

Évaluation du rôle des communes dans le cadre du dispositif d'intégration

Rapport final

11 juillet 2022

Nicolas Vetterli

Table des matières

1. MANDAT	2
1.1 Contexte	2
2. MÉTHODOLOGIE	2
2.1 Limites méthodologiques	4
3. AXE VOLONTÉ	4
3.1 Test des hypothèses	5
3.2 Enjeux pour les communes sans prestation d'intégration	6
3.3 Pistes éventuelles des communes Mini-PIC	8
4. AXE MUTUALISATION	10
5. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	15
5.1 Recommandations	17
ANNEXE 1 : LISTE DES INTERLOCUTEUR·RICE·S RENCONTRÉ·E·S	21
ANNEXE 2 : CONCEPT DÉTAILLÉ	22

1. Mandat

1.1 Contexte

Dans le canton de Vaud, le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI), référent cantonal pour le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans le cadre du Programme d'intégration cantonal (PIC), est chargé de mettre en œuvre la politique d'intégration cantonale. Il pilote, fixe le cadre général et les grandes orientations de la politique d'intégration dans le canton et gère les financements fédéraux dédiés. Les communes, quant à elles, sont associées à la politique d'intégration et de prévention du racisme, au sens de la Loi vaudoise sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR). Elles offrent des prestations d'intégration et, dans certains cas, disposent de politiques communales dans le domaine. La LIEPR requiert, par ailleurs, qu'elles doivent désigner un répondant en charge des questions relatives à ces thématiques.

La volonté des communes de mettre en œuvre des activités/projets d'intégration est variable, aussi, le type d'activités et de projets déployés varie fortement selon les communes. Les relations entre les communes et le BCI sont, par conséquent, très hétérogènes, et le mode – ou l'existence – d'une collaboration dépend de différents facteurs, notamment, la taille des communes, la population vivant sur celles-ci, ou encore l'engagement des autorités publiques.

Si les communes de Lausanne, Nyon, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains possèdent des politiques communales d'intégration, des délégué·e·s à l'intégration, et des Mini-PIC, d'autres communes travaillent uniquement avec des répondant·e·s communales chargé·e·s de collaborer avec le BCI. Pour les communes ne disposant pas de Mini-PIC, le BCI peut par exemple financer des prestations/projets spécifiques par le biais de conventions de subventionnement ou d'appels à projets.

Aujourd'hui, le BCI souhaite analyser ses principes de coopération avec les communes. Avant le déploiement du PIC3 qui couvrira la période 2024 – 2027, le BCI souhaite évaluer le rôle des communes du canton et les modèles de collaboration avec celle-ci. En effet, ni l'outil Mini-PIC, les conventions de subventionnement ou le dispositif d'antennes régionales n'ont, jusqu'à présent, fait l'objet d'une analyse externe.

2. Méthodologie

Deux questions évaluatives avaient été identifiées par le BCI dans le cahier des charges à l'origine du mandat. Il était envisagé en particulier de s'intéresser :

- 1) au périmètre d'action à l'échelle communale ;
- 2) à l'attractivité et à la valorisation d'une politique locale d'intégration.

La méthodologie prévoyait que les sous-objectifs précis ainsi que les questions de recherche de l'analyse soient clarifiés dans la partie exploratoire de l'évaluation sous forme d'une co-construction.

La phase de co-construction a démarré par une séance de lancement avec le BCI ainsi que des entretiens exploratoires en ligne avec l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR), les antennes régionales du BCI et Caritas Vaud. Une enquête en ligne, envoyée aux 290 répondant·e·s communaux·les à l'intégration du canton, a permis de récolter 127 réponses offrant des informations quant au déploiement de prestations d'intégration et la volonté des communes dans le domaine.

Ces éléments ont permis de développer un rapport intermédiaire sous la forme d'un concept détaillé identifiant des pistes et des hypothèses dans les domaines suivants : le BCI comme moteur de l'intégration dans le canton, le manque de stabilité dans les communes et leur volonté variable, des prestations d'intégration peu diversifiées et des contributions communales limitées, une coordination à améliorer et une intégration difficile des associations d'étranger·ère·s (voir l'annexe I pour un approfondissement des éléments qui y sont évoqués). Cette phase de co-construction s'est clôturée par une discussion avec le BCI autour du concept détaillé. Sur la base de celui-ci, deux éléments à approfondir dans la deuxième partie du mandat ont été identifiés :

- 1) Volonté des communes : la question de la volonté des communes s'inscrit dans le questionnement des raisons qui expliquent le déploiement ou non de prestations, par les communes du canton. Le BCI, conscient que la question de la volonté politique et le financement jouent un rôle particulier, souhaitait étudier les pistes à développer pour aller au-delà de ces enjeux. Aussi, le BCI souhaitait comprendre pourquoi certaines communes évoquaient le souhait d'avoir une plus grande autonomie et éventuellement d'identifier des éléments des Mini-Pic qui pourraient être repris.
- 2) Coordination et mutualisation : l'enjeu de la mutualisation questionne, quant à lui, le niveau horizontal, entre communes, de coordination. Il visait à étudier de quelle manière une plus forte régionalisation des prestations et une mutualisation des ressources pourraient permettre d'encourager les communes à déployer des prestations d'intégration, ainsi que la forme d'une telle régionalisation, et le rôle que le BCI pourrait jouer à l'avenir.

La seconde partie du mandat s'est ainsi déployée autour de ces deux axes, sous la forme de dix entretiens d'approfondissement, d'environ une heure et demie, avec une sélection de communes du canton. La sélection des communes s'est faite de deux manières : cinq entretiens ont été réalisés avec les communes au bénéfice d'un Mini-PIC (Renens, Vevey, Yverdon-les-Bains, Lausanne, Nyon), cinq avec des communes n'étant pas au bénéfice de mini-PIC et ne déployant pas de prestations d'intégration (Crans, La Sarraz, Le-Mont-sur-Lausanne, Leysin, Savigny).

La sélection des cinq communes sans prestation a été réalisée par evaluanda sur la base des réponses reçues à l'enquête (les communes ayant la possibilité à ce moment-là d'indiquer leur intérêt à participer à un suivi de leurs réponses) ainsi que sur une proposition du BCI. Un équilibre

a été assuré dans cette sélection de façon à ce qu'elle soit représentative de communes considérant que des prestations d'intégration seraient pertinentes, ou qui ne perçoivent pas de besoin particulier, mais que le BCI a identifié comme des communes où des besoins de prestations ne seraient pas couverts¹. Toutes ces communes possèdent un pourcentage d'étranger·ère·s dépassant les 10% de la population totale. De plus, cette sélection assure à la fois un équilibre entre communes rurales, suburbaines et périurbaines, elle offre aussi une diversité quant aux réponses obtenues durant l'enquête, notamment concernant les raisons expliquant la non-mise en œuvre de prestations d'intégration ainsi que vis-à-vis des attentes quant au système de coopération canton-communes.

Le rapport est structuré en deux chapitres selon les deux axes d'études (volonté et mutualisation) sélectionnés sur la base du concept détaillé. Chacun de ces deux chapitres met en exergue les enseignements tirés des entretiens d'approfondissement qui sont mis en valeur par des données provenant de l'enquête.

2.1 Limites méthodologiques

Notre analyse ayant ciblé des communes spécifiques (sans prestation) et sur des enjeux très ciblés (volonté et mutualisation), l'étude offre une perspective spécifique. De plus, dans un certain nombre de communes, les répondant·e·s communales à l'intégration, que nous avons rencontrés, ont rejoint leur fonction relativement récemment (il s'agit d'ailleurs d'un enjeu soulevé plus tard dans le rapport). Il est par conséquent possible que tous n'aient pas le recul nécessaire quant à leur fonction, mais aussi qu'ils n'aient pas encore été en contact avec le BCI directement.

L'étude ne saurait, par conséquent, être considérée comme exhaustive. Elle devra être considérée comme étant une base de travail offrant un certain nombre de pistes de réflexion qu'il s'agira de tester ou d'explorer avec les communes dans le cadre du développement de la politique publique cantonale en la matière.

3. Axe volonté

Une des questions principales posées par le BCI concerne l'attractivité d'une politique locale d'intégration. Si tant la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) que la loi cantonale vaudoise sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR) fixent expressément que l'intégration est une tâche commune à la Confédération, aux cantons et aux communes et que les autorités doivent collaborer, les communes vaudoises n'ont d'autre obligation légale que de désigner au BCI un·e répondant·e aux questions d'intégration. En ce sens, si l'on pourrait penser

¹ Le BCI objective « le besoin non-couvert » par cinq critères : 1) Collaboration/manque de collaboration avec les répondants à l'intégration, 2) Nombre de prestations d'intégration co-financées par la commune, 3) Lien ou absence de lien avec les antennes régionales du BCI, 4) Participation/non-participation aux séances régionales, 5) Intérêt/manque d'intérêt pour relayer ou s'appuyer les publications du BCI.

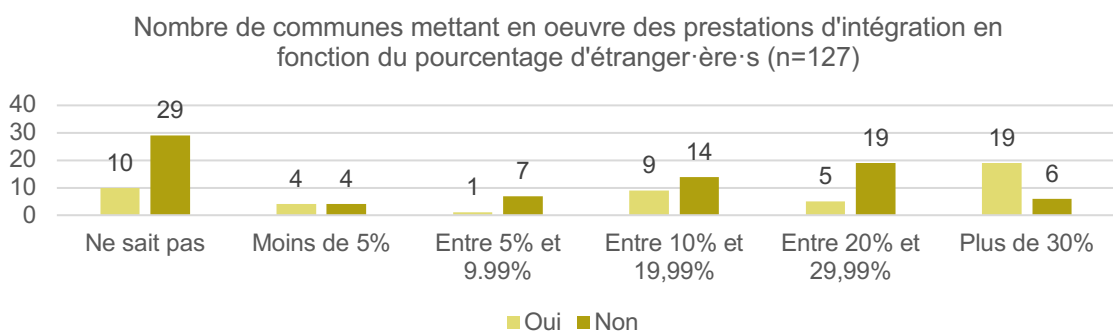
que les communes sont au bénéfice d'une certaine latitude, l'obligation de désigner un·e répondant·e. pourrait déjà être considérée par certaines communes comme contraignante. C'est en grande partie de leur volonté que dépendent le développement et la mise à disposition de prestations d'intégration.

Cet axe de l'étude se focalise ainsi sur les paramètres qui pourraient expliquer la volonté ou non des communes vaudoises de mettre en œuvre des prestations d'intégration. Si l'objectif n'était pas de déterminer les raisons précises s'appliquant à chaque commune du canton, l'enquête et les entretiens réalisés permettent de confirmer certaines hypothèses et ouvrent des pistes que ce mandat n'aura pu approfondir et qu'il pourrait être pertinent d'explorer plus en détail.

