

Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers

Documentation

**Annexe au rapport à l'attention de la CTA
du 29 juin 2009**

Sekretariat: Konferenz der Kantonsregierungen
Secrétariat: Confédération des gouvernements cantonaux

Haus der Kantone
Speichergasse 6
Postfach 444 T 031 320 30 00 info@tak-cta.ch
3000 Bern 7 F 031 320 30 20 www.tak-cta.ch

Table des matières

I. Introduction	1
II. Formation	1
II.1 Education de la petite enfance, accueil et éducation	2
II.2 Formation formelle	7
II.2.1 Ecole obligatoire (école primaire jusqu'au niveau secondaire I)	7
II.2.2 Formation postobligatoire (Secondaire II)	12
II.2.3 Degré tertiaire	19
II.2.4 Formations de rattrapage	22
II.3 Formation continue	24
III. Travail/ Sécurité sociale/Santé publique	27
III.1 Travail	27
III.2 Assurance-invalidité et aide sociale	32
III.3 Santé	35
IV. Société	38
IV.1 Jeunesse/sport/culture	38
IV.2 Religion	41
IV.3 Développement de quartier (projets urbains)	43
IV.4 Sécurité	45
IV.5 Médias	48
IV.6 Statistiques/recherche	50
V. Participation politique/naturalisation	52
Liste des abréviations	56

I. Introduction

L'objectif de la présente documentation est de préciser les enjeux décrits dans le rapport du 28 mai à l'attention de la Conférence tripartite des agglomérations (CTA) du 29 juin 2009 aux chapitres 4.1 (contribution/rôle des acteurs étatiques) et 4.2 (contribution/rôle des acteurs non étatiques de l'économie et de la société civile). Elle porte sur quatre thèmes: formation (chapitre II), travail/sécurité sociale/santé (chapitre III), société (chapitre IV) et participation politique/naturalisation (chapitre V). Chaque subdivision se clôt par des recommandations d'action indiquant les pistes à suivre pour maîtriser les enjeux décrits.

La documentation a été élaborée par la direction de projet du processus CTA *Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers* (Conférence des gouvernements cantonaux CdC, Office fédéral des migrations OFM et Initiative des villes: politique sociale). Les remarques formulées par le groupe d'experts et les services responsables des différents secteurs ont été largement transcrites. **Quant aux recommandations d'action, elles sont une synthèse des suggestions et opinions émises aux quatre auditions de Berne, Winterthour, Lucerne et Lausanne. Elles ne recourent pas forcément la position du groupe d'experts ou de la direction de projet.**

En adoptant le rapport le 29 juin 2009, la CTA a pris connaissance des chapitres et recommandations ci-après.

II. Formation

Le droit à l'éducation est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 26) et détaillé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹ ainsi que dans la Convention relative aux droits de l'enfant². La Suisse a adhéré aux deux conventions (respectivement en 1992 et 1997). Chacun a droit à l'éducation sans distinction aucune, notamment d'origine ethnique, de religion, de statut économique, de langue, de sexe, de handicap, etc. Dans le droit interne suisse, le droit à l'éducation est stipulé à l'article 19 de la Constitution fédérale (droit à un enseignement de base suffisant et gratuit). En outre, le Concordat sur la coordination scolaire de 1970 de la Conférence des directeurs cantonaux de l'Instruction publique (CDIP) fixe à l'article 2 la durée de la scolarité obligatoire (au moins neuf ans, à raison de trente-huit semaines d'école par an, au minimum). Dans les cantons adhérents de la "Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire" (Concordat HarmoS) de 2007, l'enseignement de base dure en général onze ans (y compris le jardin d'enfants obligatoire de deux ans).

Une grande importance est accordée à l'éducation en tant qu'apprentissage tout au long de la vie, où il n'est pas question uniquement de l'acquisition de qualifications formelles. L'Education et Formation tout au long de la vie s'entend plutôt comme contribution à la maîtrise de situations de la vie en ceci qu'il incite au questionnement régulier sur soi-même et son environnement. En s'inspirant du concept de l'apprentissage tout au long de la vie, une thématique qui, depuis 1996, a trouvé sa place au niveau international dans le débat sur la formation continue, on peut classer les diverses activités exercées au titre de la formation en trois grandes catégories: formation formelle, formation non formelle et apprentissage informel.³

¹ Art. 13 et 14, pacte I du 16 décembre 1966.

² Art. 28 et 29, Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant.

³ Par apprentissage formel, on entend les filières de formation qui débouchent sur un diplôme reconnu par l'Etat et qui peuvent être suivies dans le cadre de structures d'apprentissage formels. Les formations de rattrapage, qui débouchent sur des certifications postobligatoires, sont classées dans l'apprentissage formel. Tant l'apprentissage non formel que l'apprentissage informel servent à l'acquisition de qualifications supplémentaires en dehors des structures formelles de l'éducation. Le premier englobe les activités de formation générale ou à des fins professionnelles dans le cadre organisé de cours de formation continue, de séminaires, d'études à distance ou de cours privés. Par apprentissage informel, on entend l'apprentissage par la pratique hors d'un cadre organisé. Il englobe la littérature spécialisée, les hobbies, le bénévolat, le maniement d'appareils techniques et les connaissances acquises par émulation à son poste de travail.

Les sous-chapitres ci-dessous correspondent à ces catégories. Après un premier chapitre consacré à l'éducation de la petite enfance (II.1), une autre partie porte sur l'éducation formelle (II.2) et englobe les domaines: 1) scolarité obligatoire, y compris la pédagogie spécialisée, 2) formation professionnelle, 3) autres filières générales, 4) degré tertiaire ainsi que 5) formations de rattrapage. Une troisième partie traite de la formation continue (II.3), qui doit être classée pour l'essentiel dans la catégorie formation non formelle du fait qu'elle se déroule en dehors des structures formelles. Ce chapitre porte sur les activités de formation à des fins professionnelles⁴ et de formation générale, étant entendu qu'en l'occurrence l'accent est mis sur la formation linguistique. La troisième catégorie de l'éducation tout au long de la vie, l'apprentissage informel, n'est pas traité dans le chapitre sur la formation parce que, sur le fond, elle est automatiquement l'objet des chapitres consacrés aux autres structures ordinaires (p.ex. santé (III.3), société (IV), participation politique (V)).

II.1 Education de la petite enfance, accueil et éducation

Les droits fondamentaux (art. 11 Cst.) prévoient que les enfants et les jeunes ont droit à l'encouragement de leur développement. Selon les buts sociaux (art. 41 Cst.), la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que les enfants et les jeunes soient encouragés dans leur développement et soutenus dans leur intégration. Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes (art. 67 Cst.). En principe, il convient d'admettre que ces dispositions concernent aussi la petite enfance, soit les enfants de 0 à 4 ans.

L'éducation de la petite enfance occupe actuellement une place de choix dans le débat public. D'une part, dans le débat sur la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle, les voix réclamant une extension de l'accueil extrafamilial des enfants se font de plus en plus entendre. De plus, dans la création d'offres à cet égard on souligne de plus en plus l'aspect de rentabilité économique. D'un autre côté, l'importance de l'éducation de la petite enfance pour la réussite à l'école est de plus en plus reconnue. D'une manière générale, on reconnaît aussi que l'éducation de la petite enfance implique une étroite collaboration avec la famille. Finalement, ce domaine englobe toujours la protection de l'enfant et le soutien précoce qui permettent une prévention efficace contre la négligence et la maltraitance des enfants. L'objectif est de détecter le plus tôt possible d'éventuels risques pour l'enfant et d'améliorer l'aptitude éducative des parents. Sont spécialement visés, en plus des enfants, les femmes enceintes ainsi que les jeunes mères et pères en situation précaire.

Situation actuelle

Compétences

Il existe dans le domaine de la petite enfance divers aménagements et offres pour l'accueil extrafamilial de la petite enfance⁵ Ces structures reposent sur le bénévolat et relèvent en règle générale de la responsabilité des communes ou de structures privées et ne sont pas considérées, en Suisse, comme faisant partie de l'école publique. Des cotisations sont versées par les parents pour la couverture des frais. Participent en outre aux frais pour les équipements de l'accueil extrafamilial de la petite enfance les cantons et les communes, tout comme d'ailleurs aussi la Confédération et les employeurs.

Au plan national, le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants est défini dans un cadre très général sur la base de l'article 316 du Code civil (CCS) dans l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE).⁶ Seules les crèches et les garderies sont soumises à autorisa-

⁴ La loi sur la formation professionnelle (LFPr) utilise la désignation de "Formation continue à des fins professionnelles" plutôt que "formation continue professionnelle" pour mieux tenir compte des interfaces avec la formation continue orientée sociale et temps libre.

⁵ Les désignations et la dénomination varient de région en région et se réfèrent parfois à des prestations correspondant à la période de l'école obligatoire. On citera par exemple les groupes de jeu, les crèches/structures d'accueil de jour, les garderies/les unités d'accueil pour écoliers, les parents de jour, etc.

⁶ L'ordonnance fixe le moment à partir duquel une autorisation des autorités doit être obtenue. Une autorisation est requise quand plusieurs enfants de moins de douze ans sont placés régulièrement à la journée contre rémunération. L'octroi de l'autorisation et la surveillance incombent à l'autorité tutélaire ou à un autre service désigné par le canton.

tion. L'accueil d'enfants par des parents de jour doit seulement être annoncé. Les cantons peuvent édicter des dispositions supplémentaires qui règlent plus en détail le placement des enfants ou leur accueil extra-familial. Plusieurs cantons ont profité de cette possibilité.⁷ L'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) a fixé des normes minimales (directives) que les établissements membres s'engagent à respecter.⁸ Le service spécialisé de Suisse centrale gérant les structures d'accueil des enfants a mis au point des normes de qualité pour les crèches et pour le placement et l'accompagnement de familles de jour sur la base desquelles plusieurs cantons (p. ex. OW, NW) évaluent les demandes d'aide financière pour l'accueil extrafamilial d'enfants.⁹

Pour les structures d'accueil extrafamilial des enfants, il n'existe aucun plan de formation ou d'enseignement; elles fonctionnent essentiellement par voie de mandat. Les principes régissant l'accueil et l'encouragement des enfants sont énoncés dans les lignes directrices des structures d'accueil de l'enfance ou dans les chartes d'associations.

Dans le système fédéral que connaît la Suisse, le domaine de la petite enfance relève de la compétence des cantons et des communes. Dans certains cantons, c'est la Direction de l'instruction publique qui est responsable, dans d'autres le Département des affaires sociales. La situation a été clarifiée au niveau inter-cantonal début 2008, suite à quoi la responsabilité première de la coordination intercantonale dans le domaine des structures de jour pour les enfants de 0 à 4 ans relève de la Conférence intercantonale des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS). Les cantons collaborent étroitement avec la Confédération dans le secteur de la politique sociale et familiale (cf. art. 41 et 116 Cst.). Au niveau fédéral, plusieurs services s'occupent directement ou indirectement de la famille. La responsabilité de la coordination en incombe à l'Office fédéral des affaires sociales OFAS, dont relève le domaine Famille, générations et société (FGS). De surcroît, de larges compétences reviennent à la Confédération dans le domaine du droit de la protection des mineurs (cf. art 122, al. 1 Cst.).¹⁰

Mesures en cours

Accueil extrafamilial des enfants: l'offre en équipements pour l'accueil extrafamilial des enfants a fortement augmenté au cours de ces dernières années. Plusieurs cantons ont créé des bases juridiques pour promouvoir la mise en place de structures d'accueil extrafamiliales. La part de ménages profitant de structures d'accueil extrafamiliales est plus élevée en Suisse romande et en Suisse italienne qu'en Suisse alémanique. La demande est nettement plus élevée dans les villes que dans les agglomérations et zones rurales. L'offre de places d'accueil extrafamilial est plus développée dans les grands cantons que dans les cantons ruraux et les petites communes.

Actuellement, la Confédération soutient l'accueil des enfants à deux niveaux: d'une part, elle subventionne directement des offres, d'autre part elle allège la fiscalité des parents via des déductions d'impôt. La base légale de ces activités est la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, en vigueur depuis le 1er février 2003 et ayant pour base l'art. 116, al. 1 Cst. Il s'agit concrètement d'un programme d'impulsion limité à une durée de huit ans et qui doit promouvoir la création de nouvelles places pour l'accueil d'enfants dans la journée afin que les parents puissent mieux concilier activité lucrative, ou formation, et famille. De plus, ce programme d'impulsion comprend aussi le subventionnement de projets pilotes qui visent à tester l'introduction de bons de garde. Le Conseil fédéral a estimé judicieux, dans sa réponse du 12 décembre 2000 à une motion de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), de prolonger ce programme d'impulsion. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) travaille à la révision partielle de l'OFEE, destinée à l'avenir à englober toutes les formes

⁷ P. ex. les cantons LU et ZG ont leurs propres lois sur l'accueil extrafamilial des enfants et disposent d'ordonnances sur les placements d'enfants. Dans les cantons SZ et NW, la loi sur l'aide sociale contient des dispositions qui règlent l'accueil extrafamilial des enfants.

⁸ cf. http://www.krippenverband.ch/fileadmin/user_upload/intranetdokumente/geschaefsstelle/KiTaS_RL_2008_01.pdf.

⁹ cf. www.fachstellekinder.ch.

¹⁰ Ceci en vertu de sa compétence constitutionnelle en droit civil (art. 122, al. 1 Cst.). On citera notamment, outre la tutelle et la curatelle, les dispositions de protection des enfants des art. 307 et suivants CC, qui permettent aux autorités de tutelle de prendre les mesures nécessaires lorsque le développement de l'enfant est menacé.

d'accueil. Un des buts poursuivis est de prendre en compte l'importance de l'accueil extrafamilial, dont la croissance a été très nette ces dernières années.

Education de la petite enfance: C'est au plus tard au moment où la discussion a été lancée sur les résultats des études PISA que les milieux politiques ont également soulevé le sujet de "l'encouragement précoce des enfants", surtout en rapport avec l'intégration d'enfants de milieux à faible niveau d'instruction, qui devraient être amenés aussi tôt que possible vers la langue d'enseignement. A tous les niveaux étatiques, des études¹¹ ont été commandées, des projets pilote lancés et de premières expériences échangées. Certains cantons (p. ex. FR et BS; des projets existent en outre à ZH et SH) et certaines villes (p. ex. Berne, Saint-Gall et Winterthour) ont élaboré des concepts dits d'encouragement précoce. Il manque cependant pour l'instant une vue d'ensemble du nombre et de la portée (financière) des nombreuses initiatives pour un encouragement précoce aux niveaux cantonal et communal. Le canton de Bâle-Ville a introduit, pour la première fois en Suisse, un groupe de jeu obligatoire pour les enfants de trois ans ayant des connaissances insuffisantes en allemand.¹² Les frais pour participation au groupe de jeu sont pris en charge par le canton (coût du projet: env. CHF 1,65 million, les frais récurrents annuels se montent à env. CHF 1,5 million). L'argument invoqué pour justifier cette ingérence dans les droits des parents est que le droit des enfants défavorisés à l'éducation prime les droits d'éducation qui reviennent aux parents. Dans le canton de Lucerne, plusieurs membres PDC du Grand Conseil ont déposé une motion dans ce sens en février 2008. Le canton de Zurich et la ville de Saint-Gall examinent actuellement, par le biais de projets non obligatoires, quel soutien peut être apporté aux enfants en bas âge non germanophones. De même, dans le cadre des travaux concernant "l'espace d'éducation Suisse du Nord-Ouest", le développement précoce en langue allemande avant la scolarisation est en discussion.

Enjeux

Accueil extrafamilial des enfants: Malgré les développements récents dans l'éducation extrafamiliale de la petite enfance, la demande en places continue de dépasser de loin l'offre. Le besoin en places supplémentaires est donc toujours aussi grand. Une étude du Fonds national sur l'accueil extrafamilial des enfants en Suisse, datant de 2005, montre que, compte tenu des différences régionales, il manque toujours environ 50'000 places de ce type.

De nos jours, la mission d'assurer l'accueil extrafamilial n'est plus considérée comme étant seulement une possibilité permettant aux parents d'exercer une activité lucrative. Les expert-e-s soulignent qu'un tel accueil précoce et élargi constitue une démarche importante pour soutenir et décharger la famille. De plus, il s'agit d'un pas important vers une intégration et une socialisation des enfants issus de famille immigrée et des enfants de milieux à faible niveau d'instruction. Les chances de formation pour ces enfants peuvent être renforcées du fait qu'ils sont encouragés dans l'acquisition des compétences de base déterminantes pour la réussite de leur scolarité. Les enfants d'immigrés profitent cependant moins des offres des structures d'accueil extrafamiliales ou parascolaires (crèches, cantine scolaire, aide pour les devoirs, etc.) que les enfants suisses.

Education de la petite enfance: La discussion sur l'accueil extrafamilial des enfants a montré qu'il ne devrait pas s'agir, dans la pratique, de simplement garder les enfants ou de combler les lacunes dans la prise en charge. L'éducation de la petite enfance fait aujourd'hui davantage débat sous l'angle de la formation. Ainsi, plusieurs études réalisées avec des enfants qui ont fréquenté l'école enfantine ont fait ressortir des niveaux de compétence très différents.¹³ En comparaison internationale, la Suisse se situe au mieux dans la bonne

¹¹ cf. p. ex. Commission fédérale pour les questions de migration (2009): Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action; Margrit Stamm (2009): Éducation de la petite enfance en Suisse – un rapport élaboré à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO; L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF (2008).

¹² Ce canton accorde déjà depuis longtemps une grande importance à la promotion linguistique: ainsi, il dispose d'une part d'un concept global en matière linguistique; d'autre part, depuis 1997, le projet "Sprach- und Kulturbrücke" (Pont linguistique et culturel) est devenu un élément incontournable de la vie quotidienne de l'école. De plus, les enseignants disposent d'un aide-mémoire pour l'enseignement à des enfants et jeunes de langue étrangère ou multilingues.

¹³ cf. Margrit Stamm (2004): Lernen und Leisten im Kopf? Eine empirische Studie zur Bildungsförderung im Vorschulalter.

moyenne en matière d'encouragement précoce.¹⁴ Elle fait partie des rares pays dans lesquels les enfants de moins de 6 ans sont encore éduqués et formés en l'absence de tout concept cohérent. La Suisse investit p. ex. seulement un quart de ce que le Danemark dépense pour l'encouragement précoce (et moins de la moitié des dépenses consenties par l'Allemagne et la Suède) Beaucoup d'efforts ont été réalisés entre temps, certes, mais sans bénéficier d'une approche globale et sans grande considération pour l'aspect formateur. L'éducation de la petite enfance a toutefois une fonction clé pour tous les processus de formation ultérieurs. Il ne s'agit toutefois pas de définir programmatiquement l'apprentissage mais plutôt de soutenir les enfants dans leur développement en leur offrant un environnement social et matériel propre à les stimuler. Dans la mesure où de nombreux enfants grandissent aujourd'hui dans un milieu très adulte ou peu convivial pour eux, les structures d'accueil extrafamilial peuvent offrir des lieux d'apprentissage idéaux. Pour ce faire, ces structures doivent assumer encore davantage à l'avenir des tâches de formation et d'éducation propres à favoriser de manière ciblée le développement émotionnel, social et cognitif de l'enfant, étant entendu que tout se passe toujours par le jeu.

La loi fédérale sur les étrangers (LEtr) oblige la Confédération, les cantons et les communes à tenir compte des besoins particuliers des enfants dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 53 al. 4). Du point de vue de la politique d'intégration des étrangers, le défi central consiste à améliorer les chances de formation des enfants issus de l'immigration. Il faut admettre le plurilinguisme des enfants issus de l'immigration comme chance et le mettre à profit.

Une bonne acquisition de la première langue parlée dans la famille avec l'enfant est une condition préliminaire essentielle du développement des compétences linguistiques et notamment aussi de l'acquisition d'une langue nationale suisse. Il faut soutenir et encourager chez tous les enfants le développement linguistique dès les premières années. L'acquisition du langage commence immédiatement après la naissance; les enfants apprennent les structures de base de la langue parlée dans leur famille pour ainsi dire "incidemment", c.-à-d. de manière inconsciente. Mais les fondements nécessaires à l'apprentissage explicite d'autres langues sont ainsi posés. Au cours de cette première phase, les parents sont en règle générale les principales personnes de référence pour leurs enfants. Il est fondamental qu'ils parlent avec leurs enfants abondamment et en variant leur langage, ceci dans la langue qu'ils maîtrisent eux-mêmes le mieux. Or beaucoup de parents ne sont pas encore conscients de l'importance de cette acquisition précoce du langage. Il faut donc activement sensibiliser les parents à l'importance de la formation linguistique et les soutenir dans leurs compétences éducatives. Pour les parents issus de famille immigrée, il peut être difficile, pour plusieurs raisons, d'apporter une aide à leurs enfants.

Non seulement les parents, mais aussi le personnel spécialisé de l'accueil extrafamilial des enfants doivent développer les compétences nécessaires et avoir les qualifications pour constater pour chaque enfant individuellement l'étape de son développement et d'encourager ce dernier de manière judicieuse. Les enfants issus de famille immigrée doivent pouvoir acquérir aussitôt que possible les connaissances de la langue nationale locale indispensables pour un début de scolarité sur un pied d'égalité avec les autres.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Utiliser les potentiels dans la commune: Les structures existantes que gèrent les communes dans le domaine de l'accueil extrafamilial, telles que les structures d'accueil de jour, les crèches, les garderies, les groupes de jeu, les associations de parents de jour, etc. constituent un large éventail à fort potentiel pour l'éducation de la petite enfance. Les responsables de ces offres communales sont sollicités de se mettre en réseau et d'établir une base commune destinée à développer localement une offre d'éducation de la

¹⁴ Les chiffres indiqués ci-après sont tirés de la documentation de la Commission suisse pour l'UNESCO, groupe de projet Education de la petite enfance en Suisse. Cf. www.fruehkindliche-bildung.ch/fileadmin/documents/aktuell/informationen_fuer_medianschaffende/2009/Management_Summary_F.pdf.

petite enfance. Il faut à cet effet que les responsables d'offres existantes d'accueil extrafamilial examinent et continuent de développer les conditions cadre de fonctionnement et les concepts pédagogiques compte tenu des exigences croissantes posées à l'éducation précoce.

Développement de concepts d'encouragement: Pour soutenir les communes, les cantons élaborent en collaboration avec les institutions de l'accueil extrafamilial – Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE), Verband Ausbildungsstätten für Spielgruppenleiterinnen und Spielgruppenleiter Schweiz (VASS), Interessengemeinschaft Spielgruppen Schweiz – des concepts d'encouragement pédagogiques pour la petite enfance. Les compétences linguistiques et interculturelles sont fixées dans les concepts comme étant des objectifs d'encouragement essentiels. En collaboration avec les acteurs concernés – les institutions d'accueil extrafamilial, les centres de consultation pour père et mère, les pédiatres, les employeurs, les services d'intégration des étrangers, etc. – les cantons développent, à partir de ces bases, des programmes cantonaux qui expliquent dans quel but et selon quels critères les crédits dégagés sont investis.

Programme d'impulsion de la Confédération: La Confédération examine si le programme d'impulsion "Aides financières pour l'accueil extrafamilial de la petite enfance" doit être adapté aux exigences posées par l'éducation de la petite enfance et s'il doit être reconduit au-delà de 2011. Il en résulte notamment une incitation à continuer le développement qualitatif des structures d'accueil extrafamilial dans le secteur de l'éducation de la petite enfance. Dans le cadre de la révision partielle de l'Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE), la Confédération envisage de fixer des normes de qualité pour la surveillance et les autorisations dans les établissements de l'accueil extrafamilial répondant aux exigences croissantes de l'éducation de la petite enfance.

Renforcement du travail avec les parents: Il importe, dans l'ensemble des concepts et programmes, de tenir spécialement compte de la participation des parents. Il faut notamment aider les parents à accroître leurs compétences et leurs ressources et les appuyer dans leurs efforts de créer pour leur enfant un environnement favorisant son développement à tous les niveaux. A cet effet, les parents doivent être motivés pour qu'ils entretiennent leur première langue dans la famille et créent une ambiance favorable à la communication. Pour garantir la participation des familles de langue étrangère et à faible niveau d'instruction à des offres d'encouragement précoce, il faut prévoir des mesures allant à leur rencontre (p. ex. programmes de visites à domicile, mesures de transmission directe d'informations, etc.). On peut travailler à cet effet avec des traductrices et traducteurs interculturels.

Formation du personnel d'encadrement: Dans la formation, la formation professionnelle et le perfectionnement du personnel d'encadrement du secteur de l'éducation précoce, il faut rendre obligatoire l'acquisition de compétences interculturelles, de compétences de promotion linguistiques pédagogiques et de connaissances sur l'acquisition d'une deuxième langue. De surcroît, il faut renforcer de manière ciblée les compétences techniques du personnel d'encadrement dans des secteurs tels que le travail des parents, la collaboration avec les spécialistes, la détection précoce, la collaboration dans une équipe à composition interculturelle, etc. Dans un esprit d'ouverture des institutions, on encouragera les immigré-e-s à choisir des professions dans l'encadrement et l'accueil des enfants afin que leur expérience et leurs compétences soient systématiquement intégrées dans la formation comme dans la vie professionnelle.

Accompagnement du personnel d'encadrement: Etant donné que de très nombreux problèmes et questions du travail interculturel surgissent dans le contexte pratique direct, il faut prévoir dans les institutions, à titre de prestations offertes en continu, des plages horaires permettant la réflexion sur le travail quotidien, l'accompagnement pratique et le conseil technique spécialisé sur le travail interculturel. Il convient à cet égard de dissiper les incertitudes des personnes d'encadrement et de proposer suffisamment d'aide dans le travail quotidien pour que surtout les enfants issus de l'immigration ne soient plus qualifiés en bloc d'enfants à problèmes.

Réseautage et collaboration L'éducation de la petite enfance comme thème requiert globalement une approche pluridisciplinaire et interdisciplinaire, tant au niveau politique que dans la pratique. A cet effet la Confédération, les cantons et les communes examinent la création de conditions cadre appropriées pour

une collaboration obligatoire entre spécialistes issus des domaines de la formation, de la santé, du social, des tutelles, de la protection des mineurs et des jeunes, de la promotion de l'intégration, etc. La coopération et le réseautage sont des processus complexes et permanents qui nécessitent des ressources, des compétences et une coordination technique. L'objectif est de gagner à la cause commune de l'éducation de la petite enfance aussi bien les services propres à l'administration que ceux qui sont externes. A cet effet, on doit développer des structures de coopération qui coordonnent les mesures aussi bien au niveau de l'administration que dans les espaces de vie. L'objectif consiste à relier et à harmoniser entre elles de manière optimale différentes offres d'aide – souvent déjà existantes – dans le parcours de vie de l'enfant.

