

RAPPORT N° 138 15 juin 2009
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
**sur le postulat N° 2006.07 Christian Ducotterd/
 André Schoenenweid relatif aux mesures
 d'intégration des étrangers**

1. INTRODUCTION

1.1 Le postulat

Par postulat déposé et développé le 15 mars 2007 (BGC p. 286), les députés Christian Ducotterd et André Schoenenweid et 12 cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'établir un inventaire de mesures favorisant l'intégration des étrangers et de déterminer les organes d'application des dites mesures. Eu égard au principe de proximité, une participation communale active est sollicitée dans ce processus, notamment par la création de commissions communales d'intégration. De telles commissions pourraient par exemple prévenir les zones «ghetto», favoriser l'apprentissage de la langue locale, promouvoir l'intégration des femmes étrangères dans la vie sociale, culturelle et économique, contribuer au plan communal à la résolution de problèmes spécifiques aux migrant-e-s ou encore encourager les échanges sur les plans scolaires, associatifs, sportifs et culturels. Ces propositions devraient être ancrées dans une loi existante ou éventuellement à instituer.

Les postulants soulignent que le canton de Fribourg héberge une population étrangère conséquente en nombre, dont une minorité dénote des difficultés d'intégration socioéconomique, par exemple les jeunes étrangers et les femmes. Le 4 décembre 2007, le Conseil d'Etat a recommandé l'approbation du postulat, relevant qu'il va dans le même sens que la politique d'intégration poursuivie par le canton durant les années précédentes. Le Grand Conseil a pour sa part accepté le postulat à l'unanimité le 12 février 2008. La politique cantonale d'intégration a été ancrée par la suite dans le Schéma directeur cantonal et plan d'action pour l'intégration des migrantes et des migrants, adopté par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2008.

2. LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'INTÉGRATION

2.1 La politique fédérale en matière d'intégration

Avec la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, les principes et objectifs de la politique suisse d'intégration des migrantes et des migrants ont trouvé pour la première fois un ancrage au niveau législatif. La LEtr réserve désormais un chapitre entier aux questions d'intégration (le chapitre 8). Son article 53 souligne que l'intégration est une tâche transversale que la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers se doivent d'accomplir en commun.

Toujours à son article 53, la LEtr définit l'objectif des mesures d'intégration, qui est de créer des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique. Les besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents doivent être pris

en compte dans ce contexte. Les champs d'action prioritaires sont également mentionnés, dont en premier lieu l'encouragement de l'apprentissage des langues locales. De plus, l'article 56 LEtr stipule que la Confédération, les cantons et les communes veillent à ce qu'une information appropriée soit dispensée aux étrangers concernant les conditions de vie et de travail en Suisse et en particulier leurs droits et obligations.

Le législateur fédéral a scindé le thème de la migration en deux domaines distincts: celui des étrangers et celui de l'asile. Pour ce dernier secteur, les personnes relevant du domaine de l'asile et séjournant légalement en Suisse, c'est-à-dire les personnes réfugiées (permis B) ou admises à titre provisoire (permis F) bénéficient de mesures d'intégration dites «spécifiques» (cours de langue et d'intégration, mesures d'accueil, de conseil et d'accompagnement, information, etc.).

2.1 Le programme des points forts

Dans le domaine «étrangers», sur la base des lignes directrices de la LEtr, la Confédération a défini un «programme des points forts» en matière d'intégration pour les années 2008 à 2011: Langue et formation (Point fort 1), Services spécialisés intégration (Point fort 2), Projets pilotes (Point fort 3). Un changement de paradigme s'est produit en 2008 dans la mise en œuvre des priorités fédérales en matière d'intégration. En effet, depuis l'année dernière, les autorités fédérales ne financent plus elles-mêmes des projets individuels dans le domaine de l'intégration, mais confient la réalisation du programme des points forts aux cantons, avec lesquels elles concluent des contrats-cadres. Globalement, la Confédération alloue un montant de 14 millions de francs par année aux cantons pour la réalisation de ce programme.