3.1 Test des hypothèses

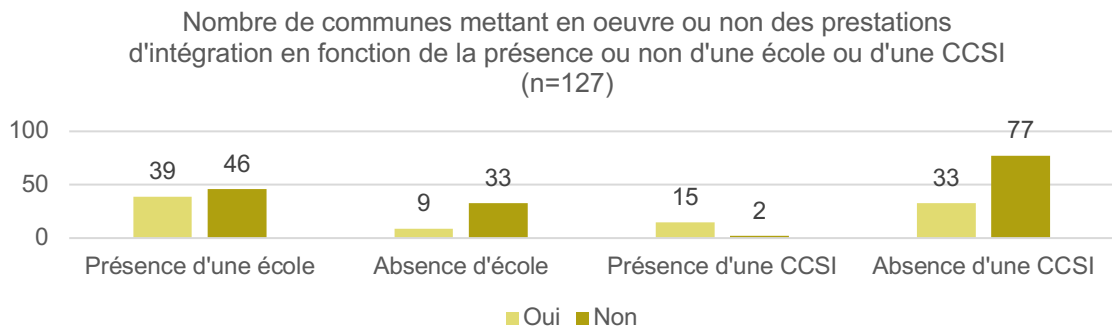
Ce chapitre approfondit quelques éléments soulevés dans le concept détaillé. Il vise à explorer et analyser la validité de certaines hypothèses. L'analyse se base uniquement sur les données collectées lors de l'enquête réalisée par nos soins (voir concept détaillé en annexe pour les détails de celle-ci). En ce sens, et ce malgré la bonne représentativité de notre échantillon, les éléments et hypothèses soulevés ici devraient être validés par une analyse statistique plus poussée. Cependant, plusieurs éléments, tels que la présence ou non d'une école, la présence ou non d'une Commission communale Suisses-immigrés (CCSI), le ratio d'étranger·ère·s par commune, nous semblaient être des facteurs pouvant jouer un rôle déterminant dans la volonté ou non des communes de mettre en œuvre des prestations d'intégration.

Or il s'avère que le pourcentage d'étranger·ère·s ne semble pas jouer un rôle déterminant, sauf pour les communes avec plus de 30% d'étrangers, dans la volonté des communes de déployer des prestations d'intégration ou non. Ceci s'explique probablement par le type (en termes d'origine et de revenu) de la population étrangère présente dans la commune. Il est d'ailleurs intéressant de noter que 10 communes, qui ne connaissent pas le ratio d'étranger·ère·s dans leur commune, mettent en œuvre des prestations d'intégration.



Plusieurs interlocuteur·rice·s nous ont évoqué l'importance de l'école comme facteur d'intégration ou comme porte d'entrée à la mise en œuvre de prestations d'intégration. Là aussi, cela ne semble pas déterminant. En cas de présence d'une école, 46% des communes mettent en œuvre des

prestations alors que 54% ne déploient pas de prestations. Au contraire, l'absence d'une école semble pouvoir expliquer l'absence de volonté communale : seul 21% des communes sans école mettent en œuvre des prestations. La tendance est inverse en ce qui concerne les CCSI, 88% des communes avec CCSI mettent en œuvre des prestations d'intégration alors que seul 30% des communes sans CCSI le font. Cela n'est pas surprenant puisque la mise en place d'une CCSI dépend aussi d'une volonté communale.

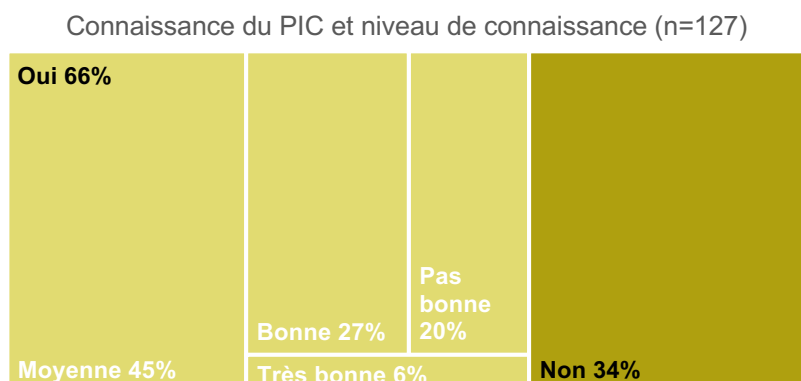


3.2 Enjeux pour les communes sans prestation d'intégration

Ce chapitre porte principalement sur les enseignements tirés de nos entretiens avec les communes sans prestation d'intégration. Il est structuré de façon à mettre en exergue quelques éléments qui pourraient expliquer le manque de volonté de certaines municipalités à déployer des prestations liées à l'intégration.

Décalage entre objectifs fédéraux et compréhensions communales

Le concept détaillé soulevait déjà l'enjeu d'un certain décalage entre les objectifs d'intégration fixés au niveau fédéral et la compréhension qu'ont les communes de l'intégration à leur niveau. Les entretiens réalisés avec les communes sans prestation confirment cette situation. Ce décalage semble provenir de différents éléments : une gouvernance cantonale mal comprise, une compréhension de ce qu'est l'intégration qui varie, une vision de l'intégration qui se limite à l'apprentissage de la langue. Ce manque de compréhension est illustré par l'enquête. Si 66 % des communes évoquent connaître le PIC, seuls 30 % affirment le connaître bien ou très bien.



Il existe un sentiment que la gouvernance de l'intégration n'est pas suffisamment claire pour un certain nombre de communes, et que le message dominant reste que le canton est responsable de cette politique publique. L'arrivée récente de la population ukrainienne est en ce sens symptomatique pour un certain nombre de communes que nous avons rencontré, l'EVAM étant à leurs yeux l'institution responsable en la matière. Les communes n'ont ainsi, dans la plupart des cas, pas fait d'effort particulier lors de demandes et de besoins des habitant·e·s, si ce n'est de les rediriger vers le canton. Cette situation semble, rendre difficilement audible les différences de rôle que les communes doivent ou peuvent avoir sur les questions d'intégration.

De plus, la compréhension des objectifs d'intégration est limitée. Selon les répondant·e·s, les municipalités associent souvent l'intégration à un certain type de migration. Elles ne perçoivent donc pas de besoins particuliers d'intégration dans le cas où leur population étrangère est accompagnée de sociétés de relocalisation qui se chargent de toutes les démarches administratives par exemple. Pour d'autres municipalités, la vision de ce qu'est l'intégration est peu claire et peu spécifique. Certaines communes estiment que l'intégration doit passer par d'autres canaux, être transversale et intégrée dans les politiques communales, économiques ou de durabilité par exemple.

Finalement, en ce qui concerne les interlocuteur·rice·s rencontré·e·s, il existe une forme de regard sur l'intégration qui se limiterait au domaine d'encouragement de la langue et donc de la présence d'un cours de français. Cette conception ne s'applique cependant qu'à une partie de la population étrangère. Les communes avec une forte population anglophone par exemple, considèrent que ces populations sont intégrées, et ce même si elles ne parlent pas le français, car elles travaillent et font partie d'associations et clubs actifs au sein de la commune. Parallèlement, certaines communes rencontrées ont indiqué que l'administration communale s'est adaptée et est pratiquement bilingue. Naturellement, les communes identifient peu de besoins au sein de ces populations.

Une population dont les besoins d'intégration ne sont pas perçus

Les répondant·e·s reconnaissent que les communes sont principalement dans une logique de priorisation des urgences. Si l'intégration n'est pas un non-sujet, l'absence d'une crise ou de problème particulier sont souvent évoqués pour expliquer l'absence de prestation d'intégration, car aucune urgence ne les inciterait à mettre en place une politique spécifique.

Les répondant·e·s des communes sans prestation expliquent aussi que certaines municipalités ont une vision plus passive de leur rôle dans le domaine de l'intégration des étranger·ère·s. Elles estiment, que tant qu'aucune demande spécifique ne leur provient, la commune n'a pas besoin de développer de manière proactive de politique ou de prestation spécifique puisqu'il n'existerait pas de besoins avérés. En ce sens, les étranger·ère·s doivent faire l'effort de manière individuelle de réclamer les moyens qui leur seraient nécessaires pour s'intégrer. Les municipalités semblent rarement s'interroger sur la différence d'intégration entre les populations qui sont accompagnées dans leur processus d'arrivée dans la commune par des entreprises de relocalisation souvent payées par leur employeur et les populations qui doivent se débrouiller seules.

Un certain nombre de communes estiment que le tissu associatif (clubs sportifs et culturels par exemple) ou les écoles jouent le rôle de moteur de l'intégration et que cela est suffisant. Mais c'est souvent l'école qui fait remonter les besoins. Notamment, dans certaines écoles et communes, les enseignants investis pour les élèves allophones évoquent le besoin et l'intérêt à mettre en place un appui communal en raison de la difficulté à communiquer avec les familles par exemple.

Certain·e·s répondant·e·s s'interrogent malgré tout sur l'existence éventuelle d'autres besoins et réalisent qu'une frange spécifique de leur population semble moins intégrée que ce qu'ils et elles imaginaient. En particulier, la population étrangère vieillissante, d'origine lusophone ou hispanophone, ayant travaillé en Suisse pendant plusieurs dizaines d'années, à des postes relativement précarisés, sans jamais s'être naturalisée, est confrontée à des défis spécifiques liés à des enjeux d'intégration. Cette population doit naviguer dans des domaines difficiles à appréhender (le fonctionnement de la retraite par exemple), et ne bénéficie pas d'un accès égal aux informations et prestations publiques. Selon les répondant·e·s, des pistes spécifiques seraient à explorer.

L'actualité comme facteur rassembleur

L'arrivée importante de réfugié·e·s ukrainien·ne·s paraît cependant engendrer des réflexions dans plusieurs communes. Ces arrivées, dans des communes sans prestation, génèrent soudainement des défis auxquels les communes n'étaient pas préparées. Elles réagissent de manière très marginale, elles renforcent (sous forme de la mise à disposition d'un local par exemple) des associations de bénévoles puis se déresponsabilisent. En parallèle, les communes se rendent également compte que les informations dont ont besoin les familles de réfugié·e·s passent par d'autres canaux qui leur échappent et elles se reposent par conséquent sur la responsabilité du canton et de l'EVAM en matière d'accueil des réfugié·e·s.

La guerre en Ukraine et l'arrivée importante de réfugié·e·s ukrainien·ne·s a offert une opportunité à certaines communes d'enclencher des discussions à l'interne, mais aussi avec des communes voisines. L'accueil par des familles a engendré le démarrage de cours de français par exemple. Certain·e·s répondant·e·s reconnaissent qu'avec cette situation, leur municipalité sont plus intéressées à soutenir des projets ou des associations qu'auparavant.

