



Berne-Wabern, 30 juin 2007

Référence du dossier : G193-0163

Rapport sur les mesures d'intégration

Rapport à l'intention du Conseil fédéral sur la
nécessité d'agir et sur les mesures relatives à
l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007
par les services fédéraux compétents

Table des matières

Résumé

A.	Rappel des faits.....	6
B.	Mandat du conseil fédéral du 30 août 2006	7
C.	Contexte	8
D.	Priorités	9
E.	Mesures.....	10
F.	Coordination (organe de mise en œuvre).....	14
G.	Plan de financement et effets escomptés.....	15
1.	Contexte, mandat et procédure	18
1.1.	Contexte	18
1.2.	Mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration	18
1.3.	Procédure et structure du rapport	19
1.4.	Méthode de travail	20
1.5.	Précision terminologique	20
2.	Intégration dans les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale	21
2.1.	Contexte	21
2.2.	Formation professionnelle	21
2.2.1.	Présentation des principaux problèmes	21
2.2.2.	Exposé des causes.....	24
2.2.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	25
2.2.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'OFFT	26
2.3.	Marché du travail.....	27
2.3.1.	Présentation des principaux problèmes	27
2.3.2.	Exposé des causes.....	29
2.3.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	30
2.3.4.	Développement des mesures mises en œuvre par le seco	33
2.4.	Sécurité sociale dans le domaine de l'invalidité	34
2.4.1.	Présentation des principaux problèmes	34
2.4.2.	Exposé des causes.....	34
2.4.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	34
2.4.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'OFAS	35
2.5.	Interfaces entre la formation, le marché du travail et la sécurité sociale	36
2.5.1.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	36
2.5.2.	Mesures communes des interfaces	37
3.	Intégration sociale dans des zones d'habitation («Projets urbains»).....	39
3.1.	Présentation des problèmes et exposé de leurs causes.....	39
3.2.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	40
3.2.1.	Compétences et activités rattachées à la Confédération.....	40
3.2.2.	Compétences et activités rattachées aux communes et aux cantons	40
3.2.3.	Politique des agglomérations	41
3.3.	Coordination des mesures existantes (« Projets urbains »).....	41
3.3.1.	Priorité aux zones d'habitation sensibles	41
3.3.2.	Structure d'organisation (Acteurs).....	42

3.3.3.	Mise en œuvre (Enjeu).....	43
3.3.4.	Déroulement (Echéances)	44
3.3.5.	Variantes (Financement).....	45
3.3.6.	Evaluation (Impact escompté).....	45
3.3.7.	Mesure	46
4.	Autres mesures	47
4.1.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral des migrations (ODM).....	47
4.1.1.	Présentation des principaux problèmes	47
4.1.2.	Exposé des causes	47
4.1.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	48
4.1.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'ODM	49
4.1.5.	Mesures supplémentaires à l'initiative de l'ODM	50
4.2.	Mesures prises par le DFJP dans le domaine de la sécurité publique	51
4.2.1.	Présentation des principaux problèmes	51
4.2.2.	Exposé des causes	52
4.2.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	52
4.2.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'OFJ.....	53
4.2.5.	Développement des mesures mises en œuvre par FEDPOL	53
4.2.6.	Développement des mesures mises en œuvre par l'ODM	53
4.3.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). 54	
4.3.1.	Présentation des principaux problèmes	54
4.3.2.	Exposé des causes	54
4.3.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	54
4.3.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'ARE	55
4.4.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)	55
4.4.1.	Présentation des principaux problèmes	55
4.4.2.	Exposé des causes	56
4.4.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	56
4.4.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'OFSP.....	57
4.5.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la culture (OFC)	57
4.5.1.	Présentation des principaux problèmes	57
4.5.2.	Exposé des causes	57
4.5.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	58
4.5.4.	Mesures mises en œuvre par l'OFC	58
4.6.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du sport (OFSP).....	58
4.6.1.	Présentation des principaux problèmes	58
4.6.2.	Exposé des causes	59
4.6.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	59
4.6.4.	Mesure supplémentaire à l'initiative de l'OFSP	61
4.7.	Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la statistique (OFS)	61
4.7.1.	Présentation des principaux problèmes	61
4.7.2.	Exposé des causes	61
4.7.3.	Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	61
4.7.4.	Développement des mesures mises en œuvre par l'OFS	62
4.7.5.	Mesures supplémentaires à l'initiative de l'OFS	63

4.8. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).....	63
4.8.1. Présentation des principaux problèmes	63
4.8.2. Exposé des causes	64
4.8.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	64
4.8.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFAS	64
4.9. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du logement (OFL)	65
4.9.1. Présentation des problèmes	65
4.9.2. Exposé des causes	65
4.9.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	65
4.9.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFL.....	67
4.10. Mesures à l'initiative du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)	67
4.10.1. Présentation des principaux problèmes	67
4.10.2. Exposé des causes	67
4.10.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	68
4.10.4. Mesures mises en œuvre par le BFEG	68
4.11. Mesures à l'initiative du Service de lutte contre le racisme (SLR)	68
4.11.1. Présentation des principaux problèmes	68
4.11.2. Exposé des causes	69
4.11.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur.....	69
4.11.4. Développement des mesures mises en œuvre par le SLR.....	70
5. Coordination des mesures d'intégration (planification de la mise en œuvre)	71
5.1. Contexte et mandat	71
5.2. Variantes de la planification de la mise en œuvre des mesures	71
5.2.1. Variante 1 : Extension du mandat du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM)	71
5.2.2. Variante 2 : Préposé fédéral à l'intégration	73
5.2.3. Evaluation des variantes	74
6. Concept de financement et effets escomptés des mesures	76
6.1. Mandat du Conseil fédéral.....	76
6.2. Concept de financement.....	76
6.2.1. Développement des mesures en vigueur et mesures complémentaires	76
6.2.2. Dépenses prévues par les départements et les offices au titre du développement des mesures en vigueur.....	76
6.2.3. Dépenses non prévues par les départements et les offices au titre du développement des mesures en vigueur.....	77
6.2.4. Mesures supplémentaires	77
6.3. Effets escomptés.....	78
6.3.1. Considérations générales sur les coûts et l'utilité de la migration.....	78
6.3.2. Estimation des coûts et de l'utilité de la promotion de l'intégration	80
6.3.3. Intégration dans les domaines de la formation, de l'emploi, de la sécurité sociale, de la santé et de la sécurité publique	81
6.3.4. Autres conditions-cadres de l'intégration sociale	83
6.3.5. Bilan : effets escomptés	85
7. Conclusions.....	87
7.1. Mandat.....	87

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

7.2. Contexte	87
7.3. Priorités	88
7.4. Mesures	89
Annexe.....	90

RESUME

A. CONTEXTE

Avec plus d'1,5 million d'habitants de nationalité étrangère (soit approximativement 21 % de la population), la Suisse compte parmi les pays d'Europe qui affichent les taux d'étrangers les plus élevés. Un mariage sur trois célébrés en Suisse est une union binationale et une heure de travail sur quatre est effectuée par un travailleur immigré. Aujourd'hui, presque un étranger sur quatre est né sur le territoire suisse.¹

Au vu de ce qui précède, l'intégration des étrangers résidant en Suisse peut, dans l'ensemble, être qualifiée de réussie.² Cette réussite s'explique non seulement par la faiblesse du taux de chômage et l'efficacité du système de formation professionnelle, mais aussi par l'adoption aux niveaux communal, cantonal et national d'une multitude de mesures visant à permettre aux étrangers de participer à la vie économique, culturelle et sociale. Il s'agit tant de dispositions adoptées par l'Etat que d'efforts déployés par des organisations privées, en particulier des associations d'étrangers, des entreprises, des institutions ou des particuliers.

Conclusions du rapport de l'Office fédéral des migrations (ODM) sur l'intégration : Malgré ce constat plutôt positif, la Suisse connaît aussi son lot de problèmes et de déficiences. En effet, le rapport « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » (rapport de l'ODM sur l'intégration), publié en juillet 2006 par l'ODM sur la base d'une étude approfondie menée dans onze domaines spécifiques, a, pour la première fois, souligné les principales difficultés rencontrées en matière d'intégration et défini les groupes de personnes particulièrement touchés par ces difficultés.³ Selon ce rapport, l'intégration repose sur l'égalité des chances, qui est atteinte lorsque les valeurs statistiques enregistrées par les étrangers en termes d'accès au marché du travail, à la formation, à la santé ou au logement, par exemple, sont comparables à celles de Suisses se trouvant dans la même situation économique et sociale. L'intégration présente des lacunes notamment dans les domaines suivants :

- Promotion des langues : le manque de connaissances linguistiques compromet les chances de s'intégrer dans les domaines de la formation, du marché du travail, de la santé et de la cohabitation sociale. Près de 7 % des étrangers qui exercent une activité lucrative n'ont effectivement pas la possibilité de parler une langue régionale ni sur leur lieu de travail ni dans leur environnement social.
- Formation professionnelle : Un tiers de la population étrangère active ne dispose d'aucune formation postobligatoire (contre environ 10 % chez les Suisses). Pourtant, la formation professionnelle joue un rôle capital vu les exigences en matière de qualifications sans cesse croissantes sur le marché du travail et l'importance du regroupement familial (40 % de l'immigration).

¹ OFS (2006). « La population étrangère en Suisse ». Rapport 2006. OFS : Neuchâtel.

² ODM (2006). « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse ». ODM : Berne.

³ Le rapport aborde les onze domaines suivants : école, formation professionnelle, marché du travail, sécurité sociale, santé, langue, zone d'habitation et développement des quartiers, participation à la vie sociale, codécision et naturalisation, religion et culture, sécurité, situation particulière des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

- **Marché du travail** : Le taux de chômage est quasiment trois fois plus élevé chez les étrangers que chez les Suisses. Ce sont en particulier les jeunes originaires des pays balkaniques et des Etats non européens qui sont frappés par ce fléau.
- **Santé** : Dans bien des domaines, les étrangers sont beaucoup plus exposés à des problèmes de santé que les Suisses et environ deux fois plus nombreux que les autochtones en activité à souffrir d'une incapacité de travail.
- **Sécurité publique** : Près de la moitié des condamnations pénales inscrites au casier judiciaire concernent des étrangers et un tiers des personnes qui ont fait appel à un centre officiel d'aide aux victimes sont étrangères.
- **Situation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire** : seul un quart environ des réfugiés qui relèvent de la compétence de la Confédération et qui sont en âge d'exercer une activité lucrative, c'est-à-dire qui ont entre 16 et 65 ans, travaille. S'agissant des personnes admises à titre provisoire, cette proportion est de un tiers.

Après avoir analysé les données et les faits disponibles, ainsi que les causes scientifiquement reconnues, les auteurs du rapport sont parvenus aux conclusions énoncées ci-après :

1. Il convient en priorité de renforcer encore l'intégration dans les domaines de la promotion des langues, de la formation et du marché du travail.
2. L'acquisition de connaissances linguistiques, la formation professionnelle et l'accès au monde du travail étant étroitement liés aux possibilités de participer à la vie publique, de nouer des contacts dans le lieu de résidence et de parler la langue locale, il importe de poursuivre les efforts déployés dans ces domaines et de les diriger davantage encore vers les régions qui accumulent les problèmes.

B. MANDAT DU CONSEIL FEDERAL DU 30 AOUT 2006

Sur proposition du Département fédéral de justice et police (DFJP), le Conseil fédéral a, au cours de sa séance du 30 août 2006, rendu la décision qui suit :

1. Le Conseil fédéral a pris acte du rapport sur les « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » rédigé par l'ODM (rapport de l'ODM sur l'intégration).
2. Les départements et les offices compétents déterminent, d'ici au 31 mars 2007, la nécessité d'agir en matière de politique d'intégration et les éventuelles mesures qui s'imposent dans leurs domaines de compétences. Le DFJP coordonne ces travaux au sein du groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM).
3. Le DFJP établit, d'ici au 30 juin 2007, un rapport à l'adresse du Conseil fédéral et soumet des propositions quant à la mise en œuvre des mesures, dont l'introduction d'un organe ad hoc.

Parmi les éventuelles mesures à prendre en matière de politique d'intégration, le rapport du DFJP fait état de l'élaboration d'un projet de financement, qui mettrait en lumière les économies susceptibles d'être réalisées grâce à ces mesures.

Lors de la mise en œuvre desdites mesures, il convient cependant de respecter la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes.

C. CONTEXTE

a) Cadre légal :

Dans la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, la politique d'intégration est, pour la première fois, considérée comme une tâche incombant à l'Etat. ⁴ L'art. 53 LEtr définit effectivement l'intégration comme une tâche pluridisciplinaire qui doit être prise en compte dans tous les domaines et à laquelle doivent collaborer les autorités fédérales, cantonales et communales, de même que les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales (ONG) et les associations d'étrangers. Or, la cohérence de la politique d'intégration ne peut être garantie que si les différentes mesures sont harmonisées. C'est ainsi que l'ODM se voit investi d'une mission de coordination (art. 57 LEtr et 14a actuelle ordonnance sur l'intégration OIE).

b) Renforcement de l'intégration dans les structures dites ordinaires déjà en place :

Le rapport de l'ODM sur l'intégration a rappelé que des efforts étaient déployés depuis longtemps dans les différents domaines afin d'encourager l'intégration des étrangers. C'est pourquoi il importe essentiellement d'améliorer l'exécution des mesures existantes, sans oublier de développer les structures et les mesures dites ordinaires mises en place pour résoudre les problèmes spécifiques de certains étrangers (par ex., connaissances linguistiques insuffisantes, manque d'informations, malentendus).⁵ Par contre, il est fortement déconseillé de prendre des mesures spéciales à l'intention des étrangers, celles-ci étant moins efficaces et risquant d'engendrer un phénomène d'exclusion, à l'opposé de l'objectif recherché. En fait, de telles mesures ne se justifient que lorsqu'elles permettent de créer les conditions nécessaires pour accéder aux structures dites ordinaires : dans les domaines, dans lesquels les structures dites ordinaires ne le permettent pas (par ex., promotion des langues destinée aux groupes de personnes difficilement accessibles tels que les personnes n'exerçant aucune activité lucrative, notamment les jeunes arrivés tardivement en Suisse ou les femmes se consacrant à l'éducation de leurs enfants) ou dans ceux où elles complètent judicieusement les structures dites ordinaires réservées à un petit groupe à risque (par ex., mesures en faveur des personnes traumatisées relevant du domaine de l'asile).

c) Projets de réforme en cours :

Ces derniers temps, des projets de réforme d'envergure visant aussi à améliorer l'intégration des étrangers ont vu le jour, en particulier dans les domaines de la formation professionnelle et du marché du travail, ainsi que de la sécurité sociale. On peut citer, par exemple, les travaux de mise en œuvre relatifs à la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) « case management », validation d'acquis, etc.) et l'adaptation des mesures liées à l'assurance-chômage et à l'assurance-invalidité (5^{ème} révision de l'AI), de même qu'à la santé (stratégie « Migration et santé »). Les réformes portent également sur les mesures spécifiques d'encouragement de l'intégration (nouveaux instruments de la LEtr, programme des points forts relatif à l'encouragement de l'intégration, projets pilotes

⁴ Le Conseil fédéral a mis en consultation la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 28 mars au 30 juin 2007.

⁵ Ces problèmes concernent non seulement des personnes de nationalité étrangère, mais aussi d'autres personnes issues de l'immigration (personnes naturalisées, Suisses réintégrés, etc.). De plus, il est primordial de garantir que ces mesures et ces dispositions soient accessibles à toutes les personnes qui en ont besoin.

« Apprentissages pour les réfugiés », la politique des agglomérations (projets d'agglomération) et le sport (concept pour une politique du sport). Dans d'autres domaines encore, les mesures existantes sont constamment adaptées et optimisées.

d) Coordination et harmonisation :

Le rapport de l'ODM sur l'intégration a confirmé les expériences réalisées jusque-là, à savoir que pour être efficaces, les différentes mesures prises dans les domaines de la formation (professionnelle), du marché du travail et de la sécurité sociale, ainsi que de l'intégration sociale doivent être coordonnées et harmonisées. Des efforts sont fournis depuis longtemps déjà pour renforcer la collaboration entre les différents domaines. C'est ainsi que sont nés la collaboration interinstitutionnelle (CII) entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale et la formation professionnelle, de même que d'autres projets tels que le projet « Transition degré secondaire I - degré secondaire II », élaboré par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

e) Compétences dans le domaine du fédéralisme :

L'intégration a lieu essentiellement au sein des entreprises, des écoles et des quartiers. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux domaines en rapport avec l'encouragement de l'intégration, ce sont les services sur place, c'est-à-dire dans les communes et les cantons, qui sont en premier lieu compétents. La contribution de la Confédération se limite donc, dans la plupart des domaines, à adopter une stratégie en matière de gestion et de coordination, à délimiter le cadre légal et à veiller au développement de la politique, ainsi qu'à prendre ponctuellement des mesures d'encouragement. Aussi les mesures prévues dans le rapport seront-elles appliquées principalement dans ces domaines. Par ailleurs, leur mise en œuvre s'inscrira souvent dans le moyen, voire dans le long terme.

D. PRIORITES

Sur la base des conclusions du rapport de l'ODM sur l'intégration, ainsi que des analyses effectuées par les départements et les offices dans leurs différents domaines de compétences, le GIM, chargé de la coordination du mandat du Conseil fédéral et présidé par le directeur de l'ODM, a fixé les priorités suivantes :

1. Il importe d'abord de prendre en priorité des mesures visant à encourager l'intégration dans les domaines de la promotion des langues, de la formation et du marché du travail. Une attention particulière doit cependant être accordée à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, les difficultés rencontrées dans d'autres domaines (formation, marché du travail, cohabitation, etc.) étant notamment dues au manque de connaissances linguistiques (chapitre 2 du présent rapport).
2. Il convient ensuite d'élaborer des mesures destinées à encourager l'intégration sociale dans les zones d'habitation. En effet, la compréhension et la participation à la vie locale contribuent considérablement à l'intégration (chapitre 3 du présent rapport).
3. Il y a lieu enfin, pour améliorer les conditions générales, de mettre au point d'autres mesures susceptibles d'encourager l'intégration (chapitre 4 du présent rapport).
4. Les jeunes étrangers demeurant longtemps en Suisse représentent le principal groupe cible.

Selon les principes de la LEtr, une intégration réussie présuppose tant la bonne volonté des étrangers que l'ouverture d'esprit de la population suisse. Ainsi, les étrangers portent une part de responsabilité dans leur intégration. Il est effectivement indispensable qu'ils apprennent une langue nationale et qu'ils se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse (art. 4 LEtr).

E. MESURES

Conformément au mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006, les offices et les départements ont élaboré 45 mesures différentes dans le présent rapport. Pour 42 d'entre elles, il s'agit, en fait, de mesures déjà existantes qui ont été développées dans des domaines présentant, en matière d'encouragement de l'intégration, des insuffisances et des faiblesses au niveau des structures dites ordinaires. Ces mesures pourront être appliquées par les offices dans le cadre de leur mandat légal et dans les limites de leur budget et de leur planification financière. De plus, trois offices ont suggéré des mesures supplémentaires (chacun une), mais celles-ci nécessitent davantage de moyens qui n'ont pas été inscrits dans les budgets et la planification financière de la Confédération. Aussi demandent-ils au Conseil fédéral d'augmenter, à partir de 2009, les montants de 2,6 millions de francs au total par an.

Les mesures proposées par les départements et les offices compétents sont exposées individuellement ci-dessous :

a) Intégration dans les domaines de la formation professionnelle, du marché du travail et de la sécurité sociale

L'analyse des offices responsables a révélé certains problèmes : des lacunes dans le domaine des connaissances linguistiques, la proportion nettement plus faible d'étrangers actifs disposant d'une formation professionnelle, la part deux fois plus grande de jeunes participant aux offres de transition, le taux de chômage deux fois plus élevé ou encore le taux de croissance disproportionné des bénéficiaires de rentes d'invalidité. Par conséquent, l'objectif est d'améliorer les ressources des personnes concernées, notamment en adoptant des mesures encourageant l'acquisition de connaissances linguistiques et de qualifications professionnelles de même que de renforcer la motivation par la reconnaissance et le rattrapage de certaines formations. En outre, il s'agit également de permettre une meilleure utilisation des potentiels existants en réduisant les discriminations. Cette analyse a montré que la promotion des langues représente une tâche pluridisciplinaire qui relève entre autres de la formation scolaire, de la formation professionnelle, de l'assurance chômage et de la formation des adultes. Le programme de promotion de l'intégration de la Confédération (DFJP) apporte en outre une contribution là où des lacunes subsistent. Ainsi, des mesures dans le domaine de la promotion des langues et dans d'autres secteurs visent à créer des synergies, à inciter les auteurs à coordonner leurs programmes et à favoriser l'élaboration de bases et de normes communes.

Certes, le scolaire et le préscolaire jouent un rôle important dans l'intégration des étrangers. Toutefois, la Confédération n'étant pas directement compétente en la matière, aucune mesure n'a été développée dans le cadre du mandat du Conseil fédéral. Il en va de même pour l'aide sociale, dont la réglementation relève de la compétence des cantons.

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) :

L'OFFT a prié les cantons de développer des projets en vue de mettre au point un « case management » (gestion des cas individuels). Ainsi, les groupes à risque pourront être repérés chez les jeunes et suivis à partir de la 7^{ème} année scolaire. L'OFFT examinera systématiquement le potentiel en matière d'encouragement de l'intégration offert par les projets de « case management » élaborés par les cantons, notamment l'implication des délégués cantonaux à l'intégration et des services cantonaux chargés de l'intégration. De plus, il mettra sur pied une offre de conseil à l'intention des entreprises formatrices (par ex., assistance téléphonique), laquelle fournira aussi des renseignements et des aides en matière d'intégration dans le domaine de la formation professionnelle. L'OFFT étudie également la possibilité d'insérer un point fort concernant l'encouragement de l'intégration dans le cadre de la promotion de projets (art. 54 LFPr) dans le but de concevoir et de réaliser des projets d'intégration dans le domaine de la formation professionnelle plus innovateurs et largement soutenus. En ce qui concerne la validation des acquis, qui est effectuée dans les cantons conformément au guide national y afférent, l'OFFT informera les personnes clés sur le thème de la migration et les sensibilisera à la question.

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) :

Le SECO prévoit d'inclure davantage les employeurs et de les sensibiliser à la problématique de l'intégration. Il envisage ensuite de formuler des recommandations à l'attention des organes cantonaux chargés de l'exécution des mesures dans le but d'optimiser, auprès des offices régionaux de placement (ORP), la formation, le conseil et le recrutement de personnel. S'agissant des mesures relatives au marché du travail (MMT), il entend enfin développer, avec les services cantonaux compétents, une série de projets et de mesures existants afin d'améliorer l'intégration de la population étrangère. Sont notamment concernés les projets portant sur les compétences de base et sur la promotion de l'apprentissage de l'allemand, du français et de l'italien, ainsi que les mesures d'occupation et les allocations d'initiation au travail (AIT).

Office fédéral des assurances sociales (OFAS), domaine de l'invalidité :

L'OFAS a l'intention de prendre désormais systématiquement en considération les aspects et les interrogations spécifiques de l'intégration des étrangers dans le cadre de son programme de recherche AI et de mener un sous-projet consacré à la migration. Il projette également d'offrir aux spécialistes de l'AI, en collaboration avec le Centre de formation AI, des cours de formation et de perfectionnement destinés à améliorer leur approche des personnes issues de l'immigration.

Promotion des langues et autres interfaces entre les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale :

Dans les secteurs en rapport avec l'intégration, comme la promotion des langues, la formation des spécialistes qui côtoient des étrangers et la collaboration interinstitutionnelle (CII), il est prévu de renforcer la coordination et l'harmonisation entre les différents offices compétents [OFFT, SECO, ODM, OFAS, Office fédéral de la culture (OFC), etc.], de même qu'entre les services cantonaux compétents. Concernant la promotion des langues, il convient de développer en commun un projet-cadre qui s'appuie sur des objectifs et des normes uniformes. Quant à la CII, elle se charge de clarifier au niveau du canton le besoin de coordination et la possibilité de prendre en considération les préoccupations en matière d'intégration dans le cadre des projets CII en cours. Par

ailleurs, il importe d'élaborer, d'entente avec les différents services et offices compétents, une base uniforme relative aux compétences interculturelles des services-conseils et des spécialistes en la matière (y compris adaptation du profil pour le poste de « spécialiste de l'asile et des migrations »).

b) Intégration sociale dans les zones d'habitation (« Projets urbains »)

Il est ressorti d'une analyse des problèmes que la population étrangère résidant en Suisse est fortement concentrée dans les zones périphériques et au centre des agglomérations. De plus, les personnes ayant un niveau de formation ou professionnel faible sont surreprésentées dans certaines de ces zones, raison pour laquelle le taux de chômage et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale y sont élevés. Si les zones urbaines, réputées être des lieux de rencontre des migrants, sont de nos jours dans l'ensemble largement pourvues d'institutions encourageant l'intégration, quelques communes des agglomérations ainsi que certaines villes de petite ou moyenne importance, confrontées depuis peu seulement à une forte augmentation de personnes faiblement intégrées, ne disposent que de peu d'expériences ou d'instruments permettant de favoriser l'intégration des immigrés.

L'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'Office fédéral du logement (OFL), l'Office fédéral du sport (OFSP), l'ODM, la Commission fédérale des étrangers (CFE) et le Service de lutte contre le racisme (SLR) du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur (SG-DI) ont convenu de soutenir ensemble, dans deux à quatre communes pilotes, des « Projets urbains ». Dans les zones d'habitation défavorisées, l'adoption de trains de mesures uniformes doit ainsi contribuer à encourager l'intégration sociale. Les « Projets urbains », qu'il y a lieu d'adapter, en collaboration avec les communes concernées, aux besoins ressentis sur place, peuvent contenir des mesures destinées à promouvoir les langues et à améliorer la situation aussi bien dans la sphère publique, le logement, l'environnement scolaire et le sport que dans la lutte contre la discrimination. Ces projets pilotes sont cofinancés pendant une durée de quatre ans. Selon les résultats de l'évaluation, il sera proposé au Conseil fédéral, dans le cadre d'une proposition séparée, de développer cette mesure.

c) Autres mesures

L'analyse des problèmes a mis en évidence la nécessité d'accorder la priorité, dans les domaines des langues, de la formation et du travail, aux mesures visant à encourager l'intégration des étrangers. Il a également été constaté que le taux de réussite de l'intégration dépend, dans ces domaines, d'un contexte favorable concernant la santé, les conditions de logement, les contacts sociaux sur place, le respect de l'ordre et de la sécurité publics ou l'instauration de l'égalité des chances. Outre les mesures suggérées dans les domaines prioritaires susmentionnés (promotion des langues, formation professionnelle, marché du travail, sécurité sociale et intégration sociale dans les zones d'habitation), d'autres mesures ont donc été mises au point par les offices et les services mentionnés ci-après :

Office fédéral des migrations :

Dans le cadre de son programme de promotion de l'intégration, l'ODM dresse, pour la période 2008-2011, un nouveau programme des points forts en complément des mesures propres aux structures dites ordinaires. Les priorités sont ainsi mises sur les mesures

complémentaires portant sur l'acquisition de connaissances linguistiques, d'une formation professionnelle, le soutien des services cantonaux chargés de l'intégration et l'encouragement de projets innovateurs types (par ex., projets en faveur de la jeunesse). Afin de renforcer ces mesures spécifiques, l'ODM requiert une augmentation de son budget. Par ailleurs, il versera aux cantons, à partir de 2008, des forfaits destinés à couvrir les frais d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Ces forfaits devraient notamment servir à promouvoir l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale. De plus, l'ODM entend soutenir l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire relevant du domaine de l'asile qui ont subi des traumatismes, c'est-à-dire qui sont affectés psychiquement. On peut encore citer comme autres mesures prises par l'ODM : la diffusion d'informations extraites des projets pilotes « Apprentissages pour les réfugiés », de même que l'élaboration de bases en vue de la mise en œuvre de la LEtr, notamment aux niveaux du champ d'application et de la teneur des conventions d'intégration.

Département fédéral de justice et police (OFJ, FEDPOL, ODM) :

La lutte contre la criminalité et les abus peut contribuer au respect de l'ordre juridique et, partant, à l'intégration de la population étrangère. Le DFJP prévoit des mesures visant à améliorer la lutte contre la criminalité et la violence, notamment chez les jeunes : l'OFJ, pour sa part, prend des mesures dans le but de réduire la durée de la procédure pénale applicable aux mineurs, ainsi que dans les domaines de l'aide stationnaire à la jeunesse et de la privation de liberté affligée aux jeunes. FEDPOL, quant à lui, dresse un bilan de la situation à l'échelle de la Suisse, en se concentrant, entre autres, sur les répercussions que peuvent avoir en matière d'intégration les mesures prises à l'égard des jeunes récidivistes. L'ODM, enfin, s'efforce d'imposer une pratique systématique en matière de renvoi et d'améliorer l'examen des conditions d'octroi de la naturalisation (échange d'expériences entre les autorités, accès aux informations, etc.).

Office fédéral du développement territorial :

La politique d'intégration et l'encouragement de l'intégration dans les agglomérations pourraient être plus efficaces si les communes de chaque agglomération collaboraient davantage en vue d'élaborer et d'appliquer cette politique. C'est pourquoi l'ARE propose, en collaboration avec ses partenaires, des thèmes, des démarches et des instruments pour harmoniser la politique d'intégration à l'échelle des agglomérations.

Office fédéral de la santé publique :

L'OFSP adopte la stratégie de la Confédération « Migration et santé » (phase II) pour la période 2008-2013. Dans ce cadre, des mesures sont envisagées dans les quatre domaines suivants : promotion de la santé et prévention, formation et perfectionnement dans le secteur de la santé, système de santé et recherche.

Office fédéral du sport :

Le thème de l'intégration doit être repris de manière durable dans le milieu du sport. Afin d'atteindre cet objectif, l'OFSPo projette de créer un centre de compétences « Sport et intégration » et de développer les programmes d'encouragement de l'intégration existants. Là encore, il faudra demander au Conseil fédéral d'augmenter le budget.

Office fédéral de la statistique :

L'OFS met au point un outil permettant de rendre compte de l'évolution de la situation en matière d'intégration, c'est-à-dire un système d'observation qui fournit des informations régulières, systématiques et actualisées sur les processus de l'intégration. Le développement de cet indicateur nécessite cependant que le Conseil fédéral approuve une augmentation du budget. Il est également prévu de développer la statistique de l'aide sociale. A cet effet, il importe de pouvoir disposer, dans le cadre d'une banque de données nationale, d'informations détaillées non seulement sur les groupes de personnes spécifiques, mais aussi sur les mesures d'intégration sociale et professionnelle. La révision de la statistique policière de la criminalité (SPC) est aussi effectuée en collaboration avec différents partenaires (dont FEDPOL).

Office fédéral des assurances sociales :

L'OFAS, d'une part, soutient des projets liés à l'intégration dans le cadre de l'aide à la vieillesse, d'autre part, prévoit de renforcer la formation des responsables de jeunes et de sensibiliser davantage ces derniers à la problématique de l'intégration.

Office fédéral du logement :

L'OFL émet des recommandations dans le domaine de l'intégration et du logement à l'adresse des urbanistes, des promoteurs immobiliers, des bailleurs et des locataires.

Service de lutte contre le racisme :

Le SLR élabore un système de suivi destiné à relever les tendances xénophobes, racistes, antisémites et lançant des appels à la violence au sein de la population suisse. Par ailleurs, il développe des supports d'information spécifiques de ce thème.

Si l'OFC et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) maintiennent leurs mesures, ils n'envisagent pas, après examen de la situation, de les étendre. En revanche, l'OFC développera d'autres mesures de politique linguistique efficaces au niveau de l'intégration si le Parlement adopte les dispositions qui s'imposent dans la loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (LLC).

F. COORDINATION (ORGANE DE MISE EN ŒUVRE)

Le mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006 inclut également la mission de soumettre des propositions quant à l'application des mesures prévues, introduction d'un organe de mise en œuvre adéquat y compris. Cet organe doit permettre d'accomplir le mandat de coordination (art. 57 LEtr) dont l'ODM a été chargé ; il doit également, d'une part, accompagner les mesures d'encouragement de l'intégration à l'échelle fédérale grâce à un suivi et les harmoniser dans la pratique, d'autre part, garantir l'échange d'informations entre les services concernés.