La multiplicité des acteurs en matière d'intégration nécessite une coordination efficace des efforts, à la fois au plan vertical entre les différents niveaux institutionnels, et au plan horizontal entre les départements et les offices concernés. Cette coordination est assumée par la Confédération pour ce qui concerne les lignes directrices fédérales et par les cantons pour ce qui concerne la mise en œuvre pratique des points forts et les mesures cantonales spécifiques d'intégration.

3. LA POLITIQUE CANTONALE EN MATIÈRE D'INTÉGRATION

Ainsi, le cadre dans lequel s'inscrit la politique d'intégration des migrantes et des migrants des cantons en général et du canton de Fribourg en particulier s'est modifié en profondeur en 2008. Fribourg fonctionne désormais également – mais pas seulement – comme relais du programme fédéral des points forts dans le domaine «étrangers». Dans ce cadre, Fribourg a élaboré un concept de l'enseignement des langues officielles du canton pour les migrants (voir ci-dessous); les services du Délégué à l'intégration ont en outre été étoffés pour aboutir à la création d'un véritable centre de compétences cantonal pour l'intégration.

Apprentissage des langues: Fribourg a élaboré en 2008, dans l'optique de la mise en œuvre du Point fort 1 de la Confédération, un concept cantonal «Langues et formation» pour l'enseignement des langues officielles du canton aux migrantes et aux migrants. Il s'agit notamment d'atteindre des personnes qui, comme certaines femmes migrantes par exemple, ont difficile-

ment accès aux cours de langue destinés au grand public. Les projets de cours de langue pour migrants organisés par des associations ou des communes peuvent bénéficier d'un soutien financier de la part de la Confédération et du canton. Pour 2009, la Confédération allouera au maximum 255 000 francs pour des cours de langue à l'intention des migrants dans le canton de Fribourg, tandis que le canton avancera un montant maximal de 155 000 francs. Au total, 17 projets sur les 29 déposés pourront être soutenus en 2009. Parmi ces projets, 8 émanent d'organisations, 7 de communes et 2 d'œuvres d'entraide. Les communes sont étroitement associées à la mise en œuvre du concept pour les cours de langue. Quand elles n'organisent pas elles-mêmes de tels cours, elles peuvent les encourager en mettant par exemple des locaux à disposition des organisateurs.

Sur le terrain, ce sont les cantons et les communes qui sont en charge des projets d'intégration, en collaboration avec les associations et particuliers qui développent des projets dans ce domaine. Le canton de Fribourg a choisi une approche pragmatique, confiant aux communes un rôle central dans ce domaine. Il s'agit de résoudre les problèmes autant que possible sur place, dans le dialogue et en mettant à profit les réseaux existants.

A Fribourg, la promotion de l'intégration constituait déjà un des objectifs principaux du programme gouvernemental pour la période 2002–2006. L'institution en 2004 de la Commission pour l'intégration des migrant-e-s et contre le racisme, ainsi que l'entrée en fonction du délégué à l'intégration des migrants en 2005, ont fourni les bases de la mise en œuvre de cette politique. La consolidation et le renforcement des structures favorisant l'intégration sont prévus dans le programme de législature 2007–2011.

Par nature, l'intégration est une tâche transversale et interdirectionnelle. Ainsi, la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) et le Délégué à l'intégration collaborent étroitement avec la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), en particulier avec le Service de l'action sociale (SASoc), qui met en œuvre et coordonne depuis début 2008 une stratégie et un dispositif spécifiques d'intégration pour les personnes admises à titre provisoires dans le canton dans le domaine de l'asile (*voir le document «Mesures spécifiques d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire du canton de Fribourg, SASoc, 31 mars 2008»*). Ce dispositif, dont l'application est assurée par ORS Service AG, concerne environ 650 personnes admises à titres provisoires.