3.3 Pistes éventuelles des communes Mini-PIC

Ce chapitre rapporte le résultat de nos entretiens avec les communes possédant un Mini-PIC. Le chapitre est construit de manière à mettre en avant quelques éléments que les communes Mini-PIC ont identifiés dans leur pratique de l'intégration et qui pourraient éventuellement servir de pistes pour les communes sans prestation. Si l'objectif principal des entretiens avec ces communes était d'identifier des enseignements éventuels pour des communes sans prestation d'intégration, ce chapitre porte aussi sur quelques éléments spécifiques des Mini-PIC.

Distinction artificielle du public cible : une nécessité de repenser l'intégration ?

Comme soulevé dans la partie précédente, certaines communes souhaiteraient voir l'intégration de manière plus transversale pour dépasser l'assimilation du terme intégration à la migration. Les réflexions de certaines communes Mini-PIC sont, en ce sens, particulièrement intéressantes.

Si l'objectif de la LEI est de réaliser l'égalité des chances pour tous les étrangers et étrangères, les communes Mini-PIC estiment qu'il vaudrait la peine de s'interroger sur le public de l'intégration. Si, à leurs niveaux, elles financent, par exemple, de manière indépendante des cours de français aussi pour des personnes au bénéfice de statut qui ne sont pas couverts par le PIC, elles pensent aussi que l'intégration devrait être envisagée d'une manière plus intersectionnelle et sous une dimension d'accès aux droits. Selon elles, « intersectionnaliser » l'intégration permettrait d'accéder à certaines communes plus réticentes, par exemple par type de population (jeune, âgée, genre, etc.) plutôt que par nationalité, et au travers d'organisations qui ne sont traditionnellement pas focalisées sur les questions d'intégration (Pro Senectute, Pro Familia, etc.), mais qui feraient émerger des besoins d'intégration spécifiques à ces populations. Un axe d'intégration devrait être ainsi assuré dans tous types de projets communaux.

Certaines communes Mini-PIC estiment malgré tout qu'il est important de distinguer le technique (prestations de service, langue, etc.) qui doit être destiné aux gens qui n'ont pas le moyen de le financer seul et la socialisation (vivre ensemble) qui devrait avoir comme objectif la population générale, y compris suisse. De plus, il paraît important à certaines communes Mini-PIC que les efforts des communes, souhaitant développer des prestations, ne soient pas construits sur une victimisation et sur un narratif de « l'aide », mais plutôt sur un accompagnement dans la réalisation des capacités déjà existantes.

Les politiques communales d'intégration comme un facteur de responsabilisation politique et administrative

Depuis le démarrage des Mini-PIC, l'engagement financier des communes a largement dépassé la contribution initiale de « 1 franc canton, 1 franc commune ». Les Mini-PIC ont engendré une dynamique qui a encouragé les communes à s'engager financièrement avec l'assurance d'une contribution cantonale qui a découlé, depuis, sur une augmentation de la contribution communale importante.

Il n'est pas possible d'ignorer que la professionnalisation, par les communes, des postes de délégué·e·s à l'intégration, a joué un rôle déterminant pour dépasser les enjeux limitant l'engagement communal. Cette professionnalisation dépendante elle-même d'une volonté communale, les communes Mini-PIC estiment que les points d'entrées du BCI vers les communes sans prestation devraient s'axer autour des questions liées à l'égalité des chances et l'équité, des narratifs que certain·e·s considéreraient potentiellement comme plus porteurs.

Le fait que les Mini-PIC ont permis de déclencher des leviers financiers au sein des communes en exigeant des contreparties à un financement cantonal est un avantage qui devrait, dans la mesure

du possible, être aussi actionné avec les communes sans prestation. Par exemple en encourageant la mutualisation (voir chapitre suivant) par un appui financier cantonal. Aussi, les politiques d'intégration communales et les Mini-PIC, signés par les autorités, permettent aux délégué-e-s à l'intégration de légitimer leur action auprès du reste de l'administration communale. Les services de contrôle des habitants, par exemple, sont responsabilisés et doivent guider les personnes étrangères avec qui elles ont des contacts vers des services qui peuvent les soutenir.

Une autonomie et une marge de manœuvre parfois limitées

Si plusieurs éléments sont soulevés par les communes Mini-PIC comme des facteurs qui pourraient inciter ou être actionnés pour encourager les communes sans prestation à s'engager, elles reconnaissent aussi plusieurs défis des Mini-PIC qu'il faudrait dans la mesure du possible éviter pour ne pas « décourager » certaines communes.

Il est parfois frustrant pour les communes Mini-PIC de travailler dans certaines thématiques et avec certains acteurs cantonaux de départements autres que celui de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS). En ce qui concerne les enjeux d'employabilité, les communes Mini-PIC notent qu'ils n'ont pas les entrées aux services de l'emploi ou les ORP par exemple et qu'il est difficile de faire venir les prestations au niveau des villes autres que Lausanne. Les accès aux écoles sont aussi fortement dépendants des volontés des celles-ci. L'autonomie des communes est par conséquent limitée.

Un reporting chronophage

Chargé de rendre des comptes à leur commune et au canton, les communes Mini-PIC évoquent aussi un reporting qui semble très chronophage pour les délégué-e-s. Même si les délégué-e-s reconnaissent l'importance d'assurer la bonne utilisation de fonds publics, les différents formulaires et les temporalités de reporting (financier, narratif, RH, etc.) variables pour parfois les mêmes projets occupent une grande partie du temps des délégué-e-s. Il semble parfois perçu que le nombre d'indicateurs pour lesquels des données doivent être rapportées soit trop élevé et que ceux-ci ne servent pas tant au pilotage des Mini-PIC qu'à une redevabilité envers le SEM. Les temporalités différentes entre le rythme Mini-PIC et le rythme municipal ajoutent de la complexité à l'exercice.

Ces besoins sont ensuite partiellement répercutés sur les partenaires de mise en œuvre dont les capacités dans le domaine sont variables. Les exigences de reporting peuvent parfois nécessiter des compétences manquantes dans certaines organisations et pour lesquelles des ressources destinées en théorie aux bénéficiaires doivent être mobilisées.

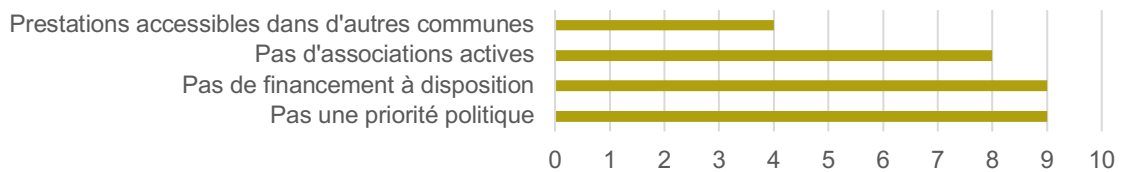
4. Axe mutualisation

Comme soulevé dans le chapitre précédent, plusieurs éléments semblent expliquer la volonté ou non de certaines communes de déployer des prestations d'intégration. Il est, par exemple, logique

que les communes avec peu d'étranger·ère·s ne voient pas de nécessité particulière à s'engager dans la thématique.

L'enquête montre cependant que pour les communes qui estiment que des prestations seraient pertinentes, si celles-ci ne sont pas dispensées dans la commune c'est en raison du fait de la disponibilité de prestations dans une commune autre que la leur ou en raison d'un manque de volonté politique (voir concept détaillé).

Raisons expliquant l'absence de prestations dans les communes qui les estimeraient pertinentes (n=16)

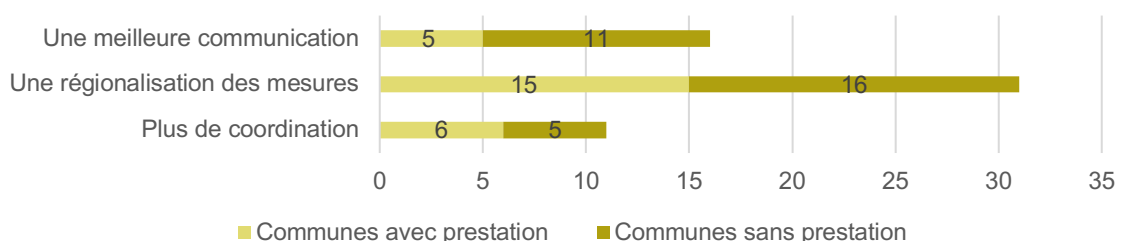


Comme vu dans le chapitre qui précède, ce manque de volonté politique découle soit d'une vision plus passive du rôle de la commune qui attend que les besoins leur soient rapportés par leurs habitant·e·s et leur population, d'une compréhension de l'intégration assimilée à la migration excluant de fait une population étrangère plus aisée qui serait intégrée par leur participation dans les activités de clubs ou associations locales.

La seconde question que le BCI souhaitait explorer dans le cahier des charges original portait sur le périmètre d'action à l'échelle communale. Elle visait à comprendre comment dans la gouvernance éclatée à trois niveaux de l'intégration les communes pouvaient trouver leur place. Les réponses obtenues par l'enquête à la question des attentes des communes vis-à-vis du canton ont permis d'identifier une piste éventuelle : celle de la mutualisation et de la régionalisation. L'axe mutualisation/régionalisation a été identifié comme une piste éventuelle pour dépasser les enjeux liés à la volonté politique ou le manque de financement et engendrer une solidarité des communes sur la question de l'intégration.

Aucun contact entre répondant·e·s communaux·les à l'intégration, mais un relai vers des prestations d'autres communes

Attentes des communes en ce qui concerne la relation canton - communes (n=127)



D'une manière générale, une grande majorité des répondant·e·s communaux·les — y compris pour les communes Mini-PIC — ne connaît pas les répondant·e·s communaux·les à l'intégration des communes voisines à la leur. Si toutes les communes connaissent et ont été en contact avec le BCI (comme le montre l'enquête avec près de 90 % de communes connaissant le BCI), les échanges/informations sont restés limités à l'axe vertical (canton — commune). Les communes reconnaissent que l'intégration n'est pas un enjeu discuté avec les communes voisines.

Les communes ne mettant pas en œuvre de prestation redirigent ainsi régulièrement leurs habitants vers des prestations dans d'autres communes — sans savoir si ces prestations sont financées par le canton ou par les communes. Les communes sont conscientes que les accès aux prestations sont rendus difficiles (transport dans certaines situations), mais les répondant·e·s ne font cependant pas d'effort particulier pour prendre contact avec la commune dans laquelle ils envoient leurs habitants. Lorsqu'une contribution financière existe, l'interaction entre les communes se limite à l'envoi d'une facture, sans autre réflexion stratégique.

