



Mesures d'accompagnement de l'art. 121a Cst. : renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

Rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Tornare (14.3523) du
19 juin 2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse »

Berne, le 18 décembre 2015

Synthèse

Mesurée à l'aune de sa démographie, la Suisse apporte, en comparaison internationale, une importante contribution à l'accueil des personnes à protéger. La participation de ces personnes à la formation et à la vie économique, à une coexistence paisible et à la prévention des conflits et de l'émergence de sociétés parallèles revêt donc une grande importance.

Mandat d'examen des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution fédérale (Cst.) : le 11 février 2015, dans le cadre de ses propositions visant à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène afin de contribuer à la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (initiative contre l'immigration de masse), le Conseil fédéral a donné plusieurs mandats¹. Il a notamment chargé le DFJP d'examiner, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), si un renforcement des mesures d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés était pertinent, dans quelle mesure il pouvait permettre de réaliser des économies, et comment de telles mesures devraient être mises en œuvre. A cet égard, il convient notamment de déterminer comment mieux utiliser les structures actuelles. Les crédits alloués par la Confédération à l'encouragement de l'intégration augmenteront au plus tôt en 2018. Les résultats du mandat d'examen seront consignés dans un rapport et présentés au Conseil fédéral d'ici fin 2015.

Interventions parlementaires : du fait qu'un nombre croissant de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire demeurent à long terme en Suisse, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées pour demander au Conseil fédéral une amélioration de leur intégration professionnelle par l'exploitation du plein potentiel que renferme cette main-d'œuvre présente sur le territoire national ainsi que la réduction de sa dépendance à l'aide sociale. Le programme pilote à développer dans le cadre du présent rapport de renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire satisfait aux requêtes du postulat Tornare (14.3523) du 19 juin 2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse », de la motion Grunder (15.3141) du 17 mars 2015 « Pour une meilleure intégration des requérants d'asile sur le marché de l'emploi », de la motion Munz (15.3653) du 18 juin 2015 « Former les réfugiés pour une intégration durable sur le marché du travail » ainsi que du postulat Pfister (15.3955) du 24 septembre 2015 « Améliorer l'intégration sur le marché du travail des réfugiés reconnus et des étrangers admis provisoirement ». Partant, le présent rapport propose de classer le postulat Tornare (14.3523) adopté par le Conseil national le 26 septembre 2014.

Mesures actuelles et actions requises : le présent rapport commence par exposer la situation actuelle et les mesures existantes dans les domaines de l'encouragement de l'intégration, de l'aide sociale, de l'assurance-chômage et de la formation professionnelle. Il présente également des projets existants développés ces dernières années dans les structures existantes, en étroite collaboration avec les organisations du monde du travail (par exemple, celles de la restauration, de la construction et du second œuvre). Le rapport met en évidence les actions requises en s'appuyant sur plusieurs études, travaux et recommandations récemment élaborés par la Confédération et les cantons. Ces travaux préliminaires comprennent notamment l'étude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail » publiée en avril 2014 et réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), le rapport de l'Association des offices suisses du travail (AOST) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) « Intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire – Analyse et recommandations » du printemps 2015 et les résultats du colloque du 11 septembre 2015

¹ <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2015/2015-02-110.html>

réunissant des représentants des autorités cantonales (autorités du travail, des migrations et de l'intégration, services de coordination de l'asile, autorités compétentes en matière de formation professionnelle), des organismes de formation professionnelle et des organisations du marché du travail de différentes branches économiques.

Programme pilote : le rapport soumet ensuite une proposition de programme pilote quadriennal (de 2018 à 2021) qui pourrait être réalisé dans le cadre des programmes et des projets d'importance nationale et financé par le crédit de l'encouragement à l'intégration. La base juridique correspondante est l'art. 55 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20), en relation avec l'art. 17e de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205).

Objectifs du programme : le projet vise une augmentation du taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, en d'autres termes, une meilleure intégration ainsi qu'une insertion plus rapide de ces personnes sur le marché du travail. Dans la plupart des cas, ces deux groupes de personnes ne disposent pas encore d'aptitudes suffisantes et ne sont pas assez bien adaptées aux réalités du marché suisse du travail pour occuper directement un emploi. Outre les compétences linguistiques, la culture générale, l'expérience et les compétences professionnelles, de même que la capacité à surmonter les problèmes de santé, la capacité d'insertion sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés dépend également de facteurs tels que la fiabilité, le sens de l'organisation, le souci de la qualité et d'autres attitudes exigées par le marché suisse du travail. Or l'on sait d'expérience que les compétences linguistiques, professionnelles, techniques et sociales ne s'améliorent que progressivement et sur une longue période par la pratique ou par un entraînement spécifique dans des situations proches de la pratique.

