



Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire au marché du travail

Étude sur les facteurs de réussite

Résumé

Etude menée par l'entreprise KEK Consultants
sur mandat de l'Office fédéral des migrations.

Publiée en Septembre 2008

La présente étude a été mandatée par l'Office fédéral des migrations afin de déterminer si, et pourquoi, les cantons connaissent des résultats différents en matière d'intégration des réfugiés qui relèvent de la compétence de la Confédération (ci-après dénommés réfugiés B) et des personnes admises à titre provisoire (ci-après dénommées AP) au marché du travail.

L'**analyse quantitative** des groupes-cibles montre qu'à l'échelle de *l'ensemble de la Suisse*,

- le taux d'activité des hommes est généralement plus élevé que celui des femmes;
- les personnes âgées de 26 à 35 ans affichent le taux d'activité le plus élevé;
- le taux d'activité augmente généralement avec la durée du séjour en Suisse.

Cependant, à l'échelle *cantonale*, les statistiques sur ces critères d'intégration ne révèlent pas de différence entre les groupes-cibles. Le lien statistique entre le canton d'appartenance et le taux d'activité des réfugiés B et AP résidant dans ces cantons est donc faible.

De même, dans les six cantons pris en compte, aucun lien statistique significatif ne peut être établi avec l'évolution du **degré d'ouverture des marchés du travail cantonaux**, autre facteur important sur lequel les systèmes cantonaux d'encadrement des réfugiés n'ont que peu d'influence. L'étude montre qu'il n'existe pas de lien statistique entre le taux de chômage du canton et le taux d'activité des réfugiés B et AP. Elle en conclut que les cantons disposent de chances comparables en matière d'intégration des personnes appartenant aux groupes-cibles qui leur ont été attribuées (le canton d'appartenance et le taux de chômage ne sont pas déterminants).

L'étude procède ensuite à une analyse critique des taux d'activité cantonaux en s'appuyant sur des chiffres trimestriels et en observant leur évolution. Les personnes qui ont obtenu le statut de réfugié au cours de la période d'observation sont comptées parmi les « AP placés avec succès ». Les résultats obtenus contredisent le constat trimestriel de 2006 (jours de référence) : ils ne font état d'aucune différence significative dans la réussite des cantons en matière d'intégration au marché du travail. Cela signifie qu'à moyen terme les différences trimestrielles observées au niveau du taux d'activité se compensent. Par conséquent, l'étude recommande de **ne pas s'appuyer sur des « classements cantonaux »** car une telle démarche ne se justifie pas.

Dans sa **partie qualitative**, l'étude s'attaque aux facteurs « mous » désignés comme « facteurs de réussite » dans le cadre d'une consultation des représentants de six cantons choisis par l'ODM (Berne, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne, Genève). Les présentes évaluations et appréciations sur l'importance de ces facteurs et sur un modèle de bonne pratique dans le domaine de l'intégration sont le résultat d'entretiens menés avec 21 spécialistes provenant des cantons choisis. Les avis et les recommandations de ces spécialistes ont été rassemblés dans un questionnaire à moitié standardisé et soumis pour une seconde évaluation à l'ensemble du groupe d'experts afin de faire ressortir les divergences et de parvenir à un accord.

Sur la base des connaissances d'expert ainsi recueillies et compte tenu de l'importante hétérogénéité des groupes-cibles dont les besoins liés à leur statut de réfugié et à leurs conditions de vie sont parfois très particuliers, l'étude émet la recommandation suivante : conserver la **palette de mesures spécifiques aux groupes-cibles** et ce, malgré la priorité de l'intégration au moyen des structures ordinaires. Cependant, la situation dans les cantons examinés montre qu'il est aujourd'hui difficile d'avoir une vue d'ensemble de cette palette de mesures existantes. C'est pourquoi il n'est pas toujours possible d'en exploiter toutes les ressources, notamment en dehors des frontières cantonales. Du fait de l'importante hétérogénéité des groupes-cibles dont les besoins en formation et les besoins d'encouragement sont très variables, il serait malgré tout souhaitable d'instaurer une **perméabilité intercantonale**, tant pour optimiser l'allocation des mesures que pour en améliorer l'exploitation. L'étude recommande donc que l'offre globale de mesures d'intégration destinées aux réfugiés B et AP soit présentée de manière plus claire et soit rendue perméable au niveau intercantonal, p. ex. en élaborant de manière systématique une plateforme Internet pour toute la Suisse.