Pourtant, les échanges entre communes sur des thématiques proches existent. La rencontre des préposés aux contrôles des habitants réunit un certain nombre de répondant·e·s à l'intégration, mais la thématique de l'intégration ne semble pas faire l'objet de discussion particulière. Dans une commune rencontrée, ce sont les directions des écoles du regroupement scolaire de plusieurs communes qui ont réuni pour la première fois les différents répondant·e·s à l'intégration — qui ne se connaissaient pas — autour d'enjeux liés aux élèves allophones.

La mutualisation comme levier de motivation

Les communes rencontrées sont unanimes quant au fait qu'une plus grande mutualisation, sous la forme d'une plus importante régionalisation des prestations, pourrait servir de levier majeur pour encourager les municipalités à débloquer des fonds et à s'engager dans la mise en œuvre de prestations d'intégration. Selon certain·e·s répondant·e·s, une régionalisation pourrait aussi être un élément de motivation pour les municipalités en termes d'image ; travailler avec d'autres communes pourrait montrer l'image d'une municipalité innovante ayant eu l'idée et la volonté de lancer de nouveaux projets.

L'enjeu coût - bénéfice est souvent le premier soulevé par les communes qui ne voient pas de besoins particuliers ou des besoins trop faibles pour justifier un investissement. Cette équation n'est, de leur point de vue, pas favorable, la demande leur paraissant trop basse, le financement serait trop élevé. Selon les répondant·e·s, une mutualisation aurait particulièrement du sens pour les municipalités qui sont dans cette situation. Les besoins cumulés de chaque commune pourraient justifier un investissement mutualisé et permettraient d'éviter de multiplier les prestations. Un déploiement de prestations avec plusieurs communes permettrait à chacune d'entre elles de débloquer des fonds plus faibles, et de tester les besoins et le désir de leurs populations à bénéficier de prestations d'intégration. Ce type de mutualisation permettrait de toucher un plus large public de bénéficiaires éventuels.

Aussi, un rayonnement régional permettrait également aux répondant·e·s d'allouer leur temps sans devoir se surcharger et dans la limite du petit pourcentage actuel qu'ils peuvent consacrer à l'intégration. Ce démarrage « en douceur » permettrait aussi à certain·e·s répondant·e·s — qui ont une volonté de lancer une stratégie communale — d'enclencher des discussions, au sein des municipalités ou des administrations communales, en direction d'une politique communale d'intégration.

Le format et le niveau pour une mutualisation

La majorité des répondant·e·s rencontrés évoque leur désir d'apprendre et de s'inspirer d'autres communes, mais au-delà du levier que la mutualisation pourrait jouer, les opinions varient quant au format que celle-ci devrait prendre. Aucun·e· répondant·e ne pense que l'espace administratif de district par exemple, soit adapté, à la fois en raison des enjeux de taille, mais aussi pour des questions administratives et de répartition des compétences. Plusieurs formes de modalité de collaboration intercommunale existent déjà, et certain.es répondant·e·s, plus réticent·e·s, s'inquiètent d'un mille-feuille compliqué à gérer.

Certain·e·s répondant·e·s souhaiteraient, par exemple, que les communes Mini-PIC qui déploient des mesures prennent contact et informent proactivement les communes voisines sur ce qu'elles font, sous la forme, par exemple d'invitation à des séances communes. D'autres répondant·e·s pensent que la mutualisation devrait se faire autour de communes de tailles moyennes qui pourraient jouer le rôle de pôles et qui se partageraient un tissu associatif par exemple. Pour d'autres, la mutualisation devrait se faire de manière très localisée entre deux à trois communes sur des projets-pilotes dans le cadre d'échange de prestations avant d'éventuellement pouvoir se mettre à l'échelle.

Pour un certain nombre des interlocuteur·rice·s rencontrés, il est essentiel d'assurer que la mutualisation produise de nouveaux moyens financiers, l'enjeu du manque de ressources étant souvent évoqué pour expliquer l'absence de prestation. Si l'échange de pratique est important, cette mutualisation ne doit pas uniquement servir à informer sur l'existant et à servir de plateforme d'information. Il est important que cette mutualisation soit accompagnée de buts et d'objectifs précis qui auraient préalablement été identifiés par le BCI.

En ce sens, le rôle que les communes qui possèdent déjà des politiques communales d'intégration et qui mettent en œuvre des prestations devraient jouer dans une mutualisation doit être clair. Par exemple, les répondant·e·s Mini-PIC ne souhaitent pas avoir une charge supplémentaire qui dépasserait leur mission. Un équilibre doit être trouvé pour que les communes sans prestation puissent bénéficier de l'expérience et puissent apprendre des communes avec prestations sans que cela soit considéré comme une responsabilité ou une charge supplémentaire pour ces dernières. Car, à ce stade, la plupart des communes Mini-PIC ne semblent pas se soucier du fait que des habitants d'autres communes bénéficient de leurs prestations. Pour elles, si des places sont disponibles, il n'existe pas de raison d'empêcher l'accès aux habitant·e·s d'autres communes. Il n'en demeure pas moins qu'il arrive que certaines municipalités notent un manque de solidarité de la part des communes bénéficiant de ces places.

Ainsi, pour les communes Mini-PIC, à ce stade, une mutualisation n'aurait pas d'avantage particulier, elles semblent rarement avoir « besoin » des autres communes, même si elles apprécieraient qu'elles mettent aussi en œuvre ou qu'elles financent des prestations. Elles évoquent cependant leur ouverture à participer à ce type d'échanges, conscientes de leur « privilège » de délégué·e à l'intégration. Elles souhaitent cependant que le BCI soit porteur de ce format. Elles estiment que ce n'est pas leur rôle d'aller rencontrer des communes voisines, mais aussi en raison du fait que les répondant·e·s communales sont à un niveau différent (parfois politique parfois administratif) du leur.

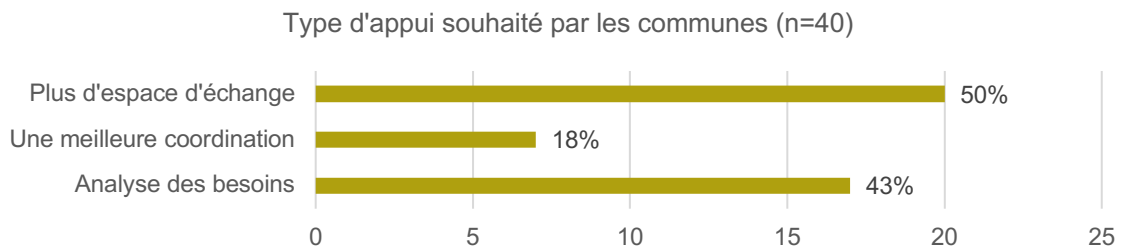
Le rôle central du BCI dans une mutualisation

Quel que soit le format de la mutualisation, toutes les communes souhaiteraient voir le BCI impliqué, soit en tant que porteur de la mutualisation soit en tant que facilitateur. Naturellement, les répondant·e·s pensent aux antennes régionales pour se charger de cette mission, car le lien avec certain·e·s répondant·e·s est déjà fait, mais aussi pour éviter aussi que la mutualisation repose sur certain·e·s répondant·e·s ou individu en particulier et qu'elle devienne une chasse gardée de certaines communes.

Une mutualisation pourrait aussi renforcer le rôle des antennes régionales du BCI. En effet, les communes sans prestation notent toutes avoir eu des contacts avec celles-ci, mais elles expriment avoir eu l'impression que les échanges n'étaient pas toujours suffisamment concrets en termes d'exemple de prestations par exemple. Les communes auraient apprécié la présence dans ces échanges de communes ayant développé des projets et des explications autour du soutien apporté par le BCI dans ces processus.

D'une manière générale, les communes souhaitent plus d'espace d'échanges et de partage avec des communes qui leur sont similaires (profil de la population étrangère, tissu économique ou scolaire, etc.) et qui ont déployé des prestations d'intégration. De leur point de vue, cela permettrait de les inspirer, de générer des idées, mais aussi de comprendre les enjeux stratégiques auxquels les communes sont confrontées.

Les communes sans prestations, mais qui les estimeraient pourtant pertinentes, se sentent parfois un peu démunies face à l'ampleur de la tâche et notamment en raison du fait que les répondant·e·s ne se sentent pas expert·e·s de la thématique. Les espaces actuels d'échange entre délégué·e·s à l'intégration ne leur sont pas accessibles et les espaces existants, par exemple les Assises vaudoises de l'immigration, ne leur paraissent pas suffisamment concrètes et trop éloignées de la réalité des défis auxquels ils sont confrontés à un niveau plus micro (comment organiser une petite soirée d'information ou comment organiser un marché multiculturel par exemple). L'enquête illustre aussi cette situation avec 40 communes évoquant souhaiter un appui supplémentaire du BCI, en particulier dans les domaines de l'analyse des besoins et de la mise en place d'espaces d'échange.



5. Conclusion et recommandations

L'objectif du mandat était d'explorer, dans le système de gouvernance actuel, la manière dont le BCI peut encourager des communes, sans prestation d'intégration et pour lesquelles elles perçoivent un certain besoin, à mettre en place une politique communale d'intégration. Ce dernier chapitre offre, sous la forme d'une conclusion et de recommandations, quelques pistes de réflexion que le BCI pourrait explorer et tester.

Les enjeux liés à la politique d'intégration du canton de Vaud sont divers. Dans un premier temps, la disparité des services cantonaux et communaux et de leurs prestations pose des questions d'équité. Cet enjeu n'est pas spécifique à l'intégration, mais dans certaines communes les populations étrangères bénéficient de prestations qui encouragent et facilitent l'intégration sans qu'elles aient besoin de les demander, alors que dans d'autres il est attendu de ces populations qu'elles en fassent la demande, alors même qu'elles ne connaissent pas nécessairement les interlocuteurs communaux adaptés. Dans un second temps, les communes ont souvent une compréhension limitée de ce qu'est l'intégration qu'elles réduisent à l'apprentissage du français. De plus, certaines communes bénéficient d'informations que les autres n'ont pas, au travers de séances de coordination par exemple, qui engendrent un système à deux vitesses qui ne saurait satisfaire le BCI dans son objectif d'amélioration de l'attractivité du développement d'une politique communale d'intégration.

Dans cet environnement complexe, face au manque de volonté de certaines municipalités qui ne voient pas de besoins particuliers, une réponse simple n'existe pas. Cependant, comme l'expérience des communes Mini-PIC a pu le montrer, une contribution cantonale et des exigences qui y seraient rattachées, peut servir à légitimer, vis-à-vis de leur municipalité, des répondant·e·s communales qui estiment que des besoins existent. Le défi principal réside ainsi dans l'identification de ces personnes-ressources clés qui montrent une ouverture pour le démarrage de petits projets concrets.