II.2 Formation formelle

II.2.1 Ecole obligatoire (école primaire jusqu'au niveau secondaire I)¹⁵

En Suisse, le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit est garanti (art. 19 Cst.). La tâche s'impose donc à tous les niveaux d'encourager autant que faire se peut le potentiel de tous les enfants et adolescents et de leur donner les mêmes chances de formation. Le système éducatif fournit ainsi une contribution essentielle à leur intégration dans notre société. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a fixé en 1991 déjà comme principe directeur¹⁶ qu'"il importe d'intégrer tous les enfants de langue étrangère vivant en Suisse dans les écoles publiques en évitant toute discrimination. Elle souligne que l'intégration doit intervenir dans le respect du droit de l'enfant au maintien de la langue et de la culture du pays d'origine". L'école doit aller plus loin et "éduquer les élèves de tous les degrés au respect du prochain, à la tolérance à l'égard d'autres groupes – religieux, ethniques, sociaux etc. – ainsi qu'à la paix entre les nations. L'enseignement et l'éducation dispensés à l'école visent à dénoncer le racisme ouvert ou latent et à le combattre pour faciliter la rencontre de l'autre, qu'il soit seul ou en groupe".¹⁷ Si ce travail de qualification et d'intégration réussit, tout un chacun en profite tout autant que la collectivité. L'école est donc un secteur clé de la promotion de l'intégration.

Situation actuelle

En Suisse, tous les cantons offrent un enseignement préscolaire d'un ou de deux ans ("école enfantine", "Kindergarten"), voire de trois ans dans le canton du Tessin ("scuola dell'infanzia"). Selon les indications de l'Office fédéral de la statistique OFS, la majorité des élèves accomplissent la partie préscolaire et la scolarité obligatoire à l'école publique de leur commune de domicile. Ils sont 8.9% à fréquenter une école privée au niveau préscolaire, 2.7% au primaire et 4.7% au niveau secondaire I. L'âge d'entrée à l'école est actuellement fixé à six ans. La scolarité obligatoire comprend neuf années scolaires,¹⁸ l'école primaire englobant aujourd'hui dans la majorité des cantons les années scolaires 1 à 6. Au degré secondaire I (de la 7^e à la 9^e année), les élèves sont répartis dans des cours à niveaux pour toutes les matières enseignées ou pour une partie d'entre elles.

Malgré une orientation d'intégration croissante de l'offre de pédagogie spécialisée, les élèves sont de plus en plus nombreux en Suisse à suivre un enseignement dans des classes ou écoles spéciales; en comparaison internationale, la Suisse occupe à cet égard une position de tête. Concernant le placement, les pratiques varient fortement d'un canton à l'autre.¹⁹

¹⁵ Les données concernant le domaine de l'éducation reposent pour l'essentiel sur la contribution suisse à la base de données "Eurybase – The database on education systems in Europe", qui est le résultat d'une collaboration entre le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et qui date du 5 novembre 2007, cf. <http://www.cdip.ch/dyn/12961.php>.

¹⁶ Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991.

¹⁷ Déclaration de la CDIP – Explication du 24 octobre 1991 sur l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cf. http://edudoc.ch/record/25488/files/EDK-Erklärung_f.pdf.

¹⁸ Une extension de l'école obligatoire à l'enseignement préscolaire est prévue dans le cadre de la Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire (Concordat HarmoS, cf. "mesures en cours"). Dans un bon tiers des cantons, l'enseignement préscolaire est déjà obligatoire aujourd'hui. Depuis le début de l'année scolaire en cours, l'enseignement préscolaire est obligatoire dans la moitié des cantons.

¹⁹ cf. Urs Moser; Andrea Lanfranchi: L'inégalité devant la formation, dans: COFF (2008): Familles – Education – Formation, p. 10-21, ici p. 13.

L'obligation de suivre l'enseignement dispensé s'applique en principe à tous les enfants, y compris à ceux qui ne séjournent en Suisse que pour un temps limité comme, p. ex. les enfants de requérants d'asile ou de réfugiés et les enfants dont le séjour en Suisse n'est pas réglementaire. Pour les enfants ayant des besoins particuliers, l'obligation de fréquenter l'école peut être avancée ou s'étendre jusqu'à la 20^e année révolue. Il incombe aux personnes s'occupant concrètement de l'enfant ou de l'adolescent de remplir l'obligation qu'a ce dernier de fréquenter l'école (Code civil suisse CCS, art 300). En règle générale, la participation des parents/éducateurs est réglée dans les lois cantonales sur les écoles et la formation. Dans les textes législatifs cantonaux plus récents on peut constater une tendance marquée vers une implication des parents dans l'école.

Compétences

Ce sont les cantons qui, conjointement avec leurs communes, pourvoient entièrement à la réglementation et à l'exécution des dispositions relatives à l'enseignement obligatoire (niveau primaire et secondaire I) et au niveau préscolaire (art. 62, al.1, Cst.). Avec les communes, ils financent près de 90% des dépenses effectuées par les pouvoirs publics pour les tâches relatives à l'éducation. Chaque canton possède ses propres bases légales concernant le secteur de la formation. Des règles valables pour toute la Suisse existent pour d'importants secteurs du système éducatif (âge d'entrée à l'école, durée de la scolarité obligatoire), une extension de ces règles aura lieu au cours de ces prochaines années sur la base d'un nouvel accord de la CDIP (Concordat HarmoS, cf. "mesures en cours").

Dans le cadre de la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT), les cantons ont repris, en 2008, la responsabilité exclusive – organisationnelle, juridique et financière – du secteur de l'éducation spécialisée des jeunes et des adolescents ainsi que celui des subventions à la construction et à l'exploitation des foyers, ateliers en général et ateliers de jour. En 2007, la CDIP a adopté l'Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (concordat en pédagogie spécialisée).

Les tâches en matière de formation sont généralement assumées par le département cantonal ou la direction cantonale de l'instruction publique ou de l'éducation. Dans certains cantons, les tâches relevant de l'éducation préscolaire sont du ressort du département cantonal de la santé publique et des affaires sociales. Tous les cantons ont désigné des délégués pour les questions scolaires interculturelles.

La CDIP²⁰ coordonne la collaboration au niveau de toute la Suisse, plus précisément au niveau intercantonal. L'étude de thèmes spécifiques aux immigrés est une tâche permanente de la CDIP, ces thèmes présentant par ailleurs de nombreux recouvrements avec des points forts actuels de la CDIP (p. ex. HarmoS, enseignement des langues, structures d'accueil de jour, standards de formation, etc.). A cet effet, la CDIP a créé une commission permanente "Éducation et migration". De surcroît, la CDIP encourage l'échange d'informations et d'idées entre cantons en gérant un réseau de personnes de contact dans les cantons et en organisant tous les deux ans une conférence suisse (CONVEGNO) pour un public spécialisé plus large.

Les cantons peuvent transférer plusieurs compétences aux communes (en premier lieu, p. ex., la mise en place et la gestion d'établissements de formation, la mise au point de l'horaire quant au facteur temps, les régimes scolaires et de vacances, etc.). Les communes sont ainsi les organes responsables des écoles; pour les écoles du secondaire I, certaines compétences peuvent relever du canton. Dans une commune – ceci ne concerne pas les villes – c'est généralement une commission spéciale, l'autorité scolaire locale (commission scolaire, conseil scolaire, etc.) qui s'occupe de la question des écoles. La position de l'autorité scolaire locale par rapport à l'exécutif communal ainsi que la répartition des tâches et des compétences dans le secteur scolaire ne peuvent pas se formuler en termes généraux et sont déterminées par le droit cantonal.

²⁰ Dont les fondements sont le Concordat scolaire de 1970, la Convention de reconnaissance des diplômes de 1993 et les différents accords de financement et de libre circulation.

Mesures en cours

Plusieurs réformes sont en cours dans le secteur de l'enseignement, réformes qui tiennent compte de préoccupations en rapport avec l'intégration des étrangers (p. ex. une prise en compte plus systématique de la problématique spécifique aux immigré-e-s dans le développement de la qualité des systèmes de formation, des solutions plus efficaces pour le passage de l'école obligatoire au secondaire II / à la formation professionnelle). S'agissant de l'école obligatoire, le projet prévu comme mesure instaurée est le Concordat HarmoS (Convention intercantonale sur l'harmonisation de l'école obligatoire adoptée en 2007 par la CDIP). Ce texte a pour objet une scolarisation obligatoire plus précoce et plus flexible, l'introduction et l'examen régulier de normes éducatives nationales et le développement d'un encadrement extrascolaire conforme aux besoins. Ces mesures sont d'une grande importance précisément pour une intégration encore meilleure d'élèves issus de milieux à faible niveau d'instruction.

Pour la scolarisation d'enfants issus de famille immigrée, la CDIP a déjà émis des recommandations de base en 1999:²¹ c'est ainsi que les cantons ont été sollicités pour offrir dès l'âge préscolaire l'enseignement gratuit de la langue locale courante et pour soutenir les efforts entrepris pour la promotion de la langue d'origine. Il leur est recommandé à cet égard d'associer les parents au processus d'intégration de leurs enfants. Il convient de tenir compte dans une mesure appropriée de l'allophonie et des connaissances supplémentaires dans la langue et la culture du pays d'origine dans le cadre de l'évaluation des élèves, lors des décisions portant sur la promotion et la sélection.²² Il importe avant tout d'éviter que les élèves de langue étrangère soient placés dans des classes d'enseignement spécialisé ou doivent redoubler une année scolaire seulement en raison de lacunes dans la langue d'enseignement. A l'avenir, les enfants concernés doivent se voir proposer au besoin une aide extrascolaire. La CDIP recommande en outre que, dans le cadre de leur formation et lors des cours de perfectionnement, les enseignant-e-s soient préparés à la prise en charge d'enfants étrangers en classes multiculturelles, que la collaboration entre le corps enseignant étranger et autochtone soit promu et que les besoins des enfants de langue étrangère et les exigences d'une éducation interculturelle pour tous les élèves soient pris en compte lors de l'élaboration des outils didactiques, des plans d'études, etc., et dans l'organisation scolaire en général.

Dans son plan d'activité actuel, la CDIP a déclaré vouloir tenir compte des besoins des enfants de langue étrangère et de leur famille dans le cadre des réformes en cours en politique de l'éducation.²³ Ainsi, les cantons adhérant au concordat HarmoS s'engagent à soutenir du point de vue organisationnel l'enseignement de la première langue pour les enfants et les jeunes issus de famille immigrée (cf. art. 4, al. 4, Concordat HarmoS). Dans le secteur d'activités "Formation et migration", la CDIP s'est fixé 5 priorités pour les années à venir: Droit à la formation selon la Constitution fédérale; Promotion de la deuxième langue (promotion des langues locales standards); Promotion de la première langue pour les élèves issus de famille immigrée; Formation des enseignantes et enseignants aux approches interculturelles ainsi qu'implication et formation des parents issus de l'immigration.

Au cours de ces dernières années, la Confédération et les cantons ont donné de nombreux mandats et élaboré des rapports sur les défis que la grande diversité socioculturelle pose au système de formation.²⁴

Suite à la publication des résultats PISA, les activités visant à intégrer les élèves issus de famille immigrée se sont intensifiées en Suisse. Plus de la moitié des cantons ont lancé des projets visant à mettre en avant et à intégrer les élèves de langue étrangère. Il y est question principalement de mesures qui visent à augmenter la capacité des écoles à intégrer les élèves étrangers ou la qualité d'écoles multiculturelles ainsi qu'à compléter et réviser les plans d'études. Un exemple de ces initiatives serait le programme lancé par la Direction de l'instruction publique du canton de Zurich sous le titre de "Qualität in multikulturellen Schulen

²¹ Recommandations concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère du 24 octobre 1991. Cf. http://edudoc.ch/record/24317/files/EDK-Empfehlungen_d.pdf?ln=deversion=1.

²² En maints endroits, les enfants issus de famille immigrée et dont la langue première est différente de la langue locale enseignée à l'école ont la possibilité de suivre à titre facultatif un cours de langue et de culture d'origine (LCO). Cf. <http://edk.ch/dyn/19249.php>.

²³ cf. Programme de travail 2008–2014 de la CDIP du 12 juin 2008. Cf. http://www.edudoc.ch/static/web/edk/tgpro_d.

²⁴ cf. Direction de l'instruction publique du canton de Zurich (2006): Formation, intégration et diversité socioculturelle. Rapport (version rédigée du 7.12.2007 à consulter sous: http://www.bildungsdirektion.zh.ch/internet/bi/de/BR/BRB_2008.SubContainerList.SubContainer1.ContentContainerList.0011.DownloadFile.pdf).

(QUIMS) ("la qualité dans les écoles multiculturelles") destiné à encourager la réussite scolaire, l'égalité des chances et l'intégration. Avec la nouvelle loi sur les écoles primaires du canton de Zurich, le "QUIMS" est devenu partie intégrante de la législation en politique de l'éducation.²⁵ A l'avenir, toutes les écoles primaires qui connaissent une proportion d'élèves de langue étrangère et étrangers d'au moins 40% touchent des moyens supplémentaires de la Direction de l'instruction publique pour promouvoir la réussite scolaire, la langue et l'intégration par des mesures spécifiques.²⁶ En outre, le Conseil zurichois de l'instruction publique a adopté des lignes directrices sur les tâches d'intégration pour le secteur de l'éducation, qui s'appliquent à tous les niveaux scolaires et incluent aussi la promotion de l'apprentissage préscolaire.²⁷

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique du Nord-Ouest (NW EDK) a créé le réseau "Sprachförderung in mehrsprachigen Schulen" (netzwerk sims) ("Promotion linguistique dans les écoles plurilingues"), un réseau auquel 19 écoles ont adhéré jusqu'ici. Le projet, qui dure jusqu'en 2011, se concentre sur la promotion linguistique pour tous les enfants ainsi que la mise en réseau des écoles associées. Par une formation continue, une mise à l'essai et un travail de développement pratique interne à l'école, les écoles optimisent leur qualité d'enseignement.²⁸

A l'interface entre école et famille plusieurs offres "en complément à l'école" ont fait leur apparition ces dernières années. On mentionnera l'offre d'horaires continus, l'accueil pendant la pause de midi, les devoirs surveillés, etc.²⁹ Le plan d'action PISA de la CDIP³⁰ plaide notamment de manière explicite pour un champ d'action d'offres d'encadrement extrascolaire: celles-ci peuvent compenser les inconvénients de l'allophonie et des situations sociales défavorisées. Plusieurs cantons (p. ex. ZH, AG, BE) ont repris cette requête et sont en train d'introduire des structures d'accueil de jour sur tout leur territoire.³¹

Enjeux

14% des écoliers ne sont pas nés en Suisse; ils sont une même proportion à ne pas parler chez eux la langue de leur lieu de domicile. 7% d'entre eux n'ont pas passé leur scolarité complète en Suisse, cette proportion variant fortement selon les pays d'origine. Un nombre supérieur à la moyenne d'enfants issus de l'immigration sont transférés dans des classes d'introduction avec un plan d'études spécial, dispensés de commencer leur scolarité à l'âge habituel et replacés au jardin d'enfants ou obligés de redoubler la première classe primaire. Plus tard dans leur cursus scolaire, les enfants issus de l'immigration vont deux fois plus souvent dans des écoles qui leur posent moins d'exigences (exigences de base). Ils sont donc défavorisés pour passer dans la vie active. De plus, à performances égales, ces enfants sont dirigés plutôt vers une classe spéciale. Des indices montrent qu'en Suisse des injustices sociales existent lors du passage du primaire vers le secondaire, mais aussi du secondaire I à la formation professionnelle et que les enfants de familles socio-économiquement défavorisées ont tendance à se diriger vers des voies de formation de niveau inférieur à ce que leur potentiel permettrait de suivre.³²

²⁵ Selon l'art. 25 de sa nouvelle loi, le canton de Zurich, les communes scolaires et les écoles sont chargés d'entreprendre des mesures supplémentaires là où beaucoup d'enfants et de jeunes suivent l'enseignement dans une langue première autre que l'allemand et provenant de couches sociales inférieures. Ces écoles doivent, elles aussi, garantir un niveau d'enseignement élevé, une égalité des chances de formation et l'intégration de tous les élèves. Les écoles QUIMS sont soutenues par le canton aussi bien techniquement que financièrement. Selon la taille et la charge, chaque unité d'école touche du canton de Zurich une subvention située entre 30'000 et 60'000 francs. S'y ajoute une vaste offre de conseils et de cours de formation continue du canton.

²⁶ cf. http://www.volksschulamt.ch/site/index__gast-d-1756-23-1874.html.

²⁷ cf. Direction de l'instruction publique du canton de Zurich (2008): Formation et Intégration "Leitlinien des Bildungsrats" du 14 janvier 2008. Cf. http://www.volksschulamt.ch/file_uploads/bibliothek/k_214_SchuleundMigration/k_756_LeitlinienzuBildungu/4227_0_leitlinien_bildung_und_integratio_08060.pdf.

²⁸ cf. http://sims.educanet2.ch/info/.ws_gen/index.htm.

²⁹ Une vue d'ensemble se trouve dans l'ouvrage de: Lanfranchi et Schrottmann 2004, p. 17 et ss; Andrea Lanfranchi; Ria Elisa Schrottmann (2004): Kinderbetreuung ausser Haus – eine Entwicklungschance, p. 17 et ss.

³⁰ Plan d'action "Mesures consécutives à PISA 2000": décidé par l'assemblée plénière de la CDIP le 12 juin 2003. cf. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/pisa2000_aktplan_d.pdf.

³¹ cf. Markus P. Neuenschwander; Andrea Lanfranchi; Claudia Emert: Les relations école-famille, dans COFF (2008): Familles – Education – Formation, p. 68-77.

³² cf. Urs Moser; Andrea Lanfranchi: L'inégalité devant la formation, dans COFF (2008): Familles – Education – Formation, p. 10-21, ici p. 14 ss.

S'ajoute à ceci que, dans la comparaison avec d'autres pays, les élèves en Suisse ont en moyenne des compétences linguistiques seulement moyennes. Ceci ressort des études PISA de 2000 et 2003. En outre, les compétences en lecture sont, selon l'origine sociale et linguistique, très différentes. C'est ainsi que, parmi les jeunes issus de famille immigrée près de la moitié ne sait lire qu'insuffisamment à la fin de la scolarité.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes ressortissent du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour examiner dans leurs domaines de compétence comment mettre en place et développer les mesures pour promouvoir l'intégration.

Poursuite des efforts d'intégration: Les efforts menés jusqu'ici dans le domaine de la formation scolaire obligatoire seront poursuivis. Les cantons, dans le cadre de la CDIP, et les communes renforcent par ailleurs leur engagement pour la mise en place³³ de modèles scolaires d'intégration. Le but étant de remplacer le système séparatif largement pratiqué en Suisse alémanique consistant à aiguiller les enfants présentant des déficits pédagogiques liés à leur contexte socio-économique ou migratoire vers des classes séparées soit spéciales soit d'enseignement spécialisé. Il doit être donné à chaque enfant présentant des déficits pédagogiques liés à son contexte socio-économique ou migratoire la possibilité d'accéder à une école répondant au modèle intégrateur, indépendamment de sa commune scolaire ou du moment de son entrée à l'école en Suisse.

Pour atteindre cet objectif, les cantons et communes se penchent notamment sur les questions relatives à la sélection scolaire et à la réduction ciblée de la proportion de ces enfants dans les écoles spécialisées. Par ailleurs, il est nécessaire de mettre en place des mesures visant à la création d'écoles à horaire continu, la qualification du personnel pédagogique en matière de compétence interculturelle, de diagnostic, de promotion linguistique, de soutien individuel et d'évaluation des capacités et prestations ainsi que la collaboration avec les parents, etc.

Soutien de la Confédération à l'assurance qualité et à la diffusion: La Confédération (OFFT) aide les cantons à garantir l'accès au conseil et veillent à sa qualité au sein du système éducatif suisse. Concernant la formation professionnelle, il convient éventuellement de créer des bases légales permettant de garantir la qualité de la formation des personnes d'encadrement dans les structures d'accueil extrafamilial ou parascolaire.

Promotion des compétences linguistiques: La Confédération, les cantons et les communes examinent la possibilité d'introduire à tous les niveaux scolaires et de formation une offre de promotion des compétences linguistiques ciblée par rapport aux besoins et impliquant les parents. L'acquisition de la langue de l'école est principalement du ressort des cantons. Quant à la langue première des enfants issus de famille immigrée, la Confédération est appelée à apporter son soutien à titre subsidiaire conformément à la loi sur les langues tandis que la promotion est assumée au premier chef par les communautés d'immigrés/organismes responsables LCO.

Dans l'idéal, la Confédération, les cantons et les communes garantissent que chaque enfant dont la langue étrangère parlée à la maison est la première langue puisse bénéficier, parallèlement à l'acquisition de la langue locale, d'un soutien pour atteindre un niveau de langue adéquat dans la première langue et le consolider. Parallèlement aux structures de soutien en faveur de l'acquisition tant de la première langue que de la langue locale, les cantons peuvent édicter dans les règlements des examens des degrés scolaires obliga-

³³ A ne pas confondre avec l'expression consacrée "intégratif" qui désigne généralement des modèles du niveau secondaire I intégrant école générale et école secondaire. Ce n'est pas ce qui est entendu ici mais bien plutôt le projet visant à ne pas scolariser les enfants présentant des déficits pédagogiques liés à leur contexte socio-économique ou migratoire dans des classes spéciales ou des classes à effectif réduit mais de les intégrer dans l'enseignement ordinaire (comme le prévoit l'art. 17 de la révision partielle de la loi sur l'école obligatoire du canton de Berne).

toires des prescriptions permettant de tenir compte des connaissances des langues étrangères et autre savoir dans les évaluations et les bulletins scolaires. De cette manière, les élèves pourront, au terme d'une phase de transition adéquate, compenser les déficits langagiers liés au contexte migratoire par l'attestation de leurs connaissances d'autres langues. Ces règlements exceptionnels doivent notamment empêcher qu'il y ait structurellement échec en passant au degré supérieur (examens d'admission au gymnase, périodes d'essai) par le seul fait des déficits langagiers.

Formation interculturelle: Il convient d'examiner si et comment il convient d'intégrer dans le curriculum scolaire la culture politique, les droits fondamentaux et les droits humains, la prévention de la violence et des conflits ainsi que la migration et la coexistence culturelle. De plus, il est impératif de clarifier quelles mesures d'accompagnement pédagogique seraient nécessaires.

Collaboration avec les parents: Dans l'idéal, les parents sont associés à la concrétisation des possibilités de formation de leurs enfants dès la fin de la phase d'encouragement précoce, qu'il s'agisse de l'école obligatoire, de la formation professionnelle ou générale. Confédération et cantons soutiennent les communes à cet égard selon leurs possibilités et en fonction des besoins. A cet effet, les parents doivent être instruits sur le système de formation et sur la place qui lui revient en Suisse. Les parents sont tenus d'encourager leurs enfants à développer leurs aptitudes personnelles. L'enfant peut choisir librement et indépendamment de son sexe quelle formation il entend suivre. L'encouragement optimal des enfants passe par un partenariat constructif entre parents et institutions éducatives et de formation. Au besoin, on envisagera de recourir à des traductrices et traducteurs interculturels pour le contact avec les parents de langue étrangère.

Dans ce but, il convient de prévoir des offres d'information, de conseil et de formation. Les organisations d'immigrés renforcent leur engagement en tant que partenaires de dialogue, de passeurs et de parrains pour aider à franchir les barrières mises dans les familles concernant la formation. Cette information devrait être communiquée le plus tôt possible mais au plus tard au moment de la naissance d'un enfant (aux parents suisses et étrangers) ou lorsqu'un regroupement familial est envisagé (parents étrangers). Lors des séances d'information et de conseil, le recours à la traduction s'impose.

II.2.2 Formation postobligatoire (Secondaire II)

a) Formation professionnelle

La Suisse entend instaurer un système de formation professionnelle "qui permette aux individus de s'épanouir sur les plans professionnel et personnel et de s'intégrer dans la société, en particulier dans le monde du travail, tout en les rendant aptes et disposés à faire preuve de flexibilité professionnelle et à rester dans le monde du travail".³⁴ La loi sur la formation professionnelle (LFPr) encourage et développe l'équilibre des chances en matière de formation sur les plans social et régional, car il ressort clairement que lorsque certaines parties de la population n'ont aucun accès à certaines filières de formation, ou de manière limitée, il y a gaspillage de potentiels. Quiconque ne suit pas une bonne formation pendant ses jeunes années voit ses chances entravées pendant toute sa vie.

Un rôle majeur est joué en Suisse par la formation professionnelle dite duale, un système par lequel la formation en entreprise pendant 3-4 jours de la semaine est couplée avec une formation d'un ou de deux jours dans une école professionnelle. La forte orientation vers la pratique de la profession conduit à une capacité d'insertion dans le marché du travail relativement élevée, ce qui, à son tour, maintient les chiffres du chômage à un niveau comparativement bas. Environ 75% des personnes âgées aujourd'hui de 30 à 39 ans en Suisse ont accompli une formation professionnelle (étrangers: 50%).

En Suisse, la formation professionnelle est volontaire.³⁵ L'entrée à cette formation de base n'est possible qu'à l'âge de 15 ans révolus au plus tôt, à l'issue de la scolarité obligatoire. Les exigences générales pour

³⁴ Art. 3 lettre a LFPr.

³⁵ Toutefois, pour les personnes qui entendent suivre une formation professionnelle de base, la fréquentation d'une école professionnelle

tout métier figurent dans l'ordonnance sur la formation initiale concernant la profession en question. L'entreprise formatrice décide généralement d'offrir une place d'apprentissage sur la base des prestations du ou de la candidat-e à l'école secondaire I, de son dossier de candidature et des résultats d'un entretien de présentation. Certaines d'entre elles exigent en outre des candidat-e-s qu'ils ou elles passent un test d'aptitude, qui est une épreuve organisée de manière standardisée par certaines branches professionnelles. La pratique du stage d'information est courante. Elle offre aux jeunes un aperçu de la vie professionnelle et permet à l'entreprise formatrice d'avoir une première impression de l'aptitude du jeune pour cette profession.

En plus de l'apprentissage en entreprise, des formations initiales avec une offre scolaire à plein temps (p. ex. écoles de commerce, écoles de métiers) ainsi que des formations orientées sur la pratique avec profil de qualification propre au métier sont possibles pour les élèves plus faibles (formation professionnelle initiale de deux ans, avec attestation professionnelle). En Suisse romande et en Suisse italienne, la part d'offres scolaires à plein temps est supérieure à celle de la Suisse alémanique.

Pour les jeunes qui, à l'issue du secondaire I, n'entament pas directement une formation professionnelle initiale ou des études dans une école de niveau secondaire II, des offres de passerelles existent comme solutions transitoires.³⁶ Elles durent généralement un an, sont facultatives et servent à combler des déficits scolaires, linguistiques ou autres, à aider dans l'orientation ou à prendre une décision pour la filière post-obligatoire; elles servent aussi comme solution transitoire en cas de déséquilibre entre l'offre et la demande. Les offres varient en fonction des cantons.

Situation actuelle

Compétences

La Confédération légifère pour tout le secteur de la formation professionnelle (art. 63 Cst.). C'est le Département fédéral de l'économie qui en est responsable par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT). La Confédération verse des montants forfaitaires aux cantons et met des moyens financiers à disposition pour les prestations spéciales dans l'intérêt public, dont, entre autres, des mesures destinées à intégrer dans la formation professionnelle les jeunes éprouvant des difficultés scolaires, sociales ou linguistiques (art. 55 LFPr).

