

Une tâche liée à l'Etat

L'Office fédéral des migrations ODM considère la formation, le travail, la langue et le développement des quartiers de villes comme étant les axes d'intervention centraux pour améliorer l'intégration de la population étrangère. Cette pondération se fonde sur le rapport «Problèmes de l'intégration des ressortissants étrangers en Suisse» que l'ODM a présenté au printemps 2006 dans le cadre de son mandat de coordination dans le domaine de l'intégration.

76 Pour la première fois au niveau d'une loi fédérale, le Conseil fédéral et le Parlement ont donné, par la nouvelle loi sur les étrangers, un profil nettement reconnaissable à la politique d'intégration de la Confédération et à l'encouragement de l'intégration des étrangers. Les objectifs de l'intégration sont l'égalité des chances et la participation. En effet, les étrangers doivent pouvoir participer à la vie économique et sociale au même titre que les Suisses. L'intégration implique d'une part l'ouverture de la population suisse et d'autre part la création de conditions générales favorables par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. On attend en contrepartie des étrangers qu'ils acceptent les valeurs et les normes de la société d'accueil et qu'ils s'efforcent de s'intégrer, par exemple en suivant un cours de langue. Le but du processus d'intégration est

de pouvoir cohabiter harmonieusement sur la base des valeurs de la constitution fédérale d'une part et du respect mutuel et de la tolérance, d'autre part.

Le 2 mai 2006, l'Office fédéral des migrations ODM a présenté son rapport intitulé «Problèmes de l'intégration des ressortissants étrangers en Suisse». Le rapport que l'office a rédigé à la demande du chef du Département de justice et police DFJP poursuit les deux voies suivantes:

■ Le rapport comble une lacune au niveau des connaissances. Jusqu'à ce jour, on ne disposait d'aucune perspective d'ensemble donnant des informations détaillées sur l'état de l'intégration des étrangers dans les différents champs d'action pertinents. Par ailleurs, il n'existait pas non plus d'estimation de l'ordre de grandeur des ressources engagées en faveur du domaine de l'encouragement de l'intégration. Cependant, du point de vue des intervenants politiques, il importait de disposer de ces données pour pouvoir établir des priorités d'action en la matière et pour définir des domaines d'intervention possibles pour des mesures complémentaires.

■ Le rapport représente une première base d'envergure pour la réalisation du nouveau mandat de coordination que le législateur a conféré à l'Office fédéral des migrations. L'ordonnance révisée sur l'intégration des étrangers est entrée en vigueur au 1^{er} février 2006. Aux termes de ses dispositions, le Conseil fédéral charge l'ODM de coordonner les mesures d'intégration des étrangers des différents services fédéraux, en particulier dans les domaines de l'assurance-chômage, de la formation professionnelle et de la santé (art.14 a de l'ordonnance sur l'inté-



gration des étrangers et art. 57 de la nouvelle loi sur les étrangers). Le mandat de coordination se fonde sur le concept du Conseil fédéral selon lequel l'encouragement de l'intégration ne doit pas se faire au moyen de crédits extraordinaires, mais être compris en premier lieu comme une tâche relevant des structures ordinaires (instruction publique, formation professionnelle, mesures de formation et d'occupation visant le marché de l'emploi, etc.).

La logique liée à ce mandat veut que ce rapport se penche surtout sur des problèmes concernant l'intégration des étrangers dans notre pays. Le rapport insiste cependant sur le fait que l'intégration est réussie pour la majorité des étrangers habitant notre pays. Il attire également l'attention sur la volonté et les capacités d'intégration de la population migrante tout comme sur celles de la société civile d'accueil. Le rapport s'oriente vers une notion d'intégration se fondant sur le principe de l'égalité des chances: en fait, l'objectif de l'intégration est «atteint» lorsque les personnes de nationalité étrangère accordent la même valeur à la réussite scolaire et professionnelle, à la notion de la santé ou à la participation que les Suisses qui se trouvent dans la même situation sociale. Etant donné que le rapport se fonde sur des données connues et des faits et connaissances disponibles, la comparaison directe n'est pas possible dans tous les cas en raison de l'état des données. Pour pouvoir estimer les ordres de grandeur en matière de dépenses et situer les groupes à risque, on a aussi dû procéder à des évaluations. Ce rapport n'a pas la prétention d'être un travail scientifique d'investigation. Il s'agit plutôt d'un rapport élaboré par une autorité compétente s'adressant au premier chef aux décideurs politiques et aux praticiens.