Le programme pilote se compose de deux sous-programmes :

Premièrement, dans le cadre d'un préapprentissage d'intégration, un maximum de 1000 personnes admises à titre provisoire ou réfugiées (par année) recevront une formation spécifique en vue d'acquérir les compétences professionnelles et linguistiques nécessaires à l'obtention d'un emploi. Le SEM va s'accorder sur le programme pilote en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), avec la participation des services cantonaux responsables. Pour ce programme pilote, la Confédération fait appel non seulement aux cantons, mais aussi aux organisations du marché de travail. Une collaboration étroite entre les acteurs qui y sont associés sera essentielle à la réussite du programme. La répartition actuelle des rôles des différents partenaires associés au partenariat reste ainsi assurée : le pilotage et la responsabilité du projet incombent aux cantons, tandis que les services cantonaux coordonnent les différents processus. En favorisant la durabilité et l'utilisation des synergies, le programme pilote renforce aussi la collaboration interinstitutionnelle entre les services des migrations et de l'intégration, de l'aide sociale, de la formation professionnelle et du marché du travail en comblant des lacunes de l'offre.

Les organisations du monde du travail sont partenaires du projet et seront étroitement associées à son développement et à sa mise en œuvre. Les organismes chargés de la formation professionnelle représentent les organes opérationnels où sont appliquées les mesures.

Les porteurs de projets qui bénéficient de contributions financières de la Confédération doivent respecter un certain nombre d'objectifs et de critères, en particulier :

- collaboration entre les structures étatiques et l'économie ;
- collaboration interinstitutionnelle orientée processus entre les différents services cantonaux : sélection et orientation des participants sur la base d'une évaluation de leur potentiel, gestion claire des cas, suivi en vue d'une intégration durable sur le marché du travail ;
- préapprentissage d'intégration : mesures de développement des qualifications proches des branches (notamment au sein des structures de la formation

professionnelle de base ou d'autres organismes de formation proches des branches) : offres de formation d'une durée d'environ un an axées sur les besoins du marché de chaque branche, amélioration des compétences linguistiques et acquisition d'expérience pratique au cours de stages professionnels ;

- soutien à la candidature et placement sur le marché du travail primaire, notamment en utilisant les structures existantes du service public de l'emploi.

Deuxièmement, le programme pilote vise l'apprentissage précoce de la langue locale durant la procédure d'asile pour les requérants ayant de fortes probabilités d'obtenir une protection en Suisse (actuellement, par exemple, les Syriens et les Erythréens). Le but est de permettre à un maximum de 1000 personnes d'acquérir à temps les compétences linguistiques nécessaires (au moins le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues [CECR]²) pour suivre le programme intensif de développement des qualifications professionnelles ou entrer sur le marché du travail.

Dans la perspective de la restructuration du domaine de l'asile, une évaluation spécifique est prévue pour cette deuxième partie du programme. Elle permettra de déterminer si l'encouragement linguistique précoce et sous une forme intensive des personnes en procédure d'asile élargie améliore la cohabitation sur le lieu de résidence et les prépare à intégrer le marché du travail ; elle mettra également en évidence les autres effets qui en découlent.

Il faut préciser que si le préapprentissage d'intégration (mesure de développement des qualifications professionnelles) concerne les titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou les personnes admises à titre provisoire (permis F), l'apprentissage précoce de la langue s'adresse aux requérants d'asile (permis N). Le programme pilote porte donc sur deux éléments distincts, même si ces derniers doivent être étroitement coordonnés.

Les contributions financières allouées dans le cadre du programme pilote sont destinées à la promotion du groupe cible des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des requérants d'asile ayant de bonnes perspectives de rester en Suisse à long terme. Ce groupe cible présente en général des besoins spécifiques pour être en mesure de travailler, comme notamment l'amélioration de leurs compétences linguistiques. Il est toutefois envisageable et il pourra même s'avérer judicieux que les offres mises en place dans le cadre du programme pilote puissent être utilisées à moyen ou long terme par d'autres groupes de personnes bénéficiant ou non de l'aide sociale.