Conformément à la loi sur la formation professionnelle (LFPr), la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (ORTRA) qui veillent à assurer autant que possible une offre suffisante dans le secteur de la formation professionnelle.

Un rôle central est joué dans ce secteur par les ORTRA qui définissent les contenus des formations et les qualifications professionnelles et proposent des places de formation.

Les cantons assumant la part principale des tâches d'exécution de l'Etat, ils ont, à cet effet, édicté leurs propres lois d'introduction ou d'exécution.³⁷ Sont généralement compétents les départements/directions de l'instruction publique/de l'éducation ou, dans certains cantons, de l'économie publique. C'est d'eux que relèvent la surveillance des conditions d'apprentissage, les tâches d'organisation pour les procédures de qualification, la formation scolaire et les consultations/orientations professionnelles, des études et de car-

le spécialisée est obligatoire (art. 21, al. 3, LFPr).

³⁶ Dans certains cantons les offres de passerelles sont encore comptées dans le niveau secondaire I, mais en majorité dans le secondaire II.

³⁷ Pour éviter que chaque canton n'édicte ses propres bases juridiques, l'Assemblée plénière de la CDIP a approuvé des directives sur la législation cantonale, qui constituent une base commune de la coordination intercantonale dans la mise en œuvre de la LFPr. Pour les cas où une collaboration intercantonale s'impose, p. ex. pour le financement de la formation initiale, les cantons peuvent conclure des accords intercantonaux.

rière. Chaque canton gère les postes concernés, que tous les élèves du niveau secondaire I peuvent consulter gratuitement. Enfin, les cantons prennent les mesures qui préparent à la formation professionnelle initiale les personnes présentant des déficits individuels de formation à la fin de leur scolarité obligatoire (art. 12 LFPr).

Au niveau intercantonal, c'est la CDIP qui est compétente pour la formation professionnelle. A cet effet, en créant la Conférence suisse des offices de formation professionnelle (CSFP), elle a mis en place son propre organisme spécialisé qui garantit l'échange d'informations et d'expériences entre offices cantonaux, propose des services pour l'exécution de la législation fédérale et émet des recommandations à l'intention des cantons. Les offices cantonaux de la formation professionnelle connaissent les besoins de leur région et maintiennent le contact avec les entreprises de la place pour évaluer l'évolution de l'offre en places d'apprentissage et pour prendre les mesures en temps utile.

En outre, le Centre suisse de services Formation professionnelle, orientation professionnelle, universitaire et de carrière (CSFO) fournit des prestations couvrant l'information (édition, portails en ligne, etc.), les procédures de qualification et la formation continue.³⁸ Cette institution de la CDIP élabore également des outils d'information et de formation dans le domaine de la migration.

Les cantons délèguent une partie de leurs tâches d'exécution à des communes ou à d'autres collectivités. Ainsi, ce sont parfois des particuliers ou des communes qui chapeautent les organes responsables d'écoles professionnelles.

Mesures en cours

Les parents, l'Etat et l'économie répondent de ce que chaque enfant acquière une formation correspondant à ses capacités jusqu'à la fin du niveau secondaire II. C'est pourquoi tous les partenaires – CDIP, OFFT et les organisations du monde du travail, se sont fixé un objectif pour 2015: au moins 95% des jeunes auront achevé une formation au niveau du secondaire II (formation professionnelle initiale ou école/collège/lycée).³⁹ Les expériences dans la pratique, attestées par des études, ont montré que la transition entre la scolarité obligatoire et le degré secondaire II était problématique pour de nombreux jeunes. C'est pourquoi, en mars 2006, la CDIP a lancé, en partenariat avec la Confédération et les organisations du monde du travail, un projet consistant à analyser les problèmes et à proposer des mesures de nature à optimiser cette transition particulièrement importante pour tous les jeunes.⁴⁰ Le 27 octobre 2006, les 26 directrices et directeurs de l'Instruction publique, en collaboration avec les associations faitières des employeurs et des travailleurs et la Confédération, se sont mis d'accord sur les lignes directrices suivantes: il est prévu que dès la 8^e, et surtout dès la 9^e année, des mesures soient prises de manière ciblée pour mieux préparer les élèves à la transition vers le secondaire II et pour mieux prendre en compte les besoins des entreprises formatrices (p. ex. amélioration des processus de choix d'une profession par des états des lieux précoces, meilleure harmonisation entre les exigences du niveau secondaire I et celles du secondaire II, identification rapide de groupes à problèmes et soutien, préparation du corps enseignant dans les secteurs relevant de la transition).

Dans ce cadre, la Confédération (OFFT) aide les cantons à mettre en place une procédure structurée (Case management+) pour garantir des mesures adéquates en faveur des jeunes dont l'accès au monde professionnel est fortement compromis. Grâce à une coordination systématique et techniquement étayée des différentes offres ou des acteurs (parents, autorités en charge des écoles, de la formation professionnelle, du marché du travail, des affaires sociales, de l'AI, de l'orientation professionnelle), cette procédure doit

³⁸ cf. www.csfo.ch.

³⁹ cf. Lignes directrices pour l'optimisation de la transition scolarité obligatoire – degré secondaire II du 27 octobre 2006. Voir sous: <http://www.nahtstelle-transition.ch/de/leitlinien>.

⁴⁰ cf. www.nahtstelle-transition.ch.

permettre d'identifier très tôt des jeunes requérant de l'aide qui bénéficieront ainsi d'offres de soutien adaptées à leurs besoins.

Beaucoup de cantons offrent des séminaires de motivation. Ceux-ci sont conçus spécialement pour les jeunes qui sont sans emploi depuis la fin de l'école obligatoire ou l'obtention de leur maturité ou qui ont interrompu leur apprentissage, le gymnase ou une autre école de poursuite de leurs études. Y sont également accueillis des femmes et des hommes qui se sont décidé après plusieurs années de suivre une formation. Ce semestre de motivation dure environ 6 mois et se compose généralement d'une partie d'activité et d'une partie de formation. Il doit offrir au jeune une structure fixe et lui permettre de choisir une voie de formation.

Mais en plus de ces projets, des associations économiques ou d'autres protagonistes de l'économie ont pris des initiatives, comme par exemple celle du conseiller national Ineichen qui, avec son projet Speranza, opère conjointement avec des organisations partenaires à travers tout le pays et avec les cantons. Sans oublier les nombreuses initiatives locales dans le domaine du mentorat.

Enjeux

Les jeunes étrangers quittent en moyenne plus tôt le système de formation que leurs camarades suisses et sont donc moins bien qualifiés. En Suisse, environ 30% de la population résidente étrangère de 25 à 64 ans ne dispose pas d'une formation postobligatoire, alors que ce taux est de 10% chez les Suisses.⁴¹ Si l'on considère les personnes de 18 à 24 ans, la proportion est de 20% pour l'année 2008 (pour 5% chez les Suisses).⁴²

Dans le processus de formation professionnelle, quatre phases critiques se profilent: il faut d'abord tenir compte des exclusions de l'école dans le cadre de l'école obligatoire. Même si, selon une étude de Mettauert et Szsaday (2005), elles correspondent à seulement 0,5% par an de tous les élèves du degré supérieur dans le canton de Zurich, les perspectives professionnelles sont plutôt sombres pour ces quelque 100 à 200 jeunes. Un deuxième groupe concerne les élèves quittant l'école après l'école primaire qui ne trouvent pas de solution pour poursuivre leur scolarité. Près de la moitié de ces jeunes sont d'origine étrangère, ayant souvent fréquenté des établissements dont les exigences sont moins élevées (Secondaire I). A qualifications formelles égales, les chances des jeunes étrangers de la première génération de trouver une place d'apprentissage sont de 25% plus faibles que celles d'un enfant dont les parents sont suisses, les jeunes femmes issues de familles immigrées étant tout spécialement désavantagées. Même si une formation est entamée au niveau secondaire II, il n'est pas encore dit qu'elle se soldera par une réussite pour l'apprenti. Les professions dont les exigences sont assez faibles (p. ex. la restauration, l'économie domestique) et où les jeunes issus de famille immigrée sont surreprésentés, connaissent un nombre de dissolutions de contrats bien plus élevé que les professions exigeant un niveau moyen ou élevé. Il faut, enfin, signaler une quatrième phase critique, la fin de l'apprentissage. Environ 10% des jeunes examinés par volée échouent à l'examen de fin d'apprentissage.

Donc, au total, la participation aux offres de formation professionnelle par rapport aux groupes sociaux et linguistiques, est très inégale: les jeunes issus de famille immigrée, surreprésentés dans les couches sociales inférieures, éprouvent de plus grandes difficultés à trouver une place d'apprentissage et présentent des caractéristiques communes quant au domaine professionnel choisi. Mais ceci n'est pas dû uniquement à des conditions défavorables telles qu'on les considère en bloc. Ainsi on constate (souvent involontairement) des effets de discrimination dans le jugement des élèves, dans les décisions de sélection et dans l'attribu-

⁴¹ cf. Office fédéral de la statistique OFS (2009): Evolution future du niveau de formation de la population de la Suisse Etude des déterminants, modélisation et scénarios, p. 16. Cf. <http://educoc.ch/record/31894>.

⁴² cf. OFS (2009): Evolution future du niveau de formation de la population de la Suisse Etude des déterminants, modélisation et scénarios, p. 9. Cf. <http://educoc.ch/record/31894>.

tion des places d'apprentissage (cf. à ce sujet les études de Fibbi notamment, 2003, Häberlin 2004, Krönig 2000, Lanfranchi 2005). Les nouveaux arrivants sont souvent désavantagés lors de procédures de recrutement indirectement discriminatoires et de certains tests d'aptitude. De même, des préjugés du côté des entreprises formatrices conduisent à ce que des jeunes étrangers n'obtiennent pas la place d'apprentissage convoitée. En outre, les connaissances de la langue (nationale) jouent un rôle important dans l'octroi du poste. Enfin, il est fréquent que les jeunes eux-mêmes aient des idées irréalistes en ce qui concerne le choix d'une profession. "Le processus de choix d'une profession est pour tous les jeunes, indépendamment de leur nationalité, une phase décisive sur la voie de la vie professionnelle. Les parents y jouent un rôle essentiel. Souvent, toutefois, il arrive que les parents d'origine étrangère ne peuvent pas soutenir leurs enfants de manière adéquate dans ce cadre, car ils ne connaissent pas ou que trop peu le système de formation professionnelle et le marché du travail suisses. Il est aussi possible qu'ils n'ont pas conscience de l'importance d'une formation postobligatoire en Suisse. Mais les institutions d'orientation professionnelle ne sont souvent pas en mesure de répondre de manière adéquate aux besoins des jeunes étrangers et de leurs parents. C'est le cas, par exemple, lorsque des informations ne sont disponibles que dans la langue locale ou lorsque les consultants ne sont pas familiarisés avec les problèmes spécifiques que doivent affronter les jeunes immigrés".⁴³

b) Ecoles de formation générale

Outre la formation professionnelle, le degré secondaire II permet également d'obtenir des diplômes dans des écoles dites de secondaire supérieur, des écoles de commerce ou des écoles supérieures de commerce, des écoles de culture générale et des gymnases. La filière directe pour une formation subséquente dans une haute école universitaire peut aussi passer, à part la maturité gymnasiale, par une école de culture générale (anciennement: école de degré diplôme EDD). "Il y a peu encore, les écoles de degré diplôme étaient principalement fréquentées par des élèves se destinant à une profession pédagogique, paramédicale ou sociale du secteur tertiaire non universitaire", parce que l'âge d'accès à ces formations était fixé à 18 ans. Entre-temps, il est possible de se former aux professions de la santé et du travail social dès l'âge de 16 ans soit en suivant une haute école spécialisée soit par le biais d'un apprentissage dès l'âge de 16 ans.⁴⁴ Les deux formations générales de degré diplôme ont subi des refontes profondes depuis le milieu des années 90. Avec pour objectif d'ouvrir le système éducatif suisse à des filières de formation plus individuelles et d'assurer un accès plus perméable au degré tertiaire.

Situation actuelle

Compétences

Les gymnases sont soutenus par les cantons. La base légale est l'ordonnance du Conseil fédéral et le règlement de la CDIP sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM) de 1995. Une réforme d'envergure a remplacé les types de maturité antérieurs par un système composé de disciplines fondamentales, d'options spécifiques et d'options complémentaires. Depuis 1994, les plans d'étude cantonaux sont définis par un plan cadre de la CDIP. La pratique d'admission (avec ou sans examen obligatoire) ainsi que la durée de la scolarité varient encore d'un canton à l'autre.

Le taux de maturités gymnasiales⁴⁵ a pratiquement doublé depuis les années 80 en passant de 11% à 19% (2004).⁴⁶ Cette progression du simple au double résulte pour l'essentiel des ambitions de formation et de la progression très importante de la proportion des femmes. La proportion de femmes dans les gymnases est

⁴³ Fédération suisse pour la formation continue FSEA; Commission fédérale des étrangers CFE (2003): Que faire après l'école? Un apprentissage ou une formation en école? Ce que les adolescents étrangers et leurs parents doivent savoir.

⁴⁴ cf. Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE (2007): L'éducation en Suisse, Rapport 2006, p. 107.

⁴⁵ Nombre de détenteurs d'une maturité gymnasiale par rapport au nombre total de jeunes de 19 ans dans la population résidente.

⁴⁶ cf. Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 92 et suiv.

notamment due au fait que la formation dans les métiers pédagogiques relève du degré tertiaire depuis la création des hautes écoles pédagogiques.

Les écoles de culture générale sont historiquement axées sur les filières de la santé et du travail social. Elles sont régies par le règlement concernant la reconnaissance des certificats délivrés par les écoles de culture générale adopté en 2003 par la CDIP. Depuis que la Confédération a repris la responsabilité des formations professionnelles SSA (santé, social et art), celles-ci sont désormais intégrées dans la Loi sur la formation professionnelle. Actuellement, on recense trois fois plus de femmes que d'hommes dans les écoles de culture générale.⁴⁷ La réorientation des écoles de culture générale, souhaitée par les décideurs, devrait équilibrer les proportions d'hommes et de femmes au cours des prochaines années et leur permettre de se débarrasser de leur image d'"école de jeunes filles".

Les statistiques concernant la proportion d'étrangers parmi les gymnasiens montrent que les naturalisés de la 1ère génération sont souvent aussi nombreux à fréquenter le gymnase que les Suisses et Suissesses. Quant aux naturalisés de la 2ème génération, ils sont plus nombreux à suivre la filière gymnasiale que leurs camarades suisses.⁴⁸ Ceci est notamment à mettre au compte du haut niveau de formation de leurs parents. Les études montrent que ce sont principalement les jeunes non naturalisés issus de l'immigration qui sont sous-représentés au gymnase.⁴⁹

Comparé à l'ensemble des élèves du niveau secondaire II, les jeunes issus de l'immigration sont par contre légèrement surreprésentés dans les écoles de culture générale par rapport à leurs camarades suisses. Les statistiques révèlent que, tant pour le gymnase que pour les écoles de culture générale, l'accès des personnes issues de milieux défavorisés aux formations supérieures reste semé d'embûches.⁵⁰ Ce sont surtout les enfants privilégiés qui fréquentent le gymnase.⁵¹

Mesures en cours

La base de données de la CDIP ne recense qu'un nombre restreint d'offres de soutien en faveur des institutions de formation générale du niveau secondaire II. Par ailleurs, la liste de ces mesures cantonales ne comporte que des projets pour le soutien à l'intégration des handicapés et des surdoués ou le soutien aux sportifs d'élite.⁵² La situation est la même dans les catégories avec les critères de recherche "Transition scolarité obligatoire – degré secondaire II" et "Enseignement des langues".

Enjeux

Dans un proche avenir, il convient de savoir quels sont les facteurs qui barrent aux jeunes issus de famille immigrée l'accès aux écoles secondaires supérieures. Il faut notamment examiner des mesures à même de faciliter l'accès au gymnase des élèves issus de familles immigrées. Les mesures en question devraient porter sur la promotion linguistique mais aussi viser à adapter les règlements d'examen et d'admission. Il convient d'empêcher, pour la phase de transition (examen d'admission et période d'essai), que les immigré-e-s ne réussissent pas le passage au niveau supérieur uniquement en raison des déficits langagiers dont ils souffrent au départ dans la langue locale.

⁴⁷ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 109.

⁴⁸ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 102.

⁴⁹ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 103.

⁵⁰ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 109.

⁵¹ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 103.

⁵² cf. <http://www.edk.ch/dyn/18009.php?filter=b6>.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes ressortissent du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour examiner dans leurs domaines de compétence comment mettre en place et développer les mesures pour promouvoir l'intégration.

Augmentation des diplômes de niveau secondaire II: Au niveau secondaire II (dans les domaines de la formation générale et professionnelle), il serait souhaitable que la proportion de jeunes titulaires d'un diplôme du niveau secondaire II augmente à 95% au moins par volée. Les cantons examinent si cet objectif peut être atteint dans le cadre de la CDIP. Si tel n'était pas le cas, la Confédération, les cantons et les communes étudieraient l'instauration de nouvelles mesures en concertation avec les organisations du monde du travail. Une option serait par exemple de prolonger l'obligation de fréquenter l'école ou d'introduire l'école obligatoire au niveau secondaire II.

Il serait utile qu'une analyse des mécanismes de sélection discriminatoire soit entreprise par la Confédération, les cantons et les communes. S'il devait s'avérer que des jeunes sont nettement moins représentés parmi les diplômés du niveau secondaire II en raison de leur milieu socioéconomique ou migratoire ou en raison de leur sexe, il convient d'instaurer également à ce niveau des mesures pour la formation du personnel pédagogique qui portent sur la compétence interculturelle et la promotion linguistique, la promotion individuelle et l'évaluation des aptitudes et résultats ainsi que la collaboration avec les parents, etc.

Outre les passerelles et les semestres de motivation, les mesures devraient également prévoir une "année d'intégration" pour les jeunes qui n'étaient pas déjà établis en Suisse avant la puberté. L'année d'intégration aurait principalement pour vocation de transmettre des instruments leur permettant de mettre à profit leur interculturelité et d'en faire un atout. Pour les jeunes qui doivent réussir le passage de l'école obligatoire à l'école professionnelle et qui cherchent une place d'apprentissage, on pourrait envisager une autre mesure pendant la dernière année scolaire, par exemple sous forme de séminaires d'appoint.

Poursuite des efforts dans le domaine de la formation professionnelle: Dans le domaine de la formation professionnelle, il semble pertinent de poursuivre les efforts accomplis jusqu'ici par la Confédération, les cantons et les communes et de mieux les accorder encore les uns aux autres. Partant des mesures existantes du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO M8 émises dans le cadre du paquet de mesures de la Confédération (2007), les offices cantonaux du travail veillent à mieux mettre en réseau les semestres de motivation et les passerelles cantonales afin d'éviter des doublons. Aux fins de retirer de l'expérience à long terme dans le domaine du personnel malgré les fluctuations conjoncturelles, les cantons améliorent la collaboration intercantonale dans ce domaine.

Amélioration des chances de trouver une place d'apprentissage: Les organisations du monde du travail devraient s'engager pour que les jeunes ne soient pas discriminés ou désavantagés quand ils cherchent une place d'apprentissage. A cet effet, ils mettent en place des séances de formation continue et des offres de conseil pour la sensibilisation des responsables du personnel. Par ailleurs, les stratégies de recrutement des entreprises tiennent encore trop peu compte des ressources dont sont dotés les jeunes de familles immigrées. Les exigences des entreprises changent avec l'accroissement de la diversité de la population et l'internationalisation des marchés; engager plus de personnel bénéficiant d'une compétence interculturelle et parlant plusieurs langues ouvre donc également des chances.

Les règlements d'examen pour les écoles de maturité prévoient des dérogations pour la durée de la phase de transition afin d'empêcher qu'il y ait structurellement échec en passant au degré supérieur (examens d'admission, périodes d'essai) par le seul fait des déficits langagiers.

Promotion des compétences linguistiques: Concernant les écoles professionnelles qui présentent une proportion élevée de jeunes issus de l'immigration, les cantons étudient la possibilité de mettre sur pied des programmes d'impulsion pour la promotion linguistique. Il sera mis à disposition de ces écoles des ressources spécifiques de soutien pour le quotidien scolaire (renforcement des effectifs du personnel enseignant, travail social en milieu scolaire, engagement de médiateurs interculturels et de mentors volontaires).

pour aider à combler les lacunes, etc.). Si des programmes cantonaux sont mis sur pied, il convient d'y associer tous les acteurs concernés. La promotion linguistique doit être pratiquée systématiquement et dans toutes les branches, ce qui présuppose, dans l'idéal, que les maîtres puissent se qualifier en suivant une formation de base et des cours de formation continue.

Parallèlement aux structures de soutien en faveur de l'acquisition tant de la première langue que de la langue locale, la Confédération et les cantons (selon leur compétence) examinent la possibilité d'édicter dans les règlements des examens des degrés scolaires obligatoires des prescriptions permettant de tenir compte des connaissances des langues étrangères et autre savoir dans les évaluations et les bulletins scolaires. De cette manière, les élèves pourront, au terme d'une phase de transition adéquate, compenser les déficits langagiers liés au contexte migratoire par l'attestation de leurs connaissances d'autres langues. Ces règlements exceptionnels doivent notamment empêcher qu'il y ait structurellement échec en passant au degré supérieur (examens d'admission, périodes d'essai, formation de base) par le seul fait des déficits langagiers. Par ailleurs, il pourrait être envisagé d'instaurer des "Joined degrees" (certificats de maturité bilingue) au niveau du degré supérieur.

Formation interculturelle: La Confédération et les cantons inscrivent dans les plans d'études à tous les échelons de la formation (selon leur compétence) la formation politique, les droits fondamentaux et les droits de l'homme, la prévention de la violence et des conflits ainsi que la migration et la coexistence culturelle et prévoient les mesures d'accompagnement pédagogique qui en découlent. En vue de l'acquisition de compétences interculturelles par les acteurs des structures ordinaires, il importe que la formation interculturelle fasse partie intégrante des plans d'études également dans la formation professionnelle (dans les filières santé, travail social, formation, éducation et administration).

Collaboration avec les parents: La Confédération et les cantons soutiennent les communes dans leurs efforts pour associer plus fortement les parents à la concrétisation des possibilités de formation de leurs enfants au terme de l'école obligatoire, aussi concernant la formation professionnelle et générale.

Intensification de l'information aux familles: Dans ce but, il convient de prévoir des offres d'information, de conseil et de formation. Les organisations d'immigrés renforcent leur engagement en tant que partenaires de dialogue, de passeurs et de parrains pour aider à franchir les barrières mises dans les familles concernant la formation. Cette information devrait être communiquée le plus tôt possible mais au plus tard au moment de la naissance d'un enfant (aux parents suisses et étrangers) ou lorsqu'un regroupement familial est envisagé (parents étrangers). Lors des séances d'information et de conseil, le recours à la traduction s'impose.

II.2.3 Degré tertiaire

Outre la formation dispensée par les hautes écoles, le degré tertiaire comprend également la formation professionnelle supérieure. Celle-ci regroupe pour sa part les examens professionnels et les examens professionnels supérieurs ainsi que les écoles supérieures. Outre les hautes écoles universitaires (universités et écoles polytechniques fédérales), la catégorie des hautes écoles inclut également les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles pédagogiques ainsi que les conservatoires de musique et les hautes écoles des arts appliqués.

36% des étudiants dans les hautes écoles suisses sont issus d'une famille où au moins un des parents est diplômé d'une haute école.⁵³ Ce taux se situant à 25% chez les étudiants des hautes écoles spécialisées, il est donc nettement plus bas que chez leurs collègues à l'université pour lesquels il s'élève à 40%. Cela signifie que 75% des étudiants des hautes écoles spécialisées ont une formation supérieure à celle de leurs parents pour une proportion de 60% chez les étudiants universitaires. Une différence qui montre que les études supérieures sont plus attrayantes et plus accessibles à de plus larges couches de la population en passant par la maturité professionnelle et les filières professionnelles. Le pourcentage élevé d'étudiants fréquentant les universités et les hautes écoles dont aucun parent n'a de formation académique fait nette-

⁵³ Ces données de l'OFS se basent sur l'année d'étude 2005. Pour l'indicateur "Origine sociale des étudiants". cf. <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/15/06/key/ind12.indicator.12107.1201.html>.

ment ressortir que l'importance de détenir une formation supérieure a cru fortement au cours des dernières décennies. Au cours des 30 dernières années, le nombre de personnes accomplissant des études dans une haute école a doublé.

Situation actuelle

Compétences

Comme l'ensemble du secteur scolaire, les hautes écoles sont principalement du ressort des cantons: à l'exception des deux écoles polytechniques fédérales (EPFZ et EPFL), les hautes écoles sont soutenues et financées par les cantons. Concernant les hautes écoles cantonales, les compétences de la Confédération se limitent aux domaines suivants: réglementation des hautes écoles spécialisées, co-financement et coordination, affaires internationales. Elle assure également le soutien à la recherche. Les organes à disposition sont notamment la Conférence universitaire suisse CUS, au sein de laquelle siègent la Confédération et les cantons, et le Conseil des hautes écoles spécialisées suisses CHESS en tant qu'organe de coordination des cantons partenaires.

Dans le domaine de la formation des enseignants, la CDIP est chargée de réglementer les diplômes d'enseignement et leur reconnaissance sur le plan suisse. Elle garantit ainsi l'exercice de la profession dans toute la Suisse à tous les enseignants formés dans les hautes écoles du pays. La Confédération reconnaît tous les autres diplômes conférant une qualification professionnelle tant dans le domaine des hautes écoles que dans celui de la formation professionnelle.

Mesures en cours

L'OFS retient l'origine sociale des étudiants comme indicateur qui permet d'évaluer l'égalité des chances dans l'accès à une haute école.⁵⁴ La collecte a été étendue aux données socio-économiques dans le sillage de la Réforme de Bologne, qui se proposait notamment d'augmenter la mobilité des étudiants. Dans le cadre du projet "Eurostudent", coordonné à l'échelle européenne,⁵⁵ des données sur la situation sociale et économique des étudiants sont mises à disposition et traitées pour permettre une comparaison au niveau européen. En comparaison européenne, la part des étudiants issus de famille sans diplôme académique est relativement élevée en Suisse.⁵⁶

Dans les statistiques de l'OFS, la participation de la population résidente étrangère au système éducatif des hautes écoles n'est pas recensée systématiquement. La récente étude intitulée "Choix des domaines d'études et des hautes écoles" interroge certes explicitement des étrangers scolarisés à l'étranger et les indiquent comme catégorie mais ne porte pas sur les immigrés ayant un diplôme suisse.⁵⁷ Le Rapport sur l'éducation en Suisse 2006, qui place le principe de l'égalité des chances au centre de son analyse, conclut à l'absence de barrières à l'accès à une formation tertiaire, tout au moins pour les étrangères et étrangers de la deuxième génération. Néanmoins, les étrangers ayant accompli leur formation préalable en Suisse sont nettement sous-représentés dans les hautes écoles universitaires (5.1% des effectifs pour une part de la population résidente étrangère de l'ordre de 20%).⁵⁸ Alors qu'attirer des étudiants étrangers dans les hautes écoles suisses est retenu comme critère de qualité et comme indicateur de l'attrait qu'elles exercent, les études consacrées au système des hautes écoles ont fait peu de cas jusqu'ici des questions de participation de la population étrangère à ce système.