Cependant le rapport indique clairement combien de groupes de personnes et lesquels sont particulièrement concernés par les problèmes d'intégration. Il identifie les causes profondes de ces problèmes et indique en quoi les mesures existant actuellement présentent de possibles lacunes. En se fondant sur une telle analyse, il est possible de renforcer les mesures existantes ou d'en élaborer de nouvelles. Voilà pourquoi ce rapport peut aussi être un instrument de travail pour réaliser l'encouragement de l'intégration non seulement au niveau de la Confédération, mais aussi au niveau cantonal ou communal.

Tandis que le projet de la loi fédérale sur les étrangers de 1982 considérait encore l'encouragement de l'intégration comme une tâche du secteur privé (notamment des partenaires sociaux), un autre point de vue s'est imposé aujourd'hui: on reconnaît que l'intégration constitue une tâche qui est du ressort de l'Etat. Aujourd'hui, 21 cantons disposent de délégués à l'intégration au sein de leurs administrations. Les dépenses pour l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires sont considérables. Ainsi, dans le cadre des mesures de formation et d'occupation liées au marché de l'emploi, quelque 30 millions de francs par année sont dépensés notamment pour l'encouragement linguistique; dans le domaine scolaire, les cantons devraient dépenser chaque année jusqu'à 80 millions de francs pour des mesures qui relèvent de l'encouragement de l'intégration proprement dit. Pour des mesures complémentaires, notamment celles visant l'encouragement de l'intégration sociale et l'acquisition d'une langue, la Confédération et les cantons dépensent actuellement quelque 40 millions de francs (il s'agit là de crédits spéciaux selon les lois fédérales sur les étrangers et sur l'asile).

Un défi à relever: l'accès à la formation et à l'emploi

Le rapport de l'ODM esquisse la situation de la population étrangère résidante ainsi que les mesures étatiques qui ont été prises dans les domaines prédominants de notre société civile, tels que l'école, la formation professionnelle, le marché du travail, la sécurité sociale, la santé publique, la langue, l'habitat et le développement du quartier, la participation à la vie sociale et politique, la religion et la culture ainsi que la sécurité. Un chapitre spécial est consacré à la situation des réfugiés et des personnes admises provisoirement. Ce rapport met particulièrement le doigt sur des problèmes spécifiques au domaine de l'intégration structurelle:

■ *Domaine scolaire:* les enfants étrangers, notamment ceux qui proviennent des pays européens du sud, sont surreprésentés dans les écoles dites spéciales; un enfant sur huit originaire du Portugal, de la Turquie ou des Etats de l'ex-Yougoslavie se trouve dans une classe spéciale. Selon le pays d'origine, jusqu'à 40% d'enfants d'une classe d'âge d'origine étrangère n'ont pas accompli toute leur période scolaire en Suisse. Ceci augmente évidemment le risque d'échec dans la formation et par conséquent aussi de l'intégration professionnelle.

■ *Formation professionnelle:* 15 à 20% des jeunes étrangers soit environ 3000 personnes n'entreprennent aucune formation professionnelle convenable à plus ou moins long terme. Ces personnes courent un risque accru de se trouver au chômage et de dépendre de l'aide sociale. Les difficultés que connaissent des jeunes étrangers pour mettre un pied dans une formation professionnelle (et, par conséquent aussi bien réussir plus tard sur le marché du travail), sont démontrées notamment par le fait que, 2 ans après la fin de leur scolarité, 91% des adolescents suisses et 92% de ceux qui proviennent des pays euro-

péens du nord se trouvent dans une formation du degré secondaire II alors que ce n'est le cas que pour 79% des jeunes issus des pays de l'Europe du sud (Portugal, Turquie, Etats de l'ex-Yougoslavie). Les perspectives de place d'apprentissage sont 4,4 fois moins bonnes pour ces jeunes étrangers que pour les jeunes gens de père ou de mère suisse; il est vrai que cette situation découle aussi de certaines discriminations liées à leur origine.

