



## Pour une politique d'intégration couronnée de succès: les positions de l'Union des villes suisses

Document de positionnement, octobre 2024

### Inhaltsverzeichnis

<b>1. Situation de départ</b>	<b>1</b>
<b>2. Termes utilisés</b>	<b>2</b>
<b>3. Positions des villes en fonction du champ d'action</b>	<b>2</b>
<b>3.1 L'intégration dans le domaine des étrangères et étrangers</b>	<b>3</b>
<b>3.2 Intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés</b>	<b>5</b>
<b>3.3 Intégration et citoyenneté</b>	<b>7</b>
<b>3.4 Personnes sans droit de séjour</b>	<b>9</b>
<b>4. Conclusion</b>	<b>10</b>

### 1. Situation de départ

En Suisse, pays d'immigration, la cohésion sociale et l'importance de l'encouragement à l'intégration par l'État sont des thèmes permanents de l'agenda politique. Dans notre pays, la politique d'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. En particulier les villes ayant une forte proportion de personnes issues de l'immigration sont des acteurs cruciaux et disposent d'une grande expérience dans le domaine de l'encouragement à l'intégration. Elles supportent également une part importante des conséquences sociales et financières qui surviennent lorsque l'intégration échoue. Cela vaut surtout pour les grandes villes, mais aussi pour de nombreuses villes moyennes et petites.

L'actualité met en avant des thèmes très divers en rapport avec la politique d'intégration: la troisième génération des programmes d'intégration cantonaux a débuté en janvier 2023, et la préparation de la quatrième génération sera abordée à moyen terme. Le monitoring de l'Agenda Intégration Suisse est toujours en cours d'élaboration, mais il donne déjà des indications importantes sur ses effets. Les fonds spécifiquement destinés à l'intégration des personnes ayant le statut S ont été reconduits à l'automne 2023 en même temps que le statut de protection, mais il n'y a pas d'ancrage légal à plus long terme. En outre, le Conseil fédéral a été chargé de présenter un rapport analysant les raisons du faible nombre de naturalisations d'étrangères et étrangers de la deuxième génération; l'étude est en cours d'élaboration. Si l'Union des villes suisses s'engage sur ces sujets et sur d'autres encore, c'est qu'ils sont d'une grande importance pour les villes. Le présent document résume à cet effet quelques positions fondamentales essentielles de l'Union des villes suisses.

Le document de positionnement montre le rôle et l'implication des villes dans les domaines et questions cruciaux liés à la politique d'intégration et à l'encouragement à l'intégration. Il permet de dégager les principales préoccupations et revendications des villes. Ce faisant, ce document ne procède à aucune analyse ni évaluation de l'immigration et ne prétend pas non plus être exhaustif en ce qui concerne la restitution de la politique d'intégration de la ville ni les raisonnements politiques.





## 2. Termes utilisés

**Intégration et politique d'intégration:** la notion d'intégration et les objectifs de la politique d'intégration suisse sont définis dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) ainsi que dans l'ordonnance qui s'y rapporte (OIE). L'intégration y est comprise comme un processus réciproque auquel participent les populations locale et étrangère. L'intégration suppose d'une part la volonté et la disponibilité des migrantes et migrants à respecter les valeurs fondamentales de la Constitution fédérale, à apprendre la langue et à participer à la vie économique. D'autre part, l'intégration présuppose l'ouverture de la population résidente indigène, un climat d'estime et la suppression des barrières discriminatoires. L'intégration est considérée comme une tâche essentielle de l'État, à laquelle participent tous ses échelons<sup>1</sup>. La protection contre la discrimination et l'exclusion fait partie intégrante de la politique d'intégration<sup>2</sup>.

Dans la pratique, le terme d'intégration est parfois considéré d'un œil critique et remplacé par les termes d'inclusion ou de participation, car la conception unilatérale de l'intégration qui sous-tendait parfois le concept d'intégration est perçue comme problématique. La signification élargie du terme d'intégration telle qu'elle est exprimée dans la définition mentionnée précédemment, qui met clairement l'accent sur l'intégration en tant que processus réciproque, tient compte de cette critique. Par ailleurs, ce terme est ancré dans la loi et les institutions<sup>3</sup>. C'est pourquoi c'est celui qui est utilisé dans ce document.

**Encouragement à l'intégration:** en matière d'encouragement à l'intégration, on distingue l'encouragement à l'intégration au sein des structures ordinaires et l'encouragement spécifique de l'intégration. Les structures ordinaires sont par exemple l'école, le lieu de travail, le système de santé et les assurances sociales. L'intégration se fait en majeure partie au sein de ces structures ordinaires. L'encouragement spécifique de l'intégration agit de manière complémentaire. Il comprend d'une part des mesures qui permettent aux personnes concernées d'accéder aux offres publiques et sociales ordinaires (p. ex. cours de français adaptés aux besoins, informations dans différentes langues, interprètes interculturelles et interculturels). D'autre part, il aide les structures ordinaires à assumer leur mission d'intégration<sup>4</sup>.



1 SEM 2020, [Politique suisse en matière d'intégration](#)

2 Cf. Recommandations à l'intention des services d'encouragement, en vue du renforcement de la participation culturelle dans la société de migration ([Brochure SEM/OFC/CFM/Pro Helvetia 2024](#)), p. 11.

3 El-Mafaalani, Aladin 2023: «Integration», [Inventar der Migrationsbegriffe](#) (Inventaire des notions de migration, en allemand), 2023.

4 Canton de Zurich, [Integration](#).

## 3. Positions des villes en fonction du champ d'action

Sachant que les processus d'intégration essentiels se déroulent dans l'environnement social et professionnel du lieu de résidence de chacun, les villes sont amenées à jouer un rôle clé en matière d'intégration. Les villes sont souvent le premier point de chute des nouvelles arrivantes et nouveaux arrivants et sont en outre fréquemment le lieu de résidence des migrantes et migrants en situation précaire. En outre, les migrantes et migrants des communes environnantes utilisent également l'espace urbain et les offres proposées dans les centres. C'est pourquoi de nombreuses villes et communes mènent depuis longtemps une politique d'intégration active à laquelle elles consacrent d'importantes ressources humaines et financières. En conséquence, les villes disposent d'une grande expérience et sont des laboratoires d'approches nouvelles et innovantes dont la portée dépasse le cadre des villes.