Enjeux

L'analyse systématique de l'influence du milieu socioéconomique des étudiants a pris de l'importance au cours des dernières années et s'est donc développée en conséquence. Rares sont cependant les études

⁵⁴ cf. Office fédéral de la statistique (2005): Situation sociale des étudiants en Suisse 2005. Premiers résultats de l'enquête menée auprès des étudiant-e-s des hautes écoles suisses.

⁵⁵ cf. www.eurostudent.eu.

⁵⁶ cf. Office fédéral de la statistique OFS (2008): La dimension sociale dans les hautes écoles. La Suisse en comparaison européenne.

⁵⁷ cf. OFS (2009): Choix des domaines et des hautes écoles. Facteurs de motivation.

⁵⁸ cf. Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 140 et suiv.

spécifiquement consacrées à la situation des étrangers et de la deuxième génération d'immigrés dans les filières du tertiaire. A l'avenir, l'analyse devrait faire plus systématiquement ressortir la différence entre, d'une part, les étudiants titulaires d'un diplôme étranger du niveau secondaire II et, d'autre part, les étudiants étrangers de la deuxième génération ayant obtenu en Suisse un certificat donnant accès aux études. Pour établir des constats fondés, il convient enfin de ne pas seulement prendre en compte les chances d'accéder à la formation universitaire mais aussi les processus d'acquisition des connaissances et les chances de réussir son entrée dans la vie active.

Les analyses existantes basées sur le recensement fédéral confirment les observations suivantes: la formation et le statut socioéconomique des parents déterminent toujours grandement l'accès à des études supérieures et la motivation à le faire. La population étrangère est sous-représentée dans le système des hautes écoles (cf. ci-dessus). Cette sous-représentation est la conséquence d'une répartition très inégale des jeunes d'origine immigrée dans les filières du degré secondaire II déjà.⁵⁹ Il convient donc de viser à ce que des mesures soient prises dès le niveau de la formation préalable.

Recommandations

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

L'immigration comme sujet de recherche: Pour le degré tertiaire, la création de centres de compétence peut être envisagée au besoin pour certains groupes d'immigrés. Tout au moins pour les groupes les plus largement représentés en Suisse. Une tâche de ces centres de compétence pourrait consister à pratiquer de la recherche sur la promotion de l'intégration et de procéder à des analyses et des évaluations pour définir le besoin de base concernant les mesures d'intégration.

Concernant la qualification du personnel pédagogique en matière de modèles scolaires intégrateurs et de compétence interculturelle ainsi que de promotion linguistique, les cantons étudient la possibilité d'adapter les bases juridiques intercantionales et de mettre sur pied de nouveaux programmes d'études pour les hautes écoles pédagogiques.

Ouverture des hautes écoles aux immigrés: Il convient d'appliquer avec plus de flexibilité les règlements d'examen des universités et hautes écoles pour éviter que les études universitaires soient inaccessibles aux immigrés en raison de déficits spécifiques.

Promotion des compétences linguistiques: La Confédération et les cantons (selon leur compétence) examinent la possibilité d'édicter dans les règlements des examens de toutes les institutions de formation du degré tertiaire des prescriptions permettant de tenir compte des connaissances des langues étrangères dans les évaluations et les bulletins scolaires. De cette manière, les élèves pourront, au terme d'une phase de transition adéquate, compenser les déficits langagiers liés au contexte migratoire par l'attestation de leurs autres connaissances linguistiques et culturelles.

Formation interculturelle: La Confédération et les cantons inscrivent dans les plans d'études à tous les échelons de la formation (selon leur compétence) la formation politique, les droits fondamentaux et les droits de l'homme, la prévention de la violence et des conflits ainsi que la migration et la coexistence culturelle et prévoient les mesures d'accompagnement pédagogique qui en découlent. En vue de l'acquisition de compétences interculturelles par les acteurs des structures ordinaires, il importe que la formation interculturelle fasse partie intégrante des plans d'études également dans la formation professionnelle (dans les filières santé, travail social, formation, éducation et administration).

⁵⁹ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 141.

II.2.4 Formations de rattrapage

Le chapitre précédent a déjà évoqué l'objectif que s'est fixé la CDIP pour 2015: au moins 95% des jeunes auront achevé à ce moment-là une formation au niveau du secondaire II (formation professionnelle initiale ou filière générale du secondaire II). Il y a une large unanimité sur le fait qu'un premier titre de fin de formation (niveau secondaire II) devrait constituer la norme et qu'un préalable devrait être des cours de rattrapage destinés à l'apprentissage des techniques culturelles fondamentales (lire, écrire, calculer et aptitude à la résolution de problème). Pour les raisons mentionnées, le pourcentage de jeunes d'origine étrangère ne disposant pas à long terme d'une formation professionnelle initiale ordinaire du niveau secondaire II est très élevé.

Tant au regard de cette problématique que, d'une façon générale, des interruptions de formation, le rattrapage revêt une importance capitale. Cet instrument important permet de compenser les chances de formation manquées et peut bien souvent aller bien au-delà de la transmission, à des fins de rattrapage, des techniques culturelles fondamentales (lire et écrire). Du coup, indépendamment de l'âge, ces formations ouvrent également aux adultes la possibilité d'acquérir a) des techniques culturelles fondamentales et des compétences de base de niveau secondaire I et b) des formations (professionnelle ou filière générale) de niveau secondaire II. Dans le contexte de la politique d'immigration et d'intégration, on fera bien de répertorier dans les formations de rattrapage l'acquisition, à titre de rattrapage, de la langue locale comme deuxième langue.

Les formations de rattrapage doivent permettre de résorber la part élevée de main-d'œuvre mal qualifiée (un tiers) que compte la population étrangère active dans son ensemble et de prévenir le risque de chômage structurel, avec les coûts sociaux qui en résultent. Elles ouvrent aussi l'accès aux filières de formation subséquentes et facilitent la participation à la vie sociale – deux préalables de poids à l'intégration dans une société qui s'oriente de plus en plus en fonction du principe de la formation tout au long de la vie.

Situation actuelle

Compétences

Les formations de rattrapage dispensées dans le domaine de la transmission des compétences de base ressortent de la formation scolaire obligatoire et sont donc de la compétence des cantons. Au niveau fédéral, l'Office fédéral de la culture (OFC) soutient les mesures prises contre l'illettrisme, objet qui a été fixé dans le nouveau projet de loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC). A moyen terme, cette mesure sera réglée par la loi fédérale sur la formation continue.⁶⁰ Quant aux formations de rattrapage en matière de formation professionnelle initiale du niveau secondaire II, elles sont régies par la Confédération via des ordonnances en matière d'éducation portant sur chaque profession. La validation des compétences acquises dans la pratique, professionnelle ou non, la formation spécialisée et la culture générale ainsi que la procédure pour justifier de qualifications professionnelles sont inscrites dans la LFPr (art. 9 et 33 – 35). Pour les filières générales, la Confédération et les cantons fixent les exigences et les cantons sont responsables de leur exécution.

La promotion linguistique en faveur de l'acquisition d'une langue nationale constitue une tâche transversale qui touche les domaines de compétence scolarité, formation professionnelle, assurance-chômage, formation des adultes. Plusieurs instances – ODM, SECO, OFFT, départements cantonaux de l'instruction publique et même organisations privées – sont responsables de la formation linguistique. Des mesures dans le domaine de la promotion linguistique et dans d'autres domaines apparentés doivent ainsi se proposer d'améliorer la coordination entre les mesures et les acteurs et d'élaborer des bases et des standards communs.

Les forfaits d'intégration ainsi que le programme de promotion de l'intégration de la Confédération (DFJP) (cf. Rapport CTA, chap. 4.2) fournissent en l'occurrence une contribution promotionnelle là où il existe encore des lacunes dans ces mesures incitatives.

Mesures en cours

⁶⁰ Conseil fédéral: Message relatif à la loi fédérale sur l'encouragement de la culture du 8 juin 2007, N° 28, pp. 4596, 4599.

Il existe sur le marché de la formation continue des formations de rattrapage dans tous les domaines: compétences de base, formation professionnelle et filière générale du secondaire. Parmi les mesures engagées dans le domaine des compétences de base figurent celles prises par la Confédération contre l'illettrisme et celles de plusieurs directions cantonales de l'instruction publique en faveur de la promotion linguistique. Trois cantons (SG, BS, ZH) offre des formations de rattrapage pour l'obtention d'un titre de fin de formation du niveau secondaire I.

Concernant la promotion linguistique, on recense différentes mesures qui, pour la plupart, émanent des directions cantonales de l'instruction publique. Ainsi le canton de Berne alloue annuellement des fonds de l'ordre de 2 millions de francs au titre de la promotion linguistique des immigrés et a instauré à cet effet des instruments de pilotage et d'assurance qualité. Les fonds de la Confédération destinés à l'intégration avec le point fort "Langue et formation" sont principalement destinés aux programmes correspondants développés dans les cantons.

Le SECO finance par exemple des cours de langue pour les demandeurs d'emploi. En formation professionnelle, les jeunes allophones peuvent apprendre la langue nationale locale dans des "classes d'intégration".

Dans le domaine des langues, il est développé sous l'égide de l'ODM, conjointement avec les offices fédéraux concernés, les cantons et des acteurs privés, un concept cadre "promotion linguistique", qui vise l'élaboration d'objectifs et de standards communs (contenus enseignés, prestation, conditions d'enseignement et d'apprentissage). L'objectif est de mieux coordonner entre elles les différentes mesures de promotion linguistique et de définir des critères de qualité communs, également pour des procédures adéquates (p. ex. tests) d'évaluation des connaissances linguistiques.

Dans le cadre de la loi fédérale sur les langues, la Confédération (OFC) soutient la promotion linguistique dans le domaine de la scolarité obligatoire (en collaboration avec la CDIP), étant entendu qu'il s'agit également de promouvoir l'acquisition de la langue première. L'OFFT fournit une contribution au développement d'approches innovantes pour promouvoir les compétences linguistiques. Cette promotion ne s'adresse pas uniquement au groupe-cible des immigré-e-s.

Enjeux

Concernant les formations de rattrapage, il convient de relever les problèmes suivants:⁶¹ tous les cantons n'ont pas mis sur pied des cours de lecture et d'écriture à destination des adultes. Par ailleurs, seuls les cantons de SG, BS et ZH offre des cours de rattrapage pour les programmes scolaires du niveau secondaire et ils sont relativement onéreux. D'une façon générale, les frais d'inscription sont trop élevés pour des gens à faible revenu et il n'y a pas de réglementation unifiée des subventions et des taxes. Les frais occasionnés pour les participants diffèrent d'un canton à l'autre. Les exigences requises et les diplômes décernés ne sont pas partout les mêmes et donc pas comparables. Des études ont en outre démontré que les personnes ne disposant pas d'une formation postobligatoire ne sont pratiquement pas en mesure de décrocher après coup un titre de fin de formation professionnelle.⁶²

Recommandations

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

⁶¹ André Schläfli; Irena Sgier (2007): *Porträt Weiterbildung Schweiz* (uniquement en allemand; à commander auprès de la FSEA – Fédération suisse pour la formation continue).

⁶² 90% des quelque 3000 personnes qui, annuellement, obtiennent un tel titre par la filière de la formation continue sont, selon Schröder-Naef et Jörg-Fromm déjà au bénéfice d'une formation postobligatoire. Cf. Regula Schröder-Naef; Ruedi Jörg-Fromm (2004): *Wie wirkt sich der nachgeholt Lehrabschluss aus? Auswirkungen der Nachholbildung auf die berufliche Weiterentwicklung der Absolventinnen und Absolventen am Beispiel des Lehrabschlusses nach Artikel 41.1 BBG.*

Formations de rattrapage à large spectre: Il convient d'examiner l'opportunité d'élaborer à l'échelle suisse un programme en vue d'instaurer une offre à large spectre dans le domaine des formations de rattrapage pour la matière de l'enseignement primaire (techniques culturelles fondamentales telles que lire et écrire) ainsi que pour achever une formation de niveau secondaire II (professionnelle ou filière générale). Mettre en place une offre en formations de rattrapage est également important compte tenu de l'influence du niveau de formation des parents sur les succès scolaires des enfants. Il convient également que l'accès en soit ouvert tant aux jeunes qu'aux adultes ne détenant pas un premier diplôme de niveau secondaire II (formation professionnelle ou filière générale) reconnu en Suisse et qui souhaitent réintégrer le système scolaire. La Confédération, les cantons et les communes assurent que les offres de formations de rattrapage restent accessibles aux personnes à faible revenu.

II.3 Formation continue

Avec les changements des structures de la société et de l'économie vers une société de la connaissance, la formation continue a gagné en importance dans tous les secteurs de la vie quotidienne. Acquérir des qualifications et des connaissances et les actualiser est dès lors devenu un apprentissage à accomplir tout au long de la vie. On peut distinguer dans la formation continue, structurellement parlant, les domaines suivants: société et loisirs, cours professionnels (ou à des fins professionnelles), formation du degré tertiaire ainsi que les formations de rattrapage déjà mentionnées.

Comme il est déjà relevé en préambule, les nouveaux concepts d'apprentissage tout au long de la vie ne misent plus seulement sur les offres de formation continue. Loin de là, puisqu'on est en passe de recenser les qualifications obtenues en dehors du système formel de formation, p. ex. dans le cadre de cours de formation continue, de séminaires, de formation à distance ou de cours privés. Il faut distinguer de celles-ci l'apprentissage informel acquis via les loisirs, la littérature spécialisée, les activités exercées à titre bénévole, le maniement d'appareils techniques ou les connaissances acquises par émulation à son poste de travail.

Situation actuelle

L'enquête Eurostat a relevé pour la Suisse à une date donnée de l'année 2003 une participation aux activités d'apprentissage avoisinant les 65% des 25 à 64 ans, ce qui place notre pays au 7e rang européen après les pays scandinaves, l'Autriche, le Luxembourg et la Slovénie. En procédant par comparaison de pays, de tels études font ressortir la problématique de l'inégalité dans la participation à la formation continue des personnes ayant un faible niveau de formation, un revenu bas ou étant ressortissant étranger et, à l'inverse, l'influence favorable qu'exerce sur la participation à la formation continue le fait d'avoir un niveau de formation élevé, un statut sur le marché du travail ou un coefficient d'activité.

Compétences

En Suisse, la formation continue se distingue par une structure soumise aux lois du marché, avec une position dominante des prestataires privés, dont le pourcentage se montait à plus de 80% en 2006.⁶³ L'Etat, contrairement à ce qui se passe pour la formation formelle, intervient principalement à titre subsidiaire dans le domaine de la formation continue.

La révision en 2006 des dispositions sur l'éducation dans la Constitution fédérale et l'ancrage de la formation continue de par l'art. 64a Cst. a octroyé à la Confédération la compétence de fixer les principes applicables en formation continue et de promouvoir celle-ci non pas seulement concernant la formation professionnelle mais dans tous les domaines qu'elle recouvre. Il manquait jusqu'ici de structures et de compétences étatiques claires pour instaurer une politique de formation continue à tous les niveaux. La nouvelle loi fédérale sur la formation continue, dont la mise en œuvre est prévue d'ici à 2011, apportera des clarifications. Cette législation-cadre aura pour principes directeurs l'amélioration de la transparence et de la coordination, l'assurance qualité et l'accessibilité à la formation continue pour toutes les personnes.

⁶³ cf. CSRE (2007): L'éducation en Suisse – rapport 2006, p. 183.

Actuellement, la formation continue est régie au niveau fédéral par un grand nombre de lois spéciales et par les ordonnances y relatives.⁶⁴ L'enveloppe annuelle globale de la Confédération pour la formation continue s'élève actuellement à 600 millions de francs sous 50 titres juridiques.

Au niveau des cantons, la formation continue à des fins professionnelles est régie par les lois d'application de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Vu que peu de cantons disposent d'une loi spécifique en la matière, il y a une grande hétérogénéité dans le traitement de la formation continue générale définie dans la législation régissant l'école, l'instruction et la culture ou dans d'autres bases juridiques. Selon le Forum suisse de la formation continue et la Conférence suisse de coordination de la formation continue, il faut s'attendre à ce que les cantons ne légifèrent activement qu'à partir de la mise en œuvre par la Confédération des nouvelles dispositions de la Constitution fédérale réglant la formation continue au niveau fédéral. La recherche par mots-clé via la base de données www.lexfind.ch ne met pas en évidence, pour les bases juridiques cantonales interrogées selon les critères "formation continue", "formation pour adultes", "intégration", "étrangers", "immigrés" d'activités de législation dans les cantons qui permettrait d'en dresser une liste actuelle.⁶⁵

Au niveau intercantonal, la CDIP est l'autorité de coordination qui définit les options stratégiques. Dans les Recommandations relatives à la formation continue d'adultes publiées en 2003, l'une d'elle mérite notamment d'être relevée dans le contexte de la politique d'intégration: les cantons prennent des mesures appropriées pour que la formation continue soit rendue accessible à toutes les couches de la population. Ils soutiennent ou créent notamment des offres spécifiques de formations de rattrapage et des offres destinées à des groupes de population qui, de par leur situation, sont défavorisés sur le plan éducationnel.

Mesures en cours

Au niveau fédéral, la mise en œuvre de l'article 64a Cst. est actuellement en préparation sous l'égide de l'OFFT. Pour rendre la formation continue accessible à toutes les couches de la population, il faut que la réflexion se porte sur les modalités de subventionnement. En outre, l'OFFT a donné mandat d'élaborer un projet pilote afin d'améliorer l'état des connaissances en matière de soutien à la formation continue par l'instrument des bons de formation, fondés sur le marché.⁶⁶

Enjeux

La structure de l'offre dans le paysage suisse de la formation continue se caractérise par un manque de clarté et de standardisation et ses éléments sont mal coordonnés. Ces problèmes, qui s'ajoutent au fait de la mise à l'écart des milieux à faible niveau d'instruction, peuvent également être observés dans des systèmes de formation moins fondés sur le marché.

Le défi consistant à mieux associer les immigré-e-s à la formation continue passe par un soutien visant à en faciliter l'accès (dispense de frais scolaires et suppression des limites d'âge). Comme le déplore la Fédération suisse pour la formation continue, ce sont précisément le financement et une base légale efficace qui font défaut dans le domaine des qualifications de base et des formations de rattrapage.

⁶⁴ Ainsi, la formation continue à des fins professionnelles est régie dans le cadre de la LFPr et de l'ordonnance sur la formation professionnelle. La loi fédérale sur l'aide aux universités et la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées ainsi que les ordonnances y relatives portent sur la formation continue dans le domaine des hautes écoles.

⁶⁵ cf. <http://www.forum-weiterbildung.ch/default.aspx?code=030103>.

⁶⁶ Pour les résultats de l'enquête menée sur mandat de l'OFFT: Stefan C. Wotter; Dolores Messer (2009): Formation continue et bons de formation. Résultats d'une expérience menée sur le terrain.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Bases légales pour la formation continue: Il serait souhaitable que soit mise en place une offre au niveau national permettant une vue d'ensemble, une assurance qualité et une bonne coordination des offres entre elles. La Confédération poursuit ses efforts en vue de l'élaboration d'une loi sur la formation continue pour 2011. Cette législation-cadre aura pour principes directeurs l'amélioration de la transparence et de la coordination, l'assurance qualité et l'accessibilité à la formation continue pour toutes les personnes.

L'apprentissage tout au long de la vie est considéré aujourd'hui comme un élément clé de la réussite professionnelle. Pour préparer les milieux à faible niveau d'instruction et les immigré-e-s à la fréquentation de cours de formation continue, la Confédération crée aussi dans la loi sur la formation continue une base légale efficace en vue de la mise en place, au niveau national, d'un système pour les formations de rattrapage, tout au moins dans le domaine des qualifications de base. Au plus tard au moment de l'adoption de la loi fédérale sur la formation continue, les cantons jettent les bases légales pour la mise en œuvre des Recommandations relatives à la formation continue d'adultes publiées en 2003 par la CDIP. Ceci implique aussi des mesures pour rendre la formation continue accessible à toutes les couches de la population.

Les cantons étudient la possibilité d'étoffer l'offre en formations de rattrapage et d'y faire figurer les techniques culturelles fondamentales et les formations (professionnelle ou filière générale) de niveau secondaire II. Par ailleurs, les cantons examinent et financent, en partenariat avec la Confédération, des instruments de soutien financiers axés sur la demande. Ceux-ci, tout comme la suppression des limites d'âge doivent permettre une meilleure accessibilité pour les couches défavorisées et les immigré-e-s.

Pour le personnel spécialisé, la mise en valeur du potentiel interculturel des immigré-e-s passe – Confédération et cantons devant poursuivre leurs efforts dans ce sens – par un changement des conditions d'admission aux écoles professionnelles et aux hautes écoles spécialisées pour que, de cas en cas, la reconnaissance d'autres expériences (professionnelles) figure dans le catalogue des pré-requis. Ceci doit notamment se faire dans le domaine de la formation professionnelle pour le personnel enseignant et éducatif mais aussi concernant les institutions de formation pour les professions de la santé, du social et de l'administration. Pour que le personnel enseignant et éducatif puisse à l'avenir assumer sa mission de formateur linguistique et être un acteur compétent dans les questions interculturelles, les cantons prennent les mesures qui s'imposent en matière de formation continue.

Concernant l'accès aux offres de formation continue pour les milieux à faible niveau d'instruction et les immigré-e-s, il convient d'examiner l'opportunité de mettre sur pied des offres à seuil peu élevé. On pourrait prévoir d'instaurer des cours en petits groupes visant à préparer les personnes concernées aux offres régulières. A cet égard, les organisations de la société civile peuvent fournir une contribution essentielle en organisant des offres destinées à des groupes restreints de participants. La Confédération et les cantons élaborent des bases légales permettant aux cantons et aux communes de déléguer leurs tâches en matière de formation continue à des organisations de la société civile. Les bases légales établissent l'assurance qualité, la certification et le financement.

Confédération, cantons et organisations du monde du travail étudient l'opportunité d'étendre les offres de formation en entreprise aux employés non qualifiés.

III. Travail/ Sécurité sociale/Santé publique

III.1 Travail

Goût du travail et autonomie économique: telles sont les deux valeurs considérées traditionnellement en Suisse comme d'importants facteurs d'intégration et de reconnaissance sociale. La proportion des personnes actives est d'environ 80% aussi bien dans la population suisse que parmi les étrangers. La capacité d'insertion dans le marché du travail est relativement élevée et le taux de chômage est bas en comparaison internationale.

Comparé au marché du travail des autres pays, celui de la Suisse se caractérise par une faible densité réglementaire. L'art. 94 Cst. oblige la Confédération et les cantons à respecter le principe de la liberté économique et à veiller à la sauvegarde des intérêts de l'économie nationale et de la sécurité économique de la population.

Depuis le milieu des années 90, la Suisse connaît un système d'assurance chômage (AC) axé sur la réinsertion dans le marché du travail. Le principe de l'insertion ou de la réinsertion dans le marché du travail a primé par rapport à la sécurité d'un revenu de remplacement adéquat.⁶⁷ Ce principe s'applique de plus en plus aux autres systèmes de sécurité sociale (invalidité, aide sociale/œuvres sociales) (cf. chap. III.2).

La mise en œuvre par étapes de l'accord sur la libre circulation avec les Etats de l'UE/AELE a constitué un important jalon dans la politique suisse en matière d'admission et d'intégration des étrangers: plus de la moitié des personnes étrangères présentes en Suisse jouissent dans une large mesure des mêmes droits – à l'exception des droits politiques – que les Suisses. De plus, les mesures d'accompagnement de l'accord sur la libre circulation, destinées à empêcher le dumping salarial et social menaçant, a contribué à l'égalité des chances des étrangers actifs.

Situation actuelle

Compétences

En comparaison européenne, le marché du travail suisse laisse aux entreprises une marge de manœuvre relativement grande; cette flexibilité est toutefois couplée avec un "filet social" grâce aux assurances sociales (appelé Flexicurité). De plus, connaissant le principe de la paix du travail depuis des décennies, le marché du travail suisse est imprégné d'un partenariat social vécu. De nombreuses branches économiques ont des conventions collectives de travail; dans certains cantons les contrats-types de travail jouent aussi un rôle important. Dans d'autres secteurs, parmi lesquels ceux qui emploient une forte proportion de main d'œuvre étrangère (ménages privés, agriculture, horticulture ainsi que diverses branches de services) connaissent peu de règles qui aillent au-delà de la loi. Enfin, le marché du travail suisse se caractérise par le rôle des entreprises dans le cadre de la formation professionnelle et continue, une grande importance revenant aussi aux associations sectorielles et professionnelles (cf. chap. II.2.2.)

Au niveau fédéral, la conduite de la politique économique et du marché du travail relève du DFE. Au sein de ce département, c'est le SECO qui accomplit cette tâche. Au niveau des cantons, ce sont les départements ou directions de l'économie publique – réunies au niveau intercantonal au sein de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique CDEP – qui sont compétents pour les services ou offices des affaires économiques et du travail.

La compétence à légiférer sur le chômage relève de la Confédération (art. 114 al. 1 Cst.). Le SECO est compétent pour le développement et le pilotage stratégiques ainsi que pour la législation dans le secteur de la politique en matière de marché du travail.⁶⁸ Au niveau cantonal, les offices économiques et de l'emploi

⁶⁷ But de la LACI: La loi vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage, la réduction de l'horaire de travail, les intempéries et l'insolvabilité de l'employeur. Elle vise à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail. Art. 1a al.1 et 2 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité LACI.

⁶⁸ Les bases légales en sont la LACI et la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services.

mettent en œuvre les tâches des pouvoirs publics. A cet effet, ils délèguent largement les tâches opérationnelles aux offices régionaux de placement (ORP).⁶⁹

Outre la fonction de conseil/placement assurée par les ORP, l'instrument le plus important pour l'insertion sur le marché du travail est celui des Mesures du marché du travail (MMT). Les MMT collectives sont planifiées en règle générale sur une base cantonale. Cette tâche est régulièrement assumée par les services dits de Logistique pour les mesures de marché du travail (services LMMT), certains d'entre eux étant exploités essentiellement par des organisations privées. Depuis 1997, ils se sont regroupés au sein d'une association professionnelle.⁷⁰ Les intérêts de l'économie sont défendus par des représentants des partenaires sociaux (Union suisse des arts et métiers, Union patronale suisse, syndicats) dans la commission de surveillance de l'assurance chômage.

