW, SH, UR, ZG⁴⁰) soutiennent également les associations dans le domaine de l'intégration sociale, notamment pour les formations et le développement de projets dans des thématiques précises.

La collaboration avec les communes se voit par ailleurs renforcée dans la révision de la LEtr mise en vigueur en 2018 (LEI) par l'introduction de l'art. 56 al. 4 spécifiant que les cantons « prennent, conjointement avec les autorités communales compétentes, des mesures visant à encourager l'intégration et à protéger contre la discrimination. [...] et assurent l'échange d'informations et d'expériences avec les communes. »

A propos de la société civile, l'étude révèle que tous les cantons l'impliquent dans l'encouragement à l'intégration, au moins par le biais de contrats de prestations. La majorité des cantons déclare réaliser conjointement avec la société civile des événements ou des projets. De plus, de nombreux cantons consultent la société civile lors de décisions en matière de politique d'intégration et l'impliquent dans leurs organes consultatifs cantonaux.

³⁹ Notons que les deux cantons ne pratiquant pas ce type de mesures laissent, selon notre analyse générale (voir chapitre 9.3), peu d'autonomie à l'échelon communal.

⁴⁰ Données manquantes pour les cantons de AR, BL, NW, TG.

4.2.5 Conditions cadres et financement

Comme mentionné précédemment, les cantons ont la tâche de mettre en place des mesures permettant d'atteindre les objectifs d'encouragement à l'intégration définis au niveau national. A cet effet, des conventions-programmes sont conclues pour chaque canton avec la Confédération. Le financement des PIC est partagé entre la Confédération et les cantons. La part de la Confédération attribuée à chaque canton est liée à une contribution de base égale pour tous les cantons et à un montant relevant du nombre d'habitant·e·s total ainsi que du nombre de résident·e·s étrangers dans le canton. La part du canton doit au minimum correspondre à celle engagée par la Confédération.

La convention-programme établie avec les cantons impose également une certaine répartition du budget pour les PIC. En effet, au moins 20% du budget total doivent être alloués au pilier Information et conseil, dont 50% au minimum pour le domaine Primo-information et besoins particuliers. Au moins 40% du budget total doivent être attribués au pilier Formation et travail. Les cantons ont la possibilité de répartir librement le reste du budget selon leurs priorités et d'octroyer une partie aux communes. Il s'avère ici que la moitié des cantons a attribué moins de 25% du budget PIC aux communes alors que 6 cantons (FR, GE, TG, VD, VS, ZG) leur ont attribué entre 25% et 49%. 4 cantons (AR, NW, SG, SO) ont attribué plus de la moitié du budget aux communes, ZH même plus de 75%. Précisons que les montants relatifs minimaux par pilier ont été supprimés pour la nouvelle phase des PIC.

La majorité des cantons a dépensé davantage pour l'intégration spécifique que le montant paritaire convenu par les conventions-programmes. Les investissements supplémentaires ont été effectués par une grande partie des cantons dans le domaine de l'encouragement à la langue (10 cantons) et celui de l'intégration professionnelle (7 cantons)⁴¹. Les autres domaines ayant bénéficié d'investissements complémentaires sont l'intégration sociale, la santé et la prévention ainsi que l'encouragement précoce. Depuis le lancement des PIC, de nombreux cantons ont orienté leur politique d'intégration en fonction des piliers définis dans ce cadre. Ceci est particulièrement le cas de ceux qui ont essentiellement développé leur politique d'intégration grâce à l'impulsion fédérale mais un alignement sur les activités du PIC est aussi incontournable pour les cantons qui n'ont pas ou peu de moyens à disposition en dehors de leur contribution paritaire. Entretemps, certain·e·s délégué·e·s cantonaux à l'intégration ont exprimé le souhait de disposer d'un volet « libre » pour développer des mesures en dehors des domaines définis. Interrogés sur les projets les plus novateurs financés en matière d'encouragement spécifique à l'intégration, les cantons citent avant tout des projets dans les domaines de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle, de la primo-information et de l'encouragement précoce.

Notons d'ailleurs que la Confédération finance des programmes et projets supplémentaires (les PPI) qui « complètent les programmes d'intégration cantonaux et renforcent le développement, l'assurance qualité et l'innovation dans le cadre de la mise en œuvre de l'encouragement à l'intégration »⁴². Ils font généralement l'objet d'un appel d'offres lancé par le SEM. En outre, ce dernier peut également soutenir des projets individuels provenant de la société civile ou d'institution publiques. Enfin, les projets spécifiquement dédiés à la lutte contre le racisme et les discriminations peuvent aussi être financés par le biais du Service de lutte contre le racisme (SLR) de la Confédération.

⁴¹ La question posée était : « Dans quels domaines sont principalement utilisés ces moyens investis par le canton et les communes, en plus du co-financement PIC, pour l'encouragement spécifique de l'intégration (montant supplémentaire) ? (Veuillez indiquer les deux domaines les principaux) ». GE et SG ayant coché plus de deux items de réponse, nous n'avons pas pu définir les domaines prioritaires d'investissement supplémentaire.

⁴² Voir : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html>, consulté le 26.6.2019.

L'attribution des forfaits d'intégration du domaine de l'asile suit une logique différente. Elle est liée au nombre de réfugié·e·s et de personnes admises provisoirement vivant dans le canton. Les principaux domaines d'utilisation de ces forfaits sont l'encouragement à la langue et l'intégration professionnelle (voir chapitre 6.4). Les programmes d'occupation sont aussi un domaine d'investissement important.

4.3 Domaines d'encouragement à l'intégration

Ce sous-chapitre est consacré à l'encouragement à l'intégration dans quelques domaines sélectionnés pour l'enquête. Dans le cadre de la présente étude, il n'était pas possible d'aborder toutes les activités promues dans les cantons. Par exemple, nous avons renoncé à aborder l'apprentissage des langues nationales, étant partout unanimement perçu comme prioritaire, au bénéfice d'autres activités dont nous nous attendions à une appréhension plus variable d'un canton à l'autre. Dans la mesure du possible, des thématiques déjà évoquées dans l'étude de Wichmann et al. (2011) ont été reprises.

4.3.1 Accueil des nouveaux arrivant·e·s et primo-information

« Quiconque vient vivre en Suisse doit pouvoir y trouver ses marques et s'y sentir chez lui le plus rapidement possible » (SEM 2016 : 9). Dans cette perspective, la primo-information joue un rôle primordial et doit, selon les directives fédérales, recevoir une part substantielle du budget PIC. La primo-information est un nouvel élément de l'encouragement à l'intégration issu des recommandations de la Conférence tripartite (CTA 2009). Elle a comme but de souhaiter la bienvenue aux nouveaux arrivant·e·s, de les informer de leurs droits et des règles à respecter dans leur nouveau lieu de vie, mais aussi de rapidement identifier leurs besoins particuliers en matière d'intégration. Les cantons mettent en œuvre différentes mesures pour atteindre ces deux objectifs. Concernant le premier objectif (bienvenue et information aux nouveaux arrivant·e·s), tous les cantons utilisent des brochures d'informations et une grande majorité des cantons procède à des entretiens de primo-information (sauf FR, GE, VD, ZG) et/ou mettent à disposition une plateforme Internet. Une majorité des cantons a également mis en place des centres d'informations et/ou des « soirées d'informations »⁴³. Pour l'identification des besoins spécifiques en matière d'intégration (second objectif), la majorité des cantons mène une enquête sur les besoins et/ou aborde cette question lors d'entretiens de primo-information. Nous avons pu constater que 4 cantons (GE, UR, VD, ZG) se distinguent par peu de mesures dans ce cadre, les considérant comme moins importantes.

A propos de la pratique des entretiens de primo-information, notre questionnaire révèle que 8 cantons (AG, BS, GL, NW, SH, SO, TI, UR) les mènent aux niveaux cantonal et communal selon le public ou les capacités des communes alors que les autres cantons attribuent systématiquement cette tâche au canton (AR, BL, GR, JU, LU, NE, TG) ou aux communes (FR, SG, VS, ZG, ZH)⁴⁴.

Les entretiens de primo-information sont obligatoires dans la plupart des cantons pour les détenteurs·trices de permis F et B réfugiés (sauf à BS, NE, SG, SH). En revanche, la pratique varie plus fortement à propos de la convocation des personnes relevant du regroupement familial. Pour les personnes avec permis L, B et les ressortissant·e·s de l'UE-AELE, la majorité des cantons propose des entretiens volontaires⁴⁵. Notons en outre que les cantons d'AR, BL et SO prévoient des entretiens obligatoires pour les détenteurs·trices de presque tous

⁴³ Ces données proviennent de l'étude Bolliger et al. (à paraître) qui concerne exclusivement la mise en œuvre du PIC I par les cantons.

⁴⁴ Nos données diffèrent quelque peu de celles de l'étude Bolliger et al. (à paraître) car seuls GE et VD ont informé ne pas effectuer d'entretiens de primo-information. FR et ZG ont quant à eux annoncé en effectuer, ZG notifiant que deux communes proposent des entretiens facultatifs par le biais de personnes clés. Un autre élément qui peut prêter à confusion est le fait que VD annonce ne pas effectuer d'entretiens, puisqu'il ne le fait pas systématiquement, mais convoque tout de même obligatoirement les admis provisoires (F), les réfugié·e·s (B) et les personnes avec fonction religieuse.

⁴⁵ En raison de la libre-circulation, les ressortissant·e·s de l'UE-AELE ne peuvent être obligés à se présenter.

les types de permis (le permis L étant généralement épargné). 8 cantons (BL, GE, GL, GR, SH, SO, TG, VD) convoquent obligatoirement les personnes avec fonction religieuse et 6 cantons (FR, NE, SG, TI, UR, ZH) le font sur une base volontaire. Enfin, 5 cantons (BS, FR, GL, JU, TI) proposent des entretiens volontaires aux nouveaux résident·e·s de nationalité suisse. Lorsqu'une personne ne se présente pas aux entretiens obligatoires de manière répétée et sans prévenir, la majorité des cantons envoie un avertissement sans (menace de) sanction ; 4 cantons (NW, SH, SO, VD) émettent cependant une menace de sanction. Finalement, 4 cantons (FR, JU, NE, ZH) soulignent que les entretiens sont volontaires et qu'il ne peut donc pas y avoir de sanction.

Tableau 2 : Entretiens de primo-information selon groupes cibles et leur caractère obligatoire ou volontaire

	Entretien obligatoire ⁴⁶	Entretien volontaire	Pas d'entretien avec ce groupe
Admis provisoires (F)	14 cantons	3 cantons (NE, SG, SH)	1 canton (BS)
Réfugié·e·s (B)	14 cantons	4 cantons	
Personnes issues du regroupement familial (sans distinction entre UE/AELE et autre provenance)	7 cantons	6 cantons	1 canton (VD)
Personnes avec permis L	1 canton (AR)	8 cantons	6 cantons
Personnes avec permis B	5 cantons	10 cantons	1 canton (VD)
Ressortissant·e·s UE-AELE	3 cantons (AR, BL, LU)	13 cantons	1 canton (VD)
Nouveaux arrivant·e·s suisses d'autres cantons	0 canton	5 cantons	9 cantons
Personnes avec fonction religieuse	8 cantons	5 cantons	2 cantons (AR et LU)
Expatrié·e·s	1 canton (SO)	5 cantons	7 cantons

Source : questionnaire.

L'entretien de primo-information présente tendanciuellement un caractère obligatoire à l'égard des ressortissant·e·s de pays tiers et des personnes issues de l'asile alors qu'il tend à être volontaire pour les ressortissant·e·s de l'UE-AELE et les personnes au statut de séjour stable, puisqu'une obligation ne serait pas défendable du point de vue légal.

Conventions d'intégration

Alors que les entretiens de primo-information n'étaient pas encore généralisés en 2011 (Wichmann et al.), l'instrument des conventions d'intégration⁴⁷ était fortement discuté à l'époque. Pour rappel, la convention d'intégration permet de programmer le processus individuel d'intégration d'une personne étrangère en fixant des objectifs de

⁴⁶ Alors qu'une seule réponse par catégorie était requise, certains répondants en ont parfois coché plusieurs. Dans ces cas, nous n'avons comptabilisé aucune des réponses.

⁴⁷ Un certain nombre de cantons citent la conclusion de conventions d'intégration et leur suivi comme mesure répondant aux objectifs du domaine Primo-information et besoins particuliers.

manière contraignante puisque l'octroi d'une autorisation de séjour peut dépendre de leur atteinte (SEM 2015⁴⁸). Il est généralement demandé de participer à un cours de langue ou d'intégration. Les cantons ont la liberté d'utiliser cet instrument, hormis pour les personnes exerçant une activité d'encadrement religieux dont l'obligation de conclure une convention est régie par le droit fédéral lorsque des lacunes sont constatées pour les personnes concernées (art. 7 de l'OIE).

En 2011, 12 cantons (AG, BE, BL, BS, GL, GR, LU, SG, SH, SO, TG, ZH) déclaraient l'utiliser (avec un effet potentiel sur l'attribution ou le renouvellement des permis des ressortissant·e·s provenant de pays tiers). Actuellement, 16 cantons (les mêmes qu'en 2011 plus AR, NW, TI, UR) concluent des conventions d'intégration⁴⁹. Il s'avère que, malgré sa généralisation, l'utilisation des conventions ne concerne que les cantons alémaniques et le TI. En comparant le nombre de conventions d'intégration conclues par les cantons en 2011 et en 2017 (selon les déclarations dans le questionnaire), on observe une baisse du recours à cet instrument⁵⁰. Aujourd'hui, les cantons concluent en moyenne une cinquantaine de conventions d'intégration par an, le nombre exact variant cependant de moins de 10 à plus de 100.

Afin de saisir la manière dont les cantons déterminent si une personne présente des connaissances linguistiques insuffisantes au point de justifier la conclusion d'une convention, nous avons demandé aux cantons comment ils évaluent le critère linguistique. Une grande majorité des cantons procède à une évaluation non formalisée par le personnel de l'administration. Néanmoins, 3 cantons (BL, GE, TI) déterminent le niveau de langue par un examen formel. Lorsqu'une convention d'intégration oblige à suivre un cours de langue, la grande majorité des cantons prévoit un co-financement avec une participation de la personne concernée. Dans 4 cantons (BS, GE, GL, ZH), le cours est cependant entièrement à la charge de la personne concernée ; seul dans le canton de NW le cours est intégralement pris en charge par le secteur public. Dans 7 cantons (AG, BS, GL, SG, SO, TG, VD), les personnes concernées par l'obligation de suivre un cours de langue doivent présenter une confirmation de participation au cours ; 8 autres cantons (BL, GE, GR, LU, NW, TI, UR, ZH) exigent la réussite à un examen de langue et la présentation d'un document attestant que le niveau demandé a été atteint.

Les expert·e·s ont fait remarquer que certains cantons privilégient les recommandations d'intégration car elles peuvent être appliquées à tou·te·s, contrairement aux conventions d'intégration qui ne sont pas applicables aux ressortissant·e·s des pays UE-AELE. Pour plusieurs cantons, cette distinction selon l'origine des personnes est un argument pour ne pas mettre en œuvre cette mesure. L'introduction de cette mesure est ressentie comme une question délicate au regard du message qu'elle est susceptible de faire passer auprès de la population récemment immigrée, établie, voire même la population étrangère que le canton souhaite potentiellement attirer.

Pour les expert·e·s consultés, le sens de l'instrument des conventions d'intégration n'est pas univoque : alors qu'ils sont utilisés dans certains cantons comme un instrument cherchant à imposer aux étrangers·ères certaines exigences en termes d'intégration, d'autres l'utilisent plutôt comme un instrument permettant d'offrir des mesures et de soutenir des projets individuels. Si les conventions d'intégration semblent être moins fréquemment utilisées aujourd'hui qu'en 2011, ceci s'explique en partie par l'(anticipation de l')introduction de la LEI, comme le remarquent des expert·e·s. Cette nouvelle loi entérine, en effet, le principe même visé par les conventions d'intégration, à savoir lier plus directement l'encouragement à l'exigence d'intégration en associant l'offre de mesures à la sanction en termes de droit au séjour.

4.3.2 Encouragement préscolaire

En matière d'encouragement précoce, le PIC prévoit que les familles de migrant·e·s aient accès à des offres d'encouragement préscolaire adaptées à leur situation. Ainsi, tous les cantons, à l'exception de GR et SH,

⁴⁸ Voir : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/foerderung/vereinbarungen.html>, consulté le 21.8.2019.

⁴⁹ 8 cantons (BL, BS, GL, GR, LU, SH, SO, UR) concluent des recommandations et des conventions d'intégration et 7 cantons (AG, AR, NW, SG, TG, TI, ZH) concluent uniquement des conventions d'intégration. Le canton de BE n'ayant pas répondu à cette partie du questionnaire, nous n'avons pas d'indications sur l'utilisation des recommandations et des conventions d'intégration, nous savons cependant qu'il continue de conclure des conventions d'intégration.

⁵⁰ Selon les données disponibles, le nombre moyen de conventions conclues dans l'ensemble des cantons (ayant répondu aux deux sondages) passe de 67 en 2009, à 117 en 2010, à 53 en 2016, puis à 37 en 2017.

offrent un accompagnement et des conseils aux parents en la matière. Une majorité des cantons proposent aussi des groupes de jeu. Tous les cantons (sauf AR) prévoient en outre des offres d'apprentissage de la langue pour les enfants⁵¹. D'ailleurs, dans la plupart des cantons cette mesure s'inscrit au sein de structures pour la petite enfance (groupes de jeux, crèches, etc.). La majorité des cantons investissent également dans le développement de la qualité et/ou le renforcement des compétences interculturelles des prestataires d'offres d'encouragement précoce. La sensibilisation des parents immigrés pour des thèmes à propos de la petite enfance et des mesures facilitant l'accès aux structures d'encouragement préscolaire font partie des mesures régulièrement mises en place dans les cantons. Cependant, certains cantons font remarquer que les offres et les structures d'encouragement préscolaires doivent être accessibles à l'ensemble de la population et qu'elles s'inscrivent plus largement dans les structures ordinaires.

4.3.3 Employabilité

Tel qu'il apparaît dans les portraits cantonaux (voir chapitre 3.4), près de la moitié des migrant·e·s viennent en Suisse pour des raisons professionnelles⁵². La participation au marché du travail est perçue comme un élément primordial dans le processus individuel d'intégration. En effet, selon le SEM, l'interaction et les échanges sur le lieu de travail et l'utilisation active de la langue d'accueil, entre autres, ont un impact positif sur l'intégration (2016 : 30). La convention-programme négociée avec les cantons dans le cadre du PIC prévoit d'ailleurs qu'un minimum de 40% du budget soit attribué au pilier Formation et travail. De plus, comme montré précédemment, les investissements supplémentaires des cantons ont été majoritairement effectués dans les domaines de l'encouragement à la langue et à l'intégration professionnelle (voir chapitre 4.2.5).

Cependant, certaines personnes migrantes n'accèdent pas aisément au marché du travail, notamment les réfugié·e·s, les personnes admises à titre provisoire et les jeunes arrivé·e·s tardivement par le regroupement familial (SEM, 2016 : 30). L'objectif du PIC dans le domaine de l'employabilité est de permettre aux migrant·e·s rencontrant des difficultés d'accès aux offres des structures ordinaires de recourir à des mesures d'encouragement améliorant leur employabilité. Tous les cantons, à l'exception de AI et TI, proposent comme mesure la transmission de compétences de base (notions fondamentales de mathématique, informatique, etc.), notamment pour les personnes du domaine de l'asile n'ayant pas (ou du moins difficilement) accès aux structures ordinaires (Bolliger et al. à paraître). La majorité des cantons proposent en outre des programmes de qualification (sauf AR, TI, ZG), une passerelle dans le cadre de l'école (à l'exception de AI, BS, NE, OW, TI, ZG) et ont développé une offre de job coaching (sauf AR, GE, SO, TI, UR, VD, ZG). Les offres de programmes d'occupation, de financement d'une passerelle⁵³ ou la mise en place d'un modèle de salaire « partiel » sont aussi très régulièrement proposées.

Quant aux mesures d'intégration au marché du travail, l'étude se concentre sur celles proposées aux jeunes adultes entre 16 et 25 ans (voir Tableau 3), étant donné l'importance particulière de l'intégration professionnelle de ce groupe (voir par ex. Fehlmann et al. à paraître ; ISS 2018). Les mesures les plus fréquemment proposées sont la facilitation de l'accès à des mesures de transition, la transmission de compétences de base et les programmes d'occupation. Concernant ces derniers, ils sont mentionnés ici et inclus dans le Tableau 3, bien qu'il ne s'agisse pas de mesure d'intégration à proprement parler.

⁵¹ Selon l'étude de Bolliger et al. (à paraître).

⁵² Selon les chiffres du SEM, en 2017 47% des immigré·e·s sont venus en Suisse pour des motifs professionnels.

⁵³ Une « passerelle » signifie ici une mesure ayant pour but de faciliter le passage de la formation initiale à une formation professionnelle ou à la vie professionnelle.

Tableau 3 : Mesures d'intégration au marché du travail et programmes d'occupation proposés aux jeunes adultes entre 16 et 25 ans selon le type de permis

	Requérant·e·s d'asile (N)	Personnes ad- mises à titre provisoire (F)	Réfugié·e·s (B)	Personnes rele- vant de la LEtr	Aucune mesure de ce type pour ces publics
Programme d'oc- cupation	16 cantons sauf BL, GE, GR, JU, UR	18 cantons sauf FR, GL, JU	17 cantons sauf FR, GL, JU, VD	15 cantons sauf AG, AR, GL, NW, VD, VS	TG
Transmission de compétences de base	16 cantons sauf AG, BL, UR, ZH	18 cantons sauf GE, VS	19 cantons sauf GE	14 cantons sauf AG, AR, BS, GE, NW, VS	GR, JU
Facilitation de l'accès à des me- sures de transition	10 cantons sauf AG, AR, BL, GE, GL, GR, JU NE, NW, UR, VS et ZH	20 cantons sauf JU, NW	21 cantons sauf JU	19 cantons sauf NW, TI, VS.	
Soutien pour la validation des ac- quis de l'expé- rience	4 cantons (BS, SO, TG, ZG)	19 cantons sauf JU, NW	20 cantons sauf JU	14 cantons sauf AG, AR, GE, GR, LU, NW, VS	BL
Soutien pour la reconnaissance de diplômes obtenus à l'étranger	5 cantons (BS, SO, UR, ZG, ZH)	18 cantons sauf NW, TG.	20 cantons	15 cantons sauf AG, AR, GR, NW, VS	BL, JU
Soutien pour la formation de rat- trapage	4 cantons (BS, SO, VS, ZG)	16 cantons sauf NW	17 cantons	13 cantons sauf AG, AR, NW, VS	BL, JU, LU, NE, VD

Source : questionnaire.

Le public cible principal des mesures destinées à augmenter l'employabilité sont les personnes admises à titre provisoire et les réfugié·e·s. Les expert·e·s expliquent la focalisation des dispositions sur ces seuls groupes par le fait que les personnes relevant de la LEtr ont généralement un accès relativement aisé au marché du travail. Ces dernières seraient en effet souvent venues pour des raisons professionnelles ou, dans le cas du regroupement familial, soutenues par un réseau social existant. Les personnes qui ont déjà été employées peuvent en principe faire appel aux assurances sociales et dépendent ainsi moins souvent de l'aide sociale que celles provenant de l'asile. Notons d'ailleurs à ce sujet que la Confédération et les cantons⁵⁴ mettent actuellement en place l'Agenda Intégration Suisse ayant pour but de « créer les conditions permettant aux réfugiés de trouver plus rapidement leur place dans la vie professionnelle » (SEM 2018⁵⁵).

⁵⁴ Par le biais du Département fédéral de justice et police (DFJP), du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et les conférences compétentes des gouvernements cantonaux (Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP).

⁵⁵ Communiqué de presse : https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html, consulté le 26.6.2019.

Enfin, presque tous les cantons déclarent associer l'économie privée à l'intégration des migrant·e·s sur le marché du travail. Ceci se fait notamment dans la conception et l'évaluation de mesures, plus rarement dans le cadre d'un placement direct des migrant·e·s. GL mentionne que cette implication n'a cependant lieu que pour le domaine de l'asile. Dans 9 cantons (AG, BL, FR, GR, NE, SH, SO, TI, VS), le milieu économique est également représenté dans un organe consultatif cantonal.

4.4 Inclusivité de la pratique cantonale d'intégration

Pour une appréciation globale de l'orientation des pratiques cantonales d'intégration, nous allons à présent examiner dans quelle mesure on peut y déceler des tendances plus inclusives ou, au contraire, plus restrictives (voir chapitre 2.1.1). Pour chacun des domaines thématiques, nous avons procédé à la création d'un indice d'inclusivité. Si la politique d'intégration est *a priori* conçue pour œuvrer en faveur de l'inclusion, elle peut néanmoins révéler un caractère plus ou moins ouvert et avoir des visées entre-autres sélectives ou symboliques. Des différences peuvent en outre s'observer à propos de l'étendue des ressources engagées, de l'accès aux mesures mises en place ou encore de l'éventuel caractère obligatoire des mesures.

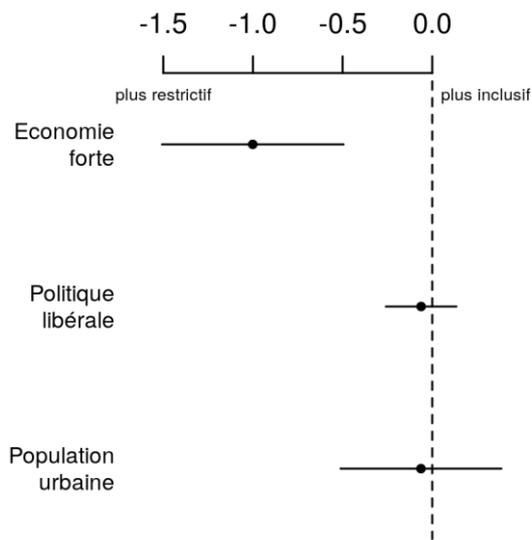
Alors que le raisonnement logique à la base du calcul de l'indice d'inclusivité a été validé par l'analyse statistique dans les autres domaines thématiques, ceci n'a pas été le cas pour le domaine de l'intégration : parmi les six variables initialement sélectionnées, seules deux⁵⁶ présentent une corrélation positive et significative avec l'indice d'inclusivité global (comprenant les quatre domaines) et ont été retenues pour celui-ci (voir chapitre 9). L'absence de corrélation significative avec un plus grand nombre de variables constitue en elle-même un premier résultat : les politiques d'intégration semblent moins répondre à une logique qui oppose des pratiques inclusives et restrictives que d'autres domaines des politiques migratoires, tels que la naturalisation ou l'admission.

Pour l'analyse du seul domaine des pratiques d'intégration, un indice d'inclusivité a néanmoins été calculé sur la base de six variables (indicateurs) dont l'équipe de recherche estime qu'elles mesurent au moins en partie l'inclusivité des politiques d'intégration⁵⁷. Considérées séparément des autres domaines, les variables sélectionnées pour mesurer l'inclusivité dans le domaine de l'intégration sont corrélées positivement entre-elles et ont donc une cohérence interne. Or, quatre de ces six variables se réfèrent à des instruments que tous les cantons n'utilisent pas (comme les conventions d'intégration, les entretiens de primo-information et les commissions d'intégration). Ils présentent donc un certain nombre de données manquantes. Au regard de ces difficultés méthodologiques, l'indice d'inclusivité du domaine de l'intégration est à interpréter avec prudence.

⁵⁶ A savoir : 1) montant budgétaire supplémentaire au PIC1 investi pour l'encouragement spécifique à l'intégration, 2) exigences formulées par le canton lorsqu'une convention d'intégration oblige à suivre un cours de langue.

⁵⁷ A savoir (en plus des deux précédemment citées) : 1) présence (d'organisations) de migrant·e·s dans les commissions d'intégration, 2) conséquences de l'absence répétée (et non excusée) à l'entretien de primo-information, 3) conclusion de conventions d'intégration, 4) répartition des coûts des cours de langue lorsqu'ils sont imposés par une convention d'intégration.

Figure 1 : Inclusivité des pratiques dans le domaine de l'intégration selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95% intervalle de crédibilité ; variable dépendante : indice d'inclusivité intégration.

Malgré les réserves émises ci-dessus, nous pouvons, avec la prudence indiquée, considérer l'indice d'inclusivité de la politique d'intégration – basé sur six variables positivement corrélées entre-elles – à la lumière du contexte structurel des cantons. L'analyse de la Figure 1 suggère que les cantons économiquement prospères adoptent une politique d'intégration moins inclusive que les cantons économiquement plus faibles. Une forte contribution à la péréquation financière et un revenu médian élevé sont particulièrement liés à la mise en œuvre de pratiques plus restrictives en matière d'intégration. Cette observation peut surprendre dans la mesure où l'on aurait pu s'attendre à ce qu'une politique d'intégration inclusive soit liée, entre autres, aux ressources financières disponibles (voir chapitre 9.2.1). Les autres variables contextuelles, à savoir l'orientation des forces politiques cantonales et la composition de la population, ne montrent pas de corrélation significative avec l'indice d'inclusivité de la politique d'intégration tel que présenté ci-dessus. Dans l'ensemble, l'appréciation des pratiques en termes d'inclusivité et leur mise en lien avec le contexte structurel semble moins pertinente dans le domaine de l'intégration que dans les autres domaines.

4.5 Conclusion

Les initiatives fédérales récentes, ayant marqué le domaine de l'intégration (notamment par l'introduction des PIC), définissent un cadre conceptuel amenant une certaine harmonisation des approches mais semblent aussi maintenir une variété de pratiques cantonales. Tout d'abord, des différences s'observent notamment à propos de l'ancrage institutionnel et l'organisation des services cantonaux en charge de l'intégration et des délégués à l'intégration. Tel qu'il a déjà été observé par l'étude de Wichmann et al. (2011), il existe toujours de nombreuses formules pour la répartition des services en charge de l'intégration dans les départements et les offices. Une distinction le long de la frontière linguistique s'observe ici : les cantons francophones favorisant le placement de ces derniers dans les offices de migration et/ou de la population alors que les cantons germanophones tendent à les placer dans une plus grande diversité d'offices.

Nous constatons également que les cantons allouent des parts plus ou moins importantes du financement de l'encouragement spécifique aux communes. La priorisation des domaines d'investissement pour l'encouragement à l'intégration est quant à elle semblable dans la majorité des cantons. A certaines exceptions près, les cantons mettent en œuvre des mesures similaires selon les domaines d'action. Tant pour l'encouragement à l'employabilité des (jeunes) migrant·e·s que pour l'interprétariat communautaire et l'encouragement préscolaire, l'offre de mesures s'avère relativement semblable. L'investissement pour la lutte contre la discrimination semble en revanche moins consensuel, comme l'indiquent les résultats du questionnaire ainsi que les avis des expert·e·s consultés : les montants engagés et l'entrain avec lequel des mesures correspondantes sont mises en place varient considérablement entre les cantons (voir chapitre 5).

Dans l'ensemble, certains cantons accentuent plus fortement le rôle des structures ordinaires, ces dernières prenant en charge une grande partie des mesures d'intégration⁵⁸. Dans d'autres cantons, l'encouragement à l'intégration est surtout le fait de structures spécifiques. Cependant, le travail d'intégration effectué dans le cadre des structures ordinaires échappe largement à cette étude étant donné que les principaux acteurs concernés n'ont pas pu être directement interrogés et que ces mesures se « fondent dans la masse » des offres destinées à l'ensemble de la population. Un travail de recherche sur l'encouragement à l'intégration au sein des structures ordinaires serait indubitablement pertinent.

Bien que les mesures d'encouragement à l'intégration soient dans l'ensemble très comparables, nous observons sensiblement plus de variations dans le domaine de la primo-information et dans la prise en compte des besoins particuliers. La quasi-totalité des cantons mène aujourd'hui des entretiens de primo-information, soit au niveau des communes, soit au niveau du canton. Il s'avère cependant que ces entretiens peuvent révéler un caractère obligatoire dans une petite minorité des cantons, une non-présentation répétée pouvant entraîner des sanctions. Tout comme les entretiens de primo-information, les conventions d'intégration sont utilisées de manière différente par les cantons : elles peuvent tantôt prendre la forme d'un outil de coaching et d'encouragement, tantôt celle d'une mesure contraignante assortie de sanctions en termes de droit au séjour en cas de non-respect de la convention conclue. Si l'utilisation des conventions d'intégration s'est élargie à davantage de cantons depuis l'étude de Wichmann et al. (2011), elle reste cependant cantonnée à la Suisse alémanique et au Tessin. La logique (ou l'objectif) de la convention d'intégration – à savoir associer plus étroitement l'encouragement et l'exigence en faisant dépendre la pérennisation du statut de séjour des « performances » d'intégration – est désormais entérinée dans la LEI, ce qui pourrait avoir un impact sur l'utilisation plus fréquente des conventions d'intégration dans le futur.

En somme, l'introduction des PIC en 2014 a indubitablement posé les jalons pour une généralisation et une certaine « standardisation » de l'encouragement à l'intégration. La marge de manœuvre prévue par les PIC est en effet utilisée par les cantons pour concevoir une politique d'intégration adaptée au contexte local et aux besoins de la population étrangère qu'ils accueillent. Bien que l'objectif déclaré des PIC soit de faire des structures ordinaires le principal lieu de l'encouragement à l'intégration, il est probable que la logique du subventionnement favorise le renforcement des dépenses pour l'encouragement spécifique. En outre de la concrétisation des programmes et mesures, c'est notamment à propos des aspects institutionnels – l'organisation des structures de l'encouragement à l'intégration (services cantonaux, commissions et organes de coordination) et de la collaboration avec les communes ou la société civile – que l'on observe une diversité des pratiques favorisée par le fédéralisme d'exécution.

⁵⁸ Pour ne citer qu'un seul exemple : GE met en œuvre et finance de nombreux objectifs de l'encouragement à l'intégration par le biais des structures ordinaires. Cet engagement structurel n'a ainsi pas pu être rendu visible par notre questionnaire ni pris en compte dans la mesure de l'inclusivité des politiques d'intégration.

5 Protection contre la discrimination – égalité des chances

5.1 Contexte

L'interdiction de la discrimination fondée sur des critères tels que « l'origine », « la race », « la langue » et « les convictions religieuses » est inscrite en vertu du principe de l'égalité de traitement dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse (art. 8 al. 2 Cst.) depuis l'année 2000. L'art. 35 al. 2 Cst. stipule par ailleurs que « quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation ». Au-delà de la protection constitutionnelle, l'art. 261^{bis} du code pénal (CP) punit les actes racistes et discriminatoires commis publiquement. La protection contre la discrimination est également l'objet de diverses normes du droit privé, parmi lesquelles le principe de la bonne foi (art. 2 du code civil, CC) et la protection de la personnalité (art. 28 et suiv. CC, art. 328 et 336 du code des obligations, CO). Or diverses études ont établi que ces bases légales destinées à prévenir la discrimination raciale sont d'une faible efficacité au quotidien et insuffisantes dans le cadre du droit privé (CTA 2009 ; Conseil fédéral 2010 ; Matthey et Stefanini 2015 ; Naguib 2015 ; Probst 2015).

La protection contre la discrimination est un droit inscrit dans plusieurs accords internationaux ratifiés par la Suisse, notamment la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et l'art. 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (« interdiction de discrimination »). L'érection de la protection contre la discrimination au rang de tâche étatique découle également de la définition légale de l'intégration (art. 4 al. 3 de la loi fédérale sur les étrangers, LEtr⁵⁹), qui implique une cohabitation entre population locale et population étrangère : « L'intégration suppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard ». En ce sens, la protection contre la discrimination et l'égalité des chances forment la part du processus d'intégration bilatéral qui incombe à la société d'accueil⁶⁰.

L'interdiction de la discrimination et le droit à un traitement équitable ne sont pas régis de la même façon dans tous les cantons. Certaines constitutions cantonales intègrent des articles spécifiques. Lorsqu'une loi et une ordonnance sur l'intégration ont été adoptées, la protection contre la discrimination et l'égalité des chances y figurent généralement expressément. Dans certains cantons, la question de l'intégration est régie par la loi sur les étrangers (ou la loi sociale), sans mention explicite de la protection contre la discrimination ni de l'égalité des chances (voir chapitre 4.2.2).

Un accès non discriminatoire aux biens et aux services publics devant être garanti en vertu du droit fédéral, la présente étude entend examiner dans quelle mesure les prescriptions *ad hoc* sont mises en œuvre dans les cantons. Dans leur étude, Wichmann et al. (2011) n'ont abordé la protection contre la discrimination que succinctement, comme l'un des champs d'action de la politique d'intégration. Wichmann et Schönenberger (2011) ont pour leur part recensé les structures et les offres dédiées à la protection contre la discrimination en Suisse centrale. Le rapport CTA (2009) et le rapport Schiesser (Conseil fédéral 2010) sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération ont été d'une importance capitale pour l'ancrage de la protection contre la discrimination dans la politique d'intégration. Depuis 2014, la protection contre la discrimination est ainsi un

⁵⁹ Même formulation à l'art. 4 al. 3 de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019).

⁶⁰ La protection contre la discrimination est expressément inscrite dans la LEI en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019 (période exclue du champ de la présente étude) : « Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des objectifs de l'intégration des étrangers et de la protection contre la discrimination » (art. 53 LEI). La Confédération et les cantons veillent par ailleurs à ce que les autorités compétentes prennent à tous les niveaux des mesures visant à encourager l'intégration et à prévenir la discrimination (art. 56 LEI).

domaine d'encouragement spécifique du pilier « Information et conseil » des programmes d'intégration cantonaux (PIC). L'idée sous-jacente était que les efforts d'intégration que l'on attend des étranger·e·s ne peuvent porter leurs fruits que si la société d'accueil fait preuve d'ouverture à leur égard et qu'il n'existe pas d'obstacles manifestes ni cachés à leur participation à la vie sociale. Dans le rapport Schiesser (Conseil fédéral 2010 : 47), on peut notamment lire : « En encourageant l'intégration, l'Etat s'engage à lutter contre les déficits dans les domaines de la langue, de la formation et de l'information. Par conséquent, il est dans l'intérêt de la Suisse de lever les obstacles qui empêchent les étrangers de participer de leur propre responsabilité à la vie économique et sociale. Les discriminations directes et indirectes constituent de tels obstacles et doivent être résolument combattues. »

Même si la protection contre la discrimination est définie comme l'un des domaines d'action de l'encouragement spécifique à l'intégration dans les PIC, la nécessité d'impliquer les structures ordinaires (écoles, organismes de formation professionnelle, domaine de la santé, marché du travail, etc.) en tant que domaines de la vie où la discrimination peut avoir lieu, est évidente. La protection contre la discrimination est en effet une tâche transversale qui doit être prise en compte et mise en œuvre dans tous les domaines de la politique d'intégration. Pour être efficace, elle présuppose la perméabilité et l'ouverture de la société dans son ensemble, et de ses structures. Les structures ordinaires constituent donc des partenaires essentiels de la prévention des discriminations et de l'accès égalitaire aux biens et prestations publics (Maye 2018).

Comme le précise le rapport Schiesser, la discrimination peut se manifester « directement », sous la forme d'inégalités de traitement fondées sur des caractéristiques extérieures ou spécifiques à un groupe. Ces inégalités doivent être dissociées des mécanismes cachés ou implicites de la discrimination, à savoir des cas de discrimination indirecte consistant en des actes en apparence neutres qui défavorisent *de facto* certains groupes. On parle par ailleurs de discrimination institutionnelle lorsque des mécanismes institutionnalisés ont des conséquences discriminatoires – indépendamment de préjugés individuels ou d'intentions négatives (Gomolla 2017 : 134). Les discriminations structurelles désignent quant à elles les discriminations inscrites dans l'ordre sociétal et dans le système de valeurs⁶¹. Enfin, certaines dispositions réglementaires restreignent les droits ou les avantages sociétaux de certains groupes. Elles sont légales pour autant qu'elles ne se fondent pas sur une caractéristique particulière et qu'elles garantissent le principe de l'égalité de traitement. Les différences de traitement selon la nationalité ou le statut de séjour sont ainsi admises et courantes (Naguib 2014).

Le débat sur la protection contre la discrimination peut paraître étrange, pour ne pas dire paradoxal dans le contexte de la politique d'admission et de la politique d'asile : comme l'ont souligné à maintes reprises les expert·e·s consultés, les rapports avec les migrant·e·s dans le cadre du droit des étrangers et du droit d'asile sont en soi discriminants, dans la mesure où des différences sont établies selon le statut de la personne. Dans certains domaines, les étranger·e·s sont traités *inéquitablement* de par la loi. Pour ces groupes, la protection contre la discrimination vise donc à garantir un traitement juste, à savoir à éviter des inégalités de traitement au sein de groupes de même statut, les mêmes droits devant leur être accordés. Des restrictions s'appliquent ainsi notamment aux ressortissant·e·s des pays autres que ceux de l'UE-AELE par rapport aux nationaux et aux citoyens de l'UE-AELE, à la fois en matière d'admission que d'exercice de certains droits (droits sociaux, par exemple). Il en résulte une situation complexe et parfois contradictoire pour les autorités en charge des questions de migration, qui doivent appliquer des lois *de facto* discriminantes tout en agissant de façon non discriminatoire et en garantissant l'égalité des chances – exception faite des inégalités de traitement prévues par la loi.

⁶¹ Voir par ex. <https://www.humanrights.ch/fr/dossiers-droits-humains/discrimination/concept/>, consulté le 22.08.2019.

L'action des pouvoirs publics en matière de lutte contre la discrimination est tout aussi délicate que sa documentation empirique dans le cadre d'un sondage. La présente étude apporte un double éclairage : elle permet d'une part de recenser les mesures mises en œuvre par les cantons pour prévenir les discriminations (questionnaire intégration) et d'autre part de rendre compte de la politique du personnel et de la gestion de la diversité par les différentes autorités (quatre questionnaires thématiques). La mise en œuvre de la protection contre la discrimination au niveau des structures ordinaires étant difficile à appréhender dans le cadre de la présente étude, nous ne l'abordons ici que brièvement. Les deux aspects examinés sont présentés ci-après dans deux sections distinctes, puis commentés à un niveau général.

5.2 Acteurs et compétences

Le mandat public de protection contre la discrimination des personnes vivant en Suisse et d'accès non discriminatoire aux prestations publiques est mis en œuvre par une multitude d'acteurs.

La lutte contre la discrimination raciale est incontestablement devenue une tâche incombant aux pouvoirs publics avec l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1994. Au niveau fédéral, une commission extraparlamentaire indépendante, la Commission fédérale contre le racisme (CFR), a été instituée en 1995 pour veiller au respect de la convention. Fondé en 2001, le Service de lutte contre le racisme (SLR) encourage et coordonne pour sa part les mesures adoptées pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, tout en soutenant les autorités et les institutions aux échelons fédéral, cantonal et communal. Sa création a signé la reconnaissance par la Confédération de la prévention de la discrimination raciale comme tâche étatique.

Certains cantons, villes et communes mènent depuis de nombreuses années une politique active de lutte contre le racisme et la discrimination. Dans le canton de NE par exemple, la protection contre la discrimination est depuis longtemps une composante de la politique d'intégration. Des villes telles que Berne, Lausanne et Zurich ont également été pionnières en la matière. Au niveau de la société civile, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG), associations et autres initiatives luttent de longue date contre le racisme et la discrimination sous toutes ses formes. Certaines de leurs activités bénéficient du soutien financier du SLR.

Depuis 2014, les mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration sont comprises dans les programmes cantonaux d'intégration (PIC). Les objectifs stratégiques à atteindre reposent sur trois piliers et sont répartis en huit domaines d'action. Les programmes sont financés conjointement par la Confédération et les cantons (voir chapitre 4.1 et 4.3). La protection contre la discrimination est l'un des domaines du pilier « Information et conseil » (aujourd'hui : « Arriver »). Les PIC ont permis de renforcer et de formaliser la collaboration entre les niveaux fédéral, cantonal et communal en matière de lutte contre la discrimination.

Pour les première et deuxième périodes des PIC (2014-2017 et 2018-2021), le domaine de la protection contre la discrimination poursuit les deux objectifs suivants :

- « Les institutions sont sensibilisées sur le thème de la discrimination et connaissent des mesures de protection adaptées. »
- « Les personnes victimes de discrimination reçoivent un soutien compétent et l'accès à un conseil objectif en cas de conflit ».

Sur mandat du Conseil fédéral, le SLR accompagne et soutient les cantons dans l'élaboration de mesures ciblées et assume des tâches d'assurance-qualité.

5.3 Mesures de protection contre la discrimination

Au bloc correspondant du questionnaire intégration, les délégués·e·s à l'intégration étaient invités à spécifier les mesures de protection contre la discrimination prises au niveau cantonal⁶². La quasi-totalité des cantons ont indiqué avoir utilisé une partie du budget PIC1 pour mettre en place ou développer un centre de conseil, ou pour en assurer le fonctionnement⁶³. La plupart (15 cantons) ont par ailleurs financé des mesures d'information et de sensibilisation. Ils ont en revanche été un peu moins nombreux (11 cantons) à prendre des mesures de promotion de l'ouverture institutionnelle, à savoir l'accès égalitaire aux prestations publiques (voir chapitre 5.4). Certains cantons ont en outre indiqué avoir investi dans des formations destinées au personnel administratif et dans le développement des compétences du personnel des services spécialisés. Du fait de l'établissement des offres de conseil dans le cadre du PIC1, certains cantons ont demandé pour la période 2018-2021 un budget moindre pour les mesures de protection contre la discrimination. Dans 12 cantons, le budget est resté (sensiblement) inchangé, tandis qu'il a augmenté dans 8 autres (AR, FR, GL, GR, NE, SO, TI, ZH). Seuls LU et UR attribuent la diminution du budget à une baisse des coûts attendus en raison des mesures déjà mises en œuvre.

5.3.1 Conseil

La situation initiale en termes d'offres de conseil spécialisées variait fortement d'un canton à l'autre. Avant l'introduction des PIC, un tiers des cantons environ proposaient une offre de conseil. A partir de 2005, ces centres de conseil ont été regroupés au sein du « Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme », un projet commun de humanrights.ch et de la CFR qui coordonne également la documentation des cas de racisme au moyen du système de monitoring DoSyRa. A la fin de la première période des PIC, la quasi-totalité des cantons disposaient d'une structure spécialisée ayant pour mission de conseiller les victimes de discrimination et de recenser les cas de conseil dans la base DoSyRa⁶⁴. 11 cantons ont ainsi indiqué avoir utilisé le budget PIC pour créer une offre de conseil, 11 autres pour développer un service existant.

Le rattachement institutionnel des services de conseil et leur dénomination varient : dans certains cantons, les centres sont rattachés aux services d'intégration et aux délégué·e·s à l'intégration, dans d'autres il s'agit d'associations de la société civile actives de longue date dans la prévention de la discrimination raciale. Aux yeux des expert·e·s, le développement de l'offre de conseil constitue l'une des avancées les plus importantes et les plus visibles (induites par les PIC) enregistrées dans le domaine de la protection contre la discrimination. Les principaux acteurs de la protection contre la discrimination sont les structures fédérées au sein du Réseau de centres de conseil. Elles sont confrontées dans leur travail à diverses difficultés décrites ci-après.

Il ressort des entretiens avec les expert·e·s que les centres de conseil ont été confrontés durant la phase PIC1 à des problèmes de ressources, en partie en raison de la mise en œuvre du système de monitoring DoSyRa, recommandée par la Confédération. La prise en main du nouveau système et la saisie des cas a selon eux pris beaucoup de temps, au détriment de l'activité de conseil. Les réponses des expert·e·s confirment que la quasi-totalité des cantons (disposant d'un service de conseil) saisissent aujourd'hui les cas de conseil dans la base DoSyRa. On dispose ainsi d'une bonne vue d'ensemble des incidents racistes recensés par les centres de conseil. Par ailleurs, les cantons ne semblent pas avoir mis en place d'autres systèmes de suivi ou de statistique des cas. Selon leurs propres indications, les cantons saisissaient en 2016 et 2017 jusqu'à 50 cas par an dans

⁶² Les cantons AI, BE, OW et SZ n'ont pas répondu à ce questionnaire.

⁶³ Les centres de conseil et d'accueil proposent une offre de conseil facile d'accès. Les personnes qui s'estiment victimes de discrimination peuvent venir y évoquer les discriminations qu'elles ont subies et se faire accompagner dans le choix d'une solution (médiation, voie de droit, etc.). Ces centres assistent également les structures ordinaires dans l'élaboration de mesures.

⁶⁴ Seuls GL, GR, OW et UR ne disposent pas d'un centre participant au réseau des centres de conseil.

DoSyRa, le nombre annuel de cas restant en dessous de 10 dans la plupart des cantons. Ces chiffres doivent être interprétés avec précaution. Ils ne sauraient rendre compte du nombre réel d'incidents de discrimination raciale ni de la « demande » de conseil. Ils donnent simplement une idée du volume de cas traités par les services cantonaux⁶⁵.

Plusieurs auteur·e·s (Probst 2015 ; Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme 2018) ont fait état de difficultés pour les personnes concernées à accéder aux offres de conseil. Lorsqu'un besoin de conseil existe, l'accès à l'offre dépend dans une large mesure du degré de notoriété de la structure de conseil. La confiance envers les centres est un autre facteur déterminant (Efionayi-Mäder et Ruedin 2017 : 64 et suivantes ; Efionayi-Mäder et Ruedin 2018 : 23 et suivantes). Il a donc été demandé aux délégué·e·s à l'intégration de préciser les structures et les groupes qui sont explicitement informés par les cantons des possibilités de conseil et d'action en justice en cas de discrimination. Il s'avère que les cantons informent en particulier – ponctuellement, pas systématiquement – les organisations de migrant·e·s, les services sociaux, les offices de la migration et l'administration communale (environ la moitié des cantons ayant répondu à cette question ont indiqué informer les acteurs en question). Les structures ordinaires telles que les services de santé, les écoles et les autres institutions de formation, ainsi que les employeurs se voient en revanche rarement communiquer des informations. Le SLR souligne que le travail d'information et de sensibilisation du public nécessaire pour faire connaître l'offre de conseil pourrait s'effectuer de façon centralisée et ne nécessite pas de ressources importantes : « Nul besoin de campagnes onéreuses. La diffusion de prospectus sur l'offre, l'envoi régulier de newsletters, la publication d'informations sur des sites Internet pertinents ou informer de l'offre dans le cadre d'entretiens peut tout à fait permettre de faire connaître les offres de conseil. » (Galizia et Müller 2018 : 31, traduction par les auteur·e·s).

Outre le conseil général aux personnes concernées par la discrimination, les conventions de programme ont aussi pour objectif de développer les compétences des centres de conseil locaux existants et d'offrir un service de conseil pour les conseiller·ère·s, voire de prise en main de cas particulièrement complexes. Les données collectées par Bolliger et al. (à paraître) montrent que, dans la plupart des cantons, ces prestations n'ont été élaborées et introduites que dans le cadre du PIC1.

L'accès limité des groupes cibles aux structures de conseil du fait de la méconnaissance des offres et droits existants, ou encore en raison d'une confusion à propos des rôles et prestations des différents acteurs, pose d'autres difficultés aux centres de conseil : en raison du faible nombre de cas, le développement des compétences des conseiller·ère·s est difficile à mettre en œuvre.

