BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

Evaluation de l'intégration et des offres d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire et réfugiées

Jürg Guggisberg & Theres Egger, Büro BASS
Février 2014

Synthèse

Contexte et problématique

Le principe d'intégration qui s'applique aux réfugiés statutaires a été étendu le 1er janvier 2008 aux personnes admises ou réfugiées à titre provisoire. Les cantons sont chargés de le mettre en œuvre, comme prévu dans la loi fédérale sur les étrangers. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) a complété son offre d'intégration en conséquence en 2010 et l'a adaptée aux besoins des nouveaux groupes cibles. Les programmes d'intégration sociale, linguistique et professionnelle sont régis par les lignes directrices relatives à la formation évolutive, qui définissent une intégration par étapes en fonction des ressources individuelles.

La présente évaluation mesure l'intégration des personnes admises à titre provisoire et réfugiées (AP/R) du ressort du canton de Berne ainsi que l'efficacité des mesures d'intégration, afin d'identifier les lacunes et les améliorations possibles de l'offre existante.

Méthode

L'analyse repose sur la démarche suivante :

- comparaison statistique du taux d'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire, des réfugiés provisoires (permis F) et des réfugiés (permis B) en Suisse et développement d'un modèle statistique qui tienne compte des facteurs externes et des conditions générales ;
- entretiens de groupes avec l'administration cantonale, les services de réfugiés et les organisations partenaires en matière d'asile ;
- analyse des rapports annuels et intermédiaires des services de réfugiés et des organisateurs de programmes pour 2012-2013 ;
- examen du droit aux prestations d'intégration des groupes cibles (analyse de la cohorte ayant obtenu une décision d'asile entre août et décembre 2010) ;
- sondage auprès de certains cantons (AG, LU, SH, ZH) et formulation de bonnes pratiques et de recommandations pour le canton de Berne.

Chiffres

Les AP/R sont moins bien intégrées dans le canton de Berne qu'en moyenne suisse. C'est l'une des conséquences du fait que l'insertion professionnelle réussit nettement moins bien à Berne que dans les autres cantons, les trois et quatre années suivant la décision d'asile. Il n'y a en revanche plus vraiment de différence avec la moyenne suisse à la fin des cinq à sept ans durant lesquels le canton est compétent pour l'intégration et la prévoyance des AP/R. La performance du canton de Berne peut être qualifiée de moyenne en comparaison intercantonale, compte tenu de sa situation économique : peu d'industrie, beaucoup d'agriculture, régions structurellement faibles, fort taux de chômage des personnes peu qualifiées.

Qui dit fort taux de chômage dit faible capacité d'insertion dans le marché du travail des personnes peu qualifiées, ce qui explique le degré d'insertion professionnelle assez bas des AP/R.

Stratégie

Les lignes directrices relatives à la formation évolutive pour les AP/R développées par la SAP, qui définissent un **processus d'intégration par étapes**, montrent le parcours idéal à suivre en fonction des connaissances et des besoins individuels. Les cours d'intégration sociale, de langue et de qualification professionnelle **visent l'intégration durable** des personnes par un encouragement ciblé, leur permettant de mener une vie indépendante et de s'insérer dans le marché du travail. Elles doivent sortir de l'aide sociale à long terme et gagner leur autonomie financière. La phase préalable à l'insertion professionnelle, longue en comparaison dans le canton de Berne, est

due à un choix conceptuel. Bien que d'autres cantons misent eux aussi en priorité sur les connaissances linguistiques, trouver un travail (le plus rapidement possible) y est considéré comme plus important ou aussi important que les qualifications professionnelles. Ils misent d'emblée sur l'intégration professionnelle, alors que Berne se focalise sur les conditions nécessaires à l'obtention d'un travail. Il existe ainsi des cantons qui ont créé un service de placement « professionnel » central, auquel les diverses institutions prenant en charge des AP/R peuvent s'adresser en tout temps.