Pour 2009, 590 millions de francs ont été inscrits au budget au titre des MMT. Près de 40% des personnes participant à ces mesures ces dernières années étaient des personnes ne possédant pas la citoyenneté suisse.⁷¹ Depuis 2000, l'objectif d'une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi inscrits à l'ORP a cours, un système qui obéit au principe dit d'aiguillage axé sur les résultats; l'objectif principal est une réinsertion rapide.⁷² Dans le système actuel, les cantons ont une marge de manœuvre étendue concernant la mise en œuvre des MTT, en ceci que l'assurance-chômage leur accorde une enveloppe budgétaire plafond. Celui-ci est établi par multiplication du nombre moyen de demandeurs d'emploi dans le canton par un facteur dégressif.⁷³

L'Association des offices suisses du travail (AOST), qui compte dans ses rangs les offices cantonaux chargés du placement et de l'assurance-chômage, de nombreux offices communaux du travail ainsi que le SECO et l'ODM, joue un rôle central dans le développement et l'assurance qualité des mesures d'insertion sur le marché du travail. Ceci concerne notamment le domaine de la formation et de la coordination des mesures en cours (cf. ci-dessous).

Mesures en cours

Lors de la dernière évaluation de l'AC, la situation spécifique des immigrés-e-s a également été examinée.⁷⁴ Sur cette base et d'entente avec les cantons, le SECO a mis au point dix mesures dans le cadre du paquet de mesures de la Confédération (Rapport Mesures d'intégration 2007).⁷⁵

Une mesure prévoit de sensibiliser les employeurs aux préoccupations liées à l'intégration. Selon le compte rendu de la Confédération sur la mise en œuvre, aucun projet concret n'a pu encore être lancé dans ce domaine. Différentes approches continuent d'être examinées.⁷⁶ Quatre autres mesures s'attachent à l'optimisation concernant la formation, l'activité de conseil ainsi que le recrutement de conseillers en personnel dans les ORP. Ces mesures ont notamment pour objet d'améliorer la communication (interculturelle) entre

⁶⁹ Il existe aujourd'hui plus de 130 ORP au sein desquels travaillent plus de 2000 conseillères et conseillers personnels.

⁷⁰ Association des organisateurs de mesures du marché du travail en Suisse (cf. <http://www.svoam.ch>).

⁷¹ La moitié environ du budget MMT est consacré au financement de mesures de formation (cours de formation continue, stages de formation et entreprises pour les besoins de l'exercice), dont près de 10 millions de francs alloués pour des cours de langue (la participation de personnes étrangères aux cours de langue se situe aux alentours de 60%). L'autre moitié des dépenses pour les MMT se partage dans sa majorité entre les mesures d'occupation (programmes d'occupation temporaire, stages professionnels et semestres de motivation) et les mesures spéciales (contributions à la formation, à l'introduction, à la promotion de l'activité d'indépendant ainsi que contributions aux frais des pendulaires et des résidents à la semaine).

⁷² Les indicateurs économiques sont pondérés comme suit: réinsertion rapide (pondération: 50%), baisse du chômage de longue durée (20%), baisse du taux d'épuisement des droits (20%) ainsi que durabilité de la réinsertion (10%).

⁷³ Ce facteur s'élève à quelque CHF 3000.- par personne demandeuse d'emploi. Dans ce cadre, les cantons disposent librement des MMT qui se montent à moins de 5 millions de francs. Le service central de compensation de l'assurance-chômage au SECO est responsable des MMT nationaux et dispose aussi d'un plafond (6% du total).

⁷⁴ cf. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS (2006): Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage.

⁷⁵ cf. Office fédéral des migrations ODM (2007): Rapport sur les mesures d'intégration 2007, p. 28 (sur la base du rapport interne INTEGRAM du SECO).

⁷⁶ cf. ODM (2008): Rapport 2008 sur la mise en œuvre des mesures d'intégration, pp. 2, 18 et suiv.

les ORP et les demandeurs d'emploi, d'appliquer de manière plus ciblée l'instrument de la convention d'objectif pour une intégration durable, de renforcer la formation et la formation continue et de recruter des personnes issues de l'immigration dans les ORP. Actuellement, des mesures concrètes sont mises au point sur la base des résultats d'une enquête menée auprès des cantons sous la houlette de l'AOST. Enfin, cinq mesures du SECO visent à ce que les MMT actuels soient encore davantage axées sur une intégration réussie de la population étrangère. Cette adaptation consiste à améliorer les concepts appliqués par les cantons dans les domaines de l'enseignement de compétences de base (notamment la mathématique de tous les jours) et de la promotion des langues. D'autres mesures concernent l'emploi ainsi qu'un meilleur accès pour les travailleurs étrangers à l'instrument du subside pour l'initiation à un nouveau travail. Selon le compte rendu sur la mise en œuvre, ces mesures suivent en grande partie leur cours.

Les mesures qui ont un impact direct sur la réinsertion dans le marché du travail sont organisées sous la responsabilité de l'OFFT. On mentionnera les mesures destinées à faire baisser le chômage des jeunes par des offres passerelles pour le passage de l'école à la formation professionnelle (case management+, offres de passerelles) ainsi que la reconnaissance de diplômes étrangers et de compétences professionnelles (validation de l'acquis) (cf. chiffre II.2.2).

Le nouveau droit a éliminé les entraves juridiques qui empêchaient les étrangers provisoirement admis d'accéder au marché du travail (priorité aux nationaux). Il s'avère que la mise en œuvre de ces nouveaux systèmes dans les cantons varie néanmoins d'un canton à l'autre et qu'elle pourrait être améliorée.⁷⁷ Conformément à l'art. 59d LACI, les conseillers en personnel de l'ORP ont la possibilité d'assigner aux personnes demandeuses d'emploi, sans droit aux indemnités journalières, des mesures indiquées sur le marché du travail et susceptibles d'améliorer leur aptitude au placement.

Les syndicats, les organisations non gouvernementales tout comme bon nombre d'entreprises du secteur privé offrent des formations pour améliorer la réinsertion dans le marché du travail, p. ex. l'apprentissage de langues en cours d'emploi.⁷⁸ Au niveau des entreprises, certaines d'entre elles ont émis des directives et adopté des conventions pour favoriser l'égalité des chances et la non-discrimination.⁷⁹ Toutefois, malgré de nombreuses recommandations et concepts, ces approches ne se sont pas encore imposées à large échelle.⁸⁰ Dans le domaine du soutien aux personnes actives étrangères qui entreprennent une activité indépendante, les démarches n'ont été jusqu'ici que sporadiques.

Enjeux

La proportion de personnes étrangères sans emploi est, en moyenne, trois fois supérieure à celle des Suisses. Le risque de perdre son emploi est lié, entre autres causes, au niveau de formation: ainsi, les personnes sans formation professionnelle ont à peu près quatre fois plus de chances de perdre leur emploi que les personnes titulaires d'un diplôme professionnel ou universitaire. Le chômage est spécialement élevé chez les femmes ainsi que chez les jeunes provenant des Balkans et de pays extra-européens. Pour les

⁷⁷ Le 30.11.2007, le SECO et l'ODM ont émis une circulaire à ce sujet à l'adresse des autorités d'exécution concernées. cf. http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_auslaenderbe_reich/entfernungs_und_fernhaltungsmassnahmen.Par.0008.File.tmp/20071121-rs-einreiseverweigerung-f.pdf. Cf. aussi Office fédéral des migrations (2007): Rapport sur les mesures d'intégration 2007, p. 20 (mesure 4).

⁷⁸ Des exemples de projets sont: "Lernen im Betrieb" de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière dans les cantons d'Argovie et de Soleure, "Deutsch am Arbeitsplatz" du Syndicat FTMH à Horgen, "Putzen Sie Deutsch" à Bâle-Ville et le projet "Cours d'allemand et de français en entreprise" du Syndicat Industrie et Bâtiment.

⁷⁹ cf. Egger, Theres: Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern – ein Wegweiser, dans: Commission fédérale des étrangers (2003) terra cognita 2003, no 3.

⁸⁰ Aussi, la Commission fédérale des étrangers (CFE) a-t-elle recommandé aux employeurs d'encourager plus intensément la promotion linguistique au sein de l'entreprise, de mettre sur pied des systèmes de parrainage pour les nouveaux arrivants ainsi que de lancer des programmes complets pour mieux tenir compte de la diversité des compétences et qualifications ("Diversity Management"). Commission fédérale des étrangers (2003) Intégration et travail: Recommandations de la Commission fédérale des étrangers CFE. Cf. http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_d.pdf. Le Syndicat Travail Suisse a, lui aussi, donné en mandat une étude approfondie sur l'intégration sur le lieu de travail et est parvenu à des recommandations similaires. Cf. Dahinden, Janine (2004): L'intégration des migrants sur le lieu de travail en Suisse : situation et recommandations. Résultats d'une recherche, p. 211 et suiv.

jeunes étrangers, ceci est essentiellement dû au fait qu'un cinquième d'entre eux (voir chiffre II.2.2.) est sans formation professionnelle, donc menacé de chômage à plus long terme.

Autre groupe menacé: les personnes du domaine de l'asile séjournant en Suisse pour une durée plus longue: seul un quart des réfugiés relevant de la compétence fédérale et âgés de 16 à 65 ans exercent une activité lucrative. Cette proportion est d'un tiers chez les personnes admises à titre provisoire.

Les prévisions conjoncturelles indiquent une détérioration du marché suisse du travail au cours des prochaines années.⁸¹ Il faut s'attendre à ce que les personnes ayant peu de qualifications et d'expérience professionnelle risquent d'être plus nombreuses que la moyenne à s'exposer à une diminution de leur capacité d'insertion dans le marché du travail.⁸²

Du point de vue de la politique d'intégration des étrangers, on peut constater une certaine tension, en même temps qu'y voir un défi, entre l'objectif stratégique de l'AC d'une réintégration rapide de certains groupes et celui de la pérennité des mesures d'insertion sur le marché du travail. Il est particulièrement difficile, pour les demandeurs d'emploi, de se réinsérer durablement lorsqu'ils présentent des déficits fondamentaux en connaissances de la langue, dans les mathématiques de tous les jours et dans la vie professionnelle pratique.

L'instrument de la collaboration interinstitutionnelle (CII) joue un rôle pour la réinsertion dans le marché du travail de chômeurs difficiles à placer, y compris les étrangers. La CII a pour objectif premier d'améliorer la coordination entre les services compétents pour la réinsertion (assurance chômage, aide sociale, assurance invalidité, etc.), notamment par l'entretien et par l'évaluation de cas "communs" ainsi que par la perméabilité de l'accès aux offres proposées par les services en question à l'intention de certains groupes-cibles. C'est dans ce but que beaucoup de cantons ont des groupes de coordination.⁸³ Pour les personnes en proie à des problèmes multiples, la collaboration se déroule notamment par le biais d'une procédure de Case management (CII-MAMAC).

Une collaboration entre les autorités cantonales du marché du travail et les délégués et services cantonaux en charge de l'intégration avec pour objectif de promouvoir globalement la réinsertion dans le marché du travail, notamment pour les personnes étrangères, peut être encore améliorée dans certaines régions. Certains groupes de travailleurs étrangers ont besoin, plus que d'autres, de mesures de promotion des compétences de base et linguistiques. Par des moyens ciblés, il faut encourager chez les immigré-es les potentiels et capacités spécifiques, comme celles qu'ils détiennent par exemple dans les langues. On mentionnera aussi la promotion et le soutien de l'activité lucrative indépendante dans la mesure où certains groupes d'immigrés font preuve d'une autonomie qui dépasse la moyenne ou qui est en augmentation. On peut s'attendre à un impact dans ce secteur notamment si on concentre la promotion sur la première génération (programmes de mentorat).⁸⁴

Il faut en outre rappeler que les mesures globales de promotion et de formation, telles que le rattrapage d'une formation de base, ne font pas partie de la mission des assurances chômage et sociales. Ces mesures relèvent quant au principe (notamment sur le plan financier) du domaine de compétences des services

⁸¹ Les derniers pronostics trimestriels du groupe d'experts de la Confédération du 17.3.09 font état, pour l'année 2009, d'un recul plus net de -2,2% de la performance économique, qui sera suivi d'une stabilisation en 2010 (+0,1%). Le groupe d'experts estime que le taux de chômage passera de 2,6% en 2008 à 3,8% en 2009 et à 5,2% en 2010. Ce n'est que vers la fin de 2010 que le chiffre du chômage se stabilisera. Cf. <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00375/00376/index.html?lang=fr>.

⁸² Exemple: La LACI prévoit que peuvent également bénéficier de MMT les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation ni n'en sont libérées (art. 59d). Dans la révision actuellement en cours, il est proposé que l'AC ne finance ces mesures qu'à raison de 50%, et non plus à 80%: la part des cantons passerait donc de 20% à 50%. Les personnes étrangères, notamment celles admises à titre provisoire, pourraient être particulièrement touchées par cette réglementation.

⁸³ cf. à ce sujet le manuel CII (état 2003). Concernant les personnes empêchées pour raisons de santé, la collaboration interinstitutionnelle a étendu son offre à l'assurance invalidité. L'objectif est de renforcer la collaboration avec les systèmes (en amont) de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, l'assurance-accident et l'assurance prévoyance dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, notamment dans le domaine du dépistage et de l'intervention précoces. Cf. <http://www.cii-plus.ch>.

⁸⁴ cf. Raphaela Hettlage: Indépendance économique des immigrants: existe-t-il des différences entre les générations? Dans: La Vie économique, 07.2007. A consulter sous: <http://www.dievolkswirtschaft.ch/fr/editions/200707/Schubert.html>.

en charge de la formation et de la compétence personnelle des intéressés. On doit considérer en outre que plusieurs systèmes de la sécurité sociale, parmi lesquels l'assurance chômage, affichent actuellement un déséquilibre financier.⁸⁵ Une révision partielle de l'assurance-chômage prévoyant des recettes et économies supplémentaires et qui devrait bonifier les comptes de l'AC, a été transmise aux Chambres par le Conseil fédéral le 3 septembre 2008.

Pour les raisons mentionnées – moins bonnes chances d'insertion sur le marché du travail en cas de détérioration de la conjoncture, besoins spécifiques particuliers aux immigrés dans le domaine de la formation et de la promotion de l'intégration, réduction des ressources stratégiques et financières de l'assurance-chômage –, la promotion de l'intégration dans le domaine du marché du travail doit répondre, tout particulièrement au cours de la prochaine phase de fléchissement conjoncturel, au défi de trouver des instruments ciblés pour la formation et la promotion linguistique.

Par ailleurs et à plus long terme, les défis ne manqueront pas concernant la réinsertion dans le marché du travail ou dans les entreprises elles-mêmes. Une partie des immigrés a moins de chances et de possibilités de réussite dans les entreprises au point de vue salarial et hiérarchique, un phénomène touchant plus particulièrement encore les femmes.⁸⁶ En ce qui concerne l'activité d'indépendant et la création d'entreprises par des immigrés, où on note une progression supérieure à la moyenne pour certains groupes ces dernières années, il existe encore un potentiel à exploiter davantage.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour étudier dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Promotion de la diversité dans l'entreprise: Les employeurs font en sorte qu'en recrutant du personnel, ils tiennent également compte de l'amélioration de l'égalité des chances. A cet effet, on peut recourir à des instruments comme la sensibilisation des "contrôleurs d'accès" dans les services de ressources humaines, le recours à des systèmes de monitoring, l'anonymat des candidatures, etc. Dans le développement du personnel (formation et formation continue, promotions, etc.) les employeurs entreprennent, selon les possibilités, les démarches nécessaires pour améliorer l'intégration des immigré-e-s dans les entreprises et les administrations et pour profiter des chances qui résultent de la présence au sein du personnel de collaborateurs ayant une expérience et des profils culturels différents.

Soutien des autorités: Les autorités compétentes encouragent ces efforts en soutenant des projets (Projets pilotes selon l'art. 55 LEtr et essais-pilotes selon l'art. 75a LACI) et en contribuant au développement d'instruments proches de la pratique (outils d'aide, accompagnement, initiation à un travail, etc.). On table à cet effet sur la collaboration avec les associations d'employeurs et des branches économiques ainsi qu'avec les syndicats (cf. ci-dessous) C'est surtout avec les PME qu'il faut chercher à collaborer.

La Confédération et les cantons poursuivent les mesures existantes visant à améliorer l'insertion des immigrés dans le marché du travail. Ceci concerne par exemple les mesures en place relatives à l'insertion dans le marché du travail, la sensibilisation des partenaires sociaux ainsi que les activités dans le domaine de la formation (cf. formation professionnelle, formation continue, chapitre II.2.2. et 3).

Augmentation des crédits: Il faut étudier la démarche suivante dans la perspective d'un renforcement des mesures: la Confédération met à la disposition des autorités cantonales responsables du marché du travail

⁸⁵ Les dettes de l'assurance chômage dépassent les 4 milliards de francs à fin 2008. Le SECO prévoit pour l'année 2009 un déficit de 1 milliard de francs et pour les années 2010 et 2011 des déficits de 2.5 à 3 milliards de francs. Un assainissement de l'assurance-chômage n'est possible et utile qu'à partir de 2011 au plus tôt; les dettes auront doublé jusque là.

⁸⁶ Des études ont montré que les étrangères et étrangers étaient en moyenne moins bien rémunérés ainsi que sous-représentés aux échelons hiérarchiques supérieurs. Cf. à ce propos: Office fédéral des migrations (2006): Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. p. 45, 49.

des crédits supplémentaires destinés à promouvoir de manière ciblée la réinsertion dans le marché du travail (en dehors de la LACI, p. ex. en alimentant les caisses cantonales de chômage/fonds de réinsertion/fonds pour le marché du travail). Le montant de ces contributions doit être déterminé sur la base d'une évaluation des besoins. La part de la Confédération ne dépassera pas 50% du coût total. A cet effet, la Confédération conclut des conventions de prestations avec les autorités cantonales sur la base de dossiers de projets. Cette procédure a pour but de laisser aux autorités cantonales compétentes une marge de manœuvre aussi large que possible dans le cadre de la mise en œuvre.

Développement de programmes cantonaux: Il faut chercher à développer, sous la houlette des autorités du marché du travail et en étroite collaboration avec les services concernés (notamment les délégués à l'intégration, les services de l'aide sociale, l'assurance invalidité, la formation professionnelle, etc.) des programmes destinés à améliorer l'insertion dans le marché du travail. Ces programmes doivent indiquer quels objectifs doivent être atteints pour quels groupes cibles et sur quelle période de temps et selon quels critères spécifiques aux groupes cibles les fonds dégagés doivent être investis.

L'objectif des mesures est de pérenniser l'insertion dans le monde du travail, aussi pour les immigrés. Les programmes doivent s'appliquer de manière subsidiaire et complémentaire aux mesures existantes de la LACI, de l'aide sociale, de l'assurance invalidité (AI) ou de privés.

Sont visées en premier lieu les mesures de formation orientées marché du travail (formations de base et de rattrapage, langue) pour les personnes ayant peu de chances sur le marché de l'emploi. On peut en outre recourir aux instruments qui ont fait leurs preuves (indemnités pour initiation au travail, promotion de l'activité indépendante), étant entendu qu'ils doivent être utilisés et complétés en fonction des besoins.

C'est surtout dans le domaine de l'activité indépendante qu'il faut chercher de nouvelles voies.

III.2 Assurance-invalidité et aide sociale

Les différentes assurances sociales remplissent des fonctions importantes pour la solidarité et la cohésion sociale en Suisse. Sont réglés au niveau fédéral les systèmes de sécurité (art. 111 et suiv. Cst.) qui couvrent les risques sociaux que sont la maladie, le chômage, l'âge, les accidents de travail, l'invalidité, la mort du soutien de famille, les charges de famille ou la maternité. Ces systèmes ne sont pas regroupés au sein d'un corpus législatif unifié mais sont réglés pour la plupart dans différentes lois fédérales maintes fois révisées. Le domaine de l'assurance (ou assistance) sociale à des fins de garantie des moyens d'existence relève de la compétence des cantons de domicile (art. 115 Cst.) et est donc régi par 26 législations cantonales qui s'orientent pour la plupart d'entre elles d'après les concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes de la CDIAS). Les assurances sociales et l'aide sociale sont versées indépendamment de la nationalité. L'AVS/AI ainsi que le caractère obligatoire de l'assurance maladie s'appliquent à la population entière. La prévoyance professionnelle, l'assurance invalidité, l'assurance maternité ou l'assurance accident du travail couvrent les personnes actives.

D'importantes fonctions sont attribuées aux systèmes de sécurité sociale, notamment l'assurance chômage (cf. à ce sujet chap. III.2), l'assurance invalidité et l'aide sociale (œuvres sociales) dans le cadre de la réinsertion des assurés dans le monde du travail.

Situation actuelle

Compétences

Dans le domaine de l'assurance-invalidité, l'Office fédéral des assurances sociales OFAS veille à l'application unifiée de la loi dans toute la Suisse et fait office d'organe de surveillance des 26 offices AI cantonaux ainsi que de l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger. Chaque canton dispose d'un office AI distinct de l'administration cantonale. Cet office se charge de la détection précoce, définit et vérifie les mesures d'in-

tervention précoce, examine le droit aux prestations, décide des mesures de réinsertion et les accompagne, fixe les degrés d'invalidité et d'impotence et statue sur les prestations.⁸⁷

Dans le domaine de l'aide sociale, la compétence relève principalement des autorités d'assistance ou d'aide sociale communales dans la mesure où, comme c'est le cas notamment dans les cantons latins, les cantons ne gèrent pas eux-mêmes l'aide sociale. Dans certains cantons, des organisations régionales ont été créées au cours de ces dernières années. 90% de la population vit aujourd'hui dans un rayon couvert par des services professionnalisés. Les services sociaux se chargent d'examiner la situation sociale de la personne qui requiert de l'aide, d'établir un plan d'aide avec cette personne et de trouver une offre adaptée à sa situation.

Mesures en cours

Ont droit à des mesures de réinsertion les invalides ou les assurés menacés d'invalidité dans la mesure où ces mesures sont nécessaires et rendent aptes à retrouver, maintenir ou améliorer une activité lucrative. Quant à l'instrument de la détection précoce introduit avec la 5^e révision de l'AI, il doit permettre d'éviter dans la mesure du possible que des problèmes de santé décelés chez des personnes ayant les premiers signes d'une invalidité ne deviennent chroniques. Par une intervention précoce, rapide et non bureaucratique, des mesures peuvent être prises pour que les personnes dans l'incapacité de travailler puissent conserver leur place de travail ou trouver un autre poste. Les mesures de réinsertion (art. 14a LAI) sont destinées notamment aux assurés qui présentent une incapacité de travail due à des problèmes d'ordre psychique. Elles doivent créer les conditions nécessaires pour une mesure d'ordre professionnel ou pour le retour de la personne assurée dans la vie active. Les mesures de réinsertion professionnelles de l'AI comprennent les domaines orientation professionnelle, formation professionnelle et formation continue, reconversion, placement, aide en capital, remboursement des indemnités journalières et des frais de voyage ainsi que les contributions à l'introduction. Des indemnités journalières et pour frais de voyages complètent les mesures de réinsertion de l'AI. La 5^e révision de l'AI a permis l'introduction d'une nouvelle offre minimale des mesures de réinsertion qui comble la lacune entre l'insertion sociale et professionnelle. Ces mesures sont conçues de manière modulaire, ce qui permet une mise en place échelonnée des capacités exigées par le marché du travail. Selon les possibilités, la réhabilitation socio-professionnelle selon le modèle du "Supported employment", est organisée sur le lieu de travail avec un accompagnement de professionnels externes. Les mesures de réinsertion durent un an au maximum et ne peuvent être prolongées d'un an que dans les cas exceptionnels.

La réinsertion professionnelle est soutenue aussi par l'assistance sociale. Si aucune place de travail n'est disponible, l'assistance sociale a pour vocation de maintenir la capacité d'exercer une activité lucrative. Les places sur le marché du travail dit complémentaire (places de travail mises à disposition par des employeurs, programmes d'occupation) jouent un rôle important à cet égard. Vu que de nombreuses personnes touchant l'aide sociale n'ont que peu de chances de se réinsérer, les mesures d'intégration sociale ont un rôle capital à jouer. Elles doivent en effet permettre aux personnes concernées de mener une vie au sein de structures clairement définies et de prévenir ainsi des problèmes de santé d'ordre physique ou psychique. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de prendre part aux mesures mises en place. A des fins d'incitation, les efforts accomplis dans ce sens sont honorés par une allocation d'intégration de 100 à 300 francs par mois.

Enjeux

En Suisse, plus de 250'000 personnes bénéficient de l'aide sociale. Selon les estimations établies début 2009 par la CSIAS, ce chiffre pourrait passer à 300'000 au cours de la phase de baisse conjoncturelle à venir.⁸⁸ Les ressortissants étrangers présentent un quota d'aide sociale deux fois plus élevé que les Suisses. Par rapport aux Suisses, les personnes d'origine étrangère, de même que leurs enfants, ont un niveau

⁸⁷ Pour certains cas difficiles, ces offices cantonaux AI peuvent recourir aux centres d'observation professionnelle (COPAI) et médicale (COMAI). Les caisses de compensation participent également à l'examen du droit aux prestations de l'AI. Au niveau fédéral, on trouve également le service central de compensation de l'AVS en charge du décompte centralisé ainsi que de la compensation des contributions et prestations avec les caisses de compensation.

⁸⁸ cf. Conférence de presse du 5.1.09: www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/themen/Communique_CSIAS_5jan09.pdf.

de formation qui est plus souvent moins élevé que celui des Suisses, ce qui diminue d'autant plus leurs chances sur le marché du travail. Le pourcentage des bénéficiaires de l'aide sociale sans formation professionnelle est environ deux fois plus élevé que celui de la population dans son ensemble. Les aides allouées chaque année s'élèvent à quelque 4 milliards de francs, dont un cinquième environ pour le domaine de l'asile. Près de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale sont des immigrés.

Plus d'un dixième des quelque 10 milliards de francs alloués chaque année par l'AI est dévolu à des mesures de réinsertion. Un quart des personnes au bénéfice d'une rente (leur nombre avoisine le quart de million) domiciliées en Suisse sont des personnes d'origine étrangère. Le volume de rentes versées a généralement augmenté au cours de ces dernières années. Cette augmentation est due, dans une mesure supérieure à la moyenne, à certains groupes d'étrangers et elle s'explique essentiellement par des motifs démographiques. Le programme de recherche PR-AI sur l'invalidité et le handicap et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité (PR-AI) se propose d'étudier les rapports entre migration et invalidité.

Sur la base des premières expériences dans la mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI (détection précoce, intervention précoce, mesures de réinsertion) ainsi que des recherches mentionnées, le système de l'AI est appelé à s'orienter encore davantage sur les besoins des immigrés tant dans l'instruction des dossiers que dans l'intervention, y compris l'étude et le développement de mesures qui vont de l'amélioration de la communication (médiation culturelle) à la configuration concrète des mesures de réinsertion en passant par l'accompagnement. Des questions semblables se posent dans la perspective de l'aide sociale.

De plus, les défis auxquels doivent répondre l'assurance-invalidité et l'aide sociale sont les mêmes que ceux qui se posent à l'assurance-chômage: en phase de fléchissement conjoncturel, l'accès au marché du travail est largement interdit aux personnes présentant un déficit d'intégration. Ces restrictions touchent également le financement.⁸⁹ Dans ce contexte, il convient de profiter de cette phase de fléchissement conjoncturel pour promouvoir l'insertion ciblée dans la perspective d'une meilleure employabilité en période de croissance économique (cf. chiffre III.1).

