

Sécurité sociale et environnement
Administration générale et finances
Enfance, jeunesse et éducation
Culture, sports, patrimoine
Sécurité publique

Politique communale d'intégration et de naturalisation des immigrés

Réponse aux motions Pierre Zwahlen et Oscar Tosato

Rapport-préavis N° 2003/29

Lausanne, le 19 juin 2003

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1 Objet du rapport-préavis

Par ce rapport-préavis, la Municipalité précise les objectifs de la politique communale d'intégration des immigrés et de naturalisation des étrangers. Pour les atteindre, elle propose de modifier le dispositif actuel pour mieux l'adapter aux changements constants qui caractérisent le phénomène migratoire et mieux asseoir le rôle de la Commune face à la multiplication des acteurs dans ces domaines.

Lausanne compte plus de 47 000 personnes de nationalité étrangère, représentant 37% de la population totale. Depuis de nombreuses années, la Municipalité mène une politique active d'intégration des immigrés. En 1971, elle créait le Bureau lausannois pour les immigrés (BLI) et, en 1981, l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne (OCEL). Parallèlement, d'autres services de l'administration communale ont également pris des mesures spécifiques pour tenir compte du caractère multiculturel croissant de la population lausannoise.

Pour favoriser la participation des immigrés à la vie publique, la Municipalité propose d'accorder au Forum des étrangers et étrangères de Lausanne (FEEL) une subvention de 190 000 francs pour 2004. Cette association remplacera l'OCEL comme interlocuteur principal des communautés étrangères. Parallèlement, elle attribue au BLI le mandat de coordonner l'action de la Ville dans le domaine de

l'intégration des personnes immigrées et de mener une campagne d'information et de sensibilisation à propos la naturalisation.

Elle répond ainsi à la motion de M. Pierre Zwahlen, « Etrangers, étrangères, pour une large information sur les apports et difficultés de ceux-ci dans notre communauté » et à la motion de M. Oscar Tosato « Pour une campagne d'information et de sensibilisation à propos de la naturalisation ».

2 Table des matières

1	Objet du rapport-préavis	1
2	Table des matières	2
3	Abréviations	3
4	L'intégration des immigrés : une préoccupation du présent, un défi pour l'avenir	4
4.1	Savoir être et savoir vivre ensemble	4
4.2	L'intégration des immigrés : une préoccupation du présent	5
4.3	L'intégration des étrangers au niveau de la Confédération	9
4.4	L'intégration des immigrés dans le canton de Vaud	12
4.5	L'intégration des immigrés : un défi pour l'avenir de Lausanne	14
5	Evolution de la politique d'intégration des immigrés de la Ville de Lausanne	15
5.1	Le Bureau lausannois pour les immigrés et l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne	15
5.2	Les initiatives internes de l'administration communale	18
5.3	Constats	22
6	Evolution de la naturalisation en Suisse, dans le canton de Vaud et à Lausanne	23
6.1	Introduction	23
6.2	La naturalisation au niveau fédéral	23
6.3	La naturalisation dans le canton de Vaud	24
6.4	La naturalisation à Lausanne	25
6.5	Constats	25
7	Le nouvel organe des étrangers de Lausanne	26
7.1	Le Forum des étrangers et étrangères de Lausanne	26
7.2	La Commission tripartite d'intégration des immigrés	29
7.3	Constats	29
8	La reconfiguration du Bureau lausannois pour les immigrés	30
8.1	La mission actuelle du Bureau lausannois pour les immigrés	30
8.2	Les missions futures du Bureau lausannois pour les immigrés	30
8.3	Le Bureau lausannois pour l'intégration et la naturalisation des immigrés	33
9	Consultations effectuées	34
10	Dissolution de l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne	34
11	Aspects financiers	34
12	Conséquences sur l'effectif du personnel communal	34
13	Conséquences en termes de développement durable	34
14	Correspondance avec les objectifs du programme de législature 2002-2005	34
15	Rappel des motions	35
15.1	Réponse à la motion de M. Pierre Zwahlen	35
15.2	Réponse à la motion de M. Oscar Tosato	35
16	Conclusions	36

3 Abréviations

AGF	Administration générale et finances
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes
AVIRE	Association vaudoise pour l'intégration des réfugiés reconnus
BLI	Bureau lausannois pour les immigrés
BLINI	Bureau lausannois pour l'intégration et la naturalisation des immigrés
CC	Code civil
CCCI	Commission cantonale consultative des immigrés
CCE	Commission communale des étrangers
CCEL	Chambre consultative des étrangers de Lausanne
CH	Contrôle des habitants
CP	Corps de police
CSP	Centre social protestant
Cst VD	Constitution vaudoise
CFE	Commission fédérale des étrangers
CIFEA	Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes
CTII	Commission tripartite d'intégration des immigrés
DIEPR	Délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme
DEJE	Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation
DFJ	Département cantonal de la formation et de la jeunesse
DGEO	Direction générale de l'enseignement obligatoire
DSAS	Département cantonal de la santé et de l'action sociale
DCSP	Direction de la culture, des sports et du patrimoine
DSP	Direction de la sécurité publique
DSS+E	Direction de la sécurité sociale et de l'environnement
EPT	Equivalent plein temps
FAREAS	Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile
FEEL	Forum des étrangers et étrangères de Lausanne
IMES	Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (ex-OFE)
LA	Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998
LAsi	Loi fédérale sur l'asile (projet)
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers (projet)
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité du 29 septembre 1952
LSEE	Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931
MSI	Migrants en situation irrégulière
OCEL	Organe consultatif des étrangers de Lausanne
ODR	Office fédéral des réfugiés
OFE	Office fédéral des étrangers (voir IMES)
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000
OLE	Ordonnance limitant le nombre des étrangers du 6 octobre 1986
SPOP	Service cantonal de la population
UE	Union européenne

4 L'intégration des immigrés : une préoccupation du présent, un défi pour l'avenir

4.1 *Savoir être et savoir vivre ensemble*

L'intégration et la naturalisation sont des processus dont les modalités sont étroitement liées à la perception des éléments constitutifs de la communauté nationale. Deux visions de l'appartenance nationale sous-tendent les débats sur ces questions.

Le modèle ethnique, dit « à l'allemande », est fondé sur une représentation de la nation culturelle perçue comme une famille, une communauté dont les membres partagent les mêmes valeurs profondément incorporées dans des habitudes et comportements uniformes. L'intégration est conditionnée avant tout par les liens de filiation. La naturalisation repose sur le droit du sang et présuppose l'assimilation ainsi que le renoncement à l'identité d'origine. Les partisans du modèle ethnique soutiennent l'idée que la naturalisation est le stade ultime de l'intégration individuelle et que l'octroi des droits politiques aux étrangers constitue un obstacle plutôt qu'une stimulation du processus d'assimilation.

Le modèle républicain, dit « à la française », correspond à une nation politique fruit d'une volonté collective, idéalement représentée comme un ensemble de personnes reliées par un pacte ou un contrat. L'intégration passe avant tout par ce qui peut être explicitement appris plutôt qu'hérité implicitement. La naturalisation repose sur le droit du sol (acquisition de la nationalité fondée sur le lieu de naissance). Elle requiert avant tout le respect des règles du jeu. Les défenseurs du modèle républicain sont d'avis que la naturalisation est une forme parmi d'autres de l'intégration collective et que l'exercice des droits politiques stimule ce processus.

Il est légitime que les gens se sentent interpellés face à des comportements, des attitudes, ou des valeurs « étrangères » aux leurs. Il incombe cependant aux collectivités publiques de veiller à ce que cela n'éveille pas un sentiment d'insécurité propre à susciter des attitudes hostiles et intolérantes. L'histoire montre que la promotion d'une vision civique de la nation constitue une réponse plus efficace que la crispation autour de la vision hermétique d'une nation culturelle. Dans cette perspective, l'autre, aussi « étrange » soit-il, n'est pas seulement perçu comme une source naturelle d'incompréhension ou de malentendus. Il est aussi vécu comme une source potentielle d'enrichissement et de consolidation de la communauté nationale, ne serait-ce que parce qu'il renvoie chacun à sa propre identité. Or celle-ci n'est ni unique, ni figée. Elle évolue notamment à travers les rencontres avec les autres. Dans le sens civique du terme, l'intégration n'est donc pas un processus à sens unique mais une démarche réciproque basée sur le respect de l'autre et la confiance en soi. Elle ne signifie pas la négation de sa propre identité. Au contraire, celle-ci se renforce en acquérant une plus grande capacité de comprendre le monde dans toute sa complexité. Vue ainsi, l'intégration écarte à la fois la tolérance absolue des indigènes face à l'altérité et la subordination totale des immigrés à la société d'accueil.

Lieu de proximité par excellence, la commune constitue l'espace dans lequel la rencontre au quotidien est non seulement possible mais inévitable. Les autorités communales sont responsables de créer les conditions propices pour que cette rencontre se produise sans tension. Elles doivent favoriser une cohabitation harmonieuse de communautés dissemblables et encourager la participation de tous au débat sur les règles et principes régissant la vie en commun. Sans ce dialogue citoyen, le risque est grand que la société se désagrège en raison d'un communautarisme¹ exacerbé ou d'une xénophobie génératrice de conflits susceptibles d'affaiblir le lien social et donc la société dans son ensemble. Avec l'accélération des flux migratoires et l'hétérogénéité croissante des sociétés européennes, les questions de l'intégration des immigrés et du respect mutuel représentent des défis de première importance pour l'avenir et conditionneront de façon significative le développement de nos sociétés.

¹ Communautarisme : toute conception faisant prévaloir l'organisation de la société en communautés sur l'exigence d'assimilation des individus selon des règles et un modèle équivalents pour tous (Larousse)

Depuis plus de trente ans, la politique d'intégration et de naturalisation menée par la Ville de Lausanne s'inspire de la vision civique de la communauté nationale et de l'intégration des immigrés. Cela fonctionne. Si la proportion d'étrangers dans la commune a toujours été supérieure à la moyenne nationale, leur intégration n'a jamais occasionné de difficultés particulières. Les Lausannois démontrent leur attachement aux valeurs d'accueil et de tolérance. Ils repoussent les initiatives xénophobes et acceptent celles qui prônent une plus grande ouverture dans des proportions supérieures à celle de l'ensemble du canton et du pays. L'analyse comparative confirme qu'il n'existe aucune relation de cause à effet entre la proportion d'immigrés et la tolérance de la société d'accueil. Plus que le nombre des immigrés, c'est la qualité des relations intercommunautaires qui détermine les phénomènes de rejet ou d'adaptation réciproque. Ceux-ci dépendent en bonne partie du rôle et de la responsabilité qu'une collectivité est encline à accorder aux immigrés. Leur intégration dépend encore des ressources internes et externes à leur disposition ainsi que de leurs interactions avec l'environnement. C'est sur ces plans que la Commune peut le mieux intervenir.

4.2 *L'intégration des immigrés : une préoccupation du présent*

La Suisse est *de facto* un pays d'immigration. Selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), deux millions de personnes sont arrivées en Suisse depuis 1945 comme immigrés ou y vivent comme enfants d'immigrés. Sans l'immigration, la population suisse se monterait à 5.2 millions de personnes avec des conséquences probablement désastreuses sur le système des assurances sociales et le vieillissement de la population. Cette situation explique en bonne partie pourquoi le débat sur l'immigration revêt depuis quelques années une importance majeure.

La contribution des immigrés ne saurait toutefois se résumer à cette dimension purement démographique. Bien plus que de simples agents économiques ou des géniteurs, ils sont porteurs de connaissances multiples, d'expériences très diverses, de valeurs et de croyances différentes des nôtres. C'est encore plus le cas en ce début de troisième millénaire puisque les immigrés proviennent de pays de plus en plus variés. Pour cette raison, le débat sur l'immigration a progressivement cédé sa place à celui sur l'intégration. Il englobe désormais des thèmes autrefois confinés à des cercles restreints, tels que la pluri-culturalité, la cohabitation religieuse, la politique d'asile, la clandestinité et, finalement, la politique d'intégration elle-même.

4.2.1 *De l'assimilation à l'intégration des immigrés*

Jusqu'en 1914, les travailleurs migrants peuvent s'établir librement en Suisse. Ils y disposent d'une mobilité professionnelle complète. Par la suite, la Confédération introduit progressivement une série de mesures pour réguler leur arrivée en fonction de la situation économique. Elle adopte une politique d'admission libérale en période de haute conjoncture et restrictive en période de récession. La main d'œuvre étrangère est utilisée comme soupape conjoncturelle. Les travailleurs immigrés disposent de permis de travail précaires dont le renouvellement est tributaire des besoins fluctuants de l'économie. A partir des années 60, les autorités prônent l'assimilation pour les migrants détenteurs d'un permis de séjour à l'année ou d'un permis d'établissement. Elles en attendent l'abandon, volontaire ou forcé, de leur langue, de leur culture d'origine et de leur nationalité.

C'est seulement à partir des années 70, suite au rejet de quatre initiatives xénophobes – dont l'initiative « Schwarzenbach » – que le débat sur la politique d'accueil des immigrés est véritablement lancé. Au niveau de la Confédération, il ne dépasse cependant guère le stade des déclarations d'intention. Il n'aboutit à aucune mesure concrète et reste figé dans des considérations d'ordre démographique. L'inscription de l'intégration sociale dans l'article sur les buts de l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) de 1986 rencontre sinon l'hostilité, du moins l'indifférence des partisans et des opposants d'une politique d'accueil plus ouverte.

Il faut attendre les années 90 pour que la réflexion débouche sur des propositions concrètes. La Suisse découvre que les étrangers établis constituent un groupe particulièrement vulnérable en cas de crise économique. Elle connaît aussi une arrivée importante de demandeurs d'asile provenant de pays de plus en plus lointains. La vision de l'étranger, de son rôle actuel et de son avenir dans la société devient de plus en plus confuse.

En 1996, la Commission fédérale des étrangers (CFE) publie une « Esquisse pour un concept d'intégration » qui sert de base aux débats parlementaires sur la révision de la Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Il en résulte l'inscription, en 1998, de l'art. 25a LSEE qui donne pour la première fois une base juridique à l'intervention de la Confédération dans le domaine de l'intégration des étrangers (par le biais de subventions).