Il est proposé d'étendre explicitement au niveau de la Direction (Direction des offices concernés) le mandat du GIM (présidé par l'ODM) en ce qui concerne la coordination des mesures d'intégration prises par la Confédération.

Sur un plan technique, il est nécessaire, pour coordonner et accompagner les mesures, de faire appel aux comités énumérés ci-dessous, dont une partie existe déjà :

1. Intégration dans les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale : groupe de travail interdépartemental AGBA (Ausbildung, Beschäftigung, ausländische Arbeitskräfte), dirigé par le SECO. AGBA est également en partie composé de représentants cantonaux.
2. Intégration sociale dans les zones d'habitation (« Projets urbains ») : nouveau groupe de pilotage « Projets urbains », sous la présidence de l'ARE.
3. Autres mesures : Comité interdépartemental « Intégration », présidé par l'ODM. Ce comité comprend aussi d'autres offices fédéraux et représentants cantonaux.

Les trois comités précités sont tenus d'informer le GIM sur toutes les questions de coordination ayant trait à l'intégration, ainsi que sur la mise en œuvre des mesures. L'ODM assure la coordination globale et l'échange d'informations entre les comités.

La motion 06.3739 (fraction PS) requiert la création d'un poste de préposé fédéral à l'intégration. Selon la réponse du Conseil fédéral, il y a lieu d'étudier cette requête dans le cadre de son mandat relatif aux mesures d'intégration. Cette proposition est rejetée pour les raisons suivantes. Outre qu'il nécessiterait une modification de la loi, ce projet ne réduirait pas les dépenses liées à la coordination. Etant donné que le nouveau poste devrait reprendre le mandat de coordination de l'ODM, sa création ne ferait qu'ajouter aux tâches de l'office fédéral (politique d'admission, politique d'asile, etc.) et de la Commission fédérale chargée des questions de migration [née de la fusion de la CFE et de la Commission fédérale des réfugiés (CFR)] des problèmes de coordination et de délimitation des compétences.

G. PLAN DE FINANCEMENT ET EFFETS ESCOMPTES

Dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006, les départements et les offices ont proposé au total 45 mesures visant à améliorer l'encouragement de l'intégration des étrangers. Il s'agit généralement de mesures déjà existantes qui ont été développées, dans les limites des budgets et des plans financiers, en raison des insuffisances et des faiblesses qu'elles présentaient en matière d'encouragement de l'intégration dans les structures dites ordinaires. 16 d'entre elles ont engendré des dépenses pouvant être chiffrées, à la différence de 26 autres.⁶ Par ailleurs, trois offices fédéraux ont également proposé au Conseil fédéral des mesures supplémentaires. Ces dernières requièrent des moyens supplémentaires, qui n'ont pas été inscrits dans les budgets et le plan financier de la Confédération. Sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral et du Parlement, ils s'élèveraient effectivement à 2,6 millions de francs par an à partir de 2009.

S'agissant des effets escomptés, il convient de relever que les mesures d'encouragement de l'intégration adoptées notamment dans les domaines de la promotion des langues, de la formation (acquisition de qualifications) et du marché du travail (acquisition de compétences professionnelles) peuvent, d'un point de vue économique, être considérées comme des

⁶ Il est difficile de chiffrer la somme exacte, car les mesures concernent, par exemple, des priorités en matière d'encouragement de l'intégration liées à l'engagement des cantons ou d'autres responsables de projets (propositions de projets).

« investissements ». Si elles déploient les effets escomptés, elles produiront un rendement, qui se traduira pour l'individu par une hausse de son salaire et pour la société et l'Etat par une hausse de la productivité, des recettes fiscales et de la croissance économique. Les résultats de la recherche concernant le bilan fiscal de l'immigration et de l'intégration révèlent que les mesures d'encouragement de l'intégration engendrent un rendement économique et que le potentiel d'exploitation de tels rendements n'est pas négligeable.⁷

Les mesures développées dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006 vont-elles permettre d'atteindre ce potentiel ? Tout dépend de la manière dont les mesures individuelles permettront de limiter les coûts liés au système de la sécurité sociale et d'ouvrir aux étrangers de plus grandes perspectives sur le marché du travail. Tel serait le cas, entre autres, si elles contribuaient à réduire substantiellement le nombre des groupes décrits dans le rapport de l'ODM sur l'intégration comme étant à risque (notamment les jeunes sans formation professionnelle, les personnes sans emploi, les travailleurs pauvres et les bénéficiaires de l'aide sociale). C'est en tout cas dans cette optique que les offices et les organes fédéraux ont proposé des mesures.

Il incombe maintenant aux offices et aux services fédéraux compétents d'évaluer les différentes mesures et de rendre compte de leurs répercussions. Ces travaux doivent faire l'objet d'un suivi permanent et d'un bilan régulier au sein de l'organe de mise en œuvre.

⁷ George Sheldon (2007) : Etude « Migration, intégration et croissance ». Performances et répercussions économiques des étrangers en Suisse. FAI : Bâle.

1. Contexte, mandat et procédure

1.1. Contexte

L'adoption de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) lors de la votation populaire du 24 septembre 2006 donne pour la première fois une assise légale au concept de politique d'intégration. A l'art. 53 LEtr, l'intégration est définie comme une tâche interdisciplinaire dont les objectifs doivent être pris en considération dans tous les domaines, notamment l'école et la formation professionnelle, le marché du travail, la sécurité sociale, la santé, la langue, le développement des quartiers, la participation à la vie sociale, la religion, la culture et la sécurité publique. Elle relève d'une collaboration entre la Confédération, les cantons, les communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations d'étrangers.

Aussi l'intégration doit-elle se réaliser en premier lieu dans le cadre des structures existantes comme les écoles, les institutions de formation professionnelle, les autorités compétentes en matière de marché du travail, les entreprises et les établissements de santé, les mesures spécifiquement destinées aux étrangers n'étant proposées qu'à titre complémentaire. La coordination des différentes mesures est essentielle pour garantir la cohérence de la politique d'intégration. Notons à cet égard que la loi (art. 57 LEtr et art. 14a OIE) confère à l'Office fédéral des migrations (ODM) le soin de coordonner les mesures prises en matière d'intégration des étrangers.

En vertu de ce mandat, l'ODM a publié en juillet 2006 un rapport intitulé « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse ». Ce rapport offre, pour la première fois, un aperçu général de l'état actuel de l'intégration des étrangers, des données disponibles en la matière, des faits établis quant aux causes des problèmes d'intégration, des mesures en vigueur, des dépenses engendrées par leur mise en œuvre ainsi que des lacunes qui subsistent⁸.

Le rapport sur l'intégration arrive aux conclusions suivantes :

- L'intégration doit être renforcée dans le domaine de la promotion linguistique, ainsi que dans la formation et le marché du travail.
- Dans les domaines de la promotion linguistique, de la formation et du marché du travail, la réussite de l'intégration étant étroitement liée aux possibilités de participation et de contacts au niveau local ainsi qu'à l'utilisation de la langue, il y a lieu non seulement de poursuivre les mesures d'encouragement, mais aussi de les cibler davantage sur les régions dans lesquelles plusieurs problèmes d'intégration s'accumulent.

1.2. Mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration

A la demande du Département fédéral de justice et police (DFJP), le Conseil fédéral a, lors de sa séance du 30 août 2006, pris les décisions suivantes :

1. Il est pris acte du rapport « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » rédigé par l'ODM (Rapport sur l'intégration de l'ODM).
2. Les départements et offices compétents sont chargés, d'ici au 31 mars 2007, d'évaluer la nécessité d'agir et de proposer des mesures dans les domaines relevant de leur

⁸ ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne.

compétence. La coordination de ces travaux est assurée par le DFJP dans le cadre du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM).

3. D'ici au 30 juin 2007, le DFJP soumet au Conseil fédéral un rapport et les propositions élaborées en vue de la mise en œuvre des mesures d'intégration, y compris une planification appropriée à cette fin.

Chacune des mesures proposées doit être assortie d'un concept de financement précisant, entre autres, les économies susceptibles de découler de son application (cf. à ce sujet le chapitre 6 « Concept de financement et effets escomptés des mesures »).

En cas d'application d'une mesure, il est impératif de se conformer à la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes telle qu'elle est prévue dans le domaine en question.

1.3. Procédure et structure du rapport

Sur la base du rapport sur l'intégration établi par l'ODM, le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) mandaté par le Conseil fédéral a structuré le rapport comme suit :

- 1) intégration dans les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale (cf. chapitre 2),
- 2) intégration sociale dans les zones d'habitation (cf. chapitre 3),
- 3) autres mesures des départements et offices (cf. chapitre 4).

En outre, le groupe de pilotage a décidé de présenter au Conseil fédéral, dans son rapport du 30 juin 2007, pour chaque domaine d'intégration et chaque service fédéral les points énoncés ci-après :

- Présentation des principaux problèmes et exposé des causes : Les services fédéraux présentent les problèmes d'intégration des étrangers qu'ils ont diagnostiqués dans les domaines relevant de leur compétence, leurs causes respectives ainsi que les mesures qui s'imposent en vue de leur résolution.
- Conditions-cadres et mesures en vigueur : Les services fédéraux décrivent les conditions-cadres qui régissent leur mandat légal et présentent les activités et les mesures contribuant à la promotion de l'intégration ainsi que les instances qui en assurent la mise en œuvre.
- Développement des mesures en vigueur : Les services fédéraux décrivent les activités et mesures en vigueur qu'ils entendent développer ou améliorer, en vertu du mandat qui leur a été confié par le Conseil fédéral, compte tenu de leur effet positif sur l'intégration. Ces projets seront planifiés et exécutés par les offices compétents et leurs partenaires dans le cadre des structures existantes et des budgets définis.
- Mesures supplémentaires (nouvelles mesures) : Lorsque cela leur semble approprié, les services fédéraux proposent des mesures supplémentaires à l'intention du Conseil fédéral ; ces mesures présentent la particularité d'exiger un financement non prévu dans le budget et le plan de financement initiaux.

Les mesures en vigueur appelées à être développées et les mesures supplémentaires prévues sont présentées de manière détaillée dans un tableau. Les informations fournies pour chacune d'entre elles sont les suivantes (cf. Catalogue des mesures d'intégration : Tableau synoptique) :

- Objectifs du projet : Objectif.
- Organisation du projet : Acteur.
- Contenu du projet : Enjeu.
- Calendrier : Echéances.
- Coût/financement (plan de financement) : Financement.
- Effets escomptés et contrôle : Impact escompté.

1.4. Méthode de travail

Conformément au principe consistant à encourager l'intégration dans le cadre des structures ordinaires, l'élaboration des mesures relève de la compétence technique, légale et financière des offices et services fédéraux compétents. Le cas échéant, les instances concernées prennent généralement soin d'informer leurs partenaires à l'échelon cantonal et communal et/ou leurs partenaires économiques et de la société civile sur l'élaboration des mesures ou les y associent.

L'ODM a exposé les travaux prévus aux interlocuteurs compétents au sein de la Conférence des gouvernements cantonaux, de certaines conférences des directeurs ainsi que de l'Association des communes suisses. Certaines instances cantonales et communales ainsi que des représentants d'associations et de conférences d'autorités cantonales ont été consultés sur des questions techniques dans le cadre de groupes de travail.

En date du 24 avril 2007, le groupe de pilotage (Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration, GIM), lequel se compose des directions des offices ayant participé à la rédaction du rapport, a approuvé le présent rapport à l'intention du Conseil fédéral. Une brève consultation des offices a par ailleurs eu lieu du 16 au 29 mars.

1.5. Précision terminologique

Intégration : Dans le présent rapport, les succès et les problèmes de l'intégration de la population étrangère seront mesurés à l'aune du critère de l'égalité des chances : sur le plan statistique, l'intégration est qualifiée de « réussie » lorsque les valeurs enregistrées par les ressortissants étrangers en termes de chances d'accès au marché du travail et à la formation, à la santé, à la sécurité sociale et à un logement de qualité, par exemple, sont, compte tenu de leur situation socio-économique et sociale, comparables à celles de Suisses présentant une situation similaire.

L'intégration vise tout particulièrement à permettre aux étrangers de participer à la vie économique, sociale et culturelle (art. 4, al. 2, LEtr et art. 3a OIE). Aussi l'intégration déficiente est-elle en premier lieu le problème des personnes qui sont menacées d'un risque d'exclusion de la vie sociale en raison de ressources économiques insuffisantes, d'un niveau scolaire et de qualification professionnelle faible, de problèmes de santé ou sociaux.⁹

⁹ ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne : p. 8.

2. Intégration dans les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale

2.1. Contexte

Le domaine de l'éducation scolaire et préscolaire revêt une importance majeure pour l'intégration des étrangers. Or, il ne relève pas de la compétence directe de la Confédération, si bien qu'il n'a donné lieu à aucune proposition de mesures dans le cadre du présent mandat du Conseil fédéral.¹⁰ Il en va de même du domaine de l'aide sociale, pour lequel aucune mesure n'a été proposée directement par les autorités fédérales.¹¹

Les propositions concernant le développement de mesures existantes et les mesures complémentaires se rapportent aux domaines de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité.

2.2. Formation professionnelle

2.2.1. Présentation des principaux problèmes

La formation professionnelle contribue efficacement à l'intégration des jeunes et des adultes sur le marché du travail et dans la société. Une bonne formation de base diminue le risque de marginalisation et de chômage. Sans oublier que la qualification des personnes âgées n'est pas sans effet sur la migration.

La politique poursuivie par la Confédération et les cantons consiste à permettre à un maximum de jeunes en fin de scolarité obligatoire de suivre une formation sanctionnée par un diplôme du degré secondaire II (école de maturité, école du degré diplôme, école professionnelle, apprentissage y compris maturité professionnelle). S'agissant des adultes, les offres de formation de rattrapage en vue d'obtenir un diplôme suisse sont étouffées en particulier par la prise en compte des compétences acquises de manière non formelle.

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a énoncé le principe selon lequel tous les jeunes doivent avoir la possibilité de suivre une formation de degré secondaire II adaptée à leurs aptitudes¹². Le Conseil fédéral a approuvé l'objectif (95 %) défini en la matière à l'horizon 2015. La mise en œuvre de mesures relatives au marché du travail ne doit intervenir que dans un deuxième temps.

En matière de formation professionnelle, la loi ne fait pas de distinction entre les jeunes étrangers et les jeunes Suisses. En chiffres absolus, le nombre de Suisses rencontrant des

¹⁰ La formation scolaire est du ressort des cantons et des communes. Les cantons collaborent dans le cadre de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le concordat HarmoS (accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire) contribue à la mise en place de conditions favorables à l'intégration. A leur niveau, les cantons ont pris une série de mesures visant à promouvoir l'intégration des écoliers d'origine étrangère. En matière de lutte contre la discrimination et le racisme, la Fondation Education et Développement (FED) est soutenue par la Confédération et la CDIP. Cf. ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne : p. 21 ss.

¹¹ ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne : p. 55 ss.

¹² Lignes directrices pour l'optimisation de la transition scolarité obligatoire – degré secondaire II, 27 octobre 2006.

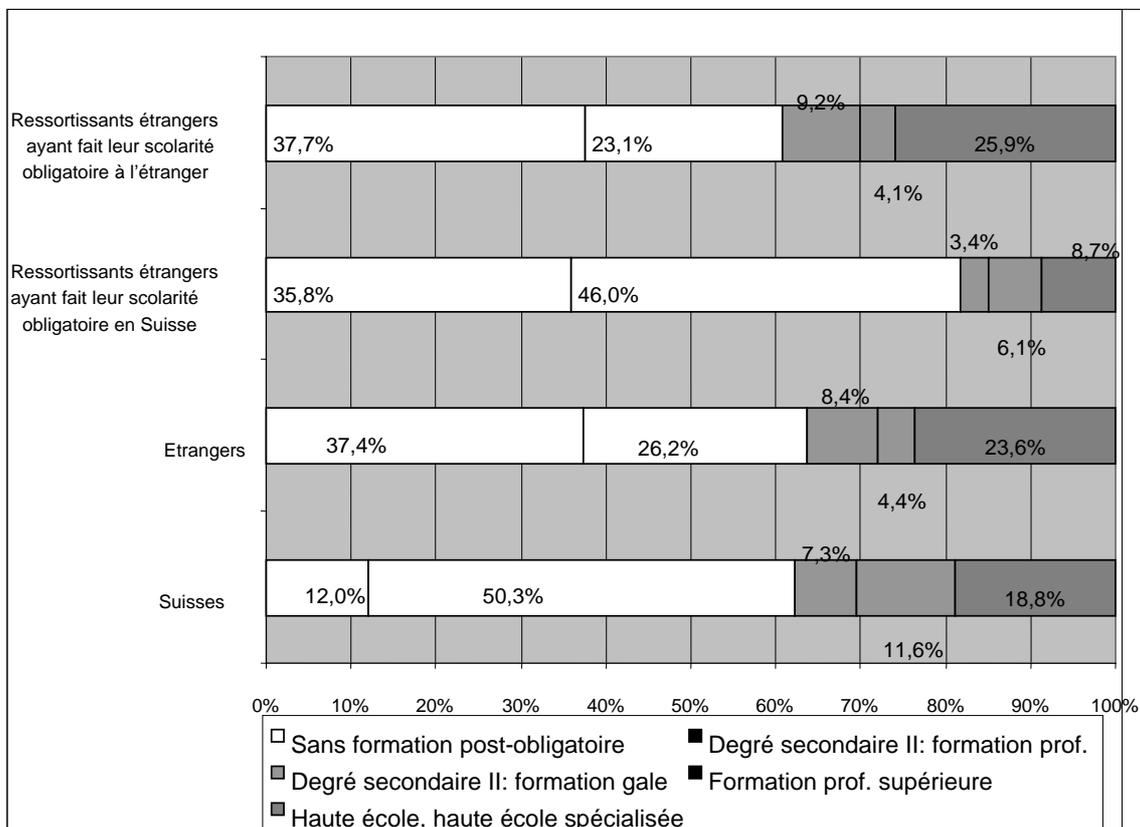
difficultés d'accès à une formation ou en cours de formation reste plus élevé que celui des étrangers. Par contre, au niveau de la formation professionnelle initiale, le risque d'échec est plus important chez les jeunes étrangers.

Du point de vue de la politique d'intégration, la priorité consiste à accroître le taux de fréquentation des formations, en particulier celui des jeunes étrangers qui n'ont suivi aucun cursus de degré supérieur (p. ex. formation professionnelle initiale d'une durée de deux ans sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle, formation professionnelle initiale d'une durée de trois à quatre ans sanctionnée par un certificat fédéral de capacité, maturité) ou qui n'y ont pas accès.

Niveau de formation inégal au sein de la population active : Le niveau de formation de la population étrangère résidant en Suisse diffère nettement de celui de la population indigène (cf. graphique « Niveau de formation de la population selon la nationalité ») :

- Le niveau de formation du groupe formé par les personnes ayant effectué leur scolarité obligatoire à l'étranger est soit très bon, soit très mauvais, la majorité d'entre elles se classant dans les catégories « sans formation postobligatoire » et « université, haute école spécialisée ».
- Tandis que les étrangers ayant suivi tout ou partie de leur scolarité obligatoire en Suisse sont également surreprésentés dans la catégorie « sans formation postobligatoire », ils sont sous-représentés dans la catégorie « université, haute école spécialisée ». Notons en revanche que leur taux de fréquentation d'une formation professionnelle initiale est quasiment égal à celui des Suisses.

NIVEAU DE FORMATION DE LA POPULATION SELON LA NATIONALITE : PART EN % DE LA POPULATION RESIDANTE AGEE DE 25 A 64 ANS SELON LE PLUS HAUT NIVEAU DE FORMATION ACHEVEE, 2006

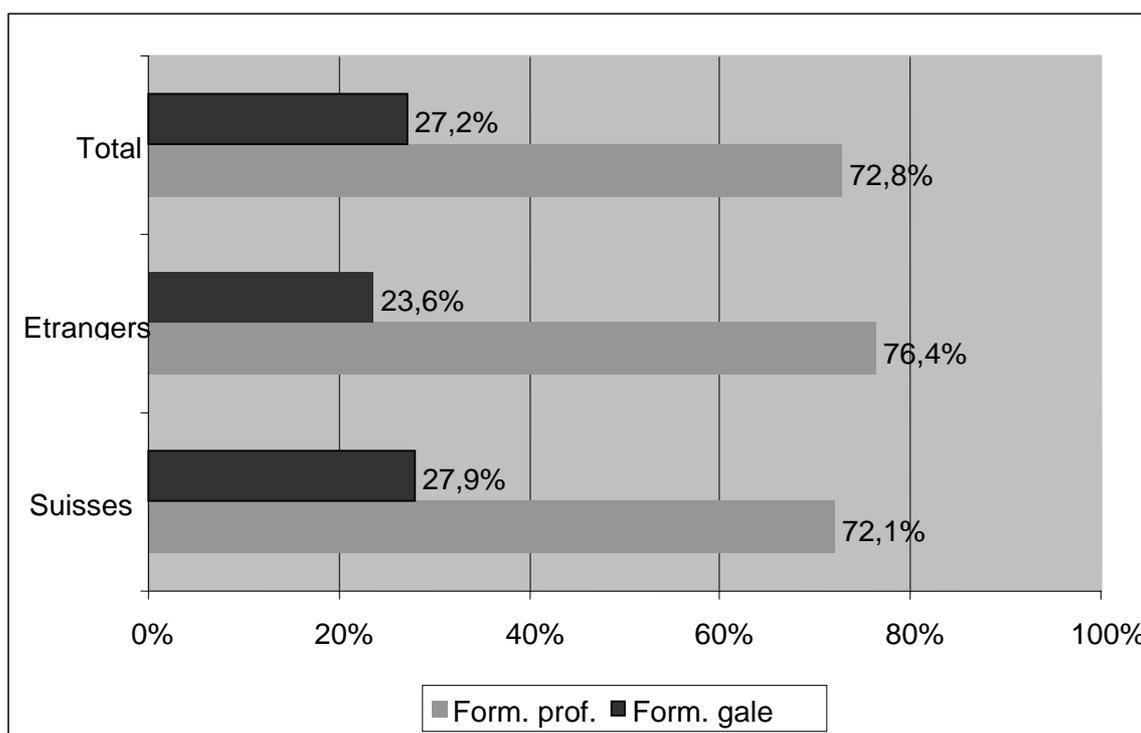


Source : Enquête suisse sur la population active OFS, ESPA 2006

Jeunes et formation professionnelle : S'agissant de la part de jeunes étrangers suivant une formation professionnelle initiale, elle est légèrement supérieure à celle des Suisses (cf. graphique « Formation générale/formation professionnelle selon la nationalité »).

Les étrangers représentent à peine 17 % de toutes les personnes qui suivent une formation professionnelle, soit 35 000 personnes sur 200 000.

FORMATION GÉNÉRALE/FORMATION PROFESSIONNELLE SELON LA NATIONALITÉ, 2005



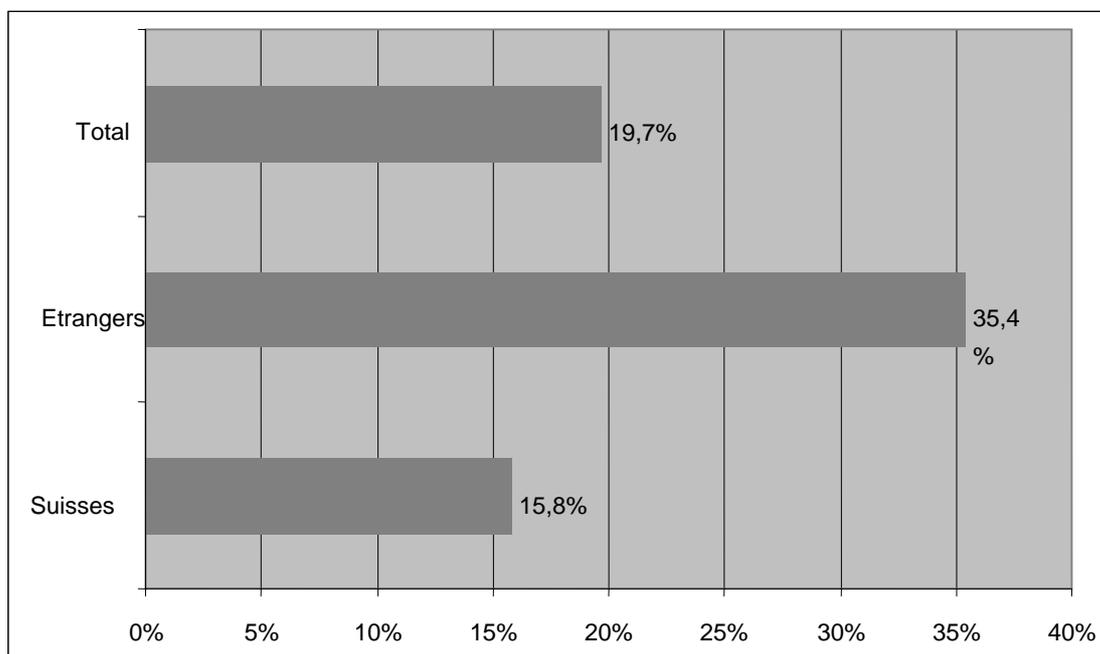
Source : Statistique des élèves et étudiants 2005, OFS (100 % correspond à 306 657 personnes).

Déséquilibre au niveau des solutions transitoires : La forte proportion d'étrangers moins qualifiés se reflète également dans les chiffres concernant le recours à des solutions transitoires après la scolarité obligatoire.

Au cours des quinze dernières années, le nombre de ces solutions n'a cessé de croître (19,7 % en 2005 contre 13,6 % en 1990). En moyenne, les étrangers sont deux fois plus nombreux que les Suisses à les solliciter (cf. graphique « Solutions transitoires selon la nationalité »).

Les solutions transitoires, parmi lesquelles figurent les offres transitoires, les pré-apprentissages et les années préprofessionnelles, visent principalement à aider les jeunes faisant face à des problèmes d'orientation ou à des lacunes à mieux se préparer à la formation professionnelle.

SOLUTIONS TRANSITOIRES SELON LA NATIONALITE, 2005 : PART EN % DANS LE TOTAL DES ELEVES EN 9^E CLASSE L'ANNEE PRECEDENTE



Source : Statistique des élèves et étudiants 2005, OFS (le total correspond à 16 870 personnes).

2.2.2. Exposé des causes

Pour les raisons les plus diverses, les jeunes étrangers sont mal armés, voire pas armés du tout, pour accéder à une formation professionnelle initiale. Outre les lacunes scolaires ou personnelles, les difficultés linguistiques ou liées à la motivation et un regroupement familial tardif, le contexte culturel et l'absence de réseau social (p. ex. manque de contacts avec des entreprises formatrices ou des personnes ayant une expérience en matière de formation professionnelle) constituent d'autres obstacles. Enfin, autre handicap, certains parents n'ont que de faibles connaissances du système suisse de formation professionnelle. Les personnes issues de la dernière vague d'immigration, notamment les ressortissants turcs et des pays des Balkans, qui vivent dans des agglomérations sont les plus désavantagées.¹³

Les mesures doivent porter d'une part sur la qualification des jeunes concernés et sur le renforcement de leur motivation, d'autre part, sur l'amélioration de leurs contacts avec les entreprises et, d'une manière générale, sur la réduction des obstacles qui entravent leur parcours. Pour les étrangers qui arrivent tardivement en Suisse, la priorité va aux offres qui leur permettront de combler certaines lacunes et d'obtenir une validation des compétences qu'ils ont acquises dans le cadre d'autres structures.

Au terme de la scolarité obligatoire, les mesures sont mises en place sur une base volontaire :

- Les jeunes ne peuvent pas être contraints de poursuivre leur formation. Il importe donc d'identifier de manière précoce les cas à risque et d'inciter les jeunes concernés à suivre un cursus de degré supérieur au travers d'un encadrement sur mesure.

¹³ Cf. à ce sujet les informations détaillées in : ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne : p. 34 ss (avec littérature spécialisée).

- Il convient également de tenir compte de la volonté de formation des entreprises. Or, si l'économie est intéressée par une relève bien formée, il reste qu'elle n'est pas en mesure d'absorber la totalité des problèmes sociaux.

2.2.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

En Suisse, la formation professionnelle se fonde sur le principe du partenariat. Conformément à l'art. 1 de la loi sur la formation professionnelle (LFPr), elle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles, autres organisations compétentes et autres prestataires de la formation professionnelle).

La Confédération est chargée d'assurer son organisation à l'échelon national ainsi que sa gestion et son développement. Les mesures d'exécution requises en termes de places d'apprentissage, d'entreprises formatrices et d'écoles professionnelles relèvent de la compétence des cantons. Responsables des contacts à l'échelle régionale, ces derniers sont le mieux à même de prendre les mesures qui s'imposent pour offrir un soutien personnalisé aux jeunes à la recherche d'une place d'apprentissage. Quant aux organisations du monde du travail, elles mettent des places de formation à disposition et développent des offres de formation afin d'assurer la relève de personnel qualifié.

Pour favoriser l'intégration de jeunes socialement défavorisés et présentant un niveau scolaire faible, les mesures ci-après sont prioritaires :

Formation professionnelle initiale à bas seuil : Aux termes de l'art. 17, al. 2, LFPr, la formation professionnelle initiale dure deux ans. A la différence de la formation professionnelle initiale de trois ou quatre ans, elle vise à enseigner des qualifications professionnelles de base en tenant compte des aptitudes individuelles des personnes en formation. La formation est sanctionnée par un diplôme reconnu sur l'ensemble du territoire et en phase avec les besoins sur le marché du travail (attestation fédérale de formation professionnelle). Les élèves de la première volée de cette formation sont sur le point de passer leur examen. D'abord proposée dans la vente et la restauration, cette formule sera étendue cette année à d'autres secteurs, comme la logistique et l'automobile.

Encadrement individuel : Le mentoring et le coaching s'avèrent particulièrement efficaces dans le cadre de la recherche d'une place d'apprentissage. Les dispositions de la nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoient en outre un encadrement individuel spécialisé pour les personnes engagées dans une formation professionnelle initiale de deux ans qui ont des difficultés (art. 18 LFPr). De leur côté, les cantons proposent différentes offres de suivi complémentaires afin d'assurer la réussite des jeunes en formation. Notons enfin que les écoles professionnelles offrent depuis des décennies la possibilité aux jeunes de suivre des cours d'appui pour combler des lacunes ponctuelles.

Encouragement de projets : La nouvelle loi sur la formation professionnelle prévoit différentes possibilités en vue de développer la formation professionnelle, en particulier de soutenir et d'aider les groupes défavorisés.¹⁴ Les crédits prévus à cet effet ont déjà été arrêtés.

¹⁴ Dans la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), il n'est pas fait de distinction entre les jeunes de nationalité suisse et les jeunes issus de l'immigration, si bien qu'il n'est guère possible de déterminer de manière précise le montant des ressources financières que l'OFFT consacre aux

- Conformément à l'art. 54 LFPr, des subventions peuvent être versées en faveur de projets de développement de la formation professionnelle et de développement de la qualité, ce qui donne la possibilité, entre autres, d'encourager la mise en œuvre de mesures innovantes dans le domaine migratoire également.
- Aux termes de l'art. 55, al. 1, let. e et f, LFPr, il est possible de prévoir des mesures durables en faveur de groupes et de régions défavorisés, notamment pour intégrer dans la formation professionnelle des jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques.

Les mesures bénéficiant d'un soutien à l'heure actuelle sont les suivantes : mentoring destiné aux jeunes, mesures en faveur de la création de places d'apprentissage, flux d'information et fonction de modèle des apprentis qui interviennent auprès des jeunes en fin de scolarité obligatoire (projet « La parole aux apprentis »), création de places d'apprentissage à bas seuil (associations professionnelles, offices de la formation professionnelle et le projet « Speranza 2000 »), programmes d'insertion professionnelle, projets visant à développer les compétences personnelles, mesures accompagnant le passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle, programmes d'encadrement destinés aux parents de jeunes en phase d'orientation et plate-forme Internet (« Chance06 » et « Chance Formation professionnelle »).

Validation des acquis : Selon l'art. 9 LFPr, les expériences, professionnelles ou non, la formation spécialisée et la culture générale acquises en dehors des filières habituelles sont prises en compte. Les migrants disposant d'une expérience professionnelle de plusieurs années mais ne pouvant justifier que d'une formation sommaire, voire d'aucune formation, ont ainsi la possibilité d'obtenir un diplôme reconnu au niveau fédéral. La procédure de validation des acquis, dont la version actuelle sera mise au banc d'essai de 2007 à 2009, sera adaptée sur la base des expériences recueillies au cours de cette période.