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Collaboration tripartite pour la promotion de programmes cantonaux: L'assurance-invalidité et l'aide sociale (cantons et communes) étudient leur implication dans des programmes d'insertion définis au niveau cantonal en faveur du développement personnel notamment par des mesures linguistiques et professionnelles. Elles renforcent les mesures qui existent déjà et développent des offres adaptées au besoin, en coordination avec les mesures des autorités cantonales du marché du travail. L'assurance-invalidité et l'aide sociale s'impliquent dans les mesures recommandées dans le sens d'une collaboration interinstitutionnelle élargie (programmes cantonaux d'insertion au marché du travail).

⁸⁹ Or, malgré la réduction des nouvelles rentes, le déficit de l'AI avoisine chaque années 1.5 milliard de francs. L'endettement de l'AI auprès de l'AVS se monte déjà à 13 milliards de francs. Quant à l'aide sociale, elle sera mise à l'épreuve ces prochaines années de fléchissement conjoncturel par l'augmentation des dépenses, la multiplication des cas et la baisse des recettes fiscales des cantons et des communes.

III.3 Santé

Au chapitre des buts sociaux de la Constitution (art. 41 Cst.), la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé. Cette disposition se complète par d'autres droits fondamentaux en matière de santé, notamment la protection de la dignité humaine (art. 7 Cst.), le droit à la vie (art. 10 Cst.), le droit des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité (art. 11 Cst.) et le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.).

Force est de le constater, les migrants sont souvent en moins bonne santé que les Suisses. Plus exposés à des risques de santé, ils accèdent aussi plus difficilement au système de santé publique. Or, santé et intégration sont étroitement liés: un déficit d'intégration est souvent à l'origine de problèmes chroniques de santé; et inversement, une santé déficiente rend difficile le processus d'intégration.

Situation actuelle

Compétences

La santé relève, en principe, de la compétence des cantons.⁹⁰ A ce titre, les cantons sont chargés de l'approvisionnement sanitaire de la population, à savoir: la prise en charge médicale, la planification des hôpitaux et des homes, la prévention et la promotion de la santé, de même que la lutte contre les dépendances et les maladies psychiques. La Confédération intervient néanmoins dans certains domaines limitativement énumérés par la Constitution (art. 118 Cst.) Elle légifère ainsi sur la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses et sur l'utilisation d'agents thérapeutiques et de stupéfiants qui peuvent présenter un danger pour la santé. Elle légifère aussi sur l'assurance-maladie et l'assurance-accidents (art. 117 Cst.), ce qui lui permet de contrôler le financement du système de santé. C'est dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (OrgDFI)⁹¹ qu'est fixé l'essentiel des tâches du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). De nouvelles bases légales sont par ailleurs à l'étude, dans ces domaines, dans le cadre des travaux préparatoires d'une loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (PPS 2010).

Mesures en cours

De nombreux acteurs privés et publics s'engagent, en Suisse, pour offrir des soins de grande qualité en comparaison internationale. S'agissant de l'égalité d'accès au système de santé, le régime d'assurance-maladie obligatoire en est une condition fondamentale. Soucieuse, par ailleurs, d'améliorer l'état de santé de la population migrante en Suisse et de faire progresser l'égalité des chances en matière de santé, la Confédération s'est dotée, en 2002, d'une stratégie "Migration et santé". Dans ce cadre, des mesures ont été prises pour permettre aux professionnels de la santé de développer (par la formation) leurs compétences sur les questions transculturelles et migratoires, pour améliorer la diffusion d'informations sur le système de santé et pour intensifier le travail de prévention et de promotion de la santé auprès de la population migrante. De même, la certification des interprètes culturels a permis de professionnaliser leur travail et de multiplier le recours à leurs services. D'autres mesures sont en cours pour soutenir la prise en charge spécifique de personnes traumatisées qui ont des perspectives de séjour durable en Suisse. Enfin, des recherches de fond ont été menées, de même qu'un monitoring de l'état de santé de la population migrante.

La phase I de la stratégie (2002 – 2007) s'est achevée sur un bilan positif: outre une mise en perspective des problèmes rencontrés dans ce domaine, elle a permis de mettre en concordance prestations et desti-

⁹⁰ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, Feuille fédérale 1997, volume 1, p. 653.

⁹¹ En vertu de cette ordonnance, le DFI s'emploie à promouvoir les conditions sociales, sanitaires et culturelles nécessaires pour assurer le bien-être des personnes vivant en Suisse (art. 1). Dans le contexte des migrations, soulignons son objectif de lutter contre la discrimination et de promouvoir l'égalité des chances (art. 1, al. 2, let. f). Ce faisant, la Confédération, respectivement l'OFSP, travaille en étroite collaboration avec les cantons, les communes, les organisations non étatiques, les partenaires sociaux et les associations économiques (art. 2, let. a). L'OFSP a lancé divers programmes nationaux de prévention et de promotion de la santé dans ce cadre (axés sur le tabagisme, la consommation d'alcool et de drogues, la nutrition et l'activité physique, ou encore la migration et la santé).

nataires – avec à la clé un impact visible sur la population migrante. Au chapitre des points faibles, l'évaluation relève les structures d'application, jugées trop complexes et peu transparentes, de même que le manque d'implication des cantons dans le dispositif opérationnel. La phase II (2008-2013), qui intègre les recommandations de l'évaluation, maintient pour l'essentiel les programmes et mesures de la phase I, mais en les dotant d'une meilleure assise institutionnelle. Ses axes d'intervention sont: la prévention et la promotion de la santé, la formation et les soins de santé, l'interprétariat communautaire, la recherche et la gestion de savoirs.

Pour les professionnels de la santé, une communication claire et précise est une condition majeure pour pouvoir intervenir. C'est dans cette optique que s'inscrit la mise en place d'un service national d'interprétation communautaire par téléphone, qui contribuera à faciliter les interactions entre patients et personnel médical. Des projets concluants ont été reconduits, tels que la rédaction et la traduction de brochures d'information sur la santé à l'usage de la population migrante, la professionnalisation des interprètes communautaires par l'introduction d'un brevet fédéral et la plate-forme nationale pour les sans-papiers. D'autres projets sont réorientés (p. ex. le réseau d'hôpitaux pour la population migrante "Migrant Friendly Hospitals" ou le pool de perfectionnement des compétences transculturelles pour les professionnels de la santé). Il est également prévu d'étendre le projet de formation (initiale et continue) en interprétation communautaire à l'ensemble de la Suisse et de sensibiliser davantage les cantons à la nécessité de cibler le travail de prévention et de promotion de la santé sur des groupes spécifiques de la population migrante (sur des thèmes tels que la nutrition, l'activité physique, les dépendances et la santé dentaire). Enfin, la réalisation d'un sondage santé auprès de la population migrante, le lancement d'études et l'inclusion d'items spécifiques à la migration dans les relevés statistiques d'importance nationale sont autant de mesures qui permettront d'améliorer l'état des connaissances sur la santé des migrants.⁹²

Enjeux

En termes d'égalité des chances, des défis subsistent dans tous les domaines d'intervention du programme national Migration et santé. Dans la prévention et la promotion de la santé d'abord: si l'on s'accorde généralement à en reconnaître l'importance, il reste, pour la population migrante, un retard substantiel à combler. Pour ce faire, il faudra d'abord intégrer les enjeux de la migration dans les actions de prévention et de promotion menées par la Confédération et les cantons et lancer, au besoin, des programmes complémentaires. Il est particulièrement urgent d'intervenir dans les domaines suivants: nutrition, activité physique, tabagisme, consommation d'alcool, abus de médicaments, santé sexuelle et reproductive, dépistage du cancer, santé psychique et santé dentaire. Il ressort ensuite de sondages réalisés en Suisse que les médecins, les soignants et d'autres professionnels de la santé considèrent que la barrière linguistique est un problème majeur dans la prise en charge des patients issus de la migration. Face à ce problème, le recours à des interprètes professionnels permet en général d'améliorer la qualité des soins et des traitements. L'offre de services s'est, certes, développée dans ce domaine, mais elle ne suffit pas à répondre, p. ex., aux besoins des hôpitaux régionaux et des praticiens généralistes. Or, ne pas dépister ou traiter un patient – ou ne le faire qu'insuffisamment – du fait d'un déficit de communication peut être lourd de conséquences pour le patient d'abord, mais aussi grever le budget de la santé. D'où l'intérêt d'institutionnaliser le recours aux interprètes professionnels. Restent notamment à régler, sur ce point, la question du droit légal à ces prestations et celle de leurs modalités de financement.⁹³ Un autre défi à relever sera celui de la formation des

⁹² Se reporter également au site: www.miges.admin.ch.

⁹³ Lire aussi, sur ce point, Alberto Achermann; Jörg Künzli (2008): "Übersetzen im Gesundheitsbereich: Ansprüche und Kostentragung", étude réalisée sur mandat de l'OFSP, Unité de direction Politique de la santé, domaine Migration et santé. Les auteurs concluent que l'Etat est tenu, par la Constitution comme par le droit international applicable en Suisse, d'assurer un accès non discriminatoire à son infrastructure sanitaire et que nul ne peut se voir refuser un traitement indiqué du fait de sa méconnaissance de la langue. Il appartient dès lors à l'Etat de garantir que l'entretien préalable à une intervention se déroule dans une langue comprise par le patient et que l'intervention se fasse avec le consentement éclairé de l'intéressé. Cette double condition s'applique aux patients allophones indépendamment de leur droit de séjour ou de leur statut au regard du droit des étrangers. Les auteurs constatent, par ailleurs, que si la législation cantonale ne contient pas d'éléments réglementant le recours aux services d'interprètes pour les patients allophones, ce principe découle directement de l'obligation faite aux professionnels de la santé d'informer préalablement le patient et d'obtenir son consentement éclairé avant toute intervention. Quant aux possibilités de financement de l'interprétariat communautaire, ils estiment que le meilleur moyen de garantir le droit à un traitement adéquat serait d'inscrire ces services dans le catalogue de prestations de l'assurance-maladie obligatoire, à la faveur d'une révision de la LAMal. Admettant toutefois qu'une révision de ce type n'est guère réalisable à brève échéance, ils soumettent au débat divers scénarios de financement.

professionnels de la santé aux compétences transculturelles et à la prise en charge de problèmes de santé spécifiques de la population migrante.⁹⁴

Des questions d'intégration sanitaire se posent, par ailleurs, pour les personnes en séjour irrégulier et non durable. Les experts estiment qu'outre la population étrangère officiellement recensée, la Suisse compte entre 50 000 et 300 000 personnes sans titre de séjour valable. Les sans papiers (comptabilisés dans la population résidente) ne dérogent en principe pas à l'obligation d'assurance-maladie, mais sont sans doute peu nombreux à être effectivement assurés (charge financière, manque d'informations ou réticences à se mettre en contact avec les autorités). Reste que les soins de base sont en général garantis; certains cantons vont même plus loin dans la prise en charge médicale des sans papiers.

Dans l'ensemble, les mesures inscrites au programme Migration et santé vont dans le bon sens. Il s'agira donc, avant tout, de pérenniser les projets en cours en leur donnant une plus large assise.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Prise en compte des enjeux de l'intégration dans la conception des programmes et des actes législatifs:

La Confédération et les cantons tiennent davantage compte des enjeux de l'intégration dans la conception de leurs programmes de prévention et de promotion de la santé; ils les complètent par des mesures ciblées sur les besoins des migrants. Dans la continuité de cette logique, la Confédération étudie l'opportunité d'inscrire des dispositions d'encouragement de l'intégration dans le projet de loi sur la prévention et la promotion de la santé. Plus généralement, la Confédération et les cantons veillent à ce que les franges de la population qui ne maîtrisent pas suffisamment les langues nationales accèdent aux programmes et mesures de prévention et de promotion de la santé.

Accès aux soins pour tous: La Confédération et les cantons garantissent l'accès de l'ensemble de la population présente en Suisse aux soins de santé primaires. En cohérence avec leur objectif d'égalité des chances, la Confédération et les cantons créent, en particulier, les conditions légales et financières voulues pour démocratiser les soins de santé et donc pour couvrir également les besoins spécifiques des migrants. Il s'agira surtout de proposer des services professionnels d'interprétation communautaire, mais aussi de favoriser l'acquisition par le personnel médical de compétences transculturelles. Pour faire progresser l'égalité des chances en matière de santé, les cantons – premiers responsables de l'approvisionnement sanitaire de la population – , passent en revue et adaptent au besoin le mandat de prestations des institutions de soins, de même que leurs dispositions légales sur les droits des patients. Ce faisant, il faudra veiller à ce que les prestations spécifiques au domaine de la migration (p. ex. les prestations d'interprétation) puissent être facturées selon un tarif. Sachant que ces prestations ne peuvent aujourd'hui pas être couvertes par l'assurance obligatoire des soins – au vu de la législation en vigueur – et que cette solution, quoique idéale sur le plan pratique, n'est guère envisageable à brève échéance, les frais y afférents seront donc, pour l'heure, soit à la charge des collectivités publiques (p. ex. des hôpitaux), soit supportés par les patients eux-mêmes.

La Confédération et les cantons s'entendent sur ce qui relève des soins médicalement nécessaires et sur la pratique à adopter en matière d'obligation d'assurance pour les sans papiers et les requérants frappés d'une décision de non-entrée en matière. Les recommandations de la CDIP de 1991 concernant la scolarisation des enfants de langue étrangère en situation irrégulière pourraient servir de modèle à cet égard.

Formation et encadrement du personnel médical: Il faut impérativement inscrire l'acquisition de compétences transculturelles dans le cursus de formation initiale, continue et de perfectionnement des profession-

⁹⁴ La prise en charge des femmes excisées (près de 7000 cas en Suisse selon les estimations de l'UNICEF) requiert, p. ex. des compétences médicales spécifiques.

nels de la santé et doter le personnel des compétences nécessaires pour travailler en équipe interculturelle. Sachant que les questions et les problèmes se posent souvent dans la pratique, il serait utile de proposer régulièrement, dans les institutions de santé, des plages de réflexion sur le travail quotidien, de même qu'un suivi professionnel et des conseils en matière de travail interculturel ou transculturel.

Mise à profit du potentiel des migrants dans les professions médicales: Pour contribuer à l'ouverture des établissements, il faudrait encourager les migrants à embrasser davantage les professions médicales et mettre systématiquement leurs expériences et compétences à profit, que ce soit en cours de formation ou en situation professionnelle. La présence de personnel allophone en milieu médical contribuera aussi à aplanir les difficultés de communication dues à la barrière de la langue. Dans cette logique, et pour faciliter l'intégration de personnels soignants étrangers, il faudrait réfléchir à l'opportunité d'un changement de politique en matière de reconnaissance de diplômes.

IV. Société

IV.1 Jeunesse/sport/culture

L'intégration se fait sur le terrain, c'est-à-dire partout où les hommes se meuvent et se rencontrent. A cet égard, la Suisse peut se targuer d'une exceptionnelle densité d'organisations civiles, tant il est vrai que la vie associative y joue un rôle central, en particulier en Suisse alémanique.

Les organisations de jeunesse, les réseaux d'animation jeunesse en milieu ouvert, les associations et les institutions privées actives dans le sport, p. ex., sont de véritables catalyseurs d'intégration à l'échelle locale. Vecteurs de contacts sociaux, ils contribuent aussi à résorber les préjugés.⁹⁵

Les art. 22 et 23 Cst. garantissent la liberté de réunion et d'association. Les associations privées sont dès lors libres de définir leur but et leurs profils d'adhérents. Il en va de même dans la vie culturelle qui, au sens large, inclut la culture du quotidien.⁹⁶ La liberté de l'art est garantie par l'art. 21 Cst. L'Etat peut néanmoins encourager les associations à l'ouverture au travers de lois incitatives,⁹⁷ que ce soit dans le domaine de la jeunesse, du sport ou de la culture.

Situation actuelle

Compétences

Jeunesse: Les questions liées à la jeunesse et à sa promotion sont du domaine de compétence de l'OFAS. En application de la loi sur les activités de jeunesse (LAJ), les organismes responsables d'activités de jeunesse extrascolaires peuvent bénéficier d'une aide financière. De même, les associations faïtières et les organisations de jeunesse nationales peuvent solliciter des subventions structurelles et des aides financières pour la formation (initiale et continue) de moniteurs bénévoles et pour la réalisation de projets pilotes.

L'adoption par le Conseil fédéral, le 27 août 2008, du rapport "Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse" a donné le coup d'envoi d'une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse. Visant expressément à développer le potentiel d'intégration et de prévention du dispositif fédéral de promotion de l'enfance et de la jeunesse, ce projet répond à la diversification des conditions de vie des jeunes et de leurs habitudes récréatives. Le spectre des activités extrascolaires proposées aux enfants et aux jeunes s'est en effet considérablement élargi au fil du temps. On observe ainsi une demande croissante d'activités enca-

⁹⁵ Dans son n°12, 2008, la revue "terra cognita" se penche sur l'importance du sport dans le processus d'intégration. Cf. <http://www.terra-cognita.ch/d/archiv.asp>.

⁹⁶ Définition de l'UNESCO de la culture: "La culture, dans son sens le plus large, est considérée comme l'ensemble des traits distinctifs, spirituels et matériels, intellectuels et affectifs, qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe, outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances". cf. les commissions allemande, autrichienne et suisse pour l'UNESCO (1983) : Rapport de conférence n°5 de l'UNESCO, p. 121.

⁹⁷ LAJ, LEC, Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports.

drées par des professionnels et non soumises à des conditions d'accès particulières (ouvertes aux non-membres), dans les domaines "animation enfance et jeunesse en milieu ouvert" et "animation socioculturelle".⁹⁸

Sport: La promotion de l'activité physique est du ressort de l'Office fédéral du sport (OFSP), lequel est rattaché au Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les clubs sportifs privés sont souvent organisés en fédérations, par type de sport. Celles-ci (au nombre de 82) sont chapeautées par l'organisation faîtière "Swiss Olympic". Pour promouvoir le sport auprès des jeunes, un programme "Jeunesse et sport" a été lancé par la Confédération et les cantons, qui est réalisé en partenariat avec les clubs et les fédérations de sport.

Culture: En Suisse, la promotion de la culture est largement le fait d'acteurs privés. Au niveau étatique, la culture relève des cantons. Dans les faits, ce sont les villes et les communes qui sont le plus actives dans ce domaine, puisque leur appui financier à la culture excède celui des cantons ou de la Confédération. L'inscription dans la Constitution d'un article sur la culture (art. 69) est du reste récente, puisqu'elle ne remonte qu'à l'an 2000. Cet article se matérialisera par l'adoption d'une loi sur l'encouragement de la culture (LEC, en cours d'élaboration) et par la révision de la loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia (LPH). Les grands axes de la politique culturelle de la Confédération sont définis par l'OFC (au sein du DFI) pour ce qui est des missions structurelles et par Pro Helvetia (organe indépendant et directement subordonné à la Confédération) pour le soutien individuel.

Mesures en cours

Jeunesse: Réagissant aux statistiques structurelles, qui ont mis en évidence la sous-représentation des enfants et adolescents de parents étrangers dans leurs rangs, les grandes associations de jeunesse se sont mobilisées, à travers divers projets, pour une plus large ouverture des associations aux enfants issus de la migration et pour une cohabitation pacifique des cultures. C'est dans cet esprit qu'ont vu le jour des projets de la CEVI, de Blauring & Jungwacht et du Mouvement Scout de Suisse. L'action du Conseil Suisse des Activités de Jeunesse (organisation faîtière regroupant les quelque 80 organisations nationales de jeunesse) va dans le même sens puisque le CSAJ s'engage, par divers projets et activités, pour l'égalité des chances, pour une meilleure intégration des jeunes étrangers et pour un meilleur accès des enfants aux associations.⁹⁹

Sport: La mise en place et le développement par l'OFSP d'un centre de compétences Sport et intégration a permis d'intégrer durablement la question de l'intégration dans le monde du sport. Les points forts du centre de compétences sont les suivants: recherche et développement, formation et perfectionnement, mise en réseau/échanges et application des programmes de promotion en place. L'initiative "Sport-verein-t" ("le sport unit") de la Communauté d'intérêts des associations sportives saint-galloises, illustre le potentiel d'intégration inhérent au sport. L'idée est d'aider les associations sportives qui s'engagent à respecter une charte (en cinq points) à proposer des activités sportives et des loisirs responsables. Outre le label qualité "Sport-verein-t", les organisations sportives qui adhèrent à cette charte et l'appliquent rigoureusement pourront bénéficier d'un soutien en matière de formation et de perfectionnement, mais aussi de subventions. Autre exemple concluant, celui de la fédération de football de Suisse centrale qui, conjointement avec Caritas, a développé un projet de formation continue pour entraîneurs, où sont abordés des sujets tels que la communication transculturelle, les mécanismes à l'origine de préjugés et la violence motivée par le racisme.

Culture: Si l'on se réfère à la définition qu'en donne le Conseil de l'Europe, la culture est "tout ce qui permet à l'individu de s'orienter dans le monde et dans la société, mais également dans son héritage national propre; tout ce qui permet à l'homme de mieux comprendre sa situation, afin de pouvoir, le cas échéant, la changer". En accord avec cette définition, le crédit fédéral de promotion de l'intégration 2004 – 2007 a été

⁹⁸ Le Conseil fédéral devrait se prononcer en septembre 2009 sur le projet de révision de la LAJ mis en consultation.

⁹⁹ La journée de sensibilisation de l'OFAS (juin 2009) a notamment permis de mettre en commun les projets en cours et d'identifier de nouvelles pistes pour renforcer les efforts des associations de jeunesse en faveur de l'intégration. Elle a également permis des échanges sur les activités de jeunesse extrascolaires proposées en milieu ouvert, activités dans lesquelles les jeunes issus de la migration sont en général surreprésentés.

affecté, pour 20%, à la promotion de petits projets locaux visant à rapprocher les populations indigène et immigrée en améliorant le cadre de vie commun.¹⁰⁰ A noter aussi que de nombreux projets culturels se poursuivent à l'initiative de cantons et de communes (dans les domaines "culture créative" et "culture du quotidien").

A travers différentes formes d'expression, les créateurs invitent à une lecture critique de la vie. En ciblant l'affectation des crédits de soutien à la création (à des projets individuels le plus souvent), l'Etat peut ainsi lancer des thèmes de réflexion. C'est ce à quoi s'attache notamment la fondation Pro Helvetia, dont le mandat politique est d'encourager la compréhension mutuelle et le pluralisme culturel dans notre pays. Son projet "swixx" (2004-2006) p. ex. a permis de montrer comment la vie culturelle en Suisse se renouvelle et s'enrichit au contact de créateurs d'origines diverses.

De leur côté, les cantons et les communes peuvent intervenir en soutenant des activités associatives et en contribuant à l'animation de la vie locale, qui sont autant de vecteurs d'intégration sociale. A cette fin, ils peuvent mettre à disposition des locaux ou d'autres infrastructures, faire circuler l'information sur l'offre proposée ou aménager l'espace public de façon à faire se côtoyer différents groupes de population.

Enjeux

L'organisation des loisirs relève de la sphère privée. La Suisse reconnaît aujourd'hui, par sa politique d'intégration, que l'assimilation n'est pas une solution. Bien au contraire, il faut laisser se côtoyer associations d'étrangers – qui s'emploient à préserver le patrimoine culturel des pays d'origine – et associations folkloriques suisses. Les libertés personnelles et les droits fondamentaux garantis par la Constitution étant inviolables, l'Etat ne peut guère intervenir en matière d'accessibilité des associations que par des mesures d'incitation.

Comme constaté plus haut, la population étrangère est sous-représentée dans les activités associatives par rapport à la moyenne de la population, encore qu'on observe des différences régionales dans la population suisse. Sachant que, pour les jeunes et les enfants, ces activités sont une forme d'encouragement et favorisent l'acquisition de compétences sociales, il est important, pour progresser vers l'égalité des chances, de veiller à ce que tous les enfants et jeunes puissent adhérer à une association dans leur domaine de prédilection. Les forums d'échanges sont aussi un instrument à exploiter pour développer la compréhension mutuelle. Enfin, il faut appeler les associations bénéficiaires de subventions fédérales à assumer leur co-responsabilité sociale.

En matière culturelle, le défi de l'Etat sera de soutenir la pluralité culturelle sans toucher à la liberté de l'art, et sans créer une "culture d'Etat" unilatérale.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Promotion de la coexistence sociale dans les communes: Les communes se dotent de stratégies pour promouvoir la coexistence sociale et la compréhension mutuelle et appuient les initiatives privées qui vont dans ce sens. En vertu de leur devoir d'information, les communes informent, p. ex., les migrants des loisirs proposés localement. De même, dans le développement de plans d'action, elles favorisent les échanges et les rencontres au sein de la population. Enfin, elles créent des incitations (mise à disposition d'infrastructures et d'adresses) pour favoriser l'ouverture des associations aux personnes indigènes et étrangères.

¹⁰⁰ Pour plus de précisions, se reporter au site: <http://www.ekm.admin.ch/fr/projets/evaluations.php>.

Soutien cantonal aux communes: Les communes peuvent compter sur un soutien cantonal dans la conception de stratégies de ce type.

Les cantons favorisent les actions de formation continue destinées à sensibiliser les bénévoles d'associations aux questions d'intégration.

Subventions publiques destinées à la promotion de l'intégration: Les communes, les cantons et les services fédéraux subordonnent l'octroi de subventions publiques aux organisations de jeunesse, aux associations, aux fédérations, aux organisations et aux porteurs de projets, à la condition qu'ils prennent dûment en compte les enjeux liés à l'intégration. Les modalités de subvention devront être définies avec clarté et transparence.

Dans la promotion de la pluralité culturelle du pays, il s'agit de mettre à profit l'apport et le potentiel d'enrichissement culturel des acteurs issus de la migration.

IV.2 Religion

La liberté de conscience et de croyance est garantie par l'art. 15 Cst. La liberté de religion positive s'entend de la liberté de croire et d'exprimer ou non sa croyance; la liberté négative de la protection contre les restrictions, notamment contre toute forme de contrôle étatique ou de discrimination.

Les rapports entre l'Eglise et l'Etat sont régis par l'art. 72 Cst. Il appartient en principe aux cantons de les réglementer. Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons peuvent toutefois prendre des mesures propres à maintenir la paix publique.

Les Eglises et les communautés religieuses constituent une force sociale importante; à ce titre, il est primordial de les impliquer dans le dialogue interculturel, mais aussi dans le travail d'intégration des migrants.

Situation actuelle

Compétences

Du fait de la compétence cantonale en matière religieuse, le droit ecclésiastique diverge considérablement d'un canton à l'autre. Presque toutes les constitutions cantonales reconnaissent aux grandes communautés religieuses historiquement présentes dans le pays un statut de droit public. Dans plusieurs cantons, la reconnaissance d'autres communautés est également possible (en tout ou en partie). Pour les Eglises, cette reconnaissance signifie qu'elles bénéficieront de la protection juridique de l'Etat, mais aussi de privilèges en matière de fisc et d'éducation et dans la vie publique. En contrepartie, elles devront respecter l'état de droit et se soumettre à la haute surveillance de l'Etat sur leurs affaires externes. Nombre de communautés d'obédience non chrétienne sont constituées selon le droit des associations.