Mise en œuvre : il est prévu que la préparation du programme pilote se déroule de 2016 à 2017 et s'appuie sur une étroite collaboration entre les services fédéraux et les cantons ainsi que les autres partenaires du programme. La mise en œuvre du programme se fera parallèlement à la seconde phase des programmes d'intégration cantonaux PIC, qui s'étendra de 2018 à 2021. Par ailleurs, l'expérience nous a appris qu'il faut s'attendre à ce que le nombre visé de 1000 places ne puisse pas d'emblée être atteint. L'extension du programme sera progressive et il y a tout lieu d'escompter un résultat de quelque 800 places pour chacune des deux premières années.

La mise en œuvre du programme pilote doit être accompagnée d'une surveillance continue dans le temps du taux d'activité et du taux de bénéficiaires de l'aide sociale (suivi du taux d'activité) ; il a été renoncé à recourir à une procédure pesante d'enquête bureaucratique.

Contributions fédérales : il est attendu des cantons et des autres partenaires du projet qu'ils cofinancent une part des coûts du programme par leurs propres moyens, puisque, à moyen

² <http://www.fide-info.ch/fr/fide/sprachniveaus>

ou long terme, ils profiteront des avantages qu'il induit. La participation fédérale au programme pilote est donc calculée de manière à ne pas couvrir plus de la moitié de ces coûts. Pour des raisons d'économie administrative, la Confédération versera des contributions forfaitaires. S'agissant du préapprentissage d'intégration (développement des qualifications professionnelles), un forfait de CHF 13 000 par place et par année est prévu. Pour l'encouragement linguistique précoce, le forfait s'élève à CHF 2000 par place et par année. Pour les années 2018 à 2021, un crédit d'engagement de durée limitée d'un montant de 54 millions de francs est budgété.

Si l'exécution des mesures se déroule de manière idéale, il est à prévoir que les contributions fédérales consacrées au programme pilote déboucheront au bout de six ans sur des économies globales sur les contributions consacrées à l'aide sociale.

Table des matières

1.	Contexte du mandat	7
1.1.	Mandat d'examen du Conseil fédéral du 11 février 2015	7
1.2.	Interventions parlementaires	7
2.	Travaux préparatoires et plan	10
2.1.	Travaux préparatoires	10
2.2.	Consultation	11
2.3.	Principaux éléments du plan.....	12
3.	Situation actuelle et mesures.....	15
3.1.	Situation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en matière d'activité professionnelle et d'aide sociale	15
3.2.	Mesures d'encouragement de l'intégration en faveur des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire	18
3.3.	Mesures de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi.....	20
3.4.	Collaboration entre l'encouragement de l'intégration et l'assurance-chômage.....	21
3.5.	Mesures de formation professionnelle	22
3.6.	Conclusion et vue d'ensemble des actions requises.....	24
4.	Actions requises et plan de mise en œuvre	25
4.1.	Collaboration entre les structures étatiques et l'économie	25
4.2.	Collaboration interinstitutionnelle orientée sur les processus.....	26
4.3.	Préapprentissage d'intégration : mesures de développement des qualifications proches des branches.....	29
4.4.	Encouragement linguistique précoce.....	32
4.5.	Mise en application.....	34
5.	Dépenses et estimation d'efficacité.....	35
5.1.	Contribution fédérale au programme pilote	35
5.2.	Estimation d'efficacité.....	36
6.	Marche à suivre du calendrier de mise en œuvre	39
7.	Annexes.....	40
7.1.	Références et liens.....	40
7.2.	Abkürzung Verzeichnis / Liste des abréviations.....	42

1. Contexte du mandat

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons suisses ont accepté l'initiative contre l'immigration de masse et se sont ainsi prononcés en faveur d'une gestion autonome de l'immigration des étrangers par la Suisse. En vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles (art. 121a et 197, ch. 11, Cst.), les traités de droit international qui vont à l'encontre de cet objectif doivent être renégociés et adaptés en conséquence.

1.1. Mandat d'examen du Conseil fédéral du 11 février 2015

Le 11 février 2015, le Conseil fédéral a adopté, en même temps que l'avant-projet de la nouvelle législation sur les étrangers en application de la nouvelle disposition constitutionnelle et le mandat définitif de négociation avec l'UE, une série de mesures complémentaires visant à mieux tirer parti du potentiel des travailleurs séjournant en Suisse. A cet effet, il a prié le DFJP d'examiner avec le DEFR dans quelle mesure les autorités cantonales du marché du travail pourraient être chargées de soutenir l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile (réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire). Le DFJP doit remettre son rapport au Conseil fédéral d'ici à la fin 2015. Les crédits alloués par la Confédération à l'encouragement de l'intégration augmenteront au plus tôt en 2018.