2.2.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFFT

Mesure 1 :

Case management « formation professionnelle » : Si des études ont fait apparaître que de nombreuses infrastructures et institutions se consacrent à la résolution des problèmes survenant avant et pendant la formation professionnelle initiale, elles révèlent aussi l'absence de coordination entre ces différentes structures; ainsi, aucune instance ne s'occupe d'orienter les jeunes en difficulté vers une voie adaptée à leurs aptitudes et ne veille à ce que les jeunes ayant des lacunes scolaires importantes, des problèmes personnels graves ou des problèmes de motivation ne s'écartent du système éducatif et n'abandonnent leur formation¹⁵.

Depuis début 2007, les cantons élaborent, pour chaque jeune, des modèles de *case management* (titre provisoire de travail) appropriés dans le but de les accompagner avant,

mesures d'intégration. Dans le cadre de l'encouragement de projets, près de 10 millions de francs ont été mis à disposition de 29 projets depuis 2004. La part des frais pris en charge par la Confédération s'élève à 60 % au maximum ; elle peut exceptionnellement atteindre jusqu'à 80 %.

¹⁵ Dans une étude mandatée par l'OFFT, l'analyse des statistiques du chômage a fait apparaître que 2 à 2,5 %, soit 2000 à 2500 jeunes d'une classe d'âge – dont 40 % d'étrangers – présentent un risque élevé d'être exclus durablement de la vie professionnelle (Egger, Dreher und Partner (2007) : « Vertiefungsstudie Bildungsangebote im Übergang von der obligatorischen Schule in die Berufsbildung », Berne).

pendant et après le passage du degré secondaire I au degré secondaire II ainsi que pendant toute la durée de leur apprentissage. La gestion du cas est réputée réussie lorsque le jeune mène à bien une formation postobligatoire. La Confédération octroie un financement à titre d'encouragement et, le cas échéant, apporte un soutien financier limité dans le temps à des mesures relevant du *case management* déjà appliquées. Les jeunes à risque doivent être identifiés et recensés dès les années de scolarité obligatoire sur la base de leurs performances scolaires, mais aussi de leur maturité à effectuer un choix professionnel et de leur environnement social et personnel. L'application du *case management* fait appel aux structures dédiées au soutien des jeunes lors de leur entrée dans la vie active.

L'OFFT œuvre à la mise en place d'une procédure coordonnée des différents acteurs tant au sens d'une institutionnalisation de la collaboration (autorités compétentes dans les domaines de la formation professionnelle, du marché du travail, des affaires sociales et de l'assurance-invalidité, orientation professionnelle) que d'une coordination avec les autorités scolaires et les parents. Ce faisant, il s'agit de favoriser une identification précoce des jeunes à risque et le développement de mesures personnalisées dans une perspective à long terme. Le *case management* « formation professionnelle » prend ainsi la forme d'une aide à l'autoresponsabilisation. Lors de l'examen des concepts cantonaux, il est dûment tenu compte de la contribution potentielle des mesures envisagées à la promotion de l'intégration.

Mesure 2 :

Développement du conseil à l'intention des entreprises formatrices : En guise de mesure d'accompagnement au *case management*, il est prévu de compléter la surveillance des apprentissages dans les cantons par des services d'information (p. ex. hotline téléphonique). Les personnes travaillant dans ces structures de soutien et de conseil doivent notamment justifier de compétences interculturelles et faire appel à des spécialistes (p. ex. par l'intermédiaire des délégués à l'intégration).

Mesure 3 :

Caractère prioritaire de l'intégration dans le cadre de l'encouragement de projets au niveau de l'OFFT : Dans le sillage de l'encouragement de projets prévu par l'art. 54 LFPr, la possibilité de conférer un caractère prioritaire à l'intégration est à l'étude dans le cadre d'une réflexion sur la constitution de pôles thématiques. Depuis l'introduction, il y a trois ans, des possibilités de subventions au sens de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, il apparaît que les demandes de soutien pour des projets transversaux sont plutôt rares et fortuites. A l'avenir, il faut donc faire en sorte que leur développement et leur mise en œuvre soient plus ciblés.

Mesure 4 :

Optimisation de la validation des acquis en vue de favoriser l'intégration : Dans la perspective de la phase du projet « Validation des acquis » consacrée à la mise en place et au test de procédures de validation (de 2007 à 2009, cf. chapitre 2.2.4.), les différents partenaires et instances seront sensibilisés à la question de l'intégration et invités à en tenir compte lors de la mise en œuvre du projet.

2.3. Marché du travail

2.3.1. Présentation des principaux problèmes

Globalement, le marché suisse du travail se caractérise par une forte capacité d'intégration. Seule une poignée de pays de l'OCDE enregistrent un taux d'activité aussi élevé moyennant

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

un taux de chômage faible dans la tranche d'âge des 15 à 64 ans. En comparaison internationale, la Suisse offre en outre des conditions de travail supérieures à la moyenne. Les problèmes abordés ci-après en relation avec l'intégration des étrangers sur le marché du travail s'inscrivent donc sur fond d'une politique de l'emploi globalement très satisfaisante.

Le fait de considérer les étrangers et les personnes issues de l'immigration comme un groupe cible particulier des mesures d'intégration est lié au constat que certains d'entre eux sont confrontés à des problèmes spécifiques sur le marché du travail, dont la réponse la plus efficace réside précisément dans des mesures spécialement développées à cet effet.

Actuellement, les étrangers ne présentent un taux d'activité que légèrement inférieur à celui des Suisses (cf. tableau ci-après).

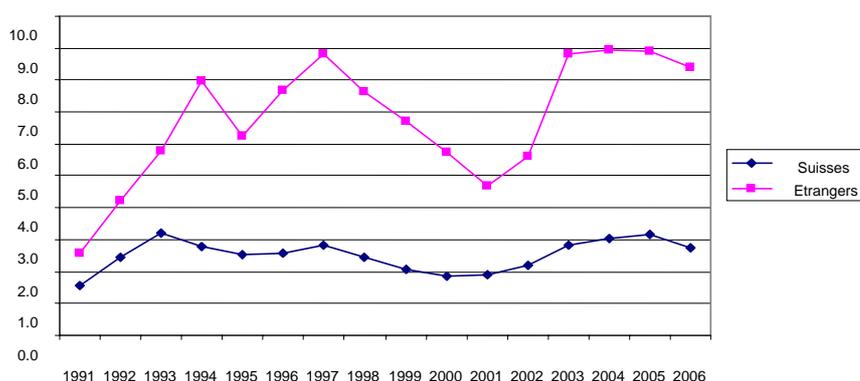
TAUX D'ACTIVITE DES PERSONNES DE 15 A 64 ANS SELON LA PERIODE, LA NATIONALITE ET LE SEXE

Période	Total		Femmes		Hommes	
	Suisses	Etrangers	Suisses	Etrangers	Suisses	Etrangers
1991-1993	79.1	84.3	68.0	74.9	90.9	91.4
2004-2006	81.5	79.4	75.4	70.3	87.8	87.3
Ecart par période	2.4	-5.0	7.3	-4.5	-3.1	-4.0

Source : OFS, ESPA 1991-2006

Les écarts sont beaucoup plus prononcés au niveau du taux de chômage, le risque de chômage étant plus de deux fois plus élevé pour les personnes d'origine étrangère que pour les Suisses. Au cours de la période allant de 1991 à 2006, le taux de chômage des étrangers dépassait celui des Suisses selon un facteur de 2,6 d'après le seco et de 2,7 d'après l'OFS. (cf. graphique ci-après).

TAUX D'ACTIVITE SELON LA NATIONALITE, 1991-2006



Source : OFS, ESPA 1991-2006

Autre constat : L'intégration sur le marché du travail est loin d'être homogène parmi les étrangers (cf. tableau « Indicateurs du marché du travail 2006 par groupes de nationalités »). Ainsi, tandis que les ressortissants des 15 pays de l'UE (UE 15) enregistrent un taux d'activité légèrement supérieur à celui des Suisses, les personnes d'autres origines

présentent un taux de participation à la vie active largement inférieur. Les écarts relevés au niveau du taux de chômage sont plus marqués : alors que le taux de chômage des personnes originaires de pays septentrionaux et occidentaux de l'UE 15 ne dépasse que de 25 % environ celui des Suisses, celui des ressortissants des 15 pays méridionaux de l'UE (en particulier l'Italie, l'Espagne, le Portugal et la Grèce) est 2,3 fois supérieur, celui des étrangers provenant d'autres pays étant 4,7 fois supérieur. Notons également que dans chacun des groupes, le taux de sans-emploi est encore plus élevé parmi les jeunes, ce qui n'est pas sans intérêt au regard de l'objectif visant à améliorer l'intégration sur le marché du travail.

INDICATEURS DU MARCHE DU TRAVAIL 2006 PAR GROUPES DE NATIONALITES¹⁶

	Suisse	UE-15 N-O	UE-15 S	Autres	Total étranger
Taux d'activité (15-64 ans)	81.7	83.7	83.3	73.2	79.5
Taux de chômage	2.8	3.5	6.3	13.1	8.4
<i>Taux de chômage, 15-24 ans</i>	6.1	(9,0) *	11.4	15.6	13.6

* La valeur indiquée entre parenthèses se fonde sur 10 à 29 observations.

Source : OFS, ESPA 2006

Les groupes d'étrangers qui vivent en Suisse depuis longtemps sont généralement mieux intégrés sur le marché du travail. Par ailleurs, il n'est pas exclu que la relative proximité culturelle et linguistique de certains ressortissants étrangers avec la Suisse (c'est le cas pour les ressortissants des pays de l'Europe du Nord et de l'Ouest et en partie pour les personnes originaires du sud de l'Europe) ait facilité leur intégration. Il y a tout lieu d'admettre que la connaissance d'une langue nationale, en particulier, joue un rôle non négligeable au niveau de l'intégration sur le marché du travail.

Loin de porter uniquement sur le degré d'intégration en tant que tel, les différences constatées entre les Suisses et les étrangers sur le marché du travail concernent également les salaires et les conditions de travail. Il apparaît ainsi que le salaire de certains groupes d'étrangers est sensiblement inférieur à celui des travailleurs indigènes, étant précisé toutefois que ces écarts ne reposent pas tous sur des facteurs objectifs comme la formation ou l'expérience professionnelle.

2.3.2. Exposé des causes

Les raisons à l'origine du risque de chômage accru et des conditions de salaire et de travail moins favorables des étrangers ont fait l'objet de plusieurs études.¹⁷ Mentionnons d'abord la

¹⁶ Europe du Nord et de l'Ouest (UE-15 N-O): D, A, F, BEL, LUX, PB, DK, GB, IRL, S, FIN, NOR, ISL, LIE, MON ;
Europe du Sud (UE-15 S): I, E, P, GR, Vatican, Saint-Marin, Andorre ;
Nouveaux Etats-membres (entrés au 1^{er} mai 2004): POL, HUN, TCH, SLK, LIT, EST, MAL, CYP, SLO
Pays candidats à l'UE, pays des Balkans occidentaux : BUL, RUM, TRK, Serbie-et-Monténégro (Kosovo compris), Croatie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Albanie.

politique des étrangers qui, en donnant la priorité à l'immigration de main-d'œuvre peu qualifiée au travers du statut de saisonnier jusque dans le milieu des années 1990, a favorisé un certain maintien de la structure et une segmentation du marché du travail. Les étrangers étaient alors principalement employés dans des secteurs d'activité touchés par un risque de chômage élevé, tels que l'hôtellerie et la restauration, le commerce, la construction et les services domestiques. Les mutations structurelles de l'économie se sont traduites par une augmentation marquée de la demande de main-d'œuvre mieux qualifiée dans les années 1990.

Si, aujourd'hui, les immigrés sont fortement représentés dans les secteurs faiblement structurés, affichent un niveau de qualification inférieur et présentent, pour certains, des lacunes linguistiques, il faut donc y voir une conséquence directe de la politique des étrangers menée précédemment. En constituant des éléments de réponse à la plus grande précarité et aux inégalités auxquelles sont confrontés les étrangers, ces facteurs offrent aussi des pistes possibles pour améliorer l'intégration de ces derniers sur le marché du travail. Ensuite, toutes les études font état du rôle de l'origine des migrants, étant précisé que ce facteur renvoie à une réalité complexe aux ramifications multiples.

A cet égard, il convient de souligner l'importance de la période à laquelle les immigrés sont arrivés en Suisse et de l'orientation de la politique migratoire qui prévalait alors. Théoriquement, il y a tout lieu d'admettre que le degré d'intégration, par exemple, est directement lié à la durée de leur séjour en Suisse et à l'adéquation des conditions d'admission définies par la politique des étrangers aux besoins (à long terme) du marché suisse du travail. Notons aussi que l'accès au marché du travail était et reste dépendant du statut de séjour (passé et actuel) des étrangers. Les grandes disparités observées entre les nationalités au niveau du risque de chômage sont donc principalement le fait de la sélectivité de la politique migratoire.

Enfin, l'on pourrait aussi invoquer la discrimination de certains groupes de population sur le marché du travail, étant entendu qu'il est relativement difficile de la distinguer des facteurs précédemment cités. Des études scientifiques ont révélé que certaines entreprises pratiquent une discrimination à l'embauche sur la base de l'origine des candidats.¹⁸

2.3.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

En matière de politique de l'emploi, le développement stratégique, le pilotage et la législation incombent, au niveau fédéral, au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), les offices de l'économie et du travail étant chargés de l'exécution à l'échelon cantonal. La loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) et la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LES) forment les bases légales. La coordination avec les cantons est assurée par l'Association des offices suisses du travail (AOST), celle avec d'autres services fédéraux intéressés intervenant dans le cadre du

¹⁷ BASS, büro a&o (2006). Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage, étude mandatée par le seco, Berne, sur le thème du chômage. Cf. aussi ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne : p. 49 au sujet des écarts de salaire (avec littérature spécialisée).

¹⁸ Fibbi, Rosita et al. (2003) : Nomen est omen : Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence. Rapport de synthèse 3, Programme national de recherche (PNR). Berne : p. 43.

groupe de travail interdépartemental AGBA (« Beschäftigung-Ausbildung-Ausländische Arbeitskräfte »).

Les conditions-cadres et mesures relatives au marché du travail suivantes sont déterminantes :

Intégration active des sans-emplois : Depuis le milieu des années 1990, la Suisse poursuit une politique de l'emploi axée sur l'intégration active des personnes sans emploi. Les offices régionaux de placement (ORP), les services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) et les autorités cantonales (ACT), qui constituent les principales institutions chargées de sa mise en œuvre, disposent d'un budget annuel d'environ 400 millions de francs au titre des frais d'exécution, lequel est financé par des fonds de l'assurance-chômage. Parallèlement aux prestations de conseil et de placement proposées par les ORP, les mesures relatives au marché du travail (MMT) représentent, avec un budget annuel de plus de 600 millions de francs, les instruments clés pour le conseil, la qualification et la réinsertion des demandeurs d'emploi. Les MMT se composent de mesures de formation et d'emploi, de mesures spécifiques (telles que les allocations de formation, les allocations d'initiation au travail) ainsi que de mesures destinées à lutter contre le chômage des jeunes. Aujourd'hui, ces instruments et mesures profitent déjà largement aux étrangers, ces derniers représentant près de la moitié des chômeurs déclarés (cf. à ce sujet le graphique « Taux de chômage par nationalité »).

Offices régionaux de placement (ORP) / services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) : En 2006, près de 2100 conseillers (soit 1880 postes à temps plein, direction comprise) répartis dans 131 ORP ont assuré le suivi de 197 414 demandeurs d'emploi en moyenne, parmi lesquels 131 532 étaient déclarés. Parmi les sans-emplois, 41 % (54 749) étaient d'origine étrangère. A ces conseillers viennent s'ajouter 250 personnes environ qui travaillent dans les 25 services de logistique des mesures de marché du travail dans les cantons. Les barrières linguistiques, l'encadrement intensif et les différences culturelles posent des exigences particulières aux collaborateurs des ORP et des LMMT. Ces derniers et le seco accordent beaucoup d'attention au problème de la discrimination et à la question de l'égalité des chances, en évitant sciemment toute distinction entre travailleurs indigènes et étrangers. S'agissant du placement, il convient toutefois de noter que l'employeur n'a pas l'obligation de retenir la candidature qui lui est proposée.

Mesures relatives au marché du travail (MMT) : En 2006, près de 41 % des 164 000¹⁹ participants aux mesures relatives au marché du travail étaient des étrangers, ce qui correspond à peu près à leur part au total des chômeurs déclarés. Les demandeurs d'emploi étrangers sont surreprésentés dans les cours de langue, dans les formations continues proposées dans les domaines de l'hôtellerie et de la restauration, des services domestiques et de l'entretien, dans les cours visant à l'acquisition de qualifications de base (80 % des participants env.) ainsi que dans les programmes d'occupation et les semestres de motivation.

La forte représentation des sans-emplois d'origine étrangère dans les mesures relatives au marché du travail susmentionnées est liée à leur profil de qualification : en 2006, 55 % des demandeurs d'emploi déclarés d'origine étrangère avaient tout au plus achevé la scolarité obligatoire (contre 24 % des Suisses). Aussi pour nombre d'entre eux, l'acquisition de compétences de base constitue-t-elle une condition essentielle à une intégration durable sur

¹⁹ Certains participants ont été comptabilisés plusieurs fois.

le marché du travail. A noter également la forte présence des étrangers sans-emploi dans des mesures relatives au marché du travail visant à l'acquisition de connaissances spécifiques dans des secteurs d'activité employant de nombreux étrangers, tels que l'hôtellerie et la restauration²⁰.

Collaboration interinstitutionnelle : Dans les institutions, à savoir les services responsables de l'orientation professionnelle, du marché du travail, des questions sociales et de l'assurance-invalidité, il est nécessaire d'identifier le plus tôt et le plus efficacement possible (critères de sélection) les personnes confrontées à plusieurs problèmes (entre autres le chômage, l'incapacité de gain, les problèmes médicaux, d'intégration et familiaux, etc.), afin de pouvoir assurer une coordination rapide des mesures avec les autres institutions concernées (cf. chapitre 2.5 « Interfaces entre la formation, le marché du travail et la sécurité sociale »).

Analyse de la situation du seco – INTEGRAM : Dans le cadre du mandat confié par le Conseil fédéral en date du 30 août 2006, l'analyse de la situation économique et en matière d'emploi relève de la compétence du seco, l'identification des mesures nécessaires dans le domaine de la politique d'intégration et d'éventuelles autres mesures étant placée sous la responsabilité du centre de prestations Marché du travail et Assurance-chômage. Ce dernier est tout particulièrement chargé de la gestion des ORP/LMMT/ACT, des mesures relatives au marché du travail (MMT) ainsi que de la collaboration interinstitutionnelle (CII) dans le domaine de l'emploi. Parallèlement à l'échange constant d'expériences entre le seco et les cantons, le rapport sur l'intégration de l'ODM et, en particulier, les six études mandatées par le seco dès 2004 pour assurer un suivi « Evaluation de la politique de l'emploi », notamment l'étude réalisée par le bureau BASS « Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage », ont constitué des sources d'informations importantes dans le cadre de la mise en évidence de la nécessité d'agir. Ces études font état d'un certain potentiel d'optimisation au niveau des structures de placement publiques. Le groupe de travail interne au seco (Groupe Optimisation) qui se charge de poursuivre leur évaluation devrait achever ses travaux à l'été 2007. Les mesures d'optimisation seront mises en œuvre en étroite collaboration avec les cantons. Dans les mesures qu'il a proposées en vue de promouvoir l'intégration, le seco a déjà tenu compte des premiers résultats des travaux menés dans le cadre du mandat du Conseil fédéral.

L'analyse des raisons des différences au niveau du chômage fait apparaître trois pistes pour améliorer l'intégration des étrangers :

- l'orientation de la politique des étrangers sur les besoins à long terme du marché de l'emploi ;
- l'influence positive des ressources individuelles des personnes ayant un passé de migrant (capital humain) ;
- l'optimisation des potentiels disponibles (égalité des chances).

²⁰ Etant donné que dans sa fonction de système de saisie électronique des mesures relatives au marché du travail mises en œuvre, le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) ne fait qu'une distinction approximative des offres par profession, la possibilité de procéder à des évaluations par secteur d'activité est limitée (p. ex. pour l'hôtellerie et la restauration).

Ce faisant, il est tenu compte du principe selon lequel les instruments de placement et de l'assurance-chômage ne constituent que des moyens secondaires pour lutter contre les causes de la situation.

2.3.4. Développement des mesures mises en œuvre par le seco

Mesure 1 :

Sensibilisation des employeurs au problème de l'inégalité de traitement des personnes issues de l'immigration et à l'utilité de la gestion de la diversité : Le seco étudie la possibilité d'une participation des associations professionnelles et d'employeurs à la mise en œuvre des mesures de sensibilisation.

Mesure 2 :

Optimisation de la communication entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi étrangers : Le seco formulera des recommandations écrites à l'intention des ORP dans lesquelles il soulignera l'importance d'une communication optimale entre les conseillers en personnel et les demandeurs d'emploi tout en répertoriant des « bonnes pratiques » et/ou des solutions envisageables

Mesure 3 :

Formation initiale et continue des conseillers en personnel axée sur l'interculturalité : Sur la base des besoins spécifiques en matière de formation qu'elle aura identifiés, l'AOST, en collaboration avec le seco, établira une offre de cours poursuivant un double objectif : lutter contre les préjugés et donner aux conseillers les moyens de déterminer les points forts spécifiques des étrangers.

Mesure 4 :

Recrutement ciblé de conseillers en personnel : Dans les recommandations relatives au recrutement des conseillers en personnel qu'il formulera à l'adresse de l'AOST et des cantons, le seco entend souligner l'importance de la compréhension multiculturelle des candidats parallèlement à leurs compétences linguistiques.

Mesure 5 :

Inscription de mesures d'intégration au marché du travail dans les objectifs définis entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi : Au travers de recommandations, le seco sensibilisera l'AOST et les cantons à la nécessité d'aborder clairement et rapidement le problème de l'intégration lors de l'établissement de la convention d'objectifs entre le conseiller en personnel et le demandeur d'emploi d'origine étrangère.

Mesure 6 :

Actualisation et réalisation du projet permettant aux étrangers d'acquérir les compétences de base requises sur le marché du travail à partir des données et des exigences actuelles : Avec le soutien des services cantonaux de l'emploi et d'experts externes, le seco élabore un projet visant à améliorer les compétences de base des demandeurs d'emploi peu qualifiés.

Mesure 7 :

Optimisation du projet global visant à encourager l'apprentissage de l'allemand en vue de faciliter l'intégration sur le marché du travail et introduction d'un projet similaire pour le français en Suisse romande et pour l'italien au Tessin : Sur la base des expériences recueillies dans le cadre du projet « arbeitsmarktorientierte Sprachförderung Deutsch » (promotion de l'allemand en vue de faciliter l'intégration sur le marché du travail), le seco élabore, avec le soutien des services cantonaux de l'emploi et d'experts externes, un projet similaire pour promouvoir l'apprentissage du français et de l'italien.

Mesure 8 :

Définition des tâches et amélioration de la coordination lors du passage du degré secondaire I au degré secondaire II (passage de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle ou passage I) : La répartition des tâches entre la formation professionnelle et l'assurance-chômage lors du passage I doit permettre d'éviter les doublons dans le cadre de l'intégration professionnelle des jeunes. Le recours ciblé à des semestres de motivation et à des offres transitoires contribue à améliorer le soutien apporté aux jeunes étrangers dans la recherche d'une place d'apprentissage.

Mesure 9 :

Encouragement, au niveau des services cantonaux de l'emploi et des organisateurs de MMT, de la réalisation et de l'optimisation de programmes d'occupation aux points d'entrée sur le marché primaire du travail : Le seco établit, en collaboration avec les services cantonaux de l'emploi, un inventaire des « bonnes pratiques » dans le domaine de la qualification des demandeurs d'emploi peu qualifiés et identifie d'autres secteurs d'activité possibles.

Mesure 10 :

Amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi étrangers aux allocations d'initiation au travail (AIT) : Le seco détermine les causes des inégalités constatées au niveau de l'accès des demandeurs d'emploi d'origine étrangère aux allocations d'initiation au travail et dresse un inventaire des mesures qui permettraient d'y remédier efficacement.

2.4. Sécurité sociale dans le domaine de l'invalidité

2.4.1. Présentation des principaux problèmes

Depuis 1990, le nombre de bénéficiaires d'une rente AI en Suisse et à l'étranger a enregistré une augmentation annuelle de 3,8 %, avec une progression plus forte chez les personnes d'origine étrangère (4,5 % env.) que chez les Suisses (3,5 %). Les chiffres pour la période allant de 2001 à 2006 font apparaître une croissance contrastée selon le pays d'origine des étrangers, laquelle s'explique en partie par des différences au niveau de la structure d'âge et des caractéristiques sociodémographiques. En 2006, un quart (soit 68 000 personnes sur 256 000) des rentiers AI résidant en Suisse étaient d'origine étrangère.

2.4.2. Exposé des causes

Au niveau des maladies, on observe une forte corrélation entre leur cause et la nationalité des personnes atteintes. En 2006, le pourcentage de nouvelles rentes octroyées en Suisse en raison de lésions des os et des organes locomoteurs était beaucoup plus élevé parmi les étrangers que parmi les Suisses, ce qui pourrait s'expliquer par le fort taux d'étrangers dans le bâtiment. Reste que l'octroi d'une rente d'invalidité, tant en faveur des Suisses que des personnes d'origine étrangère, est le plus souvent (dans près de 40 % des cas) lié à une maladie psychique.

2.4.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

L'Office fédéral des affaires sociales (OFAS) est responsable de la législation et de la gestion de l'assurance-invalidité. Au niveau cantonal, les offices AI sont chargés de mener à bien les fonctions incombant à l'autorité publique.

Les Chambres fédérales ont adopté, le 6 octobre 2006, la 5^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité, révision acceptée par le peuple lors de la votation du 17 juin 2007, qui

visé à réduire les dépenses de l'AI par une réduction de 30 % du nombre de nouvelles rentes octroyées par rapport à 2003, à favoriser l'insertion professionnelle, à faciliter l'intégration des assurés – le cas échéant, à éliminer les incitations négatives – et à contribuer de manière substantielle à l'assainissement des finances de l'AI au travers de mesures d'économie destinées à réduire les déficits annuels de l'AI. Le nouveau système de dépistage précoce vise à établir, aussi tôt que possible, un contact avec les personnes dont la capacité de travail est limitée pour des raisons de santé, à examiner leur situation personnelle et à déterminer si une intervention de l'AI est indiquée. Les nouvelles mesures d'intervention précoce à bas seuil ont pour objectif principal de permettre aux personnes présentant une invalidité partielle ou totale de conserver leur emploi. Par ailleurs, il est prévu de compléter le catalogue des mesures d'insertion professionnelle par de nouvelles mesures visant à favoriser la réintégration de ces personnes sur le premier marché de l'emploi : certaines sont axées sur la réhabilitation socioprofessionnelle (adaptation au processus de travail, formation de la motivation au travail, stabilisation de la personne, intégration d'aspects sociaux de base), d'autres sur l'occupation, l'objectif étant de favoriser la reconstruction et le maintien de la capacité d'intégration. Le succès des mesures destinées à favoriser la réinsertion des bénéficiaires de rente²¹ sera assuré par une utilisation optimale de leur capacité de travail – renforcée par une obligation stricte et claire de coopérer.²²

Les étrangers sont fortement représentés parmi les bénéficiaires de l'assurance-invalidité. Pour qu'elles portent les fruits escomptés, les mesures prévues dans le cadre de la 5^e révision de l'AI doivent donc nécessairement tenir compte des besoins spécifiques et du potentiel de ce groupe de la population, ce qui implique à son tour de clarifier ses particularités et divergences par rapport à la population suisse, d'identifier les éventuels problèmes à résoudre et, enfin, de déterminer le moyen d'utiliser ses ressources spécifiques.

Dans la perspective de la 5^e révision de l'AI, l'OFAS a lancé un vaste projet pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI). Il comprend quatre blocs thématiques : « l'assurance-invalidité, en aval et en amont », « intérêts des acteurs et structures incitatives », « invalidité pour raisons psychiques » et « effets de la loi, de ses révisions et des nouveaux instruments ». S'ils souhaitent que les résultats de leurs travaux offrent une base de connaissances précieuse et exhaustive pour l'AI, les participants au programme devront nécessairement tenir compte des problèmes migratoires qui se posent dans ce domaine.

2.4.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFAS

Mesure 1 :

Inclusion de la question de l'intégration dans le programme de recherche AI : Dans la mesure du possible et selon les besoins, il est systématiquement tenu compte dans les programmes de recherche en cours et à venir d'aspects et de questions propres à l'intégration des étrangers, notamment des besoins spécifiques de ces derniers, de la

²¹ Pour renforcer l'intégration, il s'agit de concrétiser l'obligation de réduire le dommage et de collaborer. Le non-respect de ladite obligation est sanctionné par une réduction ou un refus des prestations (prestations pécuniaires telles que rentes ou indemnités journalières ou prestations en nature comme mesures d'intervention précoce, reconversion, placement, etc.).

²² En plus des mesures d'intégration, il est prévu de compléter les mesures professionnelles existantes par un droit plus étendu au placement et par la possibilité d'octroyer des allocations pendant la phase d'introduction ou d'initiation au travail.

proportion dans laquelle ils sont touchés par l'invalidité et le handicap ou encore des répercussions que les mesures prises ont sur la population étrangère. L'Office fédéral des migrations sera représenté dans le comité de pilotage du programme. Lors du deuxième appel d'offres pour des projets de recherche qui sera lancé fin 2007, il est prévu de mettre au concours un projet partiel ayant trait aux questions migratoires. Ces analyses devraient déboucher sur des propositions de mesures d'ici à 2008.

Mesure 2 :

Inclusion de la question de l'intégration dans le programme de formation de l'AI : Le centre de formation de l'AI, qui offre des formations initiales et continues aux collaborateurs des offices AI, des services médicaux régionaux (SMR) et de l'OFAS, propose une formation qui apporte des réponses concrètes aux questions ayant trait aux personnes d'origine étrangère et à leurs besoins spécifiques. Des mesures sont à l'étude afin de permettre à un maximum de personnes concernées par ces questions de prendre part à une formation de ce type.

2.5. Interfaces entre la formation, le marché du travail et la sécurité sociale

2.5.1. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Il existe de nombreuses interfaces entre la formation, le marché du travail et la sécurité sociale. Depuis quelques années, des efforts sont déployés afin d'améliorer la coordination entre ces différents domaines.

La langue est un élément clé de la promotion de l'intégration. Le développement des compétences linguistiques est encouragé dans le cadre des structures ordinaires que sont l'école, la formation des adultes, la formation professionnelle, l'assurance-chômage et des cours de langue complémentaires. Dans ce domaine, l'élaboration d'un concept-cadre porté par l'ensemble des acteurs concernés est une condition essentielle à une interaction optimale des mesures et des offres existantes.

La collaboration interinstitutionnelle (CII) est une stratégie commune visant à améliorer et à cibler la collaboration entre les organisations partenaires des domaines de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité, de l'aide sociale, de l'orientation professionnelle publique et d'autres institutions. C'est une recommandation conjointe de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) qui est à l'origine de sa création en 2001. Cette recommandation a également entraîné la mise sur pied d'un groupe national de coordination CII. Des projets relevant de domaines d'activité de la CII ont été et sont lancés dans de nombreux cantons.²³ En cours d'application, le projet CII-MAMAC (de l'allemand Medizinisch-ArbeitsMarktliche Assessments mit Case Management) vise à réinsérer plus rapidement sur le marché du travail des personnes présentant une problématique complexe. Il prévoit à cet effet un processus conduit conjointement par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale qui doit permettre d'effectuer une évaluation commune, de définir des mesures appropriées et d'assurer une gestion contraignante du cas.²⁴

²³ Une vue d'ensemble des projets est mise à jour sur le site www.iiz.ch, qui est géré par le seco.

²⁴ Cf. http://www.iiz.ch/IIZ_Mamac.aspx.

Appelés de plus en plus souvent à conseiller des personnes issues de l'immigration, les spécialistes travaillant, par exemple, dans des offices régionaux de placement (ORP), des offices AI, des services sociaux ou des centres d'orientation professionnelle, jouent un rôle clé dans l'intégration durable des personnes concernées dans la formation professionnelle, le marché du travail et la sécurité sociale (cf. mesures y relatives présentées aux chapitres 2.2. à 2.4.). Cela suppose toutefois qu'ils disposent des *compétences interculturelles* nécessaires pour mener à bien cette mission. L'adoption d'une approche uniforme en la matière et, partant, une intégration durable exigent une coordination ciblée du contenu des différentes formations proposées.