Mesures en cours

De tout temps, les Eglises ont créé des offres destinées aux migrants. Les services OeME (Oecuménisme, Mission et coopération au développement, des églises réformées de Suisse) sont ainsi actifs dans les domaines de la migration, des réfugiés, des droits de l'homme et du dialogue interreligieux. De même, l'action de Migratio (organe de conseil de la Conférence des Evêques suisses pour les migrants) vise à favoriser la participation des étrangers à la vie religieuse et sociale en Suisse et à soutenir la pastorale des immigrants. D'autres communautés religieuses et associations faitières d'organismes interreligieux sont également engagées dans le dialogue interreligieux. C'est ainsi que s'est tenue, en 2008, la seconde "Semaine des Religions", avec un calendrier riche de quelque 170 manifestations, réparties sur 60 villes et communes, et autant de possibilités de rencontres.

Sous l'angle de la législation sur les étrangers, les "personnes qui assurent un encadrement religieux" sont considérées comme des acteurs clés du processus d'intégration. Elles sont, en effet, amenées à jouer un rôle de trait d'union à plusieurs égards: entre communautés/institutions et autorités de la société d'accueil,

en qualité d'interlocuteurs dans le dialogue interreligieux et, enfin, en qualité de médiateurs dans les conflits de générations, au sein des communautés elles-mêmes. Mesurant tout l'enjeu de l'intégration, la nouvelle législation sur les étrangers précise, à l'art. 7 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), que les personnes assurant un encadrement religieux doivent être aptes et disposées, d'une part, à s'exprimer dans la langue parlée sur le lieu de travail et, d'autre part, à transmettre aux étrangers qu'elles encadrent, les valeurs (notamment constitutionnelles) véhiculées par les systèmes social et juridique suisses. C'est pourquoi il est exigé des ressortissants d'Etats tiers assurant un encadrement religieux qu'ils possèdent, à leur arrivée, le niveau B1 d'une langue nationale selon le cadre européen de référence pour les langues édicté par le Conseil de l'Europe, ou qu'elles s'engagent, par une convention d'intégration, à l'acquérir.

Le rapport sur l'intégration publié par l'ODM en 2006 a montré que l'appartenance religieuse était rarement à l'origine directe de problèmes d'intégration. Le déficit d'intégration des étrangers d'obédience non chrétienne s'explique, souvent, par des facteurs sociodémographiques ou socioéconomiques. Les conflits d'intérêts et les tensions d'origine religieuse (p. ex. les codes vestimentaires imposés par une religion, la participation des enfants aux cours, notamment d'éducation physique, les édifices religieux et les cimetières, les mariages forcés et les prédicateurs de haine) se résolvent, le cas échéant, devant le juge, sur la base des principes constitutionnels. Le fédéralisme permet aussi de proposer, localement, des solutions pragmatiques au règlement de conflits. A preuve, la construction d'édifices sacrés et l'aménagement (confessionnel) de cimetières dans diverses villes de Suisse. Plusieurs cantons ont, en outre, élaboré des directives et des recommandations à l'usage des établissements scolaires sur la gestion de la pluralité culturelle et religieuse dans les classes. Certains cantons ont même institutionnalisé le dialogue interreligieux, en organisant régulièrement des tables rondes ou des forums religieux auxquels diverses communautés confessionnelles sont représentées.

Enjeux

De par la migration, le nombre de résidents d'obédience non chrétienne s'est fortement accru dans le pays. Mais, dans le même temps, les Suisses sont de plus en plus nombreux, depuis une trentaine d'années, à se détourner de l'Eglise. D'où la nécessité de tenir également compte, dans le débat autour de la coexistence des croyances et des religions, des non-croyants et des non-pratiquants dont le nombre est en pleine croissance.

Au niveau des cantons, la question de la reconnaissance en droit public d'autres communautés religieuses est aujourd'hui à l'étude. Cette revendication, qui va à l'encontre de la primauté des églises nationales traditionnelles, souligne la nécessité de repenser les rapports entre Eglise et Etat, rapports qui se sont établis au fil du temps sans jamais cesser d'évoluer.

A la suite des attentats terroristes qui ont marqué le tournant du XXI^e siècle, le débat sur les spécificités religieuses et culturelles a évolué, en Suisse comme ailleurs, vers un débat sur l'islam. L'initiative populaire "contre la construction de minarets", déposée dans la foulée, a suscité un débat national sur la nécessité de légiférer sur les édifices religieux. Le Conseil fédéral a rejeté cette revendication, estimant qu'elle constituait une menace à la paix confessionnelle et compromettrait l'intégration de la population d'obédience musulmane en Suisse. Stigmatiser une communauté risquait du reste d'ouvrir la voie à la radicalisation chez une partie des fidèles.

L'Etat doit garantir la liberté de religion – positive comme négative – au même titre que les autres droits fondamentaux. Dans la gestion des rapports avec les autres communautés religieuses, se pose ensuite la question de l'application du principe d'égalité de traitement.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Prise en compte, par les structures étatiques, des intérêts des différentes communautés religieuses: La Confédération, les cantons et les communes veillent à ce que les communautés religieuses se déploient et vivent leur foi et leurs traditions dans le respect des droits et des valeurs consacrés en Suisse. Dans cette optique, il y a lieu de se demander s'il ne serait pas opportun de reconnaître les communautés religieuses en droit public ou sous une autre forme. De même, pour améliorer la gestion de la pluralité confessionnelle dans les classes, les autorités scolaires cantonales formulent des recommandations à l'usage des établissements scolaires. Enfin, à moyen terme, il faudra réfléchir à l'adoption d'une réglementation fédérale contraignante des rapports entre Eglise et Etat, qui soit valable pour l'ensemble des communautés religieuses.

Poursuite du dialogue entre Etat et communautés religieuses: Il est primordial de poursuivre le dialogue entre Etat et communautés religieuses. A cette fin, les cantons et les communes soutiennent la création et le développement de forums et de tables rondes inter-religions.

Place de la religion dans la formation et la recherche: La Confédération et les cantons étudient l'opportunité de créer, dans les hautes écoles suisses, des filières pour les personnes assurant un encadrement spirituel non chrétien. Plus généralement, les cantons proposent, seuls ou en coopération avec d'autres cantons et des tiers, des cours d'intégration destinés aux personnes exerçant cette fonction.

Enfin, cantons et Confédération devront s'interroger, à l'issue du PNR 58 "Collectivités religieuses, Etat et société", sur la nécessité de prendre d'autres mesures en matière religieuse.

IV.3 Développement de quartier (projets urbains)

Les perspectives d'intégration d'une personne ou d'une famille sont largement fonction de son cadre de vie, c'est-à-dire de sa situation concrète en matière de logement, de son voisinage de proximité dans le quartier ou la commune, de la desserte en transports publics et de la possibilité des habitants de modeler ce cadre et de s'y épanouir. Il en va de même de la disponibilité d'un espace de logement adapté aux besoins et d'infrastructures sociales (en particulier d'écoles).

Géographiquement, c'est dans les agglomérations urbaines que l'immigration en Suisse et la migration à l'intérieur du pays sont le plus manifestes. Les perspectives objectives d'intégration varient d'un quartier à l'autre, d'une commune à l'autre.¹⁰¹ Face à ces disparités, le développement de quartier doit permettre de faire progresser l'égalité des chances de l'ensemble de la population et de prendre équitablement en considération les besoins d'une société plurielle. Le développement de quartier est une démarche transversale, un processus associant tous les acteurs clés concernés (services publics d'urbanisme, d'infrastructure, d'aménagement du territoire, d'environnement, d'habitat et d'intégration sociale, mais aussi habitants, propriétaires et gestionnaires fonciers) dans le développement de visions, de stratégies et de mesures concrètes pour préserver et renforcer la cohésion sociale.

Situation actuelle

Compétences

Si le développement de quartier est essentiellement du ressort des communes, les cantons et la Confédération peuvent y apporter leur concours. Du fait de la multiplicité des domaines d'intervention, les mesures sont, en partie, mises en œuvre sous la responsabilité de services spécialisés. Les communes, les cantons et la Confédération y sont plus ou moins étroitement associés en fonction du domaine politique concerné.

Les grandes villes (p. ex. Zurich et Bâle) disposent en principe des services et du savoir-faire requis en matière de développement de quartier (urbanistique, infrastructure, économie et affaires sociales) et sont

¹⁰¹ Divers quartiers et régions d'agglomération présentent un défi majeur en termes de brassage social, de sécurité, de qualité des infrastructures, d'environnement résidentiel ou de disponibilité de logements. On observe ainsi une augmentation de la population étrangère dans certains quartiers mal situés; dans ces quartiers, on risque d'assister au cumul et à l'exacerbation des problèmes d'intégration.

aptes à les coordonner. Il en va autrement des petites et moyennes communes d'agglomération qui ne se sont, pour la plupart, pas encore dotés d'un savoir-faire explicite, ni des ressources nécessaires dans ce domaine. D'où leurs réticences sur la question.

Le développement de stratégies fédérales en matière d'aménagement du territoire est du ressort de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), qui assume, à ce titre, la direction opérationnelle du programme "Projets urbains" (voir ci-dessous).

Mesures en cours

Plusieurs grandes villes, mais aussi des communes de taille plus modeste, ont pris des mesures ponctuelles, dans le cadre de leur politique d'habitat et de développement urbain, pour améliorer la qualité de vie et la convivance à l'échelle du quartier. Partant de ces expériences, la Confédération a lancé, dans le cadre de son catalogue de mesures d'intégration (cf. rapport sur les mesures d'intégration 2007), le programme "Projets urbains". Placé sous la direction de l'ARE,¹⁰² ce programme propose de soutenir, pendant une phase pilote (2008 – 2011), la mise en route de projets de développement de quartier dans des villes suisses de taille petite et moyenne (soutien financier, suivi technique, partage régulier d'expériences, évaluation).¹⁰³ Le programme sera soumis à examen et à évaluation en cours de phase pilote. Le Conseil fédéral décidera ensuite (vraisemblablement en 2012), sur la base du rapport d'évaluation, de la poursuite, voire de l'élargissement du programme.

A l'échelle européenne, des mesures de développement de quartier sont en cours dans de nombreuses villes. La "Charte de Leipzig sur la ville européenne durable" propose ainsi un modèle de développement urbain intégré pour prévenir la ghettoïsation des quartiers défavorisés. De même, le programme URBACT II de l'Union européenne veut renforcer l'attrait des villes et la cohésion sociale (politique de développement intégrée pour les quartiers urbains à problèmes, intégration sociale, environnement urbain, structures de gouvernance et planification urbaine), mais aussi encourager au travers de réseaux thématiques les échanges entre les villes de l'UE, de Norvège et de Suisse.

Enjeux

Comme évoqué plus haut, la population immigrée se concentre, en Suisse, dans les banlieues et le noyau urbain des agglomérations. Dans certains quartiers, on constate également une prédominance de personnes à faible niveau de formation et statut professionnel, avec un fort taux de chômage et de recours à l'aide sociale. Depuis quelques années, on observe toutefois un glissement géographique des groupes de population économiquement et socialement défavorisés des villes-pôles vers les communes périurbaines. Or, si la promotion de l'intégration s'est largement institutionnalisée dans les grandes zones urbaines (où se trouvent traditionnellement des quartiers de rencontre des migrants), les communes d'agglomération et certaines villes de petite ou moyenne importance ne disposent que de peu d'expérience et d'instruments pour faire face à l'afflux croissant de personnes mal intégrées. Le cumul des déficits (d'intégration, de ressources et d'expérience) mettra ces communes à rude épreuve.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

¹⁰² Programme conjointement mené par l'ARE, l'ODM, l'OFL, l'OFSP, le SLR et la CFM, financé à hauteur de 500 000 francs par an (en tout) sur le budget ordinaire des offices impliqués. Leur participation aux projets est limitée à 50% (par projet), les coûts restants étant à la charge des cantons et des communes.

¹⁰³ Le programme poursuit deux objectifs: 1. stimuler une approche globale et participative de développement pour améliorer la qualité de vie et la convivance dans les quartiers qui font face à des défis dans ce domaine; 2. favoriser le partage de savoir-faire entre communes qui démarrent un projet de ce type, mais aussi l'acquisition de nouvelles connaissances à l'échelle nationale. Trois projets pilotes (Pratteln, Rorschach et Montreux) et huit projets partenaires (Renens, Vevey et Yverdon pour la Suisse romande; Baden, Berthoud, Olten, Schaffhouse et Spreitenbach pour la Suisse alémanique) sont soutenus dans ce cadre.

Intervention précoce et intégrée dans les communes: Les communes s'efforcent d'identifier précocement les quartiers où les besoins se font le plus ressentir et de mettre rapidement en chantier des programmes de valorisation durable. S'appuyant sur une organisation interdisciplinaire appropriée, elles adoptent une démarche intégrée du développement urbain, qui combine mesures urbanistiques, infrastructurelles, sociales, intégratives, sécuritaires et économiques. Dans cette logique, elles associent aux travaux aussi bien des acteurs privés (propriétaires fonciers, régies) que des organismes ou associations non étatiques engagés dans le travail de quartier. Enfin, elles veillent à impliquer la population dans le processus, y compris les franges de la population issues de la migration.

Engagement de la Confédération et des cantons: Dans le cadre du programme "Projets Urbains", la Confédération et les cantons renforcent et coordonnent leurs efforts de soutien aux communes en matière de développement de quartier. Par ailleurs, la Confédération s'engage sur la poursuite du programme après l'échéance 2012; celle-ci nécessitera une forte hausse des ressources financières et personnelles. Il faudra toutefois attendre le rapport d'évaluation de la phase pilote 2008-2011 pour décider de la nature et de l'ampleur du programme, de ses destinataires et de son cadre organisationnel. Il faudra aussi établir l'étendue des ressources financières et personnelles à mobiliser aux différents niveaux politiques.

Partenariat tripartite: La Confédération, les cantons et les communes abordent la question du développement de quartier dans un cadre de partenariat tripartite. Ce partenariat présuppose la création, à l'échelle communale, cantonale et fédérale, de services expressément affectés au développement de quartier, c'est-à-dire de structures de conseil qui serviront de relais auprès de l'ensemble des acteurs impliqués aux différents niveaux politiques.

Partage tripartite d'expériences: Dans ce cadre tripartite, la Confédération, les cantons et les communes veillent au partage régulier d'expériences et d'informations (p. ex., par des réunions régulières ou des forums Internet). Il en résultera une capitalisation d'expériences et d'idées (émanant de différentes communes), qui servira de base à la définition de "meilleures pratiques". Les acteurs du secteur privé devront être dûment associés à cette démarche.

IV.4 Sécurité

La Suisse est indéniablement un pays très sûr en comparaison internationale. Cela étant, la sécurité n'est pas a priori une qualité objectivable, d'où l'importance que prend le sentiment subjectif de sécurité. Selon le dernier sondage réalisé par l'EPFZ, l'indice (subjectif) de sécurité a atteint en 2008 un niveau record, sur fond de conjoncture favorable. Mais il en faut peu pour faire naître un sentiment d'insécurité et la sécurité est un thème récurrent dans les campagnes électorales et de votations.

En termes de délinquance, les statistiques publiées par divers offices (en matière de criminalité, de condamnations pénales et de jugements pénaux de mineurs) et les chiffres noirs de la criminalité cachée montrent que le taux est plus élevé dans la population immigrée que dans la population indigène. Dans le même temps, les migrants sont aussi surreprésentés dans les statistiques des victimes. Soulignons toutefois que la grande majorité des migrants restent très discrets et que seule une minorité d'entre eux entrent en conflit avec la loi.

Quant à l'interprétation de ce taux (plus élevé chez les migrants), des études ont montré qu'il était essentiellement imputable à des facteurs de risque susceptibles d'inciter à la violence, indifféremment de l'origine des intéressés (populations indigène et immigrée confondues). Les plus exposés au risque de délinquance sont: les jeunes de sexe masculin et les personnes issues de classes sociales défavorisées, disposant d'un faible niveau de formation ou habitant en agglomération urbaine – autant de catégories dans lesquelles les migrants sont surreprésentés.

D'autres études établissent, par ailleurs, une corrélation entre le statut de migrant et la délinquance. Ainsi, les chiffres de la délinquance juvénile sont-ils nettement inférieurs en Bosnie qu'en Suisse, déifiant le mythe d'une culture "importée" de la violence.

Situation actuelle

Compétences

L'art. 57 Cst. dispose que la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives et coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. L'art. 57 ne confère pas à l'Etat de nouvelles attributions à cet égard, mais se borne à renvoyer aux compétences définies ailleurs. La sécurité intérieure est du domaine de la police et relève, à ce titre, du canton.

S'il appartient à la Confédération de légiférer en matière de droit pénal et de procédure pénale (art. 123, al. 1, Cst.), l'organisation judiciaire et l'administration de la justice, de même que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont en principe du ressort des cantons (art. 123, al. 2, Cst.); la RPT donne toutefois expressément compétence à la Confédération pour légiférer sur l'exécution des peines et des mesures. Elle peut aussi allouer aux cantons des contributions pour la construction d'établissements, pour l'amélioration de l'exécution des peines et des mesures et pour le soutien d'institutions où sont exécutées les mesures éducatives destinées aux enfants, aux adolescents ou aux jeunes adultes (art. 123, al. 3, Cst.) La Confédération peut encore intervenir à titre préventif, par des actions d'information et d'éducation, ou prendre d'autres mesures destinées à éviter des infractions et à prévenir la délinquance (cf. art. 386, al. 1). De même, elle peut soutenir des projets qui poursuivent ce but (al. 2), s'engager auprès d'organisations qui mettent en œuvre des mesures préventives et soutenir ou créer de telles organisations (al. 3).

Mesures en cours

Le maintien de la sécurité et de l'ordre publics est l'une des missions premières de la police. De caractère à la fois préventif et répressif, cette mission est menée à bien par les corps de police cantonale et (parfois) communale. Face à la pluralisation culturelle de la société, un effort accru a été consenti pour améliorer la compétence transculturelle des personnels de police en cours de formation. On observe des évolutions analogues dans les domaines de la poursuite pénale et de l'exécution des peines et des mesures.

En matière de sécurité publique, diverses mesures ont été prises dans la sphère de compétence de la Confédération.¹⁰⁴ Citons la révision de la statistique policière de la criminalité, avec à la clé la mise en place d'un instrument d'observation cohérent qui permettra, entre autres, d'avoir un suivi régulier et systématique de la délinquance de la population résidente étrangère,¹⁰⁵ ou encore le développement prévu d'indicateurs permettant d'identifier d'éventuels déficits d'intégration.

Pour prévenir la délinquance en amont, les efforts de prévention de la violence se sont multipliés à tous les niveaux de l'Etat ces dernières années. Se focalisant sur les enfants et les jeunes, plus réceptifs à la prévention, des campagnes se sont déployées partout en Suisse et dans tous les milieux (familial, scolaire, activités de jeunesse et associatives, etc.). Des campagnes plus spécifiques ont également été lancées, notamment par "Prévention Suisse de la criminalité".¹⁰⁶

Dans le prolongement de la prévention, plusieurs cantons¹⁰⁷ se sont dotés, ces dernières années, de stratégies globales visant à réduire la violence (juvénile). Celles-ci ont ouvert un vaste débat sur les possibilités d'actions concrètes dans le cadre familial, scolaire et social.

Enfin, en réponse à différentes initiatives parlementaires, la Confédération a publié un rapport sur la violence des jeunes qui met, là encore, l'accent sur la prévention.¹⁰⁸ Celui-ci préconise notamment le lancement,

¹⁰⁴ Dans son rapport sur les mesures d'intégration 2007, le Conseil fédéral expose diverses mesures prises par l'Office fédéral de la justice et par l'Office fédéral des migrations en matière de sécurité publique. Celles-ci se recoupent, en partie, avec les mesures présentées dans le rapport du DFJP du 11 avril 2008 sur la violence des jeunes.

¹⁰⁵ Il n'existe pas, à ce jour, de statistiques globales sur les infractions constatées en Suisse, qui permettent d'établir des comparaisons entre les différents groupes de populations indigènes et immigrées. Il faut p. ex. corriger les statistiques des infractions à la LEtr, qui ne visent que les étrangers. Par ailleurs, le taux de délinquance accru des étrangers s'explique aussi par des différences de comportement en matière de dénonciation, ou encore par des corrélations entre l'âge, le sexe et la situation sociale.

¹⁰⁶ Sur des sujets tels que la violence juvénile et la violence domestique.

¹⁰⁷ Tel est p. ex. le cas des cantons de BS, de LU, de NE, de SO et d'UR.

en étroite coopération avec les cantons, les villes et les communes, d'un programme national – limité dans le temps – de prévention et de lutte contre la violence des jeunes.

Enjeux

Si l'importance de prévenir la violence a été largement reconnue ces dernières années, la responsabilité de ce travail de prévention est dispersée entre divers acteurs nationaux, cantonaux et communaux. Nombre d'organisations non gouvernementales, d'associations et d'initiateurs privés sont également actifs dans ce domaine. Partout se sont implantés des projets et des mesures ciblés par tranches d'âge, par secteurs de vie et par groupes de population. Mais ces efforts sont rarement coordonnés et ne couvrent que partiellement les besoins des franges de population mal intégrées. Il n'existe du reste que peu de données empiriques sur l'impact des mesures prises.

Un autre défi réside dans la contradiction qu'il y a à tenir compte du contexte social, culturel et économique dans l'identification des causes de violence, tout en continuant de focaliser les mesures sur l'individu et son environnement proche. Les mesures destinées à combattre les causes structurelles de violence sont ainsi quasiment inexistantes ou restent en général très floues. Or, c'est précisément dans ce domaine qu'on pourrait obtenir des améliorations sensibles pour les groupes particulièrement exposés à la violence et à la délinquance – rappelons que les migrants sont surreprésentés dans ces groupes. D'où l'intérêt, sous l'angle de la politique d'intégration, de focaliser davantage le travail de prévention sur les causes structurelles de violence.

Compte tenu de la dispersion des responsabilités et des moyens, l'impact du travail de prévention sera fonction de la capacité à définir une stratégie intégrée. Cela signifie que la prévention de la violence ne doit pas se concevoir comme une activité isolée, pas plus que se focaliser uniquement sur la violence. Elle passe aussi par la formation des enfants et des jeunes à la gestion des conflits et à la non-violence, et par la progression de l'égalité des chances et de l'intégration. Dans cette optique, il s'agit de mieux mettre à profit le potentiel préventif d'autres mesures telles que l'éducation et l'encadrement préscolaires, l'accueil extra-familial et parascolaire, ou encore le case management "formation professionnelle". Car seule une approche concertée garantira, à terme, l'efficacité du travail de prévention de la violence et de la délinquance.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Approche plurifactorielle des questions de sécurité: La Confédération, les cantons et les communes adoptent une approche globale de la question sécuritaire, dans le sens d'un défi posé à l'ensemble de la société. La considérer sous le seul angle de l'intégration serait contre-productif, en ce sens qu'elle conduirait à stigmatiser les migrants et, partant, à entraver l'ensemble du processus d'intégration. La sécurité au quotidien n'en constitue pas moins un préalable essentiel à l'intégration, d'où son importance pour une intégration réussie.

La préservation d'un niveau élevé de sécurité passe par des stratégies intégrées et par une approche multifocale. La prévention et la sensibilisation doivent ainsi se compléter par l'intervention et la répression. Il est primordial, à cet égard, que l'emploi de la force publique reste une prérogative de l'Etat. Pour accroître l'efficacité de la prévention, il serait par ailleurs utile d'associer les publics ciblés à la conception concrète des mesures (apport d'idées propres).

Prévention structurelle: Pour mener un travail de prévention efficace, il s'agira de multiplier les stratégies interdisciplinaires. Ces stratégies devront désormais prévoir des mesures qui agissent sur les causes struc-

¹⁰⁸ Rapport adopté par le Conseil fédéral le 25 mai 2009. Il est accompagné d'un rapport d'experts intitulé "Prévention de la violence juvénile", présenté par Manuel Eisner, Denis Ribeaud et Rahel Locher (rédigé en allemand, résumé disponible en français).

turelles de violence, telles que le faible statut social et le faible niveau de formation (p. ex. conseil parental, promotion de la petite enfance, structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, case management "formation professionnelle"); elles s'inscriront ainsi dans la droite ligne des objectifs de la politique d'intégration.

Il serait absurde de laisser les cantons et les communes s'engager, chacun de son côté, dans la recherche – fastidieuse – des meilleures solutions. La Confédération est donc appelée à leur apporter, subsidiairement, un soutien rapide et aisément accessible par le biais de conseils et d'informations; elle contribuerait ainsi à la mise en place de structures de coopération efficaces et à la conception de stratégies intégrées, comme le préconise le rapport de l'OFAS "Les jeunes et la violence". Il est aussi essentiel que les programmes de prévention soient dotés, par la Confédération, de ressources suffisantes.

IV.5 Médias

La Constitution garantit la liberté des médias (art. 17). La compétence pour légiférer en matière de radio et de télévision appartient à la Confédération.

L'art. 93, al. 2, Cst. prévoit que la radio et la télévision contribuent à la formation et au développement culturel, à la libre formation de l'opinion et au divertissement. A ce titre, elles doivent prendre en considération les particularités du pays et les besoins des cantons, présenter les événements de manière fidèle et refléter équitablement la diversité des opinions. Les principes applicables au contenu des programmes sont énoncés dans la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Enfin, le troisième alinéa de l'art. 93 Cst. garantit l'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes.

Il n'existe pas de dispositions analogues pour la presse, les Chambres fédérales ayant rejeté, en 2005, une initiative parlementaire qui proposait l'adoption d'un nouvel article constitutionnel visant à inscrire la politique des médias dans un cadre global (art. 93a Cst.), cet article prévoyait d'étendre le dispositif d'encouragement à la presse écrite).

Situation actuelle

Compétences

Les tâches d'autorité nationale, de même que la régulation des secteurs des télécommunications et de la radiodiffusion sont conjointement assumées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), l'Office fédéral de la communication (OFCOM) et la Commission fédérale de la communication (ComCom).

Mesures en cours

Le mandat légal de SRG SSR idée suisse (ci-après: SSR) est énoncé à l'art. 24 LRTV; il consiste à promouvoir la compréhension, la cohésion et l'échange entre les différentes parties du pays, les communautés linguistiques, les cultures et les groupes sociaux. Ce mandat est repris à l'art. 2, al. 2, de la concession; article qui précise que, dans ses programmes, la SSR favorise l'intégration des étrangers et la compréhension pour les intérêts de la Suisse.