5.3.2 Structures ordinaires

Pour ce qui est de l'information et de la sensibilisation des institutions et du public, les cantons se heurtent à un scepticisme général vis-à-vis du thème de la discrimination. Pour les conseils prodigués aux structures ordinaires (objectif défini dans les PIC), le problème n'est pas tant d'atteindre que de convaincre le groupe cible de l'importance de la problématique (voir également Bolliger et al. à paraître). Tout d'abord, les institutions et l'opinion se montrent sceptiques face à l'existence du problème sociétal à traiter : la discrimination est spontanément associée au racisme et à un mode de pensée raciste (rarement à des inégalités de traitement dans un contexte de relation avec les institutions), ce à quoi la plupart des personnes refusent d'être associées. De plus, l'efficacité du travail en vue de l'amélioration de la protection contre la discrimination (ratio coût-efficacité) est souvent remise en question, ce qui constitue une autre difficulté. Aux yeux des expert·e·s, le sujet

⁶⁵ Là encore, les chiffres doivent être maniés avec prudence : les cas traités mais ne présentant pas de discrimination manifeste ne sont pas comptabilisés ici.

est très sensible et « un terrain politiquement glissant », ce qui complique le travail d'information et de sensibilisation du public. Parler du sujet s'avère délicat entre autres parce qu'il faut éviter d'utiliser les termes irritants de « racisme » et de « discrimination » (Bischof 2018).

Il a été demandé aux cantons de citer les domaines d'action et les mesures mises en œuvre pour garantir un « accès équitable » aux prestations, notion volontairement plus large que celle de « protection contre la discrimination ». Il apparaît ici que ce sont essentiellement les structures ordinaires du niveau communal qui sont sensibilisées à la question de la protection contre la discrimination et assistées dans l'élaboration de mesures.

Tableau 4 : Encouragement de l'accès égalitaire par domaine de la vie

Domaines de la vie	Nombre de cantons
Santé	19
Ecole/formation	17
Travail/profession	17
Loisirs/sport/culture	16
Services publiques	13
Logement	10

Source : questionnaire.

Il s'avère que les cantons veillent à une égalité de traitement notamment dans le domaine de la santé : 19 cantons citent des mesures telles que la fourniture d'informations en plusieurs langues ou les conseils spécifiques prodigués aux futures mères (grossesse et naissance). Les cantons sont presque aussi nombreux (17) à prendre des mesures dans le domaine de l'intégration professionnelle (programmes de mentorat compris) et de la formation (encouragement précoce, brochures en plusieurs langues, cours de transition, etc.). Ils sont moins nombreux en revanche à prévoir des offres dans les domaines des loisirs, du sport et de la culture (16), des services publics (13) et du logement (10). Dans l'ensemble, la plupart des mesures se concentrent sur la mise à disposition d'informations en différentes langues et l'amélioration de la communication.

5.4 Ouverture des institutions

L'accès égalitaire aux prestations doit être considéré comme un aspect de la lutte contre la discrimination dans le contexte de l'« ouverture des institutions » ou de la « gestion de la diversité ». Le SLR a publié en 2017 un guide pratique dans lequel l'ouverture des institutions à la diversité est définie comme un processus « qui vise à garantir un accès équitable aux services de l'administration pour tous, indépendamment du sexe, de la nationalité, de l'appartenance culturelle ou ethnique, de l'orientation sexuelle, du statut socio-économique, de la langue, de l'âge, du mode de vie ou de la présence d'un handicap » (SLR 2017 : 2). Concrètement, les institutions doivent donc s'assurer que leurs règles, processus et pratiques n'induisent pas de discrimination institutionnelle et les repenser le cas échéant. Outre les analyses internes, le dialogue avec les usagers sur les sujets concernés constitue une étape essentielle de l'ouverture. Dans le cadre de la présente étude, nous avons voulu cerner les efforts ménagés à ce niveau par les administrations et les autorités consultées. Les questionnaires contenaient ainsi des questions sur leur rapport à la diversité et sur la discrimination. Etant donné que deux

des 94 autorités ayant répondu à l'enquête ont laissé ces aspects de côté, nous disposons de 92 réponses évaluable⁶⁶.

Pour l'analyse des résultats, il convient tout d'abord de prendre en compte la différence de taille des unités administratives auxquelles font référence les données recueillies⁶⁷ : dans les petits cantons, il peut s'agir d'unités administratives comptant à peine deux postes à plein temps. Plus généralement, les expert·e·s ont émis des doutes quant à la comparabilité des quatre types d'autorités cantonales (autorités de naturalisation/d'état civil, autorités sociales actives dans le domaine de l'asile, autorités de la migration et services d'intégration). En considérant les données avec la prudence requise, il est néanmoins intéressant de comparer l'ensemble des services publics opérant dans le domaine de la migration. Notons par ailleurs que le domaine de l'intégration se distingue assez nettement des autres par ses objectifs et ses tâches. Contrairement aux services d'intégration, les autorités de naturalisation, les services de migration et les autorités sociales peuvent être décrites comme des administrations d'intervention (« *Eingriffsverwaltung* »)⁶⁸. De nombreux expert·e·s ont fait observer qu'il y a (encore) peu de communication – voire parfois des conflits – entre les services d'intégration et les autorités d'admission et de naturalisation. Enfin, il convient de noter que les collaborateur·trice·s des autorités cantonales n'ont que peu de contact avec les usager·ère·s, celui-ci s'effectuant plutôt au niveau communal (non documenté dans le cadre de cette étude).

5.4.1 Politique du personnel

Relatif au questionnement sur l'ouverture institutionnelle à la diversité, les autorités ont fournis les informations suivantes sur leur politique du personnel : la part de collaborateur·trice·s nés à l'étranger est inférieure à 25 % dans environ trois quarts des 92 autorités répondantes, (nettement) supérieure dans le quart restant. Les services d'intégration présentent en moyenne une proportion plus élevée de collaborateur·trice·s nés à l'étranger que les autorités de naturalisation, les services sociaux et les autorités de la migration⁶⁹. Les expert·e·s, notamment celles et ceux des autorités de la migration, indiquent que la diversité est de plus en plus prise en compte dans la politique du personnel des administrations. Aujourd'hui, le *background* migratoire – et donc le plurilinguisme – constitueraient de véritables atouts. Cela se reflèterait également dans le profil des candidat·e·s aux postes à pourvoir comme pour les places d'apprentissage : selon les expert·e·s des autorités de la migration, les candidatures de personnes issues de la migration sont très courantes, même majoritaires. Si soixante autorités indiquent que le fait d'être issu de la migration n'est pas un critère d'embauche, 15 précisent qu'elles privilégient la diversité au niveau du personnel, tandis que 5 affirment éviter de recruter des personnes issues de la migration. Les autorités d'asile et les autorités d'intégration se distinguent dans l'ensemble par une politique de recrutement davantage axée sur la diversité.

⁶⁶ Dont 22 émanant de coordinateur·trice·s de l'asile, 21 de délégué·e·s à l'intégration, 24 d'offices d'état civil et 25 d'offices de migration.

⁶⁷ Dans les quatre questionnaires thématiques, il a été demandé aux personnes interrogées de répondre aux questions en référence à leur unité administrative. Dans le *questionnaire asile*, il s'agissait du « service social cantonal en charge des réfugiés (F & B) et des étrangers admis à titre provisoire », dans le *questionnaire naturalisation* de « l'unité administrative à laquelle le service des naturalisations est rattaché », dans le *questionnaire intégration* de « l'office cantonal auquel est rattaché le/la délégué·e cantonal à l'intégration » et dans le *questionnaire admission* de « l'office cantonal de migration ».

⁶⁸ Administrations publiques qui empiètent par leur activité sur le droit individuel à l'autodétermination.

⁶⁹ Ces chiffres ne donnent bien évidemment qu'un aperçu grossier de la composition des effectifs en termes d'origines, dans la mesure où les personnes de la deuxième génération et les couples mariés binationaux ne sont pas spécifiquement pris en considération.

5.4.2 Formation continue

La majeure partie des autorités (70) propose à leur personnel des formations sur le thème de la diversité⁷⁰, seules 13 ne le font pas. Lorsque des formations sont proposées, la participation n'est obligatoire que dans une minorité des administrations (10, parfois seulement pour les personnes exerçant certaines fonctions). La politique de formation semble plus proactive parmi les autorités d'intégration et, dans une moindre mesure, les autorités d'admission, leurs collaborateur·trice·s (ou seulement certains d'entre eux) étant plus souvent tenus de suivre une formation. La formation du personnel est bien évidemment aussi une question de moyens. Lorsque les budgets de formation sont trop serrés, les autorités investissent dans des formations techniques plutôt que dans des formations sur le thème de la gestion de la diversité, comme le rapportent les expert·e·s. Ces formations intéresseraient d'ailleurs plutôt les personnes déjà sensibilisées au sujet.

5.4.3 Communication et gestion des conflits

Dans les relations entre les autorités et les personnes migrantes, communiquer sans malentendu est dans l'intérêt des deux parties et une clé pour le bon déroulement des procédures. Selon la situation, les autorités ont plusieurs moyens à leur disposition pour communiquer avec les usager·ère·s ne maîtrisant pas suffisamment la langue locale⁷¹. En premier lieu, elles exploitent les compétences linguistiques de leur personnel (anglais ou langues étrangères parlées par les usager·ère·s). Elles font également souvent appel à des interprètes internes ou externes (en partie par téléphone). Selon l'occasion, les usager·ère·s peuvent par ailleurs être invités se présenter accompagnés par un·e interprète organisé par leurs soins. Les autorités de migration sollicitent régulièrement les services d'interprètes professionnels, notamment lorsqu'une personne est convoquée à un rendez-vous (important). Dans l'ensemble, on note que l'organisation d'aides à la compréhension n'est pas laissée au seul soin des usager·ère·s. D'après les déclarations des délégué·e·es à l'intégration, 14 cantons disposent d'un budget spécifique pour l'interprétariat interculturel au sein de leur administration. Le domaine de la santé est le seul dans lequel un nombre un peu plus élevé de cantons (17) prévoient un financement étatique de services d'interprétariat (voir chapitre 4.2.2 ainsi que 6.6.4).

Des conflits entre les autorités et les usager·ère·s surviennent en particulier dans le cadre de l'administration d'intervention (« *Eingriffsverwaltung* »). Ils peuvent premièrement être liés à des décisions, notamment dans le domaine de l'admission ou de la naturalisation, que les personnes concernées contestent. Deuxièmement, ils peuvent émerger autour d'un traitement vécu comme injuste ou discriminant. Concernant le premier aspect, les expert·e·s soulignent que le taux de recours contre les décisions relevant du droit des étrangers est particulièrement élevé, avec une tendance à la hausse. Concernant le deuxième aspect (différends et conflits généraux), on note que les usager·ère·s ne sont pas tous informés au même niveau des possibilités de recours. Un peu moins de la moitié des autorités fournissent systématiquement des informations sur les options à disposition. L'autre (grande) moitié n'informe pas usager·ère·s, seulement par écrit (mention des voies de recours, prospectus) ou seulement sur demande⁷². Les autorités de naturalisation et d'admission répondent plus souvent ne pas indiquer les possibilités de plainte. Cela s'explique sans doute par le fait qu'il n'y a pas de droit à la naturalisation⁷³ ni à l'admission (dépendant du cas). Lorsque les usager·ère·s adressent une plainte ou formulent directement une réclamation, celle-ci est, dans la plupart des administrations, réceptionnée par le/la collaborateur·trice en charge du dossier. De telles plaintes sont rarement transmises à un service de réclamation

⁷⁰ Ces formations (appelées également « *Diversity-Trainings* ») visent à renforcer l'autoréflexion et la tolérance à l'ambiguïté, à savoir la capacité à remettre en question et à modifier ses points de vue, ses comportements ou ses réactions. Les participants apprennent également à utiliser l'« altérité » comme ressource au travail.

⁷¹ Pour des raisons évidentes, cette question n'a pas été posée dans le questionnaire naturalisation.

⁷² Il ressort des réponses que les questions sur les possibilités d'action en cas d'acte discriminatoire ont souvent été interprétées comme portant sur les voies de recours contre des décisions rendues.

⁷³ Dans le cadre de la procédure de naturalisation, les plaintes se rapportent le plus souvent au niveau communal.

interne ou externe. Ceci est cependant significativement plus souvent le cas au sein des autorités d'intégration et des autorités sociales, tandis que les plaintes liées à des questions de naturalisation et d'admission sont le plus souvent gérées en interne, au sein de la hiérarchie de l'office correspondant.

Concernant l'assurance-qualité, les résultats montrent qu'environ deux tiers des autorités (58) ne réalisent pas d'enquêtes de satisfaction auprès de leurs usager·ère·s⁷⁴. Parmi le tiers restant, 18 autorités sondent régulièrement leurs usager·ère·s, les 12 autres le faisant de temps à autre ou se limitant à des enquêtes passives (par ex. formulaire de feedback mis à disposition sur leur site Internet). Les services d'intégration se démarquent par des efforts particulièrement importants pour un retour sur la satisfaction.

5.4.4 Observations générales

Selon les résultats de cette étude, les services d'intégration et les autorités sociales (asile) témoignent d'une pratique misant davantage sur la gestion proactive de la diversité, l'ouverture institutionnelle et la protection contre la discrimination que les autorités de naturalisation et d'admission. A propos des différentes questions abordées, on observe par ailleurs de grandes disparités entre les différentes autorités d'un même canton, ce qui indique une faible concertation entre les administrations en matière de gestion de la diversité. La situation est sensiblement différente pour les questions sur la politique de recrutement et de formation, qui montrent de toute façon une forte tendance vers une option de réponse « centrale » (neutre)⁷⁵. Nous observons donc davantage de similitude entre les mêmes autorités des différents cantons qu'entre les différentes autorités d'un même canton.

5.5 Conclusion

Les expert·e·s soulignent que la protection contre la discrimination a gagné en légitimité politique et en attention lors de la première phase des PIC. L'instauration de services de conseil sur l'ensemble du territoire suisse couplée au *monitoring* des cas de discrimination enregistrés par ces services constitue l'une des réalisations majeures. Bien que cela ne soit pas à mettre au seul compte des PIC, cette initiative entre Confédération et cantons a permis d'inscrire la protection contre la discrimination dans les objectifs d'intégration et a contribué – financièrement, mais aussi politiquement – à la création de l'offre de conseil.

Les objectifs stratégiques et les prescriptions de la Confédération (sous forme de lois ou de programmes d'encouragement) peuvent, selon leur nature, être considérés comme restreignant la marge de manœuvre des cantons. En même temps, ils sont appréciés dans la mesure où ils posent un cadre et créent parfois même des opportunités. Malgré l'affectation relativement claire des moyens, les expert·e·s ont à maintes reprises décrit les PIC comme une initiative ouvrant un champ d'action. L'exemple de la protection contre la discrimination l'illustre particulièrement bien : même si ce thème a toujours une position plus difficile que d'autres, le scepticisme vis-à-vis des acteurs cantonaux actifs dans ce domaine et la pression exercée pour justifier leur activité ont diminué depuis que la protection contre la discrimination fait partie des domaines d'encouragement des PIC.

Cette évolution ne doit toutefois pas faire oublier que les mesures de lutte contre la discrimination sont encore et toujours plus difficiles à communiquer et à légitimer que les mesures d'encouragement linguistique par ex. Cela s'explique indubitablement par le fait qu'il s'agit du seul domaine d'encouragement qui implique des efforts à la fois de la part des institutions et de la population établie – et non des populations migrantes. Le

⁷⁴ Dans le questionnaire intégration, 6 cantons (BS, GL, NE, TG, SG, VS) ont indiqué recenser l'utilisation des services publics et la satisfaction des usager·ère·s dans le cadre d'un monitoring.

⁷⁵ Formulation originale de l'option de réponse : « Le fait qu'une personne soit éventuellement issue de la migration ne joue aucun rôle dans le recrutement. »

sujet de la protection contre la discrimination suscite globalement un malaise (Efionayi-Mäder et Ruedin 2018). Les expert·e·s sont d'avis que si les autorités évitent de le traiter de front, c'est en partie parce qu'elles craignent que cela soit interprété comme une preuve de l'existence de points de vue ou d'actes racistes – et non pas, comme énoncé plus haut, comme une politique nécessaire ou évidente compte tenu de la composition hétérogène de la population résidente. Un canton ou un service public qui prendrait des mesures pour lutter contre la discrimination avouerait ainsi indirectement que la discrimination constitue en effet un problème sur son territoire ou en son sein.

De telles craintes s'observent aussi au niveau individuel : comme le rapportent les expert·e·s consultés, les collaborateur·trice·s des autorités refusent parfois de participer à des actions de sensibilisation sous prétexte qu'ils ne sont pas « racistes ». Dans un tel cas, utiliser la notion d' « égalité des chances » (et renvoyer au droit fondamental correspondant) peut faciliter la communication et éviter des blocages. Dans le cadre de la mise en œuvre d'offres de conseil à l'adresse de victimes d'actes discriminatoires, il est en revanche difficile de ne pas employer le terme « discrimination » dans la mesure où il décrit précisément le problème auquel les bénéficiaires des offres de conseil se voient confrontés. Les services de conseil qui se feraient connaître sous la bannière de l' « intégration » risqueraient de ne pas toucher leur public cible. En effet, leur offre s'adresse aux personnes confrontées au racisme sous toutes ses formes, indépendamment de leur nationalité et de leur statut.

Dans l'ensemble, il ressort des réponses aux questionnaires que le thème de la discrimination est dominé par ses manifestations directes, individuelles et intentionnelles. L'aspect indirect de la discrimination, qui renvoie aux inégalités de traitement injustifiées, appliquées et perpétuées par les structures sociales, est souvent négligé (Efionayi-Mäder et Ruedin 2017 : 51). Une analyse en profondeur de la discrimination institutionnelle et structurelle permettrait de dépasser le niveau des mises en cause individuelles et de considérer plus largement le problème.

En Suisse comme dans la plupart des pays européens, l'acception de l'intégration comme un processus requérant une ouverture et une capacité d'adaptation à la fois de la population migrante et de la population locale et de ses institutions est largement consensuelle (Joppke 2007a). L'objectif de ce processus est de garantir les droits fondamentaux, dans le contexte d'une évolution de la composition sociétale. Comme le montrent les résultats de cette étude, la traduction de ce consensus sur la nécessité de mesures bilatérales dans des mesures politiques constitue toujours un défi.

6 Accueil et prise en charge dans le domaine de l'asile

6.1 Contexte

Ce chapitre est consacré aux réglementations et pratiques cantonales concernant les personnes relevant du domaine de l'asile. Cela comprend les requérant·e·s d'asile (permis N), les étranger·ère·s admis provisoirement (permis F), les réfugié·e·s admis provisoirement (permis F) et les réfugié·e·s (permis B). En dehors de ces derniers, ces groupes de personnes sont soumis à un régime juridique particulier en Suisse et n'ont pas les mêmes droits et devoirs que les citoyen·ne·s suisses ou les étranger·ère·s établis (permis C). Cette inégalité de traitement est parfois qualifiée de discrimination « structurelle », c'est-à-dire juridiquement ancrée et donc *légal*. Ce type d'inégalité de traitement est une conséquence des prérogatives de tout Etat de prendre des décisions souveraines quant aux questions d'admission des étranger·ère·s (voir chapitre 5.1).

La LAsi régit la procédure d'asile et les conditions de séjour des personnes qui se trouvent toujours en procédure d'asile ou qui ont fait l'objet d'une décision négative. Si la procédure d'asile relève de la compétence de la Confédération, les cantons disposent d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne les conditions de séjour des personnes relevant du domaine de l'asile. Le séjour des personnes admises à titre provisoire est réglementé au niveau fédéral dans la LEtr (pour les réfugié·e·s admis à titre provisoire, les garanties de la Convention de Genève relative au statut des réfugié·e·s doivent également être respectées) ; les cantons disposent également d'une certaine marge de manœuvre dans l'application de ces dispositions de la LEtr. Ces marges de manœuvre cantonales en matière de politique d'accueil et de prise en charge font l'objet de ce chapitre.

Comme la présente étude se concentre globalement sur les personnes ayant des perspectives de séjour, les requérant·e·s d'asile déboutés s'en trouvent exclus, alors que les étranger·ère·s admis provisoirement et les réfugié·e·s admis provisoirement sont quant à eux inclus. Les deux derniers groupes ont fait l'objet d'une décision négative en matière d'asile, mais comme leur renvoi est illicite, impossible ou qu'il ne peut raisonnablement être exigé, ils reçoivent par conséquent un permis F (art. 44 LAsi ; art. 83 LEtr). Une étude des parcours de séjour des personnes admises provisoirement (Efionayi-Mäder et Ruedin 2014) montre que la majorité de ces personnes restent en Suisse durablement. Néanmoins, les étranger·ère·s admises à titre provisoire sont toujours traitées comme des requérant·e·s d'asile dans des domaines tels que l'aide sociale et bénéficient ainsi de moins d'avantages que les réfugié·e·s statutaires. Dans le même temps, leur insertion professionnelle est explicitement encouragée depuis 2008.

Cette étude porte sur la situation à fin 2017. 18'088 demandes d'asile ont été déposées en Suisse en 2017. Au total, 23'739 personnes faisaient l'objet d'une procédure d'asile. L'asile a été octroyé à 6'360 personnes et 7'798 personnes ont reçu une admission provisoire (OFS 2018). En 2017, 41'544 personnes en situation d'admission provisoire vivaient en Suisse, dont 31'697 sans statut de réfugié (OFS 2018). Comme l'étude de Wichmann et al. (2011), les recherches relatives au domaines de l'asile de cette étude accordent également une attention particulière au groupe des personnes admises provisoirement.

Contrairement aux admis provisoires sans statut de réfugié, les réfugié·e·s admis à titre provisoire, ainsi que les réfugié·e·s bénéficiant de l'asile, sont concernés par les dispositions de la Convention de Genève. En effet, les deux groupes ont un statut de réfugié reconnu au niveau international, ce qui leur confère certains droits. Les remarques qui suivent montrent que cela se fait également ressentir dans la pratique des cantons à plus d'un titre, lorsqu'une distinction est faite entre les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis à titre provisoire, d'une part, et les réfugié·e·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s, d'autre part.

Si la LAsi régit principalement le séjour des requérant·e·s d'asile, des dispositions concernant les trois autres groupes sont également contenues dans la LEtr. Avec l'adoption de la LEI (entrée en vigueur le 1.1.2019) en tant que loi succédant à la LEtr et de l'Agenda intégration, le cadre juridique pour l'intégration des personnes du domaine de l'asile a changé. Cela concerne aussi bien les personnes admises provisoirement que les requérant·e·s d'asile. C'est la raison pour laquelle les sections suivantes traitent de ces changements lorsqu'ils sont significatifs pour la pratique future des cantons⁷⁶.

En outre, le 5 juin 2016, le peuple suisse a approuvé la proposition de restructuration du domaine de l'asile, de sorte que des changements structurels fondamentaux sont attendus à partir du 1.3.2019. La restructuration affecte non seulement la procédure d'asile, mais aussi la répartition des requérant·e·s d'asile entre la Confédération et les cantons. Alors que les requérant·e·s d'asile seront hébergés dans des centres fédéraux au cours d'une première phase, seuls les requérant·e·s d'asile ayant une perspective de séjour seront placés sous la compétence des cantons au cours d'une deuxième phase. L'objectif de la restructuration est de décider dans le cadre d'une procédure accélérée, quels requérant·e·s d'asile resteront en Suisse durablement, puis de les assigner aux cantons le plus rapidement possible (Kurt 2017b : 15). La révision de la loi s'inscrit donc à nouveau dans le cadre d'un appel politique à une accélération des procédures inhérent au débat sur l'asile (Tafelmacher 2013). Cette restructuration est la plus récente des nombreuses révisions du droit d'asile entreprises par le législateur depuis l'adoption de la première loi en 1979.

Les pratiques des cantons dans le domaine de l'asile présentées dans les sections suivantes, sont basées sur les résultats d'un questionnaire auquel ont répondu 22 cantons au total⁷⁷. Les résultats de l'enquête par questionnaire sont complétés par les contributions des expert·e·s consultés dans le cadre de l'étude. Le questionnaire a été envoyé au coordinateur·trice asile dont le service administratif se trouve dans la plupart des cas affilié à l'office cantonal en charge de l'aide sociale, mais parfois aussi au département de la police ou de la justice ou d'autres services similaires. Si la responsabilité administrative incombe toujours au canton, la répartition des compétences opérationnelles peut varier d'un canton à l'autre. Certains cantons gèrent l'accueil des personnes issues du domaine de l'asile dans un service distinct de l'office de l'aide sociale, par exemple AR au sein du service « Sozialhilfe und Asyl ». Dans d'autres cantons, tels que NW, SG et SZ, l'office des migrations resp. l' « Amt für Asyl und Flüchtlinge » (NW) sont compétents. NE et VD délèguent quant à eux l'accueil des requérant·e·s d'asile à des tiers : Caritas et le Centre social protestant pour les réfugié·e·s à NE et l'Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM) pour les requérant·e·s d'asile et les étrange·ère·s admis provisoirement à VD. Le nombre d'employé·e·s dans les services concernés varie considérablement d'un canton à l'autre. Elle va de deux employé·e·s dans les petits cantons comme UR et AI à plus de 100 employé·e·s dans les plus grands cantons, comme 220 à GR et 585 à VD.

Les offices en charge de l'aide sociale, tout comme les autres organismes chargés de l'accueil des requérant·e·s d'asile, sont tenus, en tant que services publics, de garantir à leurs clientèle un accès équitable et non discriminatoire à leurs prestations. Dans ce contexte, la question se pose de savoir dans quelle mesure les services responsables traitent la question de la gestion de la diversité et entament un processus d'ouverture institutionnelle. Ceci s'applique d'une part au recrutement et à la formation continue de son propre personnel et d'autre part, aux relations administratives avec un groupe cible divers d'utilisateur·trice·s. La grande majorité des autorités cantonales compétentes en matière d'asile proposent à leurs employé·e·s une formation continue dans le domaine de la gestion de la diversité ; la participation est presque toujours volontaire. Seuls les cantons de BS, GL et SO rendent ces formations obligatoires pour le personnel.

⁷⁶ Les lois et articles de loi cités sont, sauf indication contraire, les dispositions légales en vigueur au moment de l'étude (fin 2017).

⁷⁷ Les cantons FR, JU, BL, TG n'ont pas participé à l'enquête par questionnaire.

En ce qui concerne les autorités elles-mêmes et la garantie d'un accès équitable, on peut noter que les informations données aux usager·ère·s sur les possibilités de conseil et de recours en cas de discrimination de la part des autorités, sont différentes. Selon les informations fournies par les autorités interrogées, environ la moitié seulement des cantons informent activement les usager·ère·s sur les voies de recours. Dans les autres cantons, les utilisateur·trice·s ne sont informés que sur demande. Les plaintes sont généralement reçues directement par les employé·e·s concernés et, en cas de difficultés persistantes, transmises à la personne à l'échelon hiérarchique supérieur. Seuls VD et ZG disposent d'un service interne de réclamations qui reçoit les plaintes.

En ce qui concerne les utilisateur·trice·s qui ne maîtrisent pas la langue officielle, certaines autorités font généralement intervenir des interprètes (interculturels) dans les entretiens officiels, tandis que d'autres décident au cas par cas si la présence d'interprètes est nécessaire ou justifiée. Dans d'autres cantons, le financement ou la mise à disposition d'interprètes dépend de la durée du séjour des utilisateur·trice·s (à NE, l'autorité assure la traduction pendant la première année du séjour, au VS pendant les deux premières années du séjour).

6.2 Acteurs et compétences

La pratique des cantons en matière de prise en charge des requérant·e·s d'asile est particulièrement intéressante dans le cadre de cette étude, puisque le principe du fédéralisme d'exécution est appliqué ici. Si la compétence législative relève de la Confédération, il laisse aux cantons une marge de manœuvre dans la mise en œuvre (Wichmann et Efnay-Mäder 2012).

L'art. 27 LAsi régit la répartition des requérant·e·s d'asile entre les cantons en fonction d'une clé spécifique. La Confédération verse aux cantons des forfaits pour couvrir les coûts de l'aide sociale et de l'accompagnement des requérant·e·s d'asile et des admis provisoires. Les forfaits pour les étranger·ère·s admis provisoirement sont versés par la Confédération pendant sept ans au maximum à compter de la date d'entrée (art. 87, al. 1 et 3, LEtr). Pour les réfugié·e·s, la Confédération verse également des forfaits aux cantons destinés à couvrir les coûts administratifs, de l'aide sociale et de l'accompagnement. Ces forfaits sont versés pendant une période maximale de cinq ans après le dépôt de la demande d'asile (art. 88 LAsi).

6.2.1 Cantons et communes

Les responsabilités en matière de logement et d'aide sociale pour tous les groupes varient d'un canton à l'autre. Jusqu'à fin 2017 il faut globalement faire la distinction entre la première et la deuxième phase d'accueil dans le canton même⁷⁸. Dans les deux domaines, les cantons sont libres de déléguer la compétence aux communes. Dans la pratique, on observe trois formes de compétences différentes, qui peuvent varier au sein d'un canton, selon le groupe de personnes et la phase d'accueil : compétence exclusive du canton, délégation de compétence aux communes ou répartition des compétences entre le canton et certaines communes selon la phase d'accueil et/ou la zone géographique du canton⁷⁹. Dans 16 cantons, le canton est responsable de tous les groupes (requérant·e·s d'asile, étranger·ère·s admis provisoires, réfugié·e·s admis à titre provisoire, réfugié·e·s), et dans 4 d'entre eux, les communes sont également impliquées. Dans l'ensemble, cela signifie que les cantons sont souvent responsables d'un grand nombre de groupes et les communes, à l'inverse, d'un petit nombre. Plus le statut de séjour est stable, plus le nombre de cantons dans lesquels les communes assument la responsabilité de l'accueil des personnes relevant du domaine de l'asile est élevé ; c'est-à-dire que plus de cantons délèguent la responsabilité pour les réfugié·e·s aux communes que c'est le cas pour les requérant·e·s d'asile.

⁷⁸ Comme indiqué au chapitre 6.1, ce dispositif d'accueil en deux étapes dans les cantons sera dissout par la restructuration du domaine de l'asile.

⁷⁹ Dans le canton de BE, par exemple, le canton est compétent dans certaines régions, tandis que dans d'autres régions, ce sont les communes.

Comme indiqué plus haut, l'autorité cantonale est toujours compétente au niveau décisionnel, ce qui n'est pas nécessairement le cas en matière de compétence opérationnelle. Cette dernière peut également être déléguée à d'autres acteurs (art. 80a LAsi). Dans la plupart des cantons, l'administration est également responsable de l'hébergement et de l'aide sociale des requérant·e·s d'asile, des étranger·ère·s admis provisoires, des réfugié·e·s admis provisoires et des réfugié·e·s. En comparaison aux entreprises, aux institutions de droit privé et aux ONG, l'administration reste clairement l'acteur le plus important dans ce domaine.

Tendanciellement on observe que l'administration est plus souvent en charge du logement et de l'aide sociale là où le canton - et non la commune - représente le niveau de responsabilité politique. A l'inverse, dans quatre cas (BE, SZ, TI, UR), le canton délègue à des ONG la compétence opérationnelle du logement et de l'aide sociale pour tous les groupes. On ne constate pas d'autres liens concernant la délégation de responsabilités aux institutions, entreprises et ONG.

6.2.2 Participation de la société civile

Le rôle important de la société civile⁸⁰ dans le domaine de l'asile est régulièrement souligné dans le débat public et a donc également été pris en compte dans cette étude. L'accent a été mis sur les contributions de la société civile dans le contexte de l'accueil (culture, langue, travail, formation) et non sur l'influence politique ou d'autres formes de soutien, comme le conseil juridique aux requérant·e·s d'asile. Comme le notent les expert·e·s, la prise en compte de cet engagement de la société civile est essentielle pour comprendre certaines actions ou évolutions politiques, comme par ex. « Papyrus »⁸¹ à Genève. En outre, les expert·e·s confirment l'importance de la société civile et en particulier des bénévoles dans les communes, pour l'intégration sociale des personnes relevant du domaine de l'asile. Par encouragement de l'intégration sociale qui, selon les expert·e·s « ne se situe pas sur le devant de la scène politique », contrairement à l'intégration professionnelle, nous entendons les activités qui intensifient les contacts avec la population locale et favorisent l'insertion dans l'environnement immédiat.

Si Efonayi-Mäder et al. (2015 : 22 et suivantes) notent dans ce contexte que la participation des organisations de la société civile, telles que les œuvres d'entraide, s'est accrue grâce aux contrats de prestations conclus avec les communes ou le canton, l'ampleur de l'engagement de bénévoles reste plus difficile à évaluer. Les cantons et les communes peuvent également conclure des contrats de prestations avec ces derniers, comme c'est le cas, par exemple, dans le canton de ZG. Un tel contact entre le canton et les bénévoles n'existe cependant de loin pas dans tous les cantons⁸².

Afin d'évaluer l'importance accordée et la reconnaissance de l'engagement des acteurs bénévoles, les cantons ont été interrogés sur leurs perceptions subjectives. Environ la moitié des cantons attribuent un rôle très important aux bénévoles, en particulier en lien aux personnes admises provisoirement. Le rôle des acteurs bénévoles est décrit comme particulièrement important dans le domaine de la culture (18 cantons) et de la langue (11). Le terme resp. domaine de la « culture » est défini au sens large et englobe diverses activités d'interaction sociale, telles que l'organisation d'événements sportifs ou de fêtes « interculturelles ». Le travail, en revanche, est un domaine dans lequel les acteurs bénévoles ne jouent un rôle très important que dans 4 cantons. 12

⁸⁰ La société civile comprend à la fois des organisations professionnelles telles que Caritas et la CRS, avec lesquelles les cantons et les communes peuvent conclure des contrats de prestations, et des acteurs bénévoles. Ces derniers peuvent également être actifs dans le cadre des organisations.

⁸¹ Sous la pression de la société civile, le canton de Genève a régularisé entre février 2017 et décembre 2018, des migrant·e·s sans permis de séjour, si certains critères étaient remplis, dans le cadre d'une action extraordinaire.

⁸² Une comparaison avec l'étude de Wichmann et al. (2011) n'est pas possible car elle ne contenait aucune question sur la participation de la société civile.

cantons considèrent les bénévoles comme peu importants dans le domaine du travail et 6 cantons comme n'ayant aucune importance⁸³.

Les cantons qui attribuent un rôle majeur aux acteurs bénévoles, ne sont pas les seuls à leur accorder un soutien financier. Certains cantons qui considèrent leur rôle comme mineur contribuent néanmoins au financement (frais, coordination, formation continue). La question de savoir si le financement du canton repose sur la volonté de promouvoir les activités de la société civile dans le domaine de l'asile ou sur la reconnaissance que celles-ci occupent déjà une place importante, demeure ouverte. Il convient toutefois de noter que la société civile joue un rôle d'importance variable selon le domaine et le statut de séjour et que les cantons consacrent généralement des ressources financières à son soutien. La coordination des acteurs bénévoles est financée dans la moitié des cantons interrogés.

En ce qui concerne l'engagement politique de la société civile, l'étude montre que la participation des prestataires de services, de même que des bénévoles engagés aux processus décisionnels est faible dans l'ensemble des cantons : la société civile n'est régulièrement consultée que dans le canton d'AG. Dans 4 cantons, les acteurs de la société civile sont parfois consultés. Dans 16 cantons, la société civile ne participe pas du tout aux processus de décision politique. Du point de vue des cantons, le rôle « important » déclaré de la société civile se limite donc largement à l'engagement social et ne se reflète guère dans un droit de codécision.

6.3 Intégration au marché du travail

Les requérant·e·s d'asile ont accès au marché du travail en Suisse après un délai de trois mois (art. 43 LAsi) si les conditions d'une relation de travail selon l'art. 52 OASA sont remplies. Ils sont soumis à la restriction de la priorité nationale et l'accès à une activité lucrative peut également dépendre de la situation économique et du marché de travail en Suisse. Pour les étranger·ère·s admis provisoires (art. 53 OASA), les conditions liées au marché du travail et de la situation économique, ainsi qu'à l'ordre de priorité nationale ne s'appliquent pas ; toutefois, les conditions salariales et de travail selon l'art. 22 LEtr doivent également être respectées. Ceci s'applique aussi aux réfugié·e·s admis provisoirement et aux réfugié·e·s (art. 65 OASA).

Au total, 13 cantons limitent l'accès des requérant·e·s d'asile au marché du travail au moyen d'une réglementation spéciale. Dans 4 cantons, les requérant·e·s d'asile n'ont le droit de travailler que dans des secteurs en pénurie de main d'œuvre. Dans 8 cantons, les requérant·e·s d'asile ne sont certes pas limités aux secteurs en déficit de main d'œuvre, néanmoins l'ordre de priorité nationale s'applique. GL est le seul canton à pratiquer systématiquement à la fois une restriction aux secteurs en pénurie de main d'œuvre et l'ordre de priorité nationale. En outre, GL interdit aux requérant·e·s d'asile de travailler pendant 6 mois. Alors qu'en 2011, GL faisait encore partie d'un groupe de 6 cantons où l'interdiction de travail était de 6 mois, en 2017 tous les autres cantons s'alignent sur la période de blocage de 3 mois prévue par la LAsi (art. 43). De ce fait, le canton de GL dispose de la réglementation la plus restrictive en matière d'accès au marché du travail pour les requérant·e·s d'asile. En revanche, 10 cantons n'ont pas de conditions restrictives en matière d'accès au marché du travail. Selon les expert·e·s, le fait que, malgré la priorité accordée aux ressortissant·e·s suisses dans l'OASA (art. 52), celle-ci ne soit effectivement appliquée que dans environ un tiers des cantons est dû au fait qu'elle est économiquement contre-productive dans certains cantons et n'est donc pas vérifiée.

Si les étranger·ère·s et les réfugié·e·s admis à titre provisoire ne sont pas confrontés à l'ordre de priorité nationale et au critère de la situation économique, ils se heurtent également à des obstacles d'accès au marché du

⁸³ Les informations sur le rôle joué par les acteurs bénévoles reflètent une appréciation des responsables cantonaux et non des valeurs objectivement mesurables. Cela signifie que ces informations doivent être considérées avec une certaine prudence. En outre, les bénévoles, comme dans le canton de BS, peuvent être très actifs, indépendamment du canton. La mesure dans laquelle le canton reconnaît cet engagement reste une question subjective et peut-être aussi politique.

travail. Ils ont besoin d'une autorisation de travail, qui ne peut être délivrée par les autorités cantonales qu'à la demande de l'employeur·euse (art. 18 LEtr). 11 cantons indiquent qu'il peut s'écouler jusqu'à 10 jours avant la délivrance d'une autorisation de travail ; dans 9 autres cantons, ce délai peut même aller de 11 à 30 jours. Le nombre de cantons dans lesquels l'octroi du permis de travail dure plus de 10 jours est ainsi passé de 3 à 9 depuis 2011. Or, une longue période d'attente peut s'avérer problématique lorsque les employeur·euse·s ont un besoin aigu de main d'œuvre.

En cas de recrutement d'étranger·ère·s admis provisoirement, 8 cantons au total exigent la cession partielle des salaires, dont 5 tant pour le loyer que l'assurance maladie. Dans les autres cantons répondants (10), aucune cession de salaire n'est pratiquée lors de l'exercice d'une activité lucrative. Si l'on compare ces chiffres à ceux de 2011, on constate une augmentation de la pratique des cessions du salaire, tant en matière de loyer (de 1 à 6) que d'assurance maladie (de 4 à 7).

En ce qui concerne ces obstacles structurels, qui rendent l'accès au marché du travail plus difficile pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire et dans une moindre mesure pour les réfugié·e·s admis provisoirement, il convient de mentionner que l'obligation d'obtenir une autorisation de travail (art. 85, al. 6, LSA) a été supprimées depuis le 1.1.2018 et qu'il n'incombe plus qu'une obligation d'annonce aux employeur·euse·s. L'obligation pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire de payer une taxe spéciale (art. 86 LAsi et art. 88 LEtr) a également été supprimé à la même date. Toutefois, le caractère prétendument temporaire de leur statut de séjour reste un stigmate qui continue de rendre l'accès au marché du travail difficile spécialement pour les étranger·ère·s admis provisoirement (Efionayi-Mäder et Ruedin 2014).

6.4 Encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile

Les cantons ont pour mandat explicite d'intégrer les étranger·ère·s admis provisoires, les réfugié·e·s admis provisoires et les réfugié·e·s. Leur intégration professionnelle, sociale et culturelle doit explicitement être encouragée (art. 82, al. 5 LAsi), pour autant il convient de noter à nouveau que les mesures d'intégration visent essentiellement à promouvoir l'indépendance financière et donc l'intégration sur le marché du travail. Les cantons doivent se conformer à ce mandat d'intégration (art. 55, al. 2 LEtr, art. 18 OIE). Les requérant·e·s d'asile, en revanche, n'ont pas droit aux prestations d'intégration subventionnées par la Confédération, car la loi sur l'asile exclut la durée de la procédure d'asile du mandat d'intégration (Kurt 2017b : 12).

Le budget fédéral d'intégration du domaine de l'asile est géré par différents organes selon les cantons. Alors que dans les cantons d'AI et de SG, il est réparti entre différents services, en fonction des groupes de personnes, dans 10 autres cantons, il est géré par l'organe également en charge de gérer le budget du PIC. Dans 9 autres cantons, la gestion du budget est confiée à l'organisme responsable de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Outre le forfait fédéral d'intégration, 16 cantons consacrent leurs propres ressources à l'intégration des requérant·e·s d'asile. Elles sont utilisées en particulier pour les mesures d'intégration des requérant·e·s d'asile ayant des perspectives de séjour durable, pour les jeunes requérant·e·s d'asile (16 à 25 ans) et les requérant·e·s mineurs. Les montants que les cantons consacrent aux mesures d'intégration varient considérablement. Cela vaut non seulement pour le budget global, mais aussi pour le montant investi par personne.

Dans 12 cantons, la durée du séjour des requérant·e·s d'asile est un critère déterminant pour l'accès aux mesures d'intégration. Certains cantons font également la distinction entre différents groupes de requérant·e·s d'asile mineurs et jeunes adultes. Alors que tous les cantons interrogés proposent des mesures d'intégration pour les requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés (RMNA), ce n'est le cas pour les requérant·e·s d'asile mineurs accompagnés que dans 19 cantons (pas à LU, SG, ZH). Enfin, dans 17 cantons seulement (sans LU, SG, ZH, GE, GR), les requérant·e·s d'asile jusqu'à 25 ans ont accès à des mesures d'intégration.

En 2016/2017, 18 cantons ont pris des mesures spécifiques pour promouvoir l'intégration des étranger·ère·s admises provisoirement. Dans certains cantons, ces mesures s'adressent en particulier aux jeunes adultes (18 à 25 ans) et comprennent des mesures d'encouragement linguistique, des offres de transition ainsi que des mesures d'insertion orientées sur le marché du travail. Il convient de souligner que VD et VS offrent des classes d'accueil pour les jeunes adultes (VD pour les 20 à 25 ans ; VS pour les 15 à 20 ans) et des mesures d'accompagnement spéciales pour les RMNA en plus de la scolarité obligatoire (pour les mesures de formation pour les adolescent·e·s et jeunes adultes, voir Fehlmann et al. à paraître). D'autres cantons soulignent que les étranger·ère·s admises provisoirement ont accès aux mêmes mesures d'intégration que les réfugié·e·s et qu'aucune distinction n'est faite selon le statut.

6.4.1 Encouragement linguistique

L'encouragement de l'apprentissage de la langue est conçu au niveau politique comme une préparation à l'intégration sur le marché du travail. Pour les enfants en bas-âge, les écolier·ère·s et les adolescent·e·s il vise l'intégration dans le système éducatif. Comme il n'existe pas de mandat d'intégration pour les requérant·e·s d'asile, toute base juridique permettant aux requérant·e·s d'asile adultes d'avoir accès à des cours de langue fait défaut. Les cantons sont donc libres de financer des cours de langue pour les requérant·e·s d'asile. Les réponses des cantons dans le cadre de cette étude montrent que dans 20 d'entre eux, tous les requérant·e·s d'asile suivent des cours de langue pour un usage quotidien⁸⁴, alors que 6 cantons seulement proposent des cours de langue approfondis pour tous les requérant·e·s d'asile. Six autres cantons les offrent si les requérant·e·s d'asile ont une perspective de séjour durable en Suisse⁸⁵.

Selon les expert·e·s, la société civile intervient régulièrement lorsque certaines personnes se voient refuser par le canton l'accès à des cours de langue ou à d'autres offres de formation. Cela vaut non seulement pour les requérant·e·s d'asile (dans certains cantons), mais aussi pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugié·e·s qui, en raison de leur âge, d'une maladie ou d'autres caractéristiques, ne sont pas considérés comme pouvant être intégrés sur le marché du travail et n'ont donc pas priorité pour suivre des cours de langue. Au-delà de l'objectif d'intégration au marché du travail, les acteurs de la société civile combrent également des lacunes dans l'encouragement de l'apprentissage de la langue, dans la perspective de l'intégration sociale de groupes vulnérables.

Contrairement aux requérant·e·s d'asile, les personnes admises provisoirement ont dans la plupart des cantons, accès à un soutien linguistique dans la même mesure que les réfugié·e·s. Les étranger·ère·s admis provisoires, les réfugié·e·s admis provisoires et les réfugié·e·s reçoivent ainsi des cours d'approfondissement de la langue dans tous les cantons, à l'exception de SG et TI.

Outre l'encouragement linguistique, d'autres cours existent dans les cantons : des cours de culture générale sont disponibles pour tous les requérant·e·s d'asile dans 8 cantons et dans 5 autres cantons s'il existe une perspective de séjour durable. Indépendamment de leur perspective de séjour, les requérant·e·s d'asile suivent des cours d'éducation civique dans 4 cantons. Dans 18 cantons, tous les groupes, à l'exception des requérant·e·s d'asile, ont accès à des cours de culture générale. 10 cantons leur proposent également des cours

⁸⁴ Les données n'offrent pas d'indications claires quant à la qualité et la fréquence des cours de langue proposés. Les expert·e·s notent également qu'il n'y a généralement pas de monitoring des cours, de sorte que dans la pratique, les cantons disposent également d'une grande marge de manœuvre en termes de qualité de l'encouragement linguistique et investissent plus ou moins de ressources financières dans certaines mesures, en fonction de leurs priorités.

⁸⁵ En ce qui concerne les développements futurs, il convient de noter que dans le cadre de l'Agenda intégration, la Confédération contribuera au financement de cours de langues pour requérant·e·s d'asile, afin que les cantons soient doublement incités à encourager les requérant·e·s d'asile le plus tôt et le plus largement possible, de manière à ce qu'ils puissent s'intégrer à long terme sur le marché du travail.

d'éducation civique. Au VS, cela ne s'applique qu'aux réfugié·e·s et aux réfugié·e·s admis à titre provisoire et à BE, uniquement aux réfugié·e·s.

S'il existe parfois de grandes différences de traitement entre les étranger·ère·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s (admis à titre provisoire) en matière d'aide sociale (voir chapitre 6.5.1), ils sont dans la plupart des cantons traités sur un pied d'égalité en matière d'encouragement linguistique. Toutefois, cette état de fait n'est pas dû à la marge de manœuvre cantonale, mais a ses raisons dans les dispositions légales de la Confédération : bien que les étranger·ère·s admis à titre provisoire bénéficient d'une part de montants d'aide sociale inférieurs à ceux des réfugié·e·s (admis à titre provisoire) et des Suisses (art. 86 LSA ; art. 82 al. 3 LSA), ils ont d'autre part été inclus par le législateur dans le mandat d'intégration aux cantons.

La comparaison des données des cantons pour 2011 avec les chiffres actuels ne révèle qu'un léger changement. Toutefois, la distinction entre requérant·e·s d'asile avec et sans perspective de séjour a conduit à une réduction du nombre de cantons offrant des cours de langue pour tous les requérant·e·s d'asile par rapport à 2011. Dans le même temps, le nombre de cantons qui offrent des cours de langue aux requérant·e·s d'asile ayant une perspectives de séjour a légèrement augmenté. Contrairement au groupe des requérant·e·s d'asile avec une perspective de séjour, le nombre de cantons offrant des cours de langue approfondis aux personnes admises provisoirement est passé de 22 à 20. Une tendance légèrement négative peut également être observée en ce qui concerne d'autres cours : seuls 18 cantons proposent désormais des cours de culture générale pour les étranger·ère·s admis provisoirement au lieu de 20, et plus que 10 des cours de connaissances civiques au lieu de 14.

Toutefois, en ce qui concerne tant les requérant·e·s d'asile que les étranger·ère·s admises provisoirement, il convient de noter qu'un plus grand nombre de cantons ont modifié leur pratique depuis 2011 que les chiffres ne laissent penser. Par exemple, sur les 11 cantons où les requérant·e·s d'asile pouvaient suivre des cours de culture générale en 2011, 6 seulement continuent à en proposer en 2017. Dans le même temps, 7 cantons se sont ajoutés, en tenant compte de la perspective de séjour des requérant·e·s d'asile. Des changements similaires dans la pratique peuvent être observés dans les cours de connaissances civiques pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire.

Les changements dans les pratiques des cantons décrits ci-dessus vont dans des directions différentes – c'est-à-dire l'élargissement ou la restriction de l'accès aux offres de cours de langue pour certains groupes dans différents cantons – et suggèrent que les cantons font un usage actif de la marge de manœuvre qui perdure dans ce domaine. Cela tendrait en conséquent à mettre en évidence une forte corrélation entre les tendances ou circonstances politiques et la conception de la politique d'asile cantonale (voir chapitre 6.8).

6.4.2 Mesures d'insertion sur le marché du travail

Plus le statut de séjour est sûr, plus les personnes sont susceptibles de recevoir des mesures de soutien telles que le coaching individuel. Les résultats de notre enquête confirment cette corrélation attendue. Alors que 19 cantons (pas AI, SG, TI) offrent une orientation professionnelle ou un accompagnement individuel aux étranger·ère·s admis provisoires, réfugié·e·s aux réfugié·e·s admis provisoires et aux réfugié·e·s, cela ne s'applique que dans 2 cantons (OW, SZ) également pour tous les requérant·e·s d'asile et à VD, VS et ZG pour les requérant·e·s d'asile ayant une perspective de séjour durable.

Contrairement aux mesures d'intégration mentionnées ci-dessus, un nombre légèrement inférieur de cantons mettent en œuvre des projets de mentorat, des mécanismes de validations des acquis de formation et de formation continue. Mais là encore, une distinction est généralement faite entre les requérant·e·s d'asile, d'une part, et les étranger·ère·s admis à titre provisoire, les réfugié·e·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s, d'autre part. Si ces trois derniers groupes peuvent bénéficier dans 15 cantons d'une validation des acquis de

formation, cela n'est possible pour les requérant·e·s d'asile qu'au VS - et à SZ, VD et ZG en cas de perspective de séjour durable.

Comme en 2011 déjà, une nette majorité des cantons proposent, aux étranger·ère·s admises à titre provisoire, des mesures d'insertion professionnelle telles que des cours sur le marché du travail, du coaching, des projets de mentorat, des cours de formation continue et des stages dans des entreprises. Là encore, ces chiffres ne reflètent qu'une partie de l'évolution réelle de la pratique : si certains cantons ont abandonné certaines mesures, d'autres les ont nouvellement introduites.