En outre, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS), la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) ainsi qu'un certain nombre de services comme le Service de la population et des migrants (SPoMi) ou le Service de la formation professionnelle (SFP) sont également fortement impliqués dans les questions d'intégration.

3.1 Le Schéma directeur cantonal pour l'intégration des migrantes et des migrants

La politique d'intégration du canton de Fribourg est définie dans le nouveau Schéma directeur cantonal et plan d'action pour l'intégration des migrantes et des migrants pour les années 2008–2011. Bien accueilli lors de la procédure de consultation, le Schéma directeur et plan d'action reconnaît le rôle essentiel des communes. Il comporte une partie générale analytique ainsi qu'un plan d'action proposant 35 mesures de mise en œuvre de la politique cantonale d'intégration, dont les buts généraux sont définis comme suit:

- favoriser une cohabitation harmonieuse entre les communautés
- stimuler le processus d'intégration dans un esprit de réciprocité
- promouvoir le respect des droits fondamentaux et de l'Etat de droit
- appliquer le principe de non-discrimination
- coordonner de manière optimale les initiatives publiques et privées en la matière.

3.2 Priorités et mesures cantonales d'intégration

Sur la base de la consultation sur le Schéma directeur et plan d'action, et en référence au programme des points forts de la Confédération, les priorités suivantes, dont la réalisation est actuellement en cours, ont été dégagées pour 2008/09:

- Mise en œuvre du concept cantonal pour les cours de langues/cours d'intégration et séances d'information
- Publication d'une brochure d'accueil en différentes langues pour les migrants
- Elaboration d'une loi cantonale sur l'intégration
- Mise en place et consolidation du Centre de compétences pour l'intégration
- Mise en ligne du site internet du Centre de compétences pour l'intégration.

Toujours pour 2008/09, une série d'autres mesures ont également été retenues: lancer une campagne contre la discrimination à l'embauche et dans le monde du travail, favoriser l'engagement de migrants dans l'administration cantonale, notamment dans la police et dans la justice, poursuivre la campagne contre les mutilations génitales féminines, désigner des personnes-relais pour l'intégration au niveau des communes et des Directions de l'Etat. Certaines mesures seront préparées avec le concours de la Commission cantonale pour l'intégration des migrantes et des migrants.

Fin 2009, le Conseil d'Etat définira les priorités de la politique d'intégration pour 2010/11. Les pistes suivantes sont en discussion: sensibiliser les responsables des structures d'accueil de la petite enfance à la problématique de l'intégration, favoriser l'apprentissage de la culture et de la langue du pays d'origine, sensibiliser les responsables sportifs à l'intégration et à l'antiracisme, améliorer les chances de formation des jeunes migrants, appuyer les entreprises particulièrement actives dans le domaine de l'intégration (remise d'un Prix de l'intégration), développer le réseau d'interprètes intercommunautaire, former le personnel de l'administration à la communication interculturelle et organiser une Journée cantonale de l'intégration.

3.3 Le rôle des communes

Comme déjà indiqué, le Schéma directeur cantonal pour l'intégration des migrants consacre le rôle important des communes dans le domaine de l'intégration. La future loi-cadre cantonale sur l'intégration sera imprégnée de la même philosophie. Elle clarifiera également le rôle des différents acteurs étatiques ou privés. A leur échelle, les communes sont appelées à coordonner l'action des acteurs locaux du domaine de l'intégration, notamment dans le cadre de l'appréciation et de la mise en œuvre

des projets d'intégration locaux. En outre, les éléments d'intégration sont pris en compte de manière accrue dans les réflexions sur le développement de l'espace (aménagement du territoire).