L'étude part du principe que, dans le cadre de leur intégration au marché du travail, les groupes-cibles réfugiés B et AP constituent des sous-ensembles, d'une part dans la population active et, d'autre part, dans la population de migrants et le groupe-cible des personnes bénéficiant de l'aide sociale. Comparés aux grands groupes-cibles dont ils dépendent et dont l'intégration au marché du travail est prise en charge au moyen d'instruments éprouvés et différenciés par diverses institutions telles que les établissements de formation professionnelle, les caisses d'assurance-chômage, les organismes sociaux et les autorités compétentes en matière d'intégration et de migration, les groupes-cibles réfugiés B et AP constituent des **groupes extrêmement réduits**, surtout à l'échelle cantonale. Par ailleurs, il n'existe aucune « politique d'intégration des réfugiés au marché du travail » qui soit explicite dans les cantons. Pour remédier aux difficultés de ces groupes-cibles marginaux (sur le plan quantitatif), l'étude recommande d'améliorer la prise en compte de leurs besoins dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle et des systèmes d'intégration concernés au travers d'une « **représentation d'intérêts** » institutionnelle. Le principe de la priorité de l'intégration au moyen des structures ordinaires ne se justifie que lorsque celles-ci sont suffisamment équipées. Concernant l'assurance-chômage, les mesures relatives au marché du travail actuellement en place peuvent être adaptées de deux façons. Soit l'attribution s'effectue directement par les personnes chargées de l'encadrement dans le système des réfugiés, qui sont capables d'évaluer au cas par cas les besoins spécifiques au groupe-cible. Soit la formation des conseillers des offices régionaux de placement (ORP), trop axée sur les compétences en matière de marché du travail et pas suffisamment sur les connaissances spécifiques à la situation des réfugiés, se voit améliorée, notamment pour ce qui est de leur connaissance et de leur expérience des groupes-cibles (p.ex. en faisant en sorte que chaque ORP comporte au moins une personne disposant d'une formation complémentaire de spécialiste des migrations).

Dans les cantons examinés, la prise en charge, le conseil et l'encouragement de l'intégration des groupes-cibles au marché du travail sont organisés selon des modèles différents. L'étude considère qu'il serait judicieux d'instaurer une **répartition des tâches institutionnelles** entre le domaine de la prise en charge sociale et celui de l'encouragement de l'intégration au marché du travail. Elle estime qu'il serait alors possible de faire appel aux institutions spécialisées correspondantes. Il faudrait cependant accorder une attention particulière à la question des recoupements. A cette fin, les spécialistes consultés considèrent que le principe d'une **constance personnelle et institutionnelle** la plus élevée possible est un facteur de réussite.

L'intégration au marché du travail prend du temps et nécessite de l'expérience. Les experts se prononcent clairement en faveur d'un **encouragement précoce** des groupes-cibles : des cours de langue associés, si possible, à de premières expériences professionnelles doivent déjà être proposés au cours de la procédure. Les experts estiment qu'investir dans cet « encouragement précoce » est rentable. Quasiment tous sont d'avis que, s'agissant des réfugiés reconnus, rattraper le retard pris pendant des années au cours de la procédure d'asile coûte cher.

Comme l'indique clairement la discussion menée entre les experts, le degré de réussite de l'intégration pourrait facilement être augmenté en améliorant **l'information et la motivation des employeurs**, notamment dans les PME. Les procédures d'autorisation pour observées dans les six cantons auprès des autorités migratoires et des autorités du marché du travail sont plus simples et plus rapides qu'on ne le pense. Le terme « provisoire » constitue par ailleurs un poids pour les personnes titulaires d'un permis F.

Les experts consultés sont unanimes sur l'importance capitale de **l'encouragement de l'acquisition de connaissances linguistiques**. L'étude émet cependant des réserves quand à l'introduction de cours de langue obligatoires pour adultes et recommande plutôt d'imposer la participation à des séances d'information sur les cours de langue ainsi qu'à une « Journée Découverte ». En ce qui concerne les jeunes, la priorité absolue doit être accordée à l'acquisition de connaissances linguistiques et à la formation, avant l'intégration au marché du travail.

Recommandations des experts cantonaux

Recommandation 1: Saisie de données à l'ODM

Les données sur la formation dans le pays de provenance (ou un pays tiers) et sur le niveau de langue devraient faire partie intégrante des statistiques sur les réfugiés (SYMIC). Les données sur l'activité devraient également inclure le taux d'occupation.