En 1999, la CFE publie un nouveau rapport qui analyse la question de l'intégration dans ses multiples aspects. Elle formule des propositions pour la mise en application concrète de l'art. 25a LSEE. D'après la CFE, l'intégration des étrangers doit s'effectuer au travers de :

- l'information et la communication ;
- la formation scolaire et professionnelle des jeunes étrangers ;
- l'acquisition des connaissances linguistiques et la formation des adultes ;
- l'octroi des droits politiques ;
- la simplification de la procédure de naturalisation ;
- la meilleure prise en compte de la situation des étrangers arrivés à l'âge de la retraite ;
- la formation et l'utilisation de médiateurs culturels.²

En septembre 2000, s'inspirant du rapport de la CFE, le Conseil fédéral édicte l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). Son art. 3 définit l'intégration en fonction de ses buts :

- favoriser la compréhension réciproque entre les populations suisse et étrangère ;
- faciliter leur coexistence sur la base de valeurs et de comportements communs ;
- familiariser les étrangers avec l'organisation de l'État, la société et le mode de vie en Suisse ;
- créer des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la société.

Le cadre juridique qui permet l'action de la Confédération est donc tout récent puisqu'il existe depuis trois ans à peine. Le passage de la logique d'assimilation à l'idée d'intégration s'est effectué très lentement. Actuellement encore, les autorités fédérales refusent d'admettre officiellement que la Suisse est un pays d'immigration. Difficile dès lors pour les néo-arrivants non-européens de se sentir assez en confiance pour construire un projet de vie à long terme dès leur arrivée en Suisse. Cette absence de perspectives constitue un obstacle sérieux à leur intégration.

4.2.2 *L'évolution des flux migratoires*

Le nombre de migrants résidant en Suisse augmente presque de façon linéaire depuis 1945. En même temps, leur origine et leur profil varient considérablement. On peut distinguer trois grandes étapes.

- Entre 1948 et 1973, la Suisse voit se développer une immigration de proximité, essentiellement constituée de travailleurs provenant de pays limitrophes ou proches. Pendant cette période de haute conjoncture, la Confédération pratique une politique « de rotation » dont l'objectif est d'empêcher l'installation définitive des travailleurs étrangers. La majorité de ces immigrants – essentiellement des hommes employés dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment – rentrent dans leur pays lorsque la conjoncture se dégrade après la crise pétrolière du début des années 70.

² L'intégration des migrantes et migrants en Suisse. Faits – Secteurs d'activité – Postulats. Berne : Commission fédérale des étrangers, 1999

- Les années 1974 à 1990 sont une période de transition. La politique « de rotation » est remplacée par la politique « des quotas » censée limiter les flux migratoires tout en favorisant une meilleure intégration des immigrants. Par le biais du regroupement familial, davantage de femmes accompagnées de leurs enfants rejoignent leurs conjoints. Le Portugal, la Turquie et la République fédérale de Yougoslavie s'ajoutent à l'Italie et à l'Espagne comme principaux pays de recrutement. Simultanément, la Suisse voit affluer des groupes toujours plus importants de demandeurs d'asile en provenance du Vietnam, du Sri-Lanka et du Moyen-Orient.
- A partir de 1990, on assiste à une diversification des flux migratoires due en bonne partie à l'instauration, en 1991, de la politique « des trois cercles » consistant à trier les étrangers en fonction de leur « proximité culturelle ». Au moment où la pression démographique du Sud sur le Nord s'intensifie, les ressortissants de pays lointains n'ont guère de possibilités de s'établir en Suisse en vertu de la LSEE. Simultanément, le nombre des candidats à l'immigration issus des pays de recrutement traditionnels diminue. La Suisse assiste à une augmentation progressive de l'immigration matrimoniale et clandestine ainsi que – surtout – des demandes d'asile. Cette situation accroît la pluri-culturalité de la population et entraîne un foisonnement des types d'autorisation de séjour.

4.2.3 *La répartition spatiale des immigrants en Suisse*

Aujourd'hui, les migrants représentent quelque 20.5% de la population totale, dont près de quatre sur cinq nés hors de Suisse. Pour avoir une idée précise de la population d'origine étrangère, il convient d'ajouter à ce chiffre environ 500 000 personnes naturalisées ainsi que plusieurs dizaines de milliers de migrants en situation irrégulière (MSI).

La répartition spatiale de la population étrangère est inégale. Les plus fortes concentrations se trouvent autour de l'arc lémanique, dans l'agglomération zurichoise ainsi que dans quelques régions frontalières des cantons de Neuchâtel, du Valais, du Tessin et des Grisons. Il existe par ailleurs de fortes disparités entre les cantons. On trouve à un extrême le canton d'Uri avec 8% d'étrangers et à l'autre le canton de Genève, avec 37.6%. A l'exception du Valais, les cantons latins connaissent des taux d'étrangers plus élevés que la moyenne suisse. On signalera encore que les germanophones et les Turcs tendent à se concentrer en Suisse alémanique tandis que les francophones et les Africains s'établissent de préférence en Suisse romande.

Les personnes de nationalité étrangère se concentrent dans les agglomérations où se trouvent les grandes entreprises industrielles et de service et où existent également de nombreux réseaux de solidarité intra-communautaires. Un étranger sur cinq (plus de 290 000 personnes), habite dans la commune centre d'une des cinq grandes agglomérations suisses. Après Genève (43.4%), c'est Lausanne qui connaît la plus forte proportion d'habitants de nationalité étrangère (37%). Cette proportion est encore plus élevée si l'on tient compte des 4 000 à 6 000 MSI vivant à Lausanne³.

4.2.4 *Le statut juridique et la situation sociale des étrangers*

Pour comprendre la situation des étrangers en Suisse, il convient de tenir compte non seulement de leur origine, mais aussi de leur statut juridique et de leur situation sociale. Le comportement de certains groupes d'étrangers est fréquemment mis sur le compte de leur seule origine « ethnique ». Ce genre de stéréotypes est exagérément simplificateur car l'origine sociale détermine autant sinon davantage les inégalités sociales.

Arrivés en Suisse pour répondre aux besoins fluctuants de l'économie, beaucoup d'étrangers sont employés dans des activités peu qualifiées et dans des secteurs mal rémunérés et plus sensibles aux

³ Marcelo Valli. Les migrants sans permis de séjour à Lausanne. Lausanne, mars 2003

changements conjoncturels. En 1990, les branches de l'hôtellerie, de la restauration et du bâtiment absorbent 25% de la population active étrangère de Lausanne tandis qu'elles n'emploient que 7% des actifs suisses⁴. Etant donné le caractère volatil et saisonnier de ces branches économiques, il n'est pas étonnant de retrouver une proportion élevée d'étrangers parmi les chômeurs ou les usagers du Centre social régional. L'écart salarial entre les Suisses et les étrangers varie selon le type de permis de séjour. En 1996, il était de 15.6% pour les détenteurs de permis C, de 28.4% pour les détenteurs de permis B et de 44.2% pour les saisonniers. Le statut, le type de permis de travail et la non-reconnaissance de certains diplômes acquis à l'étranger constituent des freins à l'accès à des positions hiérarchiques mieux rétribuées.

Il existe également de fortes disparités au niveau du degré de formation. La proportion des étrangers sans formation ou au bénéfice d'un seul certificat de scolarité obligatoire demeure de beaucoup supérieure à celle observée chez les autochtones. L'écart entre jeunes Suisses et jeunes étrangers dépend avant tout de la situation professionnelle des parents et, partant, de leur statut socio-économique. La propension des jeunes à choisir la même profession que leurs parents explique mieux les écarts au niveau de la formation que le facteur national. La dimension économique joue également un rôle puisque les coûts de formation dépassent souvent les possibilités financières des parents. Ainsi, les étrangers commencent-ils souvent à travailler plus tôt et prennent-ils leur retraite plus tard que les Suisses. Bien qu'elles assument souvent le fardeau de tâches familiales plus lourdes que les Suissesses, les femmes immigrées ne peuvent en général pas renoncer à leur activité professionnelle car elle constitue une source de revenus indispensable au ménage. La pénurie de places dans les crèches et garderies a pour conséquence que les jeunes étrangers sont souvent livrés à eux-mêmes et manquent d'un cadre approprié à leur intégration sociale.

Cela rappelé, il faut néanmoins préciser que plus une communauté immigrée est ancienne et plus les différences décrites plus haut tendent à s'estomper. Cela ne va d'ailleurs pas sans poser des problèmes puisque cette évolution engendre parfois des conflits de génération au sein des communautés elles-mêmes.

Si l'on combine la diversité croissante des origines, la multiplicité des statuts et celle des situations socio-économiques ainsi que de la durée du séjour en Suisse, il apparaît, encore plus clairement que par le passé, que la dénomination générique « population étrangère » occulte un fait pourtant patent : il n'existe pas une population étrangère mais des populations étrangères.

4.2.5 *Quelques définitions*

Une indéniable confusion sémantique règne dans le débat sur l'intégration des étrangers. La raison en est que « l'intégration », contrairement à « l'assimilation », ne connaît pas de fin mais qu'elle constitue un processus permanent, sans cesse renouvelé en fonction d'un contexte changeant et imprévisible. Les catégories auxquelles s'applique cette notion ne sont pas claires. En Suisse, aussi bien la statistique migratoire que les textes législatifs se réfèrent au concept de « nationalité » plutôt qu'au lieu de naissance pour définir « l'étranger ». La réalité est plus complexe puisque 20% environ des étrangers sont nés en Suisse et que quelque 10% des Suisses sont nés à l'étranger.

En Suisse, les migrants sont définis en tant qu'« étrangers ». Cette terminologie n'est pas anodine. Elle postule que les migrants se situent à l'extérieur de la communauté des citoyens. Le terme « immigré » renvoie au projet d'« aller quelque part ». Il reflète mieux l'aptitude des personnes à s'intégrer et leur droit à intervenir dans l'espace public. Il n'exclut pas les Suisses expatriés ou leurs descendants qui rentrent au pays. Dans le texte qui suit, le terme « étranger » sera utilisé uniquement pour se référer aux personnes qui ne possèdent pas de passeport suisse.

⁴ Alessandro Tozio. La population étrangère de Lausanne. Lausanne : Office d'études socio-économiques et statistiques, 1996, p. 16

La politique d'intégration des immigrés est comprise comme le processus volontaire visant à assurer la cohabitation harmonieuse de communautés culturelles dissemblables, à promouvoir les échanges, à prévenir les replis communautaristes et à stimuler la participation des immigrés à la vie sociale, politique et économique. Ainsi définie, cette politique trouve son fondement dans le principe de l'adaptation mutuelle des populations autochtone et immigrée, dans l'idée de la communication universelle, de la nécessité de prévenir des phénomènes de ségrégation et dans le souci démocratique d'une large participation aux affaires publiques. L'objectif est de créer une communauté de personnes caractérisée par le respect dans la différence, autrement dit par un sentiment d'unité dans la diversité.

La politique d'assimilation a pour objectif d'amener la population immigrée à entrer dans le « moule helvétique » en brandissant par exemple la menace du non-renouvellement du permis pour ceux qui ne peuvent s'y conformer. La politique d'intégration se fonde en revanche sur l'idée d'un partenariat dans lequel les différences sont perçues comme utiles à la définition d'un avenir partagé. L'intégration n'est pas le multiculturalisme – qui peut signifier cohabitation de communautés renfermées sur elles-mêmes – mais la promotion de l'interculturalisme.

4.3 *L'intégration des étrangers au niveau de la Confédération*

Comme rappelé plus haut, la politique d'intégration de la Confédération est un chantier qui vient à peine de s'ouvrir. Jusqu'au début des années 70, ce sont surtout des acteurs privés comme les entreprises, les syndicats, les associations d'immigrés et les familles qui assument l'essentiel du travail d'intégration. Ce sont ensuite les villes (Zurich et Lausanne notamment) qui font œuvre de pionnier. A l'échelon cantonal, c'est Neuchâtel, suivi peu après par Bâle-Ville, qui se dotent les premiers de lois sur l'intégration et de structures propres à les traduire dans les faits. Au plan fédéral, ce n'est qu'en 1998 qu'un article sur l'intégration est introduit dans la LSEE. La politique fédérale reste avant tout déterminée par les principaux textes législatifs visant à réguler les flux migratoires, à savoir la LSEE, la loi sur l'asile (LA) et l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). L'étranger n'existe pas en tant que tel mais seulement au travers du statut que lui accordent ces dispositions juridiques. La multiplication des statuts a pour corollaire celle des acteurs fédéraux qui s'en occupent. Les différents programmes d'intégration sont destinés à l'une ou l'autre des catégories officielles d'étrangers plutôt qu'à l'ensemble de cette population. Il n'existe donc pas une mais plusieurs politiques fédérales d'intégration.

4.3.1 *Un cadre législatif en mutation*

Les mesures prises au niveau fédéral pour intégrer les étrangers sont déterminées par les dispositions de la LSEE, de la LA et de l'ALCP. La LSEE et la LA sont en cours de révision afin de s'adapter aux conséquences de l'entrée en vigueur progressive des dispositions de l'ALCP.

- La LSEE du 26 mars 1931 a fait l'objet de nombreux réaménagements. Les deux textes fondamentaux qui s'y rattachent durant la période récente sont l'Ordonnance sur la limitation du nombre des étrangers du 6 octobre 1986 (OLE) et l'OIE du 13 septembre 2000. Encore à l'état de projet, la nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr) doit régler les questions ne relevant pas de la LA ou de l'ALCP. Elle concerne les ressortissants d'États non-membres de l'UE séjournant ou s'établissant en Suisse. Ces nouvelles dispositions ne constituent pas un changement important par rapport à la LSEE. Elles maintiennent l'idée selon laquelle les intérêts économiques du pays sont prioritaires pour l'admission des travailleurs étrangers et que ce sont essentiellement les personnes au bénéfice de compétences très pointues qui peuvent accéder au marché de l'emploi helvétique.
- La LA du 26 juin 1998 régit les conditions d'existence des demandeurs d'asile. Le projet de nouvelle Loi sur l'asile (LAsi) comporte deux innovations importantes. Il introduit le principe de l'État tiers sûr selon lequel le Conseil fédéral n'est pas seulement habilité à désigner des pays

d'origine ou de provenance sûrs mais aussi des États tiers⁵. Il prévoit aussi des mesures de substitution en cas d'impossibilité d'exécuter une décision de renvoi.

- Entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, l'ALCP régit le statut des ressortissants de l'Union européenne (UE). Il instaure une libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE équivalant à celle existant au sein de l'UE. L'introduction effective du régime est échelonnée en fonction de dispositions transitoires et déploiera ses pleins effets à partir de 2014 seulement.