3.4 Répondants communaux en matière d'intégration et Conférence des communes

Les communes fribourgeoises prennent déjà très à cœur leur rôle en matière d'intégration des migrantes et des migrants. En témoigne notamment le fait qu'à l'invitation de la Direction de la sécurité et de la justice, plus de la moitié des 168 communes du canton ont déjà désigné un ou une répondant-e communal-e en matière d'intégration. Grâce aux répondants communaux, l'Etat pourra s'adresser plus facilement aux communes pour solliciter des informations sur les mesures qu'elles ont déjà prises ou envisagent de prendre en matière d'intégration ou encore pour faire passer des informations ou des impulsions. Ce canal privilégié permettra également aux communes de prendre contact plus directement avec les responsables cantonaux de l'intégration, c'est-à-dire le Délégué à l'intégration des migrants et ses collaboratrices, pour demander des renseignements et des appuis.

Pour favoriser l'information et la mise en réseau des répondants communaux, une première Conférence des communes pour l'intégration des migrants a été organisée le 29 avril dernier. Elle a réuni plus d'une centaine de répondants et représentants des communes, un chiffre qui montre l'intérêt des communes pour la question de l'intégration. Des représentants de la Confédération, du canton, des communes et des organisations partenaires sont intervenus au cours de cette conférence, dont les retombées positives continuent de se faire sentir à l'heure actuelle à travers un intérêt encore accru des communes pour les questions d'intégration.

3.5 Exemples de projets d'intégration communaux

Sur le terrain, les communes peuvent également mettre sur pied ou susciter elles-mêmes des projets d'intégration. Ainsi, un nombre croissant de communes lancent des projets novateurs et originaux. C'est le cas notamment de la commune de Marly, qui a créé le concept «Marly sympa», un projet favorisant l'action participative afin d'améliorer la qualité de vie dans la cité et la cohésion de la société civile. Dans le cadre de ce projet, une formation spécifique a été organisée pour les «agents Marly sympa», des citoyennes et citoyens disposés à s'engager dans ce sens au sein de la commune.

Autre exemple, la commune de Kerzers a mis sur pied des cours de langue pour migrants, accompagnés de différentes activités réunissant parents et enfants. Soutenus par la Confédération, le canton et la commune par le biais du programme fédéral des points forts, ces cours de langue présentent la particularité de bénéficier aussi du soutien financier d'une entreprise locale, qui encourage ses employés migrants à participer aux différentes activités. Le dernier exemple, celui du projet «Des ponts sur la Broye», est lui aussi original car il se déroule dans une région excentrée et implique les 98 communes de la Broye vaudoise et fribourgeoise, représentant ainsi un nouvel exemple de collaboration intercantonale dans cette région.

La Conférence des communes a permis aussi de mettre en exergue un certain nombre de «meilleures pratiques», c'est-à-dire de projets innovants – mais pas forcément coûteux – dont pourraient s'inspirer d'autres communes désireuses de prendre à leur tour des mesures concrètes en matière d'intégration.

3.6 Les commissions communales d'intégration

Proposée par le postulat Ducotterd/Schoenenweid pour les communes les plus importantes, la constitution de commissions communales d'intégration est effectivement une mesure de nature à favoriser l'intégration au niveau des communes, par la réunion des compétences et la coordination des projets locaux. Cette mesure figurerait parmi les 35 propositions concrètes du plan d'action 2008–2011 pour l'intégration. Si le Conseil d'Etat n'en a pas fait une priorité de la politique cantonale d'intégration, c'est parce que la procédure de consultation n'a pas dégagé un appui manifeste pour cette mesure. L'Etat renonce donc pour le moment à promouvoir systématiquement la création de telles commissions.

Cela ne signifie cependant pas que la piste des commissions communales d'intégration ne doive pas être poursuivie. Au contraire, selon la philosophie de la politique cantonale en la matière, tout ce qui peut promouvoir l'intégration sur le plan des communes doit être encouragé. C'est incontestablement le cas des commissions d'intégration. Certes, il n'est pas envisageable ni souhaitable d'instaurer systématiquement des commissions dans toutes les communes, vu la grande disparité de taille, de besoins et de proportions de migrants observée parmi les communes du canton. Ce sont les communes de plus grande taille, qui ont davantage de besoins en matière d'intégration et qui disposent des ressources nécessaires pour faire fonctionner de tels organes, qui créeront avec le plus grand profit des commissions pour l'intégration des migrants.

