

Evaluation quinquennale de la mise en œuvre en Suisse et dans les actions soutenues à l'étranger du programme d'action de la Conférence internationale sur la population et le développement (CIPD), Le Caire, 1994.

RAPPORT NATIONAL pour la Conférence régionale européenne sur la population (Budapest, 7-9 décembre 1998)

Office fédéral de la statistique Département fédéral de l'intérieur 2010 Neuchâtel (Suisse)

Direction du développement et de la coopération Département fédéral des affaires étrangères 3003 Berne (Suisse)

Document rédigé par le Laboratoire de démographie économique et sociale, Université de Genève, dans le cadre du mandat conjoint de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) CSD/BS

- **Chapitre 1. Famille, fécondité et santé de la reproduction**
- **Chapitre 2. Mortalité et santé**
- **Chapitre 3. Structure par âge et vieillissement de la population**
- **Chapitre 4. Migrations internationales**
- **Conclusion. Vers des approches intégrées qui placent la personne au centre des préoccupations**

PRÉAMBULE : LE CONTEXTE DES AVANCÉES DEPUIS LA CIPD

L'image générale qui se dégage est qu'aujourd'hui, en Suisse, les questions que posent les évolutions démographiques sont plus présentes qu'il y a cinq ans : les analyses statistiques en la matière se sont étoffées, des programmes nationaux de recherche ont été lancés dans les principaux domaines concernés, la législation a connu des évolutions non négligeables et, enfin, le débat sur les thèmes les plus délicats semble connaître un tournant. Pour la première fois, en 1996, l'administration a rédigé pour le gouvernement un rapport sur le défi démographique.

La CIPD a certainement joué un rôle de catalyseur, mais le processus en cours est avant tout le reflet des évolutions de la société en Suisse et du contexte national et européen. Cette période a vu le passage d'une ère particulièrement prospère à une récession économique induisant une importante augmentation du chômage. La politique générale de réduction des déficits publics a limité la marge de manœuvre de l'Etat et des réorientations de type « ajustement structurel » se sont instaurées. Celles-ci s'expriment en particulier par un climat de renégociations entre partenaires (répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes; complémentarité entre secteur public, secteur privé et société civile, rôle des réseaux d'entraide). Des craintes se manifestent quant à une dégradation possible des acquis sociaux qui affecterait particulièrement les femmes et au report de certaines tâches de l'Etat sur la famille. Ne faisant pas partie de l'Union européenne, la Suisse doit développer des stratégies compensatoires pour éviter une certaine marginalisation (harmonisation des mesures législatives, accords bilatéraux, participation accrue aux grands débats internationaux). Par son ancrage dans un fonctionnement fédéral et une démocratie à plusieurs niveaux, la politique nationale doit prendre en compte le pluralisme culturel et les diversités locales. Ces mêmes caractéristiques font que les innovations ne sont introduites qu'à petits pas. Tel est le cas actuellement en matière de sécurité sociale, de politique migratoire ou de législation sur l'interruption de grossesse. Processus en profondeur, les changements ne sont donc que rarement spectaculaires et la société suisse apparaît parfois pour l'observateur extérieur comme relativement traditionnelle. Ceci se reflète particulièrement dans le domaine de la famille et des relations de genre. Considérés comme fondamentalement privés, il s'agit aussi de secteurs dans lesquels l'engagement public est limité.

Le présent rapport est structuré en quatre sections qui traitent des thèmes prioritaires en Suisse actuellement. Les autres domaines que considérera la Conférence régionale sur la population ne font pas ici l'objet de chapitres spécifiques. La question de la collecte de données et de la recherche est intégrée à chaque partie. Il n'est par ailleurs pas jugé pertinent de traiter de la croissance démographique en tant que telle. En effet, le gouvernement suisse, comme il l'a souligné dans son rapport à la CIPD, n'envisage pas de prendre des mesures visant à infléchir directement la dynamique de la population; c'est comme champ transversal que les défis que pose la démographie sont considérés. Dans le but d'avoir une vue d'ensemble de la politique tant intérieure qu'extérieure de la Suisse, l'option a aussi été prise d'intégrer dans chacun des chapitres une mention sur les activités en matière d'engagement international.

Chapitre 1. FAMILLE, FÉCONDITÉ ET SANTÉ DE LA REPRODUCTION

Les évolutions démographiques de ces dernières années et la montée concomitante de nouvelles aspirations individuelles se sont reflétées dans des biographies familiales de plus en plus complexes et une pluralité croissante des formes de vie familiale. Face à ces transformations, des efforts ont été faits en matière de connaissance des processus en cours, de développement ou de consolidation d'axes nationaux d'action et d'adaptations des législations. Néanmoins, parce que la politique dans le domaine de la famille et de la santé de la reproduction est essentiellement du ressort des cantons et que les actions reposent dans une large mesure sur des initiatives privées, les évolutions sont variables d'une région à l'autre.