Ce cadre juridique a pour corollaire l'existence de quatre canaux d'immigration, chacun débouchant sur un statut spécifique et une accessibilité différente aux mesures prises pour favoriser l'intégration.

- Les migrants au bénéfice d'un permis de séjour B ou d'un permis d'établissement C (application de la LSEE) sont les destinataires des mesures découlant de la mise en œuvre de l'OIE par l'Office fédéral des étrangers (OFE).
- Entrés en Suisse sous la protection de la LA, les réfugiés reconnus bénéficient de toute une série de mesures d'intégration tandis que les demandeurs d'asile dépendant de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) – qui ne sont pas supposés rester en Suisse – ne bénéficient que d'un encadrement léger visant avant tout à assurer leur « intégration sociale et professionnelle ».
- Les ressortissants de l'UE dont les conditions d'existence sont régies par l'ALCP verront leur situation s'améliorer à chaque étape de la mise en œuvre de l'accord. A terme, leur situation sera à peu de choses près identique à celle des détenteurs de permis C.
- Les MSI ne rentrent dans aucune des catégories ci-dessus. Ils vivent et travaillent en Suisse sans titre de séjour. Ils répondent souvent aux besoins de secteurs de l'économie souffrant d'une pénurie de main d'œuvre due à des facteurs saisonniers ou à des conditions salariales peu attrayantes. Ils sont a priori exclus de toute mesure d'intégration.

On ignore quand la LEtr et la LAsi entreranno en vigueur, quelles modifications y seront apportées par les Chambres fédérales et quel sera leur sort en cas de référendum populaire. Néanmoins, tout semble indiquer que les migrants extra-européens n'auront quasiment aucune possibilité d'obtenir une autorisation de travail en Suisse sauf s'il disposent de compétences très pointues. Le paradoxe réside dans le fait que la Suisse a aussi besoin de personnel peu qualifié dans des domaines tels que l'hôtellerie, la restauration, la santé, l'agriculture ou l'économie domestique et que ni les Suisses, ni les ressortissants de l'UE, ne semblent attirés vers ce type d'emploi peu rémunéré mais indispensable au bien-être général de la population. Les besoins de l'économie risquent ainsi d'attirer de nombreux migrants sans que le cadre juridique ne leur permette d'obtenir un statut légal. Il est probable que l'on assistera à une augmentation du nombre des MSI.

4.3.2 *Le dispositif institutionnel*

Le dispositif institutionnel chargé de mettre en œuvre les dispositions légales concernant les immigrés a évolué durant les années récentes pour mieux refléter l'importance grandissante accordée à l'intégration. Le changement le plus significatif réside dans la création, en janvier 2003, d'une division « Intégration et nationalité » au sein de l'OFE, rebaptisé Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) depuis le 1^{er} avril 2003. Elle y remplace l'ancienne section « Intégration ». Cette réorganisation indique que les tâches d'intégration de l'OFE se sont élargies. Il est désormais censé collaborer non seulement avec la CFE mais aussi avec les services des administrations cantonales et communales responsables de l'intégration ainsi qu'avec les autres départements fédéraux actifs dans ce domaine. De son côté, la CFE continue de s'occuper du programme fédéral de promotion de l'intégration et réalise d'autres projets en collaboration avec les organisations d'immigrés et les services privés d'aide aux immigrés.

⁵ La Confédération disposerait ainsi de la possibilité de renvoyer des demandeurs d'asile déboutés dans les pays par lesquels ils auraient transité avant d'arriver en Suisse

Ces changements donnent plus de visibilité à la question de l'intégration. Il n'en demeure pas moins qu'ils continuent de s'inscrire dans une perspective de régulation des flux migratoires et non dans une vision politique de cohabitation à long terme⁶.

4.3.3 Les politiques d'intégration des étrangers au niveau fédéral

Il existe actuellement plusieurs politiques fédérales d'intégration. Les initiatives émanant de la Confédération sont cloisonnées soit de façon verticale – en fonction des quatre catégories d'étrangers définies par la législation – soit de façon horizontale – en fonction de secteurs spécifiques de l'intervention étatique. Les moyens que la Confédération met à disposition restent toutefois dérisoires en comparaison des efforts financiers consentis par d'autres collectivités publiques. Ainsi le programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers – dont la gestion est confiée à la CFE – ne dispose-t-il, pour 2002, que d'un montant de 12.5 millions de francs pour soutenir des projets. Pour intégrer les réfugiés statutaires, l'ODR dispose pour sa part d'un budget annuel de 6 millions de francs dont la gestion est confiée à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)⁷.

Pour gérer ses subventions au niveau opérationnel, la Confédération s'appuie sur des organismes existants dans les cantons. Dans le canton de Vaud, c'est le Centre social protestant (CSP) qui est mandaté pour suivre les projets financés dans le cadre du programme fédéral de promotion de l'intégration des étrangers établis. Dans le domaine de l'asile, la section « Intégration des réfugiés statutaires »⁸ du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et la Fondation vaudoise d'aide aux requérants d'asile (FAREAS) sont respectivement responsables de l'intégration des réfugiés statutaires et de l'insertion des demandeurs d'asile.

Si la politique fédérale d'intégration des migrants n'en est qu'à ses balbutiements, la Confédération a néanmoins réussi à stimuler de nombreuses initiatives tant au niveau des autres collectivités publiques qu'à celui des associations privées. Suite à l'introduction de l'art. 25a LSEE, plusieurs cantons et communes mettent sur pied des structures expressément chargées de cette tâche. Des organismes privés, des associations de migrants, des associations professionnelles et des œuvres d'entraide développent aussi des projets.

Au niveau des politiques sectorielles de la Confédération, il faut encore mentionner :

- le Programme national de recherche 39 (PNR 39) qui a pour objectif de mieux comprendre la complexité des phénomènes migratoires et des relations interculturelles ;
- le « Projet Migration et Santé » de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) qui veut définir les domaines d'intervention prioritaires auprès de la population migrante dans les secteurs de la prévention et de la prise en charge médicale.

4.3.4 Constats

Même si elle est encore embryonnaire, une politique officielle d'intégration des immigrés est en train de prendre forme à l'échelon national, à la fois sur le plan institutionnel et sur celui des contenus. Le système dans lequel se joue l'intégration se caractérise par sa forte complexité. Il s'agit d'une part de trois départements, sept offices fédéraux, deux commissions fédérales et d'un organisme mandaté. D'autre part, chacune des instances administratives possède des ramifications sur le plan cantonal et parfois communal. Le rapport publié par la CFE en 1999 souligne l'importance d'une bonne

⁶ En 1999, la CFE a proposé de créer un Office fédéral pour l'intégration rattaché non pas au Département fédéral de justice et police mais au Département fédéral de l'intérieur

⁷ Cela représente l'équivalent de 8.70 francs par étranger au sens de la LSEE et 195 francs par réfugié statutaire

⁸ Cette tâche est assumée jusqu'en 2002 par l'Association vaudoise pour l'intégration des réfugiés reconnus (AVIRE)

coordination entre les nombreux acteurs actifs dans ce domaine. Il en va de même pour l'intégration des réfugiés. Comme les autres villes suisses, Lausanne a tout intérêt à participer activement à ce processus « multi-niveaux » pour faire reconnaître la situation particulière et l'expérience pratique des centres urbains dans la définition de politiques d'intégration cohérentes.

4.4 *L'intégration des immigrés dans le canton de Vaud*

Après Genève et Bâle-Ville, Vaud est le canton possédant la plus forte proportion d'étrangers. La population étrangère représente 26.9% de la population cantonale, soit presque 170 000 personnes réparties en 190 nationalités, dont 74% au bénéfice d'un permis d'établissement. La répartition de cette population varie considérablement d'une région et d'une commune à l'autre. Dix petites communes vaudoises ne comptent aucun habitant de nationalité étrangère. En revanche, Lausanne en compte plus de 47 000, soit 27% de la population étrangère du canton. Les vingt-six communes membres de Lausanne-Région comptent ensemble 81 000 étrangers, soit à peine moins de la moitié de la population étrangère du canton.

Seuls acteurs possédant des liens formels directs avec la Confédération, les cantons sont les partenaires privilégiés de la politique fédérale. Certains ont mis en place plus rapidement que d'autres des politiques d'intégration et créé les structures chargées de leur exécution. C'est notamment le cas des cantons de Neuchâtel et de Bâle-Ville. Les autorités vaudoises ont en revanche fait preuve d'un remarquable manque de volonté en la matière. La politique cantonale s'articule essentiellement autour de questions de police des étrangers, de l'attribution de la main d'œuvre étrangère, des conditions de travail et de la gestion de l'asile. Quatre institutions sont souvent mentionnées dans ce contexte. Le Service cantonal de la population (SPOP) est responsable de l'exécution des décisions fédérales en matière de police des étrangers. La FAREAS est chargée des mesures « d'insertion » des demandeurs d'asile dépendant de la LA. La section « Intégration des réfugiés statutaires » du DSAS a pour mission d'intégrer les réfugiés reconnus. Enfin, l'Office cantonal de la main d'œuvre et du placement statue sur la pertinence des demandes de main-d'œuvre étrangère déposées par les entreprises.

D'autres structures existent à l'échelon cantonal. La « plate-forme asile-migration » est un dispositif visant à faciliter l'échange d'informations entre société civile et administration cantonale. Rattachée à la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) du Département cantonal de la formation et de la jeunesse (DFJ), la commission consultative Ecole-Migration mène une réflexion sur l'accueil et la scolarisation des enfants allophones. Un réseau mixte d'enseignants de langue et culture d'origine et d'enseignants réguliers, auquel est associé le BLI, explore diverses pistes de valorisation liées à la culture et la langue d'origine des élèves migrants. La Direction pédagogique de la DGEO coordonne le réseau des chefs de file régionaux de l'accueil en appui des directions d'établissements des dix régions scolaires du canton.

Dans le contexte actuel, les acteurs les plus importants en matière d'intégration sont la Chambre cantonale consultative des immigrés (CCCI) et le délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme (DIEPR). L'autre événement majeur appelé à jouer un rôle important dans l'émergence d'une politique cantonale d'intégration des migrants est l'entrée en vigueur, le 14 avril 2003, de la nouvelle Constitution cantonale.

4.4.1 *La Chambre cantonale consultative des immigrés*

La CCCI a été créée par décision du Conseil d'État le 4 février 1998. Inspirée de la Chambre consultative des étrangers de Lausanne (CCEL), elle comprend des représentants des principales communautés étrangères, de la société civile, des autorités cantonales, de l'Union des communes vaudoises et des partis représentés au Grand Conseil. Au moment de sa création, la CCCI est chargée de préparer un avant-projet de loi cantonale sur l'intégration des étrangers et de rédiger un rapport

définissant une future politique en la matière. Cependant, et contrairement à son équivalent lausannois, la CCCI n'a jamais disposé des ressources suffisantes – un secrétariat professionnel ou un budget de fonctionnement – pour mener des actions propres.

En juin 2002, la composition et les compétences de la CCCI sont élargies. Le Conseil d'État décide de lui adjoindre le DIEPR ainsi qu'un représentant de la Ville de Lausanne. Il l'autorise en outre, sur le modèle de la CFE, à émettre, de sa propre initiative, des avis et recommandations sur des questions générales relatives aux étrangers⁹.

La CCCI comprend actuellement quatre groupes de travail qui s'occupent respectivement de :

- formuler des propositions pour la mise en application des articles de la nouvelle Constitution cantonale concernant l'intégration, la naturalisation et les droits politiques des immigrés ;
- préparer les assises cantonales de l'immigration qui ont lieu une fois par année ;
- analyser et formuler des recommandations concernant la situation sociale et professionnelle des immigrés ;
- analyser et formuler des recommandations concernant la scolarisation et la formation professionnelle des jeunes immigrés.

Même si une nouvelle dynamique semble engagée depuis 2002, la CCCI n'a joué pour le moment qu'un rôle marginal dans le débat sur l'intégration des immigrés. Les autorités cantonales rechignent à lui accorder les moyens qui lui permettraient de remplir pleinement son mandat et d'exercer une plus grande influence dans le débat actuel.

4.4.2 *Le délégué cantonal à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme (DIEPR)*

Le DIEPR a été désigné par le Conseil d'État en décembre 2001. Il est chargé de rédiger un projet de Loi cantonale sur l'intégration des étrangers ainsi qu'un exposé des motifs définissant les axes stratégiques et les objectifs sur lesquels fonder la politique vaudoise ainsi que l'organisation nécessaire à sa mise en œuvre.

La désignation du DIEPR a eu trois conséquences positives. Elle a incité plusieurs communes à constituer des commissions consultatives pour étrangers. Elle signifie que la Confédération dispose désormais d'un interlocuteur officiel autre que le SPOP. Enfin, elle permet à Lausanne de mieux relayer ses préoccupations à l'échelon cantonal.

4.4.3 *La nouvelle Constitution cantonale*

Entrée en vigueur le 14 avril 2003, la nouvelle Constitution vaudoise contient trois articles en rapport avec l'objet du présent rapport-préavis :

- Art. 68 : il précise que « l'État facilite l'accueil des étrangers » et que « l'État et les communes favorisent leur intégration dans le respect réciproque des identités et dans celui des valeurs qui fondent l'État de droit » ;
- Art. 69 : il dispose notamment que « L'État et les communes facilitent la naturalisation des étrangers » et que « la procédure est rapide et gratuite » ;
- Art. 142 : il prévoit l'octroi du droit de vote et d'éligibilité au niveau communal aux étrangers établis depuis dix ans en Suisse et trois ans dans le canton.

La mise en œuvre pratique de ces trois articles doit être précisée dans des lois d'application. Selon la solution retenue pour calculer les années de séjour, l'article 142 pourrait exercer un effet stimulateur sur le plan de l'intégration. En accordant aux étrangers l'intégralité des droits politiques à l'échelon

⁹ Décision du Conseil d'État du 24 juin 2002

communal, la nouvelle Constitution va plus loin que la CFE qui estimait, dans son rapport de 1999, que « le droit de vote à l'échelon communal, éventuellement cantonal, doit rester un objectif à atteindre à long terme ». Cette extension de la démocratie locale favorise l'intégration dans tous les domaines de la société. Elle peut aussi stimuler la volonté de naturalisation par identification à un système social qui permet une participation plus large.