De son côté, la Commission cantonale pour l'intégration des migrants a également créé un groupe de travail avec pour mission d'élaborer des recommandations incitatives pour stimuler pour la création de commissions communales pour l'intégration des migrants. Le groupe de travail va coordonner ses travaux avec les travaux préparatoires de la nouvelle loi-cadre cantonale sur l'intégration. Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi-cadre, la question des commissions d'intégration sera approfondie. Depuis plusieurs années, différentes communes, comme celles de Villars-sur-Glâne et de Wünnewil disposent de telles commissions. Nombreuses sont les communes à avoir mis sur pied des commissions de naturalisation. Des synergies ou regroupements entre ces deux types de commissions sont tout à fait envisageables.

4. CONCLUSION

L'Etat de Fribourg a mis en place depuis plusieurs années une politique d'intégration des migrantes et des migrants ambitieuse mais pragmatique, dans laquelle les communes jouent un rôle central. Différents instruments ont été créés pour permettre d'appliquer cette politique, dont les objectifs et les priorités ont été définis par le Conseil d'Etat à fin 2008 dans le Schéma directeur cantonal et plan d'action pour l'intégration des migrantes et des migrants. L'analyse et les buts du Schéma directeur re-

coupe largement les objectifs exprimés par les députés Ducotterd et Schoenenweid dans le postulat 2006.07.

En conclusion, le Conseil d'Etat vous invite à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 138 15. Juni 2009
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 2006.07 Christian Ducotterd/
André Schoenenweid betreffend Massnahmen
zur Integration der Ausländer

1. EINLEITUNG

1.1 Das Postulat

Mit einem am 15. März 2007 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat (*TGR S. 286*) fordern die Grossräte Christian Ducotterd und André Schoenenweid sowie 12 Mitunterzeichnende den Staatsrat auf, ein Inventar der Massnahmen für die Integration der Ausländerinnen und Ausländer zu erstellen und die für die Umsetzung dieser Massnahmen zuständigen Organe klar zu bezeichnen. Da die Gemeinden unmittelbar mit der Integrationsproblematik konfrontiert sind, sollten sie aktiv in diesen Prozess eingebunden werden, namentlich mit der Schaffung von kommunalen Integrationskommissionen. Solche Kommissionen könnten beispielsweise die Entstehung von Ghettos vermeiden, das Erlernen der lokalen Sprache fördern, die Integration ausländischer Frauen in das soziale, kulturelle und wirtschaftliche Leben erleichtern, zur Lösung von migrationsspezifischen Problemen auf Gemeindeebene beitragen oder den Austausch in Schulen, Vereinen, beim Sport und in der Kultur begünstigen. Diese Vorschläge sollen in einem bestehenden oder gegebenenfalls in einem neuen Gesetz verankert werden.

Die Postulanten weisen darauf hin, dass ein hoher Anteil der Wohnbevölkerung des Kantons Freiburg ausländischer Herkunft ist; davon weist eine Minderheit soziale und wirtschaftliche Integrationsschwierigkeiten auf, beispielsweise junge Ausländer und Frauen. Am 4. Dezember 2007 empfahl der Staatsrat, das Postulat für erheblich zu erklären, da es mit der kantonalen Integrationspolitik der letzten Jahre in Übereinstimmung stehe. Der Grosse Rat hat das Postulat am 12. Februar 2008 einstimmig angenommen. Später wurde die Integrationspolitik im kantonalen Leitbild und dem Aktionsplan für die Integration der Migrantinnen und Migranten verankert. Der Staatsrat hat das Leitbild und den Aktionsplan am 9. Dezember 2008 verabschiedet.