Les mesures d'intégration ont été étendues depuis 2011, en particulier pour les requérant·e·s d'asile. Alors qu'aucune mesure n'était prise pour intégrer les requérant·e·s d'asile au marché du travail dans 13 cantons en 2011, il existe maintenant au moins des cours de langue de base pour les requérant·e·s d'asile dans tous les cantons. Dans certains cantons, toutefois, d'autres offres de soutien axées sur le marché du travail continuent de dépendre de l'engagement de la société civile. Dans cette extension cantonale des mesures d'intégration aux requérant·e·s d'asile, où en particulier les jeunes sont encouragés, l'évaluation d'une perspective de séjour durable joue également un rôle. Les cantons VD, VS et ZG font une distinction cohérente (à quelques exceptions près) entre requérant·e·s d'asile avec et sans perspective de séjour⁸⁶.

Dans une moindre mesure, SZ établit également une distinction entre les requérant·e·s d'asile sur la base d'une évaluation de leurs perspectives de séjour pour déterminer les bénéficiaires de son offre d'intégration. Dans ces cas, les requérant·e·s d'asile ayant une perspective de séjour durable, les étranger·ère·s admis à titre provisoire, les réfugié·e·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s sont mis sur un pied d'égalité. Cela signifie que, sur la base de la distinction entre requérant·e·s d'asile avec et sans perspective de séjour, une politique d'intégration harmonisée pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile avec une perspective de séjour est menée.

La majorité des cantons mettent en œuvre des programmes axés sur la (simple) occupation (structure journalière). Ils ne visent pas l'intégration professionnelle au sens propre du terme. Il convient néanmoins de les mentionner ici, étant donné qu'un certain nombre de cantons impliquent les requérant·e·s d'asile et, dans certains cas, d'autres groupes de personnes dans de tels programmes. Plus le statut de séjour est instable, plus une personne est susceptible de participer à un programme d'occupation ou à un travail d'intérêt général. Il existe ainsi des programmes d'occupation pour requérant·e·s d'asile dans 20 cantons (hors GR, ZG), pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire dans 15 cantons et pour les réfugié·e·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s dans 11 cantons. Il en va de même pour les travaux d'intérêt généraux contre une rémunération symbolique : il est pratiqué dans 16 cantons pour les requérant·e·s d'asile, dans 12 cantons pour les étranger·ère·s admises à titre provisoire et dans seulement 8 cantons pour les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis à titre provisoire. Dans certains cantons, les programmes d'occupation et les travaux d'intérêt généraux contre une rémunération symbolique concernent uniquement les requérant·e·s d'asile, mais pas les trois autres groupes. Le fait que le nombre de cantons qui proposent des programmes d'occupation aux requérant·e·s d'asile soit passé de 17 à 21 depuis 2011, tandis qu'il a baissé de 23 à 15 pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire, témoigne de la mise en œuvre concrète du mandat d'intégration des cantons pour les étranger·ère·s admis provisoires.

⁸⁶ Les réponses de certains cantons concernant les distinctions pratiques selon le critère de la perspective du séjour sont parfois contradictoires (distinction générale, mais non reflétée dans la pratique comme par exemple le logement et les mesures d'intégration), ce qui peut être un symptôme des bouleversements en cours au moment des réponses au questionnaire. Dans certains cas, le canton fournit des critères formalisés pour déterminer les perspectives de séjour, tels que la nationalité, la durée du séjour ou l'âge du requérant·e d'asile. Dans d'autres cas, la perspective de séjour est déterminée individuellement et au cas par cas. Les facteurs médicaux, par exemple, peuvent également être déterminants pour la perspective de séjour (par ex. SZ).

Les conventions d'intégration constituent une autre mesure que les cantons utilisent de différentes manières : la conclusion de conventions d'intégration avec des personnes relevant du domaine de l'asile est pratiquée par les cantons à des degrés divers et avec des objectifs différents : une telle convention peut avoir vocation d'encourager ou au contraire, servir davantage d'instrument de contrôle et d'exigence (voir chapitre 4.3.1). Sur les 16 cantons qui pratiquent des conventions d'intégration pour étranger·ère·s, 8 ont la possibilité de conclure de tels accords avec tous les groupes de personnes relevant du domaine de l'asile, à l'exception des requérant·e·s d'asile. TI est le seul canton qui conclut également des conventions d'intégration avec les requérant·e·s d'asile (quelle que soit leur perspective).

Compte tenu des mesures d'intégration professionnelle décrites dans ce chapitre et de l'évolution juridique actuelle au niveau fédéral, deux remarques semblent appropriées : premièrement, les cantons qui souhaitent encourager l'intégration des requérant·e·s d'asile peuvent le faire à l'avenir avec les fonds du PIC et sur la base des « bonnes perspectives de séjour » des requérant·e·s d'asile qui leur ont été attribuées par la Confédération. Bien que les cantons ne reçoivent pas de fonds supplémentaires pour encourager l'intégration des requérant·e·s d'asile, ils peuvent investir une partie des ressources destinées à l'intégration des réfugié·e·s et des personnes admises provisoirement dans des mesures en faveur des requérant·e·s d'asile (Fehlmann et al. 2019 : 24). Deuxièmement, l'introduction de l'art. 121a dans la Cst. à la suite de l'adoption de l'Initiative contre l'immigration de masse en 2014 a fait que les étranger·ère·s admis à titre provisoire sont désormais considérés comme faisant partie de la main-d'œuvre indigène (Graf et Mahon 2018 : 11). Les cantons renforcent ainsi leur mandat d'intégration vis-à-vis des étranger·ère·s admis provisoirement - un changement de paradigme mis en œuvre par le législateur fédéral depuis 2012 avec l'inclusion explicite des étranger·ère·s admis provisoirement dans la population à intégrer selon la LEtr.

6.5 Aide sociale

Les cantons sont responsables du versement de l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile (art. 82, al. 1 LAsi), la Confédération versant aux cantons une aide sociale forfaitaire pour les requérant·e·s d'asile le temps de la procédure d'asile et pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire pendant les sept premières années suivant leur admission. Pour les réfugié·e·s admis provisoirement, le remboursement des frais par la Confédération s'étend sur les sept premières années suivant l'entrée et, pour les réfugié·e·s, sur les cinq années suivant le dépôt de la demande d'asile (art. 87 LEtr et art. 88 LAsi).

6.5.1 Niveaux et montants de l'aide sociale

En vertu de l'art. 86 al. 1 LEtr, les étranger·ère·s admis provisoirement sont traités de la même manière que les requérant·e·s d'asile en ce qui concerne l'aide sociale, en ce sens qu'elles reçoivent en principe moins d'aide sociale que les Suisses (art. 82 al. 3 AsylG) ainsi que les personnes avec un permis B ou C. Toutefois, cette réglementation de droit fédéral laisse aux cantons la possibilité d'accorder des montants plus élevés. Lorsque l'aide sociale pour les réfugié·e·s admis provisoirement et les réfugié·e·s est versée, l'égalité de traitement par rapport aux nationaux s'applique (art. 3, al. 1 LAsiV2, art. 23 Convention de Genève), en vertu duquel les deux groupes doivent être mis sur un pied d'égalité. Les différences entre les cantons en ce qui concerne les montants de l'aide sociale aux réfugié·e·s sont donc dues aux différences entre les montants de l'aide sociale cantonale ordinaire. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) fournit des lignes directrices pour cette dernière. Il convient toutefois de noter que tous les cantons ne fournissent pas une aide sociale conforme aux directives CSIAS (voir l'exemple VD ci-dessous).

Dans 16 cantons, les étranger·ère·s admis à titre provisoire bénéficient d'une aide sociale au même niveau que les requérant·e·s d'asile. 3 autres cantons (BS, GE, TI) accordent un montant d'aide sociale aux étranger·ère·s

admis provisoirement plus élevé qu'aux requérant·e·s d'asile. Seul à ZH, les étranger·ère·s admis provisoirement reçoivent encore une aide sociale selon les directives CSIAS au moment de l'étude et sont donc traités égaux aux réfugié·e·s et aux Suisses. ZH est le seul canton dans lequel une amélioration de la situation des étranger·ère·s admis provisoirement a été réalisée depuis 2011, puisque l'aide sociale s'oriente sur le taux de l'aide sociale ordinaire. Cette situation a toutefois changé à nouveau depuis qu'il a été décidé lors d'un référendum cantonal le 24.9.2017 de ramener l'aide sociale pour les étranger·ère·s admis provisoirement au niveau applicable aux requérant·e·s d'asile.

Par rapport à 2011, 3 cantons ont réduit leurs prestations : LU et SZ ont réduit le montant de l'aide sociale selon les directives CSIAS à celui applicable aux requérant·e·s d'asile, et à BS, le niveau d'aide sociale a également baissé en-dessous du niveau CSIAS (bien que toujours plus élevé que pour les requérant·e·s d'asile).

Tableau 5 : Taux d'aide sociale pour les étranger·ère·s admis provisoires

	= N	< CSIAS	CSIAS	Non spécifié
2011	AG, AI, AR, BL, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH		BS, LU	BE, NW, TG
2016/2017	AG, AI, AR, GE, GL, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TI, UR, VD, VS, ZG,	BS	ZH	BE, BL, FR, JU, SG, TG

Source : questionnaire.

Un coup d'œil sur les montants concrets de l'aide sociale montre que les différences entre les cantons concernant les groupes de requérant·e·s d'asile et d'étranger·ère·s admis provisoirement ont augmenté depuis 2011 : l'écart entre le montant le plus bas et le montant le plus élevé de l'aide sociale s'est creusé depuis que AG a réduit les montants pour les deux groupes. Alors que les deux groupes à AG reçoivent CHF 270 par mois (2011 : CHF 320 par mois), SO verse CHF 768 aux requérant·e·s d'asile et ZH CHF 960 aux étranger·ère·s admis provisoirement. Pour les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis provisoirement, les montants mensuels d'aide sociale en 2017 vont de CHF 960 à GR à CHF 1'160 à VD. Ces montants sont des valeurs moyennes qui peuvent varier selon la situation individuelle et la phase d'admission.

Compte tenu de la définition susmentionnée des étranger·ère·s admises à titre provisoire en tant que personnes à intégrer, les faibles montants d'aide sociale et donc l'égalité de fait avec les requérant·e·s d'asile semblent paradoxaux. Des exemples tels que ZH montrent que l'aide sociale des requérant·e·s d'asile et des étranger·ère·s admis provisoirement est une question politiquement controversée. La plupart des cantons semblent toujours s'aligner sur l'exigence, longtemps dominante au niveau fédéral, de rendre l'admission provisoire aussi restrictive que possible (cf. Sille 2017), à tout le moins dans le domaine de l'aide sociale. Les expert·e·s consultés observent parfois ici un effet de « *race to the bottom* », le nombre de cantons dotés d'une réglementation de l'aide sociale devenue plus restrictive ayant augmenté au cours des dernières années.

6.5.2 Forme de l'aide sociale pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire

Selon l'art. 82 al. 3 LAsi « L'aide sociale accordée aux requérants et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature ». Cette disposition de la Loi sur l'asile n'est pas nouvelle. Néanmoins, le nombre de cantons qui

délivrent des prestations en nature et des bons a évolué (quoique légèrement) depuis 2011. Alors qu'en 2011, 6 cantons ont dispensé de la nourriture ou des vêtements sous forme de prestations en nature ou de bons, aucun d'entre eux ne continue à le faire en 2017. A l'inverse, quelques cantons, à savoir AI, BE et GE, dispensent (partiellement) de la nourriture ou des vêtements sous forme de prestations en nature. Des bons d'alimentation (NE) et d'alimentation et d'habillement (GE) sont également remis occasionnellement aux étranger·ère·s admis provisoirement.

Les expert·e·s expliquent que si seule une petite minorité des cantons applique le principe des prestations en nature inscrit dans la LAsi, c'est le cas car ce n'est pas pragmatique. Le principe des prestations en nature est donc davantage une décision politique symbolique, dont l'application systématique serait tout simplement trop coûteuse pour les cantons.

Une autre question qui se pose dans le cadre du soutien financier du canton aux requérant·e·s d'asile et aux étranger·ère·s admis provisoirement concerne les prestations dans le domaine de la mobilité. Les bénéficiaires de l'aide sociale admis provisoires ne reçoivent un abonnement de transport en commun régional qu'à GE, SH et VD (en plus de l'aide sociale). Dans 12 cantons, seules certaines personnes peuvent en obtenir un s'il existe un besoin avéré, par exemple pour suivre des programmes d'occupation ou des cours de langue. Une comparaison avec la situation en 2011 montre qu'il n'y a eu que des changements mineurs ici aussi. Par exemple, les étranger·ère·s admis provisoirement en 2011 dans le canton de SH ne recevaient pas encore de titre de transport, tandis que AI, BL et GL ont aboli cette pratique en 2017 ou n'accordent un abonnement qu'en cas de besoin avéré.

6.6 Accès aux soins

Selon l'art. 3 LAMal, toute personne qui séjourne plus de trois mois en Suisse est soumise à l'obligation de souscrire à une assurance maladie, quel que soit son statut de séjour. En outre, l'obligation pour les requérant·e·s d'asile de contracter une assurance maladie est mentionnée dans la loi sur l'asile (art. 82a al. 1 LAsi). Ces dispositions s'appliquent également *mutatis mutandis* aux étranger·ère·s admis à titre provisoire (art. 86, al. 2, LEtr).

Le paiement des primes aux assurances maladie est effectué par les cantons dans le cadre de l'aide sociale et s'entend comme une prestation en nature (Spescha et al. 2015 : 609). En vertu de l'art. 82a al. 4 LAsi, les cantons ont la possibilité de limiter le choix des caisses d'assurance-maladie pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement selon l'art. 41 al. 4 LAMal et le choix des prestataires, institutions et modèles d'assurance pour des raisons financières selon les art. 36 à 40 LAMal⁸⁷. Dans la pratique, le canton choisit généralement une caisse maladie qui assure tous les requérant·e·s d'asile dans le canton (Marks-Sultan et al. 2016 : 11).

6.6.1 Paiement des primes

Le paiement des primes par les assuré·e·s peut être considéré comme un pas vers l'intégration en familiarisant le plus tôt possible les réfugié·e·s avec les droits et obligations de la protection sociale. En ce qui concerne les quatre catégories examinées (requérant·e·s d'asile, étranger·ère·s admis à titre provisoire, réfugié·e·s admis à titre provisoire, réfugié·e·s), les paiements directs de primes aux assurances maladie prédominent. Pour les requérant·e·s d'asile, des paiements directs sont effectués dans tous les cantons. Cela n'a pas changé depuis 2011. Dans le seul canton de ZG, il est également possible, selon le cas, de verser la prime à la personne assurée. Pour les étranger·ères·s admis provisoirement, cela est également possible dans trois autres cantons

⁸⁷ Les réfugié·e·s qui reçoivent l'aide sociale sont mis sur un pied d'égalité avec les Suisses. Le service social cantonal prend en charge leur frais d'assurance de base obligatoire jusqu'à concurrence d'un montant maximal et ils ont droit à des réductions de primes.

en plus de ZG. Toutefois, ces 4 cantons précisent également qu'ils versent des prestations directes à l'assureur maladie au cas par cas. Depuis 2011, les cantons de ZG, GR et SH semblent s'être assouplis, puisqu'ils versaient des primes directes aux assureurs maladie en 2011 sans exception, alors qu'aujourd'hui ils agissent au cas par cas.

En ce qui concerne les réfugié·e·s admis à titre provisoire et les réfugié·e·s, le nombre de cantons qui versent les primes directement à l'assurance maladie a diminué depuis 2011. 15 cantons pratiquent un transfert direct à l'assurance maladie, mais 5 d'entre eux effectuent également un versement à la personne assurée, selon le cas. Une petite minorité (3) de cantons laisse le paiement des primes à l'assurance maladie aux réfugié·e·s admis provisoirement et aux réfugié·e·s eux-mêmes et transfère le montant correspondant à la personne assurée.

6.6.2 Prestations spéciales de santé

La question de savoir si le domaine de l'asile couvre les coûts des services de santé spéciaux (en dehors de la LAMal) se pose pour les personnes relevant du domaine de l'asile pour plusieurs raisons. D'une part, les cantons choisissent généralement des modèles de base rentables pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement (Marks-Sultan et al. 2016 : 11), qui couvrent les soins de base mais pas les thérapies et médicaments supplémentaires. D'autre part, les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement sont globalement exposés à des risques sanitaires plus importants et dépendent d'un soutien spécifique (Achermann et Chimienti 2006).

Dans tous les cantons, le secteur de l'asile paie davantage de médicaments que de moyens médicaux auxiliaires et, encore moins fréquemment, des frais supplémentaires de psychothérapie qui ne sont pas couverts par l'assurance maladie. Globalement, on observe une gradation de la prise en charge des coûts en fonction du statut de séjour. Plus le statut de séjour est sûr, moins les coûts sont supportés par le domaine de l'asile cantonal. La différence de gestion des coûts de la santé entre les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis à titre provisoire, d'une part, et les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis à titre provisoire, d'autre part, est largement due aux circonstances structurelles ou financières. En mettant les deux groupes sur un pied d'égalité avec les Suisses, ils ne relèvent plus de la réglementation en matière d'asile, mais sont soumis à la réglementation ordinaire en matière d'aide sociale⁸⁸.

Dans les cantons de AG, AI et TI, par exemple, le domaine de l'asile fournit des médicaments supplémentaires aux requérant·e·s d'asile et aux étranger·ère·s admises provisoirement, mais pas aux réfugié·e·s et aux réfugié·e·s admis provisoirement. En ce qui concerne le coût des médicaments supplémentaires, c'est le cas de 19 cantons pour les requérant·e·s d'asile, 20 pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire, 17 pour les réfugié·e·s admis à titre provisoire et 16 pour les réfugié·e·s. Le secteur de l'asile finance des moyens médicaux auxiliaires dans 18 cantons pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis à titre provisoire, 15 pour les réfugié·e·s admis à titre provisoire et 14 pour les réfugié·e·s. Les frais de psychothérapie sont pris en charge par le domaine de l'asile dans 12 cantons pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis à titre provisoire, 11 pour les réfugié·e·s admis à titre provisoire et 10 pour les réfugié·e·s⁸⁹.

⁸⁸ Comme ces deux groupes bénéficient d'une aide sociale régulière, le facteur décisif n'est pas le statut au regard du droit d'asile ou de séjour, mais la réglementation cantonale de l'aide sociale ordinaire.

⁸⁹ Les frais de psychothérapie – exclusivement auprès de psychiatres – sont pris en charge par l'assurance maladie, de sorte que les personnes relevant du domaine de l'asile ont également accès à la psychothérapie sans que le canton ait à y consacrer des fonds supplémentaires.

6.6.3 Traitement médical

Outre l'option susmentionnée utilisée par les cantons pour limiter le choix de l'assureur maladie pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement, les deux groupes sont soumis à des restrictions supplémentaires en matière de couverture de la santé dans environ la moitié des cantons. Cela inclut l'obtention d'une autorisation de l'administration avant le traitement proprement dit ainsi que l'obligation d'être traité dans des structures spéciales.

Au total, 13 cantons exigent des requérant·e·s d'asile qu'ils obtiennent une autorisation avant de demander un traitement médical. Parmi ces cantons, 11 connaissent également cette obligation pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire et 3 d'entre eux également pour les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis à titre provisoire. Dans 4 cantons, les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis à titre provisoire doivent être traités dans certaines structures ; dans 3 cantons, c'est le cas également pour des réfugié·e·s admis à titre provisoire et des réfugié·e·s (dans la mesure où ils bénéficient de l'aide sociale).

AI est le seul canton qui exige que les quatre groupes obtiennent une autorisation de traitement et qu'ils suivent leur traitement dans des structures spécialisées. Comme indiqué plus haut, ce n'est toutefois de loin pas le cas dans tous les cantons. Le tableau n'est pas uniforme : les obligations d'obtention d'une autorisation et de traitement dans des structures désignées ne sont pas toujours fondées sur le statut de séjour, selon les cantons, pas plus qu'elles ne le sont uniformément selon la nature de la contrainte. Ce qui s'applique aux requérant·e·s d'asile tend cependant à s'appliquer également aux étranger·ère·s admis provisoirement. Parallèlement, les réfugié·e·s admis provisoirement et les réfugié·e·s ont les mêmes obligations dans un canton donné. Exception faite des cantons de SH et de ZH, où seul le groupe de requérant·e·s d'asile est tenu d'obtenir une autorisation pour un traitement médical. Les cantons dans lesquels un tel permis doit être obtenu ont tendance à prendre à leur charge moins de prestations spéciales de santé. Toutefois, ce lien est relativement faible pour les requérant·e·s d'asile, alors qu'il est le plus visible pour les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis à titre provisoire.

Dans les centres d'asile cantonaux, le personnel médical n'est pas toujours présent. Au contraire, seuls 9 cantons indiquent la présence de personnel de santé formé dans certains centres d'asile. Dans 5 cantons, ce personnel est présent dans tous les centres, alors que dans 8 cantons il n'y en a pas du tout (cf. CSDH 2019).

Le traitement des requérant·e·s d'asile dans des structures spéciales n'est pas obligatoire dans certains cantons, mais il existe des offres qui s'adressent spécifiquement aux migrant·e·s. Dans le cadre de cette étude, ces offres spécifiques n'ont pas pu être systématiquement relevées. Cependant, comme ils sont d'une grande importance pour les migrant·e·s et en particulier pour les personnes du domaine de l'asile, citons deux exemples ici : dans le canton de GE existe le programme *santé migrants* des HUG, qui s'occupe particulièrement de la prise en charge médicale des requérant·e·s d'asile. Dans le canton de VD, le *Réseau de santé et migration* (RESAMI) est également un interlocuteur pour les requérant·e·s d'asile (mais pas exclusivement). L'avantage de ces programmes et services, en plus de leur sensibilité aux besoins de santé liés au parcours migratoire respectivement à l'exile des patient·e·s, est aussi la présence d'interprètes.

6.6.4 Interprètes dans le cadre de la prise en charge médicale

Il n'existe aucune obligation légale, ni au niveau national ni au niveau cantonal, de fournir des interprètes dans le cadre de la prise en charge médicale. Toutefois, certaines directives cantonales peuvent servir directement ou indirectement de base pour le recours à des interprètes. C'est le cas, par exemple, dans les cantons de BE et de NE. Dans 16 des 22 cantons répondants, il existe un budget pour les interprètes dans le cadre de la prise en charge médicale. Seuls 6 cantons ne disposent pas d'un tel budget (voir aussi CSDH 2019).

Certains expert·e·s ont indiqué que l'absence de réglementation juridique quant à l'organisation, l'utilisation et le financement des interprètes a, en particulier, de graves implications pour les traitements dans le domaine de la santé mentale. La psychothérapie échouerait souvent non pas à cause du financement, mais à cause d'un manque de soutien linguistique.

En l'absence de dispositions légales, certains hôpitaux, comme les Hôpitaux universitaires de Berne et de Genève, se sont engagés à promouvoir le recours systématique à des interprètes dans le cadre du traitement proposé à des patient·e·s ne parlant pas une langue nationale (Marks-Sultan et al. 2016 : 11). Alors que les cantons n'utilisent que de manière limitée la marge de manœuvre laissée par la Confédération dans ce domaine pour concrétiser le recours aux interprètes dans le domaine de la santé, les institutions médicales semblent être conscientes d'un problème qui les pousse à rechercher elles-mêmes des solutions pratiques.

6.7 Logement

6.7.1 Hébergement des étranger·ère·s admis à titre provisoire

Comme il existe relativement peu de dispositions légales dans le domaine du logement et de l'aide sociale pour les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement, les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable à cet égard. Dans la plupart des cas, les cantons se contentent de recommandations à des tiers dans ce domaine lorsqu'ils délèguent le logement et l'aide sociale. Comme le souligne les expert·e·s, ces recommandations restent relativement générales et les critères sont formulés de manière vague dans les contrats, de sorte que les tiers – qu'il s'agisse d'entreprises à but lucratif, d'œuvres d'entraide ou de communes – disposent d'une grande latitude dans l'exécution pratique des tâches qui leur sont confiées. Étant donné que les requérant·e·s d'asile et les étranger·ère·s admis provisoirement n'ont pas de droit au-delà de l'aide d'urgence, l'organisation mandatée jouit d'une grande liberté d'entreprise. En revanche, les réfugié·e·s et les réfugié·e·s admis provisoirement ont certains droits en vertu de la Convention de Genève. C'est la raison pour laquelle ce qui suit s'intéresse particulièrement à l'hébergement des étranger·ère·s admis à titre provisoire.

Le fait que les cantons ne prévoient que peu de dispositions légales en matière d'hébergement des requérant·e·s d'asile et des étranger·ère·s admis à titre provisoire apparaît clairement, entre autres, lors de la mise en œuvre de critères pour l'hébergement des étranger·ère·s admis à titre provisoire dans un logement privé, tels que la surface minimale et la limite supérieure du loyer. Dans 4 cantons seulement, un logement privé doit disposer d'une surface minimale pour pouvoir être considéré comme un hébergement approprié pour une personne bénéficiant d'un statut d'admission provisoire. Par rapport à 2011, les cantons semblent aujourd'hui moins nombreux à fixer une surface minimale comme condition préalable à l'hébergement d'un·e étranger·ère admis provisoirement dans un logement privé : 7 cantons ont désormais abandonné l'exigence d'une surface habitable minimale.

En ce qui concerne l'hébergement d'une famille dans un logement privé, un plus grand nombre de cantons exigent que le logement ait une surface minimale. Si le LU et UR n'exigent pas un tel minimum pour l'hébergement d'une personne seule, les deux cantons l'exigent pour l'hébergement d'une famille quel que soit son statut. L'une des conditions fixées par plusieurs cantons pour l'hébergement d'une famille est un certain nombre de pièces, mais pas une surface totale minimale du logement.

Le nombre de cantons dans lesquels certaines conditions, telles que la surface habitable minimale, doivent être remplies pour les étranger·ère·s admis provisoirement, a également légèrement diminué en ce qui concerne l'hébergement d'une famille dans un logement privé. Toutefois, le groupe des 9 cantons dans lesquels certaines conditions s'appliquaient en 2011 ne se recoupe guère avec les 7 cantons qui le font en 2017. On peut en

conclure que les cantons utilisent la marge de manœuvre dans des directions différentes et de manière fluctuante dans le temps.

C'est également le cas lorsqu'il s'agit de décider si un·e étranger·ère admis provisoirement peut être hébergé dans un logement privé sur la base de caractéristiques individuelles. Au total, 18 cantons appliquent un ou plusieurs critères à cette fin. Le critère le plus fréquemment cité est l'indépendance financière (14 cantons). Outre ce dernier, dans de nombreux cantons, un ou deux autres critères sont pris en compte (à AR, GR, NW la situation familiale, en AI, GL, SH la situation familiale et la durée du séjour). Par contre, 4 cantons n'utilisent que le critère de la durée du séjour. L'hébergement dans un logement privé ne dépend uniquement de la situation familiale dans aucun canton.

Il ne semble pas y avoir de lien entre les approches restrictives de l'aide sociale et la situation du logement des étranger·ère·s admis à titre provisoire : les taux d'aide sociale élevés en comparaison cantonale ne signifient pas nécessairement que les étranger·ère·s admis provisoirement sont logés de manière privilégiée dans un appartement privé.

D'une manière générale, il convient de noter que le statut de séjour des personnes admises à titre provisoire peut avoir des effets discriminatoires sur les personnes concernées lorsqu'elles cherchent un logement. Ainsi, « [...] les personnes qui en [permis F] sont titulaires ne trouvent qu'avec peine un logement et un travail, en raison de la précarité de ce statut » (Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme 2018 : 17). Même après de nombreuses années de séjour, les personnes admises provisoirement sont confrontées à ces problèmes qui, selon humanrights.ch et la CFR, indiquent qu'une discrimination structurelle est inhérente au statut de séjour de l'admission provisoire (Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme 2018 : 17) : même si les étranger·ère·s admises provisoirement ont généralement le même droit au logement que les ressortissant·e·s suisses ou d'autres personnes ayant un titre de séjour plus sûr, leur titre de séjour représente *de facto* un obstacle majeur pour accéder à un logement sur le marché du logement.

6.7.2 Prise en charge des requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés

Il est généralement admis que les requérant·e·s d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) constituent un groupe de personnes, parmi les requérant·e·s d'asile, ayant des besoins spéciaux. Néanmoins, il n'existe pas de dispositions légales nationales ou cantonales qui précisent ces besoins et définissent les conditions cadres pour l'hébergement et la prise en charge générale des RMNA. Cela signifie que tous les cantons ne placent pas les RMNA dans des centres ou des familles d'accueil séparés. NW héberge les RMNA dans des centres d'asile normaux ; des solutions provisoires existent dans 3 autres cantons, comme l'hébergement des moins de 16 ans dans des familles d'accueil ou dans une zone séparée au sein des centres d'asile. A OW, le canton loue généralement des logements pour les requérant·e·s d'asile. Par conséquent, les RMNA ne vivent pas non plus dans des centres d'asile au sens strict du terme. En outre, le canton d'OW est en train d'élaborer un concept spécial pour l'hébergement des RMNA. Dans 14 autres cantons, les enfants et les jeunes sont quant à eux hébergés dans des centres spéciaux pour les RMNA. En revanche, le placement des mineur·e·s dans des familles d'accueil semble être pratiqué dans une minorité de cantons. Ce n'est que dans 4 cantons qu'il représente la forme commune d'hébergement.

Dans le cas du passage à la majorité, 17 cantons se donnent une certaine marge de manœuvre et décident au cas par cas si un·e RMNA majeur doit être traité comme un·e adulte ou s'il/elle continuera à participer aux programmes pour RMNA. Sur les 4 cantons dans lesquels les RMNA doivent passer aux programmes pour adultes à la majorité, 3 prévoient la possibilité d'une prolongation du programme pour RMNA dans des cas particuliers (voir aussi SSI 2018). Seul le canton de BE ne prévoit pas cette possibilité. 5 cantons, en revanche, proposent généralement des programmes transitoires.

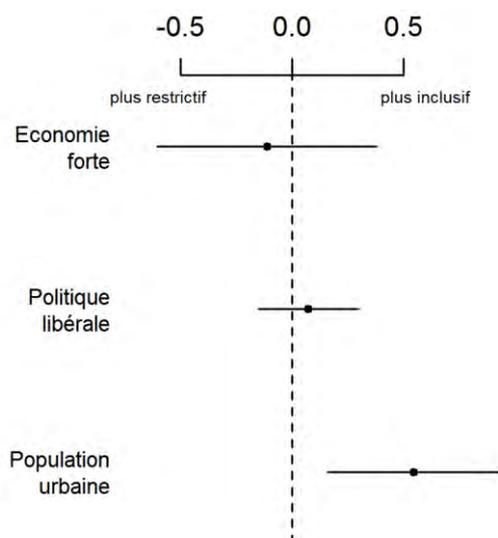
Les expert·e·s soulignent que l'absence de cadre juridique pour la prise en charge des RMNA dans les différents cantons conduit à ce que le service de protection de l'enfance et celui de l'asile se renvoient mutuellement la responsabilité, ce qui peut avoir des conséquences pratiques concrètes - discriminatoires - pour les RMNA concernés. Le fait qu'ils soient perçus avant tout comme des enfants, comme le prévoit la Convention relative aux droits de l'enfant, ou comme des requérant·e·s d'asile, détermine la manière comment et par qui ils sont pris en charge et représentés. A l'instar d'autres requérant·e·s d'asile vulnérables – comme les femmes ou les requérant·e·s d'asile handicapés – un champ de tension (juridique) peut être identifiée en ce qui concerne les responsabilités (cf. Horand 2017).

6.8 Inclusivité de la pratique cantonale en matière d'asile

Afin de se faire une idée générale des modalités pratiques de l'accueil des requérant·e·s d'asile dans les cantons, un index a été établi, comme dans les autres domaines thématiques (voir chapitre 2.2.2). Celui-ci mesure l'inclusivité (voir chapitre 2.1.1) des pratiques cantonales en matière d'accueil des requérant·e·s d'asile (aide sociale, logement, santé, encouragement de l'intégration). La corrélation positive de plusieurs variables montre que les cantons tendent vers une conception inclusive en ce qui concerne ces différents aspects⁹⁰. L'inclusivité de la pratique en matière d'asile ainsi mesurée sera ensuite rapportée au contexte structurel des cantons concernés. Le contexte est saisi par trois facteurs agrégés qui décrivent la composition de la population, la force de l'économie et le positionnement des forces politiques dans les cantons (voir chapitre 2.2.2).

L'analyse statistique (modèle de régression, voir encadré au chapitre 2.2.2) prouve une certaine influence des trois facteurs contextuels sur l'inclusivité de la politique d'asile cantonale si les autres conditions contextuelles ont déjà été prises en compte.

Figure 2 : Inclusivité de la pratique dans le domaine de l'asile (accueil) selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95% intervalle de crédibilité ; variable dépendante : indice d'inclusivité asile.

⁹⁰ Pour une liste complète des variables incluses dans l'indice, voir Annexe 7.

Tout d'abord, on constate que les cantons ayant une population urbaine ont tendance à être plus inclusifs en matière d'asile que les cantons ayant une population rurale (dans la Figure 2, le point noir de l'indice de population est clairement à droite de la ligne verticale). Ce résultat peut être systématiquement intégré dans la littérature actuelle en sciences politiques (cf. par exemple Sager et Thomas 2017 ; Christin et al. 2002). Une population urbaine tend à se caractériser par une croissance démographique, une proportion d'étranger·ère·s, de personnes issues de l'immigration, de population urbaine, le taux de naturalisation standardisé, le taux de chômage, la proportion de mariages mixtes et la proportion de citoyen·ne·s suisses ayant une formation supérieure (voir chapitre 2.2.2). En particulier, la forte proportion d'étranger·ère·s et la forte proportion de personnes issues de l'immigration corréleront positivement avec l'inclusivité dans le domaine de l'asile.

Si l'on considère le contexte politique dans son ensemble, aucun lien significatif avec une pratique inclusive ne peut être discerné dans le domaine de l'asile. Dans le détail cependant, il s'avère que le comportement libéral de l'électorat en matière de votation sur la politique migratoire favorise une pratique inclusive, alors que la position du parlement et du gouvernement n'est guère décisive.

La situation économique des cantons, mesurée par l'indice correspondant, n'a pas non plus d'influence claire sur la pratique de l'accueil et de la prise en charge dans le domaine de l'asile. D'autre part, la corrélation clairement positive entre deux variables (non incluses dans l'indice économique) relatives aux systèmes de sécurité sociale est intéressante : l'analyse montre que les taux élevés d'aide sociale et de chômage vont souvent de pair avec des pratiques d'asile plus inclusives. Ce résultat partiel est conforme à la tendance des résultats généraux de l'étude : dans tous les secteurs, il existe une corrélation positive entre des proportions élevées de la population recevant des subventions publiques et l'inclusivité dans la conception de la politique migratoire.

6.9 Conclusion

Comme le montrent les résultats présentés ci-dessus, les pratiques varient d'un canton à l'autre à de nombreux égards dans la prise en charge des personnes relevant du domaine de l'asile. Depuis 2011, il ne semble pas y avoir eu de tendance significative à l'harmonisation des pratiques cantonales. Bien que certains cantons aient modifié leurs pratiques, par exemple en ce qui concerne les mesures d'intégration pour différents groupes, des changements ont été opérés dans les deux sens, c'est-à-dire que certains cantons ont étendu leurs mesures d'intégration tandis que d'autres les ont limitées. De telles évolutions peuvent également être observées en ce qui concerne l'accès au marché du travail pour les requérant·e·s d'asile ou les régimes d'aide sociale pour les étranger·ère·s admis à titre provisoire. Les modalités des mesures d'intégration semblent différentes de celles d'autres domaines : alors que, par exemple, dans le domaine de l'aide sociale ou des soins médicaux, les étranger·ère·s admis provisoirement ont tendance à être traités comme des requérant·e·s d'asile, les mesures d'intégration des étranger·ère·s admis provisoirement sont davantage orientées vers celles des réfugié·e·s admis provisoirement et des réfugié·e·s reconnus que vers celles des requérant·e·s d'asile. En outre, on observe également une harmonisation indépendamment du statut de séjour, concernant les mesures d'intégration dans les cantons qui, en établissent une distinction entre les requérant·e·s d'asile avec et sans perspective de séjour. Cette distinction conduit à ce que les requérant·e·s d'asile (avec une perspective de séjour durable) aient également accès à des mesures d'intégration, notamment linguistiques, similaires à celles des trois autres groupes. A l'instar de la Confédération, les cantons encouragent également l'intégration linguistique des requérant·e·s d'asile, mais pas leur insertion professionnelle.

Dans la perspective de la récente restructuration du domaine de l'asile, la perspective de séjour des requérant·e·s d'asile peut être considérée à titre d'une solution transitoire comme un critère pour promouvoir leur intégration. Ici, les cantons, qui ne définissent pas le statut de séjour légal comme critère d'intégration, mais

plutôt la perspective du séjour d'une personne, anticipent un détachement du principe précédemment valable selon lequel « l'intégration ne devrait avoir lieu qu'à partir d'un statut de séjour dit 'sûr' » (Kurt 2016, traduction de l'auteure).

Pour les cantons, la marge de manœuvre existante signifie d'une part la possibilité d'une « *pragmatic policy making* » (Manatschal 2014). D'autre part, elle offre également aux cantons une plate-forme politique qui envoie à la population locale le signal qu'elle réagit à l'évolution du climat sociopolitique. Le changement répété du taux d'aide sociale pour les étranger·ère·s admis provisoirement dans le canton de ZH en est un bon exemple. Selon les résultats de cette étude, la marge de manœuvre des cantons conduit donc à une variabilité continue dans la pratique des cantons qui peut prendre une forme plus inclusive ou plus restrictive.

On observe une harmonisation de la pratique dans le temps, d'une part, où les cantons tendent à adopter une approche plus restrictive, ce qui correspond à la « *race to the bottom* » observée par les expert·e·s. Cette évolution est clairement perceptible dans le domaine de l'aide sociale, puisque presque tous les cantons ont suivi la disposition de la Confédération consistant à placer les étranger·ère·s admis provisoirement dans une situation plus défavorable que la population autochtone (art. 82 al. 3 LAsi). Dans la plupart des cas, cela aboutit finalement à un traitement égal à celui des requérant·e·s d'asile. D'autre part, une pratique plus uniforme dans toute la Suisse peut également être observée dans certains domaines dans lesquels les cantons ont des directives légales claires de la part de la Confédération. Le fait que la priorité nationale prescrite par l'OASA ne soit pratiquée et contrôlée que dans un tiers des cantons et que l'octroi de prestations en nature aux requérant·e·s d'asile et aux étranger·ère·s admis provisoirement constitue une exception pouvant s'expliquer par l'impraticabilité des dispositions du droit fédéral et doit moins être interprété comme l'utilisation de la marge de manœuvre.

Lorsque la Confédération ne fixe pas de critères, par exemple en matière d'hébergement et de prise en charge des RMNA, les cantons se passent en général également de règles propres ou normes minimales. En déléguant la responsabilité opérationnelle de l'hébergement des requérant·e·s d'asile et des étranger·ère·s admis provisoirement à des institutions privées ou semi-privées, les cantons, comme le rapportent les expert·e·s, donnent des directives relativement imprécises aux acteurs mandatés. La marge de manœuvre existante conduit donc à des différences importantes dans la situation des requérant·e·s d'asile dans le canton.

En ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire, spécialement les étranger·ère·s admis à titre provisoire, il convient de noter que le paradoxe de leur statut – d'une part précaire, restrictif juridiquement parlant et, d'autre part, de *facto*, principalement de longue durée en Suisse - demeure. Ce paradoxe est en partie renforcé par les cantons par des approches restrictives de l'aide sociale. Reste à voir si cette situation sera modifiée à l'avenir par les derniers changements juridiques (LEI et Agenda intégration). Même si les étranger·ère·s admis provisoirement sont explicitement comptés depuis 2008 parmi la population à intégrer et depuis peu parmi la main-d'œuvre indigène (Graf et Mahon 2018), leur situation en matière de droit du séjour reste précaire. En conséquence, les employeur·euse·s sont confrontés à des signaux politiques contradictoires. Car la stigmatisation du caractère supposé temporaire du séjour des personnes admises provisoirement pourrait perdurer en raison du maintien du permis F.

7 Admission au séjour

7.1 Contexte

La pratique en matière d'admission dont il est question dans le présent chapitre est fondée sur la LEtr en vigueur au moment de l'enquête (fin 2017, voir chapitre 1.1). Cette dernière a été modifiée au 1.1.2019 et porte désormais le nom de Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Ces modifications législatives ne sont pas couvertes par la présente étude, à l'exception d'une éventuelle anticipation des modifications législatives à venir par les autorités cantonales.

Ce chapitre traite de l'admission au séjour pour des raisons familiales et professionnelles ainsi que de la stabilisation du séjour (changement de statut dans le cadre d'un cas de rigueur ou de l'octroi anticipé d'un permis d'établissement). Concernant ces procédures d'admission, il convient de distinguer fondamentalement deux groupes de personnes en Suisse: d'une part, les ressortissant·e·s des pays de l'UE et de l'AELE soumis à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et, d'autre part, les ressortissant·e·s de tous les autres pays (« ressortissant·e·s de pays tiers ») dont l'immigration est réglée par la Loi sur les étrangers. Étant donné que les ressortissant·e·s de l'UE-AELE jouissent dans la plupart des cas de prétentions juridiques, ils ont été exclus de l'examen des pratiques d'admission. L'ensemble du questionnaire sur la pratique des cantons en matière d'admission concernait donc les ressortissant·e·s de pays tiers. A ce stade, il faut tenir compte du fait que les procédures d'admission de ce groupe constituent une minorité⁹¹ par rapport à celles des ressortissant·e·s de l'UE/AELE et ne représentent donc qu'une fraction de l'activité des offices en charge de la migration. On n'observe ainsi qu'une (petite) partie de la pratique d'admission, pour laquelle les autorités disposent d'une marge d'appréciation et de manœuvre.

Dans la plupart des demandes traitées ici, les cantons doivent transmettre les préavis positifs au SEM afin d'obtenir son approbation. Si la plupart des cantons et le SEM tiennent leurs propres statistiques sur les demandes traitées et les décisions, il n'existe à ce jour aucune statistique globale sur les procédures de demande soumises à approbation. Il n'est donc pas possible de dire combien de demandes *au total* ont été introduites, traitées, approuvées, rejetées, retirées ou suspendues dans ces procédures. Il n'est pas légitime de comparer les chiffres publiés par le SEM avec les statistiques cantonales, car pour une même année de référence les cas comptés au niveau cantonal et fédéral ne sont pas les mêmes. Des différences dans la façon de compter subsistent : le SEM compte les permis délivrés, c'est-à-dire les *personnes*, tandis que certains cantons comptent, par exemple pour le regroupement familial, les *demandes* qui comprennent parfois plusieurs personnes. Les offices cantonaux en charge des migrations ont été interrogés sur les statistiques des années 2016 et 2017 pour les besoins de cette étude. Les chiffres produits par les cantons fournissent des informations sur l'issue des procédures dans le canton concerné, mais sont incomplètes et que partiellement comparables entre eux⁹². Les résultats présentés ci-après doivent donc être interprétés avec prudence.

Le faible degré de standardisation observé au niveau des statistiques reflète les marges de manœuvre pratiques dont disposent les cantons en matière d'admission des étranger·ère·s (en particulier ceux et celles en provenance de pays tiers). De nombreuses études et publications mettent en lumière les pratiques cantonales d'admission et soulignent les différences (voir par exemple Frei 2016 ; Sandoz 2016) : elles s'intéressent notamment au regroupement familial (Caroni 2012 ; Nguyen 2009) ainsi qu'aux cas de rigueur (Dubacher 2010 ;

⁹¹ Selon les statistiques du SEM, 30 970 personnes de pays tiers et 139 069 personnes de pays de l'UE ont immigré en 2017. En 2016, on dénombrait respectivement 30 748 et 143 023 personnes.

⁹² Les principales raisons en sont des méthodes de comptage différentes, des informations manquantes de cantons qui ne tiennent pas de statistiques (ou ne fournissent que des estimations) et le nombre très faible de cas dans les petits cantons.

Fuchs et Fankhauser 2017), deux domaines dans lesquelles la pratique décisionnelle cantonale serait particulièrement divergente. Une marge d'appréciation existe en surtout en ce qui concerne l'évaluation du degré d'intégration des demandeur·euse·s. Le critère de « l'intégration réussie », qui faisait jusqu'à présent l'objet d'une compréhension subjective (mais souvent décisive), s'est vu concrétisé sur le plan juridique ces dernières années (Kurt 2017a, 2018). La présente étude tente de montrer comment l'intégration est mesurée, évaluée et pondérée en pratique, dans le cadre des décisions prises en vertu du droit des étrangers (avant l'entrée en vigueur de la LEI). L'un des objectifs de l'enquête était notamment de refléter la pondération des critères dans les différentes procédures de demande. Toutefois, les informations fournies par les cantons dans ce domaine ne doivent pas faire oublier qu'une appréciation globale de la situation individuelle est nécessaire pour toutes les décisions discrétionnaires et que les décisions ne sont jamais prises sur la base d'un seul critère.

Les résultats présentés ci-après sont basés sur les réponses fournies par 25 autorités cantonales en charge des migrations⁹³ et sur des échanges avec des expert·e·s concernant les résultats de l'étude. Dans de nombreux cas, la compétence des offices répondants ne se limite pas au dossier de la migration, mais inclut également des responsabilités en matière de justice, d'état civil ou de marché du travail. Les offices répondants sont en outre de tailles très différentes : de 4 à 6 employé·e·s dans les petits cantons de AI, AR, NW, OW et UR, à plus de 150 employé·e·s à GE (environ 270 employé·e·s), GR, SG et ZH.

Comme tous les services publics, les offices en charge de la migration ont pour mission de garantir à la population résidente un accès équitable et non discriminatoire à leurs services. Dans le contact avec les autorités, des traitements inégaux (non fondés) ou discriminatoires peuvent se produire. Cela peut être dû soit à des attitudes individuelles, soit à des règles ou instructions structurellement discriminatoires⁹⁴. Interrogés sur leur approche de la diversité (des collaborateur·trice·s et des utilisateur·trice·s), il s'avère que la plupart des offices des migrations proposent une formation continue sur la gestion de la diversité, bien que seule une petite minorité d'entre eux rende la participation obligatoire pour ses employé·e·s (voir chapitre 5.4.2). Pour communiquer avec les usager·ère·s qui ne maîtrisent pas suffisamment la langue officielle, la majorité des autorités en charge de la migration s'appuie sur les compétences linguistiques de ses propres employé·e·s ou incite les usager·ère·s à venir accompagnés d'interprètes qu'ils auront eux-mêmes sollicités. Environ la moitié des autorités travaille en outre avec des interprètes professionnels.

Peu d'autorités informent les usager·ère·s sur les possibilités de conseil et de plainte en cas d'inégalité de traitement ou de discrimination – et ce, en partie, uniquement sous la forme d'informations générales sur les voies de recours juridique. Si des réclamations surviennent, elles sont généralement transmises au niveau hiérarchique supérieur. Comme évoqué plus en détail au chapitre 5.4.4, les autorités chargées des migrations – à l'instar des offices d'état civil – sont pour partie sensibilisées aux questions d'ouverture institutionnelle et de protection contre la discrimination, mais agissent jusqu'à présent avec une certaine retenue.

7.2 Admission des familles

7.2.1 Regroupement familial

Selon les statistiques du SEM, l'immigration dans le cadre du regroupement familial constitue, après l'immigration pour raisons professionnelles, le deuxième motif d'immigration en Suisse au cours de la dernière dé-

⁹³ L'Office des migrations du canton VS n'a pas participé au sondage.

⁹⁴ Voir le guide juridique du SLR : https://www.rechtsratgeber-frb.admin.ch/differents_domaines/fl68.html, consulté le 24.4.2019.

cennie. Cela vaut pour tous les cantons. Si l'on considère séparément l'immigration hors ALCP, le regroupement familial est le motif d'immigration le plus fréquent de l'immigration niveau national⁹⁵. La première partie du questionnaire examine l'application de diverses dispositions dans le domaine de l'immigration familiale. Les autorités chargées de l'application de la loi disposent d'un pouvoir discrétionnaire surtout en ce qui concerne le regroupement des époux·ses et des enfants de moins de 18 ans de ressortissant·e·s de pays tiers titulaires d'un permis de séjour (art. 44 LEtr)⁹⁶, ce pourquoi seules ces procédures sont prises en considération. La grande majorité des cantons ont fournies des statistiques de décisions pour 2016 et 2017 (en partie basées sur des estimations)⁹⁷. Celles-ci indiquent que de telles demandes sont approuvées dans la plupart des cas : dans presque tous les cantons où un taux d'accord⁹⁸ a pu être calculé, celui-ci est supérieur à 80%. Les quelques décisions négatives sont souvent contestées par les requérant·e·s. Ici, de nombreux cantons fournissent des estimations qui indiquent des taux de recours nettement supérieurs à 50 %. Cependant, selon la plupart des cantons, ces recours aboutissent rarement.

Dans la majorité des cantons (17), l'insuffisance des ressources financières est le motif le plus fréquent de rejet des demandes de regroupement familial, alors que le non-respect des délais pour le regroupement est souvent cité en deuxième position (voir Tableau 6). La dépendance à l'aide sociale, un logement inadapté à la vie commune et le non-respect de l'ordre juridique conduisent beaucoup moins souvent à des rejets. La comparaison des résultats avec ceux de l'étude de Wichmann et al. (2011) révèle une situation très similaire : tout au plus, les aspects financiers semblent-ils figurer encore plus au premier plan aujourd'hui, alors que la question du logement jouait à l'époque un rôle important dans les rejets dans davantage de cantons. Parmi les rares cantons où les raisons financières ne sont pas prépondérantes, seuls deux sont les mêmes qu'à l'époque (FR, TI).

⁹⁵ Voir les statistiques de l'OFS (ESPA) : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/migration-internationale/raisons-migration.html>, consulté le 11.3.2019.

⁹⁶ Le regroupement familial au sens des art. 42 et 43 LEtr n'est pas traité. La formulation du questionnaire se référait aux « demandes de ressortissant·e·s de pays tiers avec permis de séjour B ».

⁹⁷ Les chiffres reçus du SEM pour le code d'admission correspondant sont largement incohérentes par rapport aux chiffres fournis par les cantons dans le questionnaire. Dans la plupart des cantons, les chiffres du SEM (permis délivrés) sont beaucoup plus élevés que ceux indiqués par le canton.

⁹⁸ Nous définissons le taux d'accord comme le pourcentage de demandes transmises au SEM avec préavis positif du canton par rapport au nombre total de demandes (dossiers ou personnes) traitées par le canton durant l'année de référence.

Tableau 6 : Regroupement familial – fréquence des motifs de rejet

	Raison la plus fréquente ⁹⁹	Raisons les plus fréquentes ¹⁰⁰
Non-respect des délais de regroupement impartis	4	21
Pas de logement adapté à la vie commune	1	9
Ressources financières insuffisantes	17	22
Dépendance à l'aide sociale	3	15
Non-respect de l'ordre juridique	0	4

Source : questionnaire. Formulation de la question : Quelles étaient, selon votre estimation, les principales raisons pour le refus de demandes de regroupement familial de ressortissants de pays tiers avec une autorisation de séjour (B) ces deux dernières années. (Veuillez indiquer les trois raisons les plus fréquentes en ordre décroissant en numérotant les possibilités de réponse correspondantes de 1 à 3).