Recommandation 2: Renonciation à une évaluation comparée de la réussite des cantons

2.1 Il faut renoncer à évaluer la réussite des cantons en matière d'intégration sur la base des taux d'intégration au marché du travail pour le groupe-cible réfugiés B car dans 11 des 26 cantons, le groupe-cible réfugiés B présente des fréquences absolues si faibles que toute évaluation statistique comparée est exclue.

2.2 Pour le groupe-cible AP, il faut renoncer à évaluer la réussite sur la base des taux d'intégration au marché du travail. Si une évaluation de la réussite devait être effectuée, il faudrait utiliser exclusivement des données actuelles en tenant compte du problème des faibles fréquences absolues rencontrées. Une évaluation de la réussite pour le groupe-cible AP devrait également prendre en compte les personnes sur le point d'obtenir leur autorisation (transformation de l'admission provisoire en autorisation de séjour B).

Recommandation 3: « Validation des acquis »: inclure explicitement les groupes-cibles

Dans le cadre de l'évaluation actuellement menée du projet « Validation des acquis », l'OFFT est invité à observer et à évaluer les effets sur les groupes-cibles réfugiés B et AP ainsi que les besoins spécifiques de ces groupes (éventuellement en collaboration avec des experts de l'ODM).

Une association explicite au projet permettrait de renforcer la prise en compte des besoins spécifiques aux groupes-cibles. Elle améliorerait également l'intérêt des groupes-cibles et des systèmes d'encadrement vis à vis des offres proposées de même que leur accès à ces offres.

Recommandation 4: Encouragement de l'acquisition de connaissances linguistiques

4.1 La pratique des cantons examinés et leur large palette de cours de langue (pour tous niveaux : des cours pour analphabètes aux cours pour diplômés de hautes écoles) doivent être maintenues et, lorsque cela s'impose, élargies.

4.2 Il faut renoncer à imposer de façon généralisée des cours de langue obligatoires. Par contre, il peut sembler judicieux d'instaurer des séances d'information et autres « Leçons découverte » sur les offres favorisant l'acquisition de connaissances linguistiques. Ce premier contact permettrait de faire sauter les barrières mentales.

4.3 Pour les adolescents et les jeunes adultes, la priorité doit être accordée aux cours de langue et à la formation, avant l'intégration rapide au marché du travail. Pour atténuer le problème de l'obligation des jeunes d'exercer une activité lucrative et donc favoriser une réduction rapide de la dépendance de la famille à l'aide sociale, l'encouragement de l'acquisition de connaissances linguistiques et la formation des jeunes des groupes-cibles réfugiés B et AP doivent être financés de manière appropriée au travers de bourses.

4.4 L'encouragement de l'acquisition de connaissances linguistiques en immersion doit être inclus dans toutes les mesures pour l'emploi, l'information, le conseil et l'encadrement.

Recommandation 5: Politique en matière de marché du travail

5.1 Des informations sur les réglementations quant aux différents statuts et sur les procédures cantonales d'autorisation, rédigées dans un langage simple et compréhensible, doivent être communiquées au moyen de plateformes Internet facilement accessibles et de formulaires spécialement conçus pour les AP.

5.2 Tous les acteurs engagés dans l'intégration des groupes-cibles (autorités cantonales et/ou communales, œuvres d'entraide) et tous les représentants des milieux économiques des régions concernées doivent être rassemblés autour d'une table ou d'une plateforme avec pour objectif de partager leurs expériences et leurs interrogations dans le domaine de l'intégration des groupes-cibles au marché du travail et ainsi de sensibiliser aux besoins de ces groupes.

Recommandation 6: Concept de conseil et d'encadrement

6.1 Le concept de conseil et d'encadrement devrait être structuré de manière à respecter au mieux le principe des relations constantes. Il faut veiller à éviter le plus possible les recouvrements. Là où les recouvrements sont inévitables, ils doivent être prévus avec soin en respectant le principe de la constance la plus élevée possible (entre institutions coopérantes).

6.2 Une répartition des tâches entre le domaine de l'encadrement social (gestion des dossiers : mandat sur le travail social concernant la couverture des besoins vitaux et la famille) et celui de l'intégration au marché du travail (spécialistes dotés de connaissances du marché du travail et de compétences agogiques en matière d'encouragement) est judicieuse compte tenu des orientations différentes du conseil et de l'encadrement.