Dans la pratique des villes, les limites entre les structures ordinaires et l'encouragement à l'intégration spécifique sont souvent floues, et les offres d'intégration sont généralement ouvertes à toutes les personnes, indépendamment de leur titre de séjour. Dans le débat politique, la distinction selon le domaine et le titre de séjour est toutefois importante, car les bases légales sont différentes et les argumentaires sont d'un autre ordre. C'est pourquoi les positions des villes sont présentées ci-dessous selon quatre domaines de la politique d'intégration qui décrivent les revendications concernant l'encouragement à l'intégration ainsi que la suppression des obstacles à l'intégration existants.

Indépendamment des différents champs d'action, on peut énoncer quatre revendications majeures des villes:

- La Confédération et les cantons doivent reconnaître le rôle crucial des villes dans l'encouragement à l'intégration et s'impliquer pour une bonne coordination et collaboration avec l'échelon municipal.
- Les échelons supérieurs de l'État doivent assumer leurs tâches au sein de leurs structures ordinaires et garantir l'accès aux migrantes et migrants.
- Les échelons supérieurs de l'État laissent aux villes la possibilité de lancer elles-mêmes des projets-pilotes en matière de politique d'intégration.
- Les obstacles à l'intégration découlant de réglementations supérieures doivent être éliminés, faute de quoi une grande partie des conséquences sociales et financières devra être supportée par les villes.



### 3.1 L'intégration dans le domaine des étrangères et étrangers

Par rapport au domaine de l'asile, le domaine des étrangères et étrangers est numériquement considérablement plus important. Dans le contexte qui nous occupe, on entend par là le système dual de la politique d'immigration suisse: les personnes originaires de l'UE/AELE sont principalement régies par l'accord sur la libre circulation des personnes ainsi que par la loi sur les étrangers et l'intégration. Les personnes qui ne font pas partie de l'espace UE/AELE, appelées «ressortissants de pays tiers», sont exclusivement régies par la loi sur les étrangers et l'intégration. Le motif d'immigration de loin le plus fréquent est l'activité lucrative, le deuxième motif le plus fréquent étant le regroupement familial<sup>5</sup>. De plus, de nombreuses personnes possédant un passeport étranger sont nées en Suisse (environ 20 % de tous les étrangers et étrangères vivant en Suisse). Au total, en 2023, environ les deux tiers de la population étrangère résidant en Suisse provenaient de la zone UE/AELE. En moyenne, la proportion d'étrangères et étrangers est plus élevée dans les villes que dans l'ensemble de la Suisse, mais il existe également de grandes différences entre les villes<sup>6</sup>. Genève, Renens, Schlieren et Kreuzlingen ont par exemple une proportion d'étrangères et étrangers de 46 à 56 %, alors que ce chiffre est de 15 à 22 % à Aarau, Coire, Rapperswil-Jona et Thoun<sup>7</sup>.

La Confédération, les cantons et les villes soutiennent l'intégration des personnes immigrées tant dans leurs structures ordinaires que par le biais d'un encouragement spécifique de l'intégration. Plus les structures ordinaires sont accessibles et intégratives, moins on aura besoin d'encouragement spécifique de l'intégration. Si les structures ordinaires de la Confédération et des cantons sont exclusives, cela a des répercussions négatives sur les structures ordinaires en aval ainsi que sur les offres spécifiques des villes. Lorsque des personnes viennent par exemple à l'aide sociale parce que les systèmes en amont ne leur ont pas fourni un conseil ni un soutien adéquat; ou lorsque l'encouragement spécifique de l'intégration offre des conseils et des aides à la traduction qui devraient en fait être fournis par les structures ordinaires.



#### 3.1.1 Rôle des villes

Les villes contribuent largement à l'intégration au sein de leurs structures ordinaires et s'efforcent d'aménager leurs points de contact et leurs offres pour les rendre les plus accessibles possibles. Dans le domaine de la petite enfance, par exemple, où les villes jouent un rôle crucial dans la mise à disposition des offres, la mise en réseau et la coordination des offres, ainsi que la création d'accès pour les familles défavorisées. D'autres domaines cruciaux sont par exemple les écoles et l'accueil parascolaire, le travail de quartier et le bénévolat ainsi que l'aide sociale.

La Confédération et les cantons participent à l'encouragement spécifique de l'intégration par le biais des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Il s'agit de conventions-programmes toujours conclues pour une période de quatre ans, auxquelles la Confédération et les cantons participent financièrement respectivement pour moitié. Les villes sont impliquées de manière très différente dans l'élaboration de ces programmes cantonaux. En particulier les grandes villes investissent de très grosses sommes supplémentaires dans la promotion spécifique de l'intégration dépassant de loin les montants des PIC. Elles le font d'une part parce qu'elles ont une conception plus large de l'intégration et, d'autre part, parce que ce sont les villes qui doivent assumer les coûts consécutifs lorsque l'intégration échoue. Notamment dans le domaine de la coexistence et dans la protection contre les discriminations ainsi que dans la lutte contre le racisme, ce sont principalement les villes qui sont actives.



#### 3.1.2 Revendications et positions

L'expérience des villes en matière de travail d'intégration met en évidence pour l'Union des villes suisses les revendications et positions suivantes:

##### **Améliorer la capacité d'intégration des structures ordinaires:**

L'aménagement des structures ordinaires de manière à ce qu'elles soient aussi inclusives / intégratives que possible pour tous les groupes de population est une tâche permanente des trois échelons de l'État. En ce qui concerne les structures ordinaires nationales et cantonales, les domaines particulièrement déterminants sont celui de la formation (institutions de formation, reconnaissance des titres de formation) et les ORP (conseil, coaching).