Pour ces communes, la participation à des espaces d'échanges est essentielle. Ceux-ci devraient, dans la mesure du possible, dépasser les logiques régionales des antennes du BCI. Ils devraient permettre aux communes de développer des idées et des projets en s'inspirant, par exemple, de communes similaires aux leurs. Ces échanges devraient être le plus concrets possible et offrir des outils pratiques aux communes qui ne savent pas par où commencer. Parallèlement, les communes montrant une volonté et se situant proche géographiquement de communes Mini-PIC

devraient pouvoir bénéficier d'échanges facilités par le BCI, pour comprendre si une contribution ou si des besoins spécifiques ont été identifiés par les communes Mini-PIC, ou pour leur permettre d'envisager une mutualisation.

Pour les communes qui ne voient pas de besoins particuliers, mais pour lesquelles le BCI en identifie pourtant, le défi est encore plus important pour le canton. Chez celles-ci, un accompagnement dans une analyse des besoins par exemple pourrait être envisagé. Ces communes ne semblent pas complètement fermées, mais font face au défi de comprendre les besoins et de donner la parole à leur population étrangère. Leurs interrogations autour de la crainte de provoquer des besoins plutôt que de laisser les choses se constituer elles-mêmes doivent être entendues en offrant éventuellement un modèle de mutualisation des ressources dès les premières prises de contact.

En ce sens, la piste de la mutualisation et de la régionalisation semble prometteuse (quel que soit le type de commune), même s'il s'agit de ne pas surestimer son potentiel, celle-ci n'est pas simple à établir dans d'autres thématiques de collaboration communale, et que de nombreuses questions demeurent : celle de l'échelle (région, district, agglomération) ou du rôle du BCI. Le format requiert très probablement de la flexibilité pour s'adapter aux réalités des communes. Des pistes existent : le modèle de l'Ouest lausannois qui réunit les municipaux des affaires sociales ou qui voit des communes travailler ensemble sur des projets spécifiques ou celui de la Vallée-de-Joux par exemple. La mutualisation financière devra aussi être un objectif explicite d'une régionalisation. Il a été évoqué que plusieurs postes de délégué·e·s à l'intégration sont créés dans certaines communes (notre enquête recense 11 postes de délégué·e — incluant les 4 Mini-PIC parmi les 127 répondant·e·s) avec un petit pourcentage et sans réel budget attribué. Une mutualisation régionale autour de ces répondants pourrait aussi être une option envisagée. Si la LIEPR requiert un·e répondant·e par commune, peut-être est-il envisageable d'encourager ou de faciliter la présence de répondant·e·s régional·e·s qui occuperait cette fonction pour plusieurs communes mutualisées.

Si un modèle de soutien de facilitation et financier devait être identifié, cette mutualisation devra cependant éviter certains écueils auxquels le modèle de collaboration Mini-PIC est confronté. Un rythme des processus de reporting plus raisonnable et des cadres logiques simplifiés permettraient aux communes de focaliser l'utilisation de leur temps sur le déploiement de prestations tout en évitant de répercuter les exigences de reporting sur les partenaires de mise en œuvre. Un modèle de collaboration selon les principes du *Human Learning System*² pourrait être intéressant, en parallèle à une négociation avec le SEM sur des principes de reporting tenant davantage compte de la complexité du contexte.

² Voir : <https://www.humanlearning.systems>

L'approche Human Learning System constitue une alternative à l'approche de la nouvelle gestion publique fondée sur une gestion basée sur les résultats. Elle tient compte de la complexité du monde réel et permet de travailler efficacement dans cette complexité. Elle est particulièrement pertinente pour les projets d'action sociale qui vise à répondre à la diversité des forces et des besoins des individus.

Finalement, la tendance à repenser ce que signifie l'intégration en termes de public cible qui est encouragé par une partie des Mini-PIC pourrait aussi être particulièrement inspirante pour les communes sans prestation et qui voient les enjeux d'intégration de manière plus transversale. Cette réflexion s'inscrit aussi dans la réalisation que l'intégration ne peut être pensée en silo, mais comme partie d'un environnement social plus complexe. Les communes sont conscientes que le PIC découle d'une politique fédérale menée par SEM, et que celle-ci cible l'intégration des étrangers. Il pourrait cependant être imaginable que le BCI puisse par exemple inscrire son soutien à certaines communes dans des aspects spécifiques de politiques d'inclusivité plus larges et qui toucheraient un public plus diversifié.

En ce sens, le fait que le canton et les communes sont confrontés à une actualité difficile ouvre éventuellement de nouvelles portes. L'arrivée de réfugié·e·s ukrainien·ne·s a déclenché une vague de solidarité importante de la part de la population vaudoise. Dans ce contexte, nombre de communes se sont senties dépassées et se sont déresponsabilisées en redirigeant vers le canton ou en soutenant des associations de bénévoles qui finiront par s'essouffler en donnant le sentiment que les besoins n'existent plus. Un certain nombre de communes ont cependant réalisé qu'elles doivent elles aussi offrir des réponses localisées qui dépassent la mise à disposition d'un logement. Le BCI pourrait bénéficier de cette situation pour en identifier quelques-unes et enclencher des conversations autour de politiques communales d'intégration.

5.1 Recommandations

Ce dernier chapitre propose quelques recommandations concrètes au BCI pour tester la volonté des communes à en faire plus autour d'un principe de mutualisation.

R1. Soutenir les communes intéressées dans la réalisation d'analyses de besoin

L'équation coût-bénéfice de la mise en place de prestation n'est, du point de vue de certaines communes, pas toujours positif. De plus, elles considèrent aussi qu'en l'absence de demandes les besoins n'existent pas. Pourtant elles évoquent être plutôt dans l'inconnu en ce qui concerne leur population étrangère et reconnaissent que des tranches de leur population (plus âgée) qu'elles pensaient être intégrées font face à de nouveaux défis. Dans ce contexte, elles apprécieraient avoir plus d'informations.

Il serait souhaitable de soutenir les communes, sans prestation, mais qui considèrent qu'elles pourraient être pertinentes, dans la réalisation d'analyses des besoins. Le BCI pourrait offrir un accompagnement méthodologique dans la réalisation d'études/sondages qui cibleraient la population étrangère des communes pour aider les communes à identifier les prestations adaptées en fonction de la structure de la population. Pour les nouveaux·lles répondant·e·s, de courtes listes de contrôle (checklist) pourraient être développées pour leur permettre de réaliser une analyse rapide de la situation de leur commune en matière d'intégration.

R2. Établir des espaces d'échanges différents

Toutes les communes rencontrées et une partie de celles sondées évoquent des besoins en termes d'échanges. Les prises de contact et les échanges réalisés par le BCI et qui ont été évoqués par les communes rencontrées se limitent souvent à des réunions régionales de plusieurs répondant·e·s communaux·les à l'intégration. Les communes, souvent en manque d'idées, souhaiteraient pouvoir s'inspirer de communes avec des caractéristiques similaires aux leurs (caractéristiques sociodémographiques, type de population, pyramide des âges, etc.) qui auraient déployé des prestations d'intégration. Un accès à deux vitesses à la connaissance semble se mettre en place entre répondant·e·s et délégué·e·s au statut officiel et il devrait être, si possible, réduit.

Pour réduire la différence de connaissances entre délégué·e·s à l'intégration et répondant·e·s, il paraît opportun de créer des espaces d'échanges et des communautés de pratique dépassant les régions des antennes BCI et réunissant plutôt des communes du canton qui, là aussi, auraient des caractéristiques similaires, autour d'exemples concrets de mise en œuvre de projets. Ces échanges pourraient permettre de générer des idées qui pourraient paraître plus réalistes en termes de point de départ. Il serait intéressant d'intégrer dans certains de ces échanges des communes Mini-PIC plus expérimentées.

De plus, si le BCI collabore et échange régulièrement avec le pôle « communes » du SPOP et avec la division naturalisation pour les questions liées à la thématique de l'intégration, un renforcement des relations avec l'Association vaudoise du contrôle des habitants pour cibler les répondant·e·s qui occupent des positions de ce type dans les communes pourrait en ce sens être pertinent, puisqu'ils et elles occupent des positions proches du « terrain ».

R3. Identifier les répondant·e·s communaux·les clés

Lors des échanges avec l'équipe d'évaluation, la plupart des répondant·e·s — même ceux qui n'estimaient pas que leurs communes avaient de besoin particulier — ont montré une ouverture à mieux comprendre le système de l'intégration, mais aussi à étudier les besoins éventuels des habitant·e·s de leur commune. Les échanges avec les Mini-PIC ont montré l'importance des relations interpersonnelles, ainsi que de la personnalité et du rôle occupé par les individus qui ont pu porter le sujet de l'intégration au sein de leur commune.

S'il n'est pas réaliste de vouloir convaincre toutes les communes, il serait stratégique de focaliser l'appui du BCI sur les répondant·e·s ou les communes qui montrent une forme d'intérêt pour la thématique. Pour ce faire, il s'agira d'identifier les tendances (par exemple : légère ouverture, fermeture complète, ouverture, mais limitations politiques, etc.) de chaque commune, par un sondage simple destiné aux répondant·e·s. Parallèlement, il s'agira de développer une communication spécifique et adaptée au type de répondant·e (syndic municipal·e, employé·e de l'administration, etc.) pour les communes où le BCI a identifié des besoins, mais qu'aucun intérêt des communes n'est communiqué. Si cette focalisation ne résoudra pas les enjeux d'équité vis-à-vis des populations étrangères, elle permettrait d'enclencher des dynamiques autour des communes phares.

R4. Élaborer des modalités de mutualisation

La piste de la mutualisation semble prometteuse et particulièrement opportune pour encourager les communes à faire le premier pas dans la direction d'une politique d'intégration communale. À ce stade, cependant, les modalités de financement actuelles offertes par le BCI ne semblent pas nécessairement adaptées à une mutualisation des ressources communales. De plus, un accompagnement des communes paraît nécessaire dans le développement d'un concept plus précis des formats et des rôles dans une mutualisation.

Il est ainsi recommandé d'étudier les différentes modalités de mutualisation en termes de format et de rôle. Le BCI pourrait pour se faire s'inspirer des exemples déjà fonctionnels de mutualisation pour en comprendre les déterminants, les difficultés et les forces. De premiers essais pourraient éventuellement être développés avec des communes ayant montré un intérêt dans cette étude. Une certaine flexibilité devra être gardée, et différentes modalités de mutualisation imaginées pour s'adapter aux besoins et réalités spécifiques. Il paraît aussi essentiel que le BCI clarifie son rôle dans cette mutualisation et si une modalité de contribution financière spécifique pourrait être développée pour soutenir ce type de format.