A. Adaptations des législations

C'est essentiellement en matière d'égalité entre femmes et hommes et dans le domaine du mariage que les législations ont évolué. Des discussions sont aussi en cours dans la plupart des domaines touchés par les évolutions actuelles; en particulier, le débat relatif à deux dossiers sensibles - à savoir l'établissement d'une législation sur l'assurance-maternité et la dépénalisation de l'avortement - a connu un tournant.

- **Les nouvelles législations :**
 - **Loi sur l'égalité entre femmes et hommes** entrée en vigueur en 1996 ;
 - Application du **nouveau droit matrimonial** (entré en vigueur en 1988) associée à une évolution de certains aspects de la jurisprudence vers plus d'égalité entre femmes et hommes ;

- **Révision totale du droit du divorce**, acceptée en juin 1998 par le Parlement, établissant les principes du divorce sur requête commune ;
- Introduction d'une **bonification pour tâches éducatives et d'assistance** dans le calcul du montant des pensions de vieillesse et d'invalidité et d'une disposition relative à la **protection de l'enfance** dans la Constitution fédérale. L'application de la **loi fédérale pour aider les victimes d'infraction** (1993) offre de nouveaux outils législatifs pour lutter contre la violence à l'encontre des femmes .
- **Les changements en cours :**
 - Le Parlement examine actuellement le projet de **loi sur l'assurance-maternité** préparé par le Conseil fédéral qui s'inspire des normes en vigueur dans la plupart des pays européens. Des évolutions sont aussi en cours dans le domaine de la fiscalité de la famille et des allocations familiales.
 - En matière d'interruption volontaire de grossesse, le fossé entre une législation restrictive et une pratique de plus en plus tolérante s'est encore élargi. Le parlement examine actuellement la motion suggérant d'adopter une solution de délai et le récent message du Conseil fédéral à ce propos. Ce dernier reconnaît que la législation actuelle est dépassée et préconise une voie dite de protection qui lie l'autorisation à un conseil ou à un avis médical.
 - La législation relative à la procréation médicalement assistée est aussi en discussion; la question du remboursement des contraceptifs a été soulevée.

B. Conscience accrue de la spécificité des différents membres d'une famille et de leurs besoins

- **Les coûts de la maternité.**
Actuellement, on connaît mieux les particularités de l'activité professionnelle féminine, comme aussi les diverses conséquences des maternités sur les parcours de vie des femmes et sur la situation économique des ménages. Ces nouvelles données conduisent à la reconnaissance du fait que la naissance d'un enfant constitue un changement économique important. D'une part, pour une femme, une carrière professionnelle reste difficilement compatible avec la maternité et, d'autre part, la charge de l'enfant n'est allégée que très partiellement par des appuis institutionnels. La loi sur l'égalité et son application accordent une priorité particulière aux conditions d'emploi des femmes et à la répartition des tâches entre hommes et femmes.
Un engagement important en faveur d'un développement équilibré entre femmes et hommes a aussi marqué les activités de coopération et de développement. Suite à l'adoption d'une politique en la matière en 1993, on s'efforce de prendre en compte, dans les actions soutenues par la Suisse, les inégalités résultant de la répartition sexuelle des tâches et des ressources dont disposent les femmes et les hommes pour assumer leurs responsabilités au sein des familles et des communautés. Nombre d'ONG de développement sont fort actives dans le domaine de la promotion de la femme .
- **Les groupes vulnérables.**
Résultat des difficultés que rencontrent les femmes à la tête de familles monoparentales et les veuves les plus âgées, on constate une féminisation de la pauvreté.
On a là la conséquence d'un renforcement mutuel entre la pénalisation des femmes sur le marché de l'emploi, un système de sécurité sociale lié à l'activité professionnelle et une conception privée de la famille qui attribue à celle-ci, et par conséquent essentiellement à la mère, la majeure partie des charges liées au soin et à l'éducation des enfants. Les enquêtes récentes soulignent aussi les difficultés économiques croissantes que rencontrent les jeunes ménages.
- **Les problèmes des enfants.**
La publication en 1992 du rapport *Enfance maltraitée en Suisse*, a suscité un débat parlementaire. Des mesures concrètes d'information et de prévention contre la violence et l'exploitation sexuelle à l'égard des enfants ont été prises; divers projets et initiatives privées de prévention ont été soutenus. Des efforts ont été réalisés pour éliminer toute discrimination envers les filles en matière d'éducation. La Suisse est aussi active au niveau international et a notamment pris part aux travaux du BIT relatifs au travail des enfants.