5 SEM 2023, *Statistiques annuelles sur l'immigration*, p. 11.

6 En 2023, la proportion d'étrangers s'élevait à 26 % sur l'ensemble du territoire suisse et à 32 % dans les villes.

7 Statistique des villes suisses 2024, état 2022, *Chapitre Population, T1.2c*.



Les groupes cibles issus du domaine des étrangers qui n'y ont pas encore suffisamment accès sont les personnes issues du regroupement familial (en particulier les femmes et les jeunes arrivés tardivement en Suisse). À cet égard, il faudra apporter des améliorations, notamment pour exploiter le potentiel de main-d'œuvre spécialisée inexploité.



**Améliorer l'implication des villes dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC):** par rapport aux deux premières générations de PIC, la troisième a davantage mis l'accent sur l'importance des villes et de leur implication dans les documents de base. En ce qui concerne la réglementation concrète et la mise en œuvre de l'implication du niveau communal, il existe toutefois encore un potentiel d'amélioration. De manière générale, les grandes villes, qui ont une grande expérience et disposent de ressources propres, exigent d'être impliquées directement par la Confédération et les cantons sur un pied d'égalité et comme des partenaires. Pour les villes moyennes et petites, il est surtout important d'avoir un flux d'informations institutionnalisé et des possibilités ponctuelles de feed-back. L'Union des villes suisses œuvre pour les améliorations suivantes:

- L'Union des villes suisses sera impliquée dès le début dans la planification du processus et les travaux préparatoires des prochaines générations de PIC (la prochaine étant celle des PIC 4). À cet effet, elle se verra octroyer un siège au sein du groupe d'accompagnement PIC / AIS.
- Les délégués et délégués municipaux à l'intégration représentés au sein de la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI) seront tous associés par la Confédération à la préparation des prochaines générations de PIC, en même temps que les délégués et délégués cantonaux à l'intégration.
- Le SEM concrétisera les directives émises à l'intention des cantons concernant l'implication de l'échelon communal au sein des cantons et les vérifiera dans les différentes phases des PIC (élaboration, mise en œuvre, évaluation). Pour cela, on pourra se fonder sur l'expérience de différents cantons dans lesquels l'implication du niveau communal réussit déjà très bien<sup>8</sup>.

- Lorsque le SEM échange avec un canton sur le PIC, les villes de ce canton actives dans l'encouragement à l'intégration seront également invitées à participer aux débats, au moins ponctuellement ou sur des thèmes spécifiques.
- La transparence des flux financiers qui ont lieu entre les trois échelons de l'État dans le cadre des PIC devrait être améliorée. Il faudrait notamment instaurer la transparence sur la manière dont les fonds de la Confédération sont répartis entre le canton concerné et ses communes.



**Participation directe de la Confédération pour les projets-modèles dans le domaine de l'intégration dans les villes:** la Confédération doit réserver les possibilités existantes et le cas échéant en créer de nouvelles afin de pouvoir cofinancer directement des projets-modèles dans les villes, par exemple, dans les domaines de la radicalisation, du racisme ou de la citoyenneté. Cela permet à la Confédération de tirer parti du potentiel d'innovation des villes et d'instaurer de bonnes pratiques dont les autres cantons, villes et communes pourront s'inspirer.

**Lier davantage les domaines de la culture et de l'intégration:** le renforcement de la participation culturelle des migrantes et migrants augmente la diversité de l'offre culturelle et représente aussi un atout dans la perspective de l'intégration. C'est pourquoi l'Union des villes suisses soutient les efforts déployés aux niveaux intercantonal et fédéral pour ancrer et faire progresser l'encouragement à la participation culturelle dans la politique culturelle et d'intégration. Cela améliore les conditions-cadres pour les efforts fournis par les villes afin de renforcer la participation culturelle.

**Lier de manière proportionnée le recours à l'aide sociale et le droit de séjour:** ces dernières années, divers amendements de lois ont permis de renforcer les liens entre politique sociale et politique migratoire. Le recours à l'aide sociale est pertinent pour l'octroi de l'autorisation d'établissement et pour la naturalisation. L'obligation d'annonce des autorités d'aide sociale aux autorités de migration a été renforcée. En 2019, on a en outre durci les règles concernant la révocation ou la non-prolongation pour les ressortissants de pays tiers de l'autorisation de séjour ou la rétrogradation de l'autorisation d'établissement en raison du recours

<sup>8</sup> Un rapport non publié de l'Union des villes suisses présente les différents éléments d'une bonne intégration et a été mis à la disposition du SEM.



à l'aide sociale. Cela conduit à des cas de rigueur disproportionnés. Plus grave encore, on observe depuis lors une augmentation du non-recours à l'aide sociale chez les personnes titulaires d'un permis de séjour<sup>9</sup>. Si les ménages ne font pas valoir leur droit légitime à l'aide sociale, cela compromet leur intégration, en particulier celle des enfants, d'une part parce que vivre en dessous du minimum vital limite la participation sociale, et d'autre part parce que l'offre de conseil de l'aide sociale n'est pas mise à profit. Cela sabote les efforts d'intégration fournis par les villes. C'est pourquoi l'Union des villes suisses s'implique pour que le recours à l'aide sociale et le droit de séjour soient reliés de manière proportionnée. À cet effet, elle a par exemple soutenu l'initiative parlementaire 20 451 Marti, qui vise à annuler les durcissements intervenus en 2019 en la matière, et s'engagera également en faveur de sa mise en œuvre rapide et complète.



### 3.2 Intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Les personnes arrivant en Suisse après avoir fui leur pays d'origine sont numériquement une nette minorité par rapport à celles issues du domaine des étrangers. Toutefois, elles sont fortement visées par le débat public et dépendent davantage de l'aide de l'État que les personnes issues du domaine des étrangers, au moins au début.