R5. Explorer les possibilités de décloisonner l'intégration

Plusieurs communes ont fait référence à une volonté d'inclure l'intégration des étrangers de manière transversale dans des politiques communales thématiques dont ce ne serait pas l'objet direct. Les enjeux d'accès aux droits et aux prestations publiques et d'intersectionnalité ont aussi été plusieurs fois soulevés par nos interlocuteur·rice·s pour, éventuellement, inscrire l'intégration dans des concepts qui pourraient être convaincants pour certaines communes.

Le BCI devrait explorer les possibilités de décloisonner l'intégration et d'intégrer des éléments de celle-ci de façon indirecte dans d'autres politiques communales, sans pour autant ignorer sa mission principale. Une entrée de cette manière pourrait permettre aux répondant·e·s de démarrer des conversations avec leur municipalité. Un travail de ce type pourrait être réalisé par l'élaboration de fiches thématiques qui adresseraient les enjeux spécifiques de l'intégration auxquelles les communes devraient faire attention dans l'élaboration de politiques couvrant d'autres thématiques (développement économique, durabilité, culture, sport, etc.). Aussi, l'appel à projet, par exemple, pourrait être adapté pour financer des projets plus transversaux.

R6. Renforcer les antennes régionales du BCI

Les antennes régionales du BCI sont bien établies et connues des différentes communes du canton. Leur force repose sur un contact rapproché avec les répondant·e·s. Elles font cependant mention de ressources limitées et d'un travail d'appui aux communes très intensif. Plusieurs des recommandations formulées précédemment ne sauraient être mises en œuvre sans une présence accrue « sur le terrain » du BCI.

En ce sens, nous estimons que les antennes régionales du BCI devraient être renforcées en termes de ressources humaines pour leur permettre d'élargir leur appui aux communes et d'assurer de pouvoir répondre aux besoins importants auxquels les antennes font face.

Annexe 1 : Liste des interlocuteur·rice·s rencontré·e·s

Blanc Katia, Yverdon-les-bains, Déléguée à l'intégration

Burkhardt Matthieu, Le Mont-sur-Lausanne, Chef de service, Service communal de la population, Répondant communal à l'intégration

Cruchon Olivier, Caritas Vaud, Chef du secteur Action sociale

Fernandez Amaranta, Vevey, Déléguée à l'intégration

Gueye-Ggirardet Anne, La Sarraz, Municipale, Répondante communale à l'intégration

Habegger Laurence, Leysin, Municipale, Répondante communale à l'intégration

Isemi Bashkim, Lausanne, Délégué à l'intégration

Kajtazi Migjen, BCI, Antenne Régionale

Lamon Pellaton Ginette, Crans, Préposée Contrôle des habitants, Répondante communale à l'intégration

Laroche-Neji Sarah, BCI, Antenne Régionale

Mosquera Charlotte, CSIR, Responsable succursale de Montreux

Piazzini Christiane, Nyon, Déléguée à l'intégration

Richard Marie-France, EVAM, Pôle interface, Coordinatrice région de la Côte

Sottas Marie, BCI, Antenne Régionale

Tharin Joëlle, Renens, Déléguée à l'intégration

Weidmann Yenny Chantal, Savigny, Syndique, Répondante communale à l'intégration

Évaluation du rôle des communes dans le cadre du dispositif d'intégration

Concept détaillé — version finale

23 mai 2022

Nicolas Vetterli

Gaspard Ostrowski

1. Mandat

1.1. Contexte

Dans le canton de Vaud, le Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI), désigné comme le partenaire du SEM dans le cadre des PIC, est chargé de mettre en œuvre la politique d'intégration cantonale. Il pilote, fixe le cadre général et les grandes orientations de la politique d'intégration dans le canton et gère l'enveloppe financière. Les communes, quant à elles, sont associées à la politique d'intégration et de prévention du racisme, au sens de la Loi vaudoise sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR). Elles offrent des prestations d'intégration et, dans certains cas, disposent de politiques communales globales. Elles doivent, par ailleurs, désigner un répondant en charge des questions relatives à ces thématiques.

La volonté des communes de mettre en œuvre des activités/projets d'intégration est variable, aussi, le type d'activités et de projets déployé varie fortement selon les communes. Les relations entre les communes et le BCI sont, par conséquent, très hétérogènes, et le mode – ou l'existence – d'une collaboration dépend de différents facteurs, notamment, la taille des communes, la population vivant sur celles-ci, ou encore l'engagement des autorités publiques.

Si les communes de Lausanne, Nyon, Renens, Vevey et Yverdon-les-Bains possèdent des politiques communales d'intégration, des délégué.e.s à l'intégration, et des Mini-PIC, d'autres communes travaillent uniquement avec des répondant.e.s communaux.ales chargé.e.s de collaborer avec le BCI. Pour les communes ne disposant pas de Mini-PIC, le BCI peut par exemple financer des prestations/projets spécifiques par le biais de conventions de subventionnement ou d'appels à projets.

Aujourd'hui, le BCI souhaite analyser ses principes de coopération avec les communes. Avant le déploiement du PIC3 qui couvrira la période 2024 – 2027, le BCI souhaite évaluer ses modèles de collaboration avec les communes du canton ainsi que leur rôle, ni l'outil Mini-PIC, les conventions de subventionnement ou le dispositif d'antennes régionales n'ayant, jusqu'à présent, fait l'objet d'une analyse externe.

2. Clarification de l'objet à l'étude

Deux questions évaluatives avaient été identifiées par le BCI dans le cahier des charges à l'origine du mandat. Il était envisagé en particulier de s'intéresser 1) au périmètre d'action à l'échelle communale, et 2) à l'attractivité et la valorisation d'une politique locale d'intégration. La méthodologie prévoyait cependant que les sous-objectifs précis ainsi que les questions de recherche de l'analyse soient clarifiés dans la partie exploratoire de l'évaluation sous forme d'une co-construction.

Dans ce cadre, evaluanda a réalisé une séance de lancement avec le BCI, des entretiens exploratoires avec l'EVAM, le CSRI, les antennes régionales du BCI et Caritas Vaud, ainsi qu'adressé une enquête à tous les répondant.e.s communa.ux.les à l'intégration. Cette phase de co-construction a permis d'identifier plusieurs éléments qui nous paraissent particulièrement intéressants pour la suite de l'évaluation. Quelques éléments tirés des entretiens et de l'enquête sont présentés ci-dessous. Ils sont suivis des questions d'évaluation qu'evaluanda suggère d'approfondir lors des entretiens qui seront réalisés avec une sélection de communes du canton.

2.1 Entretiens d'approfondissement

Dans l'optique d'une co-construction de l'objet de l'étude, evaluanda a réalisé quatre entretiens exploratoires qui avaient pour objectif de broser le portrait de l'intégration dans le canton de Vaud, de comprendre la gouvernance de l'intégration, et d'identifier les défis actuels du système de coopération canton – communes en ce qui concerne la politique d'intégration vaudoise.

Les interlocuteur.trice.s rencontrés lors des entretiens d'approfondissement ont soulevé plusieurs éléments liés au maque de stabilité et de volonté de certaines communes, au contenu des prestations d'intégration et à la coordination entre les acteurs. Ces différents éléments sont repris plus en détail ci-dessous. Différents chapitres présentent brièvement les enseignements principaux sous forme d'observations et d'hypothèses.

BCI comme moteur de l'intégration

- L'offre d'intégration dépend principalement du BCI et des organisations de la société civile, les communes s'impliquent souvent avec retard.
- Les petites communes, sans spécialiste de l'intégration, ne pilotent pour la majorité par grand-chose, les organisations de la société civile mettent en œuvre des activités et attendent surtout que les communes en fassent la promotion.
- Les attentes des communes sans spécialiste de l'intégration semblent élevées vis-à-vis du BCI : médiation sur des projets intercommunaux, coordination, appui à la création de politiques d'intégration communales, établissement de CSSI, suivi et proposition de projets.
- Répondre à ces attentes détourne parfois de leur responsabilité les communes qui ne sont plus porteuses des processus.
- Les communes avec des interlocuteurs spécialistes (Mini-PIC par exemple), exercent un pilotage plus régulier et fréquent, même si les idées de projets continueraient principalement de provenir de la société civile, pour laquelle, l'interlocuteur principal reste le BCI.
- L'institutionnalisation de l'intégration génère un besoin en personnel important et les communes mieux loties, financièrement et institutionnellement, font plus de manière indépendante.

Manque de stabilité et volonté variable des communes

- Plusieurs facteurs semblent influencer la volonté des communes de s'engager sur les questions d'intégration : la taille de la commune, le nombre d'étrangers, les ressources à disposition, la volonté politique ou les changements législatifs.
- Par conséquent, la volonté variable des communes engendre des prestations différentes en termes de quantité et qualité. Vis-à-vis des étrangers résidant dans ces communes, des enjeux liés à l'égalité et l'équité pourraient poser des problèmes.
- Généralement, l'intégration ne fait pas l'objet d'un travail stable. Les communes changent régulièrement de personnel responsable – souvent nommé par défaut – et dans un tel environnement, assurer la continuité est particulièrement difficile et requière des compétences spécifiques.
- Dans les communes d'une certaine taille critique et où des besoins sont ressentis ou exprimés, le manque d'interlocuteur spécialiste ainsi que le manque de volonté questionnent.
- Les visions d'accueil et d'intégration à long-terme manquent et tant qu'il n'existe pas de problème majeur, les communes ne sont pas encouragées à mettre des prestations particulières en œuvre.
- Un certain nombre de communes montrant une volonté plus importante ont mis en place des délégué.e.s à l'intégration sans pour autant pouvoir établir des Mini-PIC avec le BCI. La question du type de relation qu'elles souhaitent à l'avenir développer avec le BCI est importante.

Prestations peu diversifiées et contributions communales limitées

- Un sentiment général prédomine, le périmètre d'action des communes est limité et il n'existe pas de réel engouement de leur part.
- Selon nos interlocuteur.trice.s, elles devraient jouer un rôle plus important que ce qu'elles font. Les prestations sont trop légères et se limitent souvent à des cours de français.
- Ce type de prestation ne suffit pas, mais peu de commune en bénéficiant n'anticipent les besoins futurs.
- Il est attendu de la société civile de faire remonter et d'anticiper les besoins, mais aussi de proposer des prestations.
- Les contributions communales se limitent souvent à la mise à disposition de locaux, la difficulté majeure est de dégager les moyens financiers.
- La société civile assure ainsi souvent la couverture d'une partie des coûts dans le cas où les communes ne pourraient débloquer des fonds.