Le devoir des collectivités publiques de prendre des mesures pour assurer le bien-être et la protection de la famille est réaffirmé dans le projet de nouvelle Constitution fédérale. Le travail de coordination et d'information que réalise aussi la Centrale pour les questions familiales est complété depuis 1996 par les travaux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales.

C. Avancées en matière de santé de la reproduction et de santé sexuelle

Dans ce domaine de multiples initiatives ont été prises et les services existants sont reconnus pour leur qualité; leur couverture est toutefois encore très inégale selon les régions. Les jeunes ont libre accès à la contraception, mais rappelons que celle-ci n'est pas remboursée par les assurances-maladies. Grâce aux enquêtes nationales sur la santé et sur la famille et diverses études plus ponctuelles, on commence à avoir une meilleure connaissance des besoins.

Les efforts faits pour répondre aux défis actuels se concentrent essentiellement dans trois directions :

- **Lutte contre les principales maladies liées à la reproduction et à la sexualité.**
Des efforts importants sont faits en matière de prévention du cancer du sein et de l'utérus. En nombre de cas d'infection par le VIH par habitant, la Suisse vient au quatrième rang en Europe, niveau élevé qu'il faut aussi imputer à la qualité du système d'enregistrement. Celui-ci entre dans le cadre d'une politique nationale de lutte contre le SIDA développée à la fin des années 80. Les grandes campagnes nationales d'information et de prévention lancées ces dernières années ont particulièrement porté leurs fruits dans les milieux les plus exposés parmi lesquels le nombre de nouveaux cas a diminué. Suite aux problèmes de contamination par le sang, des mesures législatives ont été prises et un groupe de travail sang et SIDA a été formé.
- **Promotion de la santé de la reproduction et de la santé sexuelle.**
Avec la création de l'Association Suisse de planning familial et d'éducation sexuelle (ASPES, 1993), affiliée à la Fédération internationale pour la planification familiale (IPPF), la Suisse bénéficie désormais d'un organe au niveau national qui vient en

complément à d'autres associations déjà actives par le passé dans certains secteurs. L'ASFES envisage de développer un volet de coopération avec les pays du Sud.

- **Violence à l'encontre des femmes.**
Parce qu'elle a lieu majoritairement dans le cadre de la vie familiale, cette violence reste le plus souvent considérée comme étant du ressort de la sphère privée. Les initiatives pour y porter remède proviennent essentiellement de groupements de femmes. Grâce à une meilleure statistique en la matière et, surtout, à un gros effort de sensibilisation, le problème de la violence conjugale, mais aussi la question du harcèlement sexuel au travail, commencent à être reconnus.

En matière de santé de la reproduction, l'engagement international de la Suisse s'exprime surtout par son appui aux organisations multilatérales. Malgré les contraintes budgétaires, des contributions croissantes ou nouvelles ont été accordées au FNUAP, à l'IPPF, à l'OMS, à ONUSIDA et à la Banque mondiale. La Suisse contribue aussi à divers programmes internationaux sur la santé de la reproduction et la santé des adolescents. Dans l'ensemble, c'est-à-dire y compris les actions entreprises dans le cadre de programmes de santé bilatéraux, on estime que, pour 1997, c'est environ 18,3 millions de CHF, soit 2,4% du total alloué à la Coopération au développement (1,5% de l'aide publique au développement) qui ont été utilisés dans ce domaine. En mettant l'accent sur l'amélioration de la situation sociale des femmes à travers des efforts en matière de santé et d'éducation, comme aussi dans l'ensemble de ses actions, la coopération bilatérale contribue à une évolution positive de la santé de la reproduction et des comportements reproductifs. Les instances responsables reconnaissent qu'il s'agit d'un secteur important dans lequel il conviendrait d'être plus actif.

Chapitre 2. MORTALITÉ ET SANTÉ

L'espérance de vie à la naissance est une des plus élevées au monde; elle témoigne de la qualité des soins et du niveau de vie élevé. La transition présente en matière de santé requiert toutefois des adaptations du système. En effet, parce que les maux liés aux modes de vie ont remplacé dans une grande mesure les maladies transmissibles, on a besoin d'approches plus intégrées qui font une large place à la prévention. La question de la maîtrise des coûts est au centre des débats et diverses mesures ont été prises, ou sont en discussion. Les questions éthiques deviennent aussi de plus en plus présentes face au développement des nouvelles technologies médicales et au risque de surmédicalisation, particulièrement en fin de vie. La santé est essentiellement du ressort des cantons, mais un processus de réflexion est en cours pour mettre en place un véritable projet national qui devrait aboutir à la formulation d'une politique globale de la santé.