#### 3.2.1 Rôle des villes

Le système d'asile est une tâche commune des trois échelons de l'État avec des rôles et compétences clairement répartis. Les villes sont favorables à la restructuration du domaine de l'asile introduite en 2019 avec les procédures accélérées. Elle est la condition à une intégration réussie car l'affectation dans les communes n'intervient que lorsqu'elle est associée à un mandat d'intégration.

La compétence des villes en matière d'asile varie toutefois considérablement d'un canton à l'autre. Sur le plan financier, c'est la Confédération qui est compétente pendant les 5 premières années pour les réfugiées et réfugiés et pour les 7 premières années pour les personnes admises à titre provisoire (AP). Elle verse à cet effet un forfait global aux cantons. Dans de nombreux cantons, au terme de ces 5 ou 7 ans, la responsabilité financière et opérationnelle est transférée aux communes.

En ce qui concerne l'intégration, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord en 2019 sur l'Agenda Intégration Suisse (AIS) commun, assorti d'objectifs d'efficacité et de processus contraignants. Pour le financement, les cantons reçoivent de la part de la Confédération un forfait d'intégration unique de 18 000 francs par réfugiée ou réfugié/AP. Dans la plupart des cantons, la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (gestion des cas et offres d'intégration spécifiques) relève de la compétence du canton. Dans quelques cantons comme Zurich et Saint-Gall, le canton a délégué la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse aux communes.

Mais indépendamment de la compétence intracantonale, les villes ont un rôle essentiel à jouer dans le domaine de l'intégration des réfugiées et réfugiés. Les indicateurs de l'aide sociale de l'Initiative des villes pour la politique sociale montrent que la part des réfugiées et réfugiés (également admis à titre provisoire) est plus forte dans toutes les grandes villes par rapport à la moyenne du canton respectif. Cette proportion est en particulier nettement supérieure dans les villes de taille moyenne par rapport à la moyenne cantonale. Cette situation s'observe également dans les cantons qui possèdent une clé de répartition initiale entre les communes dans le système d'asile<sup>10</sup>. Les villes sont prêtes à assumer les tâches qui en découlent et sont soutenues par leur société civile. Elles sont des lieux de résidence et donc, entre autres, des points de contact où poser des questions; les enfants y vont à l'école et y sont pris en charge; les offres d'intégration des villes ainsi que les offres sportives et culturelles ne font généralement pas de distinction entre les titres de séjour et sont également ouvertes aux réfugiées et réfugiés/AP.

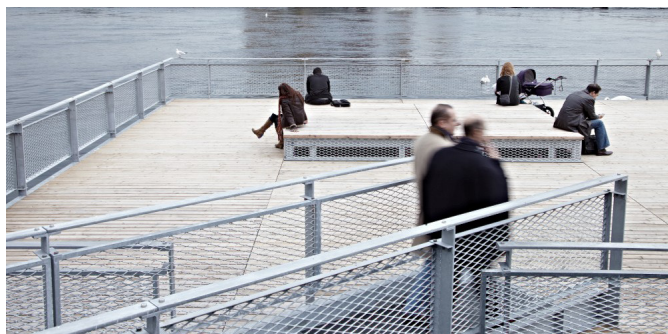
En 2022, le Conseil fédéral a en outre activé le statut de protection S pour les personnes fuyant l'Ukraine. Ces personnes sont arrivées immédiatement ou après quelques jours en Suisse dans les villes, qui ont alors dû relever de grands défis. Dans certains cantons, les villes étaient directement responsables de l'hébergement et de la prise en charge. Dans d'autres cantons, elles étaient surtout chargées de la scolarisation des enfants et de nombreuses villes ont organisé des réunions d'information pour répondre à l'énorme besoin d'information des réfugiées et réfugiés et des familles d'accueil. En outre, diverses offres municipales ou émanant de la société civile ont été lancées dans les villes pour aider les réfugiés à se débrouiller dans la vie de tous les jours.

<sup>9</sup> BASS AG 2022 sur mandat de la Charte de l'aide sociale, *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz* (Non-recours à l'aide sociale de la part des étrangers titulaires d'un permis de séjour ou d'établissement en Suisse).

<sup>10</sup> Initiative des villes pour la politique sociale 2023, *Indicateurs de l'aide sociale 2022*, p. 54.



Surtout de la part de la Confédération, l'accent a au début très fortement été mis sur l'orientation vers le retour que prévoit le statut de protection. Néanmoins, il est rapidement apparu que des mesures de soutien étaient nécessaires pour permettre à ces personnes de s'adapter à la vie quotidienne et, dans le meilleur cas, d'exercer une activité professionnelle et donc d'être économiquement indépendantes pendant leur séjour en Suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral a en plus lancé le Programme S dès avril 2022. Les cantons reçoivent ainsi pendant un an un forfait de 3000 francs par titulaire du statut S. Depuis, le programme a été reconduit deux fois pour une année supplémentaire. Les dispositions, processus et mesures applicables sont fondamentalement les mêmes que pour l'Agenda Intégration Suisse<sup>11</sup>. La plupart des cantons mettent donc en œuvre le Programme S dans les mêmes structures, et le rôle des villes est par conséquent similaire à celui de l'Agenda Intégration Suisse, c'est-à-dire que dans la plupart des cantons, les villes ne sont que partiellement ou pas du tout impliquées dans le Programme S. Les offres d'intégration des villes sont toutefois aussi utilisées par les personnes titulaires du statut de protection S.