Recommandation 7: Coopération interinstitutionnelle dans le domaine du conseil et de l'encadrement

7.1 Les connaissances des conseillers en personnel des ORP peuvent être améliorées soit en

renforçant les compétences techniques dans les ORP en faisant appel à des conseillers en personnel spécialisés, formés pour répondre aux questions et demandes des groupes-cibles (p. ex. avec une qualification supplémentaire de spécialiste des migrations);

ou en donnant aux spécialistes de l'encadrement des réfugiés la compétence d'attribution directe en matière de mesures relevant du marché de l'emploi.

7.2 Le potentiel généré à l'échelle nationale par la coopération interinstitutionnelle (CII) n'est pas encore exploité dans tous les cantons. L'examen, le choix et l'attribution des mesures appropriées doivent davantage se faire en recourant aux structures existantes ou en cours de développement dans le cadre du projet CII-MAMAC. Les institutions chargées de l'encadrement et de l'intégration des groupes-cibles au marché du travail devraient siéger dans les structures cantonales CII pour y transmettre les demandes spécifiques de leur clientèle.

Recommandation 8: Palette de mesures et collaboration intercantonale

8.1 Des mesures unitaires obligatoires pour les réfugiés et AP n'ont guère de chances d'aboutir. Les mesures doivent cibler les besoins individuels des participants et tenir compte de leur potentiel et de leurs conditions de vie (apprentissage en contexte). Les mesures nécessaires sont donc très diverses.

8.2 Une palette différenciée de mesures d'encouragement, utilisées dans une mesure équitable sur le plan économique ne peut être développée et proposée que dans le cadre d'une collaboration intercantonale.

8.3 Comme l'offre de mesures diffère d'un canton à l'autre, les cantons devraient régulièrement s'échanger leurs expériences en la matière. Un tel échange peut également servir de base organisationnelle pour planifier et coordonner la collaboration intercantonale, laquelle doit être renforcée.

Recommandation 9: Encadrement et encouragement des requérants d'asile

9.1 A partir du statut N, il faut proposer des cours d'intégration visant à encourager l'acquisition de connaissances linguistiques qui soient attractifs et adaptés aux besoins des groupes-cibles. L'objectif est d'éviter les périodes de passivité.

9.2 Le principe « formation avant marché du travail » vaut pour les jeunes jusqu'à 25 ans. Sans connaissances linguistiques ou formation de base, les chances des jeunes d'intégrer à moyen terme le marché du travail sont réduites.

Recommandation 10: Palette de mesures

10.1 Les cantons les plus grands disposent de mesures variées (aussi bien des mesures spécifiques aux groupes-cibles que des mesures ordinaires) pour encourager l'intégration des groupes-cibles au marché du travail. Cependant, il leur manque très souvent une vue d'ensemble des possibilités offertes dans un canton. Ce problème est encore plus significatif dans les projets intercantonaux. Une plateforme Internet, axée sur les besoins d'intégration des groupes-cibles à l'échelle de l'ensemble de la Suisse et fonctionnant selon le principe d'une saisie systématique de toutes les offres spécifiques et de toutes les conditions d'admission pour les offres ordinaires, pourrait facilement améliorer de manière significative le conseil et l'attribution des groupes-cibles dans le respect de leurs besoins, sans qu'il soit nécessaire de créer de nouvelles offres. Ainsi, les offres existantes seront mieux utilisées.

10.2 Les offres d'encouragement spécifiques aux femmes doivent toujours être associées à des offres de garde des enfants. L'accès des enfants des groupes-cibles aux structures ordinaires existantes en matière d'accueil extra-familial doit être assuré au moyen d'informations et de contributions financières.

Recommandation 11: Ressources financières

Concernant la plateforme Internet proposée dans la recommandation 10.1, les chiffres-clés des projets présentés et les coûts individuels des offres ordinaires recommandées, y compris les unités d'imputation potentielles et les dispositions législatives pertinentes, peuvent également y être inclus.

Seul un tel aperçu permettra d'émettre des affirmations fondées sur les conditions financières requises pour prendre des mesures efficaces et déterminer les moyens qui seront nécessaires dans le domaine de l'intégration des groupes-cibles au marché du travail. Par ailleurs, ces données faciliteront la planification de nouvelles mesures dans ce domaine ainsi que l'établissement du budget s'y rapportant.