Le passage de l'école obligatoire au degré secondaire II (formation professionnelle, école secondaire) correspond à une phase critique du système éducatif et constitue à ce titre une source de difficultés pour nombre de jeunes. Afin d'améliorer la collaboration entre les milieux intéressés et de développer des mesures destinées à faciliter ce passage clé du parcours éducatif, la CDIP a lancé, en collaboration avec la Confédération et les organisations du monde du travail, le projet « Transition degré secondaire I – degré secondaire II ». ²⁵

2.5.2. Mesures communes des interfaces

Mesure 1 :

Concept-cadre et coordination dans le domaine de la promotion des langues auprès des étrangers : Au niveau fédéral, l'amélioration de la coordination des mesures visant à encourager le développement des compétences linguistiques et le développement de normes communes pour l'apprentissage d'une langue/l'évaluation des connaissances linguistiques doivent s'inscrire dans le cadre d'un projet général placé sous l'égide de l'ODM.

Mesure 2 :

Examen des possibilités d'une prise en compte ciblée du concept d'encouragement de l'intégration dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle existante et du potentiel de développement : De concert avec les instances d'intégration communales et cantonales, l'ODM et les membres de la collaboration interinstitutionnelle étudient la possibilité de renforcer la coordination des projets en cours, notamment le projet CII-MAMAC, et des efforts déployés aux fins d'une collaboration interinstitutionnelle. Au plan stratégique, l'analyse devra porter sur le potentiel de renforcement de la collaboration.

Mesure 3 :

Elaboration de bases communes pour les cours de formation et de perfectionnement destinés aux spécialistes du domaine de l'intégration : Sous la conduite de l'ODM, les travaux visent à créer une base uniforme pour le développement des compétences interculturelles des personnes assurant une fonction de conseil dans des institutions relevant des domaines de la formation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Ce faisant, il convient

²⁵ Cf. www.nahtstelle-transition.ch. Les quatre axes du projet sont les suivants : 1) Elaboration et approfondissement de certaines lignes directrices et de certains principes généraux, et obtention d'un engagement de tous les partenaires impliqués (cantons, Confédération, organisations du monde du travail). 2) Réalisation de sous-projets concernant la scolarité obligatoire (bilan), les offres transitoires (fonction), les exigences du degré secondaire II (en particulier les exigences des entreprises) ainsi que proposition d'offres et de mesures pour les jeunes qui ne répondent pas aux exigences de base du degré secondaire. 3) Identification et exploitation de projets partenaires. 4) Amélioration des connaissances des personnes responsables sur les démarches d'optimisation de la transition qui se sont révélées concluantes.

également d'adapter le profil professionnel actuel du spécialiste de l'asile et des migrations (AMFP).

Mesure 4 :

Examen du financement de dépenses liées à l'intégration professionnelle de personnes admises à titre provisoire : Conformément au mandat que le Conseil fédéral leur a confié en date du 8 novembre 2006, le DFE et le DFJP (seco et ODM) sont chargés de déterminer le montant des dépenses engendrées par les mesures introduites en faveur des personnes admises à titre provisoire par la nouvelle loi sur les étrangers entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007 – accès au marché du travail et versement de l'assurance-chômage –, et de proposer des variantes pour leur financement. Une proposition séparée sera soumise au Conseil fédéral à ce sujet.

3. Intégration sociale dans des zones d'habitation («Projets urbains»)

3.1. Présentation des problèmes et exposé de leurs causes

En Suisse, la population étrangère résidente se concentre fortement dans les quartiers périphériques et le centre des agglomérations. Si aucun groupe de population ne fait l'objet d'une marginalisation géographique marquée, comme c'est le cas dans d'autres pays, il reste que la ségrégation par communauté immigrée a augmenté ces dernières années. Généralement, les quartiers avec une forte proportion d'étrangers présentent une grande diversité ethnique. Dans certains d'entre eux, l'on enregistre une part supérieure à la moyenne de personnes affichant un niveau de formation et un statut professionnel faibles et, partant, des taux de chômage et de recours à l'aide sociale élevés. Dans différents pays européens (parmi lesquels la France et la Grande-Bretagne), l'expérience montre que la résolution des troubles générés par l'aggravation et l'interdépendance des problèmes dans ces zones d'habitation est complexe. La promotion de l'intégration revêt donc une importance d'autant plus grande dans les quartiers présentant une forte concentration de certains groupes de population (personnes à former, étrangers, ménages monoparentaux, pauvres, personnes âgées, enfants et adolescents, etc.). Des données précises concernant le nombre et l'ampleur des problèmes ainsi que les mesures qui s'imposent dans certains quartiers font défaut.²⁶

Plusieurs raisons peuvent être à l'origine de l'émergence de difficultés ou d'une détérioration de la situation dans un quartier ou une zone. Il n'est pas rare que l'interaction de facteurs tels que le niveau de vie et des loyers, la volonté d'investissement des constructeurs, le potentiel économique et l'infrastructure, la composition de la population ou l'image dans les médias n'enclenche une spirale négative qui, à son tour, risque d'aggraver les lacunes en matière d'intégration.

Les études disponibles font apparaître que ces dernières années, les groupes de population économiquement et socialement défavorisés se sont déplacés des centres urbains vers les communes périphériques.²⁷ Ainsi, alors que le centre était traditionnellement considéré comme le quartier des migrants et des nouveaux arrivants, il est généralement doté aujourd'hui des structures nécessaires à la promotion de l'intégration. A l'inverse, les communes de l'agglomération, les petites villes et les villes de taille moyenne, lesquelles ont enregistré récemment une forte hausse du nombre de personnes en déficit d'intégration, manquent souvent d'expérience en matière d'intégration des étrangers et ne disposent pas des instruments requis. Aussi les fortes disparités observées entre les communes au niveau de l'offre et de l'organisation des structures et des mesures de la promotion de l'intégration constituent-elles un facteur important des problèmes d'intégration.²⁸

²⁶ Cf. à ce sujet ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne. p. 73 ss.

²⁷ Arend, Michal ; Baur, Martin ; Schuler, Martin (2005) : Bevölkerungszusammensetzung, Integration und Ausgrenzung in Urbanen Zonen. Neuchâtel : OFS. Et aussi : Heye, Corinne ; Leuthold, Heiri (2004) : Segregation und Umzüge in der Stadt und Agglomeration. Statistique de la ville de Zurich. Zurich.

²⁸ L'Office fédéral des migrations (ODM) a conduit, en collaboration avec l'Office fédéral du logement (OFL), une étude dont les évaluations statistiques et les recherches ponctuelles effectuées dans quelques communes donnent un premier aperçu des exigences spécifiques et des problèmes qui

3.2. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Les expériences faites avec des mesures visant à améliorer la qualité de vie dans les quartiers sensibles ont montré que des interventions ponctuelles ne sauraient à elles seules inverser une spirale négative, et que pour être efficaces, elles doivent être associées à des mesures allant dans le même sens : certaines consistent en projets de construction (urbaine) visant, par exemple, à accroître la qualité des logements, à restructurer l'espace public ou à améliorer le trafic, d'autres en mesures destinées à renforcer la cohésion sociale, ce qui va de l'amélioration de l'offre en matière scolaire à la promotion de l'apprentissage d'une langue et à une meilleure information de la population étrangère résidante en passant par la garantie de l'ordre et de la sécurité. Par ailleurs, les actions en faveur d'une amélioration et d'un maintien durable de la qualité de vie doivent s'inscrire à long terme, ce qui suppose que les autorités compétentes disposent des ressources nécessaires et d'une organisation idoine. Ces ensembles de mesures planifiées sur une longue période peuvent être regroupés sous le terme générique de « Projets urbains »,²⁹ dont l'objectif est de lutter contre les évolutions indésirables dans une perspective prospective : les mesures d'action et de prévention mises en place visent à atténuer les conséquences qui en découlent pour les individus et la société et à améliorer la qualité de vie et les possibilités de développement des personnes résidant dans ces zones.

3.2.1. Compétences et activités rattachées à la Confédération

En vertu du principe de subsidiarité, le développement des villes et des communes, la vie en communauté ainsi que la participation à la vie sociale ne sont pas directement du ressort de la Confédération. Elle dispose toutefois de compétences et d'attributions de promotion ponctuelles dans des domaines politiques dont les décisions influent considérablement sur ces évolutions.³⁰

3.2.2. Compétences et activités rattachées aux communes et aux cantons

Les questions liées à l'amélioration de la qualité de vie et à l'intégration sociale dans des zones critiques relèvent en grande partie de la compétence des communes. En fonction de la répartition des compétences définie, les cantons ont aussi certaines attributions.

En règle générale, les grandes communes urbaines élaborent des stratégies propres en matière de développement territorial et disposent de l'organisation administrative requise en vue de leur mise en œuvre. Nombre de communes urbaines et quelques communes de l'agglomération ont par ailleurs adopté des mesures destinées à améliorer la qualité de l'habitat dans les quartiers et zones plus sensibles. Tandis que certaines s'inscrivent dans le cadre d'un « Projet urbain », la plupart sont ponctuelles et limitées dans le temps.

se posent dans des zones d'habitation données. Arend, Michal (2007): Integration und Quartierentwicklung in mittelgrossen und kleineren Städten. (Titre de travail)

²⁹ Cf. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00561/index.html?lang=fr> --> Projet urbain. Cf. aussi ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Berne : ODM : p. 77 ss et CFE (2005d): Intégration et habitat – Améliorer la qualité de vie dans les quartiers défavorisés. Berne : Commission fédérale des étrangers EKA/CFE. <http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/quartierarbeit.pdf>

³⁰ Cf. aussi à ce sujet les explications sous le chapitre 4 « Autres mesures ».

Il est des exemples qui attestent de l'efficacité des actions entreprises au sens d'un « Projet urbain » dans des zones sensibles et dont il est possible de s'inspirer, étant précisé qu'il n'existe pas de solution unique applicable à toutes les situations. L'expérience montre en effet que seules des actions tenant compte des conditions et des besoins locaux spécifiques permettent d'obtenir les résultats escomptés.

3.2.3. Politique des agglomérations

Souvent, les habitants et autres acteurs d'un quartier ou d'une zone critique assurent une part importante des activités d'intégration déployées à l'échelle d'une agglomération. Il est donc dans l'intérêt tant de la commune urbaine (ville-centre) que des communes de l'agglomération, du canton et de la Confédération de soutenir la fonction d'intégration exercée par ces zones et leurs habitants. Sous réserve d'une meilleure collaboration entre les communes voisines – telle qu'elle est visée, entre autres, par la politique des agglomérations poursuivie au niveau fédéral – une bonne gestion des capacités d'intégration au niveau de l'agglomération permet d'éviter que des groupes de population sensibles ne soient déplacés d'une zone de l'agglomération à une autre.

Le 19 décembre 2001, le Conseil fédéral a défini la politique de la Confédération pour les agglomérations. A travers sa politique, le Conseil fédéral souhaite, conformément à l'art. 50 de la Constitution, tenir compte des besoins spécifiques des agglomérations dans les différentes politiques sectorielles. Mais il souhaite aussi encourager la collaboration au sein des agglomérations, afin qu'elles soient en mesure d'apporter une réponse efficace à leurs problèmes, d'accroître leur compétitivité et d'améliorer la qualité de vie des résidents.³¹ Instituée en 2001, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), composée de représentants de la Confédération, de la Conférence des gouvernements cantonaux, de l'Union des villes suisses et de l'Association des communes suisses, est une plate-forme de discussion et de coordination au niveau fédéral qui permet à la Confédération, aux cantons et aux communes de coordonner leur action et de rechercher ensemble une solution à leurs problèmes en matière d'agglomération. La CTA a formulé une série de recommandations pour la collaboration verticale et horizontale dans les agglomérations. La politique des étrangers et de l'intégration figure aussi au nombre de ses priorités.³²

3.3. **Coordination des mesures existantes (« Projets urbains »)**

En application du mandat relatif aux mesures d'intégration que leur a confié le Conseil fédéral en date du 30 août 2006 et dans le but de promouvoir de manière durable et ciblée l'intégration sociale des étrangers, les services fédéraux compétents sont convenus de la procédure ci-après :

3.3.1. Priorité aux zones d'habitation sensibles

Conscients de la nécessité de mieux coordonner les mesures fédérales contribuant, directement ou indirectement, à l'amélioration de la qualité de vie et de la cohésion sociale dans les zones d'habitation sensibles (cumul de problèmes), les services fédéraux

³¹ Cf. <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00561/index.html?lang=fr>

³² En 2005, la CTA a notamment organisé une Conférence nationale sur l'intégration et publié un rapport ainsi que des recommandations spécifiques sur les obstacles juridiques à l'intégration.

compétents décident de prendre part à des projets communs, dans le cadre de leurs compétences, au travers d'une contribution technique, de l'octroi d'une part maximale donnée de leurs subventions ou de prestations opérationnelles.

Ce faisant, ils entendent donner une impulsion politique à l'application d'une procédure globale et durable dans des zones sensibles, laquelle doit freiner la formation de ghettos, accroître la sécurité et offrir les bases d'une cohésion sociale accrue. Les « Projets urbains » en constituent les instruments : source de savoir, ils favorisent l'échange d'expériences et contribuent ainsi au développement de la politique des agglomérations.

3.3.2. Structure d'organisation (Acteurs)

Compte tenu des obligations et des conditions-cadres définies par la législation, les services fédéraux ci-après prennent une part active à la promotion de l'intégration dans le cadre des Projets urbains :³³

- l'Office fédéral du développement territorial (ARE) pour les questions relevant de la politique des agglomérations (projets-modèles),
- l'Office fédéral du logement (OFL) pour les questions liées à l'aide au logement et à la recherche dans le domaine du logement,
- l'Office fédéral du sport (OFSP) pour les questions liées à la promotion de l'intégration dans le milieu sportif et à travers le sport,
- l'Office fédéral des migrations (ODM) et la Commission fédérale des étrangers (CFE ; à partir de 2008 : Commission fédérale chargée des questions de migration, suite à la fusion de la CFE et de la CFR) pour les questions liées à la promotion de l'intégration des étrangers,
- le Service de lutte contre le racisme (SLR) au Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur pour les mesures scolaires et extrascolaires destinées à lutter contre les discriminations.

Les membres du comité de pilotage « Projets urbains » sont désignés en leur sein par chacune des instances susmentionnées. Le comité de pilotage définit les critères de soutien aux projets tant sur le plan du fond que de la forme, sélectionne les projets, coordonne leur suivi et assure leur évaluation. Il est par ailleurs appelé à trancher sur toutes les questions traitées conjointement par les services fédéraux dans le domaine des « Projets urbains » ; les décisions sont prises à l'unanimité.

La direction opérationnelle du projet est assurée par l'Office fédéral du développement territorial (ARE), qui est ainsi l'interlocuteur de la Confédération pour le projet pilote « Projets

³³ L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) apporte son soutien à des projets dans le domaine de la jeunesse. La législation actuellement en vigueur n'autorisant qu'une promotion au plan national, il n'est pas possible de cibler la collaboration, ni de se concentrer sur des domaines présentant un besoin de soutien accru. Dans le cadre du Plan d'action environnement et santé (PAES), l'Office fédéral de la santé (OFSP) a soutenu trois régions pilotes de 2001 à 2006, ce qui lui a permis de recueillir des informations sur la manière dont les régions peuvent intégrer des questions ayant trait à la santé et à l'environnement dans des projets concrets et de les mettre à la disposition d'autres régions et communes. Le programme a été achevé en 2006.

urbains ». Elle associe à ses travaux les autres offices et services représentés au sein du comité de pilotage.

**Direction opérationnelle et coordination : projet pilote
« Projets urbains »**

*Office fédéral du développement territorial (ARE)
(=direction du projet)*

- Direction de la réalisation
- Coordination et information
- Interlocuteur dans les relations avec l'extérieur

Comité de pilotage du projet pilote « Projet urbain »

Office fédéral du développement territorial (ARE), Office fédéral du sport (OFSP), Office fédéral du logement (OFL), Service de lutte contre le racisme (SLR), Office fédéral des migrations (ODM), Commission fédérale des étrangers (CFE)
(=responsabilité du projet)

- Définition des critères pour le suivi des projets (fond et forme)
- Sélection des domaines du projet et décisions relatives au suivi
- Suivi technique des projets (coordination assurée par ARE)

3.3.3. Mise en œuvre (Enjeu)

Les services fédéraux s'adressent ensemble, par l'intermédiaire des cantons, aux communes présentant des zones d'habitation sensibles. Ces dernières sont sélectionnées par le comité de pilotage sur la base, entre autres, des résultats de l'étude conduite par l'ODM et l'OFL. Cette procédure ne donne lieu à aucun appel d'offre.

Pour bénéficier du soutien fédéral dans le cadre d'un « Projet urbain », la commune et le canton doivent être disposés à apporter une participation politique et financière dans la mesure de leurs possibilités. Les communes concernées sont invitées à élaborer un concept de projet sur la base de l'examen de la situation locale en associant les cantons à leurs travaux.

Plusieurs facteurs doivent être pris en considération pour la planification et la mise en œuvre de « Projets urbains » :

- Les « Projets urbains » visent à la mise en place d'une stratégie ou d'une planification globale portée, si possible, par l'ensemble des acteurs clés de la commune, laquelle sera présentée à l'extérieur comme un processus global. La planification globale (stratégie) contient un ensemble de mesures coordonnées. Les mesures ponctuelles ne bénéficient d'aucun soutien.
- Le concept de projet doit être élaboré selon une approche interdisciplinaire. D'abord, il convient de rechercher des solutions à même de combler les déficits constatés au niveau de l'aménagement territorial urbain, notamment de la situation du trafic, de la zone d'habitation et de l'aménagement de l'espace public. Ensuite, il y a lieu d'apporter une réponse à des questions relevant de la politique sociale, telles que la situation à l'école, le travail des jeunes, la vie sportive et associative ou encore la cohésion sociale de voisinage, notamment au regard de l'intégration de la population immigrée. Enfin, il importe de tenir compte de l'image de la zone d'habitation de même que des inquiétudes et des malentendus susceptibles de naître parmi les habitants au travers de mesures de communication et d'information appropriées.

Si les besoins, problèmes et ressources locaux jouent un rôle déterminant dans le choix du catalogue de mesures et dans la définition du contenu du « Projet urbain », il ne faut pas pour autant négliger les mesures existantes ou planifiées (à l'initiative de la commune, des institutions privées, organisations, etc.). Précisons en outre que ces mesures peuvent porter sur la population indigène comme étrangère (pour des exemples concrets de mesures, cf. Catalogue des mesures d'intégration : mandat du Conseil fédéral. Tableau synoptique. Chapitre 2).

- L'équipe de direction du projet désignée par la commune assume une fonction de charnière et d'interlocuteur avec l'extérieur et les autorités tout en jouant un rôle de moteur et de coordinateur sur place (si possible, il convient de privilégier une instance dont les activités correspondent à celles visées par le projet : association de quartier, direction du projet professionnelle locale, etc.).
- La direction du projet s'assure que les habitants du quartier, migrants compris, participent au projet et veille en particulier à intégrer de manière précoce les promoteurs et les acteurs de l'économie locale.
- La responsabilité du projet incombe à l'exécutif communal, lequel garantit la coordination et la collaboration entre la direction du projet locale, les autorités communales compétentes et les autres acteurs à l'échelon communal.
- La promotion de la Confédération consiste en un cofinancement du projet à hauteur maximale de 50 % des frais imputables. Le concept du projet doit garantir que la stratégie adoptée procède d'une approche globale et est à même de tenir compte des intérêts des services fédéraux qui prennent part au projet. Sont favorisés les projets qui sont portés par le canton et/ou une association des communes de l'agglomération. Le canton doit être incité à participer financièrement au projet. Les subventions fédérales ne sont accordées que si le projet est intégré dans les activités relevant de la politique d'intégration définies par la(les) commune(s) et le canton.
- Au sens d'un développement durable des zones d'habitation concernées, il convient de préciser dans le projet les mesures qu'il est prévu de mettre en œuvre au terme du soutien fédéral en vue d'en consolider les acquis.
- Les Projets urbains doivent faire partie intégrante de la politique globale du développement de la ville et de l'agglomération.

Les projets doivent contribuer à l'acquisition de connaissances à l'échelle de l'ensemble du territoire national. Les responsables du projet (communes) s'engagent à contribuer dûment à l'échange d'expériences.

Le comité de pilotage fixe l'étendue des mesures à prendre pour bénéficier d'un soutien de la Confédération ainsi que le degré de cofinancement des communes/du canton.

Les services fédéraux apportent, dans la mesure de leurs possibilités, leur soutien technique à la direction du projet locale, ces actions étant coordonnées par le service fédéral de l'ARE responsable de ce projet.

3.3.4. Déroulement (Echéances)

Avec le concours des autres services fédéraux et de concert avec le canton respectif, l'Office fédéral du développement territorial entame des négociations avec des communes potentielles à compter de fin juin 2007.

Le développement de ces mesures et les décisions y relatives à l'échelon communal et cantonal étant liés aux processus ordinaires, leur lancement devrait intervenir au plus tôt début 2008.

Au terme de la phase pilote, d'une durée de quatre ans, il sera procédé à une évaluation.

3.3.5. Variantes (Financement)

Projet pilote « Projets urbains » : Il est financé par les services et instances qui y participent, dans le cadre des moyens disponibles. Les services fédéraux concernés y contribuent à hauteur maximale de 580 000 francs par an. Les contributions versées par l'ARE, l'ODM, l'OFL et le SLR proviennent des programmes et crédits qu'ils consacrent à cette cause ; la contribution de l'OFSPPO consiste en instruments d'intervention développés par ses soins et en activités sur le terrain menées à bien par ses collaborateurs dans le cadre de la mise en œuvre des mesures prévues par le Projet urbain. Au cours de la phase pilote, deux à quatre projets bénéficieront d'un soutien.

« *Fonds Projets urbains* » : Sur la base de l'évaluation conduite au terme de la phase pilote, il est examiné si une extension du programme doit être sollicitée auprès du Conseil fédéral. Une augmentation de l'ordre de 8 millions de francs du crédit actuellement accordé par l'ARE permettrait de soutenir entre 10 et 20 projets. En outre, davantage de ressources personnelles devraient être affectées à ces projets au niveau fédéral. Une demande allant dans ce sens sera adressée au Conseil fédéral en 2012.

L'étude d'une variante du « programme fédéral Projets urbains », à savoir un instrument d'intervention fédéral étendu en faveur du développement des zones d'habitation, n'a pas été approfondie en raison de la répartition fédéraliste des compétences.

3.3.6. Evaluation (Impact escompté)

L'ARE assure la rédaction d'un rapport et, en collaboration avec d'autres services fédéraux, l'encadrement des projets bénéficiant d'un soutien. Le comité de pilotage garantit une évaluation du processus et des effets du projet au terme de la phase pilote, dont l'objectif est, entre autres, de fournir des précisions quant à une éventuelle poursuite et/ou extension du soutien accordé aux « Projets urbains » par la Confédération (dépôt de la demande en 2012).

L'un des objectifs principaux des « Projets urbains » est de donner des impulsions en faveur d'une promotion de l'intégration ciblée et localement concertée au-delà des zones d'habitation concernées par les projets. Outre le fait qu'elles doivent permettre de recueillir des informations et de favoriser le partage d'expériences entre les communes, les mesures mises en œuvre doivent, au sens d'une politique des agglomérations, contribuer à l'élaboration d'une stratégie conjointe des communes de l'agglomération en matière de développement des zones d'habitation sensibles.

Dans le but de garantir le partage des connaissances existantes à l'échelle du territoire national, le comité de pilotage organise régulièrement des ateliers en vue de faciliter l'échange d'expériences entre les responsables de projets.

3.3.7. Mesure

« Projets urbains » – intégration sociale dans des zones d'habitation sensibles :

Ensemble, l'ARE, l'OFL, l'OFSP, le SLR et l'ODM/la CFE accordent un soutien financier maximum de 580 000 francs par an à deux à quatre projets pilotes dont l'objectif est d'améliorer la qualité de vie et de promouvoir de manière ciblée l'intégration sociale dans des zones d'habitation sensibles (l'idée étant d'éviter la formation de ghettos, d'accroître la sécurité et de renforcer la cohésion sociale).

4. Autres mesures

4.1. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral des migrations (ODM)

4.1.1. Présentation des principaux problèmes

Le rapport sur l'intégration publié par l'ODM en juillet 2006 dresse un bilan de l'intégration globalement positif.

Il arrive toutefois à la conclusion qu'il subsiste des lacunes dans les domaines traditionnellement problématiques que sont la formation (école et formation professionnelle), l'emploi et la sécurité sociale, ainsi qu'au niveau de la sécurité publique (cf. chapitre 2 et chapitre 4.2). L'intégration de la population étrangère dans la formation et dans le marché du travail requiert la mise en œuvre de mesures complémentaires visant à favoriser l'intégration sociale, notamment l'apprentissage d'une langue nationale. Il convient de renforcer l'efficacité des mesures en cours d'application.

Le rapport fait par ailleurs état de difficultés au niveau de l'accès à la vie professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, lesquels relèvent de la compétence directe de l'ODM. Dans ce groupe, seul un tiers environ des personnes en âge de travailler exercent une activité lucrative.³⁴

4.1.2. Exposé des causes

Les problèmes d'intégration sont essentiellement dus à des conditions socio-économiques difficiles et à un faible niveau de formation, deux facteurs dont les étrangers sont nettement plus touchés que les Suisses. Parmi les autres facteurs susceptibles de freiner l'intégration, citons le déficit de connaissances linguistiques et d'information, l'absence de contacts sociaux ainsi que les conditions-cadres de l'intégration (p. ex. non reconnaissance de diplômes étrangers, situation économique, etc.). L'expérience a montré que les causes des problèmes d'intégration observés dans les différents domaines sont généralement étroitement liées les unes aux autres.

Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire sont confrontés à des difficultés spécifiques résultant, entre autres, de leurs expériences de persécution et de fuite du pays d'origine ou de la précarité de leur statut de séjour au moment de leur arrivée, parmi lesquelles des problèmes de santé physique et psychique, de langue et de formation.

La coordination déficiente des mesures entre les instances concernées (formation professionnelle, marché du travail, sécurité sociale, migration, etc.) risque de constituer un obstacle à l'intégration.

³⁴ Bien qu'ils soient traités sur un pied d'égalité avec la population indigène dans des domaines fondamentaux (accès au marché du travail, regroupement familial, assurances sociales), seuls 25,4 % des réfugiés relevant de la compétence de la Confédération en âge de travailler exerçaient une activité lucrative au 30 septembre 2006. Le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire – qui n'avaient jusqu'à ce jour qu'un accès limité à la formation professionnelle et au marché du travail – s'élevait à 37,4 %. (Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2007, de l'art. 14c, al. 3, de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), les personnes admises à titre provisoire ne pouvaient accéder au marché du travail que si le marché du travail et la situation économique le permettaient).

4.1.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

La nouvelle loi fédérale sur les étrangers, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2008, contient un chapitre consacré à l'intégration, dans lequel les droits et obligations sont décrits dans six articles (art. 53 à 58 LEtr). Pour la première fois, un texte de loi règle l'intégration de manière approfondie et fixe les compétences de la Confédération. Sur la base de ces nouvelles dispositions et de la révision de la loi sur l'asile (LAsi), l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) a fait l'objet d'une révision totale. Le 28 mars 2007, le Conseil fédéral a envoyé en consultation le projet de révision de cette ordonnance qui, en vertu de la nouvelle loi sur les étrangers, contient un projet de politique d'intégration global. Les dispositions du projet d'ordonnance

- énoncent les principes de la politique d'intégration et de la promotion de l'intégration,
- règlent concrètement la contribution des étrangers au processus d'intégration,
- précisent les tâches de la Confédération et des cantons, et
- règlent l'octroi des subventions visant à favoriser l'intégration conformément à la loi sur les étrangers et à la révision de la loi sur l'asile.

Principes de la politique d'intégration : L'intégration vise à établir l'égalité des chances entre Suisses et ressortissants étrangers. Il s'agit d'une tâche interdisciplinaire qui est assumée conjointement par les autorités étatiques et les organisations non gouvernementales. Elle doit être encouragée en premier lieu dans le cadre des structures ordinaires. Les mesures spéciales ne doivent être proposées qu'à titre de complément.

Contribution des étrangers au processus d'intégration : La nouvelle loi sur les étrangers fait obligation aux autorités compétentes de prendre en considération le degré d'intégration des étrangers dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation.³⁵ Le projet d'ordonnance précise les conditions applicables au processus décisionnel.

Mandat de coordination et d'information du DFJP/de l'ODM : La nouvelle loi sur les étrangers confie un mandat de coordination à l'ODM (cf. chapitre 5 « Coordination des mesures d'intégration »), lequel s'étend à une obligation de veiller à ce qu'une information appropriée soit dispensée aux étrangers. Les cantons désignent un service chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration. Il informe l'ODM des mesures en faveur de l'intégration prises à l'échelon cantonal, des instances compétentes et de leur fonctionnement (p. ex. mesures relatives au marché du travail à l'initiative des offices du travail, classes d'intégration introduites par les offices de la formation professionnelle ou par les écoles professionnelles, mesures à l'école, etc.), notamment de l'utilisation qu'elles font des subventions fédérales et de l'efficacité des mesures encouragées. Ce service doit par ailleurs être responsable des questions ayant trait à l'intégration selon la loi sur les étrangers et la loi sur l'asile.

³⁵ Relevons notamment qu'en cas d'intégration réussie, les autorités ont désormais la possibilité d'octroyer une autorisation d'établissement après cinq ans de séjour, contre dix ans auparavant. Lors de l'octroi ou du renouvellement de l'autorisation de séjour, les autorités peuvent par ailleurs conclure des conventions d'intégration (cela ne vaut pas pour les ressortissants des pays de l'UE/AELE). Cette disposition est notamment applicable à des groupes de personnes exerçant une activité dans l'intérêt public (personnes chargées de l'encadrement religieux, personnes dispensant des cours de langue et culture d'origine). Une obligation d'intégration est prévue pour les bénéficiaires de l'aide sociale relevant du domaine de l'asile.

Contributions financières selon la loi sur les étrangers : L'ODM, en collaboration avec la Commission fédérale des étrangers (CFE), s'emploie à réorienter les priorités du programme de promotion de l'intégration de la Confédération pour la période allant de 2008 à 2011 en se fondant sur les conclusions du rapport sur l'intégration et sur le catalogue de mesures dressé par les offices et les départements dans le cadre du mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration.³⁶ Ainsi, moyennant de nouveaux instruments réglementaires (programmes, contrats de prestations, projets-modèles), la mise en œuvre des mesures relève de plus en plus de la compétence des services cantonaux chargés des contacts avec l'office pour les questions d'intégration.

Contributions financières selon la loi sur l'asile : L'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile introduit un changement de paradigmes pour les personnes admises à titre provisoire, le législateur ayant décidé de les désigner comme un groupe cible des mesures d'intégration. Les nouvelles dispositions répondent en outre à la volonté de faciliter leur intégration, ce dont atteste l'introduction, au 1^{er} janvier 2007, de la possibilité pour les cantons d'autoriser des personnes admises à titre provisoire à accéder au marché du travail sans accorder la priorité aux travailleurs indigènes. Selon le nouveau modèle de financement qui sera mis en place au 1^{er} janvier 2008, la Confédération versera aux cantons un forfait d'intégration par personne, cette contribution visant en priorité à faciliter l'insertion professionnelle et l'acquisition de connaissances linguistiques.³⁷

Depuis 2006, le développement ou le remaniement ciblé des projets d'intégration menés dans les domaines de l'asile et des réfugiés vise à accroître le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés relevant de la compétence de la Confédération (mesure à court terme).³⁸

4.1.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'ODM

Mesure 1 :

Nouveaux points forts du programme de promotion de l'intégration de la Confédération pour les années 2008 à 2011 : Les crédits d'intégration seront accordés selon les priorités suivantes : 1. Promotion de la langue et de la formation, 2. Soutien des Bureaux cantonaux de l'intégration, 3. Promotion de projets-modèles dans le domaine de l'intégration. Les nouvelles mesures doivent s'inscrire en complément et en soutien de l'activité déployée dans le cadre des structures ordinaires. Au cours de cette période, l'autonomie des cantons dans la conception et la mise en œuvre des mesures d'intégration sera renforcée, dans les limites de la stratégie définie par l'autorité fédérale. La

³⁶ Depuis 2001, la Confédération a lancé plusieurs programmes visant à promouvoir l'intégration des étrangers. Le crédit alloué à ces programmes pour les périodes 2001-2003 et 2004-2007 était géré par la CFE. Par la fusion de la CFE et de la CFR, le Conseil fédéral confie fondamentalement cette responsabilité à l'ODM.