4.5 *L'intégration des immigrés : un défi pour l'avenir de Lausanne*

L'intégration des immigrés représente un défi considérable pour la démocratie locale. Sur environ 127 000 habitants, la commune de Lausanne compte plus de 47 000 personnes de nationalité étrangère, soit environ 37% de sa population. Si environ la moitié des étrangers adultes bénéficient désormais des droits politiques au niveau communal, les autres ne peuvent pas participer au débat sur l'avenir de la collectivité par le biais des urnes. Il existe d'autres modes de participation, comme les organisations professionnelles ou la consultation au niveau des quartiers. Ils restent cependant sectoriels ou limités dans le temps et ne peuvent aborder de façon globale la question de la place des immigrés dans la cité. La Ville doit combler ce déficit de démocratie et prévenir l'affaiblissement du sens de la coresponsabilité qui en découle.

L'intégration des immigrés est complexe. Les populations immigrées présentent des statuts, des degrés de formation et des niveaux socio-économiques très divers. Il s'agit de populations fluctuantes. Or la politique d'intégration doit être régulièrement adaptée à cette réalité en constante évolution. En raison de la diversité des néo-arrivants, le processus d'adaptation varie d'un individu à l'autre. Il dépend du statut et des dynamiques socio-économiques qui structurent leur vie, de ce qui est à l'origine et de ce qui constitue la finalité de la venue de chaque individu dans la commune. La Ville ne peut exercer qu'une influence marginale sur ces différents aspects puisque la politique migratoire est définie au niveau de la Confédération.

La politique communale d'intégration des immigrés s'inscrit dans un cadre institutionnel et politique décidé au niveau de la Confédération et du canton. La législation fédérale détermine non seulement le profil des ressortissants étrangers, mais aussi leur attitude vis-à-vis de la société d'accueil. Beaucoup ont dû et doivent encore effectuer une véritable course d'obstacles pour recevoir un permis de séjour stable leur permettant d'inscrire leur avenir dans la durée et d'acquérir le sens de coresponsabilité qui en découle. D'autres sont d'emblée exclus pour des motifs liés à leur origine, leur profession ou leur situation économique. Certains sont interdits de travail durant des mois et exposés aux critiques d'une partie de la population qui assimile leur inactivité à de la paresse ou les associe à la recrudescence des délits. Finalement, il existe beaucoup d'immigrés installés depuis longtemps qui conservent de la méfiance à l'égard d'un État qui n'a pas su les accueillir comme membres à part entière alors qu'ils ont contribué pendant des années au bien-être général en assumant les tâches les plus ingrates. C'est sans aucun doute au niveau de la commune que s'expriment le plus aisément les griefs, l'amertume, la résignation, les traumatismes mais également la satisfaction, la reconnaissance et la volonté de ces personnes de participer à la vie de la cité.

Comme d'autres villes, Lausanne déplore depuis longtemps le décalage existant entre territoires fonctionnels – où les problèmes se posent (espaces urbains) – et territoires institutionnels – supposés définir les solutions (Confédération, cantons). Avec leur fortes populations d'immigrés, les villes perçoivent très directement les conséquences humaines et sociales des décisions prises ailleurs. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'intégration des étrangers, en raison de la modestie des moyens consacrés à cette tâche par la Confédération et le canton. C'est aussi le cas dans le domaine de l'asile et du travail au noir, deux domaines dans lesquels les révisions discutées par la Confédération pourraient entraîner des conséquences sociales et financières pour les centres urbains. Les communes se trouvent au bout de la chaîne. Elles sont souvent appelées à pallier les incohérences ou les plans d'austérité décidés en plus haut lieu. Lausanne ne peut adopter une attitude passive par rapport à ces questions. Tout en développant sa propre politique d'intégration, elle doit participer de façon active

aux débats relatifs aux rapports entre Suisses et étrangers. Bien plus qu'une question conjoncturelle, l'intégration des immigrés représente un défi pour l'avenir de la démocratie locale ainsi qu'un enjeu important du débat sur la place des centres urbains dans le système fédéral suisse.

5 Evolution de la politique d'intégration des immigrés de la Ville de Lausanne

5.1 *Le Bureau lausannois pour les immigrés et l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne*

5.1.1 *Introduction*

Intégrer les immigrés résidant sur le territoire communal est une préoccupation lausannoise qui remonte au début des années 60. En novembre 1964, le Conseil communal traite des loisirs des immigrés dans le cadre de l'interpellation Burky et consorts¹⁰. Le même mois, la Municipalité met sur pied une commission chargée d'examiner le problème de l'accueil des étrangers¹¹. Elle évoque également l'idée que les étrangers puissent être consultés sur le plan communal et cantonal. Les résultats des travaux de la commission amènent la Municipalité à proposer, le 5 février 1971, la création du Bureau lausannois pour les immigrés (BLI). Sa mission consiste à « coordonner et compléter au niveau des autorités communales l'action de tous ceux qui s'occupent de l'accueil et de l'intégration des étrangers »¹².

En mars 1976, la Municipalité instaure la Commission extraparlamentaire d'étude pour la participation des étrangers à la vie publique lausannoise. Elle la charge d'étudier différentes formes de participation et de proposer une solution adaptée au contexte lausannois. Sur la base du rapport de cette commission, la Municipalité propose, le 18 novembre 1977, de créer un organe consultatif pour les problèmes des étrangers qui deviendra plus tard l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne (OCEL)¹³. Il est composé de deux instances poursuivant des objectifs complémentaires : a) la Commission extraparlamentaire Suisses – étrangers, dite « Chambre consultative des immigrés » (par la suite Chambre consultative des étrangers de Lausanne / CCEL) qui doit concrétiser la participation et la consultation des étrangers dans tous les domaines qui les concernent spécifiquement et b) la Commission communale consultative pour les problèmes des étrangers (rebaptisée ultérieurement Commission communale des étrangers / CCE) qui a pour but d'associer les étrangers aux préoccupations et réalisations des conseillers communaux ainsi que d'étudier et d'apporter des solutions à des problèmes relevant de l'administration communale. Le dispositif est ainsi formé de trois structures complémentaires possédant des statuts différents :

- le BLI, unité de l'administration communale ;
- la CCEL, commission extraparlamentaire rassemblant des représentants des communautés étrangères, des membres du Conseil communal et des délégués des milieux impliqués à des titres divers dans l'intégration des étrangers ;
- la CCE, commission formée de représentants du Conseil communal et des membres étrangers de la CCEL, courroie de transmission entre les communautés étrangères et l'organe délibérant communal.

En plus de ses tâches propres, le BLI se voit confier l'animation et le secrétariat des deux commissions (cf. préavis n° 204/1977).

¹⁰ Interpellation de M. Roger Burky et consorts sur les loisirs de la main d'œuvre étrangère. BCC, 1964, pp. 1139, 1372-1376

¹¹ BCC, 1964, p. 1376

¹² "Création du Bureau lausannois pour les immigrés". Communication de la Municipalité au Conseil communal du 8 février 1971. BCC, 1971, pp. 138-139

¹³ Préavis n° 204 (1977), "Création d'un organe consultatif pour les problèmes des étrangers". BCC, 1977, Tome I, pp. 304-312 et Tome II, pp. 1316-1332

Pendant vingt-six ans, l'essentiel de la politique communale d'intégration s'articule autour de ce dispositif. Si sa structure ne change pas au cours des années, il en va tout autrement des relations entre les différentes instances qui le composent. On peut à cet égard distinguer trois périodes.

5.1.2 *Le BLI de 1971 à 1977 : la période pragmatique*

La création du BLI concrétise la prise de conscience de la nécessité d'apprendre à « vivre ensemble ». La Municipalité constate que de nombreuses institutions s'occupent efficacement de l'accueil des étrangers mais qu'il est nécessaire de les coordonner et, au besoin, de compléter leurs actions. Elle relève en outre que certaines tâches ne peuvent être assumées que par les pouvoirs publics, notamment :

- l'action au sein de l'administration communale ;
- les contacts officiels avec les consulats étrangers ;
- la création de groupes de travail en vue de l'intégration ;
- la liaison avec les autorités et les administrations cantonale et fédérale ;
- la naturalisation ;
- l'attribution de mandats de recherche¹⁴.

Partant du principe que l'identification du BLI à l'un ou l'autre des services communaux peut provoquer des réticences, la Municipalité estime important de lui accorder un maximum d'autonomie. Les thématiques qu'il aborde touchant toutes les directions, elle invite l'ensemble des services communaux à lui faciliter la tâche¹⁵. Le BLI est d'abord rattaché administrativement au Service social, administratif et du travail de la Direction des œuvres sociales puis, suite aux changements intervenus dans cette grande unité administrative, au Secrétariat général de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement. A certains égards, le BLI dépend toutefois directement de la conseillère municipale.

Durant ses premières années d'existence, le BLI prend de nombreuses initiatives. Il réalise notamment une série de publications et d'enquêtes, organise des conférences et d'autres manifestations publiques, participe aux travaux de la Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers (par la suite CFE) ou intervient auprès des instances communales, cantonales voire fédérales, dans des cas individuels représentatifs des écueils administratifs rencontrés par les travailleurs immigrés. Durant cette période marquée par le pragmatisme, le BLI aide à mieux faire connaître la vie et les problèmes des étrangers vivant sur le territoire communal. Il contribue à la prise de conscience générale qui permet, dès 1977, d'associer plus étroitement les étrangers à la vie lausannoise.

5.1.3 *Le BLI et l'OCEL de 1977 à 1990 : la période du partenariat*

En 1977, la Municipalité propose de créer un Organe consultatif pour les problèmes des étrangers chargé de « favoriser l'intégration sociale, professionnelle, politique et culturelle des étrangers à Lausanne » [cf. préavis n° 204 (1977)]. Il s'agit de montrer que Lausanne ne se limite pas à apporter des réponses aux problèmes des travailleurs étrangers mais qu'elle se préoccupe de donner une voix aux immigrés.

Pendant cette période, les huit membres étrangers de la CCEL sont désignés par des groupements constitués. Du fait de leur implication dans ces structures associatives, ils bénéficient d'une culture de la concertation favorable à la recherche de compromis, à la définition de priorités et à la réalisation

¹⁴ "Bureau lausannois pour les immigrés et Centre social protestant". Réponse de la Municipalité à la question No 16 de Mme Annie Dutoit du 26 avril 1971. BCC, 1971, pp. 408-410

¹⁵ Ordre de service du 8 février 1971. Administration générale. Greffe municipal. O.1/17 CP

d'objectifs concrets. Leur statut de délégués garantit le flux de communication entre les associations d'immigrés, l'OCEL et l'administration communale. Cette période est caractérisée par un partenariat entre OCEL et BLI. Cette situation contribue à l'intégration des immigrés ainsi qu'à la formation d'un groupe de personnes actives qui participent par la suite aux commissions consultatives mises sur pied aux niveaux cantonal et fédéral. Au cours de cette période, le BLI perd progressivement en visibilité en tant qu'instance de l'administration communale. Son rôle est de plus en plus assimilé à celui de secrétariat de l'OCEL.

5.1.4 *Le BLI et l'OCEL de 1990 à 2000 : la période de crise*

Une étape essentielle de l'évolution de la Chambre est franchie en octobre 1989. Sur la base du préavis n° 246 (1989)¹⁶, le Conseil communal autorise la Municipalité à introduire le vote par correspondance (en 1990) puis dans les urnes (1994 et 1998)¹⁷ pour désigner les treize représentants étrangers à la Chambre. Cette modification a pour but de donner davantage de légitimité et de représentativité aux membres étrangers de la CCEL. Politiquement, c'est une première suisse saluée par la presse et les milieux intéressés. Toutefois, l'intérêt de la communauté étrangère n'est pas stimulé. Le taux de participation à l'élection passe de 20.8% en 1990 à 14% en 1994 et à 14.2% en 1998.

Ce manque d'intérêt est à mettre sur le compte de plusieurs facteurs. Il tient en particulier au fait que les élus étrangers disposent de moins en moins de contacts avec la population immigrée et qu'ils reflètent de moins en moins les préoccupations de ceux qu'ils sont censés représenter.

Cette période correspond au désintéressement et à l'absentéisme croissant de nombreux membres de l'OCEL – conseillers communaux et représentants des milieux associatifs notamment – ainsi qu'à une crispation des relations entre élus étrangers et BLI¹⁸. Plusieurs changements sont proposés ou introduits par les élus étrangers. Ils ont pour finalité de mettre les élus au centre du dispositif décisionnel ou de les libérer de ce qui est vécu comme la « tutelle » du BLI. Comme les élus étrangers ne peuvent pas s'appuyer sur des organisations de type parti politique, syndicat ou association, la tendance de se décharger sur le secrétariat devient toujours plus sensible. Le faible engagement des membres de l'OCEL n'est compensé que par une intervention toujours plus marquée de celui-ci.

Pour le BLI, la gestion d'une commission composée de quarante-deux personnes diversement motivées est chronophage. Il ne peut dès lors que gérer les affaires courantes sans pouvoir mener à bien ses activités propres de recherche, développer des initiatives à l'intérieur de l'administration ou mener des campagnes de sensibilisation auprès du public.

La crise de confiance entre l'OCEL et les autorités communales atteint son paroxysme en 2000, lorsque les élus étrangers décident de geler leurs activités, estimant ne pas avoir été pris en compte dans des questions les concernant au premier chef.

5.1.5 *Le BLI et l'OCEL de 2001 à 2003 : la période de réflexion*

La situation se débloque en 2001 lorsque la Municipalité entame une réflexion sur sa politique sociale. Simultanément, elle nomme un nouveau préposé au BLI et le charge de travailler à la réforme de l'OCEL. Une double réflexion démarre. Elle porte sur deux objets fortement imbriqués. L'intégration

¹⁶ Préavis n° 246 (1989), "Chambre consultative des immigrés de Lausanne. Désignation des représentants étrangers au moyen d'un scrutin populaire". BCC, 1989, Tome II, pp. 940-948

¹⁷ Préavis n° 274 (1994), "Chambre consultative des immigrés de Lausanne. Election des représentants étrangers au suffrage universel, les 7 et 8 mai 1994". BCC, 1994, Tome I, pp. 80-90

¹⁸ La démobilisation que connaît alors l'OCEL est particulièrement apparente lors des séances plénières lorsqu'il y a davantage de visiteurs dans la tribune du public que de membres dans la salle

sociale concerne toutes les catégories de la population. L'intégration de la population immigrée appelle pour sa part des réponses adaptées à des codes culturels, à des situations juridiques et à des statuts socioéconomiques particuliers.