### 3.2.2 Revendications et positions

En raison du rôle crucial des villes dans l'intégration et de leur responsabilité financière sur le long terme pour les personnes appartenant au domaine des réfugiés, l'encouragement à l'intégration et la suppression des obstacles à l'intégration revêtent une grande importance pour les villes. Il en résulte les positions et les revendications suivantes:

**Bon fonctionnement du système global:** tous les échelons de l'État doivent garantir qu'ils peuvent accomplir leurs tâches dans la tâche commune «asile» et qu'ils ont une compréhension fondamentale des tâches des autres échelons. Les villes assument leur rôle et sont prêtes à prendre leurs responsabilités. Pour ce faire, elles doivent être intégrées en conséquence par les échelons supérieurs de l'État.

<sup>11</sup> SEM 2024, Programme fédéral «Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S» (Programme S).

**Encouragement précoce à l'intégration et «dual intent»:** du point de vue des villes, l'encouragement à l'intégration devrait commencer le plus tôt possible, peu importe la durée potentielle de séjour de cette personne en Suisse. Il s'est avéré à plusieurs reprises que les personnes qui avaient fui la guerre restaient en Suisse bien plus longtemps qu'on ne le pensait initialement, voire pour toujours (p. ex. les réfugiées et réfugiés du Kosovo et maintenant aussi celles et ceux d'Ukraine). Pour l'Union des villes suisses, l'intégration et l'orientation vers le retour ne sont donc pas des concepts contradictoires, et l'association soutient l'approche «dual intent». Celle-ci est actuellement surtout utilisée en relation avec les personnes titulaires d'un statut de protection S et renvoie à la double utilité de l'encouragement à l'intégration: si la personne reste en Suisse à moyen ou long terme, il est indéniable que l'encouragement à l'intégration est rentable pour les pouvoirs publics, si cela permet à la personne de s'orienter plus rapidement dans la vie quotidienne et de devenir économiquement indépendante. Mais investir dans l'intégration permet également de maintenir, voire d'augmenter la capacité de retour, en ceci que les personnes concernées apprennent ou préservent des compétences professionnelles et sociales utiles en cas de retour<sup>12</sup>.

**Égalité des droits entre réfugiés, AP et statut S:** le fait que les réglementations soient différentes selon le statut de séjour de la personne ayant fui son pays freine les activités des villes dans les domaines de l'information, de l'hébergement, de la prise en charge et de l'intégration professionnelle et sociale des réfugiées et réfugiés et est très lourd sur le plan administratif. De plus, les traitements entraînent des tensions sociales et, comme mentionné plus haut, dans la plupart des offres d'intégration proposées par les villes, il n'est de toute façon pas possible d'opérer une distinction en fonction du statut. Les inégalités juridiques doivent donc être éliminées et ne doivent être maintenues que dans les cas objectivement et clairement justifiés. Il s'agit d'éviter un nivellement par le bas et d'utiliser au contraire les adaptations pour corriger les discriminations actuelles des AP qui entravent l'intégration (par exemple en ce qui concerne le minimum vital, le regroupement familial, la liberté de voyager).



<sup>12</sup> Cf. OCDE 2023, Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees.



**Vérifier l'opportunité d'un nouveau statut d'octroi de la protection:** l'application du statut de protection S pour la première fois a été très importante, mais elle a aussi augmenté la complexité du système. L'Union des villes suisses est donc d'avis qu'il faudrait relancer la discussion sur un nouveau statut d'octroi de protection. Ce nouveau statut combinerait l'octroi d'une protection individuelle (AP) et collective (statut S). Cela permettrait de réduire la complexité inutile tout en remédiant aux faiblesses du statut d'AP. Ces dernières années, diverses modifications ont été apportées afin de réduire les obstacles à l'intégration des AP (par ex. Agenda Intégration Suisse, accès au marché du travail). La dénomination «admission provisoire», problématique du point de vue de la politique d'intégration, est toutefois restée et il continue d'exister des inconvénients (cf. paragraphe précédent).

**Supprimer les obstacles à l'intégration:** L'Union des villes suisses s'implique pour des améliorations dans les domaines suivants.

- **Appliquer l'Agenda Intégration Suisse comme une norme:** l'Agenda Intégration Suisse est un acquis de taille. Les objectifs d'efficacité, les procédures et les processus de l'Agenda Intégration Suisse doivent donc être juridiquement contraignants pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (échelonnement possible dans le temps pour le statut de protection S).
- **Permettre un accès simplifié au marché du travail:** L'Union des villes suisses soutient les mesures qui favorisent l'accès durable au marché du travail. Elle se prononce donc par exemple contre les délais d'attente, pour un devoir d'annonce au lieu d'une obligation d'autorisation, pour une amélioration de la reconnaissance des diplômes ainsi que pour des assouplissements concernant le changement de canton, si cela facilite l'accès à une activité lucrative.
- **Regroupement familial:** le droit au regroupement familial a une importance du point de vue des droits humains, du point de vue social et du point de vue de la politique d'intégration et constitue donc un point primordial. La simplification des règles pour le regroupement familial des personnes ayant le statut S doit donc être conservée. Le regroupement familial pour les AP, aujourd'hui rendu plus difficile, doit être assoupli.
- **Un minimum vital calculé selon la CSIAS pour les personnes vivant dans des ménages privés:** le minimum vital dans l'aide sociale selon les normes CSIAS vise à permettre aux personnes en situation de pauvreté de participer à la société. Pour les personnes relevant du domaine de l'asile vivant dans leur propre ménage (AP, statut S) le coût de la vie est le même que pour la population indigène. Des taux d'aide sociale plus bas sont un frein à l'intégration et ne se justifient pas sur le plan technique<sup>13</sup>.

- **Accorder plus tôt une sécurité de séjour:** la sécurité de séjour est un facteur important pour l'intégration. L'Union des villes suisses s'implique pour que les mêmes conditions s'appliquent aux AP et au statut S pour l'obtention d'un permis B. Les personnes bien intégrées et économiquement indépendantes doivent avoir la possibilité d'obtenir un permis B dès trois ans de séjour.
- **Promouvoir les diplômes de formation:** les diplômes de formation et surtout les reconnaissances de diplômes doivent être encouragés, car ils sont d'une importance capitale pour une intégration durable sur le marché du travail et la prévention de la pauvreté. Les personnes qui doivent quitter la Suisse devraient pouvoir achever un cycle de formation. Cela crée des incitations positives pour les réfugiées et réfugiés à entreprendre une formation et pour les employeurs à octroyer une place de formation en cas de statut de séjour incertain.