La santé constitue un domaine prioritaire en matière de coopération internationale et elle a une longue tradition dans ce secteur. De nouvelles orientations visant à promouvoir une vision holistique et intégrée de la santé ont abouti en 1995 à l'adoption d'une politique de coopération internationale en la matière. La santé est aussi un aspect important des programmes qui se sont développés avec les pays d'Europe centrale et de l'est.

A. Adaptations des législations

- **Les nouvelles législations.**
Mise en œuvre de deux nouvelles lois :
 - Loi fédérale sur l'assurance maladie, entrée en vigueur en 1996, outil de maîtrise des coûts de la santé et de définition des prestations (dont l'éventail est parmi les plus larges d'Europe).
L'assurance de base devenant obligatoire, les conditions liées à l'admission ont été supprimées ; elle est conçue selon le double principe de solidarité entre malades et bien portants, entre les âges et les sexes, et de subsidiarité (financement par les individus mais avec la participation de l'Etat pour les personnes à revenu modeste). Sa mise en œuvre se heurte encore à un certain nombre de difficultés.
 - Loi sur la statistique fédérale (1993) constitue le cadre légal à la mise en place d'un système d'information sanitaire national (enquêtes quinquennales sur la santé depuis 1992/93 ; observatoire suisse de la santé publique en préparation).
- **Les changements en cours.**
Révision de la loi sur les stupéfiants, discussions pour harmoniser les différentes législations relatives aux substances créant une dépendance (stupéfiants, médicaments, alcool et tabac) et les mesures de prévention. Elaboration d'une loi sur les agents thérapeutiques et d'une loi sur la transplantation d'organes.

B. Les évolutions actuelles

Des actions sont entreprises au niveau national notamment en matière de surveillance épidémiologique, de lutte contre le cancer, la toxicomanie, l'alcoolisme et le tabagisme, de risques éco-sanitaires, de contrôle des denrées alimentaires et des médicaments. Les réorientations en cours s'expriment notamment par des mesures de coordination, un effort de connaissance de l'état sanitaire de la population, par l'étude d'un nouveau concept de recherche médicale et la révision du système de formation universitaire.

La coopération internationale applique la politique holistique de santé en particulier par des appuis à des systèmes nationaux de santé (« sector wide approach »). Des synergies se sont aussi mises en place avec la politique intérieure dans le domaine de la promotion de l'allaitement maternel, notamment par la mise en œuvre en Suisse de l'action UNICEF des « Baby friendly hospitals » et par le développement d'actions telles que le « Réseau d'écoles en santé » lancé par l'OMS, le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

Principales avancées du système de santé en Suisse ces dernières années :

- **Prise en compte accrue de la diversité des besoins, identification de groupes à risques.**
Grâce aux récentes enquêtes, on a une connaissance plus fine de la situation sanitaire à l'échelle du pays, des disparités et des nouveaux groupes à risques. On réalise de plus en plus que la santé des femmes ne répond pas à la même logique que la santé des hommes et que leurs besoins évoluent différemment avec l'âge. En ce qui concerne les femmes, de nouveaux problèmes émergent, tels l'accroissement des cancers du poumon et l'insuffisance pondérale des jeunes filles. Les séquelles durables de traumatisme sont de plus en plus fréquentes. La mortalité n'a que faiblement décliné parmi les adolescents et a même légèrement augmenté chez les jeunes adultes. En outre, des disparités existent entre les groupes socioprofessionnels.
- **Lutte contre le cancer.**
Mise en place, à partir de 1993, d'une stratégie générale qui se base notamment sur les recommandations de l'OMS.

- **Prévention de la consommation de produits créant une dépendance.**
L'alcoolisme et le tabagisme jouent apparemment un rôle important dans la détérioration de la santé que signale l'enquête nationale de 1997. Des campagnes de prévention sont menées en étroite collaboration avec diverses ONG. Le Conseil fédéral a adopté, en 1995, un programme global de prévention du tabagisme. Surtout il convient de souligner l'évolution radicale dans la lutte contre la toxicomanie. La politique actuelle repose sur quatre piliers : prévention, thérapie, réduction des risques et répression (de la consommation et du trafic). Elle comprend en particulier un programme d'échange de seringues et, depuis 1996, une expérience de prescription médicale de stupéfiants.
- **Santé et environnement.**
Dans le contexte du suivi du Sommet de Rio, un service santé et environnement a été institué en 1996 et un plan d'action a été présenté en 1997. Celui-ci comprend trois domaines : nature, mobilité et habitat. Sur le plan de la coopération internationale, la Suisse est engagée depuis longtemps dans des secteurs touchant à l'hygiène de l'environnement, en particulier ceux concernant l'eau potable et l'assainissement, domaine qu'elle approche actuellement dans une conception plus large intégrant des volets d'éducation à l'hygiène et à la santé.