1.2. Interventions parlementaires

La question de l'amélioration de l'intégration des migrants et notamment des personnes du domaine de l'asile (réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire) a aussi fait l'objet d'interventions parlementaires. Il s'agit des interventions suivantes :

14.3523 – Postulat de Manuel Tornare du 19 juin 2014 : Intégration des migrants dans le marché du travail suisse

(adopté le 26 septembre 2014)³

Le texte déposé est le suivant : « Le Conseil fédéral est invité à établir un rapport sur des mesures concrètes qui visent à améliorer la reconnaissance des qualifications et aptitudes professionnelles des migrants et migrantes et qui renforcent leur accès aux offres de formation continue dans le but d'une meilleure intégration dans le marché du travail ». Le 20 août 2014, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Dans sa justification, il a indiqué qu'il va examiner, sur la base du plan de mise en œuvre de l'article 121a de la Constitution fédérale (RS 101) du 20 juin 2014, des mesures visant à encourager le recours au potentiel offert par la main-d'œuvre indigène et à mieux exploiter ce potentiel. Parmi ces mesures pourraient figurer celles destinées à améliorer l'accès des migrants à la formation et au marché du travail.

Les requêtes contenues dans le postulat Tornare seront satisfaites par le programme pilote à développer dans le cadre du présent rapport, puisque ses objectifs sont de mieux reconnaître les qualifications professionnelles des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire et d'améliorer leur accès au marché du travail et à la formation continue. Aussi le présent rapport se doit-il de proposer le classement du postulat Tornare.

³ http://www.parlament.ch/f/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20143523

15.3141 – Motion de Hans Grunder du 17 mars 2015 : Pour une meilleure intégration des requérants d’asile sur le marché de l’emploi

(non encore traité au conseil)⁴

Le texte déposé est le suivant : « Le Conseil fédéral est chargé de créer les bases légales permettant d’améliorer la qualité et l’efficacité de l’intégration des requérants d’asile sur le marché de l’emploi. On peut le faire au moyen d’allocations d’initiation au travail et/ou d’autres mesures financières en faveur des entreprises. Les employeurs doivent pouvoir verser le salaire qui correspond au montant usuel sur le marché pour l’emploi en question, sans être grevés par des charges salariales supplémentaires. La différence par rapport au revenu actuel des requérants d’asile doit être versée par la Confédération (AC). »

Le 13 mai 2015, le Conseil fédéral a rejeté la motion au motif que, dans le cas des requérants d’asile, c’est généralement non pas l’intégration sur le marché du travail qui prévaut, mais l’examen des motifs d’asile⁵. Dans sa réponse, il indique également qu’il souhaite mieux utiliser le potentiel des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés qui restent durablement en Suisse. Outre la levée planifiée des obstacles administratifs, le Conseil fédéral mentionne aussi le mandat d’examen du 11 février 2015, auquel le présent rapport apporte une réponse.

Les requêtes contenues dans cette motion seront satisfaites par le programme pilote à développer dans le cadre du présent rapport, puisque les requérants d’asile seront, de manière précoce, encouragés à développer leurs compétences linguistiques et, ainsi, mieux préparés à s’intégrer sur le plan professionnel.

15.3653 – Motion de Martina Munz du 18 juin 2015 : Former les réfugiés pour une intégration durable sur le marché du travail

(non encore traité au conseil)⁶

Le texte déposé est le suivant : « Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de l’initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, de mieux exploiter le potentiel indigène offert par les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, quel que soit leur âge, et de les intégrer durablement sur le marché du travail en leur proposant une formation reconnue. »

Le 26 août 2015, le Conseil fédéral a proposé d’accepter la motion. La requête contenue dans la motion de Martina Kunz (15.3653) sera satisfaite par la mise en œuvre du plan élaboré dans le présent rapport, puisque le programme pilote à développer dans le cadre du présent rapport prévoit d’encourager l’acquisition d’une formation reconnue qui se présente sous la forme d’un préapprentissage d’intégration et qui se termine par l’obtention d’un certificat.