### Une bonne coordination entre les PIC et l'Agenda Intégration Suisse:

l'Agenda Intégration Suisse est mis en œuvre dans le cadre des PIC. Les villes étant, grâce à leur expérience, en mesure de donner des indications précieuses pour la mise en œuvre de l'AIS, cette expérience devrait être exploitée par la Confédération et les cantons. En outre, la mise en œuvre de l'AIS ne doit pas conduire à se focaliser uniquement sur ce groupe cible et à reléguer les autres groupes cibles des PIC à l'arrière-plan. Les offres des PIC doivent être perméables pour les personnes issues du domaine des réfugiés, sans toutefois être conçues exclusivement pour elles.



### 3.3 Intégration et citoyenneté

Au cours des dix dernières années, environ 40 000 personnes ont en moyenne été naturalisées en Suisse chaque année. Pour la grande majorité, il s'agit de naturalisations ordinaires, environ un cinquième de toutes les personnes naturalisées bénéficiant quant à elles d'une naturalisation facilitée<sup>14</sup>. La révision totale de la loi sur la nationalité est entrée en vigueur en 2018. Les exigences de la procédure ordinaire ont été précisées et globalement augmentées. Cela n'a pas modifié le nombre absolu, mais la composition des personnes naturalisées. La proportion de personnes sans diplôme universitaire a fortement diminué dans les procédures ordinaires<sup>15</sup>. Des procédures facilitées sont prévues pour les conjoints de citoyens ou citoyennes suisses, les enfants de personnes naturalisées et les étrangères et étrangers de la troisième génération.

<sup>13</sup> Cf. document de positionnement CSIAS 2023. [L'aide sociale dans le domaine de l'asile: le forfait pour l'entretien.](#)

<sup>14</sup> SEM 2023, [Statistiques sur les naturalisations.](#)

<sup>15</sup> CFM 2024. [La naturalisation ordinaire en Suisse](#), p. 18



Le lien entre naturalisation et intégration est variable. Au niveau de la loi, la révision totale de la loi sur la nationalité de 2018 a entraîné un changement de paradigme. Alors qu'auparavant, la naturalisation était plutôt considérée comme une étape dans le processus d'intégration, elle est depuis comprise comme sa consécration<sup>16</sup>. Au niveau individuel, il apparaît que de nombreuses personnes renoncent à la naturalisation alors qu'elles y auraient droit. Une étude de l'Office fédéral des migrations se penche actuellement sur les raisons de ce phénomène.



### 3.3.1 Rôle des villes

Les autorités municipales jouent un rôle essentiel dans la naturalisation. Elles sont responsables de la première information / du premier conseil et remettent les formulaires de demande. Dans le cas de la procédure facilitée pour la 3e génération, la compétence de l'autorité municipale compétente en matière de naturalisation prend fin après la remise du formulaire, le reste relevant de la compétence de la Confédération. Pour toutes les autres procédures, les villes examinent les dossiers déposés et convoquent les gens à un entretien avec l'administration ou la commission compétente. Il existe des villes (par exemple Zurich) qui renoncent à un entretien si les critères sont remplis de manière tout à fait évidente. Ensuite, une commission ou l'exécutif politique prend la décision d'octroyer le droit de cité communal, sous réserve de l'approbation du canton et de la Confédération. Il existe en outre des villes qui organisent des séances d'information pour les résidentes et résidents étrangers qui remplissent potentiellement les critères de naturalisation, ou qui leur écrivent dans une démarche proactive<sup>17</sup>.

### 3.3.2 Positions et revendications

Les villes ont besoin d'une société civile active qui exerce ses droits et ses devoirs politiques. En particulier dans les villes à forte proportion de population étrangère, il est problématique, d'un point de vue social et surtout démocratique, que des personnes par ailleurs bien intégrées ne puissent pas participer aux votations ni aux élections. Plusieurs villes ont un taux de population étrangère de 40 % ou plus, et dans certains groupes d'âge, ce

taux est encore plus élevé<sup>18</sup>. Ces villes avant tout ont donc tout intérêt à ce que les personnes bien intégrées de la 1re génération puissent se faire naturaliser. Dans le cas de la 2e et 3e génération, la naturalisation vient, en termes d'intégration, entériner la réalité, puisque ces personnes font partie de la société depuis leur naissance. Le processus de leur naturalisation devrait donc être organisé simplement. Partant de cette position de principe, l'Union des villes suisses défend les positions suivantes:

#### Corriger les discriminations injustifiées dans le droit de cité:

la révision de 2018 a apporté une plus grande sécurité juridique, car les critères sont définis plus clairement. Deux exigences entraînent toutefois des discriminations injustifiées:

- Le fait que seules les personnes titulaires d'un permis d'établissement puissent déposer une demande de naturalisation est un facteur d'exclusion lourd. Les AP et les résidentes et résidents de courte durée doivent d'abord se voir accorder un permis de séjour avant de pouvoir obtenir, après dix ans supplémentaires, un permis d'établissement. De ce fait, ces personnes sont désavantagées, et surtout leurs enfants, car ils ont le même statut de séjour que leurs parents. Il convient donc d'abandonner le critère de l'autorisation d'établissement.
- Les années de séjour en Suisse pour les personnes titulaires du statut d'AP (F), d'une autorisation de courte durée (L), du statut de protection S (S) ou de requérante ou requérant d'asile (N) ne sont que partiellement ou pas du tout prises en compte dans la durée de séjour de dix ans conditionnant la naturalisation. Cela désavantage inutilement ces personnes, les séjours avec ces statuts devraient également être pris en compte dans leur intégralité.