A propos des demandes de regroupement d'enfants de plus de 12 ans déposées en-dehors du délai d'un an, la majorité des cantons fait rarement des exceptions pour des raisons familiales majeures (23 cantons dans 0-25% de cas, 1 canton (GE) dans 25-49% des cas)¹⁰¹. Cette pratique se fonde sur la directive du SEM relative à la LEtr, qui recommande « dans l'intérêt d'une bonne intégration [...] [une] application prudente » de cette dérogation (2013 : 244). Il existe des divergences dans l'interprétation de la notion juridique non définie de « raisons familiales majeures » (art. 47 al. 4 LEtr) : alors que tous reconnaissent qu'une situation de garde insuffisante dans le pays d'origine peut mettre en péril le bien-être de l'enfant, seuls quelques cantons prennent en compte la relation (étroite) avec les parents (4) ou les frères et sœurs (6) qui vivent en Suisse. En ce qui concerne les demandes de regroupement familial tardives, seuls 3 cantons entendent les enfants de plus de 14 ans « dans la plupart des cas », la majorité (13) le fait dans « quelques cas » et 7 cantons ne le font « jamais ».

En ce qui concerne l'obligation de vivre ensemble selon l'art. 44, al. a LEtr, 8 cantons déclarent ne pas faire d'exceptions (selon l'art. 49 LEtr), tandis que 13 cantons reconnaissent comme motifs valables un emploi dans un autre canton et 12 cantons des problèmes familiaux importants. Au total, environ un tiers des cantons ne reconnaît respectivement aucune exception, une exception ou deux exceptions. Certains cantons imposent des restrictions, par exemple que l'exception doit être bien fondée ou ne peut être que temporaire. Une comparaison avec l'étude de Wichmann et al. (2011) montre qu'à l'époque moins de cantons (seulement 2) ne permettaient aucune exception.

Le calcul des besoins financiers minimaux devant être couverts afin d'éviter la dépendance à l'aide sociale de la famille réunie, s'avère variable selon les cantons. 18 cantons appliquent les directives de la CSIAS et 7 les directives de la VOF¹⁰² (AI, AR, GL, GR, NW, SG, UR). Une comparaison avec les résultats de l'étude de Wichmann et al. (2011) montre que UR et NW sont passés des directives CSIAS aux directives VOF, tandis

⁹⁹ Nombre de cantons qui citent ce motif comme motif de refus le plus fréquent.

¹⁰⁰ Les répondant·e·s étaient priés d'énumérer les trois motifs de refus les plus fréquents par ordre décroissant (1 = le plus fréquent ; 2 = le deuxième plus fréquent ; 3 = le troisième plus fréquent). Ces valeurs ont été inversées et additionnées de sorte que le résultat exprime une fréquence/importance relative.

¹⁰¹ Le droit international pertinent en la matière est l'article 8 de la CEDH et la jurisprudence y afférente, ainsi que la Convention sur la protection des enfants.

¹⁰² *Vereinigung der Migrationsämter der Ostschweiz und des Fürstentums Liechtenstein* (Association des offices de migration de la suisse orientale et de la principauté de Liechtenstein).

que TG et ZH sont passés de VOF à CSIAS¹⁰³. En plus du revenu de la personne déjà présente, les cantons tiennent compte, dans le calcul des besoins minimaux, de diverses autres sources financières. Le revenu attendu de la personne bénéficiant du regroupement est pris en compte dans 20 cantons¹⁰⁴, les prestations d'assurance dans 14 et les capitaux de la personne bénéficiant du regroupement dans 12. Ainsi, un peu moins de la moitié des cantons (11) prennent en compte toutes les sources financières susmentionnées, les autres seulement certaines d'entre elles.

7.2.2 Séjour en vue de la préparation du mariage

Les étranger·ère·s qui ont l'intention d'épouser un·e partenaire en Suisse peuvent, sur la base de l'art. 30 al. 1 let. b LEtr, présenter une demande de séjour en vue de préparer le mariage¹⁰⁵. Le SEM dispose d'un code d'admission correspondant et comptabilise un total de près de 2000 admissions délivrées pour la période 2016-2017. Seuls les grands cantons ont un nombre substantiel de cas. Les statistiques décisionnelles tirées du questionnaire indiquent que ces demandes sont approuvées dans la grande majorité des cas. En cas de refus, ceux-ci semblent être principalement dus à la situation financière des requérants ; 4 cantons indiquent que la présomption d'un mariage fictif est le motif le plus courant de refus.

7.2.3 Discrétion lors de la prolongation d'autorisations

Alors que les membres de la famille des personnes titulaires d'un permis de séjour ne peuvent prétendre à une autorisation dans le cadre du regroupement familial (l'art. 44 LEtr est une disposition potestative), ce droit existe pour les membres de la famille de citoyen·ne·s suisses et les personnes titulaires d'un permis d'établissement. En cas de dissolution de l'unité familiale (par exemple en cas de divorce), le droit à une prolongation de l'autorisation n'existe que dans le cadre de l'art. 50 LEtr. Dans les autres cas, la décision est laissée à la discrétion des autorités (art. 77 OASA). Toutefois, les exigences matérielles sont les mêmes dans les deux cas (art. 50, al. 1 et 2 ; art. 77, al. 1 et 2 OASA)¹⁰⁶.

Ainsi, en vertu de l'art. 50, al. 1, let. 1, let. b LEtr et de l'art. 77, al. 1, let. b OASA, une intégration réussie doit être prouvée en plus d'au moins trois ans d'existence de la communauté familiale. Dans le cadre de cette disposition, les autorités qui appliquent la loi disposent ainsi d'une marge de manœuvre pour apprécier la notion juridique normative d'« intégration réussie ». Interrogés sur les motifs pour lesquels une prolongation est le plus fréquemment refusée, les cantons citent la situation financière (« dépendance à l'aide sociale/ab-

¹⁰³ Certains cantons renvoient ici à des décisions de justice qui les ont contraints à modifier leur pratique. Selon nos propres recherches, les normes CSIAS et VOF sont similaires pour les besoins de base (les normes VOF étant légèrement supérieurs : pour une personne seule CSIAS = 986,-/VOF = 1013,-). Cependant, les normes VOF chiffrent également un besoin complémentaire (2011). Selon le commentaire du droit des migrations de Spescha et al. (2015 : 163, traduction par les auteur·e·s), il n'est pas permis « d'ajouter un montant dit de besoin complémentaire au minimum vital selon les directives CSIAS, conformément aux directives VOF des cantons de Suisse orientale ». La directive du SEM (version actualisée 2017) dit à la p. 238 : « Les moyens financiers doivent au moins correspondre aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS). Les cantons sont libres de prévoir des moyens supplémentaires permettant de garantir l'intégration sociale des étrangers ».

¹⁰⁴ Reflétant la jurisprudence actuelle, la directive du SEM dit à la p. 238 : « Les éventuels revenus futurs ne doivent en principe pas être pris en compte », à moins qu'ils ne puissent « selon toute vraisemblance être générés à long terme ». Dans le commentaire de la loi sur la migration (Spescha et al. 2015, traduction par les auteur·e·s) on lit à la p. 163 : « Toutefois, le revenu attendu du membre de la famille à réunir doit être pris en compte si un emploi est en vue ».

¹⁰⁵ Cette forme particulière d'admission est surtout utilisée pour combler l'attente d'authentications de documents nécessaire au mariage. En principe, les conditions du regroupement familial normal doivent être remplies.

¹⁰⁶ Sur ce point, le questionnaire fait exceptionnellement référence au regroupement familial au sens des articles 42 et 43 LEtr. Pour ces groupes jouissant d'une prétention juridique au regroupement familial, les recours jusqu'au Tribunal fédéral sont ouverts.

sence de participation à la vie économique ») en première position (20), suivie du non-respect de l'ordre juridique (13). Les poursuites et les actes de défaut de bien, ainsi que l'insuffisance des compétences linguistiques jouent un rôle secondaire¹⁰⁷.

Au-delà de ce cas particulier, il convient de noter que les cantons disposent en général, dans le cadre du regroupement familial fondé sur l'art. 44 LEtr, d'un pouvoir discrétionnaire s'agissant de la prolongation de l'autorisation – pour autant qu'aucun appel à l'art. 8 CEDH n'est admissible – et peuvent également retirer l'autorisation à leur gré. Ainsi, la question des conséquences d'une dépendance durable à l'aide sociale sur le séjour montre que l'ensemble des cantons saisissent dans de tels cas la possibilité de révoquer les permis de séjour et d'établissement prévue à l'art. 62 al. 1 let. e et 63 al. 1 let. c LEtr. Bien que presque tous les cantons affirment que le seul motif de la dépendance durable de l'aide sociale peut conduire au non-renouvellement ou à la révocation des permis, plusieurs cantons (FR, GE, GR, LU) soulignent qu'une appréciation de la situation globale est toujours requise, ce qui exclut tout « automatisme » de révocation.

7.3 Admission sur le marché du travail

7.3.1 Séjour avec activité lucrative

Selon les statistiques du SEM, l'admission pour le séjour avec activité lucrative (chapitre 5, section 1 LEtr) est le premier motif d'immigration en termes de nombre de personnes au cours de la dernière décennie – la majorité d'entre elles sont des personnes originaires des États de l'UE-AELE. Pour l'admission de ressortissant·e·s de pays tiers, les cantons sont soumis aux quotas fixés par le Conseil fédéral respectivement le SEM (art. 20 LEtr) et à l'approbation de la Confédération. L'autorité cantonale transmet les premières demandes préavisées positivement par l'autorité du marché du travail au SEM pour approbation. Pour assurer l'ordre de priorité (art. 21 LEtr), il doit être prouvé que le poste annoncé ne peut être pourvu par un·e travailleur·euse en Suisse ou une personne jouissant de la libre circulation. En outre, les qualifications personnelles au sens de l'art. 23 LEtr sont examinées. Les conditions susmentionnées laissent une marge discrétionnaire aux autorités cantonales. Dans 9 cantons seulement l'office des migrations est en charge des vérifications dans ce domaine ; dans les 16 autres cantons, l'autorité compétente et celle du marché du travail.

La plupart des cantons présentent, dans le questionnaire, des statistiques sur les décisions d'octroi de titres de séjour (de courte durée), parfois basées sur des estimations. Le nombre de cas dans les petits cantons est souvent faible. Les taux d'admission calculés sont généralement élevés mais montrent une variabilité plus grande que pour le regroupement familial. AR, FR et GR ont des taux d'admission comparativement faibles (55 à 70%) ; dans 6 cantons (GE, JU, LU, SZ, TG, VD), le taux se situe entre 71 et 89% ; dans les 11 cantons restants il dépasse 90%.

¹⁰⁷ Le Conseil fédéral a commandé à l'occasion du postulat Feri 15.3408 un rapport sur la situation particulière des victimes de violence conjugale dont le droit de séjour pourrait être menacé par un divorce : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2018/2018-07-04/ber-br-f.pdf>, consulté le 18.2.2019.

Tableau 7 : Admission au séjour avec activité lucrative – Évaluation de la probabilité d’une intégration durable (2010/2018)

Critères pris en compte	2018	2010
Qualifications professionnelles	24	18
Niveau de formation	23	13
Connaissances linguistiques	15	9
Âge	7	7
Etat de santé	2	1

Source : questionnaire. Formulation de la question : Quels critères incluez-vous pour apprécier la probabilité d’une intégration durable d’une personne selon l’art. 23 al. 2 LEtr ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes).

Conformément aux exigences de l’ordre de priorité, les employeur·euse·s de tous les cantons doivent prouver qu’aucune personne qualifiée n’a pu être recrutée via une offre d’emploi publiée en Suisse et dans l’UE (système EURES). Comme déjà constaté dans l’étude de Wichmann et al. (2011), les réponses sont ici totalement unanimes. Toutefois, les cantons soulignent que l’intensité des efforts à démontrer peut dépendre des caractéristiques du poste vacant. Lors de l’évaluation de la probabilité d’une intégration durable au sens de l’art. 23 al. 2 LEtr, la marge de manœuvre des cantons est plus grande et produit des pratiques davantage variables (Tableau 7) : presque tous les cantons¹⁰⁸ considèrent les qualifications professionnelles (24) et le niveau de formation (23). Un peu moins de cantons tiennent compte des compétences linguistiques (15). L’âge (7) et l’état de santé (2) ne sont pris en compte que par quelques cantons. La qualification professionnelle (insuffisante/inadéquate) est le critère le plus sélectif dans 17 cantons ; dans 4 cantons seulement, il s’agit du critère des compétences linguistiques. Comparé aux résultats de l’étude de 2011, les proportions ont peu changés.

En effet, les données recueillies ne permettent pas d’apprécier à quel point la vérification par les cantons des efforts consentis par les employeur·euse·s est intensive. Les recherches menées par Sandoz (2019) pour les cantons de BS et VD montrent que le critère de l’intégration est à peine examiné pour un grand nombre de demandes. Cela résulte de la présomption que l’intégration de personnes bien formées et économiquement insérées ne posera de toute façon pas de difficultés. Selon Sandoz, ce ne sont pas tant les caractéristiques personnelles des candidat·e·s que l’importance de l’entreprise qui recrute pour l’économie du canton qui sont décisives : si celle-ci est jugée élevée, le rejet de demandes d’admission émanant de cette entreprise est pratiquement exclu. Le contexte économique du canton et la qualité de la coopération entre les autorités du marché du travail, les offices de migration, les employeur·euse·s et les éventuelles agences de placement ou de conseil juridique jouent donc un rôle central (Sandoz 2019).

7.3.2 Admission des diplômé·e·s étrangers

Par dérogation à la règle de priorité, les étranger·ère·s titulaires d’un diplôme d’une université ou haute école suisse peuvent être admis pour la recherche d’un emploi pour six mois, conformément à l’art. 21 al. 3 LEtr. Cette exception prend son origine dans le postulat Neiryneck¹⁰⁹. Les informations fournies par les cantons dans le questionnaire montrent que cette forme d’admission est rarement appliquée. Seuls les cantons universitaires – ou proches des universités – (BL, BS, NE, VD, ZH)¹¹⁰ enregistrent plus de 10 demandes par an dont la grande

¹⁰⁸ N=24 et une réponse manquante.

¹⁰⁹ Postulat 08.408 du 22.6.2009 « Faciliter l’admission et l’intégration des étrangers diplômés d’une haute école ».

¹¹⁰ GE et SG ne tiennent pas de statistiques ; BE enregistre environ 5 cas par an.

majorité sont approuvées. L'évaluation de l'intérêt scientifique ou économique requis pour les exceptions à la règle de priorité se fonde essentiellement sur la demande du marché du travail et la rentabilité générale (21). Le domaine d'étude (16) et le potentiel d'innovation (12) jouent un rôle secondaire. Il n'est pas clair dans quelle mesure les cantons informent activement les potentiels bénéficiaires de la possibilité de cette admission de courte durée¹¹¹.

7.4 Cas de rigueur

7.4.1 Contexte

Le droit suisse prévoit essentiellement trois dispositions qui permettent d'accorder une autorisation de séjour en dérogation aux conditions d'admission ordinaires ; deux d'entre elles sont contenues dans la LEtr (art. 30 al. 1 let. b et art. 84 al. 5), une dans la LAsi (art. 14 al. 2). Les deux dispositions de la LEtr constituent une exception aux conditions d'admission ordinaires et permettent l'octroi d'un permis de séjour, dans des cas particuliers, à des sans-papiers ou des personnes admises provisoirement (voir chapitre 6.1). Ceci a pour but d'éviter des situations de détresse personnelle suite à des décisions de renvoi. Le cas de rigueur relatif au droit d'asile est par analogie un règlement spécial qui ouvre aux demandeur·euse·s d'asile avec une durée de séjour d'au moins cinq ans dans le cadre de la procédure d'asile, la possibilité d'obtenir un permis de séjour humanitaire. Ces dispositions sont généralement désignés comme cas individuels d'une extrême gravité et concrétisées dans l'art. 31 OASA. En principe, la compétence en la matière appartient aux autorités cantonales de migration ou à des commissions désignées. L'acceptation d'une demande est soumise à l'approbation du SEM. Tant les chiffres livrés par le SEM que les statistiques fournies par les cantons dans le questionnaire montrent que les demandes pour cas de rigueur de personnes admises à titre provisoire (selon l'art. 84 LEtr) sont nettement plus fréquentes que celles de personnes sans-papiers et de cas de rigueur au titre de la LAsi : dans les grands cantons, il y a jusqu'à plus de 100 cas par an. Les rejets de demandes de cas de rigueur (toutes formes confondues) semblent se produire principalement au niveau cantonal, tandis que le SEM rejette un nombre négligeable de demandes qui ont été approuvées par le canton au préalable¹¹².

Le nombre de cas exploitables issus des questionnaires ne permet de calculer les taux d'accord que pour les demandes présentées en vertu de l'art. 84 LEtr. Ces taux sont très variables (davantage que pour le regroupement familial et l'admission sur le marché du travail). Dans 3 cantons, moins de 50% des cas de rigueur ont été approuvés en 2016-2017, dans 9 cantons entre 50 et 75% et dans 5 cantons plus de 75%¹¹³.

7.4.2 Cadre institutionnel et droit de recours

Les cantons peuvent créer et dissoudre des commissions chargées des cas de rigueur de manière assez flexible. Dans la dernière étude, 9 cantons au total déclaraient disposer d'une commission sur les cas de rigueur, pour 3 d'entre eux sous forme d'un organe administratif interne. Actuellement, 5 cantons (BE, BS, GE, GR, SG) ont une commission interne chargée des cas de rigueur et 3 seulement (LU, NE, ZH) ont une commission externe. Les 18 autres cantons déclarent ne pas avoir de commission chargée des cas de rigueur. Sur les 8

¹¹¹ La question de savoir dans quelle mesure les cantons sont tenus de le faire est également controversée.

¹¹² Les statistiques du SEM révèlent très peu de décisions négatives pour les trois formes de cas de rigueur. Les expert·e·s du SEM confirment également que l'autorité fédérale s'aligne généralement sur la décision cantonale préalable et que les contestations ou les demandes de réexamen sont très rares, en particulier pour les cas de rigueur au sens de l'art. 84 LEtr. Toutefois, ces informations ne coïncident pas avec l'observation des expert·e·s du domaine de la représentation légale, dont l'expérience indique que le SEM conteste fréquemment les préavis positifs des cantons.

¹¹³ Ces chiffres doivent également être interprétés avec prudence, car ils reposent en partie sur des estimations et sur des méthodes de comptage différentes des cantons (demandes ou personnes ; retraits, radiations/classements, suspensions séparés ou inclus dans le calcul, etc.)

commissions, la plupart (6) sont compétentes pour les cas de rigueur dans les domaines des étranger·ères·s et de l'asile ; le domaine de l'asile est exclu uniquement dans les cantons de BS et GE. Si l'on considère la participation de divers acteurs aux décisions relatives aux cas de rigueur (voir Annexe 3), il apparaît l'autorité cantonale de migration y participe – avec pouvoir décisionnel – dans la quasi-totalité des cantons¹¹⁴. Dans 10 cantons, c'est à elle *seule* que revient le pouvoir décider des cas de rigueur, tandis qu'un nombre similaire de cantons consulte un ou deux autres acteurs¹¹⁵ ou leur accorde même un pouvoir de décision. BS, ZH et NE – trois cantons dotés d'une commission désignée pour les cas de rigueur – se caractérisent par une participation d'un spectre particulièrement large d'acteurs et donc une décentralisation des pouvoirs de décision. Contrairement à l'époque de l'étude de Wichmann et al. (2011), 6 cantons (BE, BL, BS, GL, ZG, ZH) prennent aujourd'hui des mesures pour éviter les expulsions au cours d'une procédure pour cas de rigueur (garantie d'un sauf-conduit, possibilité de présenter une demande de cas de rigueur anonyme¹¹⁶).

Dans le cas des demandes selon les art. 84 et 30 LEtr, la voie de recours est ouverte dans presque tous les cantons – à condition qu'une décision formelle ait été rendue (elle peut être demandée par les requérant·e·s déboutés)¹¹⁷. Dans certains cantons, la première instance judiciaire (tribunal administratif cantonal) est précédée d'une instance de recours administrative interne. Malgré la garantie constitutionnelle du recours judiciaire en vigueur depuis 2007, les requérant·e·s pour cas de rigueur en vertu de l'art. 14 LAsi n'ont pas qualité de partie (art. 14 al. 4 LAsi) dans la procédure cantonale, ce qui exclut *a priori* le recours judiciaire. Selon les réponses au questionnaire, un recours contre la décision cantonale est néanmoins possible (sous certaines conditions) à AG¹¹⁸, LU¹¹⁹, OW, SG, TG et ZG. Tous les autres cantons ne prévoient pas de droit de recours pour les requérant·e·s dans le cadre de demandes pour cas de rigueur au sens du droit d'asile¹²⁰.

7.4.3 Critères de décision

Alors que l'art. 31 OASA énumère les critères à prendre en compte dans les décisions pour cas de rigueur, la section 5.6 de la directive SEM par rapport à la LEtr fournit aux autorités appliquant la loi des indications quant aux exigences précises des critères. Malgré tout, les autorités disposent d'une marge de manœuvre dans l'évaluation des demandes concrètes, ce qui se reflète également dans les taux d'accord très variables (au niveau cantonal). Certains cantons formalisent leurs exigences dans leurs propres catalogues de critères, qui s'inspirent néanmoins largement de l'OASA et de la directive de al LEtr. 16 cantons ont leur propre catalogue de critères pour respectivement l'art. 84 LEtr et l'art. 14 LAsi, et 9 cantons pour l'art. 30 LEtr¹²¹. 7 cantons (AG, BL, GL, LU, NW, UR, ZH) disposent d'un catalogue pour chacune des trois situations. Bien que la proportion de cantons ayant leurs propres critères formalisés pour les trois bases légales soit similaire, voire identique, ce qui a été observé en 2011, il ressort d'un examen plus approfondi qu'il ne s'agit pas toujours des

¹¹⁴ A BS et SZ, l'autorité chargée des migrations n'intervient qu'à titre consultatif, tandis qu'à SZ, la décision est prise par le chef du département.

¹¹⁵ Communes, autorités communales chargées des migrations, services sociaux, acteurs de la société civile (y compris les œuvres d'entraide).

¹¹⁶ En vertu de l'art. 31 al. 2 OASA, la divulgation de l'identité est généralement exigée, notamment aux fins de la vérification des banques de données de recherche nationales et internationales. Une demande en vertu de l'art. 14 LAsi requiert que les demandeur·euse·s ne soient jamais passées à la clandestinité, alors que les demandeur·euse·s selon la LEtr ne sont généralement pas connus des autorités jusqu'à ce qu'ils présentent une demande pour cas de rigueur (*sans-papiers*).

¹¹⁷ Selon ses propres déclarations, seul BL n'admet aucun recours au sens de l'art. 30 LEtr.

¹¹⁸ Instance de recours (« *Einspracheinstanz* ») uniquement ; le tribunal administratif n'entre pas en matière sur les décisions négatives de l'instance de recours.

¹¹⁹ Recours jusqu'au Tribunal fédéral, qui, d'après le questionnaire, ne peut cependant reconsidérer que les « non-entrées en matière ».

¹²⁰ Lors d'une non-entrée en matière sur une demande informelle, le canton doit toutefois toujours rendre une décision formelle qui peut faire l'objet d'un recours.

¹²¹ Dont BS et TI, qui ne disposent d'un catalogue de critères que pour l'art. 30 de la LEtr, et pas pour les deux autres bases légales.

mêmes cantons : apparemment, certains cantons ont établi des catalogues de critères au cours des dernières années, tandis que d'autres les ont abolis.

Un examen de l'application des critères pour la forme la plus courante de cas de rigueur (transformation du permis F en permis B conformément à l'art. 84 LEtr) révèle des pratiques variables. Ainsi on constate par exemple que dans 10 cantons le critère du logement approprié doit généralement être rempli pour l'approbation d'un cas de rigueur, bien que ce critère ne soit mentionné ni dans l'OASA, ni dans la directive LEtr du SEM en relation avec les cas de rigueur. La comparaison dans le temps donne à penser que ce critère était plus important au moment de l'étude de Wichmann et al. (2011) qu'aujourd'hui. Pour tous les autres critères, la pratique est très homogène : l'indépendance financière et le respect de l'ordre juridique doivent être garantis dans tous les cantons ; des compétences linguistiques suffisantes sont obligatoires dans tous les cantons, sauf GE et VD ; l'absence de poursuites et d'actes de défaut de bien est également obligatoire partout, sauf VD ; seul TI exige huit ans de séjour au lieu de cinq. Les critères économiques semblent être les plus sélectifs pour les demandes pour cas de rigueur : 21 cantons citent la situation financière comme le critère entraînant le plus de refus. En outre sont mentionnés par ordre décroissant le respect du système juridique (14), les compétences linguistiques (9) et les poursuites/actes de défaut de bien (6)¹²². Dans l'ensemble, les critères semblent avoir peu changé avec le temps : les résultats de l'étude de Wichmann et al. (2011) montraient un tableau similaire. La marge de manœuvre des cantons en matière de cas de rigueur ne réside donc pas seulement dans leur appréciation des critères fixés par le droit fédéral, mais plus fondamentalement dans le fait de soumettre au SEM des demandes préavisées positivement ou de s'en abstenir par anticipation d'un éventuel rejet par le SEM.

7.5 Octroi anticipé de l'autorisation d'établissement

Tant l'octroi régulier d'une autorisation d'établissement après un séjour de dix ans en Suisse conformément à l'art. 34, al. 1 et 2 LEtr, que l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement en cas d'intégration réussie conformément à l'art. 34, al. 4 LEtr, sont des décisions discrétionnaires. Cependant, le critère de « l'intégration réussie », une notion juridique ouverte, laisse une plus grande marge d'appréciation. Ceci est précisé à l'art. 62 OASA. Après cinq ans de séjour, les ressortissant·e·s de pays tiers peuvent demander une autorisation d'établissement anticipée au canton, qui, en cas de préavis positif, transmet le dossier au SEM pour approbation. De telles demandes sont toutefois rares dans l'ensemble, comme le montrent les informations fournies par les cantons dans le questionnaire. Seul dans les grands cantons on recense plus de 50 cas par an ; les cantons plus petits n'ont souvent pas cas du tout et beaucoup ne comptent pas séparément les autorisation anticipées de celles normales. Au regard de l'évolution de la loi sur la naturalisation depuis le 1.1.2018 qui fait de l'autorisation d'établissement une condition préalable à une demande de naturalisation, les expert·e·s s'attendent toutefois à une augmentation des demandes d'octroi anticipé.

Parmi les 20 cantons qui sont confrontés à des demandes d'autorisation d'établissement anticipé et qui fournissent des informations sur leur pratique décisionnelle, la plupart (8) citent l'insuffisance des compétences linguistiques comme motif de refus le plus fréquent, suivi de la dépendance financière (5) et une volonté insuffisante de participer à la vie économique (3). Aucun canton n'a indiqué le respect de la loi et l'attitude consciencieuse par rapport aux obligations financières comme critères particulièrement sélectifs¹²³. Ici aussi, la comparaison dans le temps montre peu de changement et, par là, l'importance persistante des compétences linguistiques dans l'évaluation de l'intégration. Par ailleurs, la grande majorité des cantons (22) ne consulte

¹²² Dans les commentaires, de nombreux cantons font référence à l'importance de l'intégration sociale et à la condition souvent non remplie de la divulgation de l'identité, option qui n'était pas prévue dans le questionnaire.

¹²³ ZG et ZH citent le non-respect des délais comme motif fréquent de refus, critère qui n'a pas été prévu dans le questionnaire.

pas le bureau cantonal en charge de l'intégration lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'accorder un permis d'établissement anticipé. Seuls AI, AG et NW font appel à cette unité spécialisée de manière systématique ou en cas de besoin.

A propos du critère particulièrement important des compétences linguistiques, la majorité des cantons (14) exige des connaissances orales et écrites conformément à la norme fédérale minimale A2¹²⁴. 4 cantons (GL, NW, TI, ZG, ZH) sont plus exigeants et demandent le niveau de référence B1 (ZG exige B1 à l'oral et A2 à l'écrit). Des exigences plus faibles sont fixées par 6 cantons (GE, NE, OW, SH, SO, VD), qui ne requièrent que des compétences linguistiques orales au niveau A2, mais aucune connaissance écrite. Au moment de l'étude de Wichmann et al. (2011), l'exigence de compétences linguistiques écrites n'était pas encore généralisée et seuls deux cantons (FR, ZH) demandaient des compétences orales au niveau B2 (au lieu de A2). A propos de la manière dont les requérants doivent prouver leurs compétences linguistiques, on observe une harmonisation et une formalisation de la pratique : alors qu'un examen ou une évaluation par un prestataire de cours de langue ou un/une employé·e administratif était suffisant dans 7 cantons en 2011, tous les cantons exigent aujourd'hui la présentation d'un certificat officiel de réussite à un test de langue. Toutefois, certains cantons indiquent que d'autres preuves sont également admises dans des cas particuliers. Dans tous les cantons, à l'exception de GE, le/la conjoint·e doit également apporter la preuve de connaissances linguistiques suffisantes (à ZH seulement A2 au lieu de B1) – en 2011, ce fut le cas dans tous les cantons sans exception.

L'ensemble des cantons prévoit des cas dans lesquels les requérant·e·s peuvent être dispensés d'apporter la preuve de leurs connaissances linguistiques, bien que la pratique varie sur les motifs d'exemption reconnus (Tableau 8). Une majorité (22) n'exige pas de certificat linguistique des personnes qui ont terminé leurs études au niveau secondaire II ou tertiaires en Suisse ; 19 cantons exemptent les personnes dont la langue principale est une langue officielle. Dans 12 cantons, une scolarité obligatoire d'au moins cinq ans en Suisse est considérée comme un motif d'exemption ; dans 5 cantons (AG, FR, GR, LU, NW), trois ans sont suffisants. Dans l'ensemble, AG, FR et GR sont les plus généreux en termes d'exemptions de la preuve des connaissances linguistiques, alors que AI, BE, GE, OW, SO et UR font peu d'exceptions.

Tableau 8 : Permis d'établissement anticipé – exemption de la preuve des connaissances linguistiques (2010/2018)

Motifs d'exemption	2018	2010
La langue officielle est la langue principale	19	10
Trois années de scolarité obligatoire achevées en Suisse	5	6
Cinq années de scolarité obligatoire achevées en Suisse	12	7
Diplôme de niveau secondaire II ou tertiaire en Suisse	21	14

Source : questionnaire. Formulation de la question : Sous quelles conditions une personne est-elle dispensée de la preuve des compétences linguistiques ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes).

Afin de vérifier la volonté de participer à la vie économique, 16 cantons demandent une durée minimale d'emploi : 9 cantons exigent jusqu'à deux ans (relation de travail stable, période d'essai réussie) et 7 plus de deux

¹²⁴ Dans la LEI, en vigueur depuis le 1.1.2019, les exigences linguistiques sont fixées par la loi fédérale à B1 oral et A1 écrit (selon le Cadre européen commun de référence pour les langues). En outre, il a été déterminé quand ces exigences linguistiques peuvent être présumées satisfaites, même sans test linguistique formel (art. 77 let. d OASA).

ans d'activité professionnelle. 7 autres cantons n'ont pas d'exigences particulières en la matière. Dans certains cas, les requérant·e·s peuvent être exemptés de l'obligation de participer à la vie économique, bien que la pratique varie là aussi considérablement : 19 cantons reconnaissent les obligations éducatives (enfants en âge scolaire) comme motif d'exemption, 16 reconnaissent le travail comme femme ou homme au foyer et 12 reconnaissent l'existence de ressources suffisantes. Les cantons sont plus ou moins stricts en ce qui concerne la vérification du respect de l'ordre juridique. 17 cantons ne tiennent pas compte de contraventions mineures ; parmi ces 17, 8 font également abstraction d'une consommation modérée de cannabis ; 6 cantons ne font aucune exception.

Pour les trois critères examinés (compétences linguistiques, participation à la vie économique, respect de l'ordre juridique), les cantons sont aujourd'hui nettement plus nombreux qu'au moment de l'étude de Wichmann et al. (2011) à accorder des exceptions et exemptions. Cet assouplissement se reflète également dans le fait qu'aujourd'hui, dans la moitié des cantons (13), les conjoint·e·s n'ont pas à prouver leur participation à la vie économique, ce qui n'était le cas que dans 5 cantons en 2011.

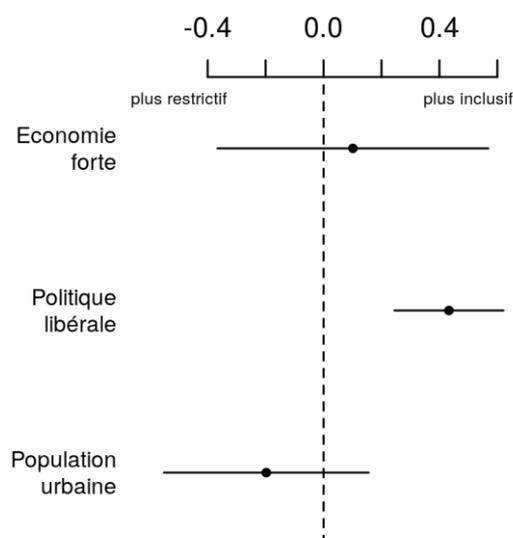
7.6 Inclusivité de la pratique cantonale en matière d'admission

Pour une vue d'ensemble des résultats dans le domaine de l'admission, une discussion sur le caractère inclusif ou restrictif (voir chapitre 2.1.1) de la politique cantonale d'admission et les facteurs contextuels liés à cette orientation, vient conclure ce chapitre. Afin de répondre à cette question, un indice a été créé pour le domaine de l'admission (comme pour les autres domaines) sur la base des données collectées. Onze variables présentent des corrélations positives et sont incluses dans l'indice¹²⁵. L'indice d'admission est cohérent et significatif sur le plan empirique (Cronbach Alpha¹²⁶ = 0,72).

¹²⁵ Par exemple : les dispenses de l'obligation de vie commune accordées dans le cadre des demandes de regroupement familial ; la participation de divers acteurs (en particulier les services sociaux et les acteurs de la société civile) aux décisions relatives aux cas de rigueur ; la durée minimale de la relation d'emploi requise dans le cadre des demandes de permis d'établissement anticipé, etc. Pour une liste complète, voir Annexe 7.

¹²⁶ Le test de Cronbach indique la validité d'un indice statistique (cohérence interne) ; plus la valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées entre elles. Une valeur au-dessus de 0.7 est considérée comme indiquant que les variables mesurent le même concept, validant ainsi la robustesse de l'indice statistique.

Figure 3 : Inclusivité de la pratique dans le domaine de l'admission selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95 % intervalle de confiance ; variable dépendante : indice d'inclusivité admission.

Si l'on croise les valeurs d'indice des cantons avec leurs caractéristiques structurelles (voir chapitre 2.2.2), on constate en particulier un lien certain et net avec le contexte politique : plus les forces politiques du canton sont libérales en matière de migration, plus la conception de sa politique d'admission est inclusive (voir Figure 3). Le lien avec la composition de la population est plus faible et pas tout à fait avéré. Contrairement à ce qui a été observé pour les politiques d'asile et de naturalisation, les cantons ayant une population typiquement urbaine semblent tendre vers plus de restrictivité en matière d'admission. Aucune influence significative sur l'inclusivité de la politique d'admission n'a pu être observée en ce qui concerne la situation économique¹²⁷.

Selon l'avis de certains experts consultés, les marges de manœuvre cantonales dans le domaine de l'admission sont minces et toujours en train de se rétrécir. Les résultats présentés ci-dessus laissent néanmoins supposer que l'utilisation de ces marges de manœuvre est clairement influencée par les forces politiques. Par rapport à l'immigration dans le cadre de l'ALCP, le volume de cas concerné par des décisions discrétionnaires dans le domaine de l'admission (ressortissant·e·s de pays tiers) est en effet faible. Ainsi, les réglages fins de la pratique, sous l'influence politique, semblent avoir une fonction d'avantage symbolique qu'une réelle fonction de contrôle de l'immigration (voir également Sandoz 2016).

7.7 Conclusion

Les résultats quant aux différentes procédures d'admission montrent une nette variabilité de la pratique cantonale : les cantons exploitent le cadre prévu par la loi fédérale et utilisent les marges de manœuvre dont ils disposent pour ajuster leur politique d'admission. Par rapport aux résultats de l'étude de 2011, la pratique cantonale paraît comme semblablement (peu) uniforme. En outre, les résultats font ponctuellement apparaître une instabilité des pratiques cantonales, lorsqu'on constate des passages d'une pratique restrictive à une pratique plus inclusive – ou vice versa. Ce résultat paraît étonnant, mais ne peut être imputé à des différences

¹²⁷ Il existe également une corrélation évidente entre une pratique d'admission inclusive et les taux élevés de dépendance à l'aide sociale (relation qui est par ailleurs aussi observable dans les domaines de la naturalisation et de l'asile).

méthodologiques, puisque la comparaison temporelle n'a été effectuée que pour des questions posées à l'identiques dans les deux sondages¹²⁸. Comme dans l'étude de Wichmann et al. (2011), nous constatons que la pratique cantonale d'admission au marché du travail tend à être plus uniforme que dans les autres procédures. Les expert·e·s soulignent que les autorités de migration sont dans ce domaine beaucoup moins soumises à la pression de l'opinion publique que pour le regroupement familial ou les cas de rigueur. Ces dernières formes d'admission semblent donc davantage influencées par le climat politique (changeant) du canton (voir aussi chapitre 9.2.3), ce qui explique partiellement la volatilité de la pratique observée sur certains aspects.

Étant donné que la pratique décisionnelle varie finement d'un canton à l'autre, il est intéressant d'observer *au travers des différentes procédures* comment les principaux critères sont appliqués dans le cadre de décisions discrétionnaires. Ces critères visent à évaluer le degré d'intégration ou la probabilité d'une telle intégration. Ils reflètent donc la conception juridique fédérale de l'« intégration » en tant qu'état (partiellement) mesurable. En vertu de l'art. 96 LEtr, « les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son degré d'intégration ». Un examen du cas particulier et la considération de la situation globale est toujours nécessaire dans les décisions discrétionnaires – tout automatisme décisionnel est donc exclu de par la loi. Néanmoins, il est probable que certains critères (d'intégration) soient *plus souvent* décisifs pour les refus – soit parce qu'ils ont plus de poids dans l'appréciation globale (influence de l'autorité appliquant le droit, pratique décisionnelle), soit parce que les requérant·e·s remplissent souvent insuffisamment ce critère (influence des cas survenus, casuistique). Dans le questionnaire, nous avons tenté de saisir la pondération des critères de décision qui se lit en filigrane derrière l'appréciation globale – en demandant les raisons fréquentes des rejets, d'une part, et les critères qui doivent généralement être remplis, d'autre part. Dans certains cas, les cantons se soustraient à cette tentative en soulignant l'importance de l'appréciation compréhensive de chaque cas individuel plutôt que de s'appuyer sur des catégories figées¹²⁹.

En-dehors de ces exceptions, nous disposons de données complètes qui indiquent la pondération des critères d'intégration dans les différentes procédures d'admission. En plus des motifs fréquents de refus, le niveau d'exigence relatif à certains critères et la gestion des exceptions et des exemptions dans le cadre de l'examen des demandes fournissent des indications sur l'importance d'un critère. Les critères fixés par la loi fédérale ne sont pas identiques pour toutes les procédures d'admission. Dans l'ensemble, on peut toutefois distinguer trois critères¹³⁰ (présentés ici en ordre aléatoire) déterminants pour les décisions discrétionnaires dans toutes les procédures d'admission – et aussi pour les décisions de naturalisation (voir chapitre 8) :

- Indépendance financière (pas de dépendance à l'aide sociale, emploi stable, participation à la vie économique, ressources financières suffisantes, etc.)
- Compétences linguistiques (connaissance orale/écrite d'une langue nationale ou de la langue parlée sur le lieu de résidence à un certain niveau)
- Comportement conforme à la loi (en particulier absence d'inscription au casier judiciaire, absence de procédure pénale pendante, dans certains cas aussi absence de poursuites ou d'actes de défaut de bien, c'est-à-dire une exécution consciencieuse des obligations financières)

¹²⁸ Hormis des ajustements minimes qui n'altèrent pas le contenu et la compréhension de la question.

¹²⁹ C'est souvent le cas pour FR, mais aussi parfois pour BE, GR, LU et OW.

¹³⁰ La participation à la vie sociale n'est pas mentionnée dans la LEtr et l'OASA, car difficile à examiner et objectiver dans le cadre de procédures administratives. Si les critères cités sont remplis, une intégration sociale réussie est généralement présumée. Plus fréquemment dans le cas du regroupement familial et des cas de rigueur, plus rarement dans le cas des autorisations d'établissement anticipées, les cantons déclarent mener, si nécessaire, des enquêtes sur l'environnement social, de voisinage et scolaire des demandeur·euse·s.

La comparaison des motifs de refus les plus fréquents dans les différentes procédures montre que l'indépendance financière est le critère le plus important¹³¹. Ce critère est relativement moins central dans le cas de l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement – en revanche, le critère des compétences linguistiques est ici mis plus en avant. Un comportement conforme à la loi joue un rôle relativement important, surtout dans la prolongation des autorisations après la dissolution de l'unité familiale et dans les cas de rigueur en vertu de l'art. 84 LEtr. Dans la plupart des cantons, l'évaluation de la probabilité d'une intégration durable pour l'admission au marché du travail repose essentiellement sur les qualifications professionnelles et le niveau de formation (qui permettent d'espérer l'indépendance financière), les compétences linguistiques jouant elles aussi un rôle important dans de nombreux cantons. Puisqu'il s'agit d'une première admission en Suisse, la conduite conforme à la loi n'est pas examinée.

La prise en compte de critères d'intégration dans le cadre des décisions prises en vertu du droit des étrangers montre des tendances claires à la systématisation, en particulier conditionnées par les impulsions du droit fédéral. Cette observation doit être interprétée dans le contexte de la tendance générale à relier l'encouragement de l'intégration aux décisions relevant du droit des étrangers. Le nouveau statut de la notion d'intégration dans le droit des étrangers est illustré par l'article 121a al. 3 Cst. depuis 2014¹³². L'étude de Wichmann et al. (2011, chapitre 9.1) avait déjà mis en évidence cette tendance vers une prise en compte plus systématique de l'intégration dans le droit des étrangers, mais l'a décrite comme encore relativement timide. La « systématique d'intégration dans le droit de la migration », comme la nomment Wichmann et al., s'est depuis lors nettement accentuée.

Outre la systématisation (et la généralisation), on observe toutefois une logique persistante du cas par cas dans les décisions discrétionnaires, qui requiert à tout moment un examen différencié de la constellation des cas individuels. Ce dernier principe se reflète également dans la tendance à exempter certains groupes de personnes de certaines exigences ou examens – soit en vertu de déficiences indépendantes de leur volonté (par exemple l'exemption des personnes analphabètes ou dyslexiques du test linguistique écrit), soit en raison de caractéristiques biographiques qui permettent de considérer certains critères comme remplis (par exemple l'exemption du test linguistique en cas de fréquentation de l'école obligatoire suisse). Les résultats de cette étude montrent que de nombreux cantons pratiquent déjà de telles exemptions en 2017, avant même qu'elles ne soient ancrées (depuis 2018 et 2019 respectivement) dans la nLN et la LEI. Cette évolution peut être décrite comme la systématisation de la logique du cas par cas, puisque le principe de la prise en compte des situations individuelles et particulières dans les décisions est ici standardisé et transformé en règle générale.

Les nuances observées dans la conception des séquences procédurales, la pondération des critères de décision et le traitement des exceptions et des exemptions montrent clairement que les cantons continuent d'utiliser la marge de manœuvre juridique et pratique de manière fidèle au principe du fédéralisme d'exécution – que ce soit pour suivre ou pour envoyer des signaux politiques, ou encore simplement pour s'adapter de manière flexible aux circonstances locales.

¹³¹ Cela signifie que, dans un grand nombre de cantons, ce critère est le plus souvent décisif pour les rejets.

¹³² « Les critères déterminants pour l'octroi d'autorisations de séjour sont en particulier la demande d'un employeur, la capacité d'intégration et une source de revenus suffisante et autonome » ; <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, consulté le 20.2.2019.

8 Naturalisation ordinaire

8.1 Contexte

Ce chapitre traite de la procédure de naturalisation ordinaire, à savoir l'acquisition de la nationalité par décision de l'autorité, et non de droit. Cette procédure, contrairement à la naturalisation facilitée, relève de la compétence cantonale, voire communale, et l'autorité saisie dispose d'une marge de manœuvre (Gutzwiller 2016 : 28). Si la naturalisation se borne pour les un·e·s à une procédure administrative encadrée par des lignes directrices claires, elle est et reste pour d'autres une décision politique (voir encadré ci-dessous). Dans sa forme la plus controversée, incarnée par la « naturalisation par les urnes » pratiquée à Emmen au début des années 2000, elle fera l'objet d'un vote populaire. La pratique est ensuite déclarée « non-conforme à la Constitution » par le Tribunal fédéral¹³³ (Niederberger 2018)¹³⁴.

Réforme de la loi sur la nationalité

La nouvelle Loi sur la nationalité (nLN) en vigueur depuis le 1.1.2018 a pour but de clarifier et, dans une certaine mesure, d'harmoniser les règles régissant la naturalisation. Pour les cantons et communes, une marge de manœuvre demeure surtout dans certains domaines, notamment celui portant sur les conditions matérielles que les candidat·e·s doivent remplir pour pouvoir prétendre à la nationalité suisse (par exemple en termes de niveau de langue et de connaissances civiques). La nLN fixe la durée de séjour maximale exigible à 5 ans de résidence à l'échelon cantonal et à 10 au lieu de 12 ans sur le plan fédéral. La nouvelle Ordonnance sur la nationalité (OLN) introduite conjointement, établit quant à elle des conditions minimales que les cantons sont libres de dépasser, en imposant des exigences plus élevées (von Rütte 2018 : 70). Des cantons qui, sous l'ancien régime juridique, avaient des pratiques plus souples sont donc dorénavant contraints d'adapter leur législation pour s'aligner sur la nLN – une des raisons pour lesquelles cette loi est supposée engendrer un durcissement des conditions de la naturalisation.

L'analyse qui suit (comme l'étude dans son intégralité) porte essentiellement sur la pratique dans les cantons à la fin de l'année 2017. Cela signifie que le changement de loi majeur intervenu au 1.1.2018 (entrée en vigueur de la nLN) n'est pas reflété dans les résultats, à quelques exceptions près que nous signalerons. Là où les données le permettent, nous comparerons nos résultats à ceux de l'étude de Wichmann et al. (2011), afin de gagner un aperçu de l'évolution à travers le temps des pratiques cantonales.

Ce chapitre se base principalement sur les 25 questionnaires récoltés auprès des unités administratives en charge de la naturalisation dans les cantons¹³⁵. Il tient en outre compte des informations tirées d'un échange avec des expert·e·s des cantons, de la Confédération et de la recherche. Dans l'immense majorité des cantons, ce service (destinataire du questionnaire) appartient au département de la justice (et police) ou de l'intérieur ; dans un cas seulement, il appartient au département de l'économie. Généralement, moins de dix employé·e·s y sont occupés¹³⁶. Ces services sont cependant de taille bien plus importante dans les cantons peuplés, tels que AG, BS, GE et ZH. Dans le cadre de leur fonction, les collaborateur·trice·s des services d'état civil sont au contact

¹³³ Arrêt 1P.228/2002/sta.

¹³⁴ Entre 1999 et 2003, sept votations ont eu lieu à Emmen. Lors de la seconde en mars 2000, 48 personnes dont le nom avait une consonance balkanique ont vu leur demande de naturalisation rejetée par le peuple appelé à se prononcer aux urnes ; les 8 personnes dont la demande a été acceptée portaient toutes un nom à consonance italienne. Le changement de loi intervenu avec l'acceptation de l'initiative sur la naturalisation lancée par les Schweizer Demokraten (SD) en 1999 a indirectement favorisé la discrimination de personnes en fonction de leur origine supposée. Des cas de discrimination directe ont également plus d'une fois défrayés la chronique dans le domaine de la naturalisation (plus de détails au chapitre 8.5.4).

¹³⁵ TG n'a pas répondu au questionnaire.

¹³⁶ Parmi les 25 cantons répondants, seul GR n'a pas complété les questions concernant les effectifs des unités administratives en charge de la naturalisation et la prise en charge de leurs usager·ère·s.

d'une clientèle aux origines diverses. Les candidat·e·s à la naturalisation sont par définition issus de la migration mais installés en Suisse depuis longtemps. 17 offices offrent à leurs collaborateur·trice·s la possibilité de suivre des formations continues concernant la gestion de la diversité. La participation est volontaire dans la majorité des cas et obligatoire dans un seul canton, à savoir JU. Quant aux offices restants, ils ne proposent pas de telles formations. Lors de la procédure de naturalisation, des différends peuvent surgir avec les usager·ère·s qui se sentent traités de manière injuste ou discriminatoire. Dans 13 services, ce type de plaintes est directement traité par les collaborateur·trice·s en charge du dossier ; dans 8 services, ils sont transmis à l'échelon hiérarchique supérieur. Seul BS indique que les plaintes sont transférées au service de réclamation interne à l'office et aucun canton ne semble travailler avec un service de réclamation externe. En termes de contrôle qualité, nous observons finalement qu'un faible nombre d'offices s'enquière de la satisfaction de ses usager·ère·s ; seuls 4 cantons (GE, NW, SG, ZG) interrogent ponctuellement ou systématiquement (SG) leurs usager·ère·s.

8.2 Statistiques de décisions

Avant d'entrer dans le détail de la procédure de naturalisation et des conditions qui y sont rattachées, nous nous proposons de dresser un tableau rapide des issues qu'ont trouvées les demandes de naturalisation dans les cantons répondant au questionnaire, durant les années de référence 2016 et 2017¹³⁷.

Le sondage a permis de récolter auprès des cantons le nombre de décisions positives et négatives, le nombre de suspensions, mais aussi le nombre de retraits de demandes de naturalisation enregistrés en 2016 et 2017¹³⁸. Les réponses de 5 cantons (dont 3 majeurs en termes de population) font défaut ou sont incomplètes (FR, GE, SZ, VD, ZH), de sorte qu'elles n'ont pu être incluses dans les analyses qui suivent. Par ailleurs, certains cantons ne recensent pas les demandes individuelles, mais les dossiers traités (par ex. une famille de quatre personnes ne comptera que pour un dossier). Ainsi, les statistiques décisionnelles présentées ci-dessous doivent être interprétées avec précaution. En dépit de ces réserves, il est important de noter que les renseignements mis à notre disposition par les cantons sont de meilleure facture qu'à l'occasion de l'étude menée par Wichmann et al. en 2011 : le constat était alors plutôt celui d'un manque de transparence et de systématique dans la manière de saisir les données. Cette évolution vers une statistique plus rigoureuse est décrite comme réjouissante par les expert·e·s auxquels les résultats du sondage ont été soumis¹³⁹.