Coordination à améliorer

- Le fait que certaines communes financent des prestations qui ne sont destinées qu'à leurs habitants, craignant de payer pour d'autres, illustrent le défi de la coopération et de la coordination auxquels l'intégration est confrontée.

- Ce défi existe tant entre les communes et le canton, qu'entre les communes ainsi qu'avec les autres acteurs actifs sur les questions d'intégration.
- La société civile considère parfois être un tampon entre les communes et le canton et qu'une charge importante de communication entre les deux niveaux administratifs leur est déléguée en raison de leur connaissance des thématiques, processus et fonctionnement du système d'intégration.
- La mutualisation/régionalisation des moyens des communes est évoquée comme piste de solution à la crainte que certaines communes auraient de développer une offre qui attirerait des personnes qui n'habitent pas sur la commune.
- Cette mutualisation permettrait aux communes qui se considèrent trop petites pour jouer un rôle de manière indépendante de s'investir sous la forme de projets intercommunaux permettant ainsi de mutualiser les ressources.
- Pour beaucoup de communes, la gouvernance de l'intégration est particulièrement compliquée à comprendre. La diversité des statuts – parfois mal compris – des personnes étrangères résidant dans les communes ajoute un défi pour les communes quant à quels acteurs inclure et contacter.
- Les objectifs d'intégration fixés au niveau fédéral peuvent parfois paraître en décalage avec la compréhension qu'ont les communes de l'intégration à leur niveau, ce d'autant plus que la thématique peut être clivante et que certaines communes n'apprécient pas de recevoir des instructions du canton.
- Un travail continu de sensibilisation semble nécessaire pour les communes les moins professionnalisées.

Intégration difficile des associations d'étranger.ère.s

- Les associations d'étranger.ère.s sont particulièrement difficiles à intégrer au sein des enceintes communales.
- Les acteurs associatifs ne semblent pas toujours suffisamment impliqués, alors qu'ils pourraient être parties-prenantes des prestations plutôt qu'être uniquement considérés comme utilisateurs.
- Un des défis réside dans la difficulté de répertorier les associations, de les connaître mais aussi d'éviter qu'elle ne se forme que pour déposer une demande de projet.

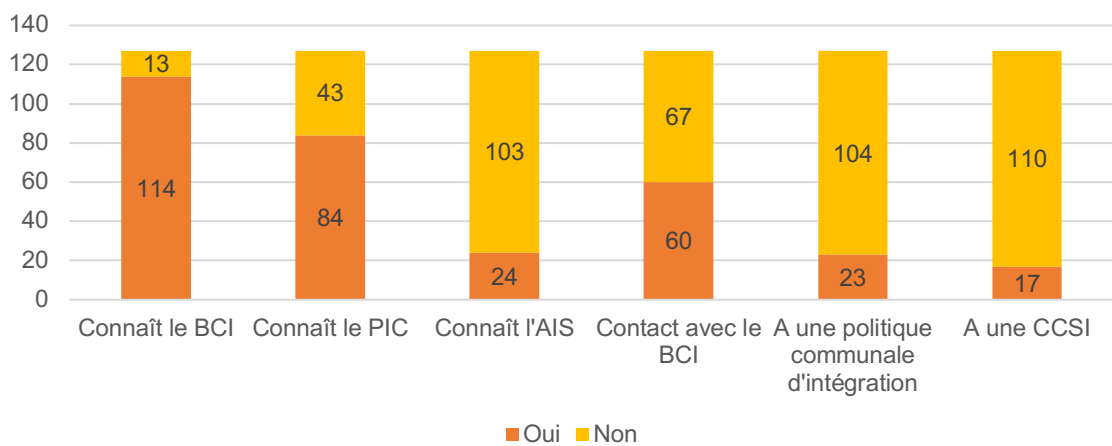
2.2 Résultats de l'enquête

L'enquête, adressée aux 290 répondant.e.s communa.ux.les, a vu 127 communes (43%) y répondre. 12 communes (80%) de plus de 10'000 habitants sur les 15 que comprend le canton de Vaud ont répondu. Ce bon taux de réponse diminue quelque peu pour les communes avec une plus petite population : 8 communes (42%) avec une population comprise en 5'000 et 9'999 habitants ont répondu, 47 communes (45%) comprenant une population de 1'000 à 4'999 habitants ont participé. Le taux de réponses plus faible pour les communes de moins de 1'000 habitants (37%) s'explique par le fait que l'enjeu d'intégration ne sont probablement pas prioritaire.

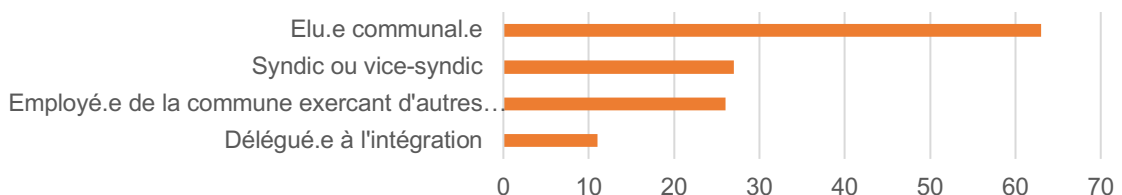
L'enquête ayant été développée sur la base des entretiens exploratoires, une première analyse des données collectées permet de quantifier une partie éléments ressortis évoqués par notre interlocuteur.trice.s. Quelques résultats de l'enquête, présentés ci-dessous, offrent des pistes qu'il s'agira d'approfondir lors des entretiens avec les communes sélectionnées pour la suite du mandat.

Profils des communes répondantes

Le profil des communes répondantes montre d'importantes variations. Peu de communes possèdent une commission communale suisses-étrangers (CCSI) ou une politique communale d'intégration. Cependant, une grande majorité des communes connaît le BCI et le PIC. En revanche, l'Agenda Intégration Suisse n'est quant à lui que très peu connu par les communes répondantes.



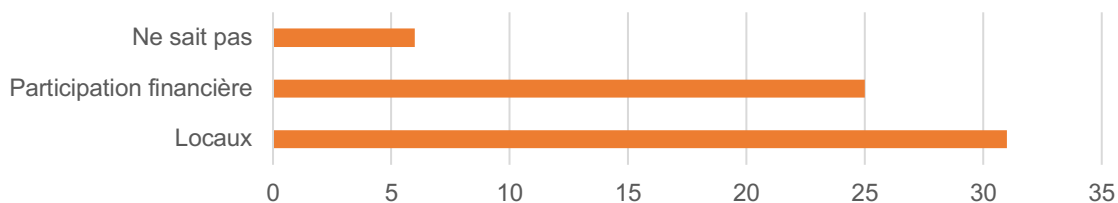
En ce qui concerne le rôle des répondant.e.s communales, les résultats se déclinent ainsi :



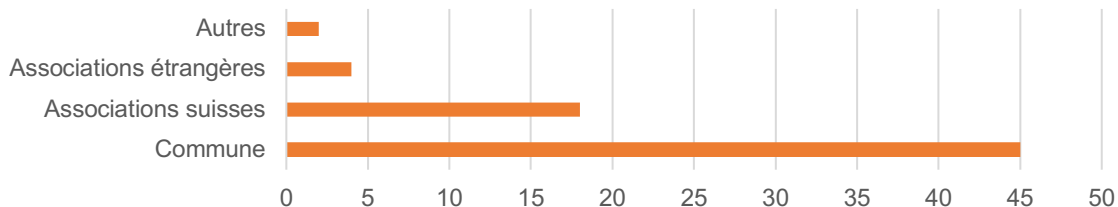
Les communes avec un.e délégué.e à l'intégration (11) sont en majorité urbaines ou péri-urbaines à l'exception de deux communes rurales. Aussi, à l'exception de trois communes, toutes ont plus de 10% d'étrangers.

Profil et attentes des communes qui mettent œuvre des prestations d'intégration (n=48)

Parmi les 127 communes répondantes, 48 mettent en œuvre des prestations d'intégration. De manière quelque peu étonnante, 16 n'ont jamais été en contact avec le BCI et 32 ne bénéficient pas de financement du BCI ou ne savent pas si les prestations sont soutenues financièrement par le BCI. La contribution des communes aux prestations se décline ainsi :

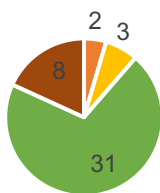


Les acteurs qui mettent en œuvres les prestations sont principalement les communes elles-mêmes :



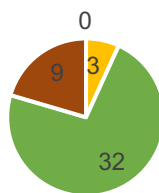
En ce qui concerne la satisfaction des communes vis-à-vis du BCI, les communes sont, à quelques exceptions près, satisfaites ou très satisfaites de la qualité du suivi, de la nature ainsi que de la fréquence des échanges. L'enquête ne permet pas de déterminer les raisons qui expliquent les réponses des communes insatisfaites ou très insatisfaites.

Qualité du suivi par le BCI



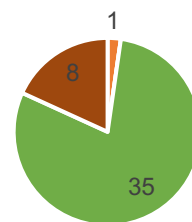
- Très insatisfaisant
- Insatisfaisant
- Satisfaisant
- Très satisfaisant

Fréquence des échanges



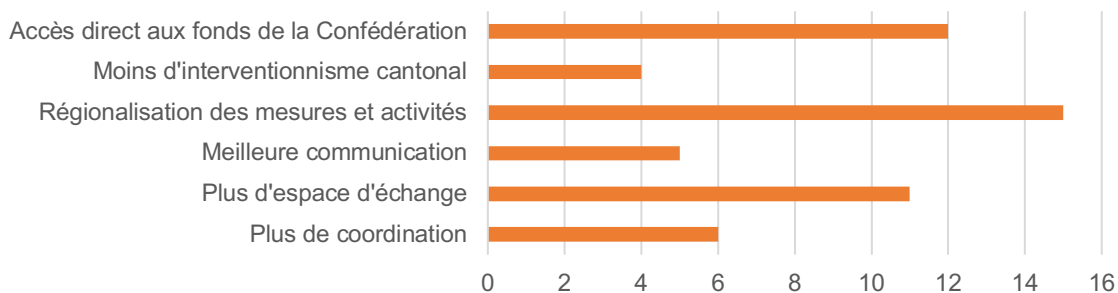
- Très insatisfaisante
- Insatisfaisante
- Satisfaisante
- Très satisfaisante

Nature des échanges



- Très insatisfait
- Satisfait
- Très satisfait

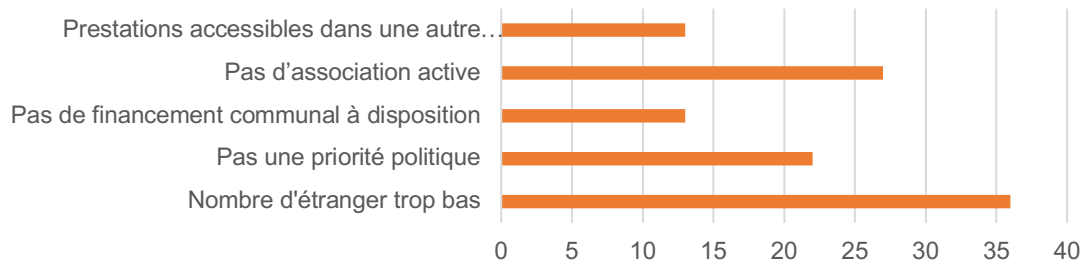
Peu de communes souhaitent une autonomie plus importante (n=9), mais plusieurs (n=24) évoquent des attentes spécifiques en ce qui concerne le système de coopération canton-communes sur les enjeux d'intégration.