Chapitre 3. STRUCTURE PAR ÂGE ET VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Avec sa faible fécondité et sa longévité particulièrement marquée, la population de la Suisse participe pleinement au phénomène occidental de vieillissement démographique. On vit plus longtemps, mais aussi plus longtemps en bonne santé. Le défi est alors de développer un type de société qui, à la fois, réponde à l'évolution des besoins au cours des différentes étapes de la vie après la retraite et garantisse une place aux jeunes. Les transformations de la structure de la population posent un défi particulier aux institutions parce qu'elles se situent dans un contexte de mutation du système économique et que les évolutions du marché du travail affectent spécialement les phases d'entrée et de sortie de la vie active. Toutefois, ce n'est que lorsque les générations du baby boom auront atteint l'âge de la retraite que les conséquences du vieillissement de la population se feront véritablement sentir. L'intégration de préoccupations démographiques est donc rendue délicate parce que, constituant des enjeux à moyen terme, elles entrent, dans certains domaines, en conflit avec la résolution de problèmes économiques plus immédiats.

La prise en compte des transformations de la structure de la population dans les politiques passe aussi par une connaissance fine des tendances en cours. A cet égard, la Suisse a connu une évolution ces dernières années grâce à un programme important de publications de l'Office fédéral de la statistique ainsi qu'à sa participation à des projets internationaux. Sans avoir de politique dans le domaine de la coopération statistique, la Suisse a soutenu ces dernières années, entre autres, la réalisation des recensements de la population de la Macédoine, de la Palestine et du Kirgistan.

A. Adaptations des législations

C'est dans le domaine de la sécurité sociale que les législations ont connu des adaptations liées à l'évolution de la structure de la population. En matière d'intégration des jeunes, le seul changement important a été l'abaissement de la majorité civile à 18 ans. Le système d'assurances sociales est au centre d'un vaste débat; on étudie en particulier diverses possibilités pour obtenir les recettes supplémentaires qui seront nécessaires à l'avenir. L'augmentation des dépenses est liée à la proportion croissante de retraités, mais elle dépendra dans une large mesure des évolutions socio-économiques et des politiques qui seront adoptées dans le secteur de la santé et celui des pensions. Au-delà de la seule préoccupation démographique, il s'agit donc d'adapter le système aux transformations de la société, notamment au développement de nouvelles formes de travail et à la précarité qui en découle dans certains cas, à l'application des principes d'égalité de traitement entre femmes et hommes et à la recherche de solutions pour assainir les finances publiques.

- **Les nouvelles législations :**
deux types de mesures visent explicitement à anticiper les évolutions démographiques
1. La 10^{ème} révision de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS), entrée en vigueur en 1997, comprend le relèvement progressif de l'âge **légal de la retraite des femmes à 64 ans** (celui des hommes restant à 65 ans). Ce changement est contesté par trois initiatives : la première vient d'être rejetée en vote populaire et les deux autres doivent encore être soumises aux citoyens.
2. Il est prévu d'utiliser dès l'année 1999, la possibilité, acceptée en vote populaire en 1993, d'augmenter la TVA d'un point de pour cent pour faire face à l'accroissement des coûts sociaux liés aux évolutions démographiques.
- **Les changements en cours :**
Dans le cadre de la **11^{ème} révision de l'AVS**, le gouvernement propose un âge de retraite flexible entre 62 et 65 ans pour les femmes et les hommes. Parallèlement, on révisé aussi la loi sur la **prévoyance professionnelle** et celle sur l'**assurance invalidité**.

B. Une meilleure connaissance des besoins des différents âges de la vie pour réorienter les stratégies

Les besoins évoluent avec l'âge et, par conséquent, l'accroissement du nombre de personnes âgées s'accompagne de nouvelles demandes en matière de services de santé, de logements, de biens de consommation, d'espaces publics, de transports, d'événements culturels. Plusieurs études d'ampleur nationale, notamment dans le cadre d'un programme national de recherche, ont été consacrées à cette question et de nouvelles institutions de recherche et de formation ont été créées. Des débats sont engagés pour redéfinir un pacte entre les générations, promouvoir des solidarités entre retraités et repenser le rôle des retraités dans le monde du travail. De multiples initiatives ont été prises pour mettre sur pied des programmes de préparation à la retraite, de prévention des accidents des personnes âgées, d'activités socio-culturelles.