2. DIE EIDGENÖSSISCHE INTEGRATIONSPOLITIK

2.1 Die eidgenössische Integrationspolitik

Mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen neuen Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG) wurden die Grundsätze und Ziele der Schweizer Integrationspolitik zum ersten Mal gesetzlich verankert. Im AuG ist den integrationsrelevanten Fragen nunmehr ein ganzes Kapitel gewidmet (8. Kapitel). Artikel 53 be-

tont, dass die Integration eine Querschnittsaufgabe ist, die Bund, Kantone, Gemeinden, Sozialpartner, Nichtregierungsorganisationen und Ausländerorganisationen gemeinsam wahrzunehmen haben.

Ebenfalls in Artikel 53 definiert das AuG die Zielsetzung der Integrationsmassnahmen: Die Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für die Chancengleichheit und die Teilhabe der ausländischen Bevölkerung am öffentlichen Leben. In diesem Zusammenhang ist auch den besonderen Anliegen von Frauen, Kindern und Jugendlichen Rechnung zu tragen. Es werden weiter die prioritären Aktionsfelder erwähnt, an erster Stelle die Förderung des Erwerbs lokaler Sprachen. Artikel 56 AuG schreibt zudem vor, dass der Bund, die Kantone und die Gemeinden für eine angemessene Information der Ausländerinnen und Ausländer über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Schweiz, insbesondere über ihre Rechte und Pflichten, zu sorgen haben.

Der Bundesgesetzgeber hat das Thema Migration in zwei Bereiche unterteilt: den Bereich Ausländerinnen und Ausländer und den Asylbereich. Im Asylbereich sind «spezifische» Integrationsmassnahmen (Sprach- und Integrationskurse, Empfangsmassnahmen, Beratung und Begleitung, Information usw.) für jene Personen vorgesehen, die sich legal in der Schweiz aufhalten, sei es als anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B) oder als vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F).

2.2 Das Schwerpunkteprogramm

Gestützt auf die Richtlinien des AuG hat der Bund ein integrationspezifisches Schwerpunkteprogramm für die Jahre 2008 bis 2011 definiert: Sprache und Bildung (Schwerpunkt 1), Fachstellen Integration (Schwerpunkt 2), Modellvorhaben (Schwerpunkt 3). Bei der Umsetzung der integrationspolitischen Prioritäten des Bundes fand 2008 ein Paradigmenwechsel statt: Seit letztem Jahr finanzieren die Bundesbehörden selber keine Einzelprojekte im Integrationsbereich mehr, sondern beauftragen die Kantone mit der Durchführung des Schwerpunkteprogramms, indem sie mit ihnen Rahmenverträge abschliessen. Insgesamt gewährt der Bund den Kantonen für die Umsetzung dieses Programms 14 Millionen Franken pro Jahr.

Angesichts der zahlreichen Akteure ist eine effiziente Koordination der Integrationsbemühungen nötig, zum einen auf der vertikalen Ebene zwischen den verschiedenen Institutionen, zum anderen auch auf der horizontalen Ebene zwischen den betreffenden Departementen und Ämtern. Hinsichtlich der eidgenössischen Richtlinien übernimmt der Bund diese Koordination. Die Kantone koordinieren ihrerseits die praktische Umsetzung der Schwerpunkte sowie die spezifischen kantonalen Integrationsmassnahmen.

3. DIE KANTONALE INTEGRATIONSPOLITIK

Der Rahmen, innerhalb dessen die Integrationspolitik der Kantone im Allgemeinen und des Kantons Freiburg im Besonderen umgesetzt wird, hat sich demnach 2008 gründlich verändert. Freiburg fungiert nun ebenfalls – aber nicht nur – als Bindeglied des Schwerpunkteprogramms des Bundes im Bereich Ausländerinnen und Ausländer. In diesem Rahmen hat Freiburg ein Konzept für den Unterricht der Amtssprachen des Kantons für