Recours aux prestations

Le recours aux prestations d'intégration linguistique, sociale et professionnelle de l'ensemble des AP/R ayant obtenu l'asile entre août et décembre 2010 a été analysé en détail durant deux ans (2011 et 2012). Trois quarts (78%) des 183 personnes de plus de 16 ans ont suivi au moins un cours ou un programme d'intégration durant ce laps de temps, avec une préférence pour les cours de langue (70%). Il existe des différences relativement grandes entre les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Alors que presque tous les réfugiés admis à titre provisoire (permis F) ont suivi au moins un cours de langue (91%), les réfugiés statutaires (permis B) ne sont plus que 70% à l'avoir fait, et les personnes admises à titre provisoire pas même la moitié (47%).

Seuls 26% de la cohorte analysée avaient un travail fin 2012. Les cours de langue, en particulier la combinaison de cours de langue, d'intégration et de formation, favorisent l'intégration professionnelle : seules 18% des personnes n'ayant suivi aucun cours avaient un travail. Cependant, cela est dû non seulement à l'efficacité des programmes mais encore à l'effet sélectif des **exigences** accrues à respecter **pour fréquenter les cours spécialisés**. A cela s'ajoute le fait que le nombre de places est limité en raison du manque de moyens financiers, ce qui induit une longue **attente** qui bloque le processus d'intégration et fait s'évanouir la motivation des personnes concernées. Les cours « co-opera » de l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière (OSEO), qui servent de préparation à d'autres programmes, font office de sélection.

Efficacité des programmes d'intégration

Il ressort du reporting que l'**intégration sociale** est de plus en plus considérée comme difficile. Les raisons en sont le manque de maîtrise de la langue, de contacts avec la population suisse dans la vie quotidienne et encore de mixité nationale dans les programmes. S'y ajoute pour les mères de petits enfants la difficulté de fréquenter des cours (pas de garderie, horaire, etc.).

Comme la maîtrise de la langue est la clé de l'intégration sociale et professionnelle, le fort accent mis sur **l'acquisition des connaissances linguistiques** durant la première phase du processus d'intégration est jugé positif par la majorité des personnes interrogées. Les responsables de la prise en charge (services des réfugiés, organisations partenaires en matière d'asile) considèrent en revanche peu appropriés les cours de langue disponibles actuellement : les personnes peu formées et celles qui connaissent des difficultés d'apprentissage ont besoin de cours très élémentaires, adaptés à leurs aptitudes. De plus, comme ces personnes stagnent souvent longtemps dans cette première phase faute précisément de connaissances linguistiques, il faudrait également des programmes favorisant les capacités professionnelles conjointement à l'acquisition de la langue.

Les problèmes de capacité des programmes de **qualification professionnelle** conduisent à des inscriptions multiples pour accroître les chances d'obtenir une place. Sont souvent annoncées des personnes qui ne souhaitent pas y participer ou qui ne le peuvent pas (niveau trop bas, garde des enfants non réglée).

Selon les personnes interrogées, il convient également d'intervenir au niveau des solutions de suivi au terme des cours. Les programmes de coaching et de parrainage, qui aident la clientèle à planifier son insertion professionnelle, à trouver un travail et qui la soutiennent durant les débuts de son activité, sont particulièrement efficaces. Les difficultés de **trouver un travail** sont également dues au manque de contacts avec l'économie, auquel il faudrait remédier en raison précisément des exigences croissantes du marché du travail. Les organisateurs, conscients de ce handicap, ont déjà préparé des programmes misant sur le placement et nouant des contacts ciblés avec les employeurs. Un soutien du canton à cet égard serait souhaitable.

Structures cantonales et conditions générales

La **comparaison intercantonale** a porté sur les difficultés dans la mise en œuvre du

mandat fédéral de l'intégration aux yeux des personnes interrogées. Dans le canton de Berne, les compétences différentes en matière de gestion des AP/R (POM et SAP), la coordination des programmes avec les communes au terme de la compétence cantonale, la collaboration avec les structures régulières et l'attribution des autorisations de travail requièrent une intervention.