Les impulsions données par la Municipalité, notamment son engagement à associer étroitement les membres de l'OCEL aux travaux de réforme, convainquent l'OCEL de reprendre ses activités et de s'engager dans une nouvelle réflexion sur les dysfonctionnements constatés dans le passé. Le 19 mars 2001, il crée un groupe de travail « Réforme de l'OCEL ». Il le charge d'analyser en profondeur les causes de la crise et de proposer une nouvelle structure de consultation de la population immigrée. Le groupe de travail fait appel à cinq experts extérieurs. Le résultat de ses travaux est présenté en détail dans le chapitre 7.

5.1.6 Bilan

Le mode de consultation « au suffrage universel » est une mauvaise solution. A côté de quelques réalisations concrètes, l'OCEL contribue surtout à populariser des thèmes centraux de l'intégration des immigrés tels que les droits politiques. C'est au niveau cantonal que l'OCEL exerce le plus d'influence. Il donne des impulsions décisives et participe activement aux assises cantonales de l'immigration de 1997 qui débouchent sur la création de la CCCI. Il participe à la discussion sur les droits politiques au sein du groupe thématique « droits politiques » de l'Assemblée constituante. Il est présent lors des rencontres entre élus étrangers, députation lausannoise au Grand Conseil et Municipalité. Plusieurs élus étrangers prennent part à la réflexion au niveau fédéral, notamment au sein de la CFE et du groupe de travail qui donne naissance au Forum pour l'intégration des migrants (FIM).

Sur le plan communal, l'influence de l'OCEL est moins spectaculaire. Elle est tout de même bien réelle. Plusieurs idées émanant des groupes de travail de l'OCEL sont reprises au niveau des services communaux, notamment ceux de la DSS+E et de la DEJE. Citons par exemple :

- l'introduction des cours de langue et culture d'origine dans l'horaire scolaire officiel ;
- la présence de délégués de l'OCEL dans les commissions scolaires ;
- la désignation de représentants étrangers dans différentes commissions communales et cantonales ;
- l'analyse de la formation scolaire et professionnelle des jeunes immigrés¹⁹.

Un important travail de sensibilisation s'effectue à travers l'organisation de conférences, débats, journées d'information, visites organisées, expositions. Ces manifestations contribuent à démystifier l'« étranger » et à forger la culture de tolérance qui caractérise la population lausannoise.

A force de gérer les tensions entre membres de l'OCEL, de combler un absentéisme croissant et d'assumer des tâches de plus en plus chronophages, le BLI n'est plus en mesure d'effectuer sa mission de coordination. Au fur et à mesure que la crise s'aggrave, l'OCEL et le BLI contribuent de façon toujours plus marginale à l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des immigrés. Celles-ci deviennent plutôt l'apanage d'autres services de l'administration communale, de services privés d'aide aux étrangers et d'associations d'étrangers.

5.2 Les initiatives internes de l'administration communale

5.2.1 Introduction

Plusieurs services communaux contribuent à l'effort d'intégration. Dans l'offre de prestations, il faut distinguer les actions ciblées qui s'adressent spécifiquement à la population immigrée des actions

¹⁹ Rapport-préavis n° 211 (1985), "Formation scolaire et professionnelle des jeunes immigrés". BCC, 1985, Tome II, pp. 1762-1785

concernant l'ensemble de la population mais où la dimension « intégration » est réelle. Il convient par ailleurs de différencier les opérations menées par l'administration elle-même de celles à visée intégrative confiées par la Ville au secteur associatif subventionné. Les associations privées jouent un rôle par les prestations qu'elles dispensent ainsi que grâce à leur expertise, leur proximité du terrain et leur capacité à en saisir rapidement les fluctuations. Avec le BLI et l'OCEL, elles constituent un instrument privilégié de la politique communale en matière d'intégration.

5.2.2 Administration générale et finances (AGF)

La gestion des demandes de naturalisation représente la principale action ciblée d'AGF. Ce point est traité plus bas.

Le Service des études générales et des relations extérieures est aussi associé à des recherches et analyses qui contribuent à une meilleure connaissance de la population immigrée à Lausanne.

Un cours consacré à « La politique d'intégration des étrangers : à la recherche d'un nouveau partenariat » figure depuis 2003 dans le programme de formation continue du Service du personnel et des assurances en collaboration avec le Centre cantonal d'éducation permanente pour la fonction publique. Sur les vingt-huit personnes inscrites au cours, onze proviennent de cinq directions de l'administration communale lausannoise, ce qui illustre bien la dimension transversale du thème et l'intérêt suscité par cette initiative.

Parmi les actions indirectes, on signalera la nouvelle orientation imprimée à la Fête de Lausanne. Cette manifestation, dont la 24^{ème} édition a lieu en 2003, est conçue à l'origine comme une fête organisée par l'ensemble des sociétés locales lausannoises.²⁰ Depuis 1999, le comité d'organisation, avec l'aide du BLI, encourage les associations d'immigrés à y participer plus activement. Les stands tenus par les communautés étrangères sont en augmentation. La Fête de Lausanne reflète ainsi plus fidèlement la grande diversité de la population.

5.2.3 Sécurité sociale et environnement (DSS+E)

La DSS+E est responsable de la politique d'intégration. Sur le plan administratif, le BLI est rattaché au Secrétariat général mais jouit simultanément d'une grande autonomie. Sur le plan des actions internes, le Service social et du travail (SST) dispose d'un poste à temps partiel de préposé à la main d'œuvre étrangère. Cette fonction a été créée pour préparer les préavis communaux sur l'octroi de permis de travail et fournir des indications dans ce domaine aux travailleurs immigrés.

La DSS+E joue un rôle central en matière d'intégration par le biais des subventions qu'elle verse pour soutenir des actions à visée sanitaire ou sociale. Parmi les partenaires privés de la Ville, on peut citer :

- La Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes (Ciféa) qui offre un ensemble d'activités de formation gratuites aux adultes, domiciliés à Lausanne, désirant améliorer leurs connaissances élémentaires. Deux des cinq associations constitutives de la Ciféa mènent des actions ciblées auprès de la population immigrée. Ce sont l'association Français en Jeu qui contribue à l'intégration des immigrés par l'apprentissage du français, et le Centre Femmes de l'association Appartenances qui offre un lieu d'accueil et d'échanges aux femmes immigrées²¹.

²⁰ Rapport-préavis n° 184 (1968), "Fête populaire à Lausanne". BCC, 1968, pp. 353-360 - Préavis n° 22 (1970), "Appui officiel à la Fête à Lausanne". BCC, 1970, pp. 446-451 - Préavis n° 48 (1983), "Appui officiel à la Fête à Lausanne". BCC, 1983, pp. 551-554

²¹ Préavis n° 69 (1994), "Octroi d'un soutien financier aux institutions privées actives dans le domaine de la formation élémentaire des adultes". BCC, Tome I, pp. 285-298 - Préavis n° 200 (1996), "CIFEA (Communauté d'intérêts pour la formation élémentaire des adultes (CIFEA). Poursuite du financement. BCC 2000, Tome II, pp. 1014-1047 - Préavis n° 2002/41, "Revalorisation des salaires pour les institutions constituant la Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes (CIFEA)", pas encore publié dans le BCC

- L'association Appartenances qui développe des activités dans le secteur de l'intégration et de la santé à l'intention des migrants. Outre le Centre femmes déjà mentionné, elle anime un espace réservé aux hommes et un service de formation et de mise à disposition d'interprètes et de médiateurs culturels (Intermédia)²².
- Le CSP dont le Centre d'accueil pour immigrés (plus tard La Fraternité) offre un service d'accueil, de consultation et d'accompagnement aux travailleurs étrangers (MSI compris).
- La Bourse à travail qui organise une formation dans le domaine de l'économie domestique pour les demandeuses d'asile et les réfugiées statutaires.
- L'association Entrelaçar active auprès de la communauté lusophone avec des informations socio-sanitaires, de médiation culturelle et de traduction.
- Polivreglotte qui anime une bibliothèque interculturelle et un service d'interprètes.
- L'association Viens chez moi qui organise l'accueil d'enfants immigrés dans des familles autochtones au moment des repas, des loisirs ou des devoirs à domicile.
- L'Association romande contre le racisme qui anime une ligne téléphonique pour les victimes d'incidents à caractère raciste et intervient en qualité de médiatrice dans des conflits à contenu xénophobe ou raciste.
- L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés qui mène une action d'information et de sensibilisation à la réalité de l'asile.
- L'association « Vivre ensemble 2003 » qui a reçu une subvention unique pour organiser des manifestations visant à illustrer l'apport des immigrés à Lausanne à l'occasion des festivités du bicentenaire de la naissance du canton de Vaud²³.
- Le Fonds culturel pour les communautés étrangères, doté d'un budget annuel de 30 000 francs, qui soutient des projets de création culturelle visant à faire connaître les richesses de la population immigrée et s'inscrivant dans une volonté d'intégration intercommunautaire.

Au sein de la DSS+E, le Service de l'environnement, de l'hygiène et du logement (SEHL) exerce une action indirecte sur l'intégration des immigrés à travers une politique du logement orientée vers la mixité sociale au niveau des quartiers. Il est en outre à l'origine du lancement de la télévision microlocale « TV Bourdonnette » qui vise à favoriser l'intégration de la population résidant dans ce quartier multiethnique²⁴.

5.2.4 Enfance, jeunesse et éducation (DEJE)

La DEJE joue un rôle important dans l'intégration puisque les immigrés représentent plus de 50% de la population des moins de vingt ans. L'instruction étant obligatoire, l'école publique constitue un espace central du point de vue de l'intégration car tous les enfants sont réunis autour du même projet. Elle représente en outre un observatoire très sensible des micro-mouvements de population.

A partir de 1987, la DEJE met en place des structures d'accueil spécialement conçues pour les enfants allophones. Deux filières sont proposées. Au niveau secondaire, l'accent est mis sur des classes d'accueil à temps complet dans lesquelles un enseignement intensif du français est dispensé simultanément à d'autres branches, en vue d'une orientation adaptée aux capacités des élèves. Au niveau des classes primaires et enfantines, les élèves sont généralement intégrés dans des classes régulières, mais bénéficient parallèlement de cours intensifs de français durant un à deux ans pour

²² Préavis n° 145 (2000), "Soutien financier urgent à l'association Appartenances". BCC, 2000, Tome II, pp. 69-74

²³ Préavis n° 223 (2001), "Manifestations prévues dans le cadre du bicentenaire de la naissance du canton de Vaud". BCC, 2001, Tome II, pp. 354-360

²⁴ Rapport-préavis n° 211 (2001), "Mise en place d'une politique de développement durable (Agenda 21) dans le domaine social, du logement, de la région et d'une participation renforcée de la population". BCC, 2002, Tome I, pp. 121-154

faciliter leur intégration dans le cursus scolaire normal. Un décanat d'accueil, organisé par le Service des écoles primaires et secondaires de Lausanne et financé essentiellement par le DFJ est chargé d'accueillir les élèves et leur famille à leur arrivée. Les doyens d'accueil effectuent alors un bilan de connaissances et de la situation familiale et sociale des élèves et procèdent à la mise en classe la plus adéquate. Les doyens d'accueil sont également chargés du suivi des élèves en collaboration avec la direction, les enseignants et les autres intervenants spécialisés.

Parmi les actions ciblées de la DEJE, il faut aussi mentionner la mise à disposition gratuite de salles de classe pour les cours de langue et culture d'origine dispensés par les associations d'étrangers. La DEJE participe en outre au projet pilote de l'association Français en jeu consistant à offrir des cours de français aux parents allophones désireux de mieux connaître le fonctionnement du système scolaire²⁵.

L'intégration des jeunes immigrés se réalise dans tous les services de la DEJE. Le Service de santé des écoles intervient dans le domaine de la prévention et de l'éducation sanitaires. Responsable des crèches, garderies et centres de vie infantine, le Service de la jeunesse et des loisirs crée les conditions pour faciliter les échanges entre parents immigrés, parents autochtones et personnel d'encadrement. En charge des espaces de rencontre – quatorze centres socioculturels répartis dans différents quartiers – et des délégués à la jeunesse et à l'enfance, il promeut des projets où les enfants et les jeunes se mélangent sans distinction de nationalité. Le centre socioculturel Pôle-Sud et la maison de quartier Sous-Gare sont particulièrement actifs dans l'organisation de manifestations placées sous le signe de l'échange interculturel.

5.2.5 Sécurité publique

La nature de leurs tâches amène certains services de la Direction de la sécurité publique (DSP) à entrer régulièrement en contact avec la population immigrée. C'est notamment le cas du Service du contrôle des habitants (CH), responsable de la tenue de la base de données de la population résidente. Pour le nouvel habitant, le CH constitue souvent le premier contact avec l'administration communale.

Depuis quelques années, le travail du Corps de police (CP) est rendu plus délicat par l'émergence du thème de la délinquance des étrangers. Son action s'inscrit désormais dans une double préoccupation :

- sur le plan objectif, il tient compte de certaines spécificités de la délinquance des étrangers et s'y adapte ;
- sur le plan subjectif, il doit distinguer les faits des préjugés tendant à amplifier l'importance du phénomène et à considérer tout étranger (ou les membres de certains groupes) comme un délinquant en puissance²⁶.

L'action du CP est dictée par la recherche permanente d'un équilibre entre le principe d'efficacité – qui justifie des actions ciblées – et le principe d'équité – qui commande de faire preuve de la plus grande objectivité possible et d'éviter toute discrimination. Une attention particulière est portée à la dimension éthique du travail du policier. La formation de base comprend des cours sur le fonctionnement de la société et sur les relations avec la population, notamment immigrée. L'enseignement porte sur la communication avec des personnes allophones, sur les droits de la personne humaine et sur les différences culturelles. Organisé en collaboration avec l'OSAR, un module d'instruction est consacré à mieux connaître les conséquences de la migration sur les attitudes sociales. La création de l'observatoire de la sécurité va permettre de disposer d'une vision plus objective des problèmes de sécurité et de lutter contre la stigmatisation de certains segments de la population. Des représentants d'associations d'immigrés participent au Forum consultatif de l'observatoire.

²⁵ Ce projet est financé par la Ville de Lausanne et la Commission fédérale des étrangers

²⁶ Voir rapport-préavis n° 239 (2001), " Sécurité à Lausanne : état des lieux – actions entreprises – perspectives. Création d'un observatoire de la sécurité ". BCC, 2002, Tome I, pp. 186-218

Le Service de la police du commerce traite avec les populations immigrées principalement à l'occasion de demandes d'autorisation de manifestation ou de licences d'établissement ainsi que dans le cadre de la réflexion sur les cimetières confessionnels.