8.2.1 Décisions positives et négatives

Les 20 cantons répondants octroient en moyenne sur les deux années examinées 90,5% de décisions positives¹⁴⁰. Dans la plupart des cantons, les taux d'accord semblent relativement stables entre ces deux années d'observation, à l'exception de certains cas où nous constatons une augmentation ou diminution assez radicale que nous ne sommes pas en mesure d'expliquer. Seul un canton affiche une part de décisions positives inférieure à 80% (ZG). Il en résulte donc que les demandes de naturalisation trouvent dans leur immense majorité une issue positive. Concernant les demandes n'ayant pas été acceptées, nous constatons que le taux de rejet

¹³⁷ En 2018, les décisions portaient encore essentiellement sur des demandes déposées sous l'ancien régime. En revanche, il serait intéressant de connaître l'évolution du nombre de demandes traitées et leur issue sous le régime de la nLN.

¹³⁸ Un tableau recensant les données disponibles de tous les cantons répondants se trouve en Annexe 4.

¹³⁹ Cependant, malgré ce progrès indiscutable, les spécialistes interrogés regrettent encore une certaine opacité et en appellent aux cantons concernés : l'absence de données fiables tend en effet à nourrir la méfiance des uns et des autres.

¹⁴⁰ Notons au passage que la naturalisation ordinaire donne automatiquement accès, dans une majorité de cantons/communes à un droit de cité/bourgeoisie, notamment dans les 6 cantons romands. 5 cantons ne connaissent pas cette disposition (AG, BE, SH, TI, UR) et 3 autres répondent que ce questionnement n'est pas pertinent dans leur cas, notamment parce que toutes les communes politiques ne coïncident pas avec une commune bourgeoise.

moyen de 2,2% est inférieur au taux de suspension (3,3%), comme au taux de retrait (4,2%). 8 cantons ne comptabilisent pas de rejets pour la période de référence, alors que GL et JU sont les deux cantons où la part des rejets est la plus élevée.

8.2.2 Suspensions et retraits

La quasi-totalité des cantons (24) connaissent la possibilité de suspendre une demande de naturalisation¹⁴¹. Or, la durée maximale de cette suspension varie de 4 (NE) à 36 mois (GE, LU, SG). Les cantons de BS, NW et ZG ne fixent quant à eux pas de limite de temps à la suspension. Aujourd'hui seul le canton d'OW ne prévoit pas la possibilité de suspendre une demande de naturalisation, alors qu'en 2011 les cantons de AR et GL y renonçaient.

Les deux raisons les plus fréquentes entraînant la suspension d'une demande de naturalisation, sont la procédure pénale pendante (13) et l'insuffisance des connaissances linguistiques (12). Seul BE évoque la perception de l'aide sociale comme motif fréquent pour une suspension. En 2011, les connaissances linguistiques manquantes s'imposaient comme étant dans la plupart des cantons le principal motif de suspension (13). Par ailleurs, on décelait une corrélation entre ce motif et un taux élevé de suspensions, une observation qui se confirme au regard des données actuelles. On observe en outre que les cantons effectuant un *screening* plus systématique en amont de la procédure (nombre important de pièces à verser au dossier) enregistrent moins de suspensions et de retraits.

En 2016/2017, les retraits de demandes de naturalisation représentent 4,2% des dossiers traités. AI et BL se distinguent par une proportion de retraits très nettement supérieure à la moyenne (16,5% et 12,2%) ; tous deux figurent parmi les cantons à exiger le moins de documents au moment du dépôt de la demande (deux, respectivement trois pièces).

Enfin, une décision de naturalisation peut être annulée dans un délai maximal de 8 ans après l'octroi en cas de déclarations mensongères ou de dissimulation de faits essentiels (Art. 41 LN)¹⁴². Les annulations s'avèrent être très rares. La majorité des cantons (17) n'a procédé à aucune annulation en 2016/2017 ; 6 cantons recensent des cas isolés (1 à 4 cas au maximum à ZG). La violation de l'ordre juridique non déclarée apparaît comme le motif le plus fréquent pour l'annulation de la naturalisation (7)¹⁴³.

8.3 Procédure

8.3.1 Autorité compétente

Dans 15 cantons, les demandes de naturalisation doivent être déposées auprès des autorités cantonales, alors que dans les 10 cantons restants, elles sont à soumettre aux autorités communales. Dans 5 cantons majoritairement romands (AI, FR, GE, JU, NE), l'audition des personnes requérantes est du ressort du canton, alors qu'elle intervient au niveau de la commune dans 14 cantons. Dans 6 autres cantons ces deux échelons peuvent

¹⁴¹ La suspension et ses délais sont de la compétence des cantons. Elle est notamment prononcée lorsqu'une demande de naturalisation est incomplète ou qu'un fait nouveau, intervenu après le dépôt de la demande, empêche la poursuite de la procédure. Cela permet aux candidat·e·s de régulariser la situation. Or, les expert·e·s interrogés sont d'avis qu'il s'agit souvent d'une forme de refus « atténué », puisque la suspension entraîne, après un certain temps, la péremption de documents versés au dossier, qui doivent être « de date récente » (par ex. moins de 3 mois pour les attestations de l'administration fiscale et de l'Office des poursuites à GE, au moment du dépôt de la demande) : les candidat·e·s se voient alors *de facto* contraints de recommencer les démarches.

¹⁴² Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN) du 29 septembre 1952 (état le 1.1.2013), en vigueur jusqu'au 31.12.2017.

¹⁴³ Enfin, il existe selon les expert·e·s une zone grise concernant les demandes classées ou déclarées irrecevables lorsque les conditions fixées par la loi ne sont pas réunies au moment du dépôt de la demande. De fait, ces décisions n'apparaissent pas dans les statistiques qui ne reflètent donc pas l'entière réalité quantitative des procédures de naturalisation.

mener de tels entretiens. En effet, les cantons où l’audition se fait au niveau communal sont aussi ceux (à une exception près : SO) où le dépôt de la demande se fait à ce même niveau (AG, BE, LU, OW, SG, SH, SZ, TI, VD).

Audition de naturalisation

L’audition n’a pas de caractère obligatoire, ne figurant pas dans la LN. Une étude comparative de 2013 mandatée par le canton de Fribourg montrait par ex. que dans le canton de NE, les villes et la Commission cantonale renonçaient en général à l’audition, alors que les petites communes tendaient à y recourir (Etat de Fribourg 2013 : 33). Le but poursuivi n’est pas toujours le même : ainsi, les expert·e·s interrogés dans le cadre de la présente étude tempèrent et expliquent que dans de nombreux cantons et communes l’audition est surtout l’occasion d’acter une naturalisation et non pas un examen final pouvant remettre en question la procédure engagée. D’autres cantons et communes utilisent néanmoins ce moyen pour vérifier les compétences linguistiques et connaissances civiques des candidat·e·s. « Selon chaque loi cantonale, l’autorité qui auditionne le candidat a plus ou moins de liberté pour formuler les questions à poser aux candidats. Lorsque les critères ne sont pas précisément établis, il existe le risque que les questions soient plus au moins intrusives, sur des sujets sensibles tels que les opinions religieuses et politiques. Si la question de l’existence d’une base légale ne se pose pas, il est judicieux de se demander dans quelle mesure ces questions sont proportionnelles (nécessaires et appropriées) au but de la procédure de naturalisation, c’est-à-dire vérifier l’intégration du candidat » (Etat de Fribourg 2013 : 35-36). Notons qu’avec l’entrée en vigueur de la nLN, le niveau de langue doit être établi en amont et ne devrait donc, en principe, pas faire l’objet d’une évaluation lors de l’audition (art. 6 OLN). La familiarisation avec les conditions de vie en Suisse peut elle, être évaluée par l’autorité cantonale compétente entre autre pendant l’audition, comme le stipule l’art. 2 al. 2 OLN. Un récent exemple illustre le potentiel impact de l’audition : dans le canton de Vaud, un couple qui avait soumis une demande de naturalisation s’est vu signifier une décision négative. La raison invoquée par les autorités est le rejet manifeste de l’égalité homme-femme, puisqu’à l’occasion de l’audition, les deux conjoints ont refusé de serrer la main aux personnes du sexe opposé et de répondre à leurs questions¹⁴⁴.

8.3.2 Séquence des instances de décision

Les cantons ont été appelés à indiquer dans quel ordre les trois niveaux de l’administration publique, à savoir la commune (1) ; le canton (2) et la Confédération (3) doivent statuer sur une demande de naturalisation. Tableau 9 offre une vue d’ensemble sur la pratique des 25 cantons répondants.

Tableau 9 : Séquence des instances de décision par canton

Séquence	Cantons	Nombre de cantons
1-2-3	AI, GR, VD, ZH	4
1-3-2	AG, AR, BE, BL, BS, FR, GL, JU, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS	17
2-3-1	NE, OW, ZG	3
3-1-2	GE	1

Source : questionnaire.

¹⁴⁴ Voir : <https://www.letemps.ch/suisse/lausanne-refuse-naturaliser-un-couple-bigoterie>, consulté le 14.05.2019.

Si la grande majorité des cantons (21) laisse d'abord la commune (1) statuer, pour passer ensuite le témoin soit au canton (2) soit à la Confédération (3), 3 cantons confient la décision au canton d'abord, puis font suivre le dossier à la Confédération et enfin à la commune. En 2011, 6 cantons laissaient d'abord la Confédération se prononcer, suivie par la commune, pour finir par le canton (séquence dite « traditionnelle »). Cette configuration n'existe plus que dans un canton en 2016/2017 (GE). Aucun canton ne procédait en revanche par l'ordre canton – Confédération – commune. Cette différence est intéressante, car Wichmann et al. (2011) interprétaient le fait que les communes décident systématiquement avant les cantons par une prépondérance de cet échelon dans la procédure de naturalisation. Dans cette perspective, on assisterait donc à une assise plus ferme des cantons par rapport aux communes, dans les trois cantons concernés, à savoir NE, OW et ZG. Enfin, relevons qu'une comparaison de la séquence avec les issues des demandes de naturalisation dans chaque canton n'a pas permis de conclure à une incidence positive ou négative sur le taux de naturalisation.

8.3.3 Organes décisionnels

Les cantons comme les communes sont appelés à se prononcer, selon un ordre défini, sur les demandes de naturalisation ordinaire. L'art. 15a al. 2 LN stipule que le droit cantonal peut « prévoir qu'une demande de naturalisation soit soumise au vote de l'assemblée communale ». Tant à l'échelon cantonal que communal, deux instances distinctes – soit l'organe législatif, soit l'organe exécutif – peuvent ainsi être amenés à se prononcer. Selon Gutzwiller (2016 : 50), l'attribution de la tâche au législatif ou à l'exécutif est le reflet d'une conception de la naturalisation comme un acte politique, respectivement un acte administratif. A l'échelon cantonal, c'est le plus souvent l'organe exécutif (17) qui décide de l'issue d'une demande de naturalisation (sensiblement le même ordre de grandeur qu'en 2011). A l'échelon communal, la décision appartient à l'exécutif uniquement dans 10 cantons. Les 14 autres cantons se divisent entre ceux qui délèguent ce pouvoir à l'organe législatif et ceux qui connaissent une réglementation variable selon la commune (exécutif *ou* législatif, voir exécutif *et* législatif, dans certains cas difficiles à trancher)¹⁴⁵. Interrogé à ce sujet, un expert estime qu'« on multiplie l'effet de la démocratie directe sur chaque dossier, chaque commune » en laissant à l'organe législatif le pouvoir de trancher ; il va plus loin, jugeant que la « Confédération, en modifiant la loi [nLN] aurait aussi dû exclure le législatif ».

En 2011, les auteur·e·s trouvaient une large symétrie dans la distribution des compétences entre les organes décisionnaires aux niveaux cantonal et communal (Wichmann et al. 2011), ce qui n'est plus le cas actuellement¹⁴⁶. Ainsi, seuls 3 cantons (BL, OW, TI) font aujourd'hui appel au législatif tant au niveau cantonal que communal. Notons enfin qu'on ne trouve pas de corrélation évidente entre la proportion de décisions positives délivrées par canton et la nature de l'organe décisionnaire aux échelons communaux et cantonaux.

8.3.4 Séparation des dossiers

La plupart des cantons (22) permettent de séparer une demande de naturalisation familiale, de sorte que les membres remplissant les conditions puissent obtenir la nationalité suisse indépendamment des autres membres ne remplissant pas les exigences. 3 cantons ne proposent pas cette option (AI, NE¹⁴⁷, NW). Par ailleurs, en

¹⁴⁵ Un canton indique à ce titre une pratique particulière, puisque les demandes de naturalisation déposées par des adultes sont soumises au vote (législatif, assemblée communale), alors que la décision concernant les requêtes (individuelles) émanant de mineur·e·s appartient à l'organe exécutif (conseil communal). D'un point de vue critique, on pourrait se demander si cette pratique vise implicitement à préserver les mineur·e·s de l'arbitraire ou de la « tyrannie de la majorité » (Wichmann et al. 2011 : 55) d'un vote.

¹⁴⁶ Ainsi, 8 cantons font appel à l'organe exécutif à l'échelon cantonal, mais au législatif, voir à une combinaison des deux, à l'échelon communal. Inversement, 4 cantons demandent à l'organe législatif de statuer au niveau du canton, mais à l'exécutif ou une combinaison des deux, au niveau communal.

¹⁴⁷ NE précise à ce titre que la décision est certes rendue indivisément, mais que la personne qui ne remplirait pas les conditions en est avisée et peut se retirer de la procédure afin de permettre la naturalisation des autres membres de la famille.

2011 le canton de NE prévoyait encore la possibilité de séparer une demande familiale, au contraire de FR et NW. Une experte rappelle à ce sujet que la naturalisation est une démarche fondamentalement individuelle qui relève de la responsabilité de chacun et ne doit pas impliquer une *Sippenhaft*¹⁴⁸. A ce titre, la possibilité même de déposer une demande familiale pourrait être remise en question.

8.3.5 Age minimal pour le dépôt d'une demande

Selon le droit fédéral, les enfants mineurs du/de la requérant·e sont en principe compris dans sa naturalisation (art. 33 LN). Pour une demande de naturalisation indépendante, l'âge minimal d'enfants mineurs est spécifié dans 7 cantons. 4 d'entre eux exigent que la personne requérante ait *a minima* 15 respectivement 16 ans (AI, GL, JU, SO). Les 18 autres cantons ne fixent pas de limite d'âge minimal, s'en tenant à celui qui découle du droit fédéral : à l'âge de 11 ans un enfant qui aurait résidé dès sa première année en Suisse aura rempli de fait les années de résidence nécessaires¹⁴⁹. Cette question de l'âge, et plus largement de la naturalisation autonome de l'enfant, en soulève d'autres : un canton a par ex. décidé de clore les dossiers en cours d'enfants dont les parents sont sous la menace de voir leur permis de séjour retiré ou non renouvelé, afin de ne pas fournir à ces derniers un motif pour rester en Suisse. La régularité de cette démarche est discutable et l'expert ayant témoigné de ce cas estime que ces décisions risquent d'être frappées de recours.

8.4 Conditions formelles

Les candidat·e·s à la naturalisation doivent remplir certaines conditions au moment du dépôt de la demande, faute de quoi celle-ci peut être considérée irrecevable par l'autorité en charge (commune ou canton). Pour déposer une demande, les candidat·e·s doivent présenter un permis de séjour, prouver une durée minimale du séjour en Suisse, s'acquitter d'émoluments et verser un nombre plus ou moins important de pièces au dossier, selon les exigences de l'autorité en charge.

8.4.1 Documents requis au dépôt de la demande

Le *screening* est un tri préalable à l'entrée en matière sur une demande de naturalisation qui permet aux instances concernées de se prémunir contre des demandes de naturalisation sans chance réaliste d'aboutir. Le cas échéant, le canton ou la commune déconseillera aux candidat·e·s de déposer une demande. De fait, il n'existe pas de données chiffrées quant au nombre de dossiers ainsi écartés, avant même le dépôt officiel de la demande. Dans le questionnaire, les cantons ont été priés d'indiquer quels documents ils exigent à ce stade préliminaire. Les quatre pièces demandées par la plupart des cantons sont l'extrait du registre d'état civil (22 cantons) l'extrait du registre des poursuites (21) l'extrait du casier judiciaire (21) et attestation des autorités fiscales (18)¹⁵⁰. On remarque que la probité financière et judiciaire fait l'objet d'une attention particulière à ce stade. Il s'agit en effet de critères facilement objectivables. Près de la moitié des cantons demandent une attestation des connaissances de langue (12). En outre, 5 cantons réclament une lettre de motivation (FR, NE, NW, SO, ZH), une pièce non pas officielle comme les précédentes, mais à caractère subjectif.

¹⁴⁸ Le terme de *Sippenhaft* se réfère au fait que les membres d'une famille (nucléaire) soient tenus solidairement pour responsables des actes d'un parent. En d'autres termes, la non-éligibilité à la nationalité suisse d'une seule personne entrainerait dans ce cas celle de ses proches, dans le cadre d'une demande familiale.

¹⁴⁹ 12 années de résidence, sachant que les années passées en Suisse de l'âge de 10 à 20 ans comptent double (conditions de résidence, art 15 al. 2 LN). Avec la nLN les années de résidence exigées passent à 10 et ce sont les années passées en Suisse entre l'âge de 8 et 18 ans qui comptent double ; de fait, l'âge minimal pour déposer une demande autonome s'abaisse à 9 ans.

¹⁵⁰ L'entrée en vigueur de la nLN s'accompagne selon les expert·e·s d'une rationalisation du travail administratif : le personnel ne pourra pas s'acquitter de toutes les tâches additionnelles qu'entraîne la nLN sans mettre plus fortement à contribution les candidat·e·s qui vont devoir constituer des dossiers toujours plus volumineux et complexes.

Les cantons demandant le plus de pièces en amont de la procédure sont BE, SG, SO, SZ et UR (huit pièces), alors que BL n'en demande que deux. L'on observe par ailleurs que les cantons où le dépôt se fait auprès de l'autorité cantonale s'avèrent moins exigeants que ceux où les communes reçoivent en premier les demandes.

L'étude de Wichmann et al. (2011) établissait uniquement si oui ou non les cantons procédaient à ce *screening* : seule une minorité d'entre eux y avait alors recours. Ceci peut indiquer une précaution accrue des cantons dans le but de réduire le nombre de demandes retirées, suspendues ou à l'issue négative. Certains cantons comme SO prononçaient à l'époque un nombre de suspensions très élevé proportionnellement au nombre total de demandes (150/877 en 2010), alors qu'aujourd'hui ce chiffre est proche de zéro (1/386 en 2017)¹⁵¹. En effet, l'analyse statistique indique (avec une incertitude due au faible nombre d'observations) une relation positive entre un nombre réduit de documents collectés en amont de la procédure et une proportion élevée de suspensions et de retraits.

8.4.2 Permis de séjour

Au moment de référence de la présente étude (2017), 12 années de résidence en Suisse sont exigées pour pouvoir prétendre à la nationalité (art 15 al. 1 LN). Dans les dispositions communes de la LN, l'art. 36 al. 1 spécifie que la résidence est « pour l'étranger, la présence en Suisse conforme aux dispositions légales sur la police des étrangers ». Partant, le temps de séjour sous tous les types de permis est en principe admis pour le calcul de la durée du séjour. En pratique, plusieurs cantons exercent leur droit de fixer des exigences supérieures, comme l'illustre le tableau en Annexe 5.

Seule une petite moitié des cantons (11) tient compte de l'intégralité du parcours migratoire (y compris procédure d'asile). Tous les cantons comptabilisent le séjour sous permis C et B (*idem* en 2011), 8 cantons ne prennent pas en compte le permis N et 5 font de même avec le permis F (GR, NW, SZ, UR, VS). GR, SZ et UR prennent en compte moins de quatre types de permis. Avec l'entrée en force de la nLN, le permis N ne pourra plus être comptabilisé¹⁵² et la durée du séjour avec une admission provisoire (permis F) ne comptera que pour moitié. Comme le souligne von Rütte (2018 : 72), les personnes venues en Suisse par le biais de l'asile seront donc nettement désavantagées¹⁵³. Quant à la possession d'une autorisation d'établissement (C) au moment du dépôt de la demande, seuls BE et SG appliquaient déjà en 2017 cette exigence, désormais inscrite dans la loi (art. 9 al. 4 nLN).

8.4.3 Durée du séjour (2017/2018)

La question de la durée du séjour dans le canton qui, en filigrane, interroge « la prééminence accordée à l'enracinement local par rapport à l'attachement national » (Wichmann et al. 2011 : 52), a été posée dans la présente enquête, ici exceptionnellement pour 2017 et 2018, donc avant et après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Le tableau en Annexe 6 illustre la pratique cantonale et son évolution.

En 2017, 11 cantons exigeaient moins de cinq ans de séjour dans le canton pour prétendre déposer une demande de naturalisation (deux années étant le minimum). 9 autres préconisaient cinq ans de séjour. Les 5 cantons restants (GL, GR, NW, SG, SO) demandent six années de séjour ou davantage, NW et SG étant les plus exigeants à cet égard (huit et douze ans).

¹⁵¹ Pas de données équivalentes disponibles pour tous les cantons.

¹⁵² A l'instar du permis L.

¹⁵³ A ce jour, une procédure d'asile, du dépôt de la demande à son aboutissement, dure souvent plusieurs années. Néanmoins, la restructuration du domaine de l'asile mise en œuvre dès mars 2019, prévoit une accélération significative de la procédure : celle-ci ne devrait plus excéder une année.

En 2018, la nouvelle loi fédérale exige un total de 10 ans de séjour en Suisse (art. 9 al. 2 nLN), précisant que la législation cantonale doit prévoir une durée de séjour minimale de deux à cinq ans dans le canton (art. 18 al. 1). Pour se mettre en conformité, certains cantons ont dû revoir à la baisse leurs exigences. SO va même un peu au-delà, passant de six à quatre ans. NE et VD baissent aussi d'une année (trois à deux ans), alors qu'ils figuraient déjà en 2017 parmi les moins attachés à l'enracinement local. A noter que les cantons romands se situent tous en-deçà de cinq ans – avant et après le changement de loi – sauf VS (cinq ans). En comparant la pratique cantonale en 2017 à celle observée en 2011, on constate qu'elle se caractérise dans les deux cas par une grande disparité des exigences, témoignant de la volonté des cantons d'exploiter leurs marges de manœuvre. Les exigences en termes de durée de séjour n'ont donc pas fait l'objet d'une harmonisation spontanée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2018.

Concernant la durée de séjour requise dans les communes, on note tout d'abord que 15 cantons donnent des directives aux communes à ce propos en 2017 contre 18 en 2018, OW, BE et ZH ayant entretemps également introduit cette pratique. 4 cantons indiquent aux communes une fourchette (durée de séjour minimale et maximale) en 2017, 3 en 2018. 5 cantons (AI, BS, GE, NE, OW) ne donnent pas de directives aux communes à cet égard en 2017, contre 4 en 2018. Les plus longues durées de séjour exigées par une commune en 2017 s'observent dans les cantons de ZH et GR avec respectivement 15 et 12 années. Le cas de ZH illustre le fait que la LN ne fixait alors pas de limite, mais une durée minimale de séjour en Suisse, que les communes (si le canton leur en laisse l'autonomie) sont libres d'outrepasser (Gutzwiller 2016 : 44). Dans 18 autres cantons, la durée de séjour exigée dans les communes se situe entre zéro (GE, VD qui renoncent complètement à faire de l'acquisition de la nationalité une affaire locale) et cinq ans, une durée pénalisant moins la mobilité intra- voir intercantonale. En 2018, les écarts entre cantons s'atténuent suite au nouveau maximum légal de cinq ans (nLN).

8.4.4 Emoluments

Les trois niveaux de l'administration publique impliqués dans la procédure de naturalisation peuvent prélever des émoluments dans le cadre de la procédure de naturalisation. La majorité des cantons prélève des émoluments forfaitaires pour les frais de procédure (17). La somme exigée à ce titre est très variable selon les cantons : pour une personne seule, majeure avec activité lucrative, le montant porte de 300 CHF (VS) à 1'100 CHF (BE), voir 1'370 CHF (NE, mais dans certains cas seulement). Le montant moyen au niveau cantonal s'élève à 734 CHF. En outre, 8 cantons ne prévoient pas de forfaits mais adaptent les émoluments en fonction du travail effectif : la somme minimale demandée pour une personne seule, majeure avec activité lucrative varie de 200 CHF (SO) à 1'200 CHF (FR).

Au niveau communal aussi, la pratique diffère : 7 cantons fixent une limite supérieure et inférieure que les communes n'ont pas le droit de dépasser alors que 3 cantons imposent un montant exact aux communes (AG, NE, SH). 12 autres cantons ne donnent aucune directive en la matière. Les émoluments maximaux prélevés dans les communes s'étendent de 0 CHF (AI, où un paiement unique se fait au canton) à 4'500 CHF (SO)¹⁵⁴. Cette fourchette toujours assez large surprend certains experts interrogés, qui estiment qu'une limite supérieure devrait être fixée de manière définitive. Toutefois, un autre expert assure que la Confédération peut difficilement se mêler de la question des émoluments étant donné que les conditions salariales notamment ne

¹⁵⁴ Cette somme est difficilement appréhendable puisqu'en vertu du principe de couverture des frais effectifs, la Confédération, les cantons et les communes ne peuvent pas exiger des montants supérieurs aux frais engendrés par le travail engagé et n'ont donc pas le droit de générer des bénéfices par la naturalisation. Jusqu'au 1^{er} janvier 2006, en particuliers les communes pratiquaient en effet une forme de « taxe de naturalisation » (frais en fonction des revenus des candidat·e·s) ayant donné naissance au terme évocateur d'« *Einbürgerungseinkauf* » (Gutzwiller 2016 : 49).

sont pas les mêmes selon les régions. L'objectif serait donc plutôt de ramener les émoluments à un seuil raisonnable, ce qui semble être le cas presque partout aujourd'hui.

Enfin, pour faire écho aux conclusions de l'étude de 2011 qui assimilait la détermination des émoluments par les communes à une confirmation de leur poids dans la procédure de naturalisation, on notera que le nombre de cantons laissant cette autonomie aux communes est passé de 18 en 2011 à 12 actuellement. Les efforts d'harmonisation entrepris au niveau fédéral semblent donc induire une pratique analogue au niveau communal. Pourtant, en tout état de cause, on ne saurait prédire actuellement avec exactitude combien une naturalisation coûtera à un·e candidat·e lambda : trop de paramètres – et notamment l'autonomie laissée aux communes en la matière – interviennent. Certains expert·e·s estiment qu'il y aurait là matière à investiguer davantage dans le cadre de recherches futures.

8.5 Conditions matérielles

Parmi les conditions matérielles que les candidat·e·s à la naturalisation doivent remplir pour acquérir la nationalité, on retrouve celles qui « attestent de son aptitude à devenir suisse du fait de son intégration » (critères tels que le niveau de langue, mais aussi le respect de l'ordre juridique et la participation à la vie économique) et celles témoignant « de sa familiarisation avec les conditions de vie en Suisse » (dont l'évaluation passe désormais souvent par un test de naturalisation) (Gutzwiller 2016 : 29).

8.5.1 Respect de l'ordre juridique

Selon l'art. 14 let. c LN les candidat·e·s à la naturalisation ne doivent en principe avoir commis aucune infraction pénale ni être sous le coup d'une procédure pénale pendante. Du moins, leur casier judiciaire doit être vierge d'une inscription significative (Gutzwiller 2016 : 30). En effet 11 cantons déclarent que la naturalisation peut être possible malgré une inscription figurant sur l'extrait ordinaire du casier judiciaire, s'il s'agit d'un délit mineur, sanctionné par des peines allant, selon les cantons, de 10 à 30 jours amendes maximum. En revanche un délit même mineur rend la naturalisation impossible dans 14 cantons¹⁵⁵.

8.5.2 Indépendance financière

Le critère de la participation à la vie économique figure dans la nLN (art. 12 let. d) et est spécifiée dans l'OLN (art. 7 al. 1). Or, il n'était pas encore au nombre des exigences fixées dans la LN en vigueur en 2017. Cependant, la capacité des candidat·e·s à subvenir à leurs besoins et leur indépendance de l'aide sociale fait depuis longtemps l'objet de vérifications dans le cadre de la procédure de naturalisation (Gutzwiller 2016 : 36). Bon nombre de cantons prévoient cependant d'exempter certaines catégories de personnes (voir chapitre 8.5.5) : 11 cantons libèrent ainsi les personnes en formation (initiale)¹⁵⁶, 4 libèrent les femmes resp. hommes au foyer et 3 les familles monoparentales (GL, LU, VD). 8 cantons indiquent n'exempter aucune de ces catégories de personnes et seul LU exempte les 3 catégories citées de cette obligation. BL, FR et NE précisent en outre que la dépendance à l'aide sociale ou l'assurance chômage ne sont pas des critères d'exclusion a priori de la naturalisation. Enfin, 2 cantons (AG, VS) ne peuvent se prononcer, car cette question relève de la compétence communale.

La période avant le dépôt de la demande de naturalisation durant laquelle les candidat·e·s ne doivent pas avoir perçu d'aide sociale (non-remboursée) varie nettement, comme l'illustre le Tableau 10.

¹⁵⁵ En 2011, 5 cantons n'exigeaient pas de casier judiciaire vierge pour des délits sanctionnés de 10 jours amendes maximum, et 10 cantons pouvaient envisager de poursuivre la procédure de naturalisation en cas de délits par négligence.

¹⁵⁶ Dans la nLN (art. 12 let. d), la formation est désormais retenue comme un critère d'intégration.

Tableau 10 : Période requise par le canton sans perception d'aide sociale, avant le dépôt de la demande de naturalisation

	2017	2018
< 2 ans	5	0
2-3 ans	1	9 (3 ans ¹⁵⁷)
> 3 ans	8	13
Pas de période/au cas par cas	9	0

Source : questionnaire.

Les 5 cantons les moins exigeants étaient, en 2017, GE, SH, SO, VD et ZG (moins de deux ans). Depuis 2018, ces cantons sont tous passés au nouveau minimum légal de trois ans (art. 7 al. 3 OLN) ou même au-delà dans le cas de SH. 3 cantons demandaient en 2017 deux à trois ans et là aussi on constate un durcissement de la pratique en 2018. 8 cantons exigeaient plus de trois ans en 2017 (5 demandant cinq ans, et BE et GR même dix ans). Parmi ceux-là, SG et AI exigent en outre le remboursement des sommes perçues. En 2018, ces cantons ont une pratique similaire. SG est le seul à revoir ses exigences à la baisse en 2018 (trois ans).

En comparaison avec 2011 où seulement 7 cantons tenaient compte de la perception d'aide sociale les années précédant le dépôt de la demande de naturalisation, on constate également une progression : en 2017, 15 cantons faisaient de cet élément un critère de rejet de la demande de naturalisation et en 2018, après le changement de loi (art 7 al. 3 OLN), 24 cantons exigent que les candidat·e·s soient indépendants au minimum depuis trois ans (1 canton ne répond pas).

Finalement, 15 cantons indiquent que le délai de carence (durant lequel une personne ne peut déposer une demande de naturalisation en raison de la perception d'aide sociale) est caduc si la personne requérante rembourse l'aide sociale perçue, ceci rendant la naturalisation possible. 3 cantons n'offrent pas cette possibilité aux candidat·e·s (NE, SO, UR qui précise un changement de pratique à compter du 1.1.2018). 3 cantons renoncent à fixer un délai de carence (le remboursement n'est donc pas nécessaire) et 3 autres indiquent que la pratique varie de commune en commune.

8.5.3 Compétences de langue (2017/2018)

L'art. 14 let. a LN indique que pour « s'assurer de l'aptitude d'un requérant à la naturalisation », celui-ci doit s'être « intégré dans la communauté suisse ». La nLN affûte ce propos et stipule que l'intégration se manifeste – entre autres – « par l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit » (art 12 let. c nLN). En 2017, 11 cantons n'avaient pas de norme explicite concernant les compétences de langue orales dans la (ou les) langue(s) cantonale(s). En 2018, 5 cantons sont encore dans ce cas (AG, AR, JU, VS, ZG), ce qui signifie en l'espèce qu'ils se conforment à la nouvelle norme minimale fédérale, à savoir A2¹⁵⁸ à l'écrit et B1 à l'oral. Le résultat de 2017 (avant l'entrée en vigueur de la nLN) surprend à l'aune de la situation

¹⁵⁷ Selon l'art. 7 al. 3 OLN : « Quiconque perçoit une aide sociale dans les trois années précédant le dépôt de sa demande ou pendant sa procédure de naturalisation ne remplit pas les exigences relatives à la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation, sauf si l'aide sociale perçue est intégralement remboursée ». Sous cet éclairage, il faut donc lire la réponse des 9 cantons ayant choisi la catégorie 2-3 ans en 2018 comme signifiant trois ans révolus.

¹⁵⁸ Classification selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL).

en 2011, où seuls 5 cantons n’avaient pas de norme, d’autant plus que les auteur·e·s soulignaient à l’époque un arrêt récent du Tribunal fédéral préconisant la définition commune d’un niveau de langue exigé.

Tendanciellement, le niveau de langue oral le plus souvent exigé, tant en 2017 qu’en 2018, est le niveau B1 (idem en 2011). Seuls SZ et NW vont au-delà en exigeant le niveau B2 en 2018¹⁵⁹. 3 cantons romands (FR, GE, NE) demandaient moins en 2017 (A1 ou A2), mais s’alignent sur B1 en 2018. En conformité avec la nouvelle loi (art. 6 al. 1 OLN) 6 cantons requièrent désormais, en plus des connaissances orales au niveau B1, des compétences *écrites* au niveau A2.

Tableau 11 : Norme cantonale explicite concernant le niveau de langue (oral) exigé

Niveau de langue	2017	2018
Aucune	11	5
A1	1	0
A2	2	0
B1	9	0
A2 écrit/ B1 oral	1	18
B2	1	2

Source : questionnaire.

En cas d’insuffisance des compétences de langue constatée en cours de procédure (test de langue ou audition), 11 cantons déclarent pouvoir refuser la demande alors que 10 autres privilégient la suspension de la demande dans ce cas de figure. 5 cantons connaissent les deux possibilités et décident au cas par cas, selon l’ampleur du manque de connaissances. Ces résultats sont sensiblement les mêmes qu’en 2011.

Questionnés sur l’importance relative des divers critères dans la procédure de naturalisation de leur canton¹⁶⁰, il apparaît que les connaissances linguistiques sont dans l’ensemble jugés plus importants que la capacité à subvenir à ses besoins matériels. Les connaissances sur la vie en Suisse (voir ci-après) et la participation à la vie sociale et culturelle arrivent en troisième et quatrième position¹⁶¹.

8.5.4 Test de naturalisation (2017/2018)

Le même art. 14 let. b LN expose que « l’aptitude d’un requérant à la naturalisation » se mesure également à son accoutumance « au mode de vie et aux usages suisses ». La nLN parle de familiarisation « avec les conditions de vie en Suisse » (art. 11 let. b). Pour évaluer cette accoutumance, 8 cantons exigent la réussite d’un test de naturalisation avant le dépôt de la demande de naturalisation. Dans 3 cantons, ce test se fait pendant la procédure. Enfin, les 14 cantons restants ne prévoient pas de test de naturalisation. En 2011, la plupart des cantons s’appuyaient sur un entretien informel pour évaluer le degré de connaissances civiques.

Si une insuffisance des connaissances à propos des conditions de vie en Suisse est constatée en cours de procédure, 11 cantons (12 en 2011) tendent à refuser la demande de naturalisation (resp. ne pas ouvrir la procédure

¹⁵⁹ SZ l’exigeait déjà en 2017. Le canton TG – qui n’a pas répondu au questionnaire – est le troisième canton suisse à exiger le niveau B2 en 2018.

¹⁶⁰ Selon le schéma suivant : plus important (que les autres critères) = 2, aussi important = 1, moins important = 0.

¹⁶¹ Plusieurs cantons ne souhaitent pas hiérarchiser les critères et estiment que l’impression générale est déterminante pour l’issue des demandes de naturalisation

si le test se fait en amont du dépôt), alors que 9 privilégient sa suspension. FR et NE incitent les candidat·e·s concernés à retirer leur demande, tandis que TI et ZH indiquent que les tests de naturalisation et l'appréciation du « niveau » d'intégration se fait à l'échelon communal et non cantonal.

De manière général, les exigences relatives aux conditions matérielles et, plus particulièrement, les critères subjectifs tels que les connaissances des conditions de vie en Suisse dont doivent attester les candidat·e·s à la nationalité suisse, peuvent être à l'origine de décisions litigieuses. Les recours intentés contre des décisions de naturalisation négatives sont parfois portés jusqu'à la plus haute instance juridique suisse (Tribunal fédéral). Les deux exemples suivants montrent que les décisions de naturalisation peuvent en partie être fait de motifs directement ou indirectement discriminatoires, impropres à la procédure. Dans un premier cas cité à titre d'exemple, l'Arrêt du Tribunal fédéral 1D/ 2/2017 du 22 mars 2017 rappelle les faits suivants :

« Le Tribunal cantonal a encore retenu que le recourant ne connaissait aucune rivière suisse ou valaisanne, classant d'ailleurs le lac Léman dans cette catégorie. Enfin, l'instance précédente a jugé qu'il était totalement inconcevable qu'un candidat à la naturalisation domicilié en Valais puisse, à la question de savoir s'il connaissait des montagnes suisses, répondre l'Everest et le Mont-Blanc, sans citer au moins le Cervin qui est l'une des "montagnes notoirement les plus connues du monde ».

La naturalisation a été refusée au candidat, qui a recouru contre cette décision et finalement obtenu gain de cause devant le Tribunal fédéral. En effet, des indices objectifs permettent de penser qu'il présente une bonne intégration : il parle parfaitement le français, travaille à l'entière satisfaction de son employeur, joue au football dans le club local et fréquente la maison pour jeunes de sa commune.

D'autres cas similaires ont reçu un certain écho dans les médias, comme celui d'une jeune femme turque, dont la demande de naturalisation a été retoquée par sa commune sous prétexte qu'elle n'a pas invoqué le « bon » sport national (ski au lieu de hornuss) et qu'elle ne connaissait pas tous les points de recyclage de la localité, ni ses commerces. La jeune femme, qui a par ailleurs effectué sa scolarité en Suisse, possède un diplôme supérieur et un emploi stable, a gagné son recours et obtenu en définitive la nationalité suisse. Dans ces deux cas, il semble que trop de poids ait été accordé à des éléments accessoires au regard de dossiers par ailleurs globalement solides, mais perçus comme des lacunes dans les biographies des candidat·e·s concernés.

8.5.5 Exemptions de tests de langue et de connaissances civiques

Les cantons peuvent accorder des *exemptions* à certaines catégories de personnes (qui sont à distinguer des *dispenses* traitées sous chapitre 8.6.1¹⁶². Ainsi, peuvent être exemptées de l'examen de leurs connaissances linguistiques et civiques les (catégories de) personnes suivantes : analphabètes, dyslexiques, personnes avec handicap psychique ou mental, personnes avec handicap physique rendant l'apprentissage difficile¹⁶³. Une nouvelle fois, les cantons usent de la marge d'appréciation qui leur est laissée, ce qui se traduit par des pratiques très disparates, comme le montre le Tableau 12.

¹⁶² L'*exemption*, systématique ou non, concerne les (catégories de) personnes dont on peut considérer qu'elles ne sont pas en mesure de répondre (pleinement) aux exigences de la loi, du fait d'une fragilité physique, mentale, cognitive ou de circonstances personnelles les rendant vulnérables (par exemple, famille monoparentale, voir chapitre 8.5.2). A l'inverse, la *dispense* (voir chapitre 8.6.1) est accordée aux (catégories de) personnes dont certains aspects biographiques permettent de supposer que les critères linguistiques et de connaissances civiques sont de toute évidence remplis (par exemple personnes nées en Suisse). Cette distinction lexicale souligne deux situations de départ fondamentalement différentes.

¹⁶³ En 2017, ici année de référence, la loi fédérale ne faisait pas mention de catégories pouvant bénéficier d'une exemption alors que la nLN, les nomme (art. 12 al. 2 nLN).

Tableau 12 : Nombre de catégories de personnes exemptées des tests de langue et de connaissances civiques par canton

Nb. de catégories	Cantons	Total cantons
0	AG, NW, OW, SZ, TI	5
1	JU, GL, GR, NE, UR	5
2	BS, FR, VD, VS, ZG	5
3	AI, AR, BE, BL, SO, ZH	6
4	GE, LU, SG, SH	4

Source : questionnaire.

AG, NW, OW, SZ et TI n'exemptent aucune catégorie de personnes a priori, mais statuent en fonction des situations individuelles, privilégiant ainsi une considération globale plutôt qu'une catégorisation a priori. Par ailleurs, 7 cantons précisent que l'exemption n'est possible que sur présentation d'un certificat médical. Les catégories exemptées par le plus grand nombre de cantons sont celles des personnes avec handicap psychique ou mental (18), suivie des personnes avec handicap physique rendant l'apprentissage difficile (12). A l'inverse, les analphabètes et les dyslexiques ne bénéficient d'une exemption que dans 7, respectivement 8 cantons. On constate qu'un handicap est davantage pris en compte qu'une incapacité imputable à un manque d'apprentissage (analphabétisme) ou une difficulté d'apprentissage de la lecture (dyslexie, pourtant reconnue comme handicap par l'Organisation mondiale de la santé).

8.6 Simplifications de procédure

8.6.1 Dispense de l'obligation de passer des tests

Les simplifications de procédure permettent de dispenser de tests certains groupes de personnes dont on présume qu'ils satisfont les critères linguistiques et présentent les connaissances civiques demandés. Tableau 13 informe du nombre de cantons prononçant des dispenses selon les critères donnés et pour les deux types de tests en 2017.

Concernant la dispense de l'examen de connaissances civiques, on notera que les cantons de NE et VD sont les seuls à l'accorder aux personnes nées en Suisse. SG et VD sont par ailleurs les deux cantons dispensant le plus de groupes (3). A l'autre extrémité du spectre, les cantons ne dispensant personne de cette obligation sont au nombre de 7 (AI, FR, GR, LU, NW, SZ, VS), un chiffre nettement supérieur à celui qui concerne les tests de langue (3). De manière cohérente, on observe une corrélation positive entre le nombre de catégories dispensées dans le cadre d'une simplification de procédure et la proportion de décisions positives de naturalisation délivrées par les cantons.

Tableau 13 : Critères dispensant des tests de langue et de connaissances civiques

Critères de dispense ¹⁶⁴	Test de langue	Test de connaissances civiques
Age ¹⁶⁵	5	13
Naissance CH	1	2
Langue maternelle CH	7	-
Ecole CH (durée min.) ¹⁶⁶	13	7
Formation ter. CH	7	3
Aucun groupe dispensé	3	7
Pas de test	8	-

Source : questionnaire.

8.6.2 Réductions de taxes et de délais de séjour

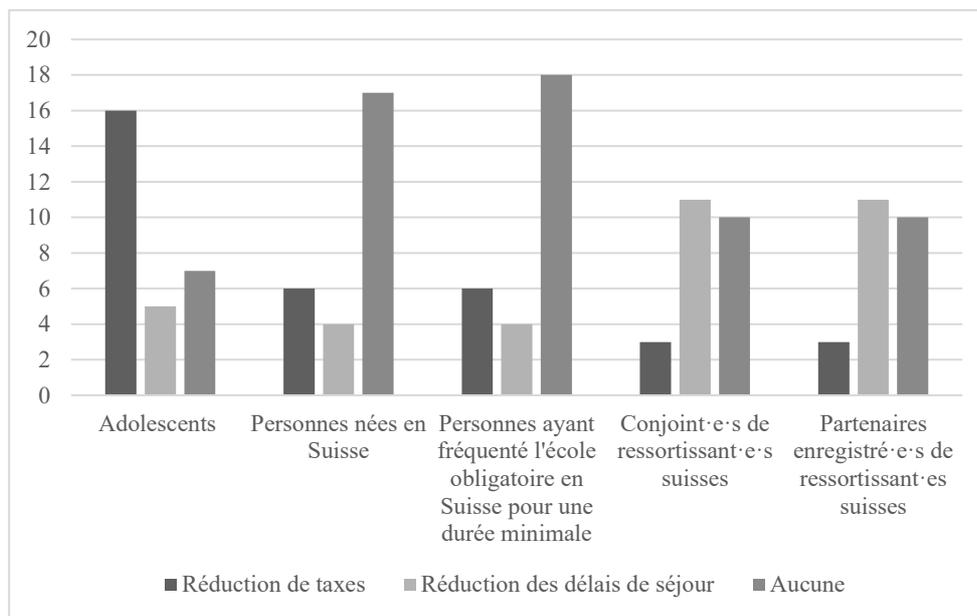
D'autres simplifications peuvent être accordées à certains groupes. En ce qui concerne les jeunes, ces simplifications s'inscrivent dans le cadre du concordat romand conclu par FR, GE, JU, NE, VD ainsi que BE et ZH, visant à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers/étrangères nés en Suisse et y ayant suivi une formation (Fibbi 2019 : 10). On considèrera ici en outre les simplifications accordées selon le statut marital des candidat·e·s (art. 15 al. 4-5 LN sur les conditions de résidence). Figure 4 restitue le type de simplifications de procédure ou dispositions spéciales prévue par groupe (axe horizontal) et le nombre de cantons qui les appliquent (axe vertical).

¹⁶⁴ Le questionnaire offrait les catégories suivantes : adolescents jusqu'à l'âge suivant..., personnes nées en Suisse, personnes parlant comme langue maternelle une langue nationale, personnes ayant fréquenté l'école obligatoire en Suisse pour une durée minimale de..., personnes ayant complété une formation au niveau secondaire II ou au niveau tertiaire, aucun groupe, le test linguistique est obligatoire pour tout le monde, pas de test.

¹⁶⁵ L'âge maximal varie de 8 (OW) à 16 ans (AG, BE, BS, ZH) pour les tests de langue et de 11 à 18 ans pour les tests de connaissances civiques.

¹⁶⁶ La durée minimale de la scolarisation varie entre 3 (par ex. BE, BS) et 9 ans (par ex. BL, NW) pour les tests de langue et entre 3 et 6 ans pour les tests de connaissances civiques.

Figure 4 : Types de simplifications accordés par les cantons selon les groupes éligibles



Source : questionnaire.

Notons finalement que l'âge maximal des adolescent·e·s à bénéficier d'une réduction de taxe varie selon les cantons de 17 (NW) à 25 ans (BE, GE, ZH notamment). Concernant les groupes dont on peut estimer qu'ils sont particulièrement familiers des conditions de vies locales, à savoir les personnes nées en Suisse et les personnes ayant fréquenté l'école obligatoire en Suisse (pour une durée minimale variant de 4,5 à 8 ans), 4 (NE, VD, ZG, ZH) cantons les gratifient des deux types de simplifications/dispositions spéciales.

8.7 L'inclusivité de la pratique cantonale de naturalisation

Les pages qui précèdent décrivent les différences cantonales et communales relatives à la pratique en matière de naturalisation et de l'utilisation des marges de manœuvre laissées par le droit fédéral. Dans cette dernière section, il s'agira de résumer les variations observées dans un indice statistique et d'interpréter celui-ci à la lumière du contexte structurel des cantons.

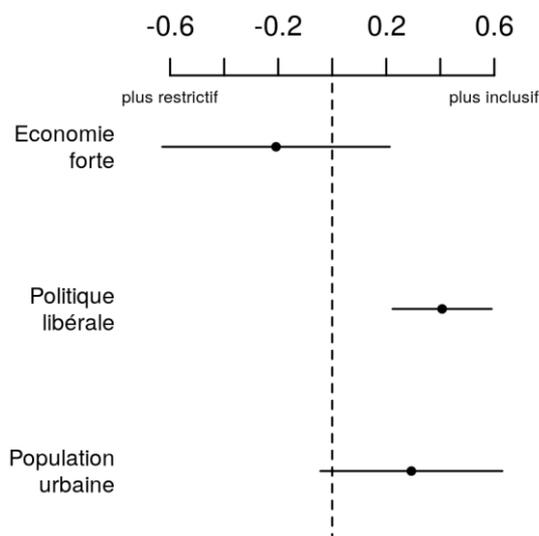
Afin d'obtenir une vision plus globale de la pratique de naturalisation, nous avons – comme pour les autres domaines thématiques – procédé au calcul d'un indice mesurant l'inclusivité de la pratique cantonale. L'inclusivité – par opposition à la restrictivité – est ici comprise comme une politique ou pratique facilitant l'accès de la population étrangère à des droits et des opportunités (faibles exigences et peu d'obstacles, voir chapitre 2.1.1). L'analyse statistique met en évidence un lien (une corrélation) entre les variables du questionnaire naturalisation décrivant, selon le raisonnement logique, l'inclusivité de la pratique cantonale. L'indice ainsi formé tient compte de variables telles que le nombre d'années de résidence exigées dans le canton, les types de permis de séjour pris en compte dans le calcul de la durée de séjour, ou encore l'exigence de passer un test de naturalisation (pour une liste complète, voir Annexe 7). La mesure de l'inclusivité proposée peut être jugée cohérente et significative (Cronbach Alpha¹⁶⁷ = 0,71).

¹⁶⁷ Le test de Cronbach indique la validité d'un indice statistique (cohérence interne) ; plus la valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées entre elles. Une valeur au-dessus de 0.7 est considérée comme indiquant que les variables mesurent le même concept, validant ainsi la robustesse de l'indice statistique.

Afin d'interpréter les valeurs d'indice ainsi obtenues, nous les avons confrontées au contexte structurel des cantons. Ce dernier est saisi à travers trois groupes de variables que sont les indices de population, de politique et d'économie (voir chapitre 2.2.2). Ces trois facteurs contextuels ont été pris en compte dans l'analyse présentée ci-dessous (modèle de régression).

Dans une analyse complémentaire, nous avons également vérifié l'impact éventuel de la région linguistique (cantons romands vs. cantons alémaniques). Il s'avère que la région linguistique n'a à elle seule peu d'effet sur l'inclusivité des pratiques de naturalisation. Autrement dit, on n'observe plus de différences quant à l'inclusivité des pratiques de naturalisation de deux cantons qui seraient identiques du point de vue de leur économie, de leur population et de leur orientation politique et qui se distingueraient uniquement par la région linguistique. Dans la description détaillée présentée dans les sous-chapitres précédents, on relève tout de même des différences au niveau de certaines procédures : ainsi, les cantons romands accordent par ex. tendanciellement plus d'exemptions et de simplifications de procédure que les cantons alémaniques.

Figure 5 : Inclusivité des pratiques dans le domaine de la naturalisation selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95% intervalle de crédibilité ; variable dépendante : indice d'inclusivité naturalisation.

Les différences en termes d'inclusivité s'expliquent en grande partie par les trois autres facteurs contextuels énumérés ci-en-haut. En premier lieu, l'analyse montre que le positionnement des forces politiques du canton affecte l'inclusivité de ses pratiques de naturalisation. Notons à propos de l'indice politique que les cantons romands témoignent globalement d'un positionnement plus libéral face à la migration que les cantons alémaniques (voir Figure 5). Une pratique inclusive en termes de naturalisation est en effet liée à une position libérale (voir chapitre 9.2.4) envers la migration qui se manifeste lors de votations et dans la composition de l'organe législatif. Ce constat va dans le même sens que Helbling (2010) qui constate que les taux de rejets sont plus importants où la population locale défend une conception restrictive de la naturalisation (ou de la citoyenneté).