15.3955 – Postulat Gerhard Pfister du 24 septembre 2015 : Améliorer l’intégration sur le marché du travail des réfugiés reconnus et des étrangers admis provisoirement

(non encore traité au conseil)⁷

Le texte déposé est le suivant : « Le Conseil fédéral est chargé d’examiner et d’exposer dans un rapport comment il y aurait moyen d’améliorer l’intégration sur le marché du travail

⁴ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20153141

⁵ Le Conseil fédéral renvoie ici également à sa réponse à l’interpellation Feri Yvonne 14.4073 du 4 décembre 2014 « Requérants d’asile, réfugiés et activité lucrative ».

http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20144073

⁶ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20153653

⁷ http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20153955

des réfugiés reconnus et des étrangers admis provisoirement et dans quelle mesure les requérants d'asile pourraient être intégrés sur le marché du travail dès leur répartition entre les cantons ».

Le 18 novembre 2015, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. La requête contenue dans le postulat Pfister (15.3955) sera satisfaite par la mise en œuvre du programme pilote élaboré dans le présent rapport.

2. Travaux préparatoires et plan

2.1. Travaux préparatoires

Le présent plan de mise en œuvre du mandat d'examen du Conseil fédéral du 11 février 2015 s'appuie en grande partie sur les travaux préparatoires et les recommandations visant à améliorer l'intégration des personnes du domaine de l'asile ayant des perspectives de rester à long terme en Suisse (personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus)⁸, élaborés conjointement, ces derniers mois, par la Confédération et les cantons.

En premier lieu, il convient de citer le rapport et les recommandations de l'Association des offices suisses du travail (AOST) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) relatif à l'insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus⁹ (ci-après rapport AOST/ASM). Le SECO et le SEM ont également participé à ce rapport, qui se fonde sur les derniers enseignements tirés des analyses statistiques et des enquêtes menées auprès des employeurs et des spécialistes de l'Etat dans le cadre de l'étude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail » d'avril 2014 (BSS/CDC sur mandat de l'ODM)¹⁰. Le principal enseignement de cette étude est que si l'intégration sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés est couronnée de succès sur le long terme, elle est cependant très lente et associée à des conditions de travail précaires et à une stagnation durable des salaires des intéressés. Une autre étude portant sur le recours aux mesures du marché du travail dans le cas de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire dans l'AC aboutit à un résultat similaire¹¹ (voir ch. 5.1.).

Dans le domaine de l'intégration sur le marché du travail, il faut mentionner le projet réalisé dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) visant une collaboration plus étroite entre l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale (AS)¹², dont les objectifs sont les suivants : promotion de l'intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail, utilisation systématique des avantages de chacune des institutions participantes et gestion transparente et ciblée des activités de conseil et de placement pour tous les

⁸ Concernant les différents droits et obligations des demandeurs/requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire, des réfugiés admis à titre provisoire ainsi que des réfugiés reconnus, prière se référer aux explications données sur le site Internet du SEM ainsi qu'à la nouvelle brochure « Informations succinctes : les réfugiés reconnus — permis B, les réfugiés admis à titre provisoire — permis F, les personnes admises à titre provisoire — permis F. » www.sem.admin.ch, <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/publikationen.html>

⁹ Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – analyse et recommandations d'action. Rapport du groupe de travail AOST/ASM du 28 novembre 2014, y compris une appréciation par les comités AOST et ASM du 4 février 2015. (à partir d'ici : rapport AOST/ASM) <http://www.vsaa.ch/aktuell/news-agenda/news/arbeitsmarktintegration-von-vorlaufig-aufgenommenen-und-anerkannten-fluchtlingen> (en allemand uniquement)

¹⁰ Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail. BSS Volkswirtschaftliche Beratung Basel et KEK-CDC Consultants sur mandat du SEM : avril 2014. (Uniquement en allemand, résumé disponible en français). <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/berichte/integration.html#Rapports%20sur%20admis%20provisoires%20et%20r%C3%A9fugi%C3%A9s>

¹¹ Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (analyse de données de l'assurance-chômage). BSS Basel : 2014. (à partir d'ici : Etude Intégration professionnelle) <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-v-a-flue-d.pdf> (uniquement en allemand)

¹² <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=106218>

demandeurs d'emploi employables dans les offices régionaux de placement (ORP). Des modèles de coopération sont testés avec les cantons. Ils se concentrent sur l'échange de prestations entre ORP et services sociaux et sur une stratégie commune spécifique au groupe cible. Les acteurs des deux domaines ont notamment adopté une définition commune de l'employabilité.