#### Procédure effectivement facilitée pour les 2e et 3e générations:

lors de la votation populaire, l'Union des villes suisses a soutenu la procédure facilitée pour la 3e génération. Les expériences faites dans les villes montrent toutefois que, selon le lieu de résidence, la nouvelle procédure n'apporte qu'une amélioration négligeable, voire n'en apporte aucune. Il est souvent difficile de prouver que ses grands-parents vivaient déjà en Suisse. Selon le lieu de résidence, la durée et le coût de la procédure ne sont pas moins élevés. Il est souhaitable d'avoir des assouplissements réels en termes d'accès, de durée et de coût des procédures, tant pour la 2e que pour la 3e génération. L'accès à une procédure facilitée devrait reposer sur la question de savoir si une personne est née en Suisse et si elle a accompli son parcours de formation en Suisse (ce qui exprime son intégration effective). La question de savoir à quelle génération une personne appartient et si elle a toujours vécu dans la même commune ou dans différents communes et cantons suisses ne devrait pas avoir d'importance.

<sup>16</sup> CFM 2024. La naturalisation ordinaire en Suisse, p. 13

<sup>17</sup> Lausanne, par exemple, organise des séances d'information, Zurich écrit à des personnes.

<sup>18</sup> Statistique des villes suisses 2024, état 2022, Chapitre Population, T1.2c / Ville de Zurich 2024, Jung und ohne Stimme (Jeune et sans voix).





**S'inspirer des simplifications qui existent dans les villes et cantons:** pour réaliser des assouplissements, il n'est pas nécessaire de réinventer la roue. Plusieurs cantons et villes ont déjà mis en place des procédures de naturalisation rapides, peu coûteuses et allégées pour les personnes dont l'intégration est incontestable du fait qu'elles sont nées et ont accompli leur parcours de formation en Suisse<sup>19</sup>.

**Tenir compte de la charge administrative des autorités communales:** les autorités communales ont un rôle essentiel à jouer dans le déroulement des procédures de naturalisation. En cas d'adaptation des procédures, il faut donc toujours tenir compte des processus et du travail administratif des autorités au niveau communal ainsi que de leurs expériences.



### 3.4 Personnes sans droit de séjour

Les personnes sans droit de séjour, ou «sans-papiers», sont des personnes qui «ne bénéficient pas ou plus d'une autorisation de séjour ou d'un droit de présence valable en Suisse<sup>20</sup>». De par la nature du phénomène, il est difficile de connaître le nombre de sans-papiers vivant en Suisse. En 2015, une étude réalisée à l'échelle nationale estimait ce nombre à 76 000 personnes. Une étude de 2020 pour le seul canton de Zurich arrive à un chiffre d'environ 19 000 personnes<sup>21</sup>. En dehors de certains droits fondamentaux (scolarisation, soins de santé), les sans-papiers sont exclus des prestations de l'État. Par définition, leur intégration n'est pas prévue.

<sup>19</sup> En 1994, plusieurs cantons ont signé une convention dans laquelle ils s'engageaient «(...) dans le cadre de la naturalisation ordinaire des jeunes âgés de 16 à 25 ans ayant suivi la scolarité obligatoire pendant au moins cinq ans dans l'un des cantons, à instaurer une procédure facilitée et à prendre en compte pour la durée de domicile les séjours dans un autre canton de la convention et à maintenir les redevances aussi basses que possibles.» (Note de pied de page p. 5: Barbara von Rutte, Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation (La naturalisation facilitée pour les jeunes de la troisième génération, dans: Jusletter 20 mars 2017: [https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2017/885/die-erleichterte-ein\\_44b3d331bc/jusletter\\_die-erleichterte-ein\\_44b3d331bc\\_fr.pdf](https://jusletter.weblaw.ch/fr/dam/publicationssystem/articles/jusletter/2017/885/die-erleichterte-ein_44b3d331bc/jusletter_die-erleichterte-ein_44b3d331bc_fr.pdf))

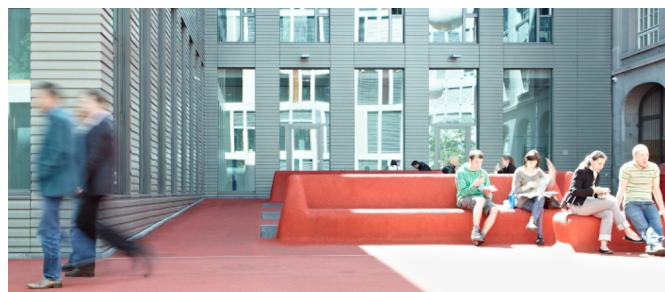
<sup>20</sup> Conseil fédéral 2018, Pour un examen global de la problématique des sans-papiers, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 12 avril 2018 (18.3381), p.10.

<sup>21</sup> B.S.S Volkswirtschaftliche Beratung, sur mandat du SEM, 2015, *Les sans-papiers en Suisse en 2015* / Ville de Zurich 2020, *Sans-Papiers im Kanton Zürich* (Les sans-papiers dans le canton de Zurich).

#### 3.4.1 Rôle des villes

Si le présent document de positionnement aborde néanmoins le groupe de population des sans-papiers, c'est parce qu'il fait partie de la réalité urbaine et que les villes doivent trouver une manière de le gérer. Une enquête réalisée en avril 2020 par l'Initiative des villes pour la politique sociale a montré que la problématique des sans-papiers concernait surtout les grandes villes, mais qu'elle s'était entre-temps étendue aux villes de taille moyenne ayant fonction de centre comme Lucerne, Saint-Gall et Bienne. Les communes d'agglomération et les petites villes n'ont toutefois guère de points de contact avec cette thématique<sup>22</sup>.