³⁷ Selon la loi sur l'asile, la Confédération est responsable des réfugiés reconnus pendant cinq ans à compter de leur arrivée en Suisse. Conformément aux dispositions de la nouvelle loi sur l'asile, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2008, les personnes admises à titre provisoire relèveront de la compétence des cantons après la septième année de séjour. Dans le cadre du mandat légal en vigueur jusqu'à présent, la Confédération soutenait l'intégration des deux groupes cibles au travers de cours de langue et de mesures d'intégration.

³⁸ En 2006, quelque 3 millions de francs ont permis de financer 700 places (env. 500 places pour des réfugiés et 200 places pour des personnes admises à titre provisoire). Un rapport sera publié au 1^{er} septembre 2007. Les premières expériences sont positives.

Confédération concentrera ses activités sur la gestion du programme, la coordination globale ainsi que le développement d'approches innovantes.

Mesure 2 :

Versement aux cantons de forfaits d'intégration destinés à favoriser l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire : A compter du 1^{er} janvier 2008, la Confédération versera aux cantons, en vertu de l'art. 88, al. 3, LAsi et de l'art. 87 LEtr, un forfait d'intégration pour chaque réfugié reconnu et pour chaque personne admise à titre provisoire. Une partie du montant de l'indemnité dépend du résultat obtenu ; c'est le taux d'activité et la situation sur le marché du travail cantonal qui servent d'indicateurs.

Mesure 3 :

Promotion de l'intégration de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire relevant de la LAsi qui souffrent de traumatismes (troubles psychologiques): En vue d'améliorer durablement l'offre médico-thérapeutique et dans le cadre des activités de conseil, l'ODM participe au financement de projets d'intégration et prend part à des contrats de prestations en vue d'encourager l'intégration sociale et professionnelle de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire qui ont subi un traumatisme.

Mesure 4 :

Information sur les résultats des projets pilotes réalisés en collaboration avec des associations professionnelles et sectorielles : L'ODM, en collaboration avec des associations professionnelles et sectorielles, conduit actuellement des projets pilotes visant à recueillir les informations et le savoir-faire nécessaires pour améliorer l'insertion professionnelle des réfugiés. Ils donnent lieu à une étude des causes à l'origine du faible taux d'activité des réfugiés et à l'élaboration de recommandations destinées à faciliter leur insertion professionnelle. Les partenaires compétents et intéressés sont informés du résultat de ces travaux.

Mesure 5 :

Mise au point de recommandations sur le champ d'application et la teneur des conventions d'intégration : Avec le concours des autorités cantonales compétentes, l'ODM prépare un projet et, au besoin, une circulaire dans lesquels elle précise le champ d'application et le contenu des conventions d'intégration. Ces documents sont présentés aux autorités cantonales compétentes à titre de recommandation.

(Cf. autres mesures de l'ODM au chapitre 4.2 Mesures prises par le DFJP dans le domaine de la sécurité publique).

4.1.5. Mesures supplémentaires à l'initiative de l'ODM

Mesure supplémentaire 1 :

Augmentation de crédit – nouvel ordre de points forts 2008-2011 du programme de promotion de l'intégration de la Confédération : L'évaluation des priorités définies pour le programme a fait apparaître que les fonds alloués actuellement ne permettent pas de combler de manière satisfaisante les lacunes qui subsistent notamment dans les domaines de priorité 1. Promotion de la langue et de la formation (p. ex. déficits dans les régions rurales, jeunes comme groupe-cible, assurance-qualité) et 3. Promotion de projets-modèles dans le domaine de l'intégration (p. ex. projets en faveur des jeunes). Aussi l'ODM a-t-il proposé de relever le montant du crédit de 2 millions de francs par an.

4.2. Mesures prises par le DFJP dans le domaine de la sécurité publique

4.2.1. Présentation des principaux problèmes

Entre 2000 et 2005, le nombre total des jugements pénaux des mineurs pour infractions est passé de 1202 à 2268 par an.³⁹ Cette augmentation a été particulièrement sensible dans les catégories d'infractions mentionnées ci-dessous :

JUGEMENTS PENAUX DES MINEURS PAR INFRACTION, DE 2000 A 2005

Infraction	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Lésion corporelle simple	265	381	401	466	519	638
Brigandage	209	241	259	322	332	374
Menace	148	208	218	244	298	317

Source : Statistique des jugements pénaux des mineurs 2006, tableau 16

Chacun sait que la statistique des condamnations pénales ne révèle pas la fréquence réelle des infractions (problématique des chiffres noirs de la criminalité cachée) de sorte qu'il est difficile de connaître avec une certitude absolue l'ampleur et l'évolution du phénomène de la violence juvénile.⁴⁰ Indépendamment de l'importance de la hausse des chiffres, force est néanmoins de constater que la violence juvénile existe et que le besoin de mesures n'est plus à prouver.

La criminalité juvénile et la violence juvénile sont des termes génériques désignant des comportements très divers dont les causes sont multiples et qui, par voie de conséquence, impliquent des mesures différentes. Des études sur la criminalité cachée, de même que d'autres enquêtes prouvent qu'une grande partie des infractions sont commises par un nombre relativement faible de jeunes délinquants. D'après les résultats d'études menées à l'échelle internationale, il est possible d'affirmer qu'entre quatre et six pour cent des enfants nés durant la même année sont responsables d'environ 40 à 60 pour cent des délits perpétrés par l'ensemble des personnes nées cette année-là. Plus de la moitié des infractions imputables aux récidivistes sont le fait de plusieurs auteurs à la fois, mais

³⁹ Statistique des jugements pénaux des mineurs 2006, tableau 16. Etat de la banque de données au 31 août 2006. Le rapport n'existe pas encore en version papier. Les chiffres ont été communiqués par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Voir à ce sujet le site internet de l'OFS : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/19/03/04.html>

⁴⁰ Ce sujet controversé fait l'objet de nombreux débats chez les spécialistes. Ainsi, l'étude publiée par la Commission fédérale des étrangers (CFE) « Prévention de la violence chez les jeunes » et réalisée par Eisner/Ribeaud/Bittel parvient à la conclusion suivante : « Il est probable que la forte augmentation de la violence parmi les jeunes telle que reflétée par les statistiques policières est le fruit d'une sensibilisation accrue de la société, d'une plus grande disposition à porter plainte et d'une systématisation des enregistrements » (p. 15). Par contre, Killias/Lucia/Lamon/Simonin, « Juvenile Delinquency in Switzerland over 50 Years : Assessing Trends Beyond Statistics », dans « European Journal on Criminal Policy and Research 2004 » (p. 111 ss), traduisent les chiffres en hausse par une disposition croissante à la violence chez les jeunes.

rarement de grands groupes. Ces quatre à six pour cent de jeunes délinquants sont également évoqués sous le terme de mineurs délinquants récidivistes.⁴¹

4.2.2. Exposé des causes

Des enquêtes menées sur les jeunes récidivistes et sur les bandes de jeunes criminels démontrent, d'une part, qu'un nombre considérable de criminels sont d'origine étrangère, d'autre part, que les jeunes délinquants sont, en règle générale, défavorisés, qu'il s'agisse de leur niveau de formation, de leurs perspectives d'emploi ou de leur situation familiale, et sujets aux problèmes de drogue. Sont déterminants pour un pourcentage de dénonciations plus élevé par rapport à la population totale non pas tant l'origine ethno-culturelle que les facteurs de risque susceptibles d'inciter également les Suisses à la violence et à la criminalité. Ces facteurs vont de l'appartenance sociale à l'environnement urbain en passant par le niveau de formation, l'âge et le sexe. Le nombre élevé de criminels étrangers domiciliés en Suisse est, en fait, essentiellement dû à la forte proportion de jeunes hommes issus de couches sociales inférieures.

Selon les enquêtes réalisées, la forme et l'ampleur de la délinquance chez les étrangers s'expliquent aussi en partie par le concours de conceptions différentes de la violence, du droit et de la sanction. D'autres études ont souligné une plus grande tendance à porter plainte contre des criminels de nationalité étrangère.

4.2.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Les poursuites pénales liées à la criminalité juvénile relèvent de la compétence des cantons. FEDPOL n'a, en conséquence, que très peu de possibilités d'élaborer avec les cantons des mesures spécifiques à ce domaine visant à influencer sur l'intégration.

Le 1^{er} janvier 2007, est entrée en vigueur la nouvelle loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs (DPMIn). Les mesures qu'elle comporte s'appuient encore davantage sur le droit civil et entraînent désormais obligatoirement le prononcé d'une peine (art. 11 DPMIn), ce qui permet de prendre des mesures mieux adaptées à la situation de chaque jeune.

Le droit des étrangers et le droit de cité prévoient la possibilité de sanctionner un étranger qui s'est rendu coupable d'une infraction, voire de lui refuser la naturalisation.⁴²

⁴¹ Il n'y a cependant pas de définition uniforme du terme de mineur délinquant récidiviste. Les statistiques prennent tout au plus en compte un nombre d'infractions d'une certaine importance commises sur les dernières années de manière répétée.

⁴² En outre, il y a lieu de se référer aux réponses du Conseil fédéral aux différentes interventions parlementaires déposées au sujet de la violence juvénile : 06.3646 Postulat Amherd Viola : Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité, du 6.12.2006 ; 06.3647 Motion Amherd Viola : Violence des jeunes. Pour que les parents se responsabilisent, du 6.12.2006 ; 06.486 Motion UDC : Retrait de la nationalité suisse, du 18.12.2006 ; 06.3071 Interpellation Dunant : Renforcer l'efficacité de la lutte contre la criminalité des étrangers et la violence des jeunes par la connaissance des faits, du 22.3.2006 ; .02.3329 Interpellation Schlüer : Comportement violent des étrangers dits de deuxième génération, du 20.6.2002.

4.2.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFJ

Mesure 1 :

Réduction de la durée de la procédure pénale concernant les mineurs et amélioration de la collaboration entre les autorités et de la coordination des procédures :

Accroissement de l'efficacité des poursuites pénales, d'où réduction de la durée de la procédure. Amélioration de la collaboration entre les autorités et suppression des préjugés, d'où limitation des recoupements et instauration d'une pratique cohérente.

Mesure 2 :

Démarches dans les domaines de l'aide stationnaire à la jeunesse et de la privation de liberté à l'encontre des jeunes : Dans le cadre du versement de ses subventions d'exploitation en faveur des institutions d'éducation, l'OFJ renforce son examen de la qualité du travail socio-pédagogique, notamment en rapport avec l'intégration des jeunes de nationalité étrangère.

4.2.5. Développement des mesures mises en œuvre par FEDPOL

Mesure 1 :

Etablissement d'un bilan de la situation à l'échelle de la Suisse qui met l'accent sur les jeunes délinquants. Saisie des mesures cantonales : En étroite collaboration avec les cantons, FEDPOL dresse un aperçu de la situation sur l'ensemble du territoire suisse et émet des recommandations quant aux améliorations possibles, notamment en ce qui concerne les répercussions sur l'intégration susceptibles de résulter de mesures à l'encontre des jeunes récidivistes.

Mesure 2 :

Révision de la statistique policière de la criminalité : En collaboration avec l'OFS. Voir à ce sujet le chap. 4.7, mesures de l'OFS.

4.2.6. Développement des mesures mises en œuvre par l'ODM

Mesure 6 :

Etablissement d'une pratique cohérente des cantons en matière de renvoi des étrangers délinquants : L'ODM envisage, de concert avec les partenaires compétents, d'élaborer des principes communs applicables aux décisions de renvoi des étrangers délinquants. Ces principes sont intégrés dans les directives et les commentaires remaniés de l'ODM ayant trait à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Mesure 7 :

Amélioration de l'examen par les cantons et les communes des conditions d'octroi de la naturalisation : L'ODM s'efforce d'améliorer l'examen des conditions d'octroi de la naturalisation en édictant des directives contraignantes et en institutionnalisant l'échange d'opinions et d'expériences entre les autorités de naturalisation concernées. Les communes compétentes en particulier appliquent les principes élaborés de manière conséquente.

Mesure 8 :

Amélioration de l'échange des données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités concernées par les questions d'intégration : Il convient de garantir que les autorités de naturalisation disposent de toutes les informations déterminantes pour la naturalisation.

4.3. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du développement territorial (ARE)

4.3.1. Présentation des principaux problèmes

Géographiquement parlant, les problèmes d'intégration qui se posent dans différents domaines (formation, marché du travail, sécurité sociale, santé, etc.)⁴³ se concentrent dans les agglomérations, notamment dans les villes-centres et dans certaines communes.

4.3.2. Exposé des causes

En Suisse, près des trois quarts de la population vivent dans des agglomérations. En 2000, la part des étrangers s'élevait à 24 % dans les agglomérations et à 28 % dans les villes-centres (régions rurales : 12,5 %; ensemble du territoire national : 20,5 %). L'on relève par ailleurs une augmentation du taux d'étrangers dans un nombre croissant de communes de la première couronne urbaine.⁴⁴ Les communes ne réagissent pas toutes de la même manière aux difficultés qui s'accumulent dans certaines parties de leur territoire. Les grandes villes ont, de leur propre initiative, développé un savoir-faire en matière d'intégration et assument des tâches régionales et suprarégionales. Par contre, les connaissances nécessaires et les ressources risquent de faire défaut dans nombre de petites villes et communes.

4.3.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Le lancement, fin 2001, de la politique des agglomérations de la Confédération répondait à la volonté d'aider les agglomérations à résoudre les problèmes auxquels elles doivent faire face. Les mesures incitatives et le soutien technique prévus dans le cadre de cette politique avaient notamment pour objectif de les encourager à renforcer la collaboration et la coordination. La Confédération a en outre proposé aux agglomérations de mettre en place des « programmes d'agglomération » pour optimiser la coopération et la définition des priorités dans ce domaine.

Dans les programmes qu'elles ont conçus, la plupart des agglomérations ont, à ce jour, donné la priorité à l'urbanisation et au trafic, afin de bénéficier du financement du trafic d'agglomération dans le cadre du fonds d'infrastructure. L'incitation financière prévue a contribué de manière décisive au renforcement de la coordination et de la coopération.⁴⁵

Loin d'être spécifique du trafic d'agglomération, le besoin d'une coopération et d'une coordination accrues à l'échelon régional est également une réalité dans d'autres domaines tels que la politique sociale, la politique d'intégration, la politique culturelle, la politique en matière de sport, la promotion économique, le tourisme et la politique du logement. En collaboration avec d'autres offices fédéraux, les cantons et les communes, l'ARE prévoit ainsi d'étudier la possibilité et l'utilité d'une coopération à l'échelle de l'agglomération dans d'autres domaines politiques, sa priorité allant à la politique d'intégration compte tenu du mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration. Le programme d'agglomération

⁴³ Cf. chapitres 2.2 à 2.4. Informations plus détaillées in : ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. ODM : Berne.

⁴⁴ Monitoring de l'espace urbain suisse ; A3: Structure socio-démographique de la population des agglomérations (<http://www.aren.admin.ch/themen/agglomeration/00641/index.html?lang=fr> → Monitoring de l'espace urbain).

⁴⁵ Politique des agglomérations de la Confédération : Rapport intermédiaire 2006 (arrêté du Conseil fédéral du 31 janvier 2007).

portant sur la politique d'intégration va au-delà du développement de Projets urbains dans certaines zones d'habitation (cf. chapitre 3) et vise à la mise en place d'une politique d'intégration cohérente et coordonnée dans tous les domaines relevant de la compétence des communes de l'agglomération.

4.3.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'ARE

Mesure 1 :

Elaboration de propositions pour la mise en œuvre de la politique et de la promotion de l'intégration au moyen d'un « programme d'agglomération » : L'ARE élabore, avec l'aide de représentants des communes, des cantons et des autorités fédérales ainsi qu'avec d'autres partenaires compétents, des propositions visant à la mise en œuvre d'une politique de promotion de l'intégration efficace au niveau des agglomérations.

4.4. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP)

4.4.1. Présentation des principaux problèmes

L'OFSP a mandaté différents travaux de recherche destinés à élaborer une stratégie successive dans les domaines de la migration et de la santé (phase II). Ces travaux conduits avec la participation de l'ODM montrent que les obstacles à l'égalité des chances en matière de santé sont principalement de trois types :

- *Problèmes matériels et psychosociaux* : Une situation socio-économique défavorable, des conditions de travail difficiles et la précarité du statut de séjour sont autant de facteurs qui font qu'une partie de la population migrante est exposée à des risques plus importants en matière de santé que la population indigène. Selon le cas, l'expérience de la migration est également préjudiciable à l'état de santé des migrants.
- *Comportements liés à la santé* : Les personnes qui ont connu la migration sont généralement moins soucieuses de leur santé que les Suisses (consommation de tabac, alimentation non saine, surcharge pondérale, peu d'exercice physique). Elles sont moins bien informées sur le système de santé et font moins usage des offres de prévention et de promotion de la santé telles que les dépistages du cancer.
- *Organisation du système de santé* : Le système de santé suisse ne tient pas suffisamment compte des besoins de la population migrante. Il s'agirait en particulier d'améliorer l'accès aux prestations de santé et leur adéquation aux besoins des personnes migrantes, les compétences interculturelles du personnel de santé ainsi que le recours à des services d'interprétation interculturelle.

Il ressort notamment du *Monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse*, qui a été conduit pour la première fois en 2004, qu'en matière sociale et épidémiologique, une part importante de la population migrante est particulièrement vulnérable et exposée à des risques accrus.⁴⁶

⁴⁶ Les problèmes auxquels la population étrangère est davantage exposée que la population indigène sont en particulier les suivants : mortalité périnatale, néonatale et postnatale, avortement, complications pendant la grossesse et à la naissance, problèmes dentaires (enfants et jeunes), maladies sexuellement transmissibles, parasitaires ou infectieuses et mutilation génitale pour les femmes, troubles psychiques (en particulier chez les victimes de guerre, de violence et de torture). L'on constate par ailleurs que les étrangers sont moins soucieux de leur santé (p. ex. consommation de cigarettes, alimentation non saine, surcharge pondérale, peu d'exercice

4.4.2. Exposé des causes

L'état de santé se caractérise par des interactions complexes entre plusieurs facteurs d'ordre personnel (âge, sexe et prédispositions génétiques), politique, économique, social et environnemental. Les conditions de vie et de travail peuvent également influencer sur l'état de santé d'un individu. Le Monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse a permis d'établir le lien entre un vécu de discrimination, une intégration linguistique déficiente ou encore la situation sociale des personnes migrantes et leur état de santé. En outre, les migrants dont les perspectives d'amélioration des conditions matérielles et sociales défavorables dans lesquelles ils vivent sont faibles ont tendance à encourir des risques de santé accrus.

4.4.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

L'égalité des chances en matière de santé visée par l'OMS est également inscrite dans la Constitution fédérale suisse. En vue de favoriser la réalisation de cet objectif, la Confédération, sous la direction de l'OFSP et de l'ODM, a mis en œuvre la stratégie « Migration et santé » de 2002 à 2007. Elle comprend cinq champs d'intervention, les mesures prévues dans chaque champ ayant pour objectif de promouvoir un accès équitable de la population migrante aux soins relevant de la prévention et de la promotion de la santé ainsi qu'aux informations sur le système de santé :

En matière de *formation*, la priorité a été accordée au développement des compétences interculturelles et touchant à la migration du personnel médical, et à la mise en place d'une formation reconnue en matière de traduction et de médiation interculturelles.

Dans le domaine de *l'information, de la prévention et de la promotion de la santé*, il s'agissait de faire un effort accru en matière d'information sur le système de santé, de prévention des maladies et de promotion de la santé chez les migrants, et de veiller à ce que les activités des principaux services de soins tiennent compte des questions liées à la santé de la population migrante.

Dans le domaine des *soins de santé*, les projets lancés visent à faciliter l'accès aux soins offerts par des institutions existantes (en particulier les hôpitaux). Il s'agissait notamment de promouvoir le recours à des services de médiation interculturelle par la conclusion de contrats de prestations avec des professionnels.

En matière de *traitements pour les migrants victimes de traumatismes*, il importait, de concert avec l'ODM, d'améliorer l'offre existante pour les victimes de traumatismes avec des perspectives de séjour de longue durée et de créer des offres décentralisées.

Enfin, la Confédération entendait encourager la *recherche*, notamment la recherche fondamentale axée sur les problèmes liés au thème de la migration et de la santé. Elle a également apporté son soutien à la conduite, pour la première fois en Suisse, d'une grande enquête de santé auprès de la population migrante (Monitoring de l'état de santé de la population migrante).

L'évaluation de la stratégie de la Confédération « Migration et santé 2002 à 2007 » et sa mise en œuvre font globalement état d'un bilan positif, ses objectifs étant jugés pertinents et la plupart des solutions proposées appropriées.

physique), qu'ils sont plus nombreux à travailler dans des conditions dangereuses pour la santé (risque d'accident plus élevé et recours liés aux conditions de travail), qu'ils sont moins bien informés du fonctionnement du système de santé suisse, que leur accès aux prestations de soin est plus limité, qu'ils montrent un intérêt moins marqué pour les examens médicaux de prévention (p. ex. dépistage précoce du cancer) et qu'ils ont moins recours aux offres de prévention et de promotion de la santé.

4.4.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFSP

Mesure 1 :

Mise en œuvre de la stratégie « Migration et santé », phase II : L'OFSP poursuit la stratégie « Migration et santé » de 2008 à 2013 de manière à promouvoir l'application des mesures introduites dans les structures ordinaires. Aux quatre volets de la stratégie que sont la prévention et la promotion de la santé, les soins de santé, la formation initiale et continue, et la recherche vient s'ajouter la tâche interdisciplinaire *Mainstreaming Migration*. Cette stratégie a été adoptée par le Conseil fédéral le 27 juin 2007.

4.5. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la culture (OFC)

4.5.1. Présentation des principaux problèmes

L'acquisition d'une langue nationale est une condition essentielle à la communication et à l'information. Les lacunes linguistiques risquent de mettre en péril les chances d'intégration des migrants dans le cadre de l'école, de la formation professionnelle, du marché du travail ou de leur participation à la vie sociale. Selon le recensement de la population 2000, 9 % de l'ensemble de la population résidante en Suisse parlent une langue principale autre qu'une des langues nationales. Ce taux est resté constant au cours des quinze dernières années. L'utilisation d'une langue principale autre qu'une des langues nationales est particulièrement répandue chez les personnes issues de la deuxième vague d'immigration. Par ailleurs, 7 % des étrangers exerçant une activité lucrative n'ont pas l'occasion d'utiliser régulièrement une langue nationale dans le cadre de leur travail ou de leur vie sociale. Les jeunes qui ont immigré en Suisse après la période de scolarité obligatoire ou les personnes occupant des postes peu qualifiés souffrent particulièrement de lacunes linguistiques et, partant, de désintégration.

4.5.2. Exposé des causes

Les lacunes linguistiques sont dues, entre autres, à un faible niveau de formation, à un manque d'habitude d'apprentissage et, pour une partie de la population étrangère, à l'absence d'occasions de pratiquer la langue ou encore de motivation. Notons également que la maîtrise déficiente de la première langue (langue d'origine) est un obstacle à l'acquisition d'une langue étrangère.

A l'inverse, des connaissances solides de la langue d'origine facilitent grandement l'acquisition d'une autre langue et augmentent donc les chances d'intégration et de réussite scolaire des enfants de migrants. Les effets positifs de l'enseignement de la première langue ont été scientifiquement prouvés.⁴⁷ La promotion des cours de langue et de culture d'origine est donc dans l'intérêt tant des personnes migrantes que de la Suisse en tant que pays d'accueil. La CDIP recommande de soutenir cet enseignement à tous les niveaux (Recommandations de la CDIP concernant la scolarisation des enfants de langue étrangères du 24 octobre 1991).

⁴⁷ Müller, Romano (1997): *Sozialpsychologische Grundlagen des schulischen Zweitspracherwerbs bei MigrantenschülerInnen. Theoretische Grundlagen und empirische Studien bei zweisprachigen und einsprachigen SchülerInnen aus der 6.–10. Klasse in der Schweiz*. Ed. Sauerländer. Aarau et al. / Reich, Hans H. ; Roth, Hans-Joachim et al. (2002): *Spracherwerb zweisprachig aufwachsender Kinder und Jugendlicher. Ein Überblick über den Stand der nationalen und internationalen Forschung*. SIZ SchulInformationsZentrum. Hambourg.

4.5.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Conformément à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur l'octroi d'aides financières à la Fondation Bibliomedia (RS 432.28) et aux directives du 22 mai 1990 concernant l'utilisation du crédit destiné à la promotion de la littérature pour la jeunesse, l'Office fédéral de la culture (OFC) soutient un certain nombre de mesures qui, en favorisant le développement des compétences linguistiques de la population étrangère, contribuent à son intégration :

L'Office fédéral de la culture soutient *l'Association livres sans frontières* qui regroupe les bibliothèques interculturelles. Les objectifs des bibliothèques interculturelles sont de donner à chacun la possibilité de lire des livres dans sa langue maternelle ; de favoriser les échanges interculturels en mettant à disposition de la littérature et de la documentation concernant les différents pays, peuples et langues ; d'encourager les enfants et les jeunes qui se trouvent depuis peu en Suisse à garder contact avec leur langue maternelle et de favoriser les relations entre les communautés linguistiques.

Soutien à la *fondation Bibliomedia* : La mission de Bibliomedia consiste à assurer et à améliorer l'accès aux livres et aux médias partout en Suisse. Par ses activités, Bibliomedia concourt à garantir un réseau dense de bibliothèques vivantes dans toutes les régions de la Suisse et à faciliter le travail des bibliothécaires. Grâce à son offre de livres en langues étrangères (actuellement sept langues sont disponibles), elle encourage la fréquentation des bibliothèques par les communautés allogènes et favorise ainsi leur intégration. Montant du soutien de l'OFC pour la période 2004 – 2007 : 7,5 millions de francs pour l'ensemble de ses activités.

Le projet de *loi sur les langues* contient une disposition visant à encourager les personnes dont la langue d'origine n'est pas une langue nationale à suivre des cours de langue et de civilisation de leur pays dispensés dans leur langue (art. 16, let. c). Sont visées les langues des migrants ainsi que le rhéto-romanche et l'italien parlés en dehors de leurs régions linguistiques traditionnelles. A l'heure actuelle, des cours de langue et de culture du pays d'origine sont proposés à titre facultatif dans les principales langues autres que les langues nationales, de même qu'en italien pour les italophones et en français pour les francophones. La plupart des cours de langue et de culture d'origine sont financés et organisés par les pays de provenance et les organisations de parents. Ils sont essentiellement proposés dans les communes affichant une forte proportion d'enfants issus de familles de migrants, à savoir dans les centres urbains des cantons de Zurich, de Bâle et de Genève.

4.5.4. Mesures mises en œuvre par l'OFC

Les mesures existantes sont maintenues. Aucune nouvelle mesure ne sera développée. Si le Parlement vient à adopter les dispositions de la loi sur les langues relatives à la promotion de l'intégration au travers d'un encouragement de l'apprentissage des langues, l'OFC introduira des mesures complémentaires allant dans ce sens.

4.6. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du sport (OFSP)

4.6.1. Présentation des principaux problèmes

Dans différents domaines de la vie sociale – sur le lieu de travail, mais aussi à l'école et dans les structures de loisirs comme le sport organisé (associations, clubs, etc.) –, force est de constater que la tendance à l'exclusion sociale ou à la discrimination d'une partie de la population étrangère perdure. Nombreuses sont les associations sportives dans lesquelles les étrangers sont sous-représentés. De même, la part des étrangers qui s'investissent dans des fonctions de bénévolat ou qui s'en voient attribuer est faible. En revanche, les immigrés

sont proportionnellement bien représentés voire surreprésentés dans les équipes de football. Si la diversité culturelle garantit un enrichissement et un plus en termes de performance, elle présente également, de manière latente à manifeste, un potentiel de conflit croissant, surtout dans le domaine de la compétition.

4.6.2. Exposé des causes

L'exclusion et la discrimination constatées au niveau du sport organisé ne sont pas imputables à un facteur en particulier : d'une part, les structures actuelles des associations peuvent, consciemment ou inconsciemment, avoir un effet dissuasif voire décourager les étrangers, d'autre part, leur méconnaissance et leur manque de confiance sont des obstacles à la prise de contact avec une association ou à leur intégration. L'on relèvera par ailleurs que la population étrangère se concentre fortement dans des quartiers aux facteurs d'implantation défavorables, dans lesquels l'offre de loisirs fait largement défaut. Désœuvrés, les jeunes s'adonnent souvent à la délinquance ou à des agressions, ce qui entrave leur participation à la vie sociale et leur intégration dans la société.

Les contacts sociaux, qui se traduisent par exemple par une adhésion à une association, sont essentiels à l'apprentissage d'une langue, à la réussite d'une formation, à l'insertion professionnelle ainsi qu'à la cohésion sociale.

Les mesures mises en œuvre dans le domaine du sport et de l'organisation des loisirs réduisent les tendances à l'exclusion et à la discrimination et améliorent grandement les possibilités d'intégration. Les personnes d'origines différentes et présentant des forces et des faiblesses spécifiques doivent être intégrées dans les réseaux sociaux (p. ex. ceux du sport organisé), car cela profite à tous.

4.6.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Le Conseil fédéral a adopté, en novembre 2000, un concept pour une politique du sport en Suisse. Il y fixe les objectifs et les points forts de la politique du sport dans plusieurs domaines tels que la santé, la formation, la performance, l'économie et le développement durable, et s'engage à promouvoir le fair-play, la prévention de la violence et de la toxicomanie ainsi que l'intégration sociale – dans certains projets d'intégration, cet engagement s'est concrétisé par un soutien (financier) et une activité de conseil. Les statistiques Jeunesse+Sport (J+S) de 2006 laissent entrevoir un potentiel d'intégration considérable : près de 550 000 enfants et jeunes ont participé aux activités sportives de J+S et bénéficié de l'encadrement et du suivi de plus de 53 000 moniteurs engagés. Sans oublier les quelque 22 000 associations sportives, dont les efforts contribuent de manière décisive à l'intégration de la population étrangère. La conjugaison de ces actions renforce la cohésion sociale.

Jusqu'à présent, les mesures destinées à favoriser l'intégration de la population étrangère ont été conçues et soutenues par l'OFSP et la Haute école fédérale de sport Macolin (HEFSM) :

Mesures de formation initiale et continue : La HEFSM propose un certain nombre d'activités de formation en faveur de l'intégration, parmi lesquelles une formation professionnelle dans la branche santé/apa (adapted physical activity – promotion du sport dans des groupes spécifiques) proposée tous les deux ans à des étudiants en sport, un diplôme postgrade de sport d'un an et demi pour des spécialistes travaillant dans des institutions sociales ainsi

qu'un module de trois jours (tous les deux ans) à l'intention de personnes travaillant dans des centres d'asile. Les bases des modules de formation continue destinés aux enseignants et aux moniteurs de sport ont été développées dans le cadre du projet de recherche et de développement intitulé « Se rencontrer par le mouvement » (2005-2007).

Recherche et développement : Fruit d'une collaboration entre l'HEFSM et la Swiss Academy for Development (SAD), le projet de recherche et de développement orienté sur la pratique a donné naissance à des modules de cours – actuellement en cours de préparation – destinés aux enseignants et aux moniteurs qui visent à renforcer le lien entre l'école et le monde associatif. Un manuel de mise en œuvre sera publié prochainement à l'intention des personnes clés (enseignants et dirigeants d'associations) ; il est prévu de tester son utilisation à large échelle (tout particulièrement dans les classes avec une part élevée d'étrangers) et d'évaluer scientifiquement ses effets.

Mise en réseau des expériences : Les projets d'intégration spécifiques du milieu sportif ont été inventoriés et rendus publics dans le cadre d'un atelier réunissant des représentants de la CFE, du SLR et de la CAD ainsi que des partenaires intéressés.