5.2.6 Culture, sports, patrimoine

Approuvé par votre Conseil en mai 2002, le plan directeur du sport souligne l'incidence de la pratique sportive sur l'éducation et l'intégration sociale²⁷. Pour beaucoup d'immigrés, appartenir à une association sportive constitue un accélérateur du processus d'intégration. Le plan directeur du sport instaure une collaboration avec le BLI afin de mieux utiliser ce potentiel.

La Bibliothèque municipale met à disposition de ses jeunes lecteurs plus de 2 000 livres en langues étrangères, dont l'anglais, l'allemand, l'italien, l'espagnol, le portugais, le turc, le serbo-croate et l'albanais. Plus de cinq cents titres en italien, espagnol, allemand et anglais sont en outre destinés à un public d'adultes.

5.3 Constats

Au cours des trente dernières années, la politique lausannoise d'intégration a connu plusieurs évolutions importantes :

- la vision de l'intégration, autrefois basée sur les problèmes des étrangers, s'inscrit désormais dans une perspective qui rappelle leur contribution positive à la vie sociale, économique et culturelle ;
- la logique d'assistance a cédé sa place à une logique de partenariat et de coresponsabilité dans l'identification des problèmes et la recherche de solutions ;
- la Commune assure le financement de mesures d'intégration précédemment prises en charge par le milieu associatif ;
- les services de l'administration tiennent mieux compte de la population immigrée dans leur offre de prestations ;
- la multiplication des acteurs accroît la difficulté de conserver une vision d'ensemble ;
- l'intégration des immigrés est reconnue comme une tâche transversale dans l'administration communale.

La population immigrée de Lausanne s'est récemment beaucoup diversifiée, tant du point de vue du pays de provenance que de celui du statut de séjour. L'augmentation considérable du nombre des immigrés au bénéfice d'un statut précaire (demandeurs d'asile, admis provisoires, MSI) pose d'autres problèmes que ceux apparus en marge de l'immigration italienne ou espagnole.

L'OCEL ne représente plus la diversité des préoccupations de la population immigrée. Sa structure l'empêche de fixer des priorités. Sa dépendance à l'égard du BLI a causé plus de tensions qu'elle n'a aidé à résoudre les préoccupations des immigrés. Censé représenter les immigrés, l'OCEL est paradoxalement de moins en moins connu de ceux-ci.

Les cadres juridiques et institutionnels mis en place par la Confédération et le canton pour favoriser l'intégration sont aussi en mutation. Le débat sur la cohabitation se développe à tous les niveaux de l'État et dans tous les segments de la société. La volonté de promouvoir une vision civique de la communauté nationale transparait dans la politique fédérale mais reste prudente par crainte de la résistance de cantons et de mouvements politiques soucieux de préserver une soi-disant identité helvétique.

²⁷ Rapport-préavis n° 2002/22, " Plan directeur du sport. Politique municipale en matière de sport". Pas encore publié dans le BCC

6 Evolution de la naturalisation en Suisse, dans le canton de Vaud et à Lausanne

6.1 Introduction

Le thème de la naturalisation est à la fois d'une grande actualité et l'objet de controverses. La naturalisation possède une forte dimension symbolique. Elle n'est pas considérée comme un droit mais dépend de la volonté du « Prince ». Elle interpelle le citoyen suisse à propos des critères à remplir pour devenir membre à part entière de la communauté nationale. Elle confronte les étrangers au dilemme de la rupture avec leur culture d'origine. Dans l'un et l'autre cas, la naturalisation signifie la remise en question de sa propre identité. Pour ce motif, les émotions interfèrent souvent dans le débat rationnel.

Le système de naturalisation suisse est unique au monde puisqu'il implique trois niveaux de décision : la commune, le canton et la Confédération. La procédure en trois phases illustre l'importance donnée à la souveraineté cantonale et à l'autonomie communale. Chacun des trois niveaux possède ses propres exigences et règles. La législation fédérale privilégie le respect de certaines règles et valeurs démocratiques mais n'impose pas de renoncer aux valeurs et comportements associés à la culture d'origine. Elle se fonde sur l'idée de nation en tant que communauté civique. Aux niveaux cantonal et communal (à l'exception de Genève), la décision appartient aux législatifs et organes délibérants voire à l'ensemble du corps électoral.

La législation fédérale est restrictive. A situation égale, de nombreux étrangers se verraient accorder la nationalité de la plupart des autres pays européens. La durée, la complexité et la difficulté de la procédure font l'objet de critiques de la part de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. Avec l'Allemagne et l'Italie, la Suisse figure parmi les pays européens connaissant le plus faible taux de naturalisation. Ce taux ne constitue cependant pas un indicateur valable du degré d'intégration. Dans de nombreux cas d'intégration réussie, le processus s'arrête avant la naturalisation. De nombreux étrangers trouvent vexant d'avoir à se soumettre à une audition et estiment la procédure trop inquisitoriale. D'autres (jeunes étrangers nés en Suisse notamment) rechignent à entreprendre la démarche par crainte qu'elle soit perçue comme une trahison de leur pays d'origine. Lorsque la possibilité existe, la décision de naturalisation se fonde davantage sur des critères d'utilité que sur l'adhésion à un idéal national.

6.2 La naturalisation au niveau fédéral

6.2.1 La cadre juridique actuel

La Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité du 29 septembre 1952 (LN) fixe le cadre général de la naturalisation. Elle a fait l'objet de plusieurs modifications. Les principales sont la suppression de l'interdiction de la double nationalité en cas de naturalisation (1990) et l'élargissement de la naturalisation facilitée (1992). En dépit de ces adaptations, la loi demeure restrictive. Des réformes substantielles telles que l'introduction de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers ont été refusées en votation populaire²⁸.

L'art. 14 LN établit les conditions auxquelles la Confédération délivre l'autorisation de demander la naturalisation : « on examinera en particulier si le requérant s'est intégré dans la communauté suisse, s'est accoutumé au mode de vie et aux usages suisses, se conforme à l'ordre juridique suisse et ne compromet pas la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ». Les cantons et les communes vérifient si les deux premières conditions sont remplies. La Confédération intervient à titre subsidiaire pour les deux autres conditions.

²⁸ Le 12 juin 1994, 53% des Suisses (70% des Lausannois) votent en faveur de la naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers résidant en Suisse depuis au moins 5 ans. L'arrêté est toutefois rejeté par une majorité des cantons

Les prescriptions fédérales mentionnent des normes minimales. Cantons et communes peuvent ajouter des conditions supplémentaires. Ainsi, la durée de domicile dans le canton varie-t-elle de douze ans (à Nidwald et aux Grisons) à deux ans (à Zurich). Dans le canton de Vaud, la durée requise est de cinq ans, dont deux au cours de la période précédant la demande.

6.2.2 *Données statistiques*

Selon l'Office fédéral de la statistique, un citoyen suisse sur dix a été naturalisé dont un peu plus d'un tiers nés en Suisse. Environ 738 000 étrangers rempliraient actuellement les conditions pour obtenir le passeport suisse (avoir été domicilié pendant douze ans en Suisse respectivement pendant cinq ans pour les conjoints étrangers de citoyens suisses).

On assiste depuis 1991 à une augmentation spectaculaire des naturalisations : environ six mille en 1991, vingt mille en 1996, trente mille en 2001 et trente-huit mille en 2002. Ces variations correspondent aux changements introduits dans la LN, notamment la fin de l'interdiction de la double nationalité pour les personnes naturalisées en 1990. L'évolution récente s'explique aussi par le fait que plusieurs cantons ont assoupli leurs critères de naturalisation et que l'engagement de personnel supplémentaire a permis de régler de nombreux cas en suspens, comme dans le canton de Vaud où les naturalisations ont doublé entre 2001 et 2002.

6.2.3 *La révision de la législation sur la nationalité*

Les Chambres fédérales examinent actuellement le message du Conseil fédéral du 21 novembre 2001 relatif à la révision de la législation fédérale sur la nationalité. Ce projet comporte six innovations importantes. En cas d'adoption et sous réserve d'un référendum populaire, elles apporteraient des changements fondamentaux dans la philosophie qui sous-tend la législation :

- naturalisation facilitée pour tous les jeunes étrangers élevés en Suisse ;
- naturalisation automatique pour les étrangers de la troisième génération (droit du sol) ;
- possibilité de recourir contre les décisions communales négatives ;
- harmonisation des émoluments de naturalisation ;
- simplification des procédures entre la Confédération, les cantons et les communes ;
- réduction de la durée de résidence requise en Suisse de douze à huit ans, et de trois ans dans les cantons.

En cas d'acceptation du projet, le nombre de naturalisations pourrait augmenter considérablement même s'il est impossible de déterminer si cette évolution serait durable. Au-delà du discours de la Confédération, les procédures et les mentalités cantonales et surtout communales seront déterminantes. Dans un système où les trois niveaux de décision sont concernés mais où l'essentiel se joue aux échelons cantonal et communal, l'« esprit du lieu » joue un rôle important sur la décision de faire le pas de la naturalisation.

6.3 *La naturalisation dans le canton de Vaud*

Les conditions et la procédure de naturalisation sont régies par la Loi sur le droit de cité vaudois du 22 novembre 1955. Elle a été modifiée à plusieurs reprises. La procédure a été simplifiée et les coûts limités.

La notion d'intégration figure parmi les critères indispensables à l'obtention de la nationalité : « L'étranger doit être intégré à la communauté vaudoise, notamment par sa connaissance de la langue française ; manifester par son comportement son attachement à la Suisse et à ses institutions et son respect de l'ordre juridique suisse » (art. 5, al. 7). La loi ne précise pas comment évaluer le degré

d'attachement au pays et à ses institutions. Dans la plupart des cas, seule la commune se prononce sur cette question.

La législation vaudoise est relativement progressiste en ce qui concerne la durée de séjour dans le canton, les possibilités de naturalisation facilitée et le montant des émoluments. Le SPOP a renforcé l'effectif du bureau cantonal des naturalisations, ce qui a permis de réduire le nombre des dossiers en attente. Il a également diffusé un dépliant intitulé « Devenir Suisse – Petit guide pratique de la naturalisation dans le canton de Vaud » qui fournit des informations sur les conditions et la procédure de naturalisation. L'art. 69 de la nouvelle Constitution dispose que « l'État et les communes facilitent la naturalisation des étrangers ». Les mesures administratives prises à ce jour n'exercent qu'une influence marginale sur le taux de naturalisation. Plusieurs décisions récentes prises par des communes vaudoises rappellent le caractère arbitraire de la naturalisation dans le canton de Vaud. Par ailleurs, devoir prêter serment devant le Conseil d'État – rituel propre à certains cantons romands – constitue un frein supplémentaire car il peut renforcer le sentiment de trahison du pays d'origine.

6.4 La naturalisation à Lausanne

Les conditions et la procédure de naturalisation sont régies par le Règlement concernant l'acquisition et la perte de la bourgeoisie de la commune de Lausanne du 4 décembre 1990. Le Règlement requiert des candidats d'« avoir résidé à Lausanne durant trois ans et (d')y résider au moment du dépôt de la requête ». Il pose comme condition que le candidat doit « être honorablement connu, intégré au mode de vie du pays, avoir de bonnes relations avec la population et des connaissances suffisantes de la langue française ».

Le Secrétariat municipal est chargé du suivi administratif des dossiers. Une fois que le dossier est complet, il est transmis à la Municipalité dont un membre auditionne le candidat en présence d'une délégation de la Commission permanente des naturalisations. Le Secrétariat municipal oriente vers des bénévoles les candidats ayant besoin d'aide pour se préparer en vue de l'audition. Le candidat qui subit un échec est invité à se représenter ultérieurement. Dans les années récentes, le Conseil communal a toujours approuvé les préavis de la Municipalité en matière de naturalisation.

Tableau 1 : Résultats des auditions de candidats étrangers à la bourgeoisie de Lausanne par des délégations conjointes de la Municipalité et du Conseil communal de 1995 à 2002

Année	Candidats entendus	Réussites	Echecs
1995	302	271	31
1996	236	222	14
1997	239	222	17
1998	310	289	21
1999	237	223	14
2000	230	220	10
2001	239	222	17
2002	455	426	29
TOTAL	2248	2095	153

6.5 Constats

Malgré l'augmentation du nombre des naturalisations, le taux d'acquisition de la nationalité suisse reste faible en comparaison internationale. Seuls des allègements supplémentaires bénéficiant à tous les candidats (diminution du temps de résidence et du coût de la procédure) et l'introduction de la naturalisation facilitée – voire automatique – permettront de renforcer réellement la tendance.

La naturalisation est un choix individuel. Un étranger peut avoir des raisons légitimes de ne pas demander la naturalisation. La tendance à se naturaliser dépend dans une large mesure de la nationalité d'origine, de la taille du groupe national, de la durée du séjour en Suisse, de la situation économique en Suisse et dans le pays d'origine, de la catégorie socioprofessionnelle et du niveau de formation. Les étrangers les mieux formés et les plus aisés se naturalisent plus vite et l'acquisition de la nationalité est plus fréquente chez les étrangers nés et scolarisés en Suisse.

Le taux de naturalisation dépend aussi de l'attitude des autorités responsables. La commune ne peut guère influencer la législation fédérale et cantonale en la matière. Elle peut néanmoins s'assurer que les étrangers se sentent bienvenus sur le territoire communal, qu'ils disposent de toutes les informations nécessaires pour faire le pas de la naturalisation et qu'ils puissent bénéficier d'un accompagnement individuel en cas de besoin.

7 Le nouvel organe des étrangers de Lausanne

Entre avril 2001 et décembre 2002, le groupe de travail « Réforme de l'OCEL » se réunit à vingt-cinq reprises en séance plénière et à de nombreuses occasions dans le cadre de sous-groupes thématiques. Il consulte les associations et groupements d'étrangers, les organismes privés actifs dans l'intégration des immigrés, les autres membres de l'OCEL ainsi que la délégation municipale « Sécurité, Prévention et Education ». A l'issue de ses travaux, le groupe de travail propose de remplacer l'OCEL par une structure constituée : a) par le Forum des étrangers et étrangères de Lausanne (FEEL) et b) par la Commission tripartite d'intégration des immigrés (CTII).