L'analyse suggère également que la composition de la population des cantons est liée à son inclusivité en termes de naturalisation. Ainsi, une proportion élevée de personnes étrangères et issues de la migration va de

pair avec une pratique inclusive dans le domaine de la naturalisation. Il en va de même pour un taux de chômage élevé. Il s'agit là de caractéristiques typiques d'une population urbaine. Ces éléments confirment donc l'hypothèse selon laquelle les cantons ruraux fixent des critères plus restrictifs¹⁶⁸ (voir chapitre 9.2.2).

Finalement, la dimension économique ne montre pas d'influence nette sur l'inclusivité des pratiques de naturalisation. Sous réserve d'une incertitude de ce résultat, il semble que la prospérité économique d'un canton soit plutôt liée à une pratique restrictive – une tendance qui se vérifie par ailleurs dans d'autres domaines analysés (voir chapitre 9.2.1).

En bref, l'analyse statistique conforte ce que laissait entendre la description des résultats qui précède, à savoir qu'un contexte politique libéral envers la migration favorise des pratiques inclusives en termes de naturalisation, tout comme, dans une moindre mesure, le caractère typiquement urbain de la population cantonale.

8.8 Conclusion

La naturalisation ordinaire reste jusqu'en 2017 (période de référence) un domaine dans lequel les cantons et communes gardent une assez large marge de manœuvre dans la mise en œuvre de la loi fédérale, qui ne fixe généralement qu'un cadre d'exigences minimal. Avec l'entrée en vigueur de la nLN et de l'OLN en 2018, cette marge de manœuvre s'étrécit et les conditions se durcissent dans plusieurs domaines. Ainsi des cantons qui interprétaient certains articles de la LN à l'avantage des candidat·e·s (par exemple s'agissant de la durée de séjour minimale dans le canton ou du type de permis requis au moment du dépôt de la demande), se voient contraints de se conformer à cette ligne plus restrictive. Certains changements sont toutefois en faveur des candidat·e·s.

Globalement, on constate une grande variabilité dans la pratique cantonale tant en 2011 qu'en 2017. Celle-ci s'observe à tous les niveaux examinés dans ce questionnaire : conditions formelles et matérielles, procédure, décisions... Les cantons se montrent par exemple spécialement jaloux de leurs prérogatives en matière de types de permis de séjour comptabilisés dans la durée de séjour : pour 25 cantons répondants, on trouve 12 combinaisons différentes ! Les permis délivrés dans le cadre d'une procédure d'asile (F et à plus forte raison N) polarisent tout particulièrement les cantons entre ceux qui s'appuient sur la notion de résidence selon la LEtr, et de l'autre ceux qui exigent en outre la « stabilité » du séjour.

On ne saurait négliger ici l'échelon communal, car il cristallise peut-être plus encore que celui cantonal la dimension émotionnelle forte de la naturalisation et de ses enjeux. Il s'avère, à titre d'exemple, que les émoluments réclamés aux requérant·e·s (sur base forfaitaire ou en fonction du travail effectif, selon les cantons) varient toujours du simple au triple et même davantage, dans certains cas. « Les communes jouent selon leur propres règles » rapporte un expert, qui souligne en outre des pratiques à première vue désuètes mais néanmoins encore observables dans certaines communes, comme des visites impromptues au domicile des candidat·e·s, en vue de s'assurer de la bonne tenue du ménage. Dans cette diversité des pratiques se manifestent les marges de manœuvre laissées par le fédéralisme d'exécution. Celles-ci vont parfois de pair avec une inégalité des chances d'accès à la (procédure de) naturalisation selon le canton de séjour.

A propos des conditions matérielles à remplir pour la naturalisation (langue, familiarisation avec les conditions de vie en Suisse, indépendance financière et respect de l'ordre juridique), une diversité des pratiques s'observe encore en 2017. A titre d'exemple, citons le fait que certains cantons ne fixent pas de niveau de langue (oral)

¹⁶⁸ Notamment en termes de nombre d'années de résidence, de types de permis de séjour reconnus, de niveau de langue exigé ou encore de perception d'aide sociale non-remboursée.

minimal alors que d'autres exigent un niveau B2. En revanche, la nLN intervenant directement sur ce point entre autres, ces pratiques cantonales sont appelées à converger.

Concernant les statistiques de décision, on notera une évolution par rapport à 2011 : les refus et les suspensions sont en diminution nette. Cet état de fait nous semble imputable à une sélection (*screening*) plus sévère à l'« entrée » (au moment du dépôt de la demande), tendance qui s'est confirmée depuis 2011. En valeurs absolues, on observe des différences assez franches entre le nombre de décisions de naturalisation octroyées en 2016-2017, comparé aux chiffres dont on dispose pour les années de référence 2009-2010 (Wichmann et al. 2011). Ainsi, des cantons comme BE, NE ou SG affichent une baisse indiscutable, difficile à interpréter sans informations supplémentaires, alors qu'AG, LU et VS notamment enregistrent une hausse significative, qui peut éventuellement s'expliquer par la volonté des candidat·e·s à enclencher la procédure avant le changement législatif, potentiellement synonyme de durcissement des conditions d'octroi de la nationalité. « L'intégration, et en particulier la naturalisation, ne sont pas des états de fait 'scientifiquement exacts', cautionnés par la loi, mais sont en réalité des processus 'vivants', mis en branle, régulés, entravés, agis et vécus, subis ou soufferts, par de très nombreuses personnes, dans des postures et des rôles différents ; candidats – ou 'clients' –, employés de l'administration, membres des autorités communales et cantonales, avocats, juges, etc. » (Di Donato et Mahon 2018 : 82).

Di Donato et Mahon nous rappellent très justement pourquoi la naturalisation se prête si bien, et à ce jour encore, à l'interprétation. Ils livrent par là même un argument contrecarrant l'hypothèse selon laquelle la naturalisation – comme d'autres pratiques politiques dans le domaine de la migration – tendrait, sous l'effet d'une juridiciarisation grandissante, à s'uniformiser progressivement. Ainsi, la convergence attendue des politiques cantonales de naturalisation sous l'impulsion de la nLN restera à confirmer au niveau de leur mise en œuvre concrète : des recherches futures permettront d'observer et analyser ces évolutions en cours.

9 Pratiques cantonales dans leur contexte structurel

9.1 Introduction

Les chapitres précédents documentent les pratiques relatives à la politique migratoire dans les domaines de l'asile (accueil), de l'admission, de la naturalisation et de l'encouragement de l'intégration. Ils décrivent les différences inter-cantoniales que l'on y observe. Les variations peuvent être liées à des facteurs contextuels – c'est-à-dire démographiques, économiques et politiques – qui façonnent les cantons.

Dans ce dernier chapitre, nous aimerions examiner ces liens plus en détail. Il s'agira de présenter l'analyse transversale qui considère conjointement et de manière agrégée les résultats relatifs aux divers domaines thématiques. Les pratiques cantonales seront appréciées sous le prisme de leur *inclusivité* et confrontés au contexte structurel dans lequel ils sont enracinés. L'analyse statistique de régression¹⁶⁹ permet de mettre en évidence des liens entre ces deux aspects (pratiques observées et contexte structurel, voir chapitre 2.2.2). Sur cette base, nous pouvons formuler des pistes d'interprétation pour les différences inter-cantoniales constatées. Nous portons donc l'analyse à un niveau de généralisation supérieur, opération qui requiert toujours une certaine prudence scientifique. Malgré le petit nombre d'observations (qui se limite par définition aux 26 cas cantonaux), il est possible de démontrer des liens entre le contexte structurel et l'orientation des pratiques des cantons dans les domaines étudiés.

9.1.1 Indices empiriques

Tout comme celle de Wichmann et al. (2011), la présente étude s'intéresse au caractère inclusif ou restrictif de la politique migratoire des cantons (« indice d'inclusivité »). Selon notre approche – exposée dans le chapitre 2.1.1 – nous qualifions d'inclusive une politique ou pratique qui accorde d'amples possibilités de participation à la population migrante, lui impose peu d'exigences et tend à fixer les obstacles dans l'accès à différents droits (aux prestations, au séjour, à la citoyenneté, etc.) à un niveau relativement bas. En termes de politique d'intégration, cette approche met l'accent sur l'encouragement de l'autonomie et du pouvoir d'agir (*empowerment*). Elle est fondée sur la présomption que les migrant·e·s font spontanément preuve du comportement souhaité (intégration), dans la mesure où des possibilités de participation égales leur sont offertes. Au contraire, nous appréhendons comme restrictive une politique ou pratique basée sur des exigences plus élevées, posant des conditions contraignantes assorties de (menaces de) sanctions en termes de droit au séjour ou de prestations sociales. Cette orientation présuppose que le comportement souhaité ne peut être favorisé que par des incitations (avantages potentiels), un point de vue courant dans la littérature scientifique (Morales et al. 2015 ; Givens et Luedtke 2004).

Notre acception des concepts d'inclusivité et de restrictivité s'appuie largement sur la typologie développée par Lutz (2017). Lutz établit une distinction entre les interventions politiques conçues pour créer des *incitations* d'un côté ou des *opportunités* de l'autre, chaque approche étant fondée sur des hypothèses différentes quant à la causalité d'une intégration réussie¹⁷⁰. L'approche politique fondée sur des mesures incitatives renvoie à notre conception de la restrictivité, alors que celle fondée sur les opportunités renvoie à celle de l'inclusivité.

¹⁶⁹ Le but d'une analyse de régression est de décrire la relation entre plusieurs variables explicatives (facteurs contextuels) et une variable dépendante (inclusivité). Pour plus d'informations voir chapitre 2.2.2.

¹⁷⁰ Selon Lutz (2017), l'approche assimilationniste privilégie les interventions politiques qui visent à renforcer les aspirations individuelles (*aspiration*) par la création d'incitations institutionnelles (*incentives*), et est généralement axée sur l'attrait (*attractiveness*) de l'intégration. L'approche multiculturaliste privilégie les interventions politiques qui visent à accroître les capacités individuelles (*capability*) par la création d'opportunités institutionnelles (*opportunities*), et elle est généralement orientée vers la faisabilité (*feasibility*) de l'intégration.

Pour observer la variabilité des pratiques et mesurer leur inclusivité, cette étude se concentre sur les domaines de la politique migratoire fédérale, dans lesquels les cantons disposent d'une marge de manœuvre au niveau de l'implémentation¹⁷¹. Inversement, les domaines où la loi fédérale laisse peu de marge et où la pratique des cantons serait donc par définition peu variable ne sont, pour précisément cette raison, pas prises en compte dans cette étude.

L'analyse transversale sous le prisme de l'inclusivité relative des pratiques cantonales sera, dans un deuxième temps, complétée par une prise en compte de l'interaction entre le niveau cantonal et communal. Si cette étude n'a pas pu mesurer les variations des pratiques au niveau communal, il a néanmoins été possible d'appréhender le degré d'autonomie que les cantons concèdent à l'échelon communal. Sur la base d'une sélection de variables des différents domaines thématiques, un « indice d'autonomie communale » a pu être développé.

9.1.2 Indices contextuels

Ce chapitre se propose de décrire et d'expliquer les tendances observées en termes d'inclusivité des pratiques cantonales, puis aussi en termes de distribution des marges de manœuvre entre canton et communes. Pour ce faire, nous confrontons l'analyse des pratiques aux contextes structurels des cantons dans lequel ces pratiques émergent et se perpétuent. En effet, une interprétation contextualisée des différences de pratiques observées au niveau régional est vivement encouragée dans la littérature scientifique (voir par ex. Gregurovic et al. 2018), entre-autres pour nuancer la thèse classique des « modèles nationaux de citoyenneté ». Nous montrons en effet que les différences de pratiques s'expliquent en partie par des variables (explicatives) inhérentes au contexte cantonal. Ces variables et indices *contextuels* (mesurant la population, l'économie et l'orientation politique des cantons) sont à distinguer des variables et indices *empiriques* capturant les pratiques cantonales telles qu'elles ont été saisies par le questionnaire et exposées dans les chapitres thématiques.

Pour décrire le contexte structurel des cantons, nous utilisons les variables continues exposées dans les portraits cantonaux¹⁷² sous « Chiffres clés ». Par une analyse factorielle, elles ont été agrégées dans trois indices contextuels que nous interprétons comme décrivant la *population*¹⁷³ (son caractère typiquement urbain), l'*économie*¹⁷⁴ (croissance, prospérité) et la *politique*¹⁷⁵ (la libéralité des forces politiques envers la migration) (voir chapitre 2.2.2). Les modèles de régression présentés ci-dessous, utilisent ces trois indices comme variables explicatives caractérisant le contexte cantonal.

Afin de vérifier la thèse présumant un lien entre l'inclusivité de la politique migratoire et la région linguistique (Manatschal 2014), nous incluons également cette variable binaire (*région linguistique*) dans l'analyse. En effet, nous ne pouvons considérer ici que la région francophone et celle germanophone. Le Tessin n'a pas pu

¹⁷¹ Tel est entre autres le cas lorsque la loi fédérale se contente de fixer des exigences minimales ou maximales (par ex. : montant *maximal* de l'aide sociale à accorder aux admis provisoires), ou encore quand la loi fédérale formule des recommandations générales à concrétiser par les cantons dans leurs pratiques (par ex. : auditionner *si nécessaire* les enfants de plus de 14 ans dans le cadre des décisions sur le regroupement familial).

¹⁷² Des indications détaillées sur les variables contextuelles se trouvent dans le Glossaire. Voir aussi : <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/portraits-des-cantons>.

¹⁷³ Variables de l'indice démographique : évolution démographique, part de la population étrangère, part de la population issue de la migration, part de la population vivant dans l'espace urbain, taux de naturalisation standardisé, taux de chômage, mariages binationaux, part de la population suisse avec diplôme tertiaire. Selon notre interprétation, une valeur d'indice proche de 1 indique une population typiquement urbaine.

¹⁷⁴ Variables de l'indice économique : PIB par habitant, péréquation financière, revenu médian, coefficient Gini, part de la population étrangère avec diplôme tertiaire. Selon notre interprétation, une valeur d'indice proche de 1 indique une économie prospère.

¹⁷⁵ Variables de l'indice politique : résultats des votations relatifs au thème de la migration, composition de la législative et de l'exécutive. Selon notre interprétation, une valeur d'indice proche de 1 indique une orientation politique libérale par rapport au thème de la migration.

être pris en considération puisqu'une analyse statistiques basée sur une seule observation (un seul canton) ne serait pas valide.

A ce stade, il convient de noter que les trois indices contextuels diffèrent entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. L'indice de population moyen (que nous interprétons comme décrivant l'urbanité) est de 0,62 en Suisse romande et de 0,47 en Suisse alémanique. A propos de l'économie, l'indice moyen s'élève à 0,43 en Suisse romande et à 0,49 en Suisse alémanique, mais l'on observe des variations importantes au sein de chaque région linguistique. L'indice politique est celui qui montre le plus grand écart, s'élevant à 0,82 en Suisse romande et à 0,34 en Suisse alémanique. Pour rappel, cet indice décrit le degré de libéralité du parlement, du gouvernement et des votants d'un canton envers la migration. Ceci corrobore une thèse avancée dans une partie de la littérature de sciences politiques selon laquelle la Suisse romande se caractériserait par une culture politique plus progressiste et libérale, notamment envers la migration, qu'en Suisse alémanique, celle-ci étant davantage conservatrice (voir par ex. : Hermann et Leuthold 2003 ; Bornschier 2010). Or, on note là aussi des différences sensibles entre les cantons d'une même région linguistique. Ainsi, FR et VS paraissent – avec des valeurs respectivement de 0,69 et 0,59 – comme politiquement moins libéraux envers la migration que GE (0,93), VD (0,93) ou NE (0,97). Sur ce même indice politique, TI a tendance à ressembler plus à la Suisse alémanique, avec une valeur de 0,16. Au sein de cette dernière, BS apparaît comme le canton le plus libéral envers la migration (0,76).

Il s'agira donc d'élucider, par l'analyse, lesquelles de ces caractéristiques contextuelles sont les plus explicatives des pratiques cantonales – plus ou moins inclusives – en matière de migration.

9.2 Inclusivité des pratiques cantonales en matière de migration

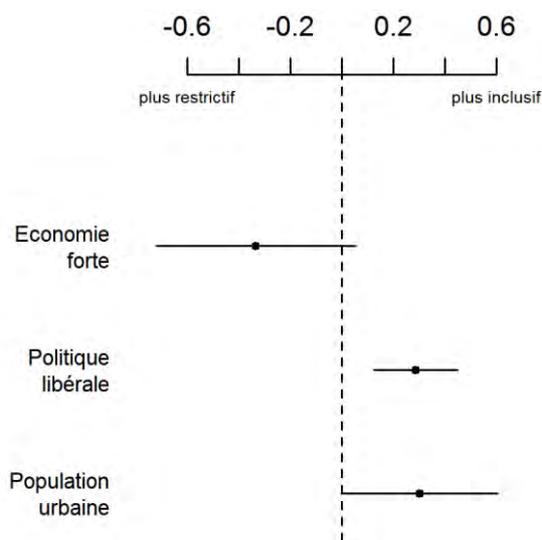
Dans les chapitres thématiques de ce rapport (chapitres 4 à 8), nous décrivons les pratiques cantonales dans les divers domaines et documentons les variations observables. En outre, nous résumons les informations recueillies dans des indices thématiques qui expriment l'orientation (en termes d'inclusivité) de la pratique cantonale dans chacun des domaines. En examinant les relations entre les quatre indices thématiques (intégration, asile, admission et naturalisation), il apparaît qu'ils sont statistiquement corrélés¹⁷⁶. Cela signifie qu'il est possible de voir, à travers ces différents domaines, si un canton se montre plus inclusif ou restrictif de manière générale.

Il est ainsi pertinent de résumer les quatre indices thématiques en un indice global qui mesure l'inclusivité des pratiques cantonales en matière de migration. Ceci dit, l'examen comparatif des variations cantonales des quatre indices thématiques montre que le degré d'inclusivité des cantons peut varier selon les domaines de la politique de migration. Par exemple, le canton de BE se caractérise par une pratique relativement inclusive dans les domaines de l'asile et de l'intégration, mais s'avère plutôt restrictif dans les champs de la naturalisation et de l'admission. A l'inverse, les pratiques du canton de ZG sont beaucoup plus inclusives en matière de naturalisation et d'asile que celles ayant trait à l'admission et l'intégration. En revanche, les cantons de BS et de VD affichent une inclusivité à peu près égale dans les quatre domaines.

En comparant les pratiques cantonales du point de vue de l'inclusivité, il faut dès lors examiner les liens avec le contexte économique, démographique et politique, mais également avec la région linguistique.

¹⁷⁶ Pour le domaine de l'intégration, nous utilisons l'indice empirique réduit, composé de seulement deux variables corrélées positivement avec les autres variables de l'indice d'inclusivité global et non l'indice logique exposé au chapitre 4.4 dont les six variables sont cohérentes à l'interne mais pas par rapport à l'indice global (voir aussi Annexe 7).

Figure 6 : Inclusivité des pratiques selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95% intervalle de crédibilité. Variable dépendante : indice d'inclusivité.

9.2.1 Inclusivité selon le contexte économique

Les études s'intéressant à l'impact potentiel de l'économie sur l'inclusivité des politiques migratoires tendent à constater que la prospérité économique favorise des politiques inclusives (Manatschal et Bernauer 2016) ou alors, dans une perspective plus conjoncturelle, que les politiques tendent vers plus de restrictivité en périodes de dépression économique (Shughart et al. 1986 ; Helbling et Kriesi 2004 ; Koopmans et al. 2012). En supposant qu'une politique migratoire inclusive présente des coûts financiers plus importants qu'une politique restrictive, les résultats de la littérature internationale peuvent être interprétés comme une conséquence des ressources disponibles : ainsi, les pays ou cantons bénéficiant d'une prospérité économique (momentanée) seraient plus enclins à adopter des pratiques inclusives parce qu'ils disposent des ressources nécessaires. Dans le même ordre d'idées, une situation économiquement précaire pourrait induire certaines réserves envers l'accueil de nouveaux arrivants – et ainsi favoriser une politique davantage restrictive.

En considérant le contexte suisse, Wichmann et al. (2011 : 117) n'ont pas trouvé de résultats significatifs quant à l'hypothèse d'un lien entre la situation économique et le degré d'inclusivité d'un canton. Les résultats de la présente étude suggèrent cependant que ce lien existe, à savoir que les cantons économiquement forts tendent à mettre en place une pratique migratoire plus restrictive que les cantons moins prospères (voir point noir à gauche de la ligne verticale dans la Figure 6). Ce constat n'est donc pas en phase avec les tendances observées au niveau II convient dès lors de noter que notre analyse se réfère à un pays économiquement prospère, ce qui vaut également pour l'ensemble de ses cantons. Malgré les variations entre les cantons, on peut supposer que les ressources financières ne devraient pas, *a priori*, faire obstacle à des pratiques inclusives impliquant (supposément) des coûts supérieurs.

En nuanciant la présomption précédemment formulée, notons qu'une politique inclusive ne requiert pas *forcément* plus de ressources financières, notamment lorsqu'elle se concrétise par une réglementation libérale ou des droits accordés (et non par une mesure impliquant directement des frais de mise en œuvre). En outre, le coût d'une politique ou pratique inclusive peut en partie dépendre de la composition de la population migrante accueillie par le canton – potentiellement bénéficiaire des droits et mesures en question. Selon notre indice, la

prospérité économique va de pair avec une part élevée de migrant·e·s avec un diplôme tertiaire. Les cantons aux économies prospères attirent donc visiblement plus de migrant·e·s qualifiés qui disposent généralement de préconditions plus favorables à une rapide intégration au marché du travail (du point de vue de la formation, des connaissances linguistiques et des ressources matérielles). Ainsi, leur intégration professionnelle ne requiert souvent pas de soutien particulier de la part des autorités. Pour intégrer économiquement cette migration qualifiée, les cantons n'ont pas besoin de pratiques particulièrement inclusives, leur prospérité économique et la présence de grandes entreprises constituant à eux seuls des atouts suffisants. Notre résultat résonne ainsi avec celui de Ruhs et Martin (2008 : 249, traduction par les auteur·e·s) qui constatent que « des pays avec des grands nombres de travailleurs·euses migrants faiblement qualifiés leur offrent relativement peu de droits, alors que des petits nombres de migrants sont associés avec plus de droits ».

Poursuivons cette piste explicative du résultat inattendu que la prospérité économique semble, au sein des cantons suisses, favoriser des pratiques plus exigeantes et sélectives en matière de migration. En considérant les différentes variables contextuelles de manière détaillée (et non à travers les trois indices agrégés analysés ci-dessus), on constate que l'indice d'inclusivité est particulièrement impactée par les taux de chômage et d'aide sociale (des personnes nées en Suisse comme des personnes nées hors de Suisse)¹⁷⁷. Plus ces taux sont élevés, plus la politique migratoire affiche une orientation inclusive. Inversement, les cantons aux politiques migratoires restrictives présentent généralement des taux de chômage et d'aide sociale plus bas. Cette observation conforte l'hypothèse précédemment développée selon laquelle des pratiques restrictives tendent à impliquer des obstacles notamment pour les groupes de migrant·e·s peu formés et plus vulnérables et dont l'intégration au marché du travail est moins évidente.

Selon les résultats de notre analyse, une situation économique plus fragile et une forte sollicitation de l'assistance publique par l'ensemble de la population vont donc de pair avec une politique inclusive. Sans présumer du sens de ce lien de causalité, il paraît probable que nous observons ici des orientations politiques divergentes opposant d'un côté des cantons privilégiant un état social fort et une assistance publique soutenue pour les populations défavorisées, et, de l'autre, des cantons accentuant le principe méritocratique et limitant les dépenses de redistribution. Dans cet ordre d'idée, il se pourrait en effet que le taux d'aide sociale et de chômage seraient à interpréter non comme variables explicatives mais comme variables dépendantes, impactées par l'inclusivité de la pratique en matière de migration. Ainsi, certaines analyses d'impact basées sur les données de Manatschal (2013) montrent par exemple qu'une pratique exigeante (« restrictive ») de la part des autorités, impliquant des menaces de sanctions, est surtout efficace dans le domaine de l'intégration au marché du travail, car elle mobilise davantage la responsabilité personnelle des migrant·e·s. Or, elle le serait beaucoup moins dans d'autres domaines tels que l'éducation ou l'engagement dans la société civile, où le principe de l'encouragement – et donc une pratique inclusive – produirait de meilleurs résultats (Manatschal 2015 : 10).

Il s'avère donc que l'inclusivité des pratiques en matière de migration est en lien avec la situation économique d'un canton, mais aussi avec la composition de sa population (migrante). Dans l'analyse factorielle, la variable unique du taux du chômage a en effet été attribuée au facteur que nous interprétons comme décrivant la population et le degré d'urbanité d'un canton : un taux de chômage élevé est ainsi caractéristique des cantons présentant une forte croissance démographique, une population essentiellement urbaine et une importante part de personnes étrangères et issues de la migration.

9.2.2 Inclusivité selon le contexte démographique

Selon la Figure 6, l'inclusivité des pratiques cantonales est corrélée avec le contexte démographique : les cantons ayant une population typiquement urbaine et fortement marquée par la migration ont tendance à privilégier

¹⁷⁷ Le taux d'aide sociale n'est pas pris en compte dans les trois indices contextuels agrégés.

des politiques migratoires inclusives. La corrélation observée est d'une intensité et d'une fiabilité comparable à celle avec le contexte économique, discutée précédemment. Cette observation fait écho aux conclusions de l'étude de Wichmann et al. (2011 : 97), selon lesquelles le degré d'urbanisation explique le mieux les variations en termes d'inclusivité entre les cantons.

L'analyse des variables singulières (agrégées dans l'indice de population) indique une influence particulièrement forte de la proportion de personnes étrangères et issues de la migration, ainsi que du taux de chômage. Cette observation résonne avec la « théorie du contact » remontant à Allport (1954). Selon cette théorie, l'ouverture envers les immigré·e·s s'accroît avec une intensification du contact entre ceux-ci et la population établie (voir aussi Hewstone et Swart 2011). Si une concentration plus importante de personnes migrantes – caractéristique des centres urbains – ne signifie pas forcément un contact accru avec la population établie, elle augmente toutefois les chances de telles rencontres.

Lorsqu'on pense aux grands centres urbains suisses, on remarque que les cantons correspondants sont en général économiquement prospères. Ainsi, il paraît surprenant que la corrélation entre l'inclusivité et le contexte démographique, respectivement économique, soit inversée (l'urbanité favorisant l'inclusivité alors que le contraire est le cas pour la prospérité économique). Soulignons de nouveau que le modèle de régression isole un facteur et décrit son influence (probable) toutes choses égales par ailleurs : entre deux cantons avec un contexte économique (et politique) identiques, celui présentant une population typiquement urbaine tendra à être plus inclusif. D'une manière générale, on peut donc conclure que le caractère cosmopolite et la densité des centres urbains constituent un milieu favorable aux pratiques inclusives.

9.2.3 Inclusivité selon le contexte politique

En dehors des indices économiques et démographiques, l'analyse contextuelle tient compte de l'orientation politique des cantons, plus précisément de la position plus ou moins libérale du parlement, du gouvernement et de l'électorat cantonal envers la thématique de la migration. L'indice politique tel que nous l'avons opérationnalisé paraît donc *a priori* comme étant plus dépendant de l'inclusivité des pratiques cantonales en matière de migration – concept que nous cherchons à expliquer – que les deux autres indices contextuels. Effectivement, l'indice politique révèle le lien le plus fort et le plus assuré avec l'inclusivité, dans le sens attendu : si les forces politiques affichent une attitude libérale envers la migration, le canton a de plus fortes chances d'adopter une pratique inclusive que dans les cantons où le paysage politique est davantage conservateur face à la migration (voir Figure 6). Ce lien persiste également lorsqu'on considère les domaines thématiques séparément : dans chacun des quatre domaines, un contexte politique libéral va de pair avec une pratique inclusive. L'influence du parlement et de l'électorat apparaît comme plus grande que celle du gouvernement.

Cette observation ne surprend guère et confirme une cohérence entre le positionnement politique et la mise en œuvre des politiques migratoires dans les cantons. En considérant séparément les différents sous-domaines de la politique migratoire, l'étude de Wichmann et al. (2011 : 97 et 102) est parvenue à une conclusion similaire¹⁷⁸. La nette cohérence entre l'orientation des forces politiques et l'inclusivité des pratiques relativise la thèse de la « juridiciarisation » souvent promue dans les milieux experts et scientifiques (pas uniquement pour la Suisse). Selon cette thèse, la politique migratoire et sa mise en œuvre sont de plus en plus fortement déterminées par le domaine juridique et judiciaire (voir par ex. Dörrenbächer et Strick 2019 ; Kurt 2017a ; Joppke 2007b). Ceci mènerait à une harmonisation ou une standardisation des pratiques. Alors que cette thèse met notamment en exergue l'influence du droit et de la jurisprudence européens et internationaux, les expert·e·s

¹⁷⁸ Toutefois, le contexte politique n'a pas été saisi par le biais d'un indice agrégé mais par le biais de variables singulières (votations favorables à la migration, force de l'UDC).

en Suisse soulignent également la densité accrue des règlements et lois nationaux, ainsi que le corpus de jurisprudence toujours plus volumineux sous l'effet des nombreux recours dans le domaine du droit des étrangers. L'étude de Wichmann et al. (2011 : 107) ainsi que Fibbi (2012) avaient pronostiqué cette juridiciarisation comme un des facteurs mettant « la souveraineté des cantons en matière de droit de migration sous une pression grandissante », en précisant que l'évolution pourrait tendre vers un transfert de compétences à l'échelon fédéral ou un renforcement de la coopération inter-cantonale.

Sans remettre en cause la thèse même de la juridiciarisation, ses effets méritent d'être analysés de plus près au regard des résultats de cette étude. Dans le cas suisse, l'emprise des règles juridiques et du pouvoir judiciaire semblent particulièrement marqués à propos de la migration issue de l'UE/AELE qui bénéficie de droits plus étendus que celle issue de pays tiers (voir chapitre 7.1). En effet, cette première forme de migration est largement exclue de notre analyse, pour précisément cette raison : les marges de manœuvre légales y sont si étroites que la variabilité des pratiques peut être supposée faible. La présente étude se focalise sur les domaines de la politique migratoire où existe une marge de manœuvre susceptible de produire des pratiques variables. Les pratiques documentées dans ces domaines et synthétisées dans l'indice d'inclusivité témoignent de la volonté des cantons à façonner et orienter *leurs* politiques migratoires. Ainsi, la corrélation entre l'inclusivité de la pratique cantonale et l'attitude libérale envers la migration des forces politiques du canton met en évidence l'existence (ou la persistance) d'une marge de manœuvre et de son exploitation selon le climat politique.

Si les orientations et attitudes politiques sont sûrement, dans leurs grandes lignes, stables à travers le temps (« *path-dependent* », voir Favell 2001 ; Manatschal 2012, 2015), nos résultats suggèrent que les « fines » pratiques observables à un niveau plus micro-politique semblent davantage fluctuer de manière ponctuelle ou conjoncturelle. En effet, de telles fluctuations de pratiques *a priori* surprenantes ont été documentées, grâce à la comparaison avec les résultats de Wichmann et al. (2011), dans presque tous les domaines thématiques. Considérées dans leur ensemble à travers l'indice d'inclusivité, nous constatons que ces pratiques s'orientent en somme sur les préférences prévalant dans le canton en termes de politiques migratoires.

9.2.4 Inclusivité selon la région linguistique

Tel qu'il a été mentionné au début de ce chapitre, les indicateurs contextuels observés ici varient selon la région linguistique (francophone ou germanophone). Notamment les variations de la position politique du parlement, du gouvernement et des votants envers la thématique de la migration – coïncident dans une large mesure avec la région linguistique.

La thèse d'une Romandie plus libérale, entre-autres envers la migration, et d'une Suisse alémanique plus conservatrice a été étayée par plusieurs recherches en sciences politiques (Hermann et Leuthold 2003 ; Bornschier 2010 ; Giger et al. 2011 ; voir aussi Bühler 2019 ; Longchamp 2019). Se basant sur ce constat, Manatschal (2011, 2012) arrive à la conclusion que les politiques d'intégration des cantons dépendent de ces orientations politiques relativement stables dans le temps : elles prendraient dès lors une forme plus inclusive en Romandie et plus restrictive en Suisse alémanique. Manatschal explique ce clivage par le concept de *path dependency* et l'idée d'une influence culturelle des « modèles nationaux » de citoyenneté (Favell 2001 ; Brubaker 2009). Ainsi, elle énonce la thèse que « cette variété de politiques cantonales fait apparaître une empreinte 'limitrophe' des politiques d'intégration le long des régions culturelles-linguistiques de la Suisse : alors que les cantons francophones sont influencés par le concept de citoyenneté libéral de la France, basée sur le *jus soli*, les politiques d'intégration des cantons germanophones correspondent davantage à la tradition *jus sanguini* de l'Allemagne, qui est plus exclusive et restrictive » (Manatschal 2014 : 181, traduction par les auteur·e·s). Or, cette thèse a été remise en cause par plusieurs auteur·e·s. Les résultats de la présente étude incitent également à la questionner.

En effet, notre analyse *contextuelle* tend à soutenir la thèse d'une culture politique différente selon les régions linguistiques : l'indice politique montre que les forces politiques des cantons francophones privilégient une approche plus libérale que celles des cantons germanophones. Or, un modèle de régression supplémentaire comprenant, en plus des trois variables contextuelles discutés plus haut, la variable binaire de la région linguistique nous amène à remettre en cause le pouvoir explicatif de cette dernière variable : le coefficient de la région linguistique est quasiment égal à zéro une fois que les trois variables de contexte ont été prises en considération. Cela veut dire que deux cantons semblables du point de vue économique, démographique et politique qui ne se distingueraient que par la langue parlée adopteraient probablement une pratique similairement inclusive à propos de la migration et de l'intégration. Moins que le critère *linguistique* (ou l'influence culturelle du pays voisin parlant la même langue), c'est donc bien la *culture politique* d'un canton – différenciant, elle, de manière notoire entre la Romandie et la Suisse alémanique – qui s'avère liée à des pratiques davantage inclusives, respectivement restrictives, en matière de migration.

Bien que ces cultures et attitudes politiques régionales paraissent comme relativement stables dans le temps, certains cantons démontrent du contraire. A ce titre, le cas du TI est intéressant : alors que l'*attitude de votants* tessinois apparaît comme peu libérale envers la migration tant dans l'étude de Wichmann et al. (2011) que dans la présente étude, l'étude de Wichmann et al. (2011) décrivait les *pratiques* du TI comme plutôt inclusives, le situant proche des cantons romands. Dans la présente étude, le TI figure parmi les cantons aux pratiques les plus restrictives¹⁷⁹.

Dans l'ensemble, nos résultats corroborent les critiques des thèses de la *path dependency* et des modèles nationaux (Joppke 2007a ; Helbling 2010 ; Gregurovic et al. 2018 ; Bertossi et al. 2019) dans la mesure où ils pointent vers une conception contextuelle de la politique migratoire locale, dépendant certes de l'orientation politique du canton mais aussi de sa situation économique et démographique.

9.3 Autonomie communale

Cette étude porte principalement sur les pratiques cantonales. Cependant, en analysant les marges de manœuvre du fédéralisme, le niveau communal ne peut être ignoré, même si sa prise en compte s'est révélée être une tâche difficile lors de la conception des questionnaires. Chacun des quatre questionnaires contient un certain nombre de questions permettant d'estimer le degré de variation infra-cantonale des pratiques (autrement dit le degré d'harmonisation des pratiques au sein des cantons). L'analyse intégrée de l'ensemble des variables mesurant l'autonomie des communes indique que la marge de manœuvre accordée aux communes – dans les différents domaines politiques – varie d'un canton à l'autre. En agrégeant les résultats, un indice probant peut être formé, signifiant que les variables en question (issues des trois domaines thématiques) sont fortement corrélées les unes aux autres dans le sens attendu.

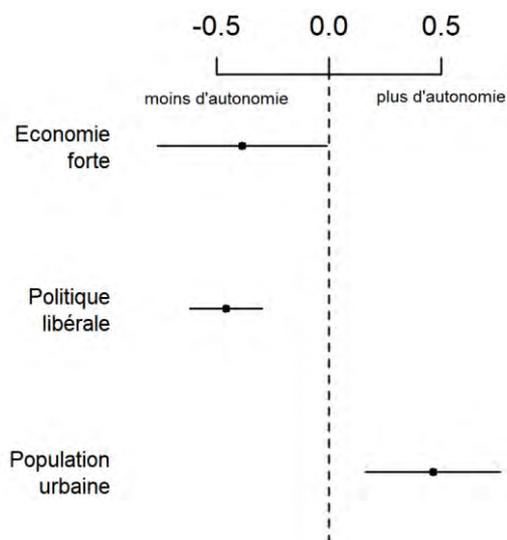
L'*indice d'autonomie communale* révèle deux tendances dans la pratique cantonale :

- Autonomie élevée des communes (valeur d'indice élevé) : le canton accorde aux communes une grande autonomie et une grande marge de manœuvre, délègue des tâches aux communes et les implique dans les décisions.
- Autonomie restreinte des communes (valeur d'indice basse) : le canton tend à limiter la marge de manœuvre communale et préconise généralement une harmonisation des pratiques au niveau cantonal.

¹⁷⁹ A propos du TI, voir aussi l'analyse politologique de Hermann (citée par Bühler 2019). Hermann met en outre en évidence un aller-retour de la Romandie (d'abord vers la gauche puis vers la droite) entre 1990 et 2018

Dans la conception pratique de leur politique migratoire, certains cantons attachent plus d'importance à l'harmonisation au sein du canton, tandis que d'autres ont tendance à permettre, voire à souhaiter, des variations dans la mise en œuvre au niveau communal.

Figure 7 : Autonomie communale selon le contexte



Coefficients d'un modèle de régression multiple avec 95% intervalle de crédibilité. Variable dépendante : indice d'autonomie communale.

En quoi les cantons qui privilégient l'une ou l'autre option se distinguent-ils ? L'analyse statistique prenant en compte les trois indices contextuels (démographique, économique, politique) montre que les cantons économiquement performants ont tendance à laisser moins d'autonomie aux communes dans la conception pratique de la politique migratoire (voir Figure 7). En revanche, l'autonomie communale tend à être plus grande dans les cantons avec une population urbaine (et diversifiée du point de vue des origines), après prise en compte des différences en termes de politique et d'économie.

Le lien entre l'autonomie communale et l'attitude politique, respectivement l'inclusivité des pratiques en termes de migration révèle un intérêt particulier. Selon une thèse fréquemment avancée (Hobsbawm 1991), notamment à propos des politiques de citoyenneté et de naturalisation (Gutzwiller 2016 ; Niederberger 2018), le niveau communal adopterait des positions et pratiques tendanciellement plus restrictives. Selon les résultats de la présente analyse, les cantons dont le paysage politique se caractérise par une position plutôt libérale envers la migration tendent à accorder moins d'autonomie communale et donc à limiter la marge de manœuvre des communes. Inversement, un niveau d'autonomie communal élevé va de pair avec une position généralement plus restrictive à l'égard de la migration. Or, aucune corrélation significative n'apparaît lorsqu'on analyse l'influence de l'autonomie communale (dès lors considérée comme variable indépendante) sur l'inclusivité des pratiques.

Résumons : malgré un lien observé entre la libéralité du contexte politique (par rapport à la migration) et le degré d'autonomie communale au sein d'un canton, l'analyse ne révèle pas d'influence significative de l'autonomie communale sur l'inclusivité des pratiques. Nos résultats ne permettent donc pas d'étayer l'hypothèse

que le niveau communal tirerait systématiquement les pratiques et politiques migratoires vers plus de restrictivité. Au contraire, ils donnent plutôt raison à l'argument de Hepburn (2011 : 62) selon lequel la théorie associant le régionalisme à des tendances vers l'« exclusivité ethnique » ignore la complexité du niveau régional ou local, celui-ci se révélant parfois très progressiste et libéral.

9.4 Conclusion

Dans ce chapitre, les résultats de l'étude empirique menée auprès des cantons ont été considérés à un niveau général et interprétés à la lumière du contexte structurel des cantons. Ceci a permis de relativiser les différences en termes d'inclusivité observées entre les pratiques cantonales, en les expliquant (en partie) par des facteurs contextuels.

Ainsi, on constate que la différence apparente entre le degré d'inclusivité de la politique migratoire des cantons francophones et germanophones se dissout en grande partie dans les caractéristiques structurelles des régions linguistiques. Ainsi, elle peut difficilement être interprétée comme le résultat d'une empreinte culturelle inhérente, forgée par la proximité linguistique avec des pays aux concepts de citoyenneté divergents. Plus que l'appartenance à l'une ou l'autre région linguistique, ce sont le contexte politique, démographique et économique qui s'avèrent explicatifs des variations observées. Sans surprise, une attitude libérale des forces politiques cantonales envers la migration (notamment du parlement et de l'électorat) se répercute dans des pratiques plus inclusives à l'égard de la migration. Les cantons plutôt dominés par les parties et opinions politiques sceptiques face à la migration affichent au contraire une pratique restrictive. Ces mêmes cantons ont par ailleurs tendance à laisser plus d'autonomie aux communes dans la gestion de la politique migratoire et donc à accentuer le principe du fédéralisme d'exécution au sein de leur canton. L'importance du facteur politique peut être vue comme témoignant de la persistance des marges de manœuvre susceptibles d'être utilisées pour donner une orientation plus ou moins inclusive aux pratiques, en fonction des positions politiques prédominantes et pour envoyer des signaux politiques aux citoyen·ne·s (Sandoz 2016).

Il s'avère ensuite que l'inclusivité est plus grande dans les cantons avec une population typiquement urbaine, à savoir une forte proportion de personnes résidant en milieu urbain, une forte proportion de personnes étrangères et issues de la migration, ainsi qu'une croissance démographique et un fort taux de chômage. Ce résultat peut être interprété à la lumière de la « théorie du contact » formulée par Allport (1954). Elle suppose qu'un contact direct, respectivement une proximité géographique, entre les populations établies et immigrées participe à la diminution des préjugés – l'absence de préjugés (négatifs) favorisant à son tour la disponibilité à inclure les « autres » et à leur accorder des droits. Or, l'hypothèse d'une causalité inverse est également envisageable : il est possible qu'une politique (réputée) inclusive et, plus largement, une réputation d'ouverture attire les migrant·e·s, notamment ceux et celles peinant à s'établir dans les cantons qui offrent peu de soutien ou de protections aux résident·e·s.

Finalement, la situation économique joue un rôle non négligeable : les cantons économiquement performants présentent dans l'ensemble une pratique plus restrictive. Il paraît probable que les cantons à l'économie prospère ont une population étrangère plutôt bien formée, contribuant à l'économie locale et nécessitant moins d'aide ou d'incitations à l'intégration économique. De manière cohérente, on note que les cantons à tendance restrictive affichent des faibles taux de chômage et d'aide sociale : leur marché du travail semble bien absorber la main d'œuvre présente.

Là où ils sont comparables, les résultats de cette étude sont cohérents avec ceux de Wichmann et al. (2011). Cette dernière révélait également un lien significatif entre une population à caractère urbain (respectivement rural) et le degré d'inclusivité, ce dernier étant plus élevé dans les cantons urbains. L'orientation politique était

un second facteur décrit comme influençant l'inclusivité dans le sens attendu. En raison des différences méthodologiques entre les deux études, des comparaisons plus approfondies ne sont guère légitimes. Non seulement le contenu des sondages auprès des cantons, mais aussi les éléments pris en compte dans l'analyse contextuelle ont passablement changé. La méthode de calcul notamment des indices d'inclusivité (thématiques et global) a été affinée dans le but d'obtenir des indices statistiquement plus robustes. De la même manière, l'analyse prend en compte un nombre plus important de variables contextuelles, permettant là aussi un affinement des résultats.

Nous avons en effet privilégié l'adaptation thématique des questionnaires à la situation actuelle et l'amélioration de la méthode d'analyse devant la comparabilité à travers le temps. Ainsi, la présente étude et sa méthodologie affinée constituent une base solide sur laquelle des enquêtes ultérieures sur la politique migratoire des cantons et ses variations peuvent se construire. Un suivi de l'évolution et une comparaison dans le temps des indices présentés ci-dessus seront donc possibles et permettront de répondre à un certain nombre de questions laissées ouvertes par la présente étude.

10 Conclusion

La conviction que nous vivons dans un monde post-migratoire et donc fondamentalement influencé par la migration, gagne en popularité dans des milieux sociaux et professionnels de plus en plus larges depuis quelques années déjà. Des termes tels que *superdiversity*, *demigrantification* et *mainstreaming integration* témoignent, dans la recherche également, d'une tendance qui déplace la migration des marges vers le centre de la société. Ils décrivent parfaitement le développement d'un pays comme la Suisse, qui a toujours été fortement marqué par la diversité socioculturelle et linguistique avec une mobilité internationale (*hypermobilité*) dont le niveau est particulièrement élevé. Néanmoins, ou précisément pour cette raison, l'administration et la politique (publique) ne pourront guère renoncer à l'avenir de traiter des catégories relevant de la migration. Il en va de même pour l'évaluation et le monitoring de la politique migratoire, qui font l'objet de la présente étude.

Alors que la recherche comparative examine souvent les bases juridiques, la présente étude se concentre sur la pratique administrative, qui est généralement ancrée au niveau cantonal, mais parfois aussi au niveau communal. Des études ont montré que les autorités compétentes disposent de pouvoirs discrétionnaires et de possibilités d'action considérables (durée des procédures, exigences en matière de documents, contestabilité, etc.), en particulier dans le domaine du droit des étrangers, qui peuvent avoir une influence significative sur les résultats politiques malgré un cadre juridique identique (Eule 2016, Probst 2012, D'Amato 2001). En ce sens, ce rapport documente d'une part la mise en œuvre concrète des exigences légales (fédérales) au niveau cantonal (fédéralisme d'exécution) et examine d'autre part le contexte dans lequel s'inscrivent différences mises en évidence. Des analyses complémentaires futures sont envisagées – notamment dans le cadre du Pôle de recherche national nccr – on the move.

Ce projet succède à l'étude publiée en 2011 pour le compte de la Commission fédérale des migrations (Wichmann et al. 2011), bien que de nombreux ajustements aient été effectués afin de rendre les instruments d'enquête pertinents pour un monitoring continu à l'avenir : la nouvelle enquête de référence a été réalisée en 2018 au moyen de questionnaires standardisés adressés aux autorités cantonales compétentes et porte sur les pratiques cantonales à la fin de l'année 2017, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du nouveau droit de la nationalité (2018), de la loi révisée sur les étrangers (2018/2019), de la restructuration du domaine de l'asile (mars 2019) et de l'agenda intégration (mai 2019). Néanmoins, des questions isolées ont été soulevées quant à l'appréciation des changements imminents au moment du sondage. Des discussions animées ont en effet accompagné les révisions législatives et consultations. Ainsi, les changements ont probablement été anticipés dans certaines pratiques administratives. En particulier, la concrétisation et l'ancrage juridique du concept d'intégration ont joué un rôle central et appellent donc à une brève discussion ici, bien que la mise en œuvre pratique des derniers changements n'ait pas encore eu lieu au moment du sondage et n'ait donc pas encore pu être saisie par cette étude.

10.1 Systématisation du concept d'intégration

Comme ce rapport l'explique en détail (voir chapitre 2.1.1 et 4), l'« intégration » est un concept à multiples facettes qui occupe la politique, la pratique, la recherche et l'opinion publique depuis des décennies. Il est également controversé dans certains milieux professionnels (EKM 2017). Du point de vue du droit des migrations, une interprétation cohérente est entravée par le fait que le terme est ancré dans diverses lois, de même que dans la Constitution depuis 2014 – en tant que « capacité d'intégration », ce qui en dit long. Le terme d'intégration doit ainsi être évalué différemment selon le domaine d'application. Même dans les lois et ordonnances révisées, dans lesquelles les objectifs, les modalités d'application et les critères d'évaluation ont été considérablement précisés, une marge d'appréciation persiste. Cette concrétisation offre une orientation et des

opportunités pour l'application, mais comporte aussi des risques : selon les professionnel·le·s, on oublie parfois que l'intégration d'un individu ne peut être mesurée. Ce point de vue se manifeste dans le fait que la recherche appréhende l'intégration exclusivement au niveau agrégé, sociétal et non au niveau individuel (Piguet 2017). Néanmoins, la loi définit des critères d'évaluation mesurables concernant les personnes individuelles (respect de l'ordre juridique, compétences linguistiques, indépendance financière, etc.), qui doivent être remplis pour l'octroi, par exemple, d'une autorisation pour cas de rigueur, un permis d'établissement ou le regroupement familial. D'un point de vue scientifique, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces prémisses suivent un modèle de société idéal et normatif qui ne rend guère justice à la situation réelle empiriquement constatable des migrant·e·s (Ruedin 2011). La CFM (2017) met en garde par rapport au fait que, dans le sillage de la juridiciarisation du terme, a lieu une concentration unilatérale sur les carrières d'intégration individuelles de certains migrant·e·s, tandis que le rôle également central des institutions et de la population est perdu de vue.

Les résultats disponibles montrent qu'à la suite des impulsions de la loi fédérale susmentionnées, la prise en compte de critères d'intégration dans les décisions relevant du droit des étrangers montre des tendances nettes à la systématisation. Dans l'ensemble, les trois critères suivants s'avèrent particulièrement décisifs pour toutes les procédures d'admission au séjour : indépendance financière, compétences linguistiques et conduite conforme à la loi. Ces critères entendent exiger des migrant·e·s la solvabilité, la capacité à communiquer et le respect de l'ordre juridique. Une comparaison des motifs de refus montre que l'indépendance financière tend à être le critère le plus important. On peut néanmoins observer une grande variabilité dans la pratique administrative, dans le cadre des marges d'appréciation persistantes. C'est encore plus vrai pour la naturalisation, où non seulement les cantons mais aussi les communes ont voix au chapitre. A cet égard, on notera en particulier que plusieurs cantons encourageaient leur population résidente étrangère sans permis d'établissement à se naturaliser l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité (qui fait de la possession d'un permis C un préalable).

10.2 Pas de tendance claire à l'uniformisation

L'étude publiée en 2011 a soulevé la question dans quelle mesure les pratiques cantonales allaient converger à l'avenir, entre-autres compte tenu de l'augmentation des migrations inter-cantonales. Globalement, on constate que les cantons continuent d'utiliser pleinement la marge de manœuvre en matière de politiques migratoires, de sorte qu'aucune tendance *générale* à l'harmonisation des pratiques n'est apparue depuis 2011. Les différences matérielles, procédurales et formelles restent donc considérables, mais ne sont pas aussi prononcées dans tous les domaines que, par exemple, pour les dispositions relatives aux cas de rigueur, les conditions pour la naturalisation (avant 2018) ou l'encouragement linguistique des requérant·e·s d'asile.