Dans les grandes villes, il s'agit d'un groupe de population numériquement important, principalement devenu plus visible pendant la pandémie de coronavirus. À l'échelon des villes, une légalisation (partielle) n'est pas envisageable. Mais ignorer ce groupe de population n'est pas non plus une option dans les grandes villes, car l'exclusion totale génère des coûts sociaux consécutifs élevés, par exemple lorsque les enfants sont exclus des soins médicaux de base et grandissent en étant désintégréés. Les grandes villes s'attaquent donc au problème, même si cela reste un dilemme: par exemple, en concluant des contrats de prestations avec des services de consultation pour les sans-papiers ou en permettant ponctuellement des prestations hors aide sociale (aide économique de base à Zurich et Lucerne, aide transitoire à Berne<sup>23</sup>).



#### 3.4.2 Positions et revendications

Dans leur gestion des sans-papiers, les villes se calent sur la position de principe selon laquelle il faut garantir les droits fondamentaux et les droits humains dans la mesure du possible, indépendamment du statut de séjour. Les villes tiennent à ce que la Confédération et les cantons agissent également selon cette maxime et se penchent sérieusement sur la thématique des sans-papiers. Là où les droits fondamentaux et les droits humains ne sont pas assurés, il est nécessaire de réaliser des améliorations ciblées. Dans ce contexte, les villes sont d'avis qu'il est nécessaire d'agir dans les domaines suivants:

<sup>22</sup> Initiative des villes pour la politique sociale 2020, *Sans-Papiers, Umgang in der Coronakrise* (La gestion des sans-papiers lors de la crise du coronavirus), réponses au sondage du 9 avril 2020. Document interne.

<sup>23</sup> Ville de Berne, *Pilotprojekt Überbrückungshilfe* (Projet pilote d'aide transitoire) / À Zurich, l'aide de base est actuellement suspendue, une procédure juridique est en cours.



**Améliorer l'accès à la justice:** étant donné que tout contact avec la justice débouche sur l'expulsion, les sans-papiers sont de fait exclus de l'accès au droit et à la justice. Cela viole un droit fondamental, et la protection des victimes est déficiente. De plus, l'application de l'État de droit est menacée si ces personnes ne peuvent pas dénoncer les crimes ni déposer de témoignage. Il convient de rechercher les solutions à ce problème aux niveaux compétents, autrement dit, c'est à la Confédération et aux cantons qu'il incombe de le faire<sup>24</sup>.

**Améliorer l'accès à la formation professionnelle:** il est incontestable que les enfants en situation irrégulière peuvent fréquenter l'école obligatoire. L'accès à la formation professionnelle reste toutefois plus difficile, car il est conditionné à un permis de travail. Cette situation n'est pas conforme à la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et peut conduire à l'isolement social des jeunes en situation irrégulière et les inciter à exercer une activité lucrative illégale. L'Union des villes suisses se mobilise donc pour que les critères d'accès à la formation professionnelle soient assouplis et que les formations professionnelles commencées puissent être achevées. Concrètement, elle défend les revendications suivantes:

- Les jeunes sans-papiers qui souhaitent commencer une formation professionnelle doivent bénéficier d'un examen préalable anonyme de leur demande de cas de rigueur, faute de quoi ils mettent en danger le séjour de toute leur famille.
- La durée minimale de la scolarité obligatoire pour une demande de cas de rigueur a été récemment abaissée. Pour que cette mesure soit efficace, il faut en même temps abaisser la durée minimale de séjour pour les adolescentes et adolescents ainsi que les jeunes adultes qui souhaitent suivre une formation professionnelle.
- Vu l'importance d'un environnement familial stable pendant la formation professionnelle initiale, les parents et les frères et sœurs devraient également se voir accorder une autorisation de séjour pendant la durée de la formation professionnelle initiale des jeunes.
- Les requérantes et requérants d'asile doivent avoir la possibilité, après une décision d'asile négative, de terminer une formation professionnelle entamée et d'avoir accès à l'aide sociale en matière d'asile (au lieu de l'aide d'urgence) pendant cette période<sup>25</sup>.

**Assouplissement des réglementations relatives aux cas de rigueur:** du point de vue des villes, il faudrait étudier la possibilité de procéder à des assouplissements des critères applicables aux demandes de cas de rigueur allant au-delà des modifications mentionnées précédemment pour un meilleur accès à la formation professionnelle. Il faudrait par exemple vérifier la possibilité de réduire le délai de dix ans à cinq ou sept ans, par exemple, pour les adultes sans famille. Il faudrait également s'intéresser aux sans-papiers âgés ou malades qui ont travaillé longtemps en Suisse, n'ont pas de prévoyance vieillesse et pour lesquels un retour dans le pays d'origine n'est pas possible<sup>26</sup>.



#### 4. Conclusion

Le présent document formule un large éventail de revendications et propositions relatives à différents domaines politiques. Du point de vue des villes, chacun de ces points peut améliorer l'intégration dans la société migratoire qu'est la Suisse. Il convient donc d'intervenir dans différents domaines et à différents niveaux. L'Union des villes suisses se mobilisera dans ce sens avec ses partenaires de la Confédération, des cantons et de la société civile.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue le contexte global: l'intégration ne concerne pas seulement le domaine de la migration. Il faut au contraire garantir la participation de tous les groupes de la population à la société afin de renforcer la cohésion sociale et la qualité de vie dans les villes tout en empêchant l'exclusion et les coûts consécutifs qui en résultent pour la société et les pouvoirs publics.

<sup>24</sup> Dans son rapport, le Conseil fédéral fait référence à des pays qui permettent d'accéder au système juridique sans révéler son identité (cf. Conseil fédéral 2020, Pour un examen global de la problématique des sans-papiers, p. 79).

<sup>25</sup> Cf. également à ce sujet la **Prise de position de l'UVS** du 11.10.2023 sur la consultation relative à l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative OASA (en allemand).

<sup>26</sup> Selon les déclarations du Centre de contact pour les personnes sans papiers de Zurich, on a de plus en plus souvent affaire à des cas de cette nature.