7.1 Le Forum des étrangers et étrangères de Lausanne

7.1.1 Le bilan de départ

Considérant nécessaire de comprendre les causes des dysfonctionnements antérieurs pour élaborer un projet de réforme susceptible de déboucher sur un résultat durable, le groupe de travail dresse le bilan de l'OCEL sur le plan structurel et sur celui des activités :

- la structure de l'OCEL n'a guère évolué en trente ans ; elle n'est plus en mesure de refléter la composition de la population immigrée ;
- les réalisations de l'OCEL sont nombreuses mais elles sont également dispersées et souvent éloignées des préoccupations concrètes des immigrés ;
- la double fonction du préposé au BLI – responsable à la fois du secrétariat de l'OCEL et d'une unité administrative – contribue à la détérioration de ses relations avec l'OCEL ;
- le lien entre un organe consultatif des étrangers et les autorités communales doit être préservé mais sous une forme moins contraignante que la CCE ;
- l'OCEL a négligé ses relations avec les associations d'immigrés et les médias, ce qui nuit à sa visibilité, à sa légitimité et à sa capacité de mobilisation.

Afin d'effectuer des comparaisons avec d'autres modèles de participation des étrangers, des entretiens ont lieu avec les responsables du Bureau du délégué aux étrangers du canton de Neuchâtel, de la Commission pour les questions de migration et d'intégration du canton de Bâle-Ville, du Forum pour l'intégration des migrants (FIM) à Berne et de la Commission fédérale des étrangers. A l'issue de ces entretiens, il apparaît que Lausanne doit se doter d'une structure originale adaptée au contexte local. Ce dispositif doit non seulement tenir compte de la structure de la population immigrée (statut, nationalité, etc.) mais aussi de la culture participative qui s'est développée au sein des associations d'immigrés et qui correspond à une des dimensions importantes de la démarche lausannoise Agenda 21. Cette préoccupation est confirmée à l'occasion d'une table ronde organisée à l'intention des associations et au cours des séances plénières que l'OCEL consacre à cette question.

7.1.2 *La fixation des objectifs*

Les débats portant sur les conséquences de l'adoption de l'art. 142 Cst VD relatif aux droits politiques des étrangers débouchent sur le constat qu'il subsistera de toute façon un nombre important d'étrangers ne jouissant pas des droits politiques communaux²⁹. Le groupe de travail convient toutefois que l'entrée en vigueur de cette disposition constitutionnelle réduira la vocation « politique » du nouvel organe consultatif (FEEL) et orientera plutôt sa mission vers les questions concrètes que se posent les différentes communautés étrangères. Sur ces bases, il est proposé que le FEEL poursuive les objectifs suivants :

- réaliser l'égalité politique, sociale et culturelle entre Suisses et étrangers ;
- développer une communauté d'intérêts entre tous les habitants de la commune ;
- améliorer le dialogue et les échanges entre tous les habitants de Lausanne ;
- valoriser la contribution des étrangers ;
- identifier, résoudre ou transmettre aux instances compétentes les problèmes faisant obstacle à l'égalité de traitement des étrangers.

7.1.3 *La composition et la structure du FEEL*

Sur le plan de la composition et de la structure du FEEL, le groupe de travail arrive aux conclusions suivantes :

- pour garantir son indépendance politique, le FEEL doit être constitué en association au sens des art. 60 à 79 CC ;
- il faut renoncer à l'idée d'une représentativité démocratique et revenir à celle de représentants du monde associatif ;
- en vertu des nouveaux droits politiques des étrangers et du traitement préférentiel des ressortissants de l'UE dans le cadre de l'ALCP, il faut privilégier, dans la composition des organes dirigeants, des critères liés au statut et au continent de provenance plutôt que tenir compte de la taille des communautés ;
- le FEEL doit disposer de ressources suffisantes pour remplir ses tâches statutaires, notamment d'un secrétariat professionnel ;
- afin de garantir le lien avec les centres de décision de la Commune, le dispositif doit comprendre une instance en relation directe avec les membres du Conseil communal et de l'administration.

7.1.4 *Le FEEL comme caisse de résonance*

Dans ses statuts, la mission du FEEL est définie de la façon suivante :

- il est un lieu de débat démocratique qui rassemble des individus et des groupes dont les intérêts et les enjeux sont différents et qui n'ont pas forcément une pratique de la vie associative ;
- il doit faire émerger les demandes, propositions et initiatives issues du terrain et les fédérer ;
- il a pour but de faire connaître, reconnaître et traiter les questions concrètes auxquelles sont confrontés ses membres, soit auprès des instances communales, soit auprès des instances cantonales et fédérales.

Comme toute association, le FEEL est composé d'une assemblée générale, d'un comité et d'un organe de contrôle des comptes. Son comité s'appuie sur un secrétariat professionnel principalement chargé de promouvoir le lien avec les associations existantes et d'inciter d'autres groupes à s'organiser. Le

²⁹ Une étude ultérieure du Bureau lausannois de statistique confirme cette hypothèse puisqu'elle montre qu'un étranger adulte sur deux, à savoir environ 18 000 personnes, restera exclu du corps électoral communal. Lausanne les chiffres pour la dire, n° 4, 2002 : "Qui sont les nouveaux électeurs ? "

FEEL propose un espace simultanément organisé et ouvert permettant de mettre en commun ce qui relie les immigrés. Cette volonté de fédérer les associations risque de buter contre certaines tensions existant entre communautés étrangères ou en leur sein. Elle témoigne néanmoins du rôle important du FEEL en matière d'éducation à la citoyenneté parmi une population très fragmentée. Un travail d'information et de sensibilisation est prévu pour aider à comprendre les rouages du système administratif et les limites des compétences communales. Le FEEL devra diffuser des informations, identifier des problèmes et recueillir des suggestions sur les mesures à prendre pour améliorer l'intégration réciproque à Lausanne. Il pourra ainsi servir de « caisse de résonance » et permettre aux informations de remonter depuis le terrain, de gagner en visibilité et d'être prises en compte à l'échelon politico-administratif.

7.1.5 *Le rôle central des associations*

Le processus décisionnel au sein du FEEL s'articule autour de trois principes :

- seules les associations d'immigrés ont le droit de vote, les autres membres – collectifs ou individuels – ne disposant que d'une voix consultative et propositionnelle ;
- le FEEL demeure aussi ouvert que possible ; plusieurs associations d'un même pays ou d'une même région peuvent être membres du FEEL et y disposer d'une voix délibérative ;
- les organes dirigeants du FEEL sont composés de manière équitable en tenant compte des différentes catégories de statut et de la provenance continentale.

L'assemblée constitutive du FEEL s'est tenue le 20 janvier 2003 à la maison de quartier Sous-Gare. A cette occasion, les participants ont approuvé le projet de statuts proposé par le GTR. Ils ont élu un comité provisoire et l'ont chargé de certaines tâches, dont celle de mobiliser les associations en vue de la prochaine assemblée générale. Une subvention de 21 000 francs a été allouée au FEEL pour couvrir ses frais de fonctionnement pendant la période transitoire. Trente-cinq associations y sont désormais représentées :

Tableau 2 : FEEL – Liste des membres (situation au 30 avril 2003)

• Action Bénévole	• Centre de formation intégrée du Léman
• Asociación Cultural Peru	• Centre socioculturel Pôle Sud
• Asociación Venezolana Suiza AVES	• Circolo Sardo de Lausanne
• ASSAK- Maison africaine	• Circulo Boliviano de Lausanne
• Association des amis de la Finlande	• Comité d'assistance aux Italiens des cantons de Vaud et Fribourg
• Association des amis du Maroc	• Colonia Libera Italiana
• Association des écoles Rudolf Steiner	• Comité de la Colonie Française et Souvenir Français
• Association des Equatoriens et Amis de l'Equateur à Lausanne	• Crea.Ar Association argentine
• Association des étudiants albanais	• En quatre ans on prend racine
• Association des Français de Suisse AFS	• Entrelaçar
• Association des jardins familiaux	• Fédération des associations portugaises de Suisse
• Association des Kabyles de Suisse	• Fleur de Pavé
• Association des requérants d'asile, réfugiés et apatrides de Lausanne	• Français en Jeu
• Association Ethiopie	• La Fraternité du Centre social protestant
• Association HOZA (Burundi)	• Médiateur Eglise Réfugiés de l'EERV
• Association des mères tunisiennes	• Presencia Latinoamericana
• Bourse à Travail	• Union Royale Belge
• Centre de Contact Suisses Immigrés	

Une assemblée générale et l'élection d'un nouveau comité interviendront dès que la décision du Conseil communal sera connue.

7.1.6 Les ressources du FEEL

Le FEEL doit disposer d'un secrétariat permanent et d'un budget de fonctionnement pour assumer pleinement son mandat. Les besoins en personnel de cette cellule administrative sont estimés à 1.1 équivalent-plein-temps (EPT) réparti entre deux postes à profil différent. En tenant compte des dépenses d'équipement et de fonctionnement, on obtient un montant annuel de 190 000 francs (cf. Tableau 3).

Tableau 3 : FEEL – estimation des dépenses annuelles

Salaires et charges sociales	
estimation fondée sur un 0.6 EPT d'adjoint administratif universitaire et sur un 0.5 EPT de secrétaire qualifié	135 000,00 fr.
Frais généraux d'exploitation	
loyer, nettoyages, électricité, téléphone, fournitures de bureau, comptabilité, etc.	45 000,00 fr.
Equipements	
meublier, ordinateur, téléphone, fax	10 000,00 fr.
	<u>190 000,00 fr.</u>

7.2 La Commission tripartite d'intégration des immigrés

A côté du FEEL, la Municipalité propose la création d'une Commission tripartite d'intégration des immigrés (CTII). La CTII sera composée de représentants des associations d'étrangers, du Conseil communal, de la Municipalité et de l'administration. Elle remplira une fonction essentiellement technique en permettant aux parties concernées d'évoquer des dossiers et de les renvoyer pour traitement aux instances compétentes. La CTII améliorera la coordination dans un domaine caractérisé par la multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement des projets. Elle sera un lieu de concertation qui aura pour objectifs :

- d'enregistrer les demandes et faire circuler l'information entre tous ses membres ;
- de faciliter la réalisation des demandes émanant du FEEL en les répartissant vers les instances administratives compétentes ;
- d'informer les communautés étrangères des actions entreprises les concernant ;
- d'assurer un suivi des dossiers.

La CTII se réunira plusieurs fois par année sous la présidence de la conseillère municipale chargée du dossier de l'intégration. L'ordre du jour sera établi d'entente avec le comité du FEEL. Les directions concernées y délègueront un collaborateur. Le BLI lui servira de secrétariat administratif et assurera les liens avec le FEEL.

7.3 Constats

Par rapport à la situation actuelle, le dispositif proposé présente plusieurs avantages :

- il donne la possibilité aux étrangers ne bénéficiant pas du droit de vote au niveau communal de participer dans une certaine mesure aux affaires communales ;
- il offre un forum où les immigrés peuvent exprimer leurs préoccupations spécifiques, documenter leurs demandes et formuler des propositions ;
- il remplace l'OCEL par une structure associative au fonctionnement plus souple ;

- il permet aux autorités communales de mieux connaître les préoccupations des immigrés et, par conséquent, d'y répondre de façon appropriée ;
- il incite les immigrés à agir collectivement plutôt que de façon individuelle ; il favorise ainsi l'apprentissage de la démocratie au sein des associations ;
- il met un terme à la dépendance de l'OCEL par rapport au BLI ;
- il responsabilise les immigrés qui devront gérer l'organisation, le personnel, les finances et les activités du FEEL de façon autonome ;
- il implique l'ensemble des directions de l'administration communale au sein de la CTII et souligne ainsi le caractère transversal de la politique d'intégration menée par la Commune.

Le FEEL et la CTII sont complémentaires et indissociables. Ils incarnent l'idée d'intégration réciproque et de communauté civique défendue par la Municipalité. En stimulant des liens entre les immigrés, le FEEL permet de faire émerger des idées communes au-delà des identités particulières. En tant que lieu de concertation, la CTII offre l'occasion aux immigrés d'avoir un interlocuteur plus représentatif de l'administration que le seul BLI. Simultanément, elle permet aux autorités de s'adresser à un partenaire au fait des préoccupations des immigrés. Le binôme FEEL + CTII constitue un élément central de la politique communale d'intégration des immigrés.

8 La reconfiguration du Bureau lausannois pour les immigrés

8.1 La mission actuelle du Bureau lausannois pour les immigrés

Actuellement, le BLI est chargé de « contribuer à la cohésion sociale en favorisant l'intégration des personnes de nationalité étrangère ». Cette mission comporte deux tâches principales, à savoir :

- collaborer à définir et à mettre en œuvre la politique communale d'intégration ;
- soutenir administrativement les activités de l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne.

Depuis plusieurs années, le soutien administratif à l'OCEL a pris une ampleur proportionnelle à l'affaiblissement de ce dernier. Pour que l'OCEL puisse procéder à sa propre réforme dans de bonnes conditions, le BLI assume des tâches qui dépassent largement son mandat de soutien administratif.

8.2 Les missions futures du Bureau lausannois pour les immigrés

8.2.1 Introduction

La mission du BLI n'est pas appelée à se modifier en profondeur. Elle s'articulera autour de sept tâches :

- collecte et échange d'informations ;
- accueil, médiation et orientation ;
- sensibilisation et diffusion d'informations ;
- encouragement à la naturalisation et à la participation citoyenne ;
- représentation ;
- coordination horizontale et verticale ;
- recherches et analyses.

Les sections suivantes reviennent plus en détail sur ces différentes tâches. Elles présentent quelques exemples d'actions. Il convient à ce stade de souligner qu'il est impossible de planifier avec précision le travail du BLI. Le contexte général, la législation et le rôle des différents acteurs sont en effet en constante mutation. Pour être efficace, le BLI doit s'adapter à son environnement et redéfinir ses objectifs le cas échéant.

8.2.2 *Collecte et échange d'informations*

C'est une tâche fondamentale car elle conditionne la réalisation des autres. Une vision d'ensemble et une circulation optimale de l'information au sein de l'administration et entre tous les acteurs de l'intégration est indispensable pour que les autorités puissent adapter leur politique aux changements qui s'opèrent.