Les **compétences** en matière de coordination des AP/R ne sont pas séparées dans les autres cantons interrogés. Un seul département ou service cantonal d'intégration est responsable de la fourniture des prestations et de la collaboration avec les communes ou avec les organisations à but non lucratif qui assument la gestion opérationnelle. Les cantons d'Argovie, de St-Gall et de Zurich mentionnent d'autre part un échange régulier ou institutionnalisé entre les divers départements sur les sujets relatifs à l'intégration. L'échange interinstitutionnel n'a lieu qu'en cas de besoin dans le canton de Berne.

Par ailleurs, la coordination entre le **canton** et les **communes** est quasi inexistante en matière d'intégration. Dans certains cantons interrogés, les communes participent au processus bien plus tôt (dès l'arrivée, p. ex.) et elles assument la coordination opérationnelle des cas, comme à Zurich et à St-Gall, par exemple. De plus, les programmes des services sociaux communaux de certains cantons sont ouverts aux AP/R déjà durant la phase cantonale.

L'**utilisation des structures ordinaires**, notamment le recours aux prestations des offices régionaux de placement, est ainsi jugée essentielle dans le canton d'Argovie. A St-Gall et à Zurich, la collaboration avec les ORP est aussi relativement étroite, alors que dans le canton de Berne la coopération prévue à l'origine avec les conseillers ORP ne fonctionne pas bien en pratique.

Les délais pour obtenir des **autorisations de travail** sont nettement plus longs à Berne que dans les autres cantons, alors que la différence entre les montants des émoluments est moindre. Au contraire de Berne, différents cantons connaissent des procédures raccourcies et simplifiées pour les stages ainsi que les emplois à l'essai et de brève durée, qui sont déterminants pour l'insertion dans le marché du travail.

Mesures et solutions

Une amélioration de la coordination entre les offices et les institutions ainsi qu'un meilleur ancrage interinstitutionnel de l'encouragement de l'intégration dans l'administration sont considérés comme des facteurs essentiels de réussite **à l'échelon structurel**. Considérer l'intégration comme une tâche transversale faciliterait grandement la recherche de solutions aux problèmes d'octroi des autorisations de travail ou de participation des groupes cibles aux programmes des structures ordinaires (ORP, aide sociale).

Jusqu'à ce que la compétence leur revienne, les communes du canton de Berne sont peu impliquées dans l'aménagement du processus d'intégration. Cela signifie notamment que la continuité entre les programmes financés par le canton et ceux des communes n'est pas garantie, ce qui provoque des ruptures ou des interruptions du processus d'intégration progressive. L'expérience des autres cantons montre que les communes peuvent être mieux intégrées à l'ensemble du processus.

Le canton de Berne recèle un potentiel d'**interconnexion avec l'économie**, en comparaison aux autres cantons passés en revue. La mise en place systématique de contacts avec les employeurs et les associations patronales n'est prévue ni au niveau de la politique et des institutions ni à celui des programmes. Il paraît cependant admis que cela est indispensable au succès de l'intégration professionnelle : parmi les idées et les propositions élaborées, informer les employeurs des conditions légales d'engagement des AP/R est un aspect majeur.

Au **niveau des programmes**, les possibilités offertes par une intégration par étapes sont encore trop peu exploitées. La vue d'ensemble par phase et niveau d'exigences permet certes de trouver la solution la plus adéquate pour une personne. Mais les programmes sont encore trop peu adaptés aux aptitudes des personnes concernées, notamment les cours d'accès facilité et ceux destinés aux personnes ayant de grosses difficultés à apprendre la langue. Le passage entre la langue et le travail, séparés drastiquement dans la formation évolutive, devrait être rendu plus perméable précisément pour les personnes sans formation, et il faudrait trouver le moyen de combiner l'acquisition de la langue et de capacités pratiques pour trouver un travail. Le défi consiste à évaluer les possibilités de raccord au marché du travail de manière réaliste, c'est-à-dire à concilier les besoins des AP/R et les exigences des employeurs. Le rapport présente des propositions concrètes à cette fin.