Conseil en matière de projet et financement (partiel) par l'OFSP : Le soutien et le cofinancement de projets innovants peuvent générer un savoir-faire non négligeable qui profite à tous. Ainsi, les projets qui ont bénéficié d'un soutien portent sur le domaine du sport organisé (p. ex. « Teamplay » et « Umgang mit Vielfalt » dans le canton de Lucerne), mais aussi sur des activités organisées en dehors des structures établies, telles que des projets visant à promouvoir le développement des quartiers (p. ex. dans le canton de Schaffhouse), à organiser des Olympiades de l'intégration (Langenthal) et des tournois de basket-ball nocturnes (projet « Midnight Basketball » dans plusieurs villes), à renforcer le bénévolat ou encore à permettre à des femmes étrangères de suivre une formation pour devenir monitrices de gymnastique.

L'OFSP poursuit ses activités dans le cadre du partenariat « Sport et développement »⁴⁸ et a publié différents documents et brochures.⁴⁹

⁴⁸ Dimension internationale : partenariats sur le thème « Sport et développement ». L'OFSP a publié plusieurs documents sur ce sujet au cours des dernières années. Depuis 2002, il participe activement au groupe de travail national du programme « Sport et développement » de la DDC, a organisé deux congrès internationaux sur le thème « sport and development » (2003 et 2005) et a dirigé le projet de l'année internationale du sport et de l'éducation physique (2005). L'OFSP mène par ailleurs des activités de formation dans le cadre d'un partenariat réussi avec la Côte d'Ivoire et son « Institut National de la Jeunesse et des Sports » (INJS) à Abidjan.

⁴⁹ L'OFSP a publié un certain nombre de publications et de documents sur les projets qu'il a menés à bien et sur les expériences qu'il a recueillies à cette occasion. Ils sont à la disposition d'un public de spécialistes : publication « Mouvement, jeu et sport avec les requérants d'asile » pour les personnes chargées d'encadrer des réfugiés (2000); Numéro spécial de la revue *mobile* de l'OFSP (5/2004) sur le thème « Intégration »; dossier de projet pour l'atelier de l'OFSP, de la CFE, de la SAD et du SLR (2005); documents et publications sur le projet HEFSM / SAD (p. ex. « Le sport, facteur d'intégration sociale et linguistique », 2005); contributions dans des magazines et des publications (TANGRAM n°15, avril 2004, publication de la DDC « Le sport au service du développement et de la paix » - 2005); « Se rencontrer par le mouvement », manuel pour l'enseignement et la pratique (sera publié à la mi-2007).

4.6.4. Mesure supplémentaire à l'initiative de l'OFSP

Mesure supplémentaire 1 :

Mise en place et développement d'un centre de compétences « Sport et intégration » à l'OFSP : A l'OFSP, il s'agit d'inscrire le thème de l'intégration dans le milieu sportif et à travers le sport au cœur des priorités en encourageant la transition des activités liées à des projets et, partant, limitées dans le temps, vers des actions de longue haleine dans le cadre d'un centre de compétences « Sport et intégration ». Les bases élaborées à cette fin sont principalement mises à disposition des trois domaines visés par le projet, à savoir l'école publique, le sport organisé (dans le cadre associatif) et le sport non organisé (en dehors des structures associatives). Les domaines de travail sont les suivants (cf. aussi annexe) : mesures de formation initiale et de formation continue, recherche et développement, mise en réseau, conseil en matière de projet et (co)financement par l'OFSP, dimension internationale : partenariat « Sport et développement » (*sport and development*).

4.7. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral de la statistique (OFS)

4.7.1. Présentation des principaux problèmes

Il est très difficile d'évaluer ou de mesurer les processus d'intégration au sein de la société, le manque cruel de données actuelles et fiables ne permettant pas d'établir des comparaisons empiriquement fondées quant à la réussite scolaire, à la réussite dans le domaine de la formation professionnelle et à la participation au marché du travail, par exemple, entre la population indigène et étrangère. Le manque de comparabilité des données est surtout imputable à l'absence de saisie différenciée des groupes cibles de l'intégration. Aussi l'intégration des immigrés ne peut-elle être évaluée que de manière approximative à l'appui des faits et des causes connus

4.7.2. Exposé des causes

Actuellement, la plupart des statistiques proviennent de bases de données administratives. Les catégories utilisées par les statistiques publiques sont donc étroitement liées à des définitions reposant sur des aspects politiques et juridiques, la distinction entre Suisses et étrangers restant le critère majeur. Généralement, les enquêtes statistiques représentatives conduites à l'heure actuelle ne comportent aucune question relative au statut de migration d'une personne.

Les analyses portant sur l'intégration doivent être établies selon plusieurs critères : l'âge, le sexe, l'origine, la durée de séjour, les ressources personnelles et sociales ainsi que les motifs de l'immigration. Or, à l'exception des données démographiques de base, force est de constater que nombre d'enquêtes statistiques ne font pas apparaître ces données ou, le cas échéant, de manière incomplète, ce qui ne laisse pas d'autre choix que de recourir à des approximations. Notons par ailleurs qu'il est souvent difficile de faire ressortir les données relatives aux enfants de migrants.

4.7.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

L'OFS a commencé à prêter davantage d'intérêt à la durée du séjour et au statut d'immigration, et à recueillir des informations sur la « deuxième génération » (en particulier lors du recensement et dans le cadre de l'enquête suisse sur la population active ESPA). Les enquêtes réalisées à l'heure actuelle dans le domaine de l'éducation contiennent

systématiquement des questions sur le profil et le parcours des migrants, autorisant ainsi une évaluation de l'intégration dans le système scolaire indépendamment de la nationalité.

L'insuffisance des données et le manque de ressources ne permettront pas à l'OFS de combler les lacunes actuelles à court ou à moyen terme, ni de mettre à jour les données disponibles sur une base régulière. Des efforts particuliers seront déployés pour que la statistique policière de la criminalité et la statistique de l'aide sociale puisse fournir des données comparables et fiables relatives aux étrangers et aux ressortissants suisses.

Soucieux d'améliorer la base de données statistiques, l'OFS prévoit toutefois de mettre en place, à moyen terme, un système d'informations statistiques intégré sur les personnes et les ménages qui répond aux exigences européennes tout en tenant compte des besoins nationaux. Le système est alimenté par des données figurant dans les registres, ainsi que des résultats d'enquêtes déjà conduites (p. ex. PISA) et d'enquêtes complémentaires. L'évaluation des données des registres et des enquêtes complémentaires se substitueront au recensement actuel à compter de 2010. Les informations démographiques de base sont recueillies au moyen d'une évaluation annuelle des registres des personnes de la Confédération, des cantons et des communes, complétée par des sondages, un relevé structurel annuel des données ne figurant pas dans les registres, un sondage omnibus sur les attitudes et les valeurs, ainsi qu'une enquête par sondage de cinq ans portant sur des thèmes prioritaires comme la santé, la mobilité, la famille et les générations, la diversité culturelle et l'intégration, la formation initiale et continue.

A cet égard, des exigences conceptuelles sont définies dans le but d'identifier les groupes cibles de l'intégration par la collecte de données clés homogènes. Sur la base de ces informations, il s'agit de définir des indicateurs qui renseignent de manière régulière, systématique et cohérente sur les structures et les processus de l'intégration. Ces activités doivent permettre de générer et de mettre à jour régulièrement des données statistiques actuelles et fiables qui, ensemble, offrent une base solide pour prendre des décisions et procéder à des estimations quant aux évolutions à venir dans le domaine de la migration.

4.7.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFS

Mesure 1 :

Définition d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration : Il s'agit de mettre sur pied une base de données permettant d'évaluer et de mettre à jour périodiquement des indicateurs clés existants concernant certaines catégories de migrants. L'objectif à court terme consiste à fixer, à partir de 2008, une première série de quelque 15 indicateurs clés sur la base des informations fournies par l'évaluation des registres et les résultats des enquêtes [Registre central des étrangers (RCE), système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER), enquête suisse sur la population active (ESPA)].

Mesure 2 :

Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC) : (en collaboration avec fedpol → cf. aussi mesures à l'initiative de fedpol) : La Statistique policière de la criminalité fera l'objet d'une révision complète à l'échelon cantonal et national. La base de données nationale à laquelle elle donnera naissance recensera l'ensemble des événements ayant donné lieu à une intervention spécifique de la police. Sur la base des données détaillées ainsi réunies quant aux suspects et aux victimes, des analyses détaillées seront conduites sur l'apparition, la structure et le développement de la délinquance et de la victimisation

parmi les personnes d'origine étrangère. Enfin, des comparaisons systématiques entre les données de la population suisse résidente et celles de la population étrangère résidente doivent permettre de définir et de mettre à jour périodiquement des indicateurs pour suivre les processus d'intégration et déceler les déficits éventuels.

Mesure 3 :

Développement de la statistique de l'aide sociale (SAS) : La statistique de l'aide sociale au sens strict a été réalisée et introduite dans les cantons au cours des années 2001 à 2005. La deuxième phase consiste à inclure, dans les trois ans à venir, d'autres prestations préalables liées au besoin (statistique de l'aide sociale au sens large). Une banque de données nationale sera mise sur pied, laquelle regroupera tous les bénéficiaires de l'aide sociale et des prestations sociales importantes liées au besoin. Des données détaillées fourniront des informations sur l'effectif, sur l'évolution et sur certaines catégories de personnes dépendantes de l'aide sociale ainsi que sur les mesures d'intégration sociale et professionnelle.

4.7.5. Mesures supplémentaires à l'initiative de l'OFS

Mesure supplémentaire 1 :

Extension et développement de l'ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration : L'objectif de cette mesure à moyen terme est, lors de l'élaboration du futur système statistique intégré fournissant des informations sur les personnes et les ménages, de compléter ou de rectifier les données, en se basant sur celles provenant des registres et des sondages. Il s'agit en outre de définir des concepts techniques afin que la population cible de l'intégration puisse être saisie avec le degré de différenciation requis et de préparer des questionnaires visant à recueillir en particulier des informations sur la dimension socioculturelle de l'intégration. De plus, il convient de développer la banque de données relatives aux indicateurs qui permettent de mesurer le degré d'intégration. Enfin, des moyens complémentaires seront sollicités afin de garantir une réalisation appropriée et en temps utile de l'objectif fixé.

4.8. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

4.8.1. Présentation des principaux problèmes

Environ un tiers des migrants âgés reste en Suisse durant la retraite, un tiers retourne dans le pays d'origine et un tiers partage son temps entre les deux. Ces personnes ont besoin d'être informées des droits, des devoirs et des possibilités qui s'offrent à elles dans la vieillesse, qu'elles choisissent de rester en Suisse ou non. Pour les 110 000 étrangers et étrangères de 65 ans et plus qui vivent en Suisse, la question des soins à domicile ou en établissement médico-social se pose de plus en plus fréquemment. Les institutions qui fournissent ces soins sont doublement concernées par l'intégration des migrants, d'une part parce que certains de leurs clients sont issus de l'immigration, d'autre part parce qu'elles occupent du personnel d'origine étrangère.

Une enquête réalisée en 2002 a fait apparaître que plus de 50 % des jeunes vivant en Suisse ont au moins un parent de nationalité étrangère. Parmi les jeunes âgés de 14 à 17 ans, la part des étrangers a augmenté de 14 à 21 % au cours des vingt dernières années. Par contre, un sondage conduit par le Mouvement Scout de Suisse a confirmé que la part des enfants et des jeunes nés de parents étrangers parmi ses membres était faible par

rapport à la moyenne suisse (3 à 10 % selon la classe d'âge), ce que tendent à corroborer d'autres associations de jeunesse, selon lesquelles les jeunes issus de l'immigration sont fortement sous-représentés. Dans l'ensemble des grandes associations, l'on relève toutefois une sensibilité accrue au problème, laquelle se traduit par des projets pilotes et des efforts de formation axés sur une ouverture du travail des associations de jeunesse.

4.8.2. Exposé des causes

L'intégration des migrants âgés pose un défi aux homes, établissements médicaux sociaux et services d'aide à domicile. Les problèmes de langue ainsi que des habitudes alimentaires, des modes de vie et des coutumes différents peuvent constituer des obstacles dans la relation de soins et d'aide.

S'il n'est pas possible de se livrer à des affirmations scientifiquement fondées sur les raisons à l'origine de la sous-représentation des jeunes issus de l'immigration dans les associations de jeunesse, il est toutefois possible d'avancer les trois suppositions suivantes : le mode de recrutement traditionnel induit une reproduction de la structure des membres; le travail des associations de jeunesse est peu connu des jeunes et des adultes issus de l'immigration ; la majorité des membres actifs des associations de jeunesse font partie de la classe moyenne, dans laquelle les étrangers sont sous-représentés.

4.8.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Sur la base de l'article 101bis LAVS, l'assurance-vieillesse peut allouer des subventions pour l'aide à la vieillesse. L'OFAS conclut des contrats de prestations avec les organisations actives au niveau national dans ce domaine (notamment Pro Senectute, CURAVIVA, Spitex Verband Schweiz, Croix-Rouge suisse).

Conformément à l'art. 101bis LAVS, le projet « Bus Migration », par exemple, bénéficiera d'un cofinancement. L'idée est de sensibiliser par une campagne d'information itinérante les migrants âgés aux questions qui peuvent se poser à eux durant la retraite et la vieillesse et de les informer de leurs droits et de l'offre de services destinés aux personnes âgées.

Les organisations de jeunesse jouent un rôle important pour la socialisation des jeunes, la participation à la vie sociale et l'apprentissage de l'autonomie et la prise de responsabilités.

Sur la base de la Loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires, la Confédération alloue des aides financières aux organismes responsables des activités de jeunesse extrascolaires (associations, organisations ou groupements sans but lucratif), des indemnités pour la formation des jeunes responsables d'activités de jeunesse et des aides financières pour des projets spécifiques, de caractère participatif, qui présentent un intérêt national.

4.8.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFAS

Mesure 3 :

Promotion de projets d'intégration dans le cadre de l'aide à la vieillesse :

Conformément aux dispositions de l'art. 101bis LAVS, un soutien sera accordé aux projets d'intégration profitant aux migrants âgés. Dans le cadre des contrats de prestations existants et futurs, les parties conviennent de développer et d'appliquer des mesures ciblées en faveur de la population migrante âgée.

Mesure 4 :

Formation et sensibilisation des animateurs de jeunesse à la question de

l'intégration : La révision de l'accord relatif à l'indemnisation d'animateurs de jeunesse tient compte des questions liées à l'intégration.

4.9. Mesures à l'initiative de l'Office fédéral du logement (OFL)

4.9.1. Présentation des problèmes

Les ménages d'origine étrangère sont représentés de manière surproportionnelle parmi les ménages dont l'approvisionnement en logements est relativement mauvais.⁵⁰ Ils font également partie des ménages qui changent le plus fréquemment de logement.⁵¹ Du fait de l'exiguïté des logements dans lesquels habitent leurs familles, les enfants et les jeunes étrangers passent plus de temps à l'extérieur de leur domicile que la moyenne. Quant aux déménagements fréquents, ils empêchent les enfants et les adultes de s'intégrer dans leur quartier et de se familiariser avec les règles de conduite qui régissent la vie en communauté.

4.9.2. Exposé des causes

Au niveau de la demande, la mauvaise qualité de l'approvisionnement en logements est liée à plusieurs facteurs, parmi lesquels le manque de ressources financières, la méconnaissance du fonctionnement du marché et de ses offres, des priorités autres (p. ex. transferts d'argent vers le pays d'origine des migrants) et des divergences culturelles en matière de logement. Au niveau de l'offre, l'on peut citer le manque de logements de bonne qualité à prix modéré dans des quartiers dotés d'infrastructures attrayantes et faisant l'objet de mesures favorables à l'intégration (notamment des projets de construction et d'aménagement), ainsi que la discrimination de la part des locataires et bailleurs.

A moins d'interventions indésirables sur le marché, il est difficile d'influer sur ces dernières causes ; en effet, force est de constater que les investisseurs ne montrent généralement que peu d'intérêt, eu égard à leurs objectifs de rendement, à mettre à la disposition de ménages à faibles revenus des logements de bonne qualité dans des quartiers acceptables. Ce sont les entreprises s'occupant de la construction de logements d'utilité publique (coopératives d'habitation, fondations, SA d'utilité publique, etc.) qui, de par leur obligation de fixer le loyer sur la base des coûts, garantissent l'abordabilité de ces loyers à long terme.

4.9.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Du fait de l'absence fréquente de fonds propres, les constructeurs de logements d'utilité publique sont souvent tributaires d'une aide publique pour la réalisation de projets de nouvelles constructions ou de rénovation, à savoir d'aides financières, mais aussi de réductions de loyers, afin que ces logements onéreux puissent être loués aux groupes cibles. Il n'est pas rare qu'ils sollicitent également d'autres prestations complémentaires,

⁵⁰ Farago, Peter ; Beat Brunner (2005) : Conditions de logement d'une sélection de groupes sociaux. In : Logement 2000. Bulletin du logement, volume 75 : Granges.

⁵¹ Farago, Peter ; Beat Brunner (2004): *Wohnverhältnisse in der Schweiz 1970 – 2000*. Rapport de recherche OFL : Granges : p. 80 ss.

www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

parmi lesquelles des locaux sociaux, des jardins d'enfants, des garderies et des conseils aux locataires, lesquelles jouent un rôle non négligeable pour l'intégration et la cohésion sociales.

Ouverture dans le secteur de la construction de logements d'utilité publique : A l'heure actuelle, les aides fédérales au logement dans le secteur locatif profitent exclusivement aux entreprises s'occupant de la construction de logements d'utilité publique et à leurs locataires. De par ses objectifs – consignés dans une charte commune – et du soutien public dont il bénéficie, le secteur de la construction de logements d'utilité publique est appelé à jouer un rôle clé dans le processus d'intégration (cf. exemple dans l'encadré ci-dessous). Si nombre de promoteurs proposent désormais aussi leur offre aux ménages étrangers, plusieurs d'entre eux peuvent encore faire des efforts dans ce sens.

Exemple : Quartier Regina-Kägi-Hof dans le nouvel Oerlikon : Construit récemment par la Allgemeine Baugenossenschaft Zürich (ABZ) grâce au soutien de la Confédération et du canton de Zurich, ce quartier situé dans une zone de développement urbain aux loyers généralement élevés offre des logements familiaux qui sont abordables également pour des ménages à faibles revenus. Les 126 appartements de la zone résidentielle abritent près d'un tiers de ménages étrangers, ce qui représente une part inhabituellement élevée pour un quartier avec des constructions nouvelles. Les enfants de parents étrangers grandissent aux côtés d'enfants suisses, dont ils acquièrent rapidement la langue. Enfants et parents sont intégrés au travers des locaux sociaux et des activités organisées par la commission de quartier en vue de favoriser la vie en communauté : ils assimilent les valeurs fondamentales et les règles de conduite et, sous l'effet de la pression de groupe, les respectent. Cet exemple⁵² montre que, moyennant un soutien public des entreprises s'occupant de la construction de logements d'utilité publique, des ménages de nationalité étrangère peuvent vivre dans des quartiers et agglomérations socialement mixtes et ne doivent pas se contenter d'habiter dans des logements de qualité moindre situés dans des quartiers dotés d'une infrastructure de mauvaise qualité affichant une part élevée d'étrangers.

Prêts de la Confédération : La compétence de la Confédération dans le domaine de l'encouragement de la construction de logements est fixée à l'art. 108 de la Constitution. Entrée en vigueur en 2003, la loi d'exécution que représente la loi sur le logement (LOG) prévoit notamment l'octroi de prêts de la Confédération dont l'absence de rémunération permet de réduire de manière ciblée les loyers des ménages à faibles revenus.

Contributions fédérales indirectes en faveur de la construction de logements d'utilité publique : Le 28 février 2007, le Conseil fédéral a décidé de renoncer à l'avenir à l'octroi de ces prêts, qui avait du reste été suspendu jusqu'à fin 2008 dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03). En revanche, décision fut prise de poursuivre le versement des aides indirectes en faveur de la construction de logements d'utilité publique et de prévoir les fonds nécessaires dans le plan de financement : cautionnements fédéraux des emprunts de la centrale d'émission des maîtres d'ouvrage d'utilité publique (CCL) et prêts à taux préférentiel du fonds de roulement géré par les organisations faïtières des entreprises de construction de logements d'utilité publique pour le compte de la Confédération.

Sur la base de l'art. 41 de la loi sur le logement (LOG) du 21 mars 2003, la Confédération peut promouvoir la *recherche en matière de logement* dans le but d'accroître la transparence du marché et d'améliorer l'habitat et l'offre de logements. A cette fin, l'office met sur pied, en collaboration avec la Commission fédérale du logement (CFL), des programmes de recherche sur quatre ans. Dans le cadre du programme actuellement en cours, dont l'une

⁵² Hugentobler, Margrit ; Hoffman, Marco (2006): KraftWerk1 und Regina-Kägi-Hof in Zürich – vier Jahre nach Bezug : Granges. www.bwo.admin.ch/dokumentation/00106/00108/index.html?lang=de

des priorités est déjà l'« intégration dans le domaine du logement », les projets soutenus et évalués consistaient, entre autres, en projets de développement de quartiers pouvant servir de base à l'élaboration de « Projets urbains » (cf. chapitre 3). D'autres travaux ont porté sur les raisons et le déroulement des conflits entre locataires ou encore sur les problèmes de logement spécifiques auxquels doit faire face la main-d'œuvre étrangère dans des régions touristiques. L'OFL entend poursuivre ces travaux et placer le thème de l'intégration au cœur des priorités de son programme de recherche pour la période allant de 2008 à 2011.

4.9.4. Développement des mesures mises en œuvre par l'OFL

Mesure 1 :

Formulation et diffusion de recommandations sur le thème de l'intégration et du logement à l'usage des urbanistes, des promoteurs immobiliers, des bailleurs et des locataires : Dans le cadre des mesures de recherche et d'information, il s'agit de sensibiliser les urbanistes, les promoteurs immobiliers, les bailleurs et les locataires à la nécessité d'améliorer l'accès de la population étrangère au marché immobilier, de combler les déficits d'approvisionnement et de jeter les bases d'une situation stable et durable dans le domaine du logement au travers de recommandations et de propositions de mesures concrètes. Les constructeurs de logements d'utilité publique qui transposent les recommandations en projets de construction peuvent bénéficier de prêts prévus à cet effet dans le fonds de roulement destiné aux projets-modèles.

4.10. Mesures à l'initiative du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)

4.10.1. Présentation des principaux problèmes

D'un point de vue juridique, l'égalité entre femmes et hommes est largement garantie en Suisse. Mais dans la pratique, force est de constater que des inégalités et des discriminations majeures subsistent. A titre d'exemples, citons le fait qu'à fonctions égales, les femmes restent moins bien rémunérées que les hommes, qu'il leur est difficile de concilier vie professionnelle et vie de famille, que leur accès à la vie professionnelle est limité, que leurs possibilités d'évolution dans l'entreprise sont moins favorables que celles de leurs homologues masculins et qu'elles sont fortement sous-représentées dans les fonctions dirigeantes. Les femmes immigrées, qui sont doublement discriminées en raison de leur origine étrangère et de leur statut de séjour, d'une part, et de leur sexe, d'autre part, forment donc un groupe particulièrement vulnérable.

4.10.2. Exposé des causes

Des études réalisées en Suisse et à l'étranger font apparaître que les inégalités auxquelles sont confrontées les femmes sont fortement ancrées dans la société et la culture, qu'elles entravent leurs chances de qualification professionnelle et d'indépendance économique. Les perspectives des migrantes sont d'autant plus sombres que les compétences et le savoir-faire qui leur confèrent un statut dans leur pays d'origine n'ont qu'une valeur marginale, voire aucune valeur, dans la société suisse. Nombre d'entre elles souffrent par ailleurs d'une certaine exclusion du fait de l'absence de qualifications, de lacunes linguistiques et du manque de relations sociales.

4.10.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

Dans le cadre des aides financières prévues par la loi sur l'égalité (art. 14 et 15 L'Eg), le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes a la possibilité de soutenir des projets visant à favoriser la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes. Les programmes peuvent encourager notamment l'accès à la vie professionnelle, l'égalité entre les sexes sur le lieu de travail et une meilleure conciliation des activités professionnelles et des obligations familiales. La Confédération peut en outre accorder des aides financières à des services de consultation qui informent et conseillent les femmes dans la vie professionnelle, notamment aux organisations qui assistent les femmes immigrées.

Ces dernières années, la plupart des projets soutenus par des aides financières selon la loi sur l'égalité et destinés aux migrantes avaient pour objectif de permettre à ces dernières d'accéder au marché du travail. A titre d'exemples, citons les programmes spécifiques qui ont été développés pour leur donner la possibilité d'acquérir les qualifications propres aux secteurs de la gastronomie et de la vente, les projets d'information sur la formation professionnelle et le monde du travail ou encore les programmes de mentoring dans le cadre desquels de jeunes migrantes à la recherche d'une place d'apprentissage ont bénéficié d'un encadrement. Par ailleurs, des informations relatives à la loi sur l'égalité, au droit du travail et aux droits des employées en cas de grossesse et de naissance ont été rédigées et diffusées dans plusieurs langues. Le site www.topbox.ch fournit un aperçu détaillé de l'ensemble des projets soutenus.

A l'heure actuelle, les aides financières prévues par la loi sur l'égalité permettent de cofinancer dix services de consultation, qui informent les femmes sur les questions liées à leur développement professionnel et les conseillent en matière de discrimination. Certaines migrantes recourent également à ces prestations de conseil.

4.10.4. Mesures mises en œuvre par le BFEG

Les mesures existantes sont maintenues. Aucune nouvelle mesure ne sera développée.

4.11. Mesures à l'initiative du Service de lutte contre le racisme (SLR)

4.11.1. Présentation des principaux problèmes

La discrimination et la xénophobie sont des problèmes de société qu'il faut affronter en permanence. Appelé à encourager la réalisation des droits fondamentaux (art. 35 de la Constitution) et à lutter contre toute forme de discrimination (art. 8 de la Constitution) comme le racisme et la xénophobie, l'Etat joue un rôle central à cet égard.

Les discriminations touchent tous les domaines de la vie quotidienne. Le rapport sur l'intégration de l'ODM cite deux études conduites en la matière : la première révèle que des enfants étrangers sont défavorisés du fait d'une inégalité des pratiques d'affectation à des écoles ou à des classes spéciales (classes à effectif réduit, classes de soutien),⁵³ tandis que la seconde présente la discrimination qui frappe les jeunes à la recherche d'une place

⁵³ Lanfranchi, Andrea (2005): WASA II: Nomen est omen : Diskriminierung bei sonderpädagogischen Zuweisungen. Schweizerischer Zeitschrift für Heilpädagogik, n°7-8 (tirage préliminaire).

d'apprentissage, en particulier les Turcs et les ressortissants albanophones de pays de l'ex-Yougoslavie.⁵⁴

Tout engagement en faveur de l'intégration et de l'égalité des chances implique que soient menées parallèlement des actions de lutte contre la discrimination. Or, tout cas de discrimination met à mal les efforts déployés en faveur de l'intégration. Le respect des droits fondamentaux ne peut être imposé aux migrants que si l'Etat le défend de manière crédible et le garantit à tous les niveaux de la société.

4.11.2. Exposé des causes

Des études indépendantes indiquent que les discriminations non conscientes et les actes et attitudes xénophobes ont des conséquences mesurables pour la paix sociale d'un pays. L'évolution de la situation dans les pays voisins laisse craindre une aggravation du problème à l'avenir. Les développements sur la scène internationale ne sont pas sans influence sur le cours des événements sur le territoire national.

La cohabitation de personnes d'origines différentes et les efforts visant à favoriser l'intégration sur le marché du travail, sur le marché immobilier, dans le système éducatif et dans les loisirs sont forcément une source de tensions et de conflits entre les immigrés et les Suisses, d'une part, et entre les différentes communautés immigrées, d'autre part. Aussi la sensibilisation, la prévention et une intervention ciblée contribuent-elles à la résolution des conflits et au succès de l'intégration.

4.11.3. Conditions-cadres et mesures en vigueur

De par la diversité des domaines et des thèmes concernés, la lutte contre la discrimination est une tâche interdisciplinaire. Le Service de lutte contre le racisme travaille main dans la main avec plusieurs services fédéraux, l'objectif étant de promouvoir l'égalité des chances et la non-discrimination dans les structures ordinaires. A cet égard, il convient tout particulièrement de relever la collaboration en matière d'intégration.

Le service chargé de la formation, de la professionnalisation et de la mise en réseau s'engage dans des activités ciblées, qui se concentrent actuellement sur les domaines suivants : formation, travail des jeunes, marché du travail et intégration sociale.

Au niveau du système scolaire, le SLR apporte son soutien à la Fondation Education et Développement (FED). Soutenue par la Confédération et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), celle-ci fournit du matériel pédagogique, propose des formations initiales et continues et apporte son soutien à des projets allant dans ce sens (aides financières et pour l'élaboration du contenu). La CDIP a jugé le bilan des activités de la FED très positif.

Dans le domaine extrascolaire, le SLR soutient les antennes et les centres de conseil qui proposent leur aide aux victimes de discrimination raciale et les assistent en cas de conflit, la professionnalisation d'organisations spécialisées, la mise en réseau interdisciplinaire et suprarégionale d'organisations engagées, la multiplication et la spécialisation des formations

⁵⁴ Fibbi, Rosita ; Kaya, Bülent ; Piguet, Etienne (2003a) : Le passeport ou le diplôme ? Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de l'immigration. SFM (Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population), Neuchâtel.

initiales et continues ainsi que la mise au banc d'essai et l'évaluation de processus innovants en matière d'intervention, de prévention et de sensibilisation.

4.11.4. Développement des mesures mises en œuvre par le SLR

Mesure 1 :

Mise au point d'un dispositif de suivi de la xénophobie, du racisme, de l'antisémitisme, de l'extrémisme de droite et de la violence : La mise au point d'un dispositif de suivi a été étudiée et développée dans le but de recenser les tendances émergentes à la xénophobie, au racisme, à l'antisémitisme et à la violence au sein de la population de la Suisse.

Mesure 2 :

Publication et diffusion à un large public des résultats du PNR 40+ « Extrémisme de droite – causes et contre-mesures » : Sur les treize projets qui ont bénéficié d'un soutien dans le cadre du programme PNR 40+ « Extrémisme de droite – Causes et contre-mesures », six concernent directement le domaine d'activités du SLR et devraient être publiés dans trois brochures sur les thèmes suivants : prévention à l'école, mesures à l'échelon communal, adhérents au mouvement et victimes (« Prävention in der Schule »; « Massnahmen und deren Evaluation auf Gemeindeebene »; « Einsteiger, Aussteiger, Opfer »).

5. Coordination des mesures d'intégration (planification de la mise en œuvre)

5.1. Contexte et mandat

Aux termes de l'art. 57 de la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), «l'office [fédéral des migrations] coordonne les mesures d'intégration des étrangers prises par les services fédéraux, en particulier dans les domaines de l'assurance-chômage, de la formation professionnelle et de la santé.»⁵⁵

En date du 30 août 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de lui soumettre, d'ici au 30 juin 2007, un rapport assorti d'un « calendrier concernant la mise en œuvre adéquate des propositions » (cf. chapitre 1.2 « Mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration »).

La planification de la mise en œuvre des mesures répond à la volonté d'encadrer les mesures de promotion de l'intégration au niveau fédéral au moyen d'un suivi (étapes clés de la mise en œuvre des mesures et évolution), de les coordonner au sens d'une politique d'intégration cohérente ainsi que de garantir l'échange d'informations entre les services concernés.

Le 19 décembre 2006, le groupe socialiste a déposé une motion par laquelle il a chargé le Conseil fédéral de prévoir les conditions nécessaires à la mise en place d'un préposé fédéral à l'intégration (06.3739 Mo. Groupe socialiste : Préposé fédéral à l'intégration). Dans sa prise de position du 28 février 2007, le Conseil fédéral a rejeté la motion, indiquant que la création d'un poste de préposé fédéral à l'intégration serait examinée dans le cadre du présent rapport.⁵⁶

5.2. Variantes de la planification de la mise en œuvre des mesures

5.2.1. Variante 1 : Extension du mandat du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM)

Le Conseil fédéral a chargé le *Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM)*⁵⁷, au sein duquel la direction de tous les services et départements concernés est représentée, de coordonner, sous la conduite du directeur de l'ODM, d'une part, la mise en œuvre des mesures proposées en annexe au présent rapport, et d'autre part, le développement et l'application d'éventuelles autres mesures. Il lui a par ailleurs confié la responsabilité des questions liées à la coordination des mesures d'intégration de la Confédération. Le cas échéant, le GIM adresse ses propositions au Conseil fédéral par l'intermédiaire du DFJP. Le Conseil fédéral a également prévu un renforcement des effectifs

⁵⁵ Depuis le 1^{er} février 2006, l'Office fédéral des migrations est investi d'une mission comparable aux termes de l'art. 14a, OIE.