Dans le domaine de la formation de base et de la formation continue professionnelle, deux projets revêtent une importance particulière : celui du SEFRI relatif au diplôme professionnel et au changement de profession pour les adultes¹³ ainsi que le projet Match-Prof¹⁴. Par ailleurs, il convient de citer les travaux préparatoires relatifs à la mise en œuvre de la loi sur la formation continue LFCo¹⁵, notamment dans le domaine de la promotion des compétences de base. Dans ce contexte, il faut également mentionner le projet du SECO visant à promouvoir les diplômes professionnels pour les adultes (projet Formation de rattrapage dans le cadre de l'assurance-chômage).

Des rapports coordonnés sont en outre disponibles dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). En font partie l'état des lieux des offres durant la phase de la transition I (Landert, Brägger & Partner, juin 2015) sur mandat du SEFRI¹⁶ ainsi que l'état des lieux sur la participation à la formation de jeunes et de jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse (BASS, automne 2015) sur mandat du SEM¹⁷. De plus, le projet d'utilisation accrue de l'interprétariat communautaire dans l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité, l'aide sociale et la formation professionnelle¹⁸ ainsi que l'évaluation qui compare la situation dans le canton de Berne à celle qui prévaut dans les cantons d'Argovie, de Saint-Gall et de Zurich ainsi que dans d'autres cantons¹⁹ apportent des informations supplémentaires dans ce domaine .

2.2. Consultation

Le 11 septembre 2015, le SEM a organisé un atelier avec la participation du SECO, du SEFRI, de l'AFF et de représentants spécialisés afin de discuter de la mise en application pratique du plan d'un point de vue technique. Y ont été conviés des représentants des autorités cantonales (offices du travail, services d'intégration, services de coordination de l'asile, offices de la formation professionnelle) ainsi que des écoles supérieures et professionnelles, des représentants des différentes branches économiques et des partenaires sociaux. Les participants à l'atelier étaient en principe favorables au plan proposé. Les résultats de cet atelier ont été repris, dans la mesure du possible, dans le présent rapport.

¹³ Diplôme professionnel et changement de profession pour les adultes – Offres existantes et recommandations de développement. Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI. Berne, juin 2014
<http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/02794/index.html?lang=fr>

¹⁴ <http://www.sbfi.admin.ch/berufsbildung/01587/02101/index.html?lang=fr>

¹⁵ <http://www.sbfi.admin.ch/themen/01366/01382/index.html?lang=fr>

¹⁶ <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=111885>

¹⁷ <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=111883>

¹⁸ <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=112154>

¹⁹ Evaluation de l'intégration et des offres d'intégration pour personnes admises à titre provisoire et réfugiés. Büro BASS, sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Office des affaires sociales : Berne, février 2014. http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.html

2.3. Principaux éléments du plan

Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire disposent de connaissances linguistiques dans la plupart des cas insuffisantes et présentent une employabilité²⁰ inférieure à la moyenne. Aussi, ils sont souvent inaptes au placement²¹. En règle générale, l'employabilité doit être acquise sur une longue période avant de pouvoir entrer durablement sur le marché du travail. En outre, en raison de leur manque d'employabilité, les intéressés n'ont souvent pas accès aux offres du service public de l'emploi (conseil et placement des ORP) ni à l'assurance-chômage (mesures du marché du travail MMT) ; souvent aussi, ces offres sont peu pertinentes dans leur cas. En règle générale, ils ne sont pas non plus en mesure d'intégrer une filière de formation professionnelle en vue d'obtenir un diplôme comme une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) ou un certificat fédéral de capacité (CFC). Avant de parvenir à acquérir une employabilité ou une capacité d'apprentissage suffisante, les personnes concernées ont besoin d'un encouragement supplémentaire.

Outre des éléments matériels tels que le niveau de formation scolaire, l'expérience et les compétences professionnelles, les certificats correspondants (diplômes), l'âge, les atteintes visibles à la santé ou les connaissances linguistiques, d'autres facteurs sont également déterminants pour l'employabilité. Ces facteurs non matériels sont notamment la fiabilité, la ponctualité, le sens de l'organisation et le souci de la qualité, mais aussi la motivation, la persévérance, les compétences sociales, le comportement ainsi que d'autres attitudes. Ils sont souvent liés à un cadre culturel, psychosocial ou familial²². L'amélioration des compétences linguistiques et professionnelles, de même que des autres compétences « immatérielles » favorisant l'employabilité ne s'obtient que progressivement par la pratique ou par un entraînement spécifique dans des situations proches de la pratique, de préférence sans discontinuité et sur une longue période. Pour améliorer les chances de succès des intéressés, il est possible de recourir à un accompagnement systématique (conseils, coaching).