Il n'est pas rare que les expert·e·s cantonaux regrettent l'amenuisement de la liberté d'action dans leur pratique : la convergence n'est donc pas toujours considérée comme une amélioration. Toutefois, ils/elles se référaient principalement au traitement des citoyen·ne·s de l'UE, qui sont largement exclus de cette étude, étant donné que ces personnes bénéficient de nombre de droits inaliénables dans le cadre de la libre circulation. Il ne peut être exclu que les autorités tirent précisément parti des possibilités d'action existantes (dans un sens inclusif ou restrictif) dans les *autres* domaines, surtout si les mesures politiques correspondantes sont controversées : dans ce contexte, par exemple, la gestion de l'aide sociale pour étranger·ère·s admis·e·s provisoirement est caractéristique ; en effet, suite à l'inclusion de cette catégorie dans l'encouragement général de l'intégration (LEtr 2008), l'aide sociale a d'abord augmenté dans plusieurs cantons, et a par la suite subi une baisse en raison d'une modification juridique (LU, ZH, BS). Dans le canton de Zurich, par exemple, des référendums

ont été organisés en 2011 et 2017, avec des issues différentes¹⁸⁰ : après le premier vote, les prestations ont été alignées sur l'aide sociale habituelle, qui s'applique en vue d'une vie socialement intégrée, tandis qu'après le second, les normes très réduites prévues pour les situations transitoires telles que celle des personnes en procédure d'asile ont été de nouveau appliquées. D'ailleurs, la plupart des cantons, y compris ceux poursuivant habituellement une pratique relativement inclusive, n'ont pas relevé les normes d'aide sociale pour les personnes admises provisoirement après 2008. L'utilisation des marges de manœuvre dépend donc de divers facteurs : outre les considérations politiques, des considérations financières peuvent aussi avoir joué un rôle important.

Enfin, l'exemple ci-dessus ainsi que les résultats de l'étude dans tous les champs d'activité examinés – intégration, protection contre la discrimination, asile, admission, naturalisation – montrent que, malgré une pratique administrative relativement stable, des changements de cap spécifiques à un domaine donné se produisent de temps à autre, en prenant une orientation soit inclusive, soit restrictive, sans suivre en définitive un schéma clairement identifiable. Selon le contexte cantonal, c'est plutôt une interaction spécifique entre différents facteurs d'influence qui semble s'avérer décisive : Sager et Thomann (2016) parlent dès lors de plusieurs « courants » (*streams*), par exemple une impulsion politique au niveau fédéral conjuguée à la position de l'administration compétente et au cadrage du problème dans la sphère publique cantonale.

10.3 Encouragement de l'intégration et anti-discrimination : convergences

Si le logement et l'aide sociale dans le domaine de l'asile, les conditions d'admission des ressortissant·e·s de pays tiers – dont le regroupement familial, la transformation ou la prolongation des permis et les cas de rigueur – ainsi que les critères de naturalisation continuent à être traités de manière assez différente d'un canton à l'autre, une pratique sensiblement plus uniforme a pu être observée pour l'admission des ressortissant·e·s de pays tiers au marché du travail, comme ce fut déjà le cas en 2011. Cela peut s'expliquer par le fait que ce domaine touche un nombre relativement restreint de personnes (contingents de travailleur·euse·s étrangers) et est (aussi) fortement influencé par des intérêts économiques.

L'introduction des programmes d'intégration cantonaux (PIC), que la Confédération conclut et cofinance avec les cantons depuis 2014, a toutefois donné une impulsion importante à l'harmonisation des pratiques administratives. Ces programmes produisent un impact qui va bien au-delà d'un réglage fin des pratiques cantonales et, dans certains cas, façonnent également l'architecture institutionnelle. C'est particulièrement vrai dans les cantons qui ne disposaient précédemment que de peu de structures efficaces pour promouvoir l'intégration et qui se sont alignés sur les cantons pionniers dans ce domaine en développant des structures appropriées et en professionnalisant leurs activités. Avec les délégué·e·s à l'intégration, tous les cantons disposent désormais d'un·e interlocuteur·trice auprès de la Confédération, respectivement d'un office en charge des questions d'intégration, qui est généralement aussi responsable de la politique d'intégration spécifique au sein du canton et la coordonne avec les structures ordinaires. Toutefois, comme présenté au chapitre 4.2.1, l'affiliation institutionnelle, le cahier des charges et les compétences de ces organismes s'inscrivent dans des logiques administratives différentes. Toutefois, l'encouragement des nombreuses mesures d'intégration (spécifiques) dans le cadre des PIC a permis d'harmoniser l'offre à un niveau général.

Il convient de souligner à nouveau ici que la portée et l'orientation des mesures d'encouragement linguistique et d'insertion professionnelle et sociale n'ont pas fait l'objet d'un examen exhaustif et ne sont donc pas incluses

¹⁸⁰ Toutefois, ce changement n'est pas directement pris en compte dans le calcul de l'indice d'inclusivité, précisément parce qu'il a été introduit et de nouveau aboli depuis.

dans l'indice d'intégration spécifique qui, pour des raisons méthodologiques, ne couvre que certains aspects des pratiques de l'intégration : on constate par exemple qu'à quatre exceptions près, tous les cantons organisent un entretien de primo-information destiné aux nouveaux arrivant·e·s. Or, selon les cantons ces entretiens peuvent prendre des formes très différentes du point de vue des devoirs et sanctions y relatifs et de leurs contenus. Il en va de même pour les conventions d'intégration, un instrument actuellement prévu par 16 cantons de Suisse alémanique et le Tessin, mais qui est assez rarement utilisé dans la pratique. La mise en œuvre de ces deux instruments peut privilégier des aspects inclusifs ou alors restrictifs, orientés vers le contrôle – deux tendances que saisit l'indice d'intégration correspondant¹⁸¹. L'indice en question ne peut donc en aucun cas être considéré comme un indicateur complet du caractère inclusif de la politique cantonale d'intégration.

De plus, pour appréhender cette dernière, les mesures prises au sein des structures ordinaires devraient également être couvertes, étant donné que la mise en œuvre des PIC, outre un soutien spécifique à l'intégration, vise l'égalité d'accès des migrant·e·s à tous les domaines de la vie (éducation, travail, santé, etc.), quel que soit leur statut de résidence. Dans ce contexte, il convient de noter que divers expert·e·s attestent du rôle pionnier des initiatives de la Confédération pour l'institutionnalisation de la protection contre la discrimination : alors qu'environ un tiers des cantons seulement disposait de centres de conseil et documentait les cas de discrimination, l'offre de services de conseil et de suivi s'est étendue à presque tous les cantons. Cela ne signifie pas pour autant que ces services sont connus et fonctionnent de manière optimale. On constate plutôt que la mise en œuvre de mesures contre la discrimination est relativement difficile en raison d'objectifs politiques divergentes et de l'absence de services de recours indépendants. Elle dépend donc d'autant plus d'un appui fédéral en termes de légitimation.

Il en va de même pour la coordination et le conseil des structures ordinaires en matière de lutte contre la discrimination et pour d'autres initiatives en vue de l'ouverture des institutions, telles que la promotion des services d'interprétariat (interculturel) dans l'administration, le système d'éducation, le domaine de la santé et d'autres structures ordinaires. Malgré de nombreux obstacles et résistances, des échanges d'expériences fructueux et d'autres progrès ont pu être réalisés dans divers domaines. Il ne fait aucun doute que la promotion de l'égalité des chances par l'ouverture des institutions et du marché du travail est une condition préalable importante pour la concrétisation d'un processus d'intégration, qui met aussi à contribution la société d'accueil et qui est susceptible de la changer. Bien que ces efforts soient largement approuvés et désormais juridiquement ancrés, leur mise en œuvre pratique soulève la question de savoir dans quelle mesure les processus administratifs et structures existantes vont (ou devraient) être adaptés aux besoins induits par la migration, en mobilisant les ressources nécessaires.

10.4 Harmonisation versus marges de manœuvre

Les différents points de vue exprimés par les participant·e·s des groupes de discussion montrent clairement que les autorités cantonales apprécient les impulsions et les lignes directrices de la Confédération en tant qu'orientation, à condition que tous les acteurs soient suffisamment consultés et impliqués dans la mise en œuvre. Ce fut de toute évidence le cas lors de la préparation du PIC2 (2018-2021). En même temps, il est compréhensible que les nouvelles contraintes et exigences soient parfois accueillies avec scepticisme, en particulier dans les domaines où certains cantons ont déjà une expérience significative, fixent ou veulent fixer

¹⁸¹ Toutefois, les conventions d'intégration ne constituent pas une mesure d'intégration spécifique, mais une disposition du droit des étranger·ère·s qui a été rendue obligatoire pour certaines catégories de personnes dans la LEI. Trois des six variables constituant l'indice d'intégration concernent les conventions d'intégration, une autre les entretiens de primo-information, une la représentation d'associations de migrant·e·s dans les commissions d'intégration et une dernière les ressources financières apportées par le canton en plus du budget du PIC.

leurs propres priorités. Plusieurs représentant·e·s d'ONG et d'autorités cantonales étaient d'avis que les possibilités de mettre en place une pratique inclusive devenaient actuellement de plus en plus restreintes, au profit de davantage de restrictivité (en particulier il est fait référence à des obstacles qui peuvent être durcis mais non abaissés). Des exigences minimales de compétences linguistiques à la hausse pour la conversion des permis ou pour la naturalisation, des exigences en termes d'autorisation de séjour (établissement) pour les naturalisations (selon la nLN) et l'introduction de limites supérieures pour les normes de l'aide sociale ont été cités comme exemples. Notons à ce propos que le contrôle au moyen de coûts forfaitaires produit généralement aussi un effet limitatif. Comme il existe peu de droits inaliénables et davantage de dispositions discrétionnaires dans le domaine de l'asile (à l'exception des réfugié·e·s statutaires) et, dans une certaine mesure, dans le cas des ressortissant·e·s de pays tiers, les pratiques sont très différentes, en particulier dans les domaines administratifs suivants : par exemple, seuls quelques cantons disposent de normes minimales pour l'hébergement ou l'accompagnement des requérant·e·s d'asile et personnes admises provisoirement ou d'une garantie de cours de langue de perfectionnement. Néanmoins : la perspective d'un séjour durable devient pour les requérant·e·s d'asile un critère décisif pour l'encouragement à l'intégration et le point de cristallisation possible d'une politique plus pragmatique.

A contrario, il a été fait référence à plusieurs reprises aux avantages de la procédure d'asile restructurée et de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), qui ne sont toutefois entrés en vigueur qu'après la période d'enquête concernée. L'AIS prévoit de tripler les forfaits d'intégration pour les réfugié·e·s et les personnes admises provisoirement et de permettre aux requérant·e·s d'asile d'accéder à des cours de langue, ce qui est possible (officieusement) depuis des années dans certains cantons. Toutefois, dans ce dernier cas, il s'agit encore une fois d'une disposition discrétionnaire qui, d'après certaines déclarations, est plutôt susceptible de conduire à des différences cantonales, voire communales, croissantes.

Dans quelle mesure une marge d'appréciation est souhaitable et sensée ne peut sans doute être décidée qu'au cas par cas et dépend en fin de compte des règles et de la transparence avec laquelle elles sont appliquées. Comme le soulignent Wichmann et al. (2011 : 105), les différences dans la pratique sont généralement mieux acceptées si elles sont dues à des disparités réelles, par exemple relatives au coût de la vie, légitimant par là même une certaine flexibilité. Du point de vue des migrant·e·s et de ceux/celles qui représentent leurs intérêts, les différences importantes dans la pratique sont plutôt déroutantes et ne contribuent pas à l'intelligibilité et à la légitimité de la politique. Toutefois, certains écarts sont fondés sur le principe fédéraliste et s'expliquent au moins en partie par le contexte local et le climat politique du canton concerné. L'étude examine donc plus en détail les causes possibles de ces différentes manifestations en fonction du contexte politique, démographique et économique des cantons.

10.5 Contexte des pratiques administratives variables

Comme on pouvait s'y attendre, l'orientation des cantons en matière de politique migratoire, telle qu'elle s'exprime dans les résultats des votations y relatives et dans la composition ou les positions du parlement et – dans une moindre mesure – du gouvernement, est globalement le plus à même d'expliquer la configuration de la pratique administrative. Ce lien est notamment évident dans la politique d'admission et de naturalisation et un peu moins prononcé dans la politique d'asile et d'intégration. Dans ce dernier cas, le lien plus faible s'explique probablement au moins en partie sur le plan méthodologique : il s'est avéré extrêmement difficile de qualifier les mesures d'intégration à l'aune de l'inclusivité, puisque leur orientation sélective et de contrôle ou, inversement, encourageante et inclusive est de toute évidence difficile à cerner dans un questionnaire standardisé. En plus, certains instruments ne sont mis en application que dans certains cantons et un affinement de l'instrument d'enquête n'est donc que d'une utilité limitée. Outre la difficulté méthodologique, c'est en soi un

résultat significatif que des aspects favorisant l'inclusivité ne peuvent justement pas être identifiés sans ambiguïté dans les pratiques d'intégration. Ce défi devrait faire l'objet d'une réflexion de fond dans la perspective de futurs sondages. En outre, il est frappant de constater qu'en comparaison aux autres facteurs d'influence contextuels, l'orientation de la politique migratoire varie considérablement entre les cantons restrictifs tels que AI, TG, TI, SG, SH d'une part et les cantons inclusifs tels que NE, GE, VD, BS d'autre part.

L'ampleur de la variation est moindre pour l'indice de population, bien qu'il y ait également de grandes différences, notamment en ce qui concerne la part de la population issue de la migration ou sans nationalité suisse. Pour rappel, l'indice correspondant inclut également l'évolution démographique générale, la part de mariages binationaux et la population urbaine. Cette dernière est cependant, à l'exception de quelques cantons particulièrement ruraux (AI, OW, NW, GR, JU), presque toujours élevée et devrait encore augmenter à l'avenir (moyenne suisse : 85%)¹⁸². Une population urbaine en forte croissance et marquée par la migration est clairement liée à une pratique cantonale à tendance inclusive. Ce constat s'aligne avec une légion d'études sur la théorie du contact, selon laquelle les préjugés sont réduits plutôt que renforcés par la proximité géographique et surtout le contact quotidien. Cela semble être davantage le cas dans les zones urbaines que dans les zones rurales à faible densité de population. En outre, les personnes issues de la migration sont tendanciellement plus ouvertes à l'immigration, comme le montrent des enquêtes sur le vivre-ensemble en Suisse (BFS 2018). Une tendance similaire peut également être démontrée pour la population plus jeune (BFS 2019 ; Kristensen et al. 2017).

Une facette qui n'a malheureusement pas pu être examinée dans l'étude, mais qui est liée à la fois au profil socio-démographique de la population et à la politique cantonale, concerne les acteurs de la société civile dans les domaines de l'asile ou plus généralement de l'intégration. Comme les expert·e·s l'ont souligné à maintes reprises, la mobilisation de ces associations, tout comme d'individus ayant de bonnes relations avec les milieux administratifs ou politiques, peut parfois avoir un impact sur la pratique. Un bon exemple en est « Papyrus », une initiative visant à régulariser les demandes pour cas de rigueur dans le domaine du droit des étrangers, qui n'a vu le jour que grâce à de nombreuses années de coopération entre les autorités, les syndicats, les œuvres d'entraide et les collectifs de migrant·e·s dans le canton de Genève (Guelpa et Lozano 2019). Reste à savoir si cette initiative créera un précédent dans d'autres cantons, au regard de la longue tradition suisse du fédéralisme d'exécution en tant que laboratoire pour l'élaboration de politiques publiques en matière environnementale, sociale ou de santé (Sager et al. 2017). L'expérience a toutefois montré que le *policy transfer* dans des domaines très controversés est d'autant plus difficile qu'il est particulièrement ardu de garder une vue d'ensemble de l'enchevêtrement des structures d'application, des influences contextuelles, des objectifs et des impacts, tout ceci ne facilitant pas la production de résultats d'évaluation et d'arguments solides pour la prise de décision (Efionayi-Mäder et Fink 2017).

Alors que les résultats susmentionnés concernant les influences politiques et démographiques coïncident largement avec ceux de l'étude précédente (Wichmann et al. 2011), la présente étude s'intéresse plus en détail aux facteurs relatifs au contexte économique. En effet, il est couramment avancé que les lacunes dans les mesures d'encouragement, en particulier, seraient dues à un manque de moyens. Pour ne citer qu'un exemple, les expert·e·s ont observé que, malgré l'affirmation de l'importance de l'acquisition de la langue le plus précocement possible, les migrant·e·s et les réfugié·e·s reconnus étaient pendant plusieurs mois voire d'années sur des listes d'attente, avant d'accéder à des cours de langue ; dans certains cas, l'enseignement des langues repose exclusivement sur l'engagement de bénévoles.

¹⁸² Cela est également lié à la nouvelle définition de la population urbaine de l'Office fédéral de la statistique, qui inclut les communes rurales où une forte proportion de la population se rend au travail dans l'agglomération adjacente.

L'indice du contexte économique comprend non seulement la solidité financière des cantons (mesurée par le revenu médian, l'indicateur de péréquation financière et le PIB par habitant·e), mais aussi la proportion de résident·e·s étrangers ayant fait des études supérieures et l'indice d'inégalité *Gini*. De manière particulièrement intéressante, il s'avère dès lors que la situation économique ainsi mesurée montre une corrélation négative avec l'indicateur d'inclusivité, contrairement aux deux autres indices contextuels : plus les performances économiques, le revenu et l'inégalité du niveau de vie sont élevés dans un canton, plus les pratiques administratives liées à la migration paraissent restrictives. Ce résultat est discuté au chapitre 9 et devraient donner lieu à d'autres recherches. Il convient de noter que le lien négatif, en particulier avec les pratiques d'intégration, pourrait en partie s'expliquer par le fait que l'analyse statistique de ce domaine politique n'est que partiellement liée aux coûts financiers de l'intégration (à l'exception de deux sous-indicateurs touchant directement au financement public des mesures). En outre, l'examen des six cantons les plus performants économiquement montre que la moitié d'entre eux se caractérise par un degré élevé d'inclusivité générale (BS, GE, ZH). Pour chacun des trois autres cantons, se distinguant par leur inclusivité inférieure à la moyenne, un domaine de pratique n'a pu être pris en compte, en raison du fait que les questionnaires correspondants n'ont pas été retournés (NW, SZ, ZG). Il convient également de noter que dans le premier cas, environ 2,5 millions d'habitant·e·s sont concernés, alors qu'il s'agit d'environ 320'000 dans le second cas. Ces observations relativisent l'extrapolation du lien entre l'économie et les pratiques des cantons en matière de migration, bien qu'il soit également déterminé par les résultats des cantons aux économies peu ou moyennement prospères.

10.6 Régions linguistiques reléguées au second plan

Dans les débats publics et académiques, les questions relatives aux migrations sont souvent associées aux différentes cultures politiques des régions linguistiques. Si cette trame explicative avait déjà relativisé dans l'étude de Wichmann et al. (2011), les résultats actuels parlent un langage encore plus clair : lorsque les influences du contexte parfois très divergentes tels qu'exposées ci-dessus sont mis simultanément dans la balance, il apparaît que les différences relatives aux régions linguistiques n'ont plus guère d'importance. Autrement dit, la variance est expliquée de manière exhaustive par d'autres influences contextuelles (voir 9.2.4). Reste à savoir dans quelle mesure cette situation pourrait être expliquée par une *policy diffusion* accrue – par exemple dans le cadre des PIC – ou par un rapprochement général de l'orientation politique au niveau supérieur. Des recherches récentes de Michael Hermann sur les résultats de votations montrent, par exemple, que les cantons francophones se sont récemment rapprochés politiquement des cantons germanophones, après une phase, dans les années 1990, durant laquelle le *Röstigraben* s'est creusé. Le Tessin a quant à lui continué à évoluer vers une droite conservatrice (Bühler 2019). D'autre part, les différences entre les zones urbaines et rurales se sont accentuées, tandis qu'un mouvement contraire se dessine dans les zones d'agglomération, à savoir un alignement sur les tendances urbaines. La mesure dans laquelle les évolutions politiques générales coïncident avec les orientations pratiques éventuellement divergentes reste à examiner plus en détail.

Les interprétations culturelles et politiques des différences entre la Suisse romande et la Suisse alémanique, que l'on ne peut nier en bloc, ignorent souvent les particularités sociales et démographiques qui caractérisent la majorité des cantons de Suisse romande : il convient de garder à l'esprit le degré beaucoup plus élevé d'urbanisation, qui se reflète aussi dans la structure du marché du travail et de l'éducation, l'âge moyen nettement inférieur et l'influence beaucoup plus forte de l'immigration qui y est également associée. Si l'on tient compte du JU et de NE, ceci ne vaut pas dans la même mesure pour tous les cantons de Suisse romande, mais de plus en plus aussi pour les cantons bilingues (FR, VS) en raison de leur croissance démographique rapide, supérieure à la moyenne. Au niveau international, on trouve également de nombreuses preuves pour le fait que les divergences d'intégration sont bien souvent expliquées par des modèles de citoyenneté (*grand narratives*), qui cependant reposent davantage sur des discours nationaux et ne sont finalement que partiellement étayés par

des pratiques de mise en œuvre correspondantes. Celles-ci semblent converger de plus en plus, en particulier au sein de l'UE, mais même au-delà (Alba et Foner 2014).

10.7 Observations finales

En conclusion, il convient tout d'abord de noter que la pratique administrative en matière de migration, malgré les tendances à la systématisation et la juridiciarisation du concept d'intégration, connaît des marges discrétionnaires cantonales considérables, qui sont exploitées différemment en fonction du contexte politique et démographique. Il est dans la nature du fédéralisme d'exécution que l'introduction de nouvelles dispositions en matière de droit des étrangers ou de mesures d'intégration conduit à de nouvelles possibilités de mise en œuvre, qui sont sans doute d'autant plus exploitées que les marges diminuent dans d'autres sous-domaines. Ces marges de manœuvre concernent en particulier les ressortissant·e·s de pays tiers et les personnes relevant du domaine de l'asile, qui peuvent faire valoir moins de droits que les citoyen·ne·s de l'UE dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes.

On peut objecter que les modalités d'appréciation concernent moins les décisions de fond que les arbitrages de détail : la question n'est pas (plus) de savoir si la maîtrise d'une langue nationale est un critère pour obtenir un permis d'établissement, mais plutôt quel niveau linguistique (A2, B1, etc.) est concrètement requis, comment il doit être attesté, ou dans quelles circonstances des exemptions sont à prévoir. De telles différences « subtiles » peuvent cependant avoir des conséquences importantes pour les migrant·e·s concernés. Les expert·e·s soulignent également que, malgré des exigences d'intégration plus élevées, des ressources financières supplémentaires font parfois défaut, car les fonds du PIC doivent toujours être financés à parts égales par la Confédération et le canton. D'après les résultats de la présente étude, la solidité financière des cantons n'est toutefois pas un facteur prédictif d'une plus grande inclusivité.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, lorsqu'on évoque la politique d'intégration et de migration, on ne parle pas seulement d'inclusion, mais aussi de sélection et de contrôle. Cela est évident non seulement en Suisse, mais aussi au niveau de l'UE, où l'on observe dans les différents Etats membres, outre la demande de migration qualifiée, une interdépendance accrue entre les politiques d'intégration et d'admission des ressortissant·e·s de pays tiers. Toutefois, la question se pose également de savoir comment les nouveaux mécanismes de contrôle fonctionneront en fin de compte et quelles contre-stratégies ils pourraient engendrer : ainsi il reste par exemple encore largement inexploré dans quelle mesure ils entraîneront, à plus long terme, une augmentation des migrations internes en Suisse. Il a néanmoins été prouvé que la mobilité interne des migrant·e·s a fortement augmenté au cours des dernières décennies, ce qui peut avoir diverses raisons (Lerch 2012 ; Zufferey à paraître).

Bien entendu, plusieurs participant·e·s à l'étude ont regretté que les nombreuses modifications des lois sur les étranger·ère·s et la nationalité entrées en vigueur depuis 2018 aient à peine été prises en compte par cette étude. Cela s'explique par le fait qu'elle s'intéresse à des pratiques de mise en œuvre bien établies, fondées sur de nombreuses années d'expérience. Il n'aurait pas été possible de saisir empiriquement ces pratiques peu de temps après l'introduction de nouveaux règlements. Une autre critique fondamentale concerne le fait que la pratique au niveau communal, qui revêt une importance considérable, en particulier dans le domaine de la naturalisation et en partie aussi dans le domaine de l'asile, n'a pu être prise en compte que de façon sommaire. Il serait donc utile à l'avenir d'examiner de plus près au moins certains cantons et certaines communes dans le cadre d'études de cas. Dans la présente recherche, la couverture du niveau communal était tout simplement exclue, car la multiplication des entités à observer aurait dépassé le cadre du projet.

En ce qui concerne les influences contextuelles, l'importance de la société civile et de certaines constellations d'acteurs a été évoquée à plusieurs reprises, qui, bien qu'elles aient été incluses dans les analyses descriptives de la politique d'intégration et d'asile, n'ont pu être examinées en profondeur puisque les sondages étaient exclusivement destinés aux autorités. D'une manière générale, il serait certainement intéressant de saisir d'autres influences contextuelles au moyen d'entretiens ciblés. En ce sens, il convient spécialement de mentionner une analyse de l'interaction entre les structures ordinaires et les offres d'intégration spécifiques : il est largement incontesté, par exemple, que le système éducatif, y compris l'encouragement précoce et d'autres mesures d'intégration pour les jeunes et les chômeur·euse·s, contribuent significativement à l'inclusion. Des études ont montré que dans certains cantons, les mesures d'encouragement destinées aux enfants, mais aussi aux jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans, sont presque entièrement prises en charge par les structures ordinaires existantes (SSI 2018, Fehlmann et al. à paraître). Inversement, d'autres cantons ont tendance à financer ces offres par le biais de structures spécifiques du domaine de l'asile, par exemple, ce qui rend les comparaisons inter-cantonales beaucoup plus difficiles et peut conduire à des conclusions faussées. Il serait intéressant d'envisager la prise en compte des structures ordinaires dans une étude future.

Il convient de rappeler que cette étude ne présente qu'un fragment de la politique d'intégration et de migration. Ce point doit également être pris en compte dans les recherches futures sur l'impact des pratiques administratives liées aux migrations. Il serait certainement souhaitable que l'influence et les effets des différentes politiques soient examinés de plus près à l'avenir, soit dans des domaines politiques spécifiques, soit dans le cadre d'études de cas localement délimitées. L'interaction entre inclusivité et protection contre la discrimination devrait également être examinée plus en profondeur, notamment du point de vue de l'ouverture institutionnelle, tant au niveau de son orientation générale que de son impact.

Il reste donc à espérer que la présente étude constituera une base probante pour des recherches ultérieures. Bien qu'au détriment de la comparabilité directe avec l'étude de 2011, des ajustements des outils d'enquête et des améliorations de la méthode d'analyse ont été apportées en vue d'assurer la comparabilité dans le futur et de tenir compte du contexte politique. Dans le même temps, le suivi des développements devrait permettre d'identifier ultérieurement de nouveaux thèmes pour répondre à un certain nombre de questions que cette étude laisse ouvertes.

11 Bibliographie

- Achermann, Alberto et al. (éd.) (2018). *Annuaire du droit des migrations*. Bern : Stämpfli.
- Achermann, Christin (2013). « Excluding the unwanted : dealing with foreign-national offenders in Switzerland », in Ilker, Ataç et Sieglinde Rosenberger (éd.), *Politik der Inklusion und Exklusion*. Vienna Vienna University Press bei V&R unipress. pp. 91-109.
- Achermann, Christin et Milena Chimienti (2006). *Migration, Prekarität und Gesundheit : Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. (Vol. 41). Neuchâtel : Swiss Forum for Migration and Population SFM.
- Alba, Richard et Nancy Foner (2014). « Comparing Immigrant Integration in North America and Western Europe : How Much Do the Grand Narratives Tell Us ? ». *International migration review*, 48(s1) : 263-291.
- Allport, Gordon Willard (1954). *The nature of prejudice* ([1st ed., 2nd printing]. ed.). Cambridge Mass. : Addison-Wesley publ. ; The Beacon Press.
- Amarelle, Cesla (2012). *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli.
- Amarelle, Cesla et Elisa Fornalé (2012). « De quelques aspects introductifs en matière d'intégration », in Amarelle, Cesla (éd.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli. pp. 7-23.
- Arrighi, Jean-Thomas (2017). *Foreigners, citizens and the tyrannical edges of the 'vox populi' : empirical and normative evidence from Switzerland* (Working Paper 2017/33). Fiesole : European University Institute. Consulté à l'adresse : <http://hdl.handle.net/1814/61824>
- Auer, Daniel, Giuliano Bonoli et Flavia Fossati (2017). « Why do immigrants have longer periods of unemployment ? Swiss evidence ». *International Migration*, 55 : 157-174. doi:10.1111/imig.12309
- Baglay, Sasha et Delphine Nakache (éd.) (2014). *Immigration regulation in federal states : challenges and responses in comparative perspective*. Dordrecht : Springer.
- Barbehön, Marlon et Sybille Münch (2017). *Variationen des Städtischen - Variationen lokaler Politik*. Wiesbaden : Springer VS.
- Belser, Eva Maria (2015). « Das föderalistische Migrationsrecht der Schweiz – vom Umgang mit Einheit und Vielfalt bei der Gestaltung einer Verbundaufgabe », in *Jahrbuch des Föderalismus 2015 : Nomos Verlag*. pp. 117-132.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus EKR. Consulté à l'adresse : <https://www.newsadmin.ch/newsd/message/attachments/56422.pdf>
- Bertossi, Christophe et Jan Willem Duyvendak (2019). « Beyond national models : comparing migrant integration regimes », in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour et Lyubov Zhyznomirska (éd.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon : Routledge. pp. 157-166.
- Bigler, Olivier (2012). « De l'égalité des chances à la gestion des flux migratoires : les avatars des politiques d'intégration », in Amarelle, Cesla (éd.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli. pp. 27-59.
- Bischof, Michael (2018). « Widersprüchliche Realität. Integrationsförderung und Rassismusbekämpfung – zwei Seiten derselben Medaille ? ». *Tangram*, 42(12/2018) : 42-46.

- Bolliger, Christian; Gerber, Michèle; Rüefli, Christian (im Erscheinenden). Kantonale Integrationsprogramme 2014 bis 2017 (KIP I). Ergebnisse der Online-Befragung von kantonalen und kommunalen Integrationsdelegierten im Auftrag des Staatssekretariats für Migration. Bern : Staatssekretariat für Migration SEM.
- Bolzmann, Claudio (2008). « Politiques migratoires et limites de la lutte contre les discriminations en Suisse », in Boucher, Manuel (éd.), *Le travail social face aux discriminations : intervention sociale, ethnicité et lutte contre le racisme en Europe*. Montreuil : Aux lieux d'être. pp. 67-86.
- Boräng, Frida (2015). « Large-scale solidarity ? Effects of welfare state institutions on the admission of forced migrants ». *European journal of political research*, 54(2) : 216-231. doi:10.1111/1475-6765.12075
- Bornschieer, Simon (2010). « Cleavage Politics in Old and New Democracies ». *Living Reviews in Democracy*, 1 : 1-13.
- Brubaker, Rogers (2009). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge : Harvard University Press.
- Büchler, Alexandra (2015). « Änderungen in der kantonalen Bürgerrechts-, Ausländer- und Asylrechtssetzung », in *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration, 2014-2015*. Bern : Stämpfli. p. 431.
- Bühler, Stefan (2019). « So bewegt sich die politische Schweiz ». *NZZ am Sonntag*, 01.06.2019 Consulté à l'adresse : <https://nzzas.nzz.ch/schweiz/wie-sich-die-politische-schweiz-bewegt-ld.1486185?reduced=true>
- Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Luzern vom 19. März 2002. Urteil 1P.228/2002 /sta, (2003).
- Caroni, Martina (2012). « Der Familiennachzug in der Schweiz : Gratwanderung zwischen Menschenrechten, Gleichberechtigung und restriktiver Zulassungspolitik », in Achermann, Alberto et al. (éd.), *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration 2012/2013*. Bern : Stämpfli. pp. 3-30.
- Cattacin, Sandro (1996). « Il federalismo integrativo : qualche considerazione sulle modalità di integrazione degli immigrati in Svizzera », in *I come...identità, integrazione, interculturalità*. Zürich : Federazione delle Colonie Libere Italiane in Svizzera. pp. 76-82.
- Cattacin, Sandro et Bülent Kaya (2001). *Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse*. Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations.
- CDC (2013). *Lignes directrices sur la politique migratoire suisse*. Berne : Conférence des gouvernements cantonaux. Consulté à l'adresse : https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung_und_Integration/Leitlinien_der_Kantone_zur_schweizerischen_Migrationspolitik_f.pdf
- CFM (2017). *Intégration - Pas un instrument de mesure, mais la tâche de tous ! Recommandations*. Berne : Commission fédérale des migrations CFM. Consulté à l'adresse : https://syna.ch/images/migranten/empfang_integration_aufgabe_f.pdf
- Charim, Isolde (2018). *Ich und die Anderen. Wie die neue Pluralisierung uns alle verändert*. Wien : Zsolnay.
- Christin, T., S. Hug et P. Sciarini (2002). « La mobilisation des clivages lors des votations populaires. », in Christin, T., S. Hug et P. Sciarini (éd.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*. Paris : L'Harmattan. pp. 237-267.

CMR (2013). *Etude sur la procédure de naturalisation dans le canton de Fribourg*. Fribourg : Commission pour l'intégration des migrant-e-s et la prévention du racisme CMR. Consulté à l'adresse : https://www.fr.ch/sites/default/files/reprise/documents/pdf/CMR_Etude_naturalisation.pdf

Conseil fédéral (2010). *Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-f.pdf>

CTA (2009). *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009*. Berne : Conférence tripartite sur les agglomérations CTA. Consulté à l'adresse : http://www.tripartitekonferenz.ch/files/docs/bericht_und_empfehlungen_der_tak_vom_29_juni_2009-f.pdf

Dahl, Robert Alan (1989). *Democracy and its Critics*. Yale : Yale University Press.

D'Amato, Gianni (2001). *Vom Ausländer zum Bürger : der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz (Vol. 5)*. Münster : LIT Verlag

D'Amato, Gianni (2011). « The case of Switzerland », in Zincone, Giovanna, Rinus Penninx et Maren Borkert (éd.), *Migration policymaking in Europe : the dynamics of actors and contexts in past and present*. Amsterdam : Amsterdam University Press.

D'Amato, Gianni (2015). « The Management of Immigration Related Cultural Diversity In European Federated Entities : The Case of Switzerland ». *Fédéralisme-Régionalisme*, 15

Danaci, Deniz (2009). *Turning Switzerland's "Röstigraben" Upside Down : New evidence from the Political Divide between Swiss-German and French Speaking citizens : Working Paper*. University of Bern.

Dang, Martine (2012). « L'intégration dans la loi sur les étrangers : les cas de rigueur : étude de cas », in *Intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli. pp. 95-104.

Di Donato, Flora et Pascal Mahon (2018). « Procédures de naturalisation. De la loi à la réalité des parcours de vie ». *Terra Cognita*, 32 : 80-83.

Dörrenbächer, Nora et Tineke Strik (2019). « Implementing migration policies : new research policies in a Europeanizing context », in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour et Lyubov Zhyznomirska (éd.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon : Routledge. pp. 60-70.

Droz, Christiane (2014). *Ententes et mésententes dans les demandes d'autorisation de séjour cas de rigueur : analyse des situations rencontrées dans mon travail au service de la population lors du traitement des demandes pour l'obtention d'un permis de séjour cas de rigueur : travail d'examen pour l'examen professionnel fédéral de spécialiste de la migration 2014*. Bienne : s.n.

Dubacher, Claudia (2010). « Die Härtefallpraxis in der Ausschaffungspolitik ». *Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik*, 30(59) : 37-44. doi:10.5169/seals-652310

Dubacher, Claudia et Lena Reusser (2010). *Familien im Härtefallverfahren*. Bern : Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Consulté à l'adresse : http://www.sans-papiers.ch/fileadmin/redaktion/Hintergrund/7Haertefallbericht_D_def_xp.pdf

Dumbrava, Costica (2019). « The governance of citizenship and belonging in Europe and the European Union », in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour et Lyubov Zhyznomirska (éd.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon : Routledge. pp. 145-156.

Efionayi-Mäder, Denise (2018). « Von Fremdarbeitern und Vorzeigemigrantinnen : Hinweise auf die Migrationsgeschichte der Schweiz », in Engelage, Sonja (éd.), *Migration und Berufsbildung in der Schweiz*. Zürich : Seismo. pp. 19-49.

Efionayi-Mäder, Denise et Daniel Fink (2017). « Politique migratoire et son évaluation », in *Evaluation, Kriminalpolitik und Strafrechtsreform = Evaluation, politique criminelle et réforme du droit pénal*. Bern : Stämpfli. pp. 165-174.

Efionayi-Mäder, Denise et Didier Ruedin (2014). Admis provisoires en Suisse : trajectoires à travers les statuts. Analyse de données à la demande la Commission pour les questions de migration (CFM). Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. Consulté à l'adresse : https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_va_f.pdf

Efionayi-Mäder, Denise et Didier Ruedin (2017). Etat des lieux du racisme anti-Noir·e en Suisse : étude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme (SLR). Neuchâtel : Swiss Forum for Migration and Population Studies SFM.

Efionayi-Mäder, Denise et Didier Ruedin (2018). *Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse. 3 mai 2018*. Neuchâtel : SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies.

Efionayi-Mäder, Denise, Jasmine Truong et Gianni D'Amato (2015). "Wir können uns ein Abseitsstehen der Zivilgesellschaft nicht leisten." *Zivilgesellschaftliches Engagement im Flüchtlingswesen* (Vol. 64). Neuchâtel : Swiss forum for migration and population studies SFM.

Eggert, Nina et Anita Murigande (2004). « Modèles de citoyenneté et mobilisation politique des migrants en Suisse : Le rôle des cantons ». *Swiss Political Science Review*, 10(4) : 125-145.

EKM/CFM (2011). *Föderalismus. Fédéralisme. Federalismo*. Bern-Wabern : EKM/CFM.

EKM/CFM (2018). Terra Cognita. Migrationsverwaltung im Fokus. La gestion des migrations en point de mire. La gestione della migrazione sotto i riflettori (Vol. 32). Bern-Wabern : EKM/CFM.

Esser, Hartmut (1980). *Aspekte der Wanderungssoziologie : Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten*. Darmstadt : Hermann Luchterhand Verlag.

Eule, Tobias (2016). *Inside immigration law : Migration management and policy application in Germany*. London : Routledge.

Eule, Tobias (2017). « Ausländerbehörden Im Dynamischen Feld Der Migrationssteuerung », in Lahusen, Christian et Stephanie Schneider (éd.), *Asyl Verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems*. Bielefeld : Transkript. pp. 175-194.

Eule, Tobias et Lisa-Marie Borrelli (2018). « Über die Schwierigkeit einheitlichen Handelns in Migrationsbehörden », in EKM (éd.), *Terra cognita : Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. 32). Bern-Wabern.

Facchinetti, Thomas (2012). « La notion d'intégration dans le droit suisse des migrations et dans les réformes en cours (LEtr, LAsi, LN) », in Amarelle, Cesla (éd.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli. pp. 61-79.

Färber, Gisela et Dominique Köppen (2017). « Flüchtlingsaufnahme und -integration – Eine Frage des Geldes ? ». *Sozialer Fortschritt*, 66 : 759-787. doi:10.3790/sfo.66.11.759

- Favell, Adrian (2001). « Integration policy and integration research in Europe : a review and critique », in Aleinikoff, T. Alexander et Douglas Klusmeyer (éd.), *Citizenship today : global perspectives and practices*. Washington D.C. : Carnegie Endowment for International Peace.
- Favell, Adrian (2001). « Multicultural nation-building : "integration" as public philosophy and research paradigm in Western Europe ». *Schweizerische Zeitschrift für politische Wissenschaft = Revue suisse de science politique = Swiss political science review* : 116-124.
- Favell, Adrian (2001). *Philosophies of integration : immigration and the idea of citizenship in France and Britain* (2nd ed.). Basingstoke : Palgrave. Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick.
- Favell, Adrian (2011). *Sociology of the European Union*. Basingstoke : Palgrave Macmillan.
- Fehlmann, Joëlle et al. (im Erscheinen). Bildungsmassnahmen für spät eingereiste Jugendliche und junge Erwachsene. Privat (mit)finanzierte Bildungsangebote für Asylsuchende. Neuchâtel : Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien.
- Fibbi, Rosita (2012). « La pratique de l'intégration dans les cantons et la marge de manœuvre du fédéralisme », in Amarelle, Cesla (éd.), *L'intégration des étrangers à l'épreuve du droit suisse : fondements et applications pratiques*. Berne : Stämpfli. pp. 81-91.
- Fibbi, Rosita (2019). Naturalisation facilitée des jeunes étrangers de la 3e génération. Une année de mise en œuvre. Rapport à l'intention de la Commission fédérale des migrations CFM. Berne : CFM. Consulté à l'adresse : <https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/ber-ekm-erleichterte-einbuengerung-f.pdf>
- Filsinger, Dieter (2016). « Interkulturelle Öffnung von Kommunen », in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani et Emine Gökcen Yüksel (éd.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden : Springer. pp. 639-655.
- Frei, Nula (2016). « Die Rechtsprechung der Kantone im Migrationsrecht », in Achermann, Alberto et al. (éd.), *Jahrbuch für Migrationsrecht = Annuaire du droit de la migration 2015-2016*. Bern : Stämpfli. pp. 277-301.
- Fuchs, Hannelore et Ann-Seline Fankhauser (2017). *Das Härtefallrecht in der politischen Auseinandersetzung*. St. Gallen : Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz. Consulté à l'adresse : http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/Publikationen/2017/Haertefallbericht_D.pdf
- Gächter, August (2016). « Diversity Management als Anti-Diskriminierungsstrategie », in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani et Emine Gökcen Yüksel (éd.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden : Springer. pp. 657-681.
- Galizia, Michele et Katja Müller (2018). « Vers une société où la discrimination n'a plus sa place ». *Tan-gram*, 42(12/2018) : 29-33.
- Garibay, Montserrat González et Peter de Cuyper (2018). « Is There an Evidence Basis for Immigrant Integration Policies ? A Methodological Enquiry ». *Nordic Journal of Migration Research*, 8(1) : 15-24. doi:<https://doi.org/10.1515/njmr-2018-0010>
- Georgi, Viola B. (2015). « Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft ». *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, 2(2015) : 25-27.
- Gerber, Adrian et Judith Nydegger (2015). « Gemeinsam Flüchtlinge rasch und nachhaltig integrieren ». *Zeitschrift für Sozialhilfe*

- Gerber, Brigitta et Gianni D'Amato (éd.) (2005). Herausforderung Integration : städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa. Zürich : Seismo.
- Giger, Nathalie, Jochen Müller et Marc Debus (2011). « Die Bedeutung des regionalen Kontexts für die programmatische Positionierung von Schweizer Kantonalparteien ». *Swiss Political Science Review*, 17(3) : 259-285.
- Giugni, Marco et Florence Passy (1997). Histoires de mobilisation politique en Suisse : de la contestation à l'intégration. Paris : L'Harmattan.
- Givens, Terri et Adam Luedtke (2004). « The politics of European Union immigration policy : institutions, salience, and harmonization ». *Policy Studies Journal*, 32(1) : 145-165.
- Gögercin, Süleyman (2018). « Integration und aktuelle sozialwissenschaftliche Integrationskonzepte », in Blank, Beate et al. (éd.), *Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft*. Wiesbaden : Springer. pp. 173-185.
- Gomm, Peter (2016). « Integration aus der Perspektive der Kantone ». *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*.
- Gomolla, Mechthild (2017). « Direkte und indirekte, institutionelle und strukturelle Diskriminierung », in Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani et Gökçen Yüksel (éd.), *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden : Springer. pp. 133-151.
- Graf, Anne-Laurence et Pascal Mahon (2018). « Article 121a de la Constitution et accès au marché du travail ». *Jusletter du 13 août 2018*.
- Gregurović, Snježana et Drago Župarić-Iljić (2018). « Comparing the Incomparable ? Migrant Integration Policies and Perplexities of Comparison ». *International Migration*, 56(3) : 105-122.
doi:10.1111/imig.12435
- Guelpa, Béatrice et Juan Lozano (2019). Opération Papyrus, pour en finir avec le travail au noir : Temps présent.
- Gutzwiller, Céline (2016). Droit de la nationalité suisse : acquisition, perte et perspectives. Genève : Schulthess Verlag.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner et Giuseppe Pietrantuono (2016). « Die Einbürgerung fördert die politische und soziale Integration von Migrantinnen und Migranten ». *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*
- Haverkamp, Rita (2018). « Immigration of Refugees into Northwest Europe : Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom », in Kury, Helmut et Sławomir Redo (éd.), *Refugees and Migrants in Law and Policy : Challenges and Opportunities for Global Civic Education*. Cham : Springer. pp. 37-73.
- Heckmann, Friedrich (2014). Integration von Migranten : Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden : Springer-Verlag.
- Heim, Gabriel (2018). « 'Sehr geehrter Herr Controlleur!' », in EKM (éd.), *Terra cognita : Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. Frühling 32). Bern-Wabern.
- Helbling, Marc (2010). « Switzerland : Contentious Citizenship Attribution in a Federal State ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 : 793-809. doi:10.1080/13691831003764334

- Helbling, Marc et Hanspeter Kriesi (2004). « Staatsbürgerverständnis und politische Mobilisierung : Einbürgerungen in Schweizer Gemeinden ». *Swiss Political Science Review*, 10(4) : 33-58.
- Henkes, Christian (2008). « Integrationspolitik in den Bundesländern ? », in Hildebrandt, Achim et Frieder Wolf (éd.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich* : Springer. pp. 113-135.
- Hepburn, Eve (2011). « Between Region and State : Rescaling Citizenship in a Multi-level System », in Herrschel, Tassilo et Pontus Tallberg (éd.), *The Role of Regions ? : Networks, Scale, Territory*. Kristianstad : Kristianstads Boktryckeri. pp. 49-64.
- Hepburn, Eve et Ricard Zapata-Barrero (éd.) (2014). *The politics of immigration in multi-level states : Governance and political parties*. Basingstoke : Palgrave MacMillan.
- Hermann, Michael et Heiri Leuthold (2003). *Atlas der politischen Landschaften : ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*. Zürich : vdf Hochschulverlag AG.
- Hewstone, Miles et Hermann Swart (2011). « Fifty-odd years of inter-group contact : From hypothesis to integrated theory ». *British Journal of Social Psychology*, 50(3) : 374-386.
- Hobsbawm, Eric John (1991). *Nations and nationalism since 1780 : programme, myth, reality* (Repr. ed.). Cambridge : Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks et Arjan H Schakel (2008). *Regional authority in 42 countries, 1950-2006 : A measure and five hypotheses* (Vol. 18). Abingdon : Routledge.
- Horand, Isabelle (2017). *Behinderung und Asyl. Wie wird Behinderung im schweizerischen Asylwesen thematisiert ?* (Masterarbeit). Université de Neuchâtel, Neuchâtel. Consulté à l'adresse : <http://doc.rero.ch/record/306665>
- Huddleston, Thomas (2013). *The naturalisation procedure: measuring the ordinary obstacles and opportunities for immigrants to become citizens* (RSCAS Policy Papers 2013/16). Fiesole : European University Institute. Consulté à l'adresse : <http://hdl.handle.net/1814/28122>
- ISS (2018). *Good-Practice-Katalog : Vielversprechende Ansätze der Unterbringung und Betreuung von unbegleiteten Minderjährigen in der Schweiz*. 2. Ausgabe : Internationaler Sozialdienst Schweiz.
- Jackson, Vicki C. (2001). « Citizenship and Federalism », in Aleinikoff, T. Alexander et Douglas Klusmeyer (éd.), *Citizenship Today : Global Perspectives and Practices*. Washington, D.C. : Carnegie Endowment for International Peace. pp. 127-182.
- Jakubiak, Igor et Paweł Kaczmarczyk (2019). « Migration and the welfare state », in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour et Lyubov Zhyznomirska (éd.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon : Routledge. pp. 374-382.
- Joppke, Christian (2007a). « Transformation of Immigrant Integration : Civic Integration and Antidiscrimination in the Netherlands, France, and Germany ». *World Politics*, 59 : 243-273. doi:10.1353/wp.2007.0022
- Joppke, Christian (2007b). « Transformation of Citizenship : Status, Rights, Identity ». *Citizenship Studies*, 11(1) : 37-48. doi:10.1080/13621020601099831
- Joppke, Christian et F Leslie Seidle (éd.) (2012). *Immigrant integration in federal countries*. Montreal : McGill-Queen's University Press.
- Kaabel, Annika (2018). *Restrictive Generosity or Open Selfishness - Welfare Regimes and Refugee Labour Market Integration in Comparative Perspective*. IPSA 25th World Congress of Political Science, Brisbane,

Australia, Consulté à l'adresse : <https://wc2018.ipsa.org/sites/default/files/ipsa-events/wc2018/papers/paper-103134-2018-07-01t145630-0400.pdf>

Kaluszynski, Martine (2006). La judiciarisation de la société et du politique. Face à la judiciarisation de la société, les réponses de la Protection Juridique, 21-22 septembre 2006. Paris : Association Internationale de l'Assurance de Protection Juridique. Consulté à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00134738/document>

Keating, Michael (1988). *State and regional nationalism : territorial politics and the European state*. New York : Harvester Wheatsheaf.

Kleger, Heinz et Gianni D'Amato (1995). « Staatsbürgerschaft und Einbürgerung - oder : Wer ist ein Bürger ? Ein Vergleich zwischen Deutschland, Frankreich und der Schweiz ». *Journal für Sozialforschung*, 35(3/4) : 259–281.

Koopmans, Ruud (2010). « Trade-Offs between Equality and Difference : Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 : 1-26. doi:10.1080/13691830903250881

Koopmans, Ruud, Ines Michalowski et Stine Waibel (2012). « Citizenship rights for immigrants : National political processes and cross-national convergence in Western Europe, 1980–2008 ». *American Journal of Sociology*, 117(4) : 1202-1245.

Kriesi, Hanspeter et al. (1996). *Le clivage linguistique : problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Berne : Office fédéral de la statistique.

Kriesi, Hanspeter et Dominique Wisler (1996). « Social movements and direct democracy in Switzerland ». *European Journal of Political Research*, 30(1) : 19-40. doi:10.1111/j.1475-6765.1996.tb00666.x

Kristensen, Ewa, Fabienne Rausa et Marcel Heiniger (2017). *Rapport statistique sur l'intégration de la population issue de la migration*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique OFS. Consulté à l'adresse : <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/2546311/master>

Kurt, Stefanie (2016). « Integration ab Zeitpunkt Asylgesuch ». Consulté à l'adresse : <https://blog.nccr-onthemove.ch/integration-ab-zeitpunkt-asylgesuch/?lang=fr>

Kurt, Stefanie (2017a). « Nouvelles exigences en matière d'intégration des étrangers ». *Plaidoyer*, 4/17 : 20-24.

Kurt, Stefanie (2017b). « A Modest Start : Integration Policies in the Field of Asylum ». Consulté à l'adresse : <https://nccr-onthemove.ch/all-publications/highlights-2/highlights-2-2-2/>

Kurt, Stefanie (2017c). *Fast-Tracking Full Citizenship in the Context of the Swiss Integration Stage Model* (Working Paper). Neuchâtel : nccr on the move. Consulté à l'adresse : https://nccr-onthemove.ch/wp_live14/wp-content/uploads/2017/11/nccrotm-WP15-Kurt.pdf

Laubenthal, Barbara (2015). *Refugees welcome ? Federalism and asylum policies in Germany* (Working Paper). Torino : Fieri.