Actions envisagées

- tables rondes périodiques avec les associations subventionnées dans le cadre de la politique communale d'intégration des immigrés (en collaboration avec la DSS+E) ;
- contacts réguliers avec le Décanat des classes d'accueil et le Service de santé des écoles (en collaboration avec la DEJE) ;
- collaboration avec la Commission fédérale de lutte contre le racisme et les associations actives dans ce domaine sur le territoire lausannois³⁰.

8.2.3 *Accueil, médiation et orientation*

Dans le domaine de l'accueil, le BLI remplit un rôle complémentaire par rapport aux mesures prises ailleurs dans l'administration. Il intervient pour régler, dans la mesure du possible, des problèmes qui peuvent surgir entre des personnes étrangères et leurs autorités consulaires. En tant qu'administration publique, le BLI sert parfois de médiateur entre les communautés ou entre les associations d'une même communauté. Il reçoit des immigrés qui rencontrent des difficultés à comprendre des décisions administratives. Ce travail requiert une connaissance approfondie de l'administration communale, du secteur associatif, des prérogatives cantonales et fédérales, ainsi qu'une attention particulière à l'évolution institutionnelle et politique.

Actions envisagées

- création d'un fichier d'interprètes et de traducteurs occasionnels parmi les collaborateurs de l'administration communale et au sein des associations d'immigrés ;
- élaboration d'un concept d'accueil des néo-arrivants lors de leur inscription au Service du contrôle des habitants et rédaction d'un document d'information pour les Suisses de l'étranger qui veulent s'établir à Lausanne (en collaboration avec la DSP) ;
- renforcement des compétences dans le domaine de la communication interculturelle au sein du personnel communal (en collaboration avec AGF).

8.2.4 *Sensibilisation et diffusion d'informations*

L'intégration et la naturalisation peuvent être encouragées par l'information et la sensibilisation. A cet égard, le BLI dispose d'informations potentiellement utiles pour les autres unités administratives, les acteurs lausannois de l'intégration et l'ensemble de la population.

Actions envisagées

- diffusion d'un dépliant expliquant le fonctionnement du dispositif lausannois d'intégration des immigrés ;
- mise à disposition du Forum de l'Hôtel de Ville pour des expositions améliorant la connaissance des communautés étrangères et contribuant à une meilleure intégration (en collaboration avec AGF) ;
- publication d'un répertoire des organisateurs de cours de langue et culture d'origine, de cours de français et d'autres offres didactiques destinées aux immigrés ;

³⁰ "Racisme : quels sont les moyens mis en œuvre par la Ville de Lausanne pour le prévenir et en limiter les effets". Interpellation de M. Oscar Tosato et consorts et Réponse de la Municipalité. BCC, 2000, Tome 1, pp. 25-30

- rédaction d'un document expliquant aux parents immigrés les étapes du parcours scolaire vaudois (en collaboration avec la DEJE) ;
- information sur l'exercice des droits politiques communaux ;
- sensibilisation des immigrés aux implications de l'imposition à la source (en collaboration avec AGF).

8.2.5 *Encouragement à la naturalisation et à la participation citoyenne*

L'observation historique montre que les autorités et la population lausannoises sont traditionnellement ouvertes sur toutes les questions relatives aux immigrés ou à la place de la Suisse dans la communauté internationale. L'on doit néanmoins constater que la naturalisation est essentiellement traitée, à Lausanne, comme une procédure administrative. L'une des raisons de cette situation réside dans l'augmentation du nombre et la complexité croissante des dossiers. On constate également que de nombreux mythes perdurent sur la procédure de naturalisation. Le syndrome des « Faiseurs de Suisses » marque encore la perception de beaucoup d'étrangers ainsi que celle de nombreux Suisses.

La Municipalité estime que la Ville doit se montrer plus active dans le domaine de la naturalisation et qu'elle doit montrer clairement que les immigrés établis et intégrés depuis longtemps dans la commune sont véritablement bienvenus dans la communauté des citoyens. Pour cela, elle entend confier au BLI la mission d'organiser des campagnes d'information et de sensibilisation dans le domaine de la naturalisation. Celles-ci auront comme buts de :

- démystifier la naturalisation ;
- fournir des informations facilement compréhensibles sur la procédure, sa durée et son coût ;
- informer sur les changements de la législation fédérale et cantonale ;
- expliciter ce que la Ville entend par « être intégré au mode de vie du pays ».

Si l'impact de telles campagnes ne peut pas être estimé avec précision, les expériences faites dans d'autres communes vaudoises, notamment à Vevey, montrent que ces démarches atteignent de nombreux ressortissants étrangers.

Actions envisagées

- envoi d'une lettre et d'une brochure informative à toutes les personnes de nationalité étrangère répondant aux exigences de la procédure de naturalisation (en collaboration avec AGF et la DSP)³¹ ;
- organisation de séances d'information réunissant candidats à la naturalisation, membres de la Commission permanente des naturalisations, collaborateurs de l'administration communale et personnes fraîchement naturalisées ;
- organisation d'un réseau d'appui pour candidats ayant besoin d'être aidés dans leur préparation en collaboration avec les institutions privées actives dans le domaine de la formation citoyenne.

8.2.6 *Représentation*

Pour des raisons d'agenda, la Municipalité décline parfois des invitations à des manifestations organisées par les communautés immigrées. L'absence d'un représentant de la Ville peut être perçue comme un manque de reconnaissance. Sa représentation par le responsable du BLI évite de froisser certaines susceptibilités et permet de nouer des relations pouvant se révéler précieuses.

³¹ Le nombre de personnes concernées peut être estimé à 15 000

8.2.7 *Coordination horizontale et verticale*

De nombreuses instances publiques et privées concourent à la politique d'intégration. La multiplication des intervenants et la méconnaissance de l'ensemble des actions entreprises augmentent le risque de travail à double, de financements croisés, de perte d'informations ainsi que la difficulté à identifier des priorités claires. La politique lausannoise d'intégration se doit de dépasser les barrières. Le rôle de pivot confié au BLI au sein de la CTII traduit cette nécessité de coordination horizontale.

Si la politique d'intégration se réalise au sein de l'administration, des associations d'immigrés et des institutions subventionnées, son cadre est souvent influencé, voire déterminé, par des instances politiques supérieures, principalement le canton et la Confédération. La Commune a intérêt à participer activement aux débats techniques et politiques qui concernent les multiples aspects de la politique d'intégration. Cela permet de créer des synergies, de recueillir des informations, d'identifier des domaines d'intervention prioritaires et de défendre les intérêts lausannois lors de discussions pouvant déboucher sur une nouvelle distribution des tâches entre les différents partenaires publics. A côté de la coordination horizontale au niveau de la Commune, le BLI participe à plusieurs instances visant à une meilleure coordination verticale des mesures prises dans le domaine de l'intégration des immigrés : Chambre consultative cantonale des immigrés, Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration des étrangers, rencontres semestrielles avec la CFE et différentes manifestations organisées au niveau cantonal ou national.

8.2.8 *Recherches et analyses*

Délaissées faute de ressources ou confiées à des personnes extérieures, la recherche et l'analyse des problématiques liées à l'intégration des immigrés destinées aux autres services de l'administration et à la Municipalité représentent une tâche importante du BLI. De nombreux dossiers pourraient être facilement constitués par le BLI pour l'usage de l'ensemble de l'administration.

Actions envisagées

- exploitation des données du recensement fédéral de la population 2000 (en collaboration avec AGF) ;
- mise au point d'indicateurs permettant d'évaluer la politique communale d'intégration (en collaboration avec la DSS+E) ;
- clarification des prestations communales accessibles aux étrangers dépendant de la LA et aux MSI.

8.3 *Le Bureau lausannois pour l'intégration et la naturalisation des immigrés*

Pour marquer la nouvelle direction donnée au BLI dans le cadre de ce rapport-préavis, la Municipalité a décidé de modifier sa dénomination en Bureau lausannois pour l'intégration et la naturalisation des immigrés (BLINI). Affranchi de la fonction de secrétariat de l'OCEL, il retrouvera l'autonomie d'action initialement voulue par les autorités. Le présent rapport-préavis confirme les missions assignées au BLI lors de sa création en lui donnant les moyens de les réaliser dans un contexte plus mouvant et un environnement plus complexe qu'il y a trente-deux ans.

Le BLINI, reconfiguré de la manière décrite dans ce rapport-préavis, sera mieux perçu comme l'interlocuteur privilégié de l'administration et de toute personne amenée à s'interroger sur les aspects multiples et changeants de la population immigrée à Lausanne. Le dispositif proposé stimulera la participation sociale et permettra à la Commune d'anticiper et de faire face aux problèmes.

Une fois le nouveau dispositif mis en place, la Municipalité entamera une réflexion sur une éventuelle réorganisation administrative qui refléterait mieux le caractère transversal des tâches confiées au BLINI.

9 Consultations effectuées

Ce rapport-préavis a été élaboré en consultation étroite et régulière avec les membres de l'OCEL et du FEEL, les associations d'immigrés et les institutions privées actives dans l'intégration des immigrés à Lausanne. Deux séances plénières de l'OCEL ont été entièrement consacrées à une discussion sur des versions antérieures du document. La version définitive intègre la plupart des suggestions recueillies au cours de ces consultations, en particulier celles relatives au chapitre 5 consacré à l'histoire de l'OCEL et au chapitre 7 qui traite de la création du FEEL et de la CTII.

10 Dissolution de l'Organe consultatif des étrangers de Lausanne

Dès l'adoption des conclusions du présent rapport-préavis, la Municipalité décidera de la date de la cessation des activités de l'OCEL. Celle-ci interviendra à l'occasion d'une dernière séance plénière qui marquera solennellement le passage de témoin au FEEL.

11 Aspects financiers

Compte tenu de la date prévisible à laquelle votre Conseil se déterminera sur le contenu du présent rapport-préavis, aucune conséquence financière n'est à attendre pour l'exercice 2003.

Un crédit spécial de 190 000 francs sera nécessaire pour payer la subvention destinée à garantir le fonctionnement du FEEL en 2004. Par la suite, le soutien financier communal au FEEL sera déterminé dans le cadre de la procédure budgétaire.

12 Conséquences sur l'effectif du personnel communal

L'adoption du présent rapport-préavis n'entraînera aucune conséquence sur l'effectif du personnel communal.

13 Conséquences en termes de développement durable

Comme indiqué dans le rapport-préavis 211 (2001)³², le développement durable repose sur le sens de la responsabilité collective et la consolidation du lien social. Cela implique que la Commune doit créer les conditions permettant d'exercer le lien social (structures participatives) et de renforcer le fonctionnement démocratique (démocratie participative). Associer la population immigrée au débat public, en particulier sur les sujets qui la concernent, constitue un élément important de l'intégration sociale, elle-même centrale dans l'idée du développement durable. La promotion d'une vision civique de la communauté lausannoise et le nouveau dispositif proposé dans ce rapport-préavis sont inspirés par ces mêmes principes et complètent les autres démarches d'Agenda 21.

14 Correspondance avec les objectifs du programme de législature 2002-2005

La définition d'une politique communale d'intégration des étrangers constitue l'un des objectifs de la Municipalité dans le domaine de l'intégration sociale. Le dispositif proposé permet aux étrangers de

³² BCC, 2002, Tome I, pp. 121-154

participer à la vie collective et de favoriser la compréhension mutuelle entre les différents groupes sociaux et communautés habitant à Lausanne.

15 Rappel des motions

15.1 Réponse à la motion de M. Pierre Zwahlen

Déposée le 10 janvier 1992, puis développée et transmise à la Municipalité le 28 du même mois³³, la motion de M. Zwahlen rappelait que les sentiments xénophobes et racistes trouvent souvent leur origine dans l'ignorance de la contribution des étrangers, toutes catégories confondues, au bien-être général. L'auteur de la motion appelait de ses vœux la mise sur pied d'une campagne de large envergure sur les conditions d'existence et de participation des étrangers parmi nous, sur leur contribution à la vie et au développement de la ville, sur les motifs qui avaient poussé les plus récemment arrivés d'entre eux à choisir la voie de l'exil.

Les propositions mentionnées ci-dessus indiquent que la Municipalité s'inscrit parfaitement dans le sens de la demande formulée dans la motion Zwahlen. Elle va même plus loin dans la mesure où elle ne se limite pas à organiser une campagne d'information (dont l'effet est vite retombé) mais qu'elle se propose de chercher les moyens les plus opportuns pour réaliser l'objectif de l'intégration des étrangers et d'une meilleure compréhension de leur situation par la population autochtone.

15.2 Réponse à la motion de M. Oscar Tosato

Déposée le 2 avril 2000,³⁴ la motion de M. Tosato rappelait que la Suisse connaît un des plus faibles taux de naturalisation en Europe et que plus de la moitié des étrangers qui habitent à Lausanne sont nés en Suisse ou y habitent depuis plus de vingt-cinq ans. Constatant la complexité de la démarche de naturalisation sur le plan de la procédure, il demandait que la Ville organise une campagne d'information sur ses modalités techniques, qu'elle mette sur pied une campagne de sensibilisation auprès de habitants étrangers de Lausanne et qu'elle exprime plus clairement sa volonté de les accueillir durablement dans la commune.

Dans ce rapport-préavis, la Municipalité répond favorablement à cette motion.

³³ "Etrangers, étrangères, pour une large information sur les apports et difficultés de ceux-ci dans notre communauté". Motion de M. Pierre Zwahlen. BCC, 1992, Tome I, pp. 184-186

³⁴ "Pour une campagne d'information et de sensibilisation à propos de la naturalisation". Motion de M. Oscar Tosato. BCC, 2000, Tome I, p. 399

16 Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le préavis N° 2003/29 de la Municipalité, du 19 juin 2003;

ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'approuver les intentions de la Municipalité en matière de politique d'intégration et la naturalisation des immigrés ;
2. de prendre acte de la création du Forum des étrangers et étrangères de Lausanne ;
3. d'allouer à la Municipalité, sur le budget 2004, un crédit spécial de 190 000 francs destiné au versement d'une subvention à l'association « Forum des étrangers et étrangères de Lausanne – FEEL », montant à inscrire à la rubrique 6000.3.365.0 (Subventions à des institutions) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement ;
4. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Pierre Zwahlen « Etrangers, étrangères, pour une large information sur les apports et difficultés de ceux-ci dans notre communauté » ;
5. d'approuver la réponse de la Municipalité à la motion de M. Oscar Tosato « Pour une campagne d'information et de sensibilisation à propos de la naturalisation ».

Au nom de la Municipalité :

Le syndic :
Daniel Brélaz

Le secrétaire :
François Pasche