Ces dernières années, on est devenu de plus en plus conscient que le vieillissement de la population remet en question les orientations du système de santé; en effet, plus qu'à un accroissement quantitatif de la demande en soins, c'est à un changement qualitatif qu'il faut répondre. C'est ainsi que de nombreuses actions sont entreprises pour développer des systèmes d'aide et de soins à domicile et, plus largement, pour rendre l'environnement proche aged-friendly et pour promouvoir un accompagnement de qualité en fin de vie. Néanmoins, les efforts restent dispersés et il n'y a pas de véritable politique à l'échelle nationale à cet égard.

La réflexion en matière de politique de la jeunesse a été relancée par le Manifeste pour la jeunesse, rédigé en 1995 par les principales instances actives auprès des jeunes; depuis lors, quelques jalons ont été posés pour élaborer une nouvelle politique. On a aussi renforcé le pouvoir de la Commission fédérale pour la jeunesse. Les campagnes de prévention de l'alcoolisme, du tabagisme et de la toxicomanie ont récemment fait des efforts particuliers en direction des jeunes. Dans le domaine de la formation, de nouvelles filières professionnelles sont développées. Les défis que pose la situation des enfants et des jeunes dans le monde ont été l'objet d'une réflexion conduite par la coopération au développement avec le concours des ONG concernées. Dans ce domaine, la Suisse est surtout

active par sa contribution substantielle à l'UNICEF, au FNUAP et, depuis 1993, à l'IPPF. Quelques projets bilatéraux s'adressent spécifiquement aux jeunes, dans le cadre d'actions en matière d'éducation, de santé (en particulier de lutte contre le SIDA) et de promotion de l'artisanat.

[> menu](#)

Chapitre 4. MIGRATIONS INTERNATIONALES

En Suisse, la proportion d'étrangers est supérieure à la moyenne européenne, situation qui s'explique en partie par la législation en matière de naturalisation. Au cours de ces dernières années, l'accroissement de la population étrangère s'est considérablement réduit. La composition de la population étrangère s'est aussi transformée. Bien que la majorité des migrants soit encore originaire des Etats de l'UE/AELE, un nombre grandissant provient de pays plus lointains. Par sa perte d'attractivité pour les travailleurs européens, la Suisse doit faire face à un décalage croissant entre ses besoins en personnel qualifié et une offre de main d'œuvre non qualifiée, secteur déjà saturé et touché par le chômage. Tout en étant la plus élevée d'Europe, la proportion des réfugiés et requérants d'asile reste faible par rapport à l'ensemble de la population résidente étrangère; le nombre de demandes d'asile, après avoir atteint un pic au début des années 90, a diminué; néanmoins, durant les six premiers mois de 1998, il a fortement crû en raison du conflit au Kosovo. La non participation aux accords européens font craindre que la Suisse ne devienne une zone privilégiée pour les activités illégales et les migrations clandestines.

A. Adaptations des législations

Une politique globale est en cours d'élaboration; l'idée d'une loi générale d'encadrement sur la migration a toutefois été abandonnée au profit de révisions parallèles des législations dans le domaine du séjour et de l'établissement des étrangers et dans celui de l'asile. Les nouvelles législations et les changements en cours :

- Les différentes mesures prises ces dernières années - révision partielle, ajustements par voie d'ordonnances - font partie d'une nouvelle conception qui doit aboutir à la refonte totale de la **loi sur le séjour et l'établissement des étrangers**. Un article sur l'intégration vient d'être accepté par le Parlement.
- La révision totale de la **loi sur l'asile**, acceptée par le Parlement en juin 1998, entérine en particulier les mesures provisoires relatives au contrôle de l'immigration clandestine. Une des principales nouveautés de la loi est l'introduction d'une protection temporaire réglementée de façon globale pour les groupes de personnes particulièrement menacées. Un référendum a déjà été lancé par plus d'une vingtaine d'ONG qui reprochent à cette loi sa dimension restrictive et l'introduction, pour les réfugiés de la violence, d'un statut précaire et provisoire qui pourrait aller à l'encontre de l'octroi de permis humanitaires plus stables.
- Les citoyens du pays ayant rejeté le référendum lancé à son égard, les dispositions du Code pénal sanctionnant la **propagande raciste et les atteintes racistes** à la dignité humaine sont entrées en vigueur en 1995.