Lavenex, Sandra (2018). « Regional migration governance – building block of global initiatives ? ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 0 : 1-19. doi:10.1080/1369183X.2018.1441606

Lerch, Mathias (2012). « La mobilité des étrangers sur le territoire suisse », in *La démographie des étrangers en Suisse*. Zürich : Seismo.

Longchamp, Claude (2019). « Swissminiatur der Volksabstimmungen ». *Republik*, Consulté à l'adresse : <https://www.republik.ch/2019/06/17/swiss-miniatur-der-volksabstimmungen>

Lopižić, Ivan et Goranka Lalić Novak (2018). « The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs : A Way Forward ». *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 18(2) : 289-312. doi:10.31297/hkju.18.2.2

Lorcerie, Françoise (2010). « Action publique et discrimination ethnique : introduction ». *Migrations Société*, 131(5) : 29-50. doi:10.3917/migra.131.0029

Lorcerie, Françoise (2010). « Services publics et discrimination ethnique : la question de l'éthique ». *Migrations Société*, 131(5) : 231-250. doi:10.3917/migra.131.0231

Lutz, Philipp (2017). « Two logics of policy intervention in immigrant integration: an institutionalist framework based on capabilities and aspirations ». *Comparative Migration Studies*, 5(1): 19. doi:10.1186/s40878-017-0064-0

Manatschal, Anita (2010). *Integration Policies in Federal Settings : Assessing the Impact of Exclusionary Citizenship Conceptions on Cantonal Integration Policies (CIS Working Paper 55)*. Zurich : Center for Comparative and International Studies (ETH Zurich and University of Zurich).

Manatschal, Anita (2011). « Taking Cantonal Variations of Integration Policy Seriously - or How to Validate International Concepts at the Subnational Comparative Level ». *Swiss Political Science Review*, 17(3) : 336-357. doi:10.1111/j.1662-6370.2011.02027.x

Manatschal, Anita (2012). « Path-dependent or dynamic ? Cantonal integration policies between regional citizenship traditions and right populist party politics ». *Ethnic & Racial Studies*, 35 : 281-297. doi:10.1080/01419870.2011.573221

Manatschal, Anita (2013). *Kantonale Integrationspolitik im Vergleich : eine Untersuchung der Determinanten und Auswirkungen subnationaler Politikvielfalt (1. Aufl. ed.)*. Baden-Baden : Nomos.

Manatschal, Anita (2014). « Swiss Immigration Federalism », in Baglay, Sasha et Delphine Nakache (éd.), *Immigration Regulation in Federal States*. Dordrecht : Springer. pp. 179-198.

Manatschal, Anita (2015). « Welche Integrationspolitik braucht die Schweiz ? : Befunde einer vergleichenden Studie kantonaler Integrationsansätze ». *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 30(3) : 10-12.

Manatschal, Anita et Julian Bernauer (2016). « Consenting to Exclude ? Empirical Patterns of Democracy and Immigrant Integration Policy ». *West European Politics*, 39(2) : 183-204.

Manatschal, Anita et Isabelle Stadelmann-Steffen (2013). « Do Integration Policies Affect Immigrants' Voluntary Engagement ? An Exploration at Switzerland's Subnational Level ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 : 404-423. doi:10.1080/1369183X.2013.830496

Marks-Sultan, Géraldine et al. (2016). « The legal and ethical aspects of the right to health of migrants in Switzerland ». *Public Health Reviews* 37(17)

Matthey, Fanny et Frederica Steffanini (2015). *L'accès à la justice en cas de discrimination – Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Partie 6 : Racisme – Analyse juridique*. Berne : Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH). Consulté à l'adresse : https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_6_Rassismus_Juristische_Analyse.pdf

Maye, Céline (2018). « 'Une politique d'intégration sans des mesures contre les stigmatisations serait vouée à l'échec' ». *Tangram*, 42(12/2018) : 24-27.

Maye, Céline, Federica Merzaghi et Sandrine Keriakos Bugada (2018). « Cohesion on the Horizon : The Construction of Intercultural Integration Policy in Neuchâtel », in *Intercultural Cities* : Palgrave Macmillan, Cham. pp. 251-280.

Morales, Laura, Jean-Benoit Pilet et Didier Ruedin (2015). « The Gap between Public Preferences and Policies on Immigration : A Comparative Examination of the Effect of Politicisation on Policy Congruence ». *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(9) : 1495-1516. doi:10.1080/1369183X.2015.1021598

Mueller, Sean (2017). « Federalism and Decentralisation in Switzerland », in *Federal Power-Sharing in Europe* : Nomos Verlag. pp. 39-64.

Mulvey, Gareth (2015). « Refugee Integration Policy : The Effects of UK Policy-Making on Refugees in Scotland ». *Journal of Social Policy*, 44(2) : 357-375. doi:10.1017/S004727941500001X

Naguib, Tarek (2014). Begrifflichkeiten zum Thema Rassismus im nationalen und im internationalen Verständnis. Eine Auslegeordnung unter Berücksichtigung des Völker- und Verfassungsrechts (Working Paper). Bern : Eidgenössisches Departement des Innern EDI ; Fachstelle für Rassismusbekämpfung FRB. Consulté à l'adresse : <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/16063>

Naguib, Tarek (2015). « La norme pénale antiraciste, un garde-fou ou un alibi ? ». *Plädoyer*, 2015(3) : 20-22.

Nguyen, Minh Son (2009). « Le regroupement familial selon la LEtr : questions fréquentes et réponses tirées de la jurisprudence ». *Revue de droit administratif et de droit fiscal. Partie 1, Droit administratif*, 65(3) : 307-316.

Niederberger, Josef Martin (2018). Gemeinschaft oder Gesellschaft : Grundoptionen der Einbürgerungspolitik : Eine explorative Studie in der Gemeinde Emmen. Neuchâtel : Swiss Forum for Migration and Population Studies SFM.

ODM et CDC (2011). *Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche commune Confédération - cantons*. Berne : Office fédéral des migrations ODM; Conférence des gouvernements cantonaux CDC. Consulté à l'adresse : http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/Zuwanderung_und_Integration/20111123_ODM-CdC_bases-fondamentales_document-cadre_f.pdf

OFS (2019). *Enquête sur le vivre ensemble en Suisse (VeS) : Résultats 2018*. Neuchâtel : Office fédéral de la statistique. Consulté à l'adresse : <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/7466705/master>

Peters, Bernhard (1993). *Die Integration moderner Gesellschaften*. Frankfurt : Suhrkamp.

Piguet, Etienne (2017). *L'immigration en Suisse : soixante ans d'entrouverture* (3 ed.). Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

PIKOM (2017). *Zahlen und Fakten zur Ausländerpolitik : Daten zu Migration, Einbürgerungen und Ausländerkriminalität in der Schweiz*. Aarau : Parteionabhängiges Informationskomitee PIKOM. Consulté à l'adresse : <http://www.pikom.ch/pdf/zahlenfakten.pdf>

Probst, Johanna (2012). *Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein des administrations allemande et française*. Université de Strasbourg; Universität Marburg, Strasbourg; Marburg. Consulté à l'adresse : <https://archiv.ub.uni-marburg.de/diss/z2012/0949/>

- Probst, Johanna (2015). *Der Zugang zur Justiz in Diskriminierungsfällen. Teilstudie 7 : Rassismus – Sozialwissenschaftliche Erhebungen*. Bern : Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR). Consulté à l'adresse : https://www.skmr.ch/cms/upload/pdf/160526_Teilstudie_7_Rassismus_Sozialw_Erhebungen.pdf
- Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme (2018). Incidents racistes recensés par les centres de conseil Janvier – décembre 2018. Analyse des données du système de documentation et de monitoring du racisme DoSyRa. Berne : humanrights.ch
- Richter, Maria (2019). *Migrantinnen in der Schweiz : Situation, Leistung und Potential*. Kurzbericht im Auftrag der Eidgenössischen Migrationskommission. Bern : Eidgenössische Migrationskommission EKM. Consulté à l'adresse : <https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/ber-res-ekm-migrantinnen-d.pdf>
- Ruedin, Didier (2011). *Conceptualizing the integration of immigrants and other groups* (Working Paper 89). Oxford : Centre on Migration, Policy, and Society (COMPAS). Consulté à l'adresse : https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/WP-2011-089-Ruedin_Conceptualizing_Integration_Immigrants.pdf
- Ruedin, Didier, Camilla Alberti et Gianni D'Amato (2015). « Immigration and Integration Policy in Switzerland, 1848 to 2014 ». *Swiss Political Science Review*, 21 : 5-22. doi:10.1111/spsr.12144
- Ruedin, Didier et Laura Morales (2019). « Estimating party positions on immigration : Assessing the reliability and validity of different methods ». *Party Politics*, 25(3) : 303-314. doi:10.1177/1354068817713122
- Ruhs, Martin et Philip Martin (2008). « Numbers vs. Rights : Trade-Offs and Guest Worker Programs ». *International Migration Review*, 42(1) : 249-265.
- Sager, Fritz et Eva Thomann (2017). « Multiple streams in member state implementation : politics, problem construction and policy paths in Swiss asylum policy ». *Journal of Public Policy*, 37 : 287-314. doi:10.1017/S0143814X1600009X
- Sandoz, Laure (2016). *The Symbolic Value of Quotas in the Swiss Immigration System* (Working Paper). Neuchâtel : nccr - on the move. Consulté à l'adresse : <http://edoc.unibas.ch/52201/>
- Sandoz, Laure (2019). *Mobilities of the Highly Skilled towards Switzerland : The Role of Intermediaries in Defining "Wanted Immigrants"*. Cham: Springer, IMISCOE Research (Series Ed.). Retrieved from <https://www.springer.com/gp/book/9783030211219>
- Scherr, Albert, Aladin El-Mafaalani et Gökçen Yüksel (2017). *Handbuch Diskriminierung*. Wiesbaden : Springer.
- Schlegel, Stefan (2017). *Der Entscheid über Migration als Verfügungsrecht : eine Anwendung der ökonomischen Analyse des Rechts auf das Migrationsrecht am Beispiel der Schweiz*. Tübingen : Mohr Siebeck.
- Schnapper, Dominique (2007). « Qu'est-ce que l'intégration ? ». *Commentaire*, 119(3) : 862-865.
- Scholten, Peter et Rinus Penninx (2016). « The Multilevel Governance of Migration and Integration », in Garcés-Masareñas, Blanca et Rinus Penninx (éd.), *Integration Processes and Policies in Europe : Contexts, Levels and Actors*. Cham : Springer International Publishing. pp. 91-108.
- Schönenberger, Silvia et Nicole Wichmann (2011). *Wegweiser zum Schutz vor Diskriminierung in der Zentralschweiz*. Neuchâtel : Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien SFM.

Schuck, Peter H. (2000). « Citizenship in federal systems ». *The American Journal of Comparative Law*, 48(2) : 195-226. doi:10.2307/840970

SEM (2013). *Directives et commentaires I. Domaine des étrangers (Directives LEI)*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations. Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf>

SEM (2015). « Exigences en matière d'intégration selon le droit des étrangers ». Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/foerderung/vereinbarungen.html>

SEM (2016). *Programmes cantonaux d'intégration 2014–2017. Rapport intermédiaire*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/be-richte/kip/2016/zwber-kip-2016-f.pdf>

SEM (2017). *Directives et commentaires. Domaine des étrangers (Directives LEtr). Version remaniée et unifiée*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations. Consulté à l'adresse : https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahU-KEwiC6NWb_5XkAhWJlosKHa2ADd4QFjACegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fodae-ro-mand.ch%2Fwp%2Fwp-content%2Fuploads%2F2017%2F02%2Fweisungen-aug-f.pdf&usg=AOvVaw1uLV2SN73I-QWcWQF7Vlnp

SEM (2018). « La Confédération et les cantons lancent un agenda commun en matière d'intégration ». Consulté à l'adresse : https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html

SEM (2018). « Programmes et projets d'importance nationale PPIN ». Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb.html>

SEM (2018). *Statistique en matière d'asile 2017*. Berne : Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. Consulté à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2017/stat-jahr-2017-kommentar-f.pdf>

Shaw, Jo (2007). *The transformation of citizenship in the European Union : Electoral rights and the restructuring of political space*. Cambridge : Cambridge University Press.

Shughart, William F, Robert D Tollison et Mwangi S Kimenyi (1986). « The political economy of immigration restrictions ». *Yale Journal on Regulation*, 4 : 79-97.

Sille, Irina (2017). « Die Konstruktion der vorläufigen Aufnahme im politischen Prozess : Zwischen moralischer Argumentation und humanitärem Anspruch. ». *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 2/2017 : 3-10.

Slotwinski, Michaela, Alois Stutzer et Roman Uhlig (2018). *Are asylum seekers more likely to work with more inclusive labor market access regulations ?* (Working Paper 2018/08). Basel : Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum (WWZ), Universität Basel. Consulté à l'adresse : <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/185810/1/1016152000.pdf>

SLR (2017). *Discrimination raciale en Suisse - Rapport du Service de lutte contre le racisme 2016*. Berne : Service de lutte contre le racisme (SLR). Consulté à l'adresse : https://www.edi.admin.ch/dam/edi/fr/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/Monitoring%20und%20Berichterstattung/Bericht/Bericht_FRB_2016.pdf.download.pdf/Rassismusbericht_2016_F.pdf

SLR (2017). *L'ouverture des institutions à la diversité. Guide pratique*. Berne : Service de lutte contre le racisme (SLR). Consulté à l'adresse : https://www.edi.admin.ch/dam/edi/fr/dokumente/FRB/Neue%20Website%20FRB/T%C3%A4tigkeitsfelder/%C3%96ffnung_Institutionen/%C3%96ffnung%20der%20Institutionen_Leitfaden%20f%C3%BCr%20Praxis_FRB%202017.pdf.download.pdf/L%E2%80%99ouverture%20des%20institutions%20%C3%A0%20la%20diversit%C3%A9.%20Guide%20pratique.pdf

Soysal, Yasemin Nuhoglu (1994). *Limits of citizenship : Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago : University of Chicago Press.

Spescha, Marc et al. (2015). *Migrationsrecht : Kommentar : Schweizerisches Ausländergesetz (AuG), Asylgesetz (AsylG) und Freizügigkeitsabkommen (FZA) mit weiteren Erlassen*. Zürich : Orell Füssli.

SVR (2010). *Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer*. Berlin : Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Consulté à l'adresse : https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/05/SVR_Jahresgutachten_2010.pdf

SVR (2017a). *Papiertiger oder Meilensteine ? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich* (Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2017-1). Berlin : Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Consulté à l'adresse : https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR-FB_Integrationsgesetze.pdf

SVR (2017b). *Die Messung von Integration in Deutschland und Europa : Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings* (SVR-Bericht 2017-1). Berlin : Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR). Consulté à l'adresse : https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/08/SVR_Integrationsmonitoring.pdf

Tafelmacher, Christophe (2013). « Du droit d'asile à la gestion de stock humain : ou comment réduire à néant l'hospitalité et les droits ». *Vivre ensemble, Hors-série* (3)

Thränhardt, Dietrich (2011). « Integration in der pluralistischen Gesellschaft », in Sieveking, Klaus (éd.), *Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem : Rechts- und sozialwissenschaftliche Beiträge* (1 ed.). Baden-Baden : Nomos Verlag. pp. 97-106.

Thränhardt, Dietrich (2013). *Immigration and federalism in Europe : federal, state and local regulatory competencies in Austria, Belgium, Germany, Italy, Russia, Spain and Switzerland*. Osnabrück : Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS).

Thränhardt, Dietrich (2018). « Bessere Asylverfahren durch wohlfahrtsverbandliche Beteiligung. Ein neues korporatistisches Modell in der Schweiz », in Heinze, Rolf G., Joachim Lange et Werner Sesselmeier (éd.), *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege : Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden : Nomos. pp. 251-262.

Tomei, Verónica (2001). *Europäisierung nationaler Migrationspolitik : eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa*. Stuttgart : Lucius & Lucius.

Tribunal fédéral (2017). Arrêt du 22 mars 2017. Refus d'octroi du droit de cité communal (Vol. 1D_2/2017).

Tribunal fédéral (2017). Refus d'octroi du droit de cité communal. Arrêt du Tribunal fédéral 1D/2/2017 du 22 mars 2017. Lausanne.

Uebersax, Peter (2018). « Bundesgericht : Welchen Einfluss auf die Migrationspolitik ? », in EKM (éd.), *Terra cognita : Migrationsverwaltung im Fokus* (Vol. Frühling 32). Bern-Wabern.

- Van Selm, Joanne (2019). « Does European refugee policy exist ? Regional dimensions of the refugee protection approach in Europe », in Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour et Lyubov Zhyznomirska (éd.), *The Routledge handbook of the politics of migration in Europe*. Abingdon, Oxon : Routledge. pp. 303-314.
- Vatter, Adrian (2018). *Swiss Federalism. The Transformation of a Federal Model*. London : Routledge.
- Von Rütte, Barbara (2017). « Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation : eine rechtliche Einordnung des neuen Einbürgerungstatbestandes ». *Jusletter*, 20.
- Von Rütte, Barbara (2018). « Das neue Bürgerrechtsgesetz und dessen Umsetzung in den Kantonen », in Achermann, Alberto et al. (éd.), *Annuaire du droit des migrations*. Bern : Stämpfli. p. 578.
- Wanner, Philippe et Ilka Steiner (2012). *La naturalisation en Suisse. Evolution 1992-2010*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration CFM. Consulté à l'adresse : https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_einbuerg_f.pdf
- Wichmann, Nicole et Denise Efionayi-Mäder (2012). « Migrationspolitik in einem föderalen Staat ». *Asyl : schweizerische Zeitschrift für Asylrechtspraktiker*, 27 : 27-28.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Les marges de manœuvre au sein du fédéralisme : La politique de migration dans les cantons*. Berne : Commission fédérale des migrations CFM. Consulté à l'adresse : https://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_federalismus_f.pdf
- Wicker, Hans-Rudolf (2009). « Die neue schweizerische Integrationspolitik », in Piñeiro, Esteban, Isabelle Bopp et Georg Kreis (éd.), *Fördern und Fordern im Fokus. Leerstellen des schweizerischen Integrationsdiskurses*. Zürich : Seismo. pp. 23-46.
- Wihtol de Wenden, Catherine (1993). « Migrations et droits de l'homme en Europe ». *Études internationales*, 24(1) : 163-176.
- ZFI (2010). *Bericht und Antrag zu gemeinsamen Grundlinien einer Integrationspolitik der Zentralschweizer Kantone*. Zug : Zentralschweizer Fachgruppe Integration (ZFI). Consulté à l'adresse : http://www.zrk.ch/dms/geschaefft/87_Beilage_236a_bericht254_1289377766.pdf

12 Annexes

Annexe 1

Ancrage institutionnel des délégué·e·s à l'intégration et des services spécialisés de l'intégration (état 2017)

	Service spécialisé	Office	Département
AG	Sektion Integration und Beratung	Amt für Migration und Integration Kt. Aargau (Sektion Dienste, Sektion Aufenthalt, Sektion Erwerbstätige, Sektion Asyl, Sektion Integration und Beratung)	Departement Volkswirtschaft und Inneres (Standortförderung, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für Migration und Integration, Abteilung Register und Personenstand, Gemeindeabteilung, Staatsanwaltschaft, Jugendanwaltschaft, Amt für Justizvollzug, Kantonspolizei, Strassenverkehrsamt)
AR	Abteilung Chancengleichheit	Amt für Soziales (Abteilung Soziale Einrichtungen, Abteilung Pflegeheime und Spitex, Abteilung Sozialhilfe und Asyl, Abteilung Chancengleichheit)	Departement Gesundheit und Soziales (Amt für Gesundheit, Veterinäramt, Amt für Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde, Ausgleichskasse / IV-Stelle, Interkantonales Labor, Spitalverbund AR)
BE	Division Intégration	Office des affaires sociales (Division Famille, Division Intégration, Division Aide sociale matérielle, Division Aide aux victimes)	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (Commission cantonale d'éthique de la recherche, Office du pharmacien cantonal, Office des personnes âgées et handicapées, Unités administratives assimilées (prévoyance sociale), Laboratoire cantonal, Office du médecin cantonal, Office juridique, Office des hôpitaux, Office des affaires sociales)
BL	Fachbereich Integration des Kantons Basel-Landschaft (FIBL)	Generalsekretariat mit Abteilung Familien, Integration und Dienste (Beratungsstelle Wegweisung, Bewährungshilfe, Fachstelle Integration, Familienfragen, Fundbüro und Verwertungsdienst, Gefängnisse, Häusliche Gewalt, Kindes- und Jugendschutz, Pass- und Patentbüro, Straf- und Massnahmenvollzug, Swisslos-Fonds, Vollzugsbehörde Zivil- und Verwaltungsrecht)	Sicherheitsdirektion (Generalsekretariat mit Abteilung Familie, Integration und Dienste, Polizei, Amt für Migration und Bürgerrecht, Amt für Militär und Bevölkerungsschutz, Motorfahrzeugkontrolle, MZjE Arxhof, Jugendanwaltschaft, Zivilrechtsverwaltung, Staatsanwaltschaft, Amt für Justizvollzug)
BS	Fachstelle Diversität und Integration	Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung (Grundlagen und Strategien, Stadtteilentwicklung, Wohnraumentwicklung, Diversität und Integration)	Präsidialdepartement (Abteilung Aussenbeziehungen und Standortmarketing, Abteilung Gleichstellung von Frauen und Männern, Abteilung Kantons- und Stadtentwicklung, Abteilung Kultur, Statistisches Amt)
FR		Bureau de l'intégration des migrant·e·s et de la prévention du racisme IMR	Direction de la sécurité et de la justice (Police cantonale, Service de la protection de la population et des affaires militaires, Service de la population et des migrants, Service de la police du commerce, Bureau de l'intégration des migrant·e·s et de la prévention du racisme, Service de la justice, Service de l'application des sanctions pénales et des prisons, Service de probation, Office de la circulation et de la navigation, Etablissement cantonale d'assurance des bâtiments, Etablissements de Bellechasse)

Etude SFM #73f : Marges de manœuvre cantonales en mutation

GE	Bureau de l'intégration des étrangers	Office cantonal de la population et des migrations	Département de la sécurité
GL	Fachstelle Integration	Volksschule und Sport (Abteilung Volksschule, Schulpsychologischer Dienst, Fachstelle Sonderpädagogik, Fachstelle Integration, Fachstelle Familie, Fachstelle Sport)	Departement Bildung und Kultur (Volksschule und Sport, Höheres Schulwesen und Berufsbildung, Kultur)
GR	Fachstelle Integration	Amt für Migration und Zivilrecht (AFM) (Asyl und Rückkehr, Fremdenpolizei und Ausweiszentren, Fachstelle Integration, Bürgerrecht und Zivilrecht)	Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (Amt für Justizvollzug, Amt für Migration und Zivilrecht, Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei, Strassenverkehrsamt, Amt für Militär und Zivilschutz, Gesundheitsamt, Geschäftsleitung der KESB)
JU	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme	Service de la population (Office de l'état civil, Bureau de l'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme, Naturalisations, Contrôle des habitants, Bureau des passeports et des légalisations, Police des étrangers)	Département de l'intérieur (Service de la population, Service du registre foncier et du registre du commerce, Service de l'action sociale, Office des assurances sociales, Service des ressources humaines, Police cantonale, Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte)
LU	Kindheit-Jugend-Familie und Integration	Dienststelle Soziales und Gesellschaft (Kindheit-Jugend-Familie und Integration, Behinderung und Diversität, Alter und Existenzsicherung, Opferberatungsstelle)	Gesundheits- und Sozialdepartement (Dienststelle Asyl- und Flüchtlingswesen, Dienststelle Gesundheit, Dienststelle Lebensmittelkontrolle und Verbraucherschutz, Veterinärndienst, Dienststelle Soziales und Gesellschaft)
NE		Service de la cohésion multiculturelle (COSM)	Département de l'économie et de l'action sociale (Service de l'économie, Service de l'emploi, Service des migrations, Service de la cohésion multiculturelle, Service de l'action sociale, Service de statistique)
NW	Abteilung Gesundheitsförderung und Integration	Sozialamt (Sozialdienst, Berufsbeistandschaft und Bewährungshilfe, Jugend, Familie und Sucht, Gesundheitsförderung und Integration)	Gesundheits- und Sozialdirektion (Gesundheitsamt, Sozialamt, Amt für Asyl und Flüchtlinge)
SG	Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung	Amt für Soziales (Alter, Behinderung, Familie und Sozialhilfe, Kinder und Jugend, Kompetenzzentrum Integration und Gleichstellung)	Departement des Innern (Amt für Bürgerrecht und Zivilstand, Amt für Gemeinden, Amt für Soziales, Amt für Kultur, Stiftsarchiv, Konkursamt, Amt für Handelsregister und Notariate, Sozialversicherungsanstalt)
SH	Integrationsfachstelle	Sekretariat	Departement des Innern (Sekretariat, SVA, Informatik eGovernment/KSD, Spitäler Schaffhausen, Gesundheitsamt, Interkantonales Labor, Migrationsamt und Passbüro, Sozialamt)
SO	Fachstelle Integration	Amt für soziale Sicherheit (Soziale Förderung und Generationen, Sozialintegration und Prävention, Sozialleistungen und Existenzsicherung, Soziale Organisationen und Sozialversicherungen)	Departement des Innern (Gesundheitsamt, Amt für soziale Sicherheit, Migrationsamt, Amt für Justizvollzug, Polizei, Solothurner Spitäler AG)

Etude SFM #73f : Marges de manœuvre cantonales en mutation

TG	Fachstelle Integration	Migrationsamt (Aufenthaltsbewilligungen, Ausweisstelle, Asyl und Rückkehr, Fachstelle Integration)	Departement für Justiz und Sicherheit (Amt für Handelsregister und Zivilstandswesen, Grundbuch- und Notariatsverwaltung, Schiffsregisteramt, Amt für Betriebs- und Konkurswesen, Staatsanwaltschaft, Amt für Justizvollzug, Strassenverkehrsamt, Eichamt, Migrationsamt, Jagd- und Fischereiverwaltung, Kantonspolizei, Amt für Bevölkerungsschutz und Armee, Feuerschutzamt)
TI	Servizio per l'integrazione degli stranieri	Segreteria generale (Servizio per l'integrazione degli stranieri)	Dipartimento istituzioni (Segreteria generale, Sezione degli enti locali, Sezione della circolazione, Sezione della popolazione, Divisione della giustizia, Sezione dei registri, Sezione del militare e della protezione della popolazione, Polizia cantonale)
UR	Ansprechstelle Integration	Amt für Volksschulen	Bildungs- und Kulturdirektion (Amt für Volksschulen, Amt für Berufsbildung, Amt für Beratungsdienst, Amt für Kultur und Sport, Amt für Staatsarchiv)
VD	Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme	Service de la population (Division étrangers, division asile et retour, Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, Division commune et nationalité, Division état civil)	Département de l'économie, de l'innovation et du sport (Service de la promotion de l'économie et de l'innovation, Service de l'emploi, Direction générale de l'agriculture, de la viticulture et des affaires vétérinaires, Service de l'éducation physique et du sport, Service de la population)
VS	Bureau cantonal à l'intégration	Service de la population et des migrations (Population et naturalisations, Migrations)	Département Sécurité, institutions et sport (Service juridique de la sécurité et de la justice, Police cantonale, Service de la sécurité civile et militaire, Service de la circulation routière et de la navigation, Service de l'application des peines et mesures, Service de la population et des migrations, Service des affaires intérieures et communales, Office cantonal du sport)
ZG	Abteilung Gesellschaft	Sozialamt (Abteilung Gesellschaft, Abteilung Soziale Einrichtungen, Abteilung Sozial Dienste Asyl)	Direktion des Innern (Amt für Grundbuch und Geoinformation, Sozialamt, Amt für Denkmalpflege und Archäologie, Amt für Wald und Wild, Amt für Kindes- und Erwachsenenschutz)
ZH		Fachstelle Integration	Direktion Justiz und Inneres (Amt für Justizvollzug, Strafverfolgung Erwachsene, Jugendstrafrechtspflege, Gemeindeamt, Handelsregisteramt, Statistisches Amt, Staatsarchiv, Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann, Fachstelle für Integrationsfragen, Fachstelle Kultur, Kantonale Opferhilfestelle)

Source : questionnaire.

Annexe 2

Commissions cantonales d'intégration et organes de coordination

Commission cantonale d'intégration		Organe de coordination		
Acteurs	Tâches	Compétence	Acteurs	Tâches
AG	<i>Migrationskommission</i>	Consultative	<i>Steuerausschuss Kantonalles Integrationsprogramm KIP</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Associations commerciales/ employeur-euse-s, - Formation, - Groupes religieux, - Santé, - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Loisirs, - Migrant-e-s, - Autres 		<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de l'économie, - Département de la sécurité/de la police et de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de stratégies, - Distribution des tâches aux différents services et/ou départements / Optimisation des tâches transversales / Coordination
AR	<i>Ständiges KIP-Steuergremium</i>	Consultative	<i>(Ständige) Netzwerkgruppe «Arbeitsmarktintegration FL/VA»</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/ communale) - Elaboration, mise en œuvre et/ou préavis du PIC, - Recommandation budgétaire et/ou attribution de subventions 		<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de l'économie, - Département de la sécurité/de la police et de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau et échange d'informations, - Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations, - Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination, - Formation
BE	<i>Integrationskommission</i>	Consultative	<i>Runde Tische</i>	
	<ul style="list-style-type: none"> - Partis politiques, - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Migrant-e-s, - Organisations de soutien aux migrant-e-s 		<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de l'économie, 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau et échange d'informations, - Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations,

- Département de la sécurité/de la police et de la justice
- Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination

BL *Runder Tisch der Integration (RTI)*

Arbeitsgruppe Kantonalen Integrationsprogramm (AG KIP)

- Partis politiques,
- Administration (cantonale/ municipale/ communale),
- Associations commerciales/employeuses, Syndicats, Migrant·e·s, Organisations de soutien aux migrant·e·s

- Coordination, réseautage et transmission d'informations,
- Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets

- Direction de l'instruction publique,
- Département des affaires sociales,
- Département de la santé,
- Département de l'économie,
- Département de la sécurité/de la police et de la justice

- Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination,
- Réseau et échange d'informations

Autre

BS Pas de commission cantonale d'intégration

Interdepartementale Strategiegruppe Integration (ISI)

- Direction de l'instruction publique,
- Département des affaires sociales,
- Département de la santé,
- Département de l'économie,
- Département de la sécurité/de la police et de la justice,
- Département de la présidence

- Développement de stratégies,
- Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations,
- Contrôle des mesures

Consultative

FR *Commission cantonale pour l'intégration des Migrant·e·s et Migrant·e·s et la prévention du racisme (CMR)*

Groupe-réseau PIC

- Administration (cantonale/ municipale/ communale),
- Associations commerciales/employeuses, Syndicats, Migrant·e·s, Organisations de soutien aux migrant·e·s

- Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets,
- Coordination, réseautage et transmission d'informations

- Direction de l'instruction publique,
- Département des affaires sociales,
- Département de la santé,
- Département de l'économie,
- Département de la sécurité/de la police et de la justice,

- Réseau et échange d'informations,
- Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination

Consultative

GE	Pas de commission cantonale d'intégration		- Département de la présidence	
GL	<i>Kommission für Integration</i>		Groupes de travail non formalisés selon les projets Groupes de travail ponctuels et acteurs selon les besoins	
	- Administration (cantonale/ municipale/ communale)	- Conseil, consultation générale, Coordination, réseautage et transmissions, Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets	- Direction de l'instruction publique, Département des affaires sociales, Département de la santé, Département de l'économie, Département de la sécurité/de la police et de la justice	- Réseau et échange d'informations, Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations
GR	<i>Kantonale Integrationskommission</i>		<i>Interdepartementale Arbeitsgruppe Integration</i>	
	- Administration (cantonale/ municipale/ communale), Associations commerciales/employeuses, Syndicats, Migrant·e·s, Organisations de soutien aux migrant·e·s, Santé, Formation	- Conseil, consultation générale, Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets	- Direction de l'instruction publique, Département des affaires sociales, Département de la santé, Département de l'économie	- Distribution des tâches eaux diffèrents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales / Coordination, Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations, Contrôle des mesures
JU	<i>Commission consultative chargée de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme</i>		Pas d'organe de coordination	
	- Administration (cantonale/ municipale/ communale), Syndicats, Groupes religieux, Migrant·e·s, Organisations de soutien aux migrant·e·s, Formation	- Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets, Recommandation budgétaire et/ou attribution de subventions		
NE	<i>Communauté de travail pour l'intégration et la cohésion multiculturelle (CICM)</i>		<i>Groupe de coordination interdépartemental</i>	

<p>NW</p> <p>Pas de commission cantonale d'intégration</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Associations commerciales/employeur-euse-s, Syndicats, - Migrant-e-s, - Organisations de soutien aux migrant-e-s, - Autres 	<p>Conseil, consultation générale, Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets,</p> <p>Coordination, réseautage et transmission d'informations</p>	<p>Consultative</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de l'économie, - Département de la sécurité/de la police et de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination 	<p>Décisionnelle</p>
<p><i>Sozialkommission</i> (englobe l'intégration)</p>					
<p>SG</p> <p>Pas de commission cantonale d'intégration</p>	<p><i>Integrationskoordination und Integrationsausschuss</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Département des affaires sociales, - Responsables des affaires sociales des communes 				
<p><i>Integrationskoordination und Integrationsausschuss</i></p>					
<p>SH</p> <p><i>Forum für Migrationsfragen</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Représentation envers le public, - Coordination, réseautage et transmission d'informations 	<p>Consultative</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de l'économie, - Département de la sécurité/de la police et de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Réseau et échange d'informations, Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations 	<p>Consultative</p>
<p>Différents groupes de travail</p>					
<p>SO</p> <p><i>Fachkommission Integration</i></p>	<p>Pas d'organe de coordination mais mise en place future</p>				

- Partis politiques,
- Administration (cantonale/ municipale/communale),
- Conseil, consultation générale, Consultative
- Coordination, réseautage et transmission d'informations,
- Associations commerciales/employeuses,
- Groupes religieux,
- Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets

TG *Kantonales Koordinationsgremium Integration (KINT)*

Commission cantonale d'intégration et organe de coordination ensemble

- | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/communale), - Organisations de soutien aux migrant·e·s | <ul style="list-style-type: none"> - Elaboration, mise en œuvre et/ou préavis du PIC - Distribution des tâches envers les différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination | <ul style="list-style-type: none"> - Consultative - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de la police et de la justice |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

TI *Commissione per l'integrazione degli stranieri*

Pas d'organe de coordination mais mise en place future

- | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Formation, - Loisirs, - Groupes religieux, - Associations commerciales/employeuses, - Organisations de soutien aux migrant·e·s | <ul style="list-style-type: none"> - Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets, - Conseil, consultation générale, - Elaboration, mise en œuvre et/ou préavis du PIC, - Représentation envers le public | <ul style="list-style-type: none"> - Consultative |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|

UR *Fachkommission Integration*

Pas d'organe de coordination

- | | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/communale), - Syndicats, - Migrant·e·s, | <ul style="list-style-type: none"> - Conseil, consultation générale | <ul style="list-style-type: none"> - Consultative |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|

- Organisations de soutien aux migrant·e·s

VD	<i>Chambre cantonale consultative des immigrés</i>	Plusieurs groupes de travail		
	<ul style="list-style-type: none"> - Partis politiques, - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Migrant·e·s 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de la santé, - Département de l'économie 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribution des tâches aux différents services et/ou départements/Optimisation des tâches transversales/Coordination, - Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations 	Consultative
VS	<i>Commission cantonale consultative pour l'intégration des personnes Migrant·e·s</i>	Pas d'organe de coordination		
	<ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Associations commerciales/employeur·euse·s, Migrant·e·s, - Organisations de soutien aux migrant·e·s 	<ul style="list-style-type: none"> - Recommandation et/ou proposition de mesures ou projets, - Recommandation budgétaire et/ou attribution de subventions, - Conseil, consultation générale 	Consultative	
ZG	Pas de commission cantonale d'intégration		<i>KIP-Steuerungsausschuss</i>	
			<ul style="list-style-type: none"> - Département des affaires sociales, - Département de l'économie 	<ul style="list-style-type: none"> - Développement de mesures, de l'offre et de projets (PIC compris) et/ou accompagnement et/ou recommandations
ZH	<i>KIP-Begleitgremium</i>			
	Commission cantonale d'intégration et organe de coordination ensemble			
	<ul style="list-style-type: none"> - Administration (cantonale/ municipale/ communale), - Migrant·e·s 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration, mise en œuvre et/ou préavis du PIC 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction de l'instruction publique, - Département des affaires sociales, - Département de l'économie, - Département de la sécurité/de la police et de la justice 	Consultative

Source : questionnaire.

Annexe 3

Acteurs participant aux décisions sur des cas de rigueur selon compétence décisionnelle

	Autorité cantonale des migrations	Services sociaux	Autorité communale des migrations	Communes	Acteurs de la société civile
AG	Décision	Consultation	Aucune	Consultation	Aucune
AI	Décision	Consultation	Aucune	Aucune	Consultation
AR	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
BE	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
BL	Décision	Aucune	Aucune	Consultation	Consultation
BS	Consultation	Décision	Aucune	Aucune	Décision
FR	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
GE	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
GL	Décision	Consultation	Aucune	Aucune	Aucune
GR	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
JU	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
LU	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
NE	Décision	Décision	Aucune	Aucune	Décision
NW	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
OW	Décision	Consultation	Aucune	Consultation	Consultation
SG	Décision	Consultation	Aucune	Consultation	Aucune
SH	Décision	Consultation	Aucune	Aucune	Aucune
SO	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
SZ	Consultation	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
TG	Décision	Consultation	Aucune	Consultation	Aucune
TI	Décision	Aucune	Aucune	Consultation	Aucune
UR	Décision	Consultation	Aucune	Aucune	Aucune
VD	Décision	Aucune	Consultation	Aucune	Aucune
ZG	Décision	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune
ZH	Décision	Consultation	Consultation	Consultation	Consultation

Source : questionnaire. Cantons en gras = avec commission en charge des cas de rigueur ; Décision = participation avec compétence décisionnelle ; Consultation = participation consultative ; Aucune = aucune participation ; Formulation de la question : Quels acteurs participent aux décisions portant sur des cas de rigueur dans votre canton ? (Veuillez cocher toutes les réponses pertinentes).

Annexe 4

Issues des demandes de naturalisation traitées en 2016/2017

	Déc. pos. % 2016	Déc. pos. % 2017	Déc. nég. % 2016	Déc. nég. % 2017	Susp. % 2016	Susp. % 2017	Retraits % 2016	Retraits % 2017
AG	99,1%	98,9%	0,2%	0,6%	0,2%	0,0%	0,5%	0,5%
AI	76,5%	90,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	23,5%	9,5%
AR	96,1%	90,9%	2,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	9,1%
BE	96,5%	97,3%	0,4%	0,8%	1,9%	0,8%	1,2%	1,1%
BL	81,7%	85,7%	1,2%	1,4%	3,0%	2,7%	14,2%	10,3%
BS	96,4%	97,9%	0,0%	0,0%			3,6%	2,1%
FR								
GE								
GL	76,5%	86,7%	23,5%	10,2%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%
GR	87,4%	86,5%	3,7%	2,1%	0,0%	0,0%	8,9%	11,5%
JU	86,9%	84,6%	10,6%	9,9%	2,5%	2,7%	0,0%	2,7%
LU	98,9%	99,4%	0,2%	0,1%	0,9%	0,4%	0,0%	0,0%
NE	88,2%	88,2%	0,1%	0,0%	5,8%	5,9%	5,8%	5,9%
NW	91,7%	95,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	8,3%	4,4%
OW	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SG	98,3%	99,2%	0,0%	0,0%	1,4%	0,6%	0,2%	0,3%
SH	85,1%	84,0%	4,6%	5,0%	5,7%	6,0%	4,6%	5,0%
SO	93,9%	94,0%	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%	5,8%	5,7%
SZ								
TI	95,6%	94,9%	0,0%	0,0%	4,1%	4,8%	0,3%	0,3%
UR	83,9%	83,3%	0,0%	0,0%	12,9%	12,5%	3,2%	4,2%
VD								
VS	87,2%	85,9%	0,1%	0,0%	10,9%	11,8%	1,8%	2,3%
ZG	76,6%	79,7%	6,8%	5,2%	14,0%	12,5%	2,6%	2,7%
ZH								

Source : questionnaire. Notes: Déc. pos. = décisions positives ; Déc. Neg. = décisions négatives ; Susp. = suspensions.

Annexe 5

Types et nombre de permis pris en compte dans le calcul de la durée de séjour requise pour la naturalisation, 2017/2018

	Types de permis								Total nombre de permis
	C	Ci	B	B étu- diant	L	F	N	Carte DFAE	
AG	×	×	×	×	×	×	×	×	8
AI	×	×	×	×	×	×	×		7
AR	×		×	×	×	×	×		6
BE	×	×	×	×	×	×	×	×	8
BL	×	×	×	×	×	×	×	×	8
BS	×	×	×	×	×	×	×	×	8
FR	×	×	×	×	×	×	×	×	8
GE	×	×	×	×	×	×		×	7
GL	×	×	×	×	×	×	×		7
GR	×		×		×				3
JU	×		×	×	×	×	×		6
LU	×	×	×	×	×	×	×	×	8
NE	×	×	×	×	×	×	×	×	8
NW	×	×	×	×	×			×	6
OW	×	×	×	×	×	×	×	×	8
SG	×		×	×	×	×			5
SH	×	×	×	×	×	×	×	×	8
SO	×	×	×	×	×	×			6
SZ	×		×				×		3
TI	×	×	×	×	×	×		×	7
UR	×		×						2
VD	×	×	×	×	×	×	×	×	8
VS	×		×	×	×				4
ZG	×	×	×	×	×	×	×	×	8
ZH	×	×	×	×	×	×	×	×	8

Source : questionnaire.

Annexe 6

Durée de séjour dans le canton requise pour la naturalisation, 2017/2018

	Nombre d'années requis en 2017	Nombre d'années requis en 2018	Différence
AG	5	5	=
AI	5	5	=
AR	3	3	=
BE	2	2	=
BL	5	5	=
BS	2	2	=
FR	3	3	=
GE	2	2	=
GL	6	5	-1
GR	6	5	-1
JU	2	2	=
LU	3	3	=
NE	3	2	-1
NW	12	5	-7
OW	5	5	=
SG	8	5	-3
SH	2	2	=
SO	6	4	-2
SZ	5	5	=
TI	5	5	=
UR	5	5	=
VD	3	2	-1
VS	5	5	=
ZG	5	5	=
ZH	2	2	=

Source : questionnaire.

Annexe 7

Base empirique des indices spécifiques aux différents domaines

Indice	Variables comprises
Indice inclusivité*	Cronbach Alpha ¹⁸³ = 0.83
Indice asile	Cronbach Alpha = 0.74
	<p>Montant de l'aide sociale pour requérant·e·s d'asile</p> <p>Montants de l'aide social pour étranger·ère·s admis provisoirement</p> <p>Conditions à l'obtention d'un logement privé pour étrange·ère·s admis provisoirement</p> <p>Prestations médicales spéciales pour bénéficiaires de l'aide sociale</p> <p>Accès aux prestations médicales pour bénéficiaires de l'aide sociale</p> <p>Budget cantonal complémentaire pour l'intégration dans le domaine de l'asile (en dehors du montant forfaitaire de la Confédération)</p>
Indice naturalisation	Cronbach Alpha = 0.71
	<p>Documents exigés lors du dépôt d'une demande</p> <p>Obtention d'un droit de cité ou de bourgeoisie avec la naturalisation</p> <p>Nombre d'annulations de naturalisations (2016-2017)</p> <p>Durée de séjour requise au niveau cantonal 2017</p> <p>Durée de séjour requise au niveau cantonal 2018</p> <p>Permis de séjour pris en compte pour le calcul de la durée de séjour</p> <p>Obligation de passer un test de naturalisation</p> <p>Groupes dispensés de l'examen des connaissances linguistiques et civiques</p> <p>Délai sans prestations d'aide sociale avant le dépôt de la demande</p>
Indice intégration	Cronbach Alpha = 0.57
	<p>Budget cantonal supplémentaire pour l'encouragement de l'intégration (en dehors des subventions PIC1 de la Confédération)</p> <p>Exigences d'attestation lorsqu'une convention d'intégration oblige à suivre un cours de langue</p> <p>Représentation d'organisations de migrant·e·s au sein de la commission d'intégration**</p>

¹⁸³ Le test de Cronbach indique la validité d'un indice statistique (cohérence interne) ; plus la valeur est proche de 1, plus les variables sont fortement corrélées entre elles. Une valeur au-dessus de 0.7 est considérée comme indiquant que les variables mesurent le même concept, validant ainsi la robustesse de l'indice statistique.

Conséquences de la non-présentation répétée à l'entretien de primo-information **

Conclusion de conventions d'intégration**

Répartition des coûts d'un cours de langue suivi après la conclusion d'une convention d'intégration**

Indice admission	Cronbach Alpha = 0.72
	Fréquence des raisons financières comme motif de refus de demandes de regroupement familial
	Exceptions concernant l'exigence de vie commune des époux
	Regroupement d'enfants de plus de 12 ans après écoulement du délai en cas de relation étroite avec le parent vivant en Suisse
	Regroupement d'enfants de plus de 12 ans après écoulement du délai en cas de présence de frères et sœurs en Suisse
	Prise en compte de l'âge dans l'appréciation de la probabilité d'une intégration durable (admission au marché du travail)
	Participation des services sociaux aux décisions portant sur des cas de rigueur
	Participation d'acteurs de la société civile aux décisions portant sur des cas de rigueur
	Importance du critère du logement approprié lors de décisions portant sur des cas de rigueur
	Importance du critère des connaissances linguistiques suffisantes lors de décisions portant sur des cas de rigueur
	Niveau de langue oral et écrit exigé pour l'octroi anticipé d'un permis d'établissement
	Durée minimale d'activité lucrative exigée pour l'octroi anticipé d'un permis d'établissement
Indice autonomie communale	Cronbach Alpha = 0.84
	Responsabilité communale pour l'accueil de groupes de personnes du domaine de l'asile
	Degré d'autonomie communale dans divers domaines de compétence relatives à l'accueil dans l'asile
	Dépôt de demandes de naturalisation au niveau communal
	Conduite de l'audition de naturalisation au niveau communal
	Directives du canton à l'adresse des communes en matière d'émoluments pour la procédure de naturalisation

Directives du canton à l'adresse des communes relatives à la durée de séjour dans la commune requise pour la naturalisation

Part du budget PIC1 attribuée aux communes

Conduite d'entretiens de primo-information au niveau communal

Participation des communes aux décisions portant sur des cas de rigueur

Variables comprises dans les différents indices. Notes : * L'indice d'inclusivité global se compose de quatre indices thématiques d'inclusivité qui sont présentés séparément ici. ** Ces variables sont uniquement comprises dans l'indice d'intégration, mais pas dans l'indice d'inclusivité global.

Dernières études du SFM

- 72: Rosita Fibbi, Joëlle Fehlmann, Didier Ruedin (2019). Discrimination des personnes hautement qualifiées issues de la migration dans le domaine social?
- 71: Vithyaah Subramaniam (2019). Schlüsselpersonen im Raum Biel. Zivilgesellschaftliches Engagement von Menschen mit Migrationserfahrung in der Integrationsarbeit.
- 70d: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Arbeitstagung zu Anti-Schwarzen Rassismus in der Schweiz vom 3. Mai 2018.
- 70f: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Colloque sur le racisme anti-Noirs en Suisse. 3 mai 2018.
- 70i: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2018). Convegno del 3 maggio 2018 sul razzismo contro i neri in Svizzera.
- 69: Dina Bader, Denise Efonayi-Mäder (2018). Prévenir l'excision à Genève: Etude appréciative des projets cantonaux genevois de prévention contre les mutilations génitales féminines (2007-2009 et 2013-2015).
- 68: Josef Martin Niederberger (2018). Gemeinschaft oder Gesellschaft: Grundoptionen der Einbürgerungspolitik. Eine explorative Studie in der Gemeinde Emmen.
- 67f: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, avec la collaboration de Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel et Rohit Jain (2017). Etat des lieux du racisme anti-Noir·e en Suisse: étude exploratoire à l'attention du Service de lutte contre le racisme (SLR).
- 67d: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, unter Mitarbeit von Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel und Rohit Jain (2017). Anti-Schwarzen-Rassismus in der Schweiz: eine Bestandsaufnahme Explorative Studie zuhanden der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB).
- 67i: Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin, con la collaborazione di Mélanie-Evely Pétrémont, Noémi Michel e Rohit Jain (2017). Il razzismo anti-Nero in Svizzera: il punto della situazione: Studio esplorativo commissionato dal Servizio per la lotta al razzismo (SLR).
- 66: Martina Ambruso, Denise Efonayi-Mäder, Didier Ruedin (2017). Accès aux prestations municipales de proximité : collectivités migrantes dans les quartiers de la Ville de Genève.
- 65d: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, unter Mitarbeit von Dina Bader (2016). Arbeitsausbeutung im Kontext von Menschenhandel: eine Standortbestimmung für die Schweiz.
- 65f: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, avec la collaboration de Dina Bader (2016). Exploitation du travail dans le contexte de la traite des êtres humains: état des lieux en Suisse.
- 65i: Johanna Probst, Denise Efonayi-Mäder, con la collaborazione di Dina Bader (2016). Sfruttamento lavorativo collegato alla tratta di esseri umani: punto della situazione in Svizzera.

Pour plus d'informations sur les publications du SFM, vous pouvez consulter le site Web <http://www.unine.ch/sfm/fr/home.html>

Les études peuvent être téléchargées gratuitement ou commandées au SFM.



**Swiss Forum for Migration
and Population Studies**

Le fédéralisme d'exécution suisse engendre diverses pratiques administratives au niveau cantonal, y compris dans le domaine de la politique migratoire : l'immigration et l'intégration sont des tâches conjointes que les communes, les cantons et la Confédération exécutent ensemble. Le niveau cantonal dispose ainsi de marges de manœuvre notables dans la mise en œuvre de la politique migratoire fédérale.

La présente étude examine l'utilisation pratique de ces marges dans cinq champs thématiques : encouragement de l'intégration, protection contre la discrimination, accueil dans le domaine de l'asile, admission et naturalisation. Elle fournit un instantané des conceptions cantonales de la politique de migration et d'intégration fédérale et établit la variabilité des pratiques dans tous les domaines examinés. Elle discute en outre les liens entre une orientation inclusive ou restrictive de la pratique cantonale et des caractéristiques contextuelles des cantons.

Auteur·e·s

Johanna Probst, sociologue (PhD), collaboratrice scientifique au SFM

Gianni D'Amato, politologue (PhD), directeur du SFM et du nccr – on the move

Samantha Dunning, chercheuse en sciences sociales, assistante-doctorante au SFM

Denise Efonayi-Mäder, sociologue, directrice adjointe du SFM

Joëlle Fehlmann, chercheuse en sciences sociales, collaboratrice scientifique au SFM

Andreas Perret, data manager des nccr – on the move

Didier Ruedin, politologue (PhD), Chef de projet au SFM et IP Leader au nccr – on the move

Irina Sille, sociologue, assistante-doctorante au SFM

ISBN

2-940379-74-2

978-2-940379-74-3

**Université de Neuchâtel, Institut SFM, Rue Abram-Louis-Breguet 2, 2000 Neuchâtel
T +41 32 718 39 20, secretariat.sfm@unine.ch, migration-population.ch**