■ **Marché du travail:** environ 80'000 ressortissants étrangers, dont environ 25'000 jeunes sont sans travail. En 2005, le pourcentage de chômeurs étrangers était de 8,9%, à savoir presque trois fois plus élevé que pour les Suisses (3,3%). Le taux de chômage des jeunes originaires des pays des Balkans est particulièrement élevé (18,8%) et il l'est encore bien davantage pour les ressortissants d'Etats non européens (29,2%). La situation des réfugiés reconnus et des personnes provisoirement admises s'avère aussi particulièrement difficile: à fin 2005, il y avait en Suisse environ 25'000 réfugiés reconnus et environ 23'000 étrangers admis à titre provisoire. Malgré leur mise sur un pied d'égalité avec la population autochtone dans divers domaines importants (accès au marché de l'emploi, assurances sociales), seuls 20,5% des réfugiés ayant l'âge d'exercer une activité lucrative ont un travail rémunéré. Pour les personnes provisoirement admises, ce taux s'élève à 34%.

■ **Acquisition linguistique et cohabitation dans le quartier:** l'immigration a lieu principalement dans les villes et agglomérations. Certains quartiers désavantagés présentant de mauvais facteurs d'emplacement et peu considérés abritent des taux élevés d'immigrés. Ces quartiers présentent un cumul de problèmes d'intégration et de groupes à risque. C'est pourquoi ce sont d'abord les municipalités qui ont pris, il y a bien longtemps déjà, des mesures visant à encourager l'intégration de

leur population étrangère. L'analyse a révélé que le succès de l'intégration dans les domaines de la formation et du travail est étroitement lié aux connaissances linguistiques, aux contacts établis dans les associations et les clubs de sport, tant au sein de l'entreprise que du quartier.

En partant de ces faits, le rapport constate que l'échec de l'intégration structurelle est dû particulièrement à une accumulation de facteurs. Ainsi, les descendants de la deuxième vague d'immigration, c'est-à-dire de la migration de main-d'œuvre et d'asile qui a eu lieu dès le début des années quatre-vingt (notamment en provenance du Portugal, de la Turquie et des pays de l'ex-Yougoslavie) sont particulièrement touchés. A la différence des «Secondos» de la première vague d'immigration des années soixante, ils n'ont pas encore réussi à résoudre leurs problèmes d'intégration. Des évolutions négatives en matière d'intégration apparues dans certains groupes d'immigrés dans le domaine scolaire se sont poursuivies dans le système de formation professionnelle, puis sur le marché du travail et ont fini, plus tard, par gonfler l'effectif des cas pris en charge par les services sociaux. Il faut aussi admettre que les conditions cadre économiques pour les étrangers visant à une intégration réussie sont devenues beaucoup plus difficiles aujourd'hui que par le passé: les mutations de notre société de prestataires de services ont fait disparaître de nombreux emplois qui permettaient autrefois une entrée dans la vie professionnelle et facilitaient ainsi l'intégration.

Le rapport parvient à la conclusion que l'accès à une activité lucrative est la condition primordiale d'une intégration réussie. Aujourd'hui, en raison du changement d'orientation du marché de l'emploi, les chances d'exercer une activité lucrative reposent essentiellement sur les possibilités de se former suffisamment. Voilà pourquoi il conviendra d'encourager l'intégration dans les domaines de la formation professionnelle, du marché du travail, dans les institutions existantes, dans les centres de formation professionnelle ainsi que dans les entreprises. Il est évident que la réussite de l'intégration dans les domaines de la formation et du travail est étroitement liée à la connaissance de la langue locale et aux contacts sociaux dans l'environnement des immigrants. Il y a lieu de continuer à soutenir et à renforcer les mesures existantes dans ces domaines.