B. Une nouvelle conception en matière d'immigration

Les questions liées aux migrations, à l'asile et à la présence des étrangers sur le territoire national sont des thèmes délicats. La politique en la matière, comme le débat public, sont partagés entre des préoccupations de sécurité intérieure, la gestion du marché de l'emploi et la tradition humanitaire de la Suisse. Dans le climat actuel de transformations économiques, on pourrait craindre une montée de la xénophobie et une politique d'accueil plus restrictive.

Les mouvements pour limiter la population étrangère restent toutefois minoritaires et les initiatives et référendums populaires lancés n'ont pas recueilli le nombre de voix nécessaires pour aboutir ou ont été rejetés en vote populaire.

La politique migratoire est un des domaines qui a considérablement évolué ces cinq dernières années, ceci essentiellement dans deux directions :

- **Promouvoir la circulation des travailleurs européens.**
On abandonne la politique de recrutement de main d'œuvre dite des trois cercles, pour donner la priorité aux ressortissants de l'UE/AELE; on pourrait introduire un système de points pour les travailleurs d'autres origines. Une priorité particulière est accordée actuellement à la conclusion de divers accords en vue de parvenir progressivement à une pleine participation à la libre circulation en Europe. Deux aspects importants retiennent aussi l'attention : le remplacement du statut de saisonnier par un permis de séjour de courte durée, ainsi que la lutte contre l'immigration clandestine. La Suisse a eu l'occasion de faire bénéficier quelques nouveaux Etats d'Europe centrale et orientale de l'expérience qu'elle accumule en matière de stratégies compensatoires d'Etat non membre de l'UE.
- **Maîtrise positive des conséquences de l'immigration.**
L'effort de maîtrise de l'accroissement de la population étrangère est accompagné d'un souci de meilleure intégration des étrangers résidents. Un rapport d'experts préconise de consolider les mesures en matière de formation des immigrés, d'adaptation du système scolaire, de naturalisation facilitée, d'information et de communication. Cette évolution constitue une reconnaissance de l'apport économique de la main d'œuvre expatriée et de la chance que peut représenter le multiculturalisme pour développer une société plus ouverte. Il s'agit aussi d'éviter l'exclusion sociale et les conséquences qu'elle peut entraîner. Nombre d'étrangers vivent encore dans des conditions peu favorables ce qui pose notamment un problème particulier en matière de santé de la reproduction.

Les objectifs de la future politique migratoire de la Suisse accordent une importance particulière à une meilleure coordination entre les mesures de politique intérieure et celles de politique extérieure. Un groupe de travail interdépartemental auquel ont été associés le monde scientifique et diverses ONG a élaboré un « concept de pilotage des migrations » qui conclut que seules des stratégies véritablement intégrées permettront de contribuer à maîtriser le potentiel migratoire. Des efforts récents sont aussi à noter en matière de connaissance du phénomène migratoire, en particulier par les publications de l'Office fédéral de la statistique, par un programme national de recherche et par la création d'une institution de recherche, le Forum suisse des migrations.

C. Asile

La complexité des questions en matière d'octroi de l'asile - des limites souvent floues entre réfugiés et migrants économiques, la spécificité des victimes de la violence et la nécessité d'accélérer le traitement des dossiers - ainsi que l'augmentation actuelle rapide des demandes d'asile et des coûts qui y sont associés poussent à une réflexion de fond. De façon générale, la politique met l'accent sur la lutte contre les abus et sur le caractère nécessairement temporaire que devrait avoir l'asile. Cette conception s'exprime notamment par des mesures d'encouragement au retour volontaire (avec contribution financière et efforts pour garantir la sécurité à travers un appui

sur le terrain par les services de l'aide humanitaire); on met désormais l'accent sur la préparation psychologique et concrète à la perspective du retour en sollicitant la collaboration des ONG. On s'efforce toutefois de conserver une certaine souplesse pour répondre aux situations exceptionnelles. C'est ainsi que le renvoi de ressortissants de Bosnie et du Kosovo, dont la requête n'avait pas abouti, a été suspendu pour quelques mois.

En matière d'asile, la Suisse a joué un rôle non négligeable au niveau de la réflexion internationale notamment dans le développement de concepts, tel celui des pays sûrs, et par sa contribution à l'Intergovernmental Consulting. Elle s'efforce de compenser sa non participation à la Convention de Dublin et aux accords de Schengen par des accords bilatéraux et diverses démarches de collaboration transfrontalière. La Suisse contribue aussi à la volonté internationale d'aide aux pays de premier accueil, en particulier au travers de sa contribution substantielle au HCR.