⁵⁶ 06.3739 Motion Préposé fédéral à l'intégration déposée le 19 décembre 2006 par le groupe socialiste.

⁵⁷ Le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration a été institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 22 avril 1998, selon lequel il se compose de représentants des offices fédéraux suivants : Office fédéral des migrations, Office fédéral de la police, Division politique IV (DFAE), Direction du droit international public (DFAE), DDC (DFAE), Direction générale des douanes, Office fédéral de l'aviation civile, Secrétaire général DFI, Office fédéral de la statistique, Office fédéral de la santé publique, Office fédéral des assurances sociales, Secrétariat d'Etat à l'économie, Administration fédérale des finances.

du GIM par des représentants des offices suivants : DFJP : Office fédéral de la justice ; DFI : Office fédéral de la culture, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes ; DFE : Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Office fédéral du logement ; DETEC : Office fédéral du développement territorial ; DDPS : Office fédéral du sport.

Le GIM se réunit généralement 2 à 4 fois par an.

La coordination et le suivi des mesures dans les trois domaines

1. intégration dans les domaines de la formation, du marché du travail et de la sécurité sociale (cf. chapitre 2),
2. intégration sociale dans les zones d'habitation (« Projets urbains », cf. chapitre 3) et
3. autres mesures (cf. chapitre 4)

sont assurés par des comités qui existent déjà en partie :

1. Dans les domaines de la formation, de l'emploi et de la sécurité sociale, l'ODM délègue la coordination des mesures au *Groupe de travail interdépartemental AGBA (Beschäftigung-Ausbildung-Ausländische Arbeitskräfte)*, lequel est dirigé par la Direction du travail du seco. Les effectifs du groupe sont renforcés par des représentants cantonaux compétents dans les domaines de la formation professionnelle, de l'emploi, de la sécurité sociale et de l'intégration, ainsi que par une représentation du Service de lutte contre le racisme (SLR) au SG-DFI.⁵⁸
2. Dans le domaine de l'intégration sociale dans les zones d'habitation (« Projets urbains »), l'ODM délègue la coordination des mesures au nouveau *comité de pilotage « Projets urbains »* placé sous la direction du responsable de la politique des agglomérations à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) (cf. à ce sujet chapitre 3.3.2 « Structure d'organisation »).
3. Quant à la coordination de toutes les autres mesures mises en œuvre par les offices et services fédéraux, elle incombe au *Comité interdépartemental « Intégration » (CII)*, sous la conduite du vice-directeur de l'ODM.⁵⁹

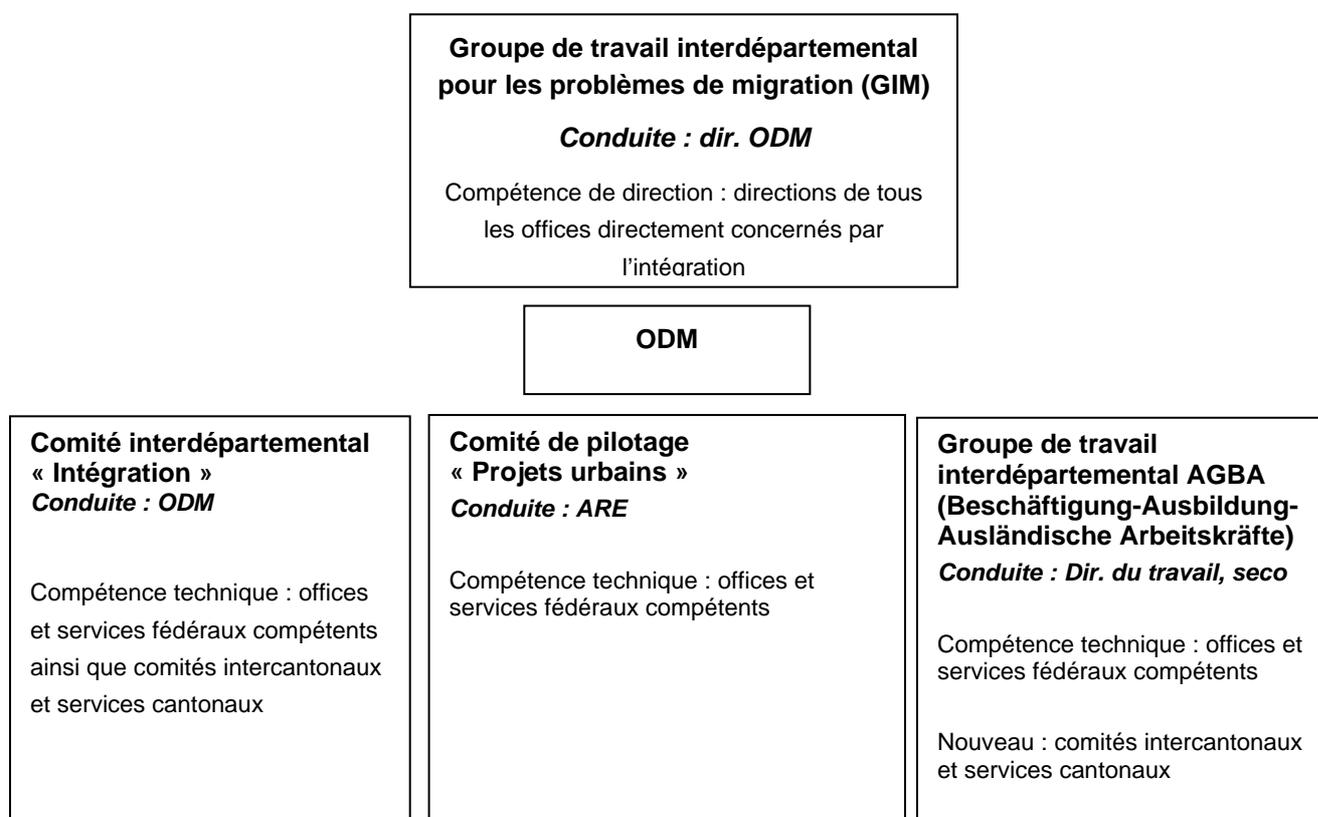
⁵⁸ Dirigé par le Chef de la Direction du travail du Secrétariat d'Etat à l'économie, le *Groupe de travail interdépartemental AGBA (Beschäftigung-Ausbildung-Ausländische Arbeitskräfte)* se compose de membres de la direction ou de représentants des cadres supérieurs du seco, de l'ODM, de l'OFFT et de l'OFAS, ainsi que de représentants d'organisations cantonales comme l'Association des offices suisses du travail. Ce groupe de travail traite notamment de questions relatives aux interfaces entre la politique des étrangers, la politique de l'emploi et la politique de la formation professionnelle, entre autres de questions relatives à l'intégration (professionnelle) de la population étrangère.

⁵⁹ Le *Comité interdépartemental « Intégration » (CII)* a été créé en 2004. Placé sous la conduite du vice-directeur de l'ODM, il constitue une extension du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM). Il se compose de cadres moyens et de collaborateurs scientifiques désignés par les services fédéraux compétents et est chargé de l'information et de l'échange concernant des activités en cours ayant trait à l'intégration. Les offices fédéraux qui y sont représentés sont les suivants : Office fédéral des migrations, Office fédéral de la police, Office fédéral des assurances sociales, Office fédéral de la statistique, Office fédéral de la santé publique, Service de lutte contre le racisme (SG-DFI), Secrétariat d'Etat à l'économie, Office fédéral du logement, Office fédéral du développement territorial et Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie. Le secrétariat de la Commission fédérale des étrangers et le secrétariat de la Conférence des gouvernements cantonaux sont des hôtes permanents. Afin de garantir la mise en œuvre des mesures, il s'agit de renforcer les effectifs du CII par des cadres moyens travaillant dans les offices et les services fédéraux, ainsi que par des représentants

Les trois comités cités ont l'obligation d'informer le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) de toutes les questions concernant la coordination dans le domaine de l'intégration et de la mise en œuvre des mesures.

L'ODM se charge d'assurer la coordination globale et l'échange d'informations entre les comités. En outre, il dirige la direction et le secrétariat du GIM. L'office établit un monitoring des mesures appliquées et, dans le cadre de sa mission de direction, soumet un rapport au GIM à intervalles réguliers.

Les offices fédéraux associent en temps utile l'ODM à la mise en œuvre des mesures et à la planification d'autres mesures en faveur de l'intégration (art. 57 LETr et art. 8 P OIE). Au besoin, l'ODM peut instituer d'autres comités ou confier des tâches supplémentaires à des comités déjà constitués, en accord avec ces derniers.



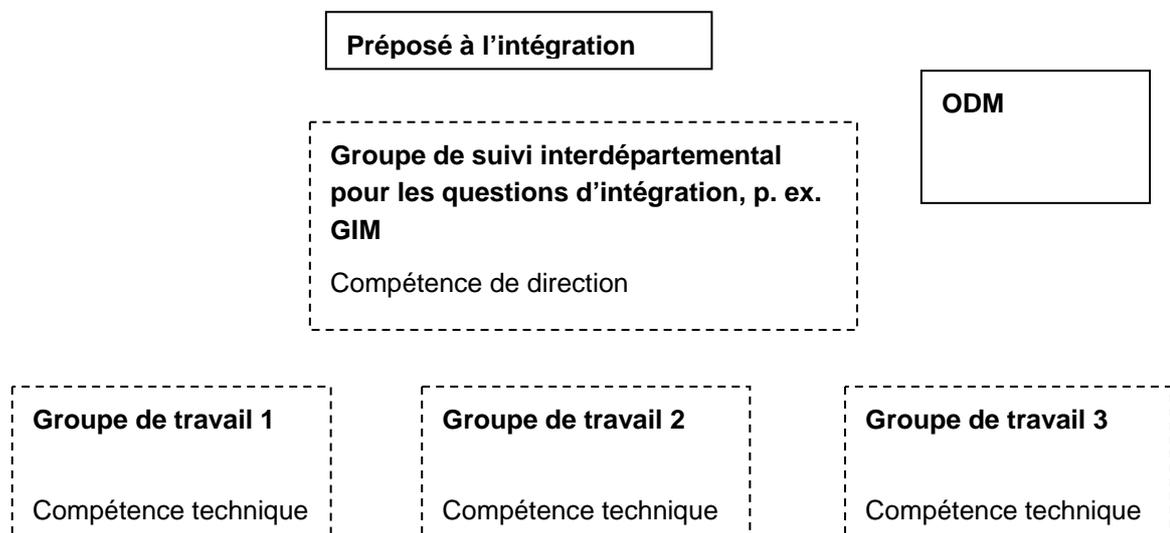
5.2.2. Variante 2 : Préposé fédéral à l'intégration

Comme il ressort de la motion 06.3739, la création d'un poste de préposé fédéral à l'intégration est motivée par la volonté de favoriser la collaboration entre les acteurs étatiques et les différentes organisations actives en matière d'intégration, de renforcer la mise en place de projets interdépartementaux au sein de l'administration fédérale et d'accroître l'efficacité des programmes de sensibilisation et de perfectionnement.

de l'Office fédéral du sport, de la justice et de la culture, du secrétariat de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et du secrétariat de la Conférence des délégués à l'intégration.

La réalisation de la motion exige une modification de la loi, en ce sens qu'il s'agirait de préciser les tâches qui seraient déléguées audit préposé fédéral à l'intégration et celles qui resteraient du ressort de l'ODM et/ou de la commission fédérale chargée des questions de migration (fusion de la CFE et de la CFR). La répartition des compétences porte sur le mandat de coordination en matière d'intégration qui, en vertu de l'art. 57 LEtr, incombe à l'Office fédéral des migrations, mais également sur l'octroi de contributions financières à l'intégration des étrangers (art. 55 LEtr), sur l'information (art. 56 LEtr) et sur la législation dans le domaine de l'intégration.

La réalisation des objectifs définis en matière de collaboration et dans le cadre des projets interdépartementaux et des programmes nationaux nécessiterait, tout du moins au niveau fédéral, la mise en place d'une instance de coordination interdépartementale dirigée par le préposé fédéral à l'intégration, à l'image du Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM) proposé dans la variante 1. Il s'agirait en outre de déterminer s'il convient d'attribuer certaines compétences techniques à des groupes de travail.



5.2.3. Evaluation des variantes

Variante 1 : Mandat étendu de l'actuel Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration (GIM)

Avantages : La structure d'organisation prévue par la variante 1 est largement conforme à celle qui a été mise en place pour la rédaction du présent rapport. Elle s'est avérée efficace et est applicable dans le cadre des dispositions légales en vigueur et moyennant les ressources disponibles. Sa mise en œuvre permettrait en outre d'éviter les doublons, car il est prévu d'attribuer les compétences techniques et de direction à des instances et des comités qui existent déjà. Enfin, elle garantirait le maintien d'un lien étroit entre la politique d'intégration, qui relève en partie de la compétence de l'ODM, et d'autres questions de la politique migratoire.

Inconvénients : Au niveau fédéral, la politique d'intégration et la promotion de l'intégration n'ont pas de place à part entière mais sont reconnues comme des activités faisant partie intégrante de la politique migratoire. Le directeur de l'ODM est compétent pour les questions relatives à l'intégration et pour d'autres questions relevant de la politique migratoire.

Variante 2 : Préposé fédéral à l'intégration

Avantages : Le préposé fédéral à l'intégration confère à la politique d'intégration de la Confédération un statut à part entière ; de par sa fonction d'interlocuteur privilégié pour les questions d'intégration, il fera office de « Monsieur Intégration ».

Inconvénients : La nécessaire modification de la loi et la mise en place d'un préposé fédéral à l'intégration entraîneraient temporairement un manque de clarté au niveau de l'attribution des compétences, ce qui aurait pour effet de compliquer la mise en œuvre et la coordination des mesures d'intégration (suivi).

La mise en place d'un préposé à l'intégration ne réduirait pas le travail de coordination ; bien au contraire, cette réorganisation institutionnelle générerait de nouveaux besoins de coordination, notamment pour ce qui est des questions relatives à la politique d'admission, dans le cadre desquelles le degré d'intégration des étrangers doit être pris en considération, conformément à l'art. 54 LETr (cela vaut également pour la convention d'intégration). Par ailleurs, de par les interfaces supplémentaires qu'elle introduit, cette structure alourdirait le traitement des questions ayant trait au développement international en matière de migration, au retour et, en particulier, à l'asile, notamment au financement par l'Etat de l'encadrement et de l'hébergement de personnes relevant du domaine de l'asile. Enfin, une coordination des travaux s'imposerait également en vue de la création de la nouvelle commission fédérale chargée des questions de migration et d'intégration (fusion de la CFE et de la CFR selon l'arrêté du Conseil fédéral du 31 janvier 2007).

6. Concept de financement et effets escomptés des mesures

6.1. Mandat du Conseil fédéral

Dans son mandat du 30 août 2006, le Conseil fédéral confère à l'ODM le soin de définir, pour chacune des mesures d'intégration proposées, un concept de financement précisant, entre autres, les économies susceptibles de découler de leur application.

Le présent chapitre se propose de donner un aperçu du financement des mesures d'intégration prévues et de fournir des précisions quant aux effets et aux conséquences escomptés sur la politique financière.

6.2. Concept de financement

Dans le cadre du mandat qui leur a été confié par le Conseil fédéral le 30 août 2006, les départements et les offices concernés ont proposé 45 mesures destinées à renforcer la promotion de l'intégration des étrangers.

6.2.1. Développement des mesures en vigueur et mesures complémentaires

Développement des mesures en vigueur : Conformément au principe visant à promouvoir l'intégration par des améliorations au niveau des structures ordinaires et à éviter la mise en œuvre de mesures spécifiques, les départements et les offices ont prévu notamment de développer les mesures en vigueur dans les domaines relevant de leurs compétences. Réalisables dans le cadre des lois applicables et des budgets et plans financiers adoptés, ces développements n'auront aucune conséquence en termes budgétaires et de ressources en personnel.

Pour autant qu'ils étaient en mesure de le faire, les départements et les offices ont donc estimé le montant des dépenses générées par la mise en œuvre des mesures planifiées au cours des prochaines années et indiqué les postes concernés (6.2.2.). Précisons toutefois que ce montant n'a pas pu être systématiquement chiffré avec précision (6.2.3.).

Mesures supplémentaires : Certains offices ont proposé en outre des mesures supplémentaires dont les coûts ne sont pas encore comptabilisés dans le budget et dans le plan financier et pour lesquelles ils sollicitent, à partir de 2009, un relèvement des crédits y relatifs. En cas d'approbation du Conseil fédéral, les offices et les services à l'initiative des propositions inscriront les montants correspondants dans le budget et dans le plan financier établis pour 2009. A compter de cette date, ils seront ainsi intégrés au processus budgétaire ordinaire.

6.2.2. Dépenses prévues par les départements et les offices au titre du développement des mesures en vigueur

Il a été procédé à un calcul des dépenses pour 16 mesures visées par un développement. Ces dernières portent, par exemple, sur l'élargissement de l'offre en matière d'information et de formation à l'intention des spécialistes et sur l'adaptation des instruments de pilotage et de coordination, notamment sur des mesures spécifiquement destinées aux étrangers que l'ODM propose en complément aux actions visant à favoriser l'intégration.

Pour ces mesures, les offices et services concernés ont prévu un budget annuel compris entre 51,5 et 54 millions de francs à partir de 2008.

L'essentiel de ces dépenses sera consacré au développement de mesures de promotion de l'intégration spécifiques de l'ODM – lesquelles étaient prévues de toute manière par les dispositions légales applicables ou qui vont entrer en vigueur – ou à leur réorientation sur les structures ordinaires. Ainsi, les dépenses annuelles liées au programme de promotion de l'intégration sont estimées à 14 millions de francs, celles des nouveaux forfaits d'intégration destinés aux personnes admises à titre provisoire/réfugiés à 36 millions de francs et celles de la promotion de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile qui ont subi un traumatisme à 600 000 francs. Pour des informations détaillées sur les dépenses prévues, cf. tableau I en annexe.

6.2.3. Dépenses non prévues par les départements et les offices au titre du développement des mesures en vigueur

Les offices et les services n'ont pas été en mesure d'estimer les dépenses pour 26 des mesures proposées. Celles-ci seront toutefois réalisées dans le cadre du budget et du plan financier adoptés (au titre du développement des mesures en vigueur). Les mesures en question visent notamment à accroître la contribution des actions d'encouragement en cours à la promotion de l'intégration. Pour l'heure, il n'est pas possible de chiffrer l'ampleur du développement des mesures en vigueur et/ou l'effet de leur réorientation sur le financement, les mesures d'encouragement fédérales impliquant généralement un cofinancement des responsables du projet ou des cantons (p. ex. mesures selon art. 54 et 55 de la loi sur la formation professionnelle, assurance-chômage, assurance-vieillesse et survivants, art. 5 ss de la loi sur les activités de jeunesse, etc.). Pour des informations détaillées, cf. tableau II en annexe.

6.2.4. Mesures supplémentaires

Trois offices ont soumis au Conseil fédéral des propositions portant sur l'introduction, à partir de 2009, de mesures supplémentaires qui supposent une augmentation de leur budget et de leur plan financier respectifs :

- | | | |
|------------------------------------|--|---|
| ○ Office fédéral des migrations | Nouveaux points forts du programme de promotion de l'intégration de la Confédération pour les années 2008 à 2011 : relèvement du montant des crédits d'intégration | 6 millions de francs au total pour les années 2009 à 2011. Le relèvement demandé du montant des crédits est de durée indéterminée (également dans le plan financier de la législature à partir de 2012) |
| ○ Office fédéral du sport | Mise en place et développement d'un centre de compétences « Sport et intégration » | 2 millions de francs au total pour les années 2009 à 2012. |
| ○ Office fédéral de la statistique | Définition et développement d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration | 480 000 francs au total pour les années 2009 à 2012. |

L'augmentation annuelle du budget sollicitée par les quatre offices à compter de 2009 s'élève à 2,6 millions de francs environ. Pour des informations détaillées sur les dépenses, cf. tableau III en annexe.

6.3. Effets escomptés

La pratique a montré qu'il n'était guère possible de calculer le rapport entre le coût et l'utilité des mesures visant à favoriser l'intégration, et ce pour deux raisons : d'une part, il est difficile de chiffrer le coût de l'effet de certaines d'entre elles (p. ex. formation des spécialistes); d'autre part, l'efficacité des mesures dépend fortement de la manière dont elles sont mises en œuvre et du contexte général (conjoncture, développements sociaux et politiques à court et à long termes par exemple).

Pour autant que ce soit prévu et judicieux, les offices et les services compétents procèdent à une évaluation des effets et des conséquences escomptés afin de pouvoir rendre des comptes sur les actions menées (cf. Catalogue des mesures d'intégration : Tableau synoptique).

Dans un souci de répondre aux exigences du Conseil fédéral, le présent chapitre se propose de s'intéresser aux coûts et à l'utilité des mesures d'intégration au travers de calculs et de considérations d'ordre général, dont il sera tenu compte, dans la mesure du possible, dans les propositions de mesures concrètes formulées par les offices et les départements.

6.3.1. Considérations générales sur les coûts et l'utilité de la migration

Conclusions du rapport sur l'intégration : Le rapport sur l'intégration de l'ODM a mis en évidence plusieurs avantages de la promotion de l'intégration :⁶⁰

- *«D'un point de vue économique* : S'il a contribué à une croissance extensive de l'économie suisse, l'accès facile de main-d'œuvre peu qualifiée en provenance de l'étranger jusqu'à la fin des années 1990 a plutôt entravé le renouvellement technologique et l'innovation.⁶¹ De ce point de vue, tout laisse donc penser qu'une meilleure intégration des populations étrangères à l'école, dans la formation professionnelle et continue, aura un impact positif sur la croissance économique. Certes, la promotion de l'intégration n'est pas à même de créer des postes de travail, mais elle améliore les chances sur le marché de l'emploi.
- *D'un point de vue social* : L'intégration de la population étrangère facilite la vie en communauté tout en permettant aux étrangers de mettre leurs compétences réellement à profit, ce qui est conforme aux principes ancrés dans la Constitution fédérale quant à la dignité humaine, à l'égalité des droits et aux objectifs sociaux.
- *D'un point de vue financier* : Il n'existe aucune étude actuelle sur les conséquences financières de l'immigration. Néanmoins, il apparaît qu'une meilleure intégration de la population étrangère sur le marché du travail contribue à une augmentation des recettes fiscales et à une diminution des coûts du système social.»

⁶⁰ ODM (2006). Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Berne : ODM : p. 104.

⁶¹ Message concernant la loi sur les étrangers (LEtr) du 8 mars 2002: 3469. <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/3469.pdf>.

Pour la première fois, une étude a montré qu'en 1990, les dépenses annuelles des ménages étrangers (taxes et impôts) étaient nettement supérieures au montant des prestations sociales dont ils bénéficiaient.⁶² Des études réalisées à l'étranger corroborent la conclusion selon laquelle les étrangers ne représentent généralement pas une charge financière pour le pays d'accueil.⁶³

Selon les données recueillies par l'Office fédéral de la statistique pour la période de 2000 à 2003⁶⁴, le montant des prestations sociales (AVS, caisses de pension et autres prestations sociales) perçues par les ménages étrangers moyens s'élève à 950 francs, celui des dépenses (cotisations aux assurances sociales, primes des caisses-maladie, impôts et taxes) à 2190 francs. Pour les ménages suisses, ces montants atteignent respectivement 1610 et 2145 francs. Si les dépenses de transfert obligatoires sont nettement plus élevées que les revenus de transfert perçus dans les deux cas, le rapport entre les deux valeurs est bien plus positif pour les ménages étrangers.

Cette situation s'explique pour l'essentiel par le fait que les ménages suisses sont beaucoup plus âgés que les ménages étrangers et que le montant des prestations AVS et des caisses de pension qui leur est versé est donc plus élevé. Plus jeunes et plus grands, les ménages étrangers comprennent davantage d'enfants et de jeunes adultes en âge de travailler, bénéficiant ainsi, en moyenne, d'un plus grand nombre « d'autres prestations sociales » (surtout AC et aide sociale) que les ménages suisses. Il est intéressant de relever par ailleurs que la charge fiscale des ménages étrangers est en moyenne inférieure à celle des ménages suisses, ce qui résulte d'un revenu par habitant moins élevé et d'une proportion des indépendants dans la population active étrangère plus faible.

Les personnes qui ont immigré récemment et qui sont au bénéfice d'un permis de séjour affichent un meilleur « bilan des dépenses et des revenus de transfert » que les titulaires d'un permis d'établissement qui vivent en Suisse depuis longtemps, ce qui tient, entre autres, au fait que l'origine des immigrés récents a changé et que, depuis la fin des années 1990, leurs qualifications professionnelles sont beaucoup plus élevées que par le passé.

Ces données font apparaître que les effets potentiels en termes budgétaires⁶⁵ d'une meilleure intégration des étrangers résident avant tout

- dans la réduction de la dépendance vis-à-vis des prestations sociales (AC et aide sociale), et
- dans l'accroissement du revenu résultant d'un travail indépendant ou salarié au travers d'une intégration réussie sur le marché de l'emploi.

⁶² Straubhaar, Thomas et Weber, René (1993) : « Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz » (étude sur les effets de l'immigration sur le système étatique de répartition), in : Revue suisse d'économie et de statistique 1993, vol. 129 (3): p. 514.

⁶³ Sheldon (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz. Université de Bâle. Les pages 66 ss contiennent une présentation de la littérature de recherche sur les répercussions de l'immigration et de l'intégration sur les finances publiques.

⁶⁴ OFS (2007), analyse spéciale de l'Enquête sur les revenus et la consommation (ERC) pour les années 2000 à 2003 (moyenne sur quatre ans).

⁶⁵ Von Loeffelholz Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Rapport final sur le projet de recherche de la commission d'experts pour l'immigration et l'intégration, Essen.

Précisons au demeurant que ces résultats auront également pour effet d'augmenter l'assiette fiscale et les cotisations aux assurances sociales. La suppression des discriminations et la promotion d'une intégration rapide et durable notamment chez les enfants et les jeunes sont donc susceptibles de produire les effets les plus positifs sur l'état des finances publiques.

Structure fédéraliste : Du fait de la structure fédéraliste de la Suisse, ces gains se répercutent positivement à plusieurs niveaux : tandis que les économies réalisées au niveau de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité allègent surtout le budget de la Confédération, les économies au niveau de l'aide sociale et les recettes fiscales supplémentaires profitent principalement aux cantons et aux communes.⁶⁶

6.3.2. Estimation des coûts et de l'utilité de la promotion de l'intégration

Absence de données : Aucune étude d'impact de l'utilité des mesures d'intégration en cours sur les finances publiques n'a été conduite à ce jour, si bien que les informations actuellement disponibles ne permettent pas à elles seules de tirer des conclusions détaillées pour les mesures proposées dans le présent rapport.⁶⁷

Caractère d'investissement des mesures de promotion de l'intégration : D'un point de vue économique, les mesures de promotion de l'intégration mises en œuvre dans les domaines de la formation (axées sur l'acquisition de qualifications) et de l'emploi (visant à l'acquisition de compétences professionnelles) représentent un investissement. Dans un premier temps, ce dernier génère des coûts. Mais lorsque ses résultats sont conformes aux objectifs initialement fixés, il a un double effet positif, entraînant une augmentation de salaire pour les personnes visées par les mesures, tout en profitant à la société et à l'Etat au travers d'une hausse de la productivité et d'une augmentation des recettes fiscales. A cet égard, il convient de relever l'importance, pour les immigrés, de constituer des réseaux sociaux pour pouvoir mettre à profit les qualifications et compétences acquises (p. ex. contacts avec des entreprises).

Eventuelles répercussions d'une absence d'investissement dans l'intégration en termes de dépenses d'aide sociale : S'ils sont mal intégrés, les étrangers sont davantage exposés au risque d'être tributaires des prestations d'assurances sociales ou de l'aide sociale de l'Etat.

⁶⁶ Concernant les économies réalisées au niveau de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, il convient de relever qu'elles sont financées par les contributions salariales et qu'une masse salariale en hausse suite à une meilleure participation au marché du travail augmente également les cotisations de la Confédération et des cantons (qui dépendent de la masse salariale).

⁶⁷ Parmi les analyses réalisées sur la promotion de l'intégration, il convient de citer : Hüttner (2005): Sprachförderung in der Zweitsprache für Migrant/innen. Mandatée par l'Office fédéral des migrations ODM. Et aussi CFE (2004): Evaluation du Programme de promotion de l'intégration 2001 à 2003. En outre, l'évaluation en cours du Programme de promotion de l'intégration 2004 à 2007 devrait permettre de fournir les premières données chiffrées sur l'impact des cours de langue sur l'intégration des migrants sur le marché de l'emploi. La promotion linguistique est le point fort du programme dont l'orientation vers la formation du capital humain est la plus marquée.

Comme en attestent les exemples ci-dessous, les coûts sociaux qui en découlent peuvent être très élevés :⁶⁸

- Des calculs ont révélé qu'une intégration plus précoce dans le système de formation permettait de faire l'économie de prestations d'assurance-chômage d'un montant de 14 000 francs par an en moyenne.⁶⁹
- Les montants d'aide sociale versés sur une longue période ont un impact plus lourd sur le budget que les indemnités d'assurance-chômage limitées dans le temps. Une personne qui, pour des raisons de santé, ne peut plus exercer son métier et dont les perspectives de reconversion sont faibles représente une lourde charge pour l'Etat. Ainsi, toute mesure d'intégration permettant d'éviter, par exemple, qu'une telle personne ne devienne bénéficiaire de l'aide étatique, représente un potentiel d'économies important pour les pouvoirs publics. A elle seule, l'économie du versement d'une aide à hauteur du minimum vital allégerait les finances publiques de près de 22 000 francs par an.⁷⁰
- Les rentes d'invalidité pourraient représenter des coûts encore plus élevés dans le système de sécurité sociale. En contribuant à éviter qu'une personne ne devienne bénéficiaire d'une rente d'invalidité, les mesures d'intégration précoces permettent de réaliser des économies budgétaires d'environ 25 000 francs par an.⁷¹
- Les mesures d'intégration contribuent par ailleurs à éviter les coûts induits par la violence et la criminalité. L'encadrement, dans un établissement approprié ou dans une famille d'accueil, d'un jeune tombé dans la délinquance coûte, par exemple, jusqu'à 50 000 francs par an.⁷²

6.3.3. Intégration dans les domaines de la formation, de l'emploi, de la sécurité sociale, de la santé et de la sécurité publique

Formation : Pour éviter que la deuxième génération ne soit pénalisée à son tour par un faible niveau de formation et pour lui donner les moyens de relever les défis de la société du savoir et de contribuer au renouvellement technologique, à l'innovation et à la croissance de l'économie suisse dans un contexte marqué par une compétition aux postes hautement qualifiés, il faut nécessairement renforcer l'intégration des enfants et des jeunes étrangers

⁶⁸ Les exemples sont cités à titre illustratif. Compte tenu de l'impossibilité de chiffrer les dépenses générées par les actions destinées à éviter ces coûts sociaux, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence de l'investissement.

⁶⁹ Prestation annuelle moyenne de l'AC en 2004 : 13 801 francs, in : OFAS (2005). Statistique des assurances sociales suisses. p. 221.

⁷⁰ En 2005, le montant des prestations d'aide sociale versées dans le canton de Zurich s'est élevé à 22 368 francs (besoin net, valeur médiane), in : Sozialbericht Kanton Zürich 2005, p. 123. Il n'existe aucune donnée chiffrée comparable pour l'ensemble du territoire national, cf. OFS (2004). La statistique suisse de l'aide sociale 2004.

⁷¹ Cette estimation se fonde sur le calcul suivant : coût moyen annuel lié au versement d'une rente d'invalidité à un étranger vivant en Suisse en 2006: 20 238 francs au titre de la rente AI (OFAS, Statistique AI 2006, tableaux p. 30 s, calcul BASS), 4634 francs au titres des PC (OFAS, Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2006, en préparation, p. 19, calcul BASS), soit un total de 24 872 francs, auquel viennent éventuellement s'ajouter des rentes de la prévoyance professionnelle. Les données disponibles ne permettent pas de calculer le montant de ces dernières.

⁷² Dépenses moyennes de l'aide à la jeunesse et de l'aide sociale liées au placement d'un jeune dans la ville de Zurich en 2004 : 49 277 francs, in : Stutz Heidi et Tobias Fritschi (2006) : Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich, p. 17.

dans le système d'éducation et de formation et s'investir en faveur de leur intégration précoce.