Résoudre ensemble les tâches pluridisciplinaires

L'analyse des problèmes ayant été effectuée, il convient maintenant d'élaborer les mesures nécessaires pour pouvoir éliminer les problèmes. Il convient d'insister sur le fait que l'intégration est une tâche pluridisciplinaire qui touche les domaines de notre société civile et les compétences les plus divers. Au niveau fédéral, cette tâche implique dès lors une collaboration interdépartementale étroite: l'ODM conclut qu'il y a lieu de suivre ou d'élaborer les axes suivants:

Mario Gattiker est sous-directeur à l'Office fédéral des migrations ODM. Adrian Gerber, suppléant du chef de section Intégration auprès de l'ODM et chef de projet pour le suivi du rapport d'intégration, a participé à la rédaction du texte.

■ Une des tâches importantes découlant de la loi sur les étrangers et de la loi sur l'asile constitue à créer des conditions cadre favorables à l'intégration des étrangers. Par conséquent, en matière d'immigration de main-d'œuvre provenant d'Etats tiers, il est logique d'une part de restreindre l'admission d'une manière générale et d'autre part de ne la limiter aux travailleurs bénéficiant, de par leur qualification professionnelle et leurs connaissances linguistiques, de conditions favorables qui leur permettront de s'intégrer durablement dans notre pays. Le rapport d'intégration révèle très clairement que l'intégration des étrangers est largement une question de ressources. Elle dépend notamment du fait qu'il y ait suffisamment de postes de formation et de travail. L'amélioration du statut juridique des étrangers, tout comme de celui des réfugiés et des personnes provisoirement admises, codifiée par la nouvelle législation sur les étrangers et les demandeurs d'asile, vise également à faciliter l'intégration des étrangers (notamment sur le marché du travail). Le nouveau concept de regroupement familial précoce, si possible avant que les enfants concernés aient atteint leur douzième année, poursuit le même objectif.

Dans le domaine de compétence du DFJP, les mesures prévues par la Confédération en vue d'encourager l'intégration des étrangers ainsi que celles prévues dans le domaine des demandeurs d'asile et des réfugiés peuvent être renforcées directement. Dans la mise en pratique de ces mesures, il conviendra cependant de veiller à ce que les mesures d'intégration, telles que les cours de langue, atteignent bien aussi les groupes à risque. Dans le domaine de l'intégration des réfugiés, le DFJP a presque doublé ses dépenses pour les années 2005 et 2006. Dans le domaine de l'intégration professionnelle, l'ODM a réalisé des projets-pilote dans le domaine des formations dites de rattrapage, ceci en étroite collaboration avec les associations économiques et professionnelles.

■ Dans les autres domaines, tels que la formation professionnelle et l'emploi, qui se situent en dehors du domaine de compétence du DFJP, l'ODM, se fondant sur le mandat de coordination que lui confère le législateur, examinera avec les services compétents de la Confédération quelles mesures complémentaires d'intégration il y aurait lieu de développer ou quelles mesures devront être renforcées.

L'encouragement de l'intégration est toutefois une tâche qui ne se situe pas qu'au niveau de la Confédération. En effet, il est tout aussi important que des mesures efficaces soient prises au niveau cantonal et communal dans plusieurs domaines. Il est indispensable d'intégrer notamment les autorités cantonales et les conférences des services chargés de l'instruction publique, du travail, de la formation professionnelle, les délégués à l'intégration, les municipalités et les communes, à la réalisation des tâches qu'il faudra accomplir à cet égard.

Ausgehend vom neuen Koordinationsauftrag im Bereich der Integration hat das Bundesamt für Migration im Auftrag des Departementschefs den Bericht über die «Probleme der Integration von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz» (Integrationsbericht) erstellt. Der Bericht liefert erstmals eine breite Übersicht, wie viele und welche Personengruppen besonders von Integrationsproblemen betroffen sind, welches die tiefer liegenden Ursachen sind und wo mögliche Lücken bei den heute bestehenden Massnahmen liegen. Handlungsbedarf wird insbesondere in den Bereichen Bildung und Arbeit sowie auch Sprache und Quartierentwicklung geortet. Der Bericht stellt ein Arbeitsinstrument für die Gestaltung der Integrationsförderung nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den Kantonen und den Gemeinden dar.