CONCLUSION

Vers des approches intégrées qui placent la personne au centre des préoccupations

La leçon essentielle de la CIPD, qui est celle de remettre la personne au centre des politiques en matière de population, est au cœur des évolutions de ces cinq dernières années en Suisse. C'est ainsi que se sont développées des conceptions plus intégrées qui prennent en compte à la fois la diversité des besoins individuels et les relations complexes entre les différentes dimensions des problèmes.

Ces évolutions se sont reflétées spécialement dans trois directions :

- Des domaines qui, antérieurement, avaient été essentiellement portés par la société civile, sont devenus l'objet de préoccupations publiques. Ceci est particulièrement le cas en matière d'égalité entre femmes et hommes, d'intégration des étrangers et de lutte contre le racisme, comme aussi dans le domaine de la réflexion éthique liée aux avancées des techniques médicales.
- Des visions plus globales se sont dessinées en matière de politiques de santé et de migrations internationales.
- Des convergences nouvelles apparaissent entre les conceptions développées dans la coopération internationale et les politiques intérieures.

Les liens étroits entre les dynamiques démographiques, leurs causes et leurs conséquences, le contexte socio-économique et les styles de vie sont aussi mieux pris en compte. Un pas est ainsi franchi dans le sens des préoccupations exprimées dans le rapport national à la CIPD en ce qui concerne l'importance des modes de production et de consommation dans l'impact écologique des tendances démographiques. Cinq ans après la CIPD, la dilapidation des ressources et la pollution restent toutefois des soucis essentiels qui sont en particulier au centre des mesures envisagées dans le processus national de suivi du sommet de Rio.

Les orientations stratégiques pour les cinq années à venir

Les stratégies d'adaptation à l'évolution démographique, aux problèmes qu'elle engendre et aux chances qu'elle représente, passent par des progrès vers une meilleure mise en valeur du potentiel de chacun(e) dans sa spécificité et une plus grande efficacité des institutions par leur ajustement aux nouvelles conditions qui se dessinent.

En particulier, cela implique d'assurer :

- une meilleure compatibilité entre les charges familiales et les activités professionnelles, tant pour les femmes que pour les hommes ;
- plus d'adéquation entre l'offre et la demande en matière de formation et d'emploi, en diversifiant le système économique pour qu'il valorise l'apport des différents âges de la vie et en mettant en place des filières de formations initiale et continue plus flexibles; un effort spécifique doit être fait pour donner aux étrangers résidents, particulièrement ceux de seconde génération, la formation qui leur assurera une meilleure intégration ;
- des réponses aux besoins des jeunes de participation accrue dans tous les domaines de la vie ;
- la poursuite de la réorientation du système de santé pour éviter le risque de surmédicalisation en matière de santé de la reproduction et de santé des personnes âgées et pour trouver un équilibre entre médecine de pointe et santé publique; la promotion de modes de vie adéquats (éducation à la santé, santé du travail, hygiène de l'environnement), des actions ciblées auprès des groupes à risques (jeunes adultes, immigrés) ;
- une efficacité renforcée du système de sécurité sociale pour à la fois maîtriser la croissance des coûts et prévenir l'exclusion sociale des personnes défavorisées ;
- la prévention et la lutte contre la violence, ainsi que la protection des membres les plus vulnérables de la société.

Dans leur principe, les options souhaitables sur le plan intérieur le sont aussi en matière de coopération internationale, ceci dans une optique de respect des spécificités culturelles et d'ancrage dans les réalités locales. Il s'agit plus concrètement de promouvoir :

- des actions permettant aux individus de développer un véritable projet de vie grâce à un accès aux ressources et aux services, et la jouissance des droits qui leur permettront de mieux maîtriser leur destin; à cet égard les activités projetées dans le domaine de la santé de la reproduction prennent toute leur signification ;
- un engagement concerté en matière de droits de la personne, de politique de paix, d'aide humanitaire et au développement, de contribution au nouvel ordre mondial en intervenant dans le débat sur la libéralisation du commerce et la bonne gouvernance et en œuvrant pour la protection des minorités, ceci en particulier pour contribuer à maîtriser le potentiel migratoire.

Ces stratégies ne peuvent être mises en œuvre que si se développe en Suisse un réseau plus large de compétences dans le domaine de la population et si l'effort en matière de connaissances des phénomènes démographiques est consolidé selon les trois axes existants de l'analyse statistique, des programmes du Fonds national de la recherche scientifique et de la participation aux projets internationaux de recherche.