Aujourd'hui, les programmes d'intégration cantonaux (PIC) et, parfois aussi, les structures ordinaires de la formation professionnelle et de l'assurance-chômage prévoient des offres (telles que l'encouragement de l'intégration ou l'aide sociale en matière d'asile) propres à favoriser l'employabilité. Ces offres ne sont toutefois pas toujours accessibles et, faute de moyens, souvent insuffisantes, trop courtes ou trop peu intenses. Fréquemment, elles sont aussi trop peu mises en réseau, insuffisamment coordonnées et parfois également trop peu axées sur les besoins du marché du travail. Dans la plupart des cantons, les délais d'attente

²⁰ L'employabilité découle d'une interaction entre des conditions individuelles (offre de travail) et les exigences posées par le marché du travail (demande de travail). Elle caractérise les chances réelles d'un individu sur le marché de l'emploi. Elle correspond donc à l'aptitude à trouver un emploi (première intégration sur le marché du travail), à conserver un poste ou à être suffisamment qualifié pour poursuivre les rapports de travail existants, ou à la probabilité de (re)trouver un nouveau travail après la perte d'un emploi ou en cas de chômage involontaire.

²¹ L'aptitude au placement est une notion issue de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et constitue l'une des conditions du droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage. Elle constitue un sous-critère de l'employabilité et englobe la disposition au placement (être disposé), l'employabilité (être en mesure) et l'autorisation de travailler (avoir le droit). Une personne inapte au placement en vertu de la LACI présente, dans tous les cas, une employabilité nettement inférieure à la moyenne.

²² Rapport du groupe de travail Employabilité : projet « Collaboration entre l'AC et l'aide sociale » 2013. p. 6. <http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsamid=106218>

sont longs, si bien que de nombreuses personnes qui auraient besoin d'être soutenues dans leur intégration ne bénéficient d'aucun soutien pendant de longues périodes et perdent même une part de leurs acquis²³. Le financement de l'encouragement de l'apprentissage de la langue et, parfois, les mesures d'intégration professionnelle ou sociale sont soutenues par le forfait d'intégration de 6000 francs que la Confédération verse une unique fois aux cantons pour chaque personne concernée (art. 18, al. 1, OIE). Dès lors, plusieurs études ainsi que le rapport de l'AOST/ASM mentionné plus haut recommandent d'augmenter les ressources. Pour améliorer l'intégration, les mesures doivent être étendues tant sur le plan quantitatif que qualitatif et mieux coordonnées entre elles.

Pour éviter les doublons, cette extension doit intervenir, en premier lieu, dans le cadre de structures de formation proches des exigences du marché du travail, à savoir celles de la formation professionnelle. Les expériences acquises avec quelques projets pilotes montrent que les offres proposées dans les organismes de la formation professionnelle ou les instituts de formation de certaines branches économiques sont adaptées aux besoins du marché du travail et reconnues par les entreprises (ch. 3.5), ce qui a une incidence favorable sur la réussite du placement.

Une fois la capacité de placement acquise grâce aux offres de développement des qualifications, les structures des autorités du marché du travail, à savoir celles du domaine du conseil et du placement (ORP), peuvent alors intervenir. Sur le plan individuel, un conseil et un placement par les ORP peuvent être envisagés et même s'avérer particulièrement judicieux pour les personnes du groupe cible. Les possibilités qui existent en la matière doivent être davantage exploitées.

Dans le cadre des PIC, des cantons ont réalisé une analyse exhaustive des besoins ; ces dernières années, ils ont coordonné et ciblé leurs mesures de manière encore plus systématique en fonction des besoins. Différentes études ainsi que le rapport de l'AOST et de l'ASM mentionné au chapitre 2.1 donnent des recommandations pour améliorer et étendre ces mesures. Nous disposons aujourd'hui d'une vaste expérience des mesures et des précautions qui peuvent et doivent être prises. Déterminer si ces recommandations doivent être déployées à large échelle concerne pour l'essentiel les questions de leur exécution et de leur financement.