Les diffuseurs privés concessionnés qui touchent une quote-part de la redevance audiovisuelle s'engagent, eux aussi, à promouvoir la cohésion sociale. S'agissant des radios non commerciales (dites complémentaires), il est expressément prévu qu'elles contribuent, par leur action, à l'intégration et à la participation citoyenne des personnes issues de la migration.¹⁰⁹ L'instauration d'un régime de concession pour la radiodiffusion a permis de garantir la qualité des programmes. En effet, outre l'obligation faite aux diffuseurs concessionnés de présenter un rapport annuel, l'OFCOM s'est adjoint les services d'instituts de recherche externes, chargés de suivre les programmes de la SSR et de diffuseurs privés. Un bon exemple de la contribution des médias à l'intégration est le lancement par la SSR, en avril 2008, d'une semaine de

¹⁰⁹ cf. exemple de la concession accordée à Radio Rabe.

l'intégration. Autre projet exemplaire mené en Suisse romande: la diffusion régulière (ou rediffusion), par neuf chaînes locales privées, d'émissions d'une trentaine de minutes conçues pour les migrants, et qui abordent différents aspects de la vie en Suisse.

En Suisse orientale, un projet a été lancé pour renforcer la présence des immigrés dans les rédactions (où ils sont notoirement sous-représentés) par la mise au concours de places de stage.¹¹⁰

Nombre de rédactions se penchent aujourd'hui sur la question du traitement informationnel de la migration dans les médias. Les médias se sont du reste dotés d'un dispositif d'autorégulation (organe de médiation, conseils de la presse, déclarations spontanées). Se consacrant spécifiquement aux questions d'éthique médiatique, le Conseil suisse de la presse (fondé par différentes associations de la profession) a notamment adopté une "Déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste" qui, dans son point 8.2, tient pour essentiel de respecter la dignité humaine et d'éviter toute allusion, par le texte, l'image et le son, à l'appartenance ethnique ou nationale d'une personne, à sa religion, à son sexe ou à l'orientation de ses mœurs sexuelles, ainsi qu'à toute maladie ou handicap physique ou mental, qui aurait un caractère discriminatoire. La directive y relative précise, toutefois, que lorsqu'une information porte sur un délit, des indications touchant l'appartenance ethnique, la religion ou l'orientation des mœurs sexuelles, ainsi qu'une maladie ou un handicap d'ordre physique ou mental, peuvent être admises pour autant qu'elles soient nécessaires à la compréhension du récit. Le Conseil de la presse ne prescrit pas la mention systématique de la nationalité, mais rappelle que cette mention ne doit faire l'objet d'aucune forme de discrimination. Le Conseil se prononce régulièrement, sur plainte ou de sa propre initiative, sur des cas concrets; les contestations se font sous forme de courriers du lecteur ou auprès de l'organe de médiation.

Enjeux

Après avoir planché sur la façon dont les médias abordaient la question de la migration et de l'intégration, et sur l'image qu'ils en véhiculaient auprès de la population, la Commission fédérale des étrangers (CFE) a livré, fin 2007, des recommandations à ce sujet à l'usage de la presse, des professionnels des médias et des autorités administratives.¹¹¹ Au chapitre "Description des immigrés dans les médias", ses recommandations étaient, en substance, les suivantes: mettre davantage en évidence les aspects positifs de la migration, éviter les énoncés stéréotypés, rendre plus visible la diversité, que ce soit dans l'information ou le divertissement et laisser davantage la parole aux immigrés. La CFE a, par ailleurs, dénoncé des manquements répétés aux directives du Conseil suisse de la presse. Enfin, au chapitre "Recrutement, formation et formation continue", la commission a proposé de renforcer la présence des immigrés dans les salles de rédaction, d'inscrire l'enseignement des compétences interculturelles dans le cursus obligatoire de formation et de formation continue des professionnels des médias, et de recruter des immigrés au sein des conseils régionaux de la SSR et d'autres organes publics de médias.

Le régime des concessions et le contrôle qualité qui s'ensuit vont, certes, dans le sens d'une meilleure intégration des migrants dans les médias. Mais ils ne concernent qu'une partie des médias électroniques; sans compter que les principes sur le contenu des programmes sont plus ou moins rigoureusement observés. En définitive, pour espérer de réelles améliorations, on ne peut tabler que sur la volonté des journalistes de se tenir aux directives qu'ils se sont eux-mêmes fixées, et sur celle des rédactions de se doter de directives qu'elles observent, en dépit des contraintes liées à l'audimat et aux chiffres de tirage.

Parallèlement à la presse suisse, il existe pléthore de plateformes Internet et d'organes de presse lancés par des migrants destinés à informer les migrants. Mais pour beaucoup, le manque de ressources se tra-

¹¹⁰ Plusieurs médias régionaux se sont regroupés autour du projet "SecondoMedia". Ce projet propose aux étrangers de la deuxième génération (ou "secondos") et aux jeunes issus de la migration âgés de 14 à 21 ans de soumettre leurs contributions sous forme de texte, d'enregistrement radio ou vidéo ou encore de film. Les lauréats des différentes catégories seront désignés par un jury composé d'experts et de représentants des médias participants et pourront réaliser un stage de plusieurs mois auprès du média en question. Les contributions récompensées seront diffusées. Les rédactions proposent, par ailleurs, des "après-midi découverte" pour mieux faire connaître les professions médiatiques, de même qu'une visite guidée du centre de formation des médias MAZ à Lucerne.

¹¹¹ Recommandations disponibles dans leur intégralité sur le site: http://www.ekm.admin.ch/de/dokumentation/doku/empf_medien.pdf.

duit par un manque de professionnalisme. Les organes étatiques gagneraient à les impliquer davantage (en partenaires) dans leurs activités d'information.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Diversité culturelle dans les salles de rédaction et dans les contenus médiatiques: Dans la production et la diffusion des contenus, les médias veillent à présenter comme normale la diversité culturelle, à mettre en évidence les potentiels d'une société d'immigration et à aborder les conflits en contexte et en évoquant des pistes de solutions. Les médias s'imposent une approche transversale du thème de la migration et de l'intégration, impliquent des immigrés dans le travail de rédaction et les programmes, forment des journalistes issus de la migration et inscrivent l'enseignement de compétences interculturelles dans le cursus de formation et de formation continue des cadres et des collaborateurs.

Promotion étatique – concessions et coopération: La Confédération assortit de conditions l'octroi de concessions aux médias de droit public et aux médias numériques privés.

La Confédération, les cantons et les communes coopèrent avec les médias suisses et les médias créés par des migrants en mettant à leur disposition des informations sur la migration et l'intégration.

IV.6 Statistiques/recherche

Les statistiques et la recherche apportent les éléments objectifs nécessaires à un débat rationnel sur la migration et l'intégration et à la conception de nouvelles approches.

Situation actuelle

Compétences

L'OFS est chargé de diriger et de coordonner le système des statistiques publiques, d'assurer la pérennité des informations statistiques et de produire puis publier des données statistiques importantes qu'il complète par des analyses transversales et par des systèmes d'indicateurs permettant d'appréhender des phénomènes complexes. Il travaille en étroite partenariat avec les offices cantonaux de statistique.

Divers acteurs sont actifs dans la recherche: de nombreuses études sont ainsi réalisées par des universités, des HES et des bureaux indépendants, que ce soit de leur propre initiative dans le cadre de programmes de recherche, ou sur mandat des autorités.

Conformément à sa vocation, le Fonds national suisse (FNS) soutient la recherche orientée dans le cadre de programmes nationaux de recherche (PNR) et de pôles de recherche nationaux (PRN). Coordinés et limités dans le temps, les PNR et les PRN sont assortis de buts clairement définis. Réalisés en collaboration avec des partenaires extérieurs au monde académique, ils sont axés sur le transfert de savoir et de savoir-faire dans l'enseignement et la pratique, ainsi que sur la mise en application des résultats de recherche. Les propositions de programmes sont soumises au DFI; il appartient au Conseil fédéral de décider de leur réalisation.

Mesures en cours

Statistiques: Dans le domaine "Migration et intégration", l'activité statistique de l'OFS comprend: la production et le traitement de données détaillées, la définition d'indicateurs et la réalisation d'analyses à partir de statistiques synthétiques et d'enquêtes par échantillonnage. Le développement des enquêtes par échantillonnage, dans le cadre du recensement de la population 2010, permettra dorénavant de mieux prendre en

compte la dimension socioculturelle de l'intégration. De même, la conception d'un instrument d'observation de l'intégration – en cours à l'OFS (cf. rapport sur les mesures d'intégration 2007) – permettra de livrer régulièrement des données systématiques et actuelles sur les structures et les processus d'intégration. Un ensemble d'indicateurs sera, en outre, développé pour mesurer en continu le degré d'intégration sociale des immigrés, selon des critères donnés. La création, en parallèle, d'un outil d'observation de la délinquance permettra d'avoir un suivi plus précis de la délinquance dans la population résidente étrangère. Enfin, un système d'information assorti d'indicateurs et de valeurs de référence est en cours de réalisation, qui fournira des indications sur le nombre et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale.

Recherche: Au cours des dernières années, le thème de la migration s'est inscrit au programme de recherche et d'enseignement de plusieurs hautes écoles (facultés et instituts de sciences sociales, d'ethnologie ou d'histoire). Le Forum suisse pour l'étude des migrations (FSM), spécialisé dans ce domaine, en est un bon exemple. Rattaché à l'Université de Neuchâtel, le FSM fait également partie du réseau IMISCOE (International Migration, Integration and Social Cohesion).

Plusieurs PNR, achevés ou non, présentent ensuite un intérêt stratégique pour la politique d'intégration. Il en va ainsi du PNR 39 "Migrations et relations interculturelles", du PNR 51 "Intégration et exclusion",¹¹² du PNR 56 "Diversité des langues et compétences linguistiques en Suisse" et du PNR 58 "Collectivités religieuses, Etat et société".

Enfin, des recherches et des évaluations sont également conduites sur mandat des autorités, lorsqu'il y a lieu de palier un manque concret de connaissances survenant dans la pratique.

Enjeux

Les statistiques s'appuient, pour l'essentiel, sur des données administratives. Les classifications statistiques utilisées en matière de migration et d'intégration sont dès lors étroitement liées à des définitions juridico-politiques. Cela signifie que les données sont aujourd'hui collectées en fonction de la nationalité, plutôt que de porter sur le statut migratoire de l'intéressé et son contexte socioculturel – données qui sont pourtant nettement plus importantes en termes d'intégration.

S'appuyer sur des données administratives signifie aussi se limiter aux données "objectives" décrivant une situation factuelle, puisque la collecte de données ne s'étend, en général, pas aux données "subjectives" qui concernent, p. ex., l'état d'esprit des personnes, leurs perceptions et leurs interactions sociales (identification, identité, contacts).

De même, dans la réalisation de sondages représentatifs, la possibilité d'effectuer une analyse détaillée, par catégories ou par groupes sociaux, est limitée du fait de la taille de l'échantillon – souvent définie en fonction d'impératifs économiques.

En dépit du nombre d'études menées, la recherche connaît encore des lacunes considérables. L'attitude des médias à l'égard des migrants, les groupes de diaspora, les corrélations entre langue et intégration, ou encore les coûts et les bénéfices économiques de la migration et de l'intégration sont autant de domaines qui restent à défricher.

Mais le défi premier lancé aux décideurs et à l'opinion publique est celui de mettre davantage en pratique les enseignements d'études déjà réalisées.

¹¹² Entre 2003 et 2007, plus de 100 chercheurs répartis sur 37 projets ont étudié à partir d'une problématique concrète, les mécanismes sociaux, institutionnels, culturels et économiques de l'intégration et de l'exclusion. Les projets se sont divisés en six modules thématiques: Travail social et politique, Pratiques scolaires et voies de formation, Représentations et modèles de santé, Emploi, travail salarié et protection sociale, Constructions de l'identité et de la différence, Espaces publics et positionnement social. Les résultats de ces études jettent les bases d'une réflexion critique, tout en permettant l'identification précoce des mécanismes d'exclusion. Ils mettent aussi en lumière les domaines prioritaires dans lesquels se déploient les mesures d'intégration.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Collecte et analyse de données ciblées: Les offices de la statistique réalisent des sondages complémentaires sur le thème de la migration. Le projet de révision de la statistique policière de la criminalité se poursuit, de même que la mise en place d'un instrument d'observation de l'intégration cohérent, qui permette un suivi systématique et régulier des structures et des processus d'intégration.

Dans une démarche conjointe, les bureaux fédéraux et cantonaux de l'intégration identifient les lacunes de la recherche en matière d'intégration et proposent au Conseil fédéral le lancement d'un nouveau PNR.

Amélioration du transfert de savoir: Pour améliorer le transfert de savoir, les services fédéraux exigent des mandataires qui réalisent des études pour leur compte, la définition d'une stratégie de diffusion des résultats auprès des spécialistes et du grand public.

Il est essentiel de poursuivre le débat sur le transfert et la communication de savoirs, en particulier dans le cadre de recherches sociales.

V. Participation politique/naturalisation

Si la participation à la vie de la société est la condition essentielle d'une intégration réussie, des facteurs politiques, sociaux ou personnels peuvent la rendre difficile.

Les droits politiques au sens large, tels que les libertés d'association, de réunion, d'expression et de pétition s'appliquent à l'ensemble de la population résidant en Suisse. Il en va autrement du droit de participation directe au processus décisionnel politique (droit de vote et d'éligibilité), qui n'est pas reconnu aux étrangers. Au niveau fédéral du moins, puisque certains cantons et communes ont étendu le droit de voter, d'élire et/ou d'être élu aux résidents étrangers.

Les étrangers établis en Suisse de longue date peuvent, s'ils le souhaitent, accéder aux pleins droits politiques par la naturalisation. Le droit suisse donne en principe droit de cité par "jus sanguinis", c'est-à-dire par la filiation.¹¹³ La procédure peut varier considérablement selon les communes et les cantons, mais il n'existe pas de droit légal à l'acquisition du droit de cité communal et cantonal.

Situation actuelle

Compétences

A l'instar de la naturalisation, l'octroi du droit de vote et d'éligibilité en matière communale, cantonale et fédérale fait l'objet de procédures distinctes.

La démocratie directe permet aux citoyens suisses, d'une part, de lancer des initiatives (droit d'initiative populaire) et, d'autre part, de s'opposer à des projets d'actes émanant du Gouvernement et du Parlement (droit de référendum). Il est souvent fait usage de ces droits pour les questions de participation politique et de naturalisation des étrangers, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal.

¹¹³ Toute personne étrangère résidant en Suisse depuis douze ans (les années passées en Suisse entre la dixième et la vingtième année comptent double) peut déposer une demande d'autorisation fédérale de naturalisation (naturalisation ordinaire). La naturalisation facilitée s'adresse en priorité aux conjoints étrangers de ressortissants suisses et aux enfants d'un parent suisse qui ne possèdent pas encore la nationalité suisse. L'acquisition de la nationalité est "facilitée" en ce sens que les conditions préalables sont moins strictes (p. ex. en termes de durée de résidence) et que la procédure comporte moins d'étapes, puisqu'elle relève de la compétence exclusive de la Confédération.

Participation politique: Sachant que dans nombre de domaines, les étrangers ne sont pas admis à participer directement aux décisions politiques, il existe, à tous les niveaux du système fédéral, des organismes consultatifs et participatifs et des organisations de migrants qui s'engagent à représenter leurs intérêts.

Au niveau fédéral, leurs intérêts sont relayés par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Née de la fusion de l'ancienne Commission fédérale des étrangers (CFE, fondée en 1970) et de la Commission fédérale des réfugiés (CFR), elle a été instituée en 2008 et compte 30 membres qui sont soit eux-mêmes issus de la migration, soit côtoient la migration de près.

Dans de nombreux cantons et communes, des commissions et conseils d'étrangers ont été créés pour permettre la participation des migrants. Leur composition et leur champ d'intervention varient considérablement. Aux échelons cantonal et régional, pléthore d'associations d'étrangers existent en parallèle, dont certaines sont politiquement ou religieusement engagées. Leur degré d'organisation varie en fonction de la provenance des adhérents, mais reste relativement faible dans l'ensemble. Beaucoup d'entre elles se sont rattachées au Forum pour l'intégration des migrantes et des migrants (organisation faitière FIMM Suisse.)¹¹⁴ Enfin, les réseaux *Secondo* et *Second@s Plus* regroupent des étrangers de deuxième et troisième générations, de même que des doubles nationaux.

Les organisations de jeunesse contribuent, elles aussi, de façon décisive à encourager la participation politique. Soutenue par la Confédération en vertu de la loi sur les activités de jeunesse, la Fédération Suisse des Parlements de Jeunes apporte, à son tour, son soutien aux parlements de jeunes locaux et cantonaux. Par ailleurs, une Session fédérale des Jeunes se tient, chaque année, pour encourager le débat politique et les échanges de vues entre jeunes. Cette plateforme est d'ailleurs ouverte à la participation des jeunes étrangers, mais ceux-ci y restent sous-représentés.

Naturalisation: La naturalisation ordinaire ressortit au canton et – dans le cadre du droit cantonal – aux communes. Les cantons fixent leurs propres conditions de résidence et d'aptitude et règlent de manière autonome dans quelle mesure les communes peuvent poser des exigences additionnelles. Hormis la définition d'exigences minimales, la Confédération n'a compétence ni pour imposer une naturalisation à un canton ou à une commune, ni pour prescrire une procédure particulière (organe de décision, autorité de recours). En revanche, la naturalisation n'est valable que si une autorisation fédérale de naturalisation est obtenue. Quant à la naturalisation facilitée, elle relève de la compétence de la Confédération, qui se prononce après consultation du canton.

Mesures en cours

Participation politique: Dans certains cantons, le droit de vote et d'éligibilité a été reconnu aux étrangers à la faveur de révisions constitutionnelles. Dans d'autres, les communes sont libres d'accorder des droits politiques aux résidents étrangers.¹¹⁵ Dans une brochure intitulée "Se responsabiliser et s'engager" (2006),¹¹⁶ la Commission fédérale des étrangers (aujourd'hui CFM) a dressé, à cet égard, un inventaire des différentes formes de participation proposées par les cantons, en les invitant à en envisager de nouvelles. A ce jour, les initiatives demandant l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers n'ont, certes, donné que peu de résultats. Mais la question revient régulièrement dans plusieurs cantons.¹¹⁷

Des études politiques montrent que le taux de participation des résidents étrangers aux élections et aux votations est nettement inférieur à celui des Suisses. Ce résultat s'explique, en partie, par un statut socioéconomique généralement plus faible qui, à statut égal, se traduit par une même propension à

¹¹⁴ Le FIMM (faitière des organisations de migrants en Suisse) regroupe des associations de migrants organisées (le plus souvent) régionalement et par pays d'origine, et représente les intérêts des migrants vis-à-vis des autorités, des partis politiques, du législatif, de l'économie et des organisations de la société civile.

¹¹⁵ Pour un aperçu actualisé, voir le site: <http://www.auslaenderstimmrecht.ch/wahlen-und-abstimmungen-fuer-auslaender.php> (en allemand uniquement).

¹¹⁶ Pour lire le texte dans son intégralité: http://www.ekm.admin.ch/de/themen/doku/stud_partizipation.pdf.

¹¹⁷ A noter p. ex. le lancement, à Bâle-Ville, d'une troisième initiative sur le sujet au printemps 2009.

l'abstentionnisme chez les Suisses. Réagissant à ce constat, la chancellerie des grandes villes neuchâteloises et le délégué cantonal à l'intégration ont organisé, avant le dernier scrutin communal, plusieurs réunions d'information pour encourager la population à exercer son droit de vote et à s'impliquer davantage dans la vie politique.

Dans le même ordre d'idées, la CFM soutient, de façon ciblée, des projets pilotes novateurs destinés à améliorer la participation politique des résidents étrangers, en les aidant à se forger une opinion politique et à l'exprimer.

Naturalisation: Suite à l'échec, à l'automne 2004, d'un projet qui visait à faciliter la naturalisation des jeunes étrangers de deuxième et troisième générations, l'ODM a présenté, en décembre 2005, un rapport sur les questions en suspens dans le domaine de la nationalité. Ce rapport se penche sur six questions débattues (parfois vivement) dans l'opinion, à savoir: 1. la question des jeunes étrangers de deuxième et troisième générations, 2. les facilités de procédure, 3. la durée de résidence requise, 4. la naturalisation au niveau communal et le droit de recours, 5. la double nationalité et 6. la lutte contre les abus.¹¹⁸ La quatrième question a été réglée par les urnes le 1^{er} juin 2008. D'autres questions sont en débat dans le cadre de la révision de la loi sur la nationalité (LN);¹¹⁹ celle-ci tiendra également compte des différentes initiatives parlementaires déposées sur le même sujet en cours de législation.

Enjeux

Le débat autour de la participation politique et de la naturalisation des étrangers confronte différentes compréhensions de la démocratie, mais aussi de la naturalisation pour ce qui est de savoir si elle constitue le début, une étape ou l'aboutissement du processus d'intégration.

Participation politique: Les scrutins l'ont montré ces dernières années: l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers n'a de réelles chances d'aboutir que si elle se fait par voie de modification constitutionnelle – par voie législative, ses chances sont quasiment nulles. Faisant fi des échecs passés, de nouvelles initiatives sont régulièrement lancées, qui pourraient l'emporter à terme. Le droit de suffrage municipal des étrangers gagne d'ailleurs du terrain en Europe également. Dans l'immédiat, il s'agira d'améliorer d'abord les possibilités de participation de la population immigrée à différents organismes. Cet objectif ne passe pas nécessairement par la création d'organes consultatifs spécifiquement conçus pour les immigrés, mais par un renforcement de leur présence dans des organismes existants, tels que les associations de parents d'élèves, les commissions de constructions, les commissions scolaires, les commissions extraparlimentaires, les parlements des jeunes, etc.

Naturalisation: A ce jour, les tentatives politiques de faire évoluer le droit de la nationalité vers le droit du sol (*ius soli*: obtention de la nationalité par le lieu de naissance) sont restées vaines. Pour donner de meilleures chances au projet de révision de la LN, il faudra donc penser le projet de sorte à pouvoir réunir une majorité politique.

Recommandations d'action

Les recommandations d'action suivantes sont le résultat du processus CTA. Elles doivent servir de base aux services responsables pour déterminer dans leurs domaines de compétence la manière dont les mesures pour promouvoir l'intégration doivent être mises en place et développées.

Participation politique:

Création et consolidation d'organes consultatifs: Les cantons et les communes de taille importante envisagent la création d'organes représentatifs pour permettre à la population immigrée de participer à la vie politique. Ces organes seraient consultés sur les questions d'intégration, mais aussi, plus généralement,

¹¹⁸ cf. http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/buergerrecht/berichte.Par.0003.File.tmp/ber_buergerrechte-f.pdf.

¹¹⁹ Le projet de révision prévoit également la mise en cohérence de la loi sur la nationalité avec la loi fédérale sur les étrangers, notamment pour ce qui est de la définition de l'intégration.

sur toutes les questions qui ont trait aux conditions de vie et de travail. De leur côté, les commissions d'étrangers et leurs membres s'efforcent de multiplier les contacts avec des associations de migrants, pour prendre en compte le mieux possible l'hétérogénéité de la population étrangère dans leurs prises de position.

Représentation dans des organismes existants: Les communes et les cantons créent les conditions-cadre nécessaires pour encourager les migrants à s'engager dans des organismes spécialisés existants (p. ex. commissions scolaires, commissions des constructions, comités de conciliation, etc.). Au niveau fédéral, l'accès aux commissions extraparlimentaires pourrait être ouvert aux migrants.

Il faut également multiplier les efforts pour encourager les jeunes étrangers à participer aux parlements/sessions de jeunes, ceci sur les plans fédéral, cantonal et local.

Les associations de migrants sont associées aux enquêtes et aux procédures de consultation.

Codécision politique – expérience acquise aux niveaux local et cantonal: L'extension du droit de vote et d'éligibilité aux résidents étrangers sous certaines conditions (p. ex. maîtrise suffisante de la langue, autorisation d'établissement) est au cœur d'un débat polémique et ne semble pas, pour l'heure, pouvoir réunir une majorité au niveau fédéral, pas plus que dans nombre de cantons et de communes. Par conséquent, si l'extension des droits politiques se poursuit, elle se fera d'abord à l'échelle communale et cantonale – c'est là que se trouvent la proximité et les connaissances voulues. A l'échelle fédérale, elle pourrait se faire, à terme, par analogie à la généralisation du droit de vote aux femmes en Suisse.

Naturalisation:

Vers une procédure simple et uniforme: La Confédération, les cantons et les communes harmonisent les procédures et les critères d'octroi de la nationalité, pour niveler les différences (parfois considérables) qui existent en la matière, du fait de la compétence communale/cantonale. Dans ce cadre, la Confédération devrait fixer – outre des normes minimales – des normes maximales (p. ex. quant à la durée de séjour maximale requise par les cantons et les communes). Dans la perspective d'une révision de la loi sur la nationalité, il faudrait aussi revoir la question des délais de séjour requis (longs en comparaison européenne), de même que celle de la naturalisation facilitée, voire automatique, des étrangers de deuxième et troisième générations. Ce faisant, il ne faut pas oublier que le peuple a rejeté cette revendication en 2004.

Encouragement à la naturalisation: La réalisation d'un sondage ou d'une étude permettrait de comprendre les raisons du faible taux de naturalisation enregistré parmi les étrangers qui peuvent y prétendre. Des mesures proactives (p. ex. des campagnes d'information, à l'instar de celles lancées en Allemagne) permettraient ensuite de sensibiliser à leurs droits les nombreux étrangers qui remplissent les conditions objectives de naturalisation.

Liste des abréviations

AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité
AOST	Association des offices suisses du travail
ARE	Office fédéral du développement territorial
ASSAE	Association suisse des structures d'accueil de l'enfance
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse
CDAS	Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDEP	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFE	Commission fédérale des étrangers (substituée depuis par la CFM)
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
CII	Collaboration interinstitutionnelle
COFF	Commission fédérale de coordination pour les questions familiales
ComCom	Commission fédérale de la communication
CSAJ	Conseil Suisse des Activités de Jeunesse
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
CSFO	Centre suisse de services Formation professionnelle, orientation professionnelle, universitaire et de carrière
CSFP	Conférence suisse des offices de formation professionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Cst.	Constitution fédérale suisse
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
EDD	Ecole du degré diplôme
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	Ecole polytechnique fédérale de Zurich
FIMM	Organisation faîtière des associations de migrants en Suisse

FNS	Fonds national suisse
FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
FSM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LCO	Cours de langue et de culture d'origine
LEC	Loi sur l'encouragement de la culture
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LFPr	Loi fédérale sur la formation professionnelle
LN	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse
LPH	Loi fédérale sur la fondation Pro Helvetia
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
MMT	Mesures relatives au marché du travail
OMT	Organisation du monde du travail
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFL	Office fédéral du logement
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPo	Office fédéral du sport
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
OPEE	Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption
ORP	Office régional de placement
PNR	Programme national de recherche
QEPS	Qualité de l'éducation physique et sportive
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RRM	Règlement sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
Service LMMT	Service de logistique des mesures de marché du travail
SLR	Service de lutte contre le racisme
UE	Union européenne
VASS	Verband Ausbildungsstätten für Spielgruppenleiterinnen und Spielgruppenleiter Schweiz