- L'OFFT applique des mesures visant à encadrer les jeunes au niveau de la recherche d'une place d'apprentissage et à éviter qu'ils n'abandonnent leur apprentissage. Il entend adapter ces mesures aux besoins spécifiques des personnes d'origine étrangère (OFFT M1 à M3).⁷³

Emploi : Sur le marché du travail, il s'agit d'améliorer les perspectives des étrangers et des personnes issues de l'immigration de manière à ce qu'ils puissent être plus flexibles, ce qui implique, pour nombre d'entre eux, une qualification complémentaire, une formation continue et la reconnaissance de leurs acquis.⁷⁴ Ce faisant, il s'agit d'éviter qu'ils ne deviennent et ne restent dépendants d'aides étatiques à la suite d'une situation de chômage ou de problèmes de santé.

- Les mesures de réinsertion professionnelle à l'initiative du seco visent à garantir que les offres et les prestations de conseil proposées à la main-d'œuvre étrangère tiennent davantage compte des besoins spécifiques de cette dernière (seco M2 à M10). Les mesures proposées par l'OFFT ont pour objectif d'optimiser aussi la validation des acquis des personnes d'origine étrangère (OFFT M5).

Sécurité sociale (invalidité) : En janvier 2006, 26 % des bénéficiaires d'une rente AI domiciliés en Suisse étaient d'origine étrangère.⁷⁵ Ce taux, qui est presque deux fois plus élevé que la part des étrangers dans la population active, est principalement imputable au faible niveau de formation de la main-d'œuvre étrangère et au fait qu'elle est employée dans des secteurs d'activité dans lesquels elle est exposée à des problèmes de santé plus importants.

- L'OFAS propose d'introduire des mesures de sensibilisation et de formation des spécialistes travaillant dans les offices AI qui seront appelées à jouer un rôle clé notamment lors de l'éventuelle mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI (système d'identification et d'intervention précoces) (OFAS M2).

Santé : L'état de santé de la population migrante est généralement moins bon que celui de la population indigène. Plusieurs raisons peuvent en être la cause : leur situation sociale moins favorable, le manque d'intégration dont ils souffrent en raison de leurs lacunes linguistiques, leur discrimination, mais aussi leur méconnaissance du système de santé suisse, leur conception différente de la maladie et de la santé et les malentendus qui en sont le corollaire. Or, l'état de santé est déterminant pour l'intégration au niveau de la formation et de l'emploi.

- Dans le cadre de la stratégie « Migration et santé », l'OFSP développera des mesures axées sur la prévention et la promotion de la santé (OFSP M1). Les mesures complémentaires qu'il a proposées dans les domaines de la traduction et de

⁷³ Seule la formation professionnelle relève de la compétence de la Confédération, si bien que les mesures et les effets discutés concernent précisément ce domaine.

⁷⁴ Spycher Stefan, Patrick Detzel und Jürg Guggisberg (2006): Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage. Rapports 1 et 2. Berne : seco. Et Guggisberg Jürg, Patrick Detzel et Heidi Stutz (2007): Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Neuchâtel : OFS.

⁷⁵ En 2005, la probabilité de devenir invalide s'élevait en moyenne à 4,4 pour mille en Suisse. Elle était légèrement supérieure pour les ressortissants étrangers (5,5 pour mille) et légèrement inférieure pour la population suisse (4,0 pour mille).

la médiation interculturelle par téléphone visent à éviter les malentendus (OFSP MS1).

Sécurité publique / délinquance : En accroissant la sécurité de tous les membres de la société, l'intégration peut contribuer à réaliser des économies dans certains domaines. A cet égard, la lutte contre la criminalité et contre les abus donne également un signal, contribuant au respect de l'ordre juridique et, partant, à l'intégration de la population étrangère.

- Les mesures prévues par le DFJP (ODM, OFJ, FEDPOL) visent à renforcer la lutte contre la criminalité et la violence des jeunes.

6.3.4. Autres conditions-cadres de l'intégration sociale

Des études montrent que la réussite professionnelle est étroitement liée à des facteurs « mous » tels que les capacités de communication, les contacts, les réseaux relationnels et le degré d'information personnel.

Langue : Plus les investissements dans le capital humain et social sont réalisés tôt, plus leurs effets sont durables et efficaces.⁷⁶ Les lacunes linguistiques sont un facteur souvent invoqué pour expliquer le chômage des étrangers en âge de travailler. Il ressort clairement des expériences faites dans le cadre du programme de promotion de l'intégration de la Confédération que des cours de langue bien ciblés et en phase avec les besoins du marché de l'emploi sont susceptibles d'augmenter les chances d'accès au marché du travail des étrangers qui y participent.

- L'ODM fera figurer la langue et la formation au nombre des priorités du programme de promotion de l'intégration de la Confédération pour la période allant de 2008 à 2011. Il prévoit aussi de conduire des projets-modèles pour promouvoir les compétences linguistiques à un stade précoce (ODM M1). Enfin, à titre de mesure supplémentaire, l'office propose d'augmenter les crédits alloués auxdits projets (ODM MS1).
- Au vu de l'étendue de l'offre actuelle dans ce domaine, le développement des mesures porte plutôt sur la coordination. Au niveau fédéral, il est prévu de coordonner les actions de promotion linguistique à l'aide d'un concept-cadre (Interfaces M1). De son côté, l'ODM entend poursuivre les efforts déployés en vue d'améliorer la coordination de ses mesures de promotion linguistique avec les structures ordinaires à l'échelon cantonal dans le cadre du programme de promotion de l'intégration (ODM M1). Quant au seco, il souhaite renforcer la promotion de l'apprentissage de l'allemand, du français et de l'italien en élaborant des projets appropriés dans le cadre de mesures relatives au marché du travail (MMT) (seco M7).

Motivation et contacts : Des études ont révélé que les contacts avec des entreprises formatrices ou des personnes connaissant le système de formation professionnelle

⁷⁶ Des études conduites à l'étranger ont fait apparaître que les mesures visant à encourager le développement des compétences linguistiques à l'école enfantine coûtent environ 10 euros par enfant, alors que le coût des mesures linguistiques spéciales mises en œuvre pendant la période de scolarité obligatoire peut atteindre jusqu'à 40 000 euros par an et par enfant. Cf. Keller, Jörg, Zvi Penner et Karin Wymann (2004): Aktuelle Forschung für die Praxis. Sprachliche Frühförderung von Migrantenkindern. Atelier d'experts 5 mars 2004, Université de Berne, 19.

favorisaient l'accès au marché de la formation professionnelle.⁷⁷ Le soutien des parents ou d'autres personnes clés et les attentes qu'ils ont envers les jeunes jouent également un rôle déterminant.⁷⁸ Autant de constats qui soulignent l'existence d'un lien étroit entre la formation et l'emploi, d'une part, et l'intégration sociale et l'environnement social, d'autre part.⁷⁹ Précisons aussi que l'intégration dans le voisinage et les échanges avec des personnes partageant les mêmes goûts n'en sont pas moins importants pour les adultes et les personnes âgées.

- Les mesures complémentaires proposées par l'OFSPPO visent à accroître la participation des étrangers à des activités sportives et, partant, à leur donner des moyens d'entrer en contact avec la population indigène (OFSPPO MS1).
- Objectif comparable pour l'OFAS, qui entend favoriser l'intégration des jeunes étrangers dans des organisations de jeunesse en proposant une formation appropriée aux cadres et animateurs pour la jeunesse (OFAS M2). Il apportera par ailleurs son soutien à des projets d'intégration en faveur des personnes âgées (OFAS M1).
- La constitution de réseaux sociaux sera encouragée de manière ciblée dans le cadre des « Projets urbains » (MC1).

Inégalité de traitement et discrimination : Certaines des discriminations dont les jeunes étrangers sont victimes dans l'attribution des emplois ont été vérifiées.⁸⁰ La discrimination peut découler d'une aversion, de préjugés ou d'une ignorance, mais elle peut être due à un manque de connaissances ou encore reposer sur des bases et des faits dénués de fondement solide qui, involontairement, conduisent à un traitement de défaveur.⁸¹

En vue de lutter contre la discrimination en raison de l'origine des candidats lors de l'attribution des emplois, il a été proposé de déposer des dossiers de candidature anonymes. En Suisse comme à l'étranger, des essais en ce sens auprès d'employeurs publics et d'employeurs privés n'ont pas abouti à une solution durable. La principale raison réside dans la forte augmentation du travail administratif par rapport aux candidatures usuelles sans pour autant que l'on ait constaté de grands changements dans la manière d'engager du personnel.⁸² Toutefois, lors des essais avec les candidatures anonymes, les entreprises ont considéré comme positif d'avoir été sensibilisées au problème des préjugés. C'est donc en ce sens qu'il convient d'agir à long terme.⁸³

⁷⁷ Il apparaît ainsi que les relations sociales ont plus de poids que les qualifications scolaires dans la recherche d'une place d'apprentissage. ODM (2006): p. 35.

⁷⁸ Bowles Samuel, Herbert Gintis et Melissa Osborne Groves (éd.) (2002): Unequal Chances. Family Background and Economic Success. New York, Princeton and Oxford: p. 101.

⁷⁹ ODM (2006): p. 49.

⁸⁰ ODM (2006): p. 35.

⁸¹ Sheldon (2006): p. 5.

⁸² Autre motif invoqué : les professionnels des ressources humaines, peuvent fréquemment déduire le sexe, l'origine et l'âge des candidats, même lorsque les documents, dont les données doivent être précises et fiables, ont été rendus anonymes. De plus, on a souvent affirmé que l'on peut toujours trouver des raisons de discriminer une personne. Le problème est tout au plus reporté à plus tard.

⁸³ Il n'est pas dans l'intérêt des candidats de travailler auprès d'un employeur exerçant des pratiques discriminatoires. En revanche, il est dans l'intérêt de tous de satisfaire le mieux possible aux exigences en matière de profils de postes, d'environnement de travail et de qualifications.

- Le seco propose de sensibiliser les employeurs à la discrimination de la main-d'œuvre étrangère (seco M1). L'OFFT entend améliorer le processus de validation des acquis (OFFT M4). Le SLR souhaite mettre sur pied un système de suivi pour pouvoir identifier les tendances à la xénophobie, au racisme, à l'antisémitisme et à l'extrémisme de droite au sein de la population suisse (SLR M1 et 2). Quant à l'OFL, il veut sensibiliser les acteurs du domaine immobilier (économie immobilière, bailleurs, locataires) aux questions d'intégration (OFL M1).

Compétence des personnes chargées de la mise en œuvre des mesures et coordination : Parmi les facteurs « mous » qui ont une incidence sur l'efficacité et, partant, sur le rapport entre les coûts et l'utilité des mesures d'intégration, figurent également les compétences et les qualifications des services et des personnes qui adoptent et appliquent ces mesures. Les projets de réforme de l'administration et de redistribution des compétences ont fait ressortir l'importance d'une coordination des mesures et d'une suppression des doublons pour garantir l'efficacité et l'efficience des mesures.

- De nombreux offices prévoient de former et/ou de sensibiliser des spécialistes travaillant dans des autorités d'exécution relevant de leur compétence (seco M3, OFAS M2, Interfaces M3).
- L'ARE souhaite contribuer à une application plus efficace des mesures de politique d'intégration au niveau des agglomérations (ARE M1).
- La réalisation de « Projets urbains » exige une collaboration étendue et un regroupement des ressources de différents offices et services fédéraux sous la conduite de l'ARE. Elle entraînera par ailleurs un renforcement de la coopération avec les instances cantonales et communales (MC1).
- Plusieurs mesures (Interfaces M1 à M4), pour la plupart appliquées sous la direction de l'ODM, prévoient un développement et une amélioration de la coordination et de la collaboration entre différentes instances. Telle qu'elle a été proposée, la planification de la mise en œuvre des mesures (cf. chapitre 5) vise également une meilleure coordination et cohérence des mesures.

Bases et faits étayés : Précisons enfin que les interactions exposées dans le présent rapport ne sauraient être mesurées en l'absence d'enquêtes représentatives, d'études spécialisées et d'évaluations concomitantes.⁸⁴

- L'OFS propose de définir et de développer un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration (OFS M1 et MS1). Il intègre par ailleurs le thème de l'intégration à son programme de recherche (OFS M1).

6.3.5. Bilan : effets escomptés

D'un point de vue économique, les mesures de promotion de l'intégration mises en œuvre dans les domaines de la formation (axées sur l'acquisition de qualifications) et de l'emploi (visant à l'acquisition de compétences professionnelles) représentent un investissement. Lorsque les résultats de cet investissement sont conformes aux objectifs initialement fixés, il a un double effet positif, entraînant une augmentation de salaire pour les personnes visées

⁸⁴ Fritschi/Stutz/ Schmutz (2007). *Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen. Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmassnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschliessung von Potenzialen? Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.*

par les mesures, tout en profitant à la société et à l'Etat au travers d'une hausse de la productivité, d'une augmentation des recettes fiscales et d'un renforcement de la croissance économique. Les résultats des recherches menées sur le bilan fiscal de l'immigration et de l'intégration permettent de conclure que la promotion de l'intégration génère des recettes fiscales et que le potentiel en la matière est significatif.⁸⁵

L'exploitation de ce potentiel sera fonction du résultat obtenu par la mise en œuvre de chacune des 45 mesures développées dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006 en termes de réduction des coûts sociaux et d'augmentation des chances d'accès au marché de l'emploi des étrangers. Les réflexions menées sur la base des données et des études existantes montrent que les mesures d'intégration proposées par les offices et les services fédéraux vont précisément dans le sens d'une contribution à une réduction substantielle du nombre de groupes à risque mentionnés dans le rapport sur l'intégration de l'ODM (à savoir jeunes sans formation professionnelle, sans-emplois, travailleurs pauvres et personnes dépendantes de l'aide sociale, etc.).

Il incombera aux offices et aux services fédéraux d'évaluer chacune des mesures et de rendre des comptes sur leurs effets respectifs. Dans le cadre de la planification de la mise en œuvre des mesures, ces travaux devront faire l'objet d'un suivi permanent et d'un rapport.

⁸⁵ Sheldon (2007): *Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz*. FAI : Bâle.

7. Conclusions

Les travaux exécutés dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006 relatif aux mesures d'intégration ont permis de tirer les conclusions suivantes :

Etant donné la forte proportion d'étrangers résidant en Suisse, à savoir près de 21 % de la population ou plus de 1,5 million d'individus, l'intégration des personnes de nationalité étrangère peut, dans l'ensemble, être qualifiée de réussie.⁸⁶ Cette réussite s'explique non seulement par la faiblesse du taux de chômage et l'efficacité du système de formation professionnelle, mais aussi par l'adoption aux niveaux communal, cantonal et national d'une multitude de mesures mises en œuvre tant par l'Etat que par des organisations privées dans le but de permettre aux étrangers de participer à la vie économique, culturelle et sociale.

Malgré ce constat plutôt positif, la Suisse connaît aussi son lot de problèmes et de déficiences. En effet, le rapport de l'ODM sur l'intégration, publié en juillet 2006 sur la base d'une étude approfondie menée dans onze domaines spécifiques, a, pour la première fois, souligné les principales difficultés rencontrées aujourd'hui en matière d'intégration et identifié les groupes de personnes particulièrement touchés par ces difficultés. Il en a conclu, en premier lieu, que les domaines de la promotion des langues, ainsi que de la formation et du marché du travail jouaient un rôle-clé dans l'intégration et, en second lieu, que l'intégration sociale occupait une place de choix (coexistence et contacts dans le quartier et la commune).

7.1. Mandat

Après avoir pris acte, lors de sa séance du 30 août 2006, du rapport de l'ODM sur l'intégration, le Conseil fédéral a chargé les départements et les offices de déterminer la nécessité d'agir en matière de politique d'intégration et les éventuelles mesures qui s'imposaient dans leurs domaines de compétences. Le DFJP (ODM) a coordonné ces travaux au sein du GIM et doit, d'ici au 30 juin 2007, établir un rapport à l'adresse du Conseil fédéral.

7.2. Contexte

Les conclusions du rapport de l'ODM sur l'intégration, tout comme les travaux réalisés dans le cadre du présent rapport ont clairement souligné que des efforts étaient déployés depuis longtemps dans les différents domaines afin d'encourager l'intégration des étrangers. Ces derniers temps, des projets de réforme d'envergure visant aussi à améliorer l'intégration des étrangers ont vu le jour, en particulier dans les domaines de la formation professionnelle et du marché du travail, ainsi que de la sécurité sociale (travaux de mise en œuvre relatifs à la LFPr, adaptation des mesures liées à l'assurance-chômage et à l'assurance-invalidité). En outre, dans d'autres domaines (notamment dans ceux de la santé, de l'encouragement de l'intégration, de la politique des agglomérations et du sport), les mesures existantes sont constamment adaptées et optimisées.

Le succès des mesures d'encouragement de l'intégration découle principalement des améliorations apportées à l'exécution des mesures existantes dans le cadre des structures dites ordinaires (institutions de formation, marché du travail, santé, etc.) et ne peut être

⁸⁶ ODM (2006). « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse ». ODM : Berne.

obtenu que par l'élaboration de mesures et de structures spéciales. C'est pourquoi il importe de développer et d'optimiser les mesures prises dans le cadre des structures dites ordinaires pour résoudre les problèmes spécifiques de certains étrangers (par ex., connaissances insuffisantes de la langue, manque d'informations, malentendus). Les tendances à l'inégalité de traitement, à l'injustice et à la discrimination doivent à tout prix être contrées au moyen de mesures appropriées.

La responsabilité des différentes mesures sur les plans pratique et financier, de même que la garantie de leur efficacité relèvent de la compétence de chaque office ou service concerné. Il en va ainsi, entre autres, des mesures visant à encourager l'intégration des étrangers dans les domaines de la formation et du marché du travail.

Dans d'autres domaines, tels que celui de la promotion des langues, les tâches sont pluridisciplinaires. Les responsabilités sont alors réparties entre les divers services fédéraux, cantonaux et communaux selon le lieu et les compétences. S'agissant de la promotion des langues, il y a donc lieu de prendre en priorité des mesures pour améliorer la collaboration (projets-cadre) et de clarifier la question de la coordination. D'autres domaines de l'intégration sociale (coexistence dans les communes et les quartiers) nécessitent une plus grande harmonisation des mesures prises par différents offices.

La nouvelle LEtr, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2008, crée les bases nécessaires. Dans son art. 53, elle définit l'encouragement de l'intégration comme une tâche pluridisciplinaire qui doit être prise en compte dans tous les domaines et à laquelle doivent collaborer les autorités fédérales, cantonales et communales, de même que les partenaires sociaux, les ONG et les associations d'étrangers.

A l'échelle fédérale, la loi confie à l'ODM une mission de coordination (art. 57 LEtr). Des efforts ont déjà été fournis depuis longtemps pour améliorer la collaboration entre les différents domaines (notamment ceux de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage, de la sécurité sociale et de la santé). En complément, l'ODM coordonnera les mesures d'encouragement de l'intégration en recourant aux réseaux et organes existants. En marge de l'application du mandat du Conseil fédéral relatif aux mesures d'intégration, cette démarche s'est révélée adéquate et devrait, par conséquent, être poursuivie à l'avenir.

Dans la plupart des domaines en rapport avec l'encouragement de l'intégration, ce sont les services cantonaux ou communaux qui sont compétents pour mettre en œuvre les mesures. La contribution de la Confédération se limite donc, en règle générale, à adopter une stratégie en matière de gestion et de coordination, à délimiter le cadre légal et à veiller au développement de la politique, ainsi qu'à prendre des mesures d'encouragement ponctuelles. La nouvelle LEtr prévoit également des services de coordination à l'échelle cantonale : à cet effet, les cantons désignent, à l'attention de la Confédération, un service chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration (art. 57 LEtr).

7.3. Priorités

Sur la base des conclusions du rapport de l'ODM sur l'intégration, ainsi que des analyses effectuées par les départements et les offices dans leurs différents domaines de compétences, le GIM, chargé de la coordination du mandat du Conseil fédéral et présidé par le directeur de l'ODM, a fixé les priorités suivantes :

1. Il importe d'abord de prendre en priorité des mesures visant à encourager l'intégration dans les domaines de la promotion des langues, de la formation et du

marché du travail. Une attention particulière doit cependant être accordée à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, les difficultés rencontrées dans d'autres domaines (formation, marché du travail, cohabitation, etc.) étant notamment dues au manque de connaissances linguistiques.

2. Il convient ensuite d'élaborer des mesures destinées à encourager l'intégration sociale dans les zones d'habitation. En effet, la compréhension et la participation à la vie locale contribuent considérablement à l'intégration.
3. Pour améliorer les conditions générales, il y a lieu enfin d'adopter d'autres mesures susceptibles d'encourager l'intégration.
4. Les jeunes étrangers demeurant longtemps en Suisse représentent le principal groupe cible.

Selon les principes de la LEtr, une intégration réussie présuppose tant la bonne volonté des étrangers que l'ouverture d'esprit de la population suisse. Ainsi, les étrangers portent une part de responsabilité dans leur intégration. Il est effectivement indispensable qu'ils apprennent une langue nationale et qu'ils se familiarisent avec la société et le mode de vie en Suisse (art. 4 LEtr).

7.4. Mesures

Dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006 relatif aux mesures d'intégration, les départements et les offices ont élaboré 45 mesures différentes. Ces mesures portent principalement sur les domaines prioritaires mentionnés dans le rapport de l'ODM sur l'intégration : formation professionnelle, marché du travail et sécurité sociale ; mais, elles concernent également d'autres domaines, qui revêtent une certaine importance dans l'instauration d'un climat propice à l'intégration (coexistence dans la zone d'habitation et dans la commune, santé, prévention des inégalités et des discriminations et sécurité publique, entre autres).

Il s'agit de mesures déjà existantes qui ont été développées dans des domaines présentant, en matière d'encouragement de l'intégration, des insuffisances et des faiblesses au niveau des structures dites ordinaires. 16 d'entre elles ont engendré des dépenses estimées au total entre 51,5 et 54 millions de francs, plus de 50 millions de francs ayant été consacrés aux mesures adoptées par l'ODM dans le domaine de l'encouragement de l'intégration en vertu de la loi. Dans le cas des 26 autres mesures, il n'est, par contre, pas possible de chiffrer les dépenses.⁸⁷

Par ailleurs, trois offices fédéraux ont également proposé au Conseil fédéral des mesures supplémentaires. Ces mesures requièrent des moyens supplémentaires, qui n'ont pas été inscrits dans les budgets et dans le plan financier de la Confédération. Sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral et du Parlement, ils s'élèveraient effectivement à 2,6 millions de francs par an à partir de 2009.

Un aperçu des mesures se trouve en annexe (tableaux I à III).

⁸⁷ Il est difficile de chiffrer la somme exacte, car les mesures concernent, par exemple, des priorités en matière d'encouragement de l'intégration liées à l'engagement des cantons ou d'autres responsables de projets (propositions de projets).

Annexe

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

TABLEAU I : DEPENSES PREVUES PAR LES DEPARTEMENTS ET LES OFFICES EN VUE DE DEVELOPPER LES MESURES EXISTANTES D'ICI A 2010

Office	Mesure	Montants prévus			Base juridique
		2008	2009	2010	
OFAS M1	Inclusion de la question de l'intégration dans le programme de recherche AI.	50 000	--	--	Art. 68 LAI
OFAS M2	Inclusion de la question de l'intégration dans le programme de formation de l'AI.	25 000	--	--	Art. 68 LAI en relation avec l'art. 92 RAI
Interfaces M1	Concept-cadre et coordination dans le domaine de la promotion des langues auprès des étrangers.	20 000	20 000	20 000	Art. 55, 56 et 87 LEtr
	Participation de l'ODM (en haut) et du seco (en bas).	10 000	10 000	10 000	
Interfaces M2	Prise en compte du concept d'encouragement de l'intégration dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle existante.	10 000	10 000	--	Art. 25, al. 1, LSEE (art. 55 LEtr) et art. 15 OIE
Interfaces M3	Elaboration de bases communes pour les cours de formation et de perfectionnement destinés aux spécialistes du domaine de l'intégration.	10 000	10 000	--	Art. 25, al. 1, LSEE (art. 55 LEtr) et art. 15 OIE
MC 1	Subvention de « Projets urbains » destinés à améliorer les perspectives et à prévenir les déficits d'intégration (projets pilotes «urbains »).				LCAP, RS 843 / LOG, RS 842 / LEtr, RS 142.20 / art. 386 CP, RS 311.0 / RS 151.21
	OFL	100 000	100 000	100 000	
	ARE	100 000	100 000	100 000	
	OFSP0	100 000	100 000	100 000	
	SG-DFI	80 000	80 000	80 000	
	ODM	200 000	200 000	200 000	

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

ODM M1	Nouveaux points forts du programme de promotion de l'intégration de la Confédération pour les années 2008 à 2011.	14 000 000	14 000 000	14 000 000	Art. 25, al. 1, LSEE (art. 55 LEtr) et art. 15 OIE
ODM M2	Versement aux cantons de forfaits d'intégration destinés à favoriser l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.	36 000 000	36 000 000	36 000 000	Art. 88 et 91 LAsi
ODM M3	Promotion de l'intégration de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire relevant de la LAsi qui souffrent de traumatismes (troubles psychologiques).	300 000	300 000	300 000	Art. 91, al. 4, LAsi et art. 45, al. 1, OA 2
		300 000	300 000	300 000	
ODM M4	Information sur les résultats des projets pilotes réalisés en collaboration avec des associations professionnelles et sectorielles.	10 000	--	--	Art. 91, al. 4, LAsi et art. 45, al. 1, OA 2
ODM M7	Amélioration de l'examen par les cantons et les communes des conditions d'octroi de la naturalisation.	20 000	20 000	20 000	Art. 37 LN
ARE M1	Formulation de propositions visant à mettre en œuvre la politique en matière d'intégration et les mesures d'encouragement de l'intégration à l'échelon des agglomérations, par ex., dans le cadre d'un projet d'agglomération.	10 000	5 000	--	
OFSP M1	Mise en œuvre de la stratégie « Migration et santé », phase II (2008-2013).	--	2 400 000	2 400 000	
OFS M1	Définition d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration.	30 000	30 000	30 000	LSF, RS 431.01 ; RS 431.012.1
OFL M1	Formulation et diffusion de recommandations sur le thème de l'intégration et du logement à l'usage des urbanistes, des promoteurs immobiliers, des bailleurs et des locataires.	80 000	80 000	80 000	LOG, RS 842
FRB M1	Mise au point d'un dispositif de suivi de la xénophobie, du racisme, de l'antisémitisme, de l'extrémisme de droite et de la violence.	150 000	--	150 000	

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

	TOTAL	51 605 000	53 765 000	53 890 000	
--	--------------	-------------------	-------------------	-------------------	--

TABLEAU II : DEPENSES NON PREVUES PAR LES DEPARTEMENTS ET LES OFFICES EN VUE DE DEVELOPPER LES MESURES EXISTANTES D'ICI A 2010

Office	Mesure	Base juridique
OFFT M1	Promotion du « case management formation professionnelle »	Art. 3, let. a et c, 7, 12, 54 et 55 LFPr
OFFT M2	Développement du conseil à l'intention des entreprises formatrices (points de contact)	Art. 3, let. a et c, 7, 12 et 54 LFPr
OFFT M3	Caractère prioritaire de l'intégration dans le cadre de l'encouragement de projets.	Art. 3, let. a et c, 7, 12 et 54 LFPr
OFFT M4	Validation des acquis de formation.	Art. 4 et 9, al. 2, LFPr
SECO M1	Sensibilisation des employeurs au problème de l'inégalité de traitement des personnes issues de l'immigration et à l'utilité de la gestion de la diversité.	Art. 59 LACI (fonds AC)
SECO M2	Optimisation de la communication entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi étrangers.	Art. 92, al. 7, LACI et art. 119b OACI (fonds AC)
SECO M3	Formation initiale et continue des conseillers en personnel axée sur l'interculturalité.	Art. 92, al. 7, LACI et art. 119b OACI (fonds AC)
SECO M4	Recrutement ciblé de conseillers en personnel, spécialistes de la migration.	Art. 92, al. 7, LACI
SECO M5	Inscription de mesures d'intégration au marché du travail dans les objectifs définis entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi.	Art. 92, al. 7, LACI et art. 102c OACI (fonds AC)
SECO M6	Actualisation et réalisation du projet permettant aux étrangers d'acquérir les compétences de base requises sur le marché du travail à partir des données et des exigences actuelles.	Art. 59 LACI (fonds AC)
SECO M7	Optimisation du projet global visant à encourager l'apprentissage de l'allemand en vue de faciliter l'intégration sur le marché du travail et introduction d'un projet similaire pour le français en Suisse romande et pour l'italien au Tessin.	Art. 59 LACI (fonds AC)
SECO M8	Définition des tâches et amélioration de la coordination lors du passage de la scolarité obligatoire à la formation professionnelle (passage I).	Art. 59 LACI (fonds AC)

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

SECO M9	Encouragement, au niveau des services cantonaux de l'emploi et des organisateurs de mesures liées au marché du travail, de la réalisation et de l'optimisation de programmes d'occupation aux points d'entrée sur le marché primaire du travail.	Art. 59 LACI (fonds AC)
SECO M10	Amélioration de l'accès des demandeurs d'emploi étrangers aux allocations d'initiation au travail (AIT).	Art. 65 LACI (fonds AC)
Interfaces M4	Intégration professionnelle de personnes admises à titre provisoire : financement des surcoûts liés au placement et à l'assurance-chômage. Mandat assigné au DFE et au DFJP (seco et ODM).	
OFAS M3	Promotion de projets d'intégration dans le cadre de l'aide à la vieillesse.	Art. 101bis LAVS
OFAS M4	Formation et sensibilisation des animateurs de jeunesse à la question de l'intégration.	Art. 5 ss LAJ
SLR M2	Publication et diffusion à un large public des résultats du PNR 40+ « Extrémisme de droite – causes et contre-mesures ».	
ODM M5	Mise au point de recommandations sur le champ d'application et la teneur des conventions d'intégration.	Art. 54 LEtr et art. 5 et 7 OIE
OFS M2	Révision de la Statistique policière de la criminalité (SPC).	
OFS M3	Développement de la statistique de l'aide sociale (SAS)	
OFJ M1	Réduction de la durée de la procédure pénale concernant les mineurs et amélioration de la collaboration entre les autorités et de la coordination des procédures	Art. 123 Cst
OFJ M2	Démarches dans le domaine de l'aide stationnaire à la jeunesse et de la privation de liberté à l'encontre des jeunes	Art. 5 ss LPPM (RS 341) et art. 3 ss OPPM (RS 341.1)
FEDPOL M1	Etablissement d'un bilan de la situation à l'échelle de la Suisse qui met l'accent sur les jeunes délinquants. Saisie des mesures cantonales.	Art. 2, let. C, LOC ; art. 3, al. 3, OOC
ODM M6	Etablissement d'une pratique cohérente des cantons en matière de renvoi des	Art. 64 à 68 ; art. 96 LEtr

Rapport sur les mesures d'intégration

sur la nécessité d'agir et sur les mesures relatives à l'intégration des étrangers proposées au 30 juin 2007 par les services fédéraux compétents

Référence du dossier : G193-0163

	étrangers délinquants.	
ODM M8	Amélioration de l'échange des données entre les autorités de naturalisation et les autres autorités concernées par les questions d'intégration.	Art. 49a ss LN

TABLEAU III : DEPENSES ENGENDREES PAR LES MESURES SUPPLEMENTAIRES PROPOSEES PAR LES DEPARTEMENTS ET LES OFFICES DE 2009 A 2012

Office	Mesure supplémentaire	Dépenses prévues				Base juridique
		2009	2010	2011	2012	
ODM MS1	Augmentation de crédit – nouvel ordre de points forts 2008-2011 du programme de promotion de l'intégration de la Confédération.	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	Art. 55 LEtr ; art. 25, al. 1, LSEE et art. 15 OIE
OFSP0 MS1	Mise en place et développement d'un centre de compétences « Sport et intégration ».	500 000	500 000	500 000	500 000	RS 415.0 ; LF encourageant la gymnastique et les sports
OFS MS1	Développement d'un ensemble d'indicateurs permettant de mesurer le degré d'intégration des personnes issues de l'immigration.	140 000	140 000	140 000	140 000	RS 431.01 / RS 431.012.1
	TOTAL	2 640 000	2 640 000	2 640 000	2 640 000	