Finalement en ce qui concerne l'appui reçu par le canton ou le BCI plus spécifiquement, 22 communes font mention d'un appui supplémentaire qu'elles estiment nécessaires. En particulier, 9 souhaitent recevoir un appui pour réaliser une analyse des besoins des prestations d'intégration qui serait pertinentes pour leur commune.

Communes qui ne mettent pas en œuvre des prestations d'intégration (n=79)

79 communes interrogées ne mettent pas en œuvre de prestations d'intégration. Les raisons évoquées sont diverses



En ce qui concerne les contacts avec le BCI, 52 répondent n'avoir jamais eu de contact. Malgré le fait qu'elles ne mettent pas en œuvre de prestations d'intégrations, 30 considèrent leur rôle dans la politique d'intégration comme important, et de manière surprenante, 2 possèdent une politique communale d'intégration. Pour ces deux communes, l'enquête ne permet ni de savoir de quoi cette politique communale se compose ni de quelle commune il s'agit, les communes répondantes ayant décidé de ne pas partager leur nom.

Ainsi, parmi ces 79 communes, 16 d'entre-elles considèrent que des prestations seraient cependant pertinentes. Chez celles-ci, c'est majoritairement la volonté politique, les ressources et le manque d'association qui semblent expliquer l'absence de prestations. Plus de deux tiers d'entre-elles montrent une volonté à en savoir plus sur le travail du BCI et sur comment il pourrait soutenir leur commune sur les questions d'intégration des étrangers.

Finalement, les attentes de ces 16 communes spécifiques ne sont pas très différentes des communes mettant en œuvre des prestations : plus d'informations, des analyses de besoins, ainsi que des formations permettant de renforcer les compétences d'élu.e.s. En ce sens, le fait que les répondants communaux de ces communes sont principalement des élu.e.s (n=12) ou des employé.e.s de la communes exerçant d'autres fonction (n=4) pourrait expliquer ce manque de compétence.

2.3 Questions d'évaluation

La phase exploratoire avait pour objectif la co-construction de l'objet de recherche. En se basant sur la récolte de données réalisée et l'analyse documentaire, evaluanda suggère ci-dessous

quelques questions d'évaluation plus précises qui s'articulent autour des deux questions principales que le BCI a partagé en début de mandat.

La méthodologie proposée anticipait des entretiens d'approfondissement avec à la fois des communes Mini-PIC et des communes sans Mini-PIC. Par conséquent, les dimensions d'approfondissement proposées dépendent du type de coopération qui existe entre le BCI et les communes qui seront interrogées. Toutes les questions ne seront pas applicables à toutes les communes, une sélection plus spécifique sera réalisée une fois que les communes auront été sélectionnées. Les questions sont catégorisées sous des thématiques spécifiques qui sont tirées des éléments soulevés dans les deux chapitres précédents.

Rôle du BCI

- Les communes connaissent-elles la politique cantonale d'intégration et sont-elles au courant des acteurs de celles-ci ?
- Comment le BCI pourrait-il appuyer les communes intéressées à en faire plus ? Pourquoi certaines communes ne souhaitent pas plus d'implication du canton ?
- Comment les communes avec délégués à l'intégration mais sans Mini-PIC envisagent-elles leur relation avec le BCI ?
- En cas de nonaccès au Mini-PIC, quel type de réaction pourrait être générée chez ces communes ?
- Le BCI devrait-il focaliser une plus grande partie de son appui sur des communes non-conventionnées et alléger le suivi des communes Mini-PIC ?
- Quel équilibre trouver pour les communes à fortes volontés mais sans possibilité d'accéder aux Mini-PIC ?

Volonté des communes

- Au-delà des mandats et changements politiques, quels sont les pistes à développer pour la mise en place durable de prestations d'intégration ?
- Quels sont les facteurs explicatifs du souhait de certaines communes (Mini-PIC ou non) d'avoir plus d'autonomie ?
- Pourquoi avoir fait un Mini-PIC, quels sont les avantages constatés ? Des éléments pourraient-ils être repris par d'autres communes ?

Implication des organisations de la société civile

- Les CCSI et associations étrangères pourraient-elles servir de point d'entrée pour encourager les communes à s'engager sur l'intégration ?
- Comment les communes sans Mini-PIC perçoivent-elles l'émergence des projets ?

Coordination et mutualisation

- De quelle manière une plus forte régionalisation des prestations et une mutualisation des ressources permettraient d'encourager les communes à déployer des prestations d'intégration ?
- Quelle forme une telle régionalisation devrait-elle prendre ? Quel rôle le BCI jouerait-il ?

ÉVALUATION DU RÔLE DES COMMUNES DANS LE CADRE DU DISPOSITIF D'INTÉGRATION | CONCEPT DÉTAILLÉ

3. Prochaines étapes

La méthodologie proposée par evaluanda dans l'offre de prestations prévoyait de réaliser des entretiens d'approfondissement avec dix communes du canton du Vaud pour permettre de répondre aux questions d'évaluation. Plusieurs propositions sont faites ci-dessous qu'il s'agira de discuter puis de sélectionner selon les priorités que le BCI souhaite donner aux différentes questions d'évaluation proposées.

Une partie des propositions est basée sur un croisement des données des entretiens exploratoires avec les données de l'enquête, en effet, un certain nombre de communes ont de manière volontaire indiqué leur désir d'être contacté pour la suite du mandat. Une autre partie des propositions est uniquement basé sur les entretiens exploratoires et il n'a pas été possible de déterminer si ces communes ont répondu à l'enquête ou non. Les profils proposés sont ainsi parfois très spécifiques et le tableau ci-dessous essaient de catégoriser les communes proposées :

	Communes avec prestations d'intégration		Communes sans prestations d'intégrations	
	Ne souhaitent pas plus d'autonomie	Souhaitent plus d'autonomie	Estiment que des prestations seraient pertinentes	Estiment que des prestations ne seraient pas pertinentes
Souhaitent en faire plus avec le BCI ou le canton	Commune rurale (2-5k habitants) Commune périurbaine* (1-2k habitants) Commune rurale (1-2k habitants)	Commune périurbaine*° (> 15k habitants) Commune périurbaine*° (5-10k habitants) Commune périurbaine° (5-10k habitants) Commune rurale* (2-5k habitants)	Commune périurbaine° (5-10k habitants), Commune rurale (2-5k habitants) Commune suburbaine° (5-10k habitants)	Commune rurale° (2-5k habitants) Commune périurbaine° (2-5k habitants)
Ne souhaitent pas en faire plus avec le BCI ou le canton	Commune rurale* (2-5k habitants)	Commune périurbaine*° (10-15k habitants)		Commune rurale° (2-5k habitants)

* Possède une politique d'intégration communale ° Plus de 10% d'étrangers

A ce stade, une dizaine d'autres communes, que nous n'avons pu catégorisée dans le tableau ci-dessus, ont aussi été évoquée. En fonction de l'axe qui sera priorisé par le BCI, evaluanda proposera une sélection définitive des communes qui seront contactées. C'est aussi sur cette base que des canevas d'entretiens seront élaborés avant l'organisation des rencontres avec les communes.

3.1 Opérationnalisation de l'étude

À la suite de la présentation du concept détaillé, le 10 mai 2022, le BCI a décidé de focaliser la suite du mandat sur les deux axes : « volonté d'implication des communes » et « coordination et mutualisation ».

Pour approfondir ceux-ci, au niveau des communes sans Mini-PIC, il est proposé d'aller à la rencontre de cinq communes sans prestation d'intégration, qui en plus ne perçoivent pas de besoin particulier ou ne qui ne souhaitent pas en faire plus, mais que le BCI a pourtant identifiées comme des communes où des besoins en prestations existeraient. Le BCI propose trois communes qui lui paraissent entrer dans ces catégories :

- Leysin, Vich, Crans-près-Céligny.

Le BCI objective « le besoin non-couvert » par cinq critères :

- Collaboration/manque de collaboration avec les répondants à l'intégration
- Nombre de prestations d'intégration co-financées par la commune
- Lien ou absence de lien avec les antennes régionales du BCI
- Participation/non aux séances régionales
- Intérêt/manque d'intérêt pour relayer ou s'appuyer les publications du BCI, à destination notamment des nouveaux arrivants étrangers (nombre d'exemplaires commandés etc.)

Sur la base de ces critères et selon l'enquête réalisée, evaluanda suggère six communes supplémentaires. L'enquête montre que celles-ci ne mettent pas en œuvre de prestations d'intégration mais possèdent une population étrangère dépassant les 10%. Parmi elles, certaines estiment que des prestations seraient pertinentes alors que d'autres non. Toutes ces communes ont volontairement indiqué leur nom lors de l'enquête et sont donc intéressées à prendre part à la suite de cette étude :

- Echichens, Savigny, Jorat-Mézières, Echallens, Le-Mont-sur-Lausanne, La Sarraz.

L'offre de prestations proposait de réaliser cinq entretiens d'approfondissement avec des communes sans Mini-PIC. Parmi les neuf proposées ci-dessus, evaluanda suggère une prise de contact avec les communes suivantes : Le-Mont-sur-Lausanne, Crans-près-Céligny, Savigny, Leysin et La Sarraz. Cette proposition assure à la fois un équilibre entre communes rurales, suburbaines et périurbaines, elle offre aussi une diversité quant aux réponses obtenues durant l'enquête, notamment concernant les raisons expliquant la non mise en œuvre de prestations d'intégration ainsi que vis-à-vis des attentes quant au système de coopération canton-communes.

Cinq des entretiens d'approfondissement prévus sont dédiés aux villes Mini-PIC. Un canevas d'entretiens spécifiques sera développé pour les interroger selon les axes choisis par le BCI. Ces entretiens permettront à la fois à comprendre comment les communes Mini-PIC sont positionnées vis-à-vis des deux axes, mais aussi à identifier des perspectives et inspiration éventuelles pour le travail du BCI avec les communes sans Mini-PIC.