Par conséquent, la mise en œuvre du mandat visant à améliorer l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés fera l'objet d'une convention entre la Confédération et les cantons dans le cadre d'un programme pilote de quatre ans (programme d'importance nationale selon l'art. 55, al. 3, LEtr). Le service cantonal responsable doit assurer une étroite collaboration avec les organisations professionnelles (organisations du monde du travail, partenaires sociaux) et les organismes ainsi que les différents services cantonaux. Les partenaires du projet doivent coordonner très étroitement leurs efforts lors de la planification et de la mise en œuvre. Le pilotage est assuré par les cantons. La mise en œuvre du programme pilote doit satisfaire à des critères fondés sur les recommandations de l'AOST et de l'ASM ainsi que sur d'autres travaux préparatoires. Ces critères sont les suivants : collaboration étroite entre les structures étatiques ou mandatées par l'Etat et les branches économiques concernées, qualité des mesures supplémentaires ainsi que de leur application dans les structures existantes (notamment la formation professionnelle), gestion de cas claire et prévention des discontinuités et des délais d'attente

²³ Evaluation Berne, p. II.

lors du développement des qualifications, du conseil et du placement ainsi que, dans ce cadre, clarification de la CII entre les structures des domaines suivants : asile et aide sociale, migrations et intégration, assurance-chômage et service public de l'emploi ainsi que formation professionnelle. Le programme pilote de la Confédération ne précise pas comment ces critères doivent être remplis. Afin de tenir compte du fédéralisme, les cantons et leurs partenaires qui participent au programme pilote doivent démontrer de manière plausible, conformément à leurs spécificités cantonales ou régionales, comment ils entendent opérer cette mise en œuvre (présentation sous la forme d'un programme ainsi que de conventions écrites entre acteurs concernés).

En outre, la mise en œuvre par les cantons, les institutions et les branches économiques bénéficiant de contributions supplémentaires de la Confédération doit faire l'objet d'une surveillance durable du taux d'activité et de bénéficiaires de l'aide sociale (suivi). A cet égard, on renoncera à mener une pesante enquête bureaucratique. Au lieu de cela, on examinera la possibilité technique de définir une procédure aussi simple que possible, sur la base des données existantes ou d'évaluations spéciales.

La mise en œuvre doit se dérouler sous la forme d'un programme pilote situé en dehors de la phase II des PIC (PIC II 2018-2021) mais néanmoins être réalisée en parallèle et de manière étroitement coordonnée avec elle.

3. Situation actuelle et mesures

3.1. Situation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en matière d'activité professionnelle et d'aide sociale

Dans le domaine de l'asile et des réfugiés, le droit suisse distingue essentiellement, les catégories des requérants d'asile (art. 42 ss de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile ; Lasi, RS 142.31), des réfugiés reconnus (art. 58 ss LAsi et Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés) et des personnes admises à titre provisoire (art. 83 ss LEtr). L'admission provisoire s'applique généralement à des personnes dont la demande d'asile a été rejetée lorsque l'on ne saurait raisonnablement exiger l'exécution de leur renvoi, par exemple en raison d'une situation de crise dans le pays de provenance, pour des raisons médicales, ou parce qu'un renvoi serait illicite au motif d'une persécution ou du fait qu'il est impossible pour d'autres raisons. Même les personnes qui sont des réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés mais sont exclues de l'octroi de l'asile ou dont les motifs d'asile ne sont apparus qu'après la fuite, par exemple, peuvent être admises à titre provisoire si l'exécution de leur renvoi n'est ni possible, ni licite, ni raisonnablement exigible (« réfugiés admis à titre provisoire»). Leur statut légal est régi tant par l'art. 83 ss LEtr que par la Convention relative au statut des réfugiés.

Les personnes admises à titre provisoire (réfugiés admis à titre provisoire compris)²⁴ et les réfugiés reconnus restent généralement longtemps en Suisse. Aussi les termes « personnes admises à titre provisoire » et « réfugiés » sont-ils utilisés ci-après, d'un point de vue statistique, à toutes les personnes pour lesquelles la Confédération verse des contributions d'aide sociale. L'on dispose de données exhaustives pour la période des cinq ou sept premières années suivant l'entrée en Suisse. Ce groupe de personnes peut être qualifié de « groupe transitoire », ce qui exprime le fait que cet effectif (d'environ 30 000 personnes) est resté stable au cours de ces dernières années (environ 20 000 personnes admises à titre provisoire, réfugiés admis à titre provisoire compris, et environ 10 000 réfugiés bénéficiant d'un permis B). Sa composition évolue toutefois beaucoup d'année en année. Chaque année, ce groupe comporte environ 5000 à 8000 personnes de plus, alors qu'au niveau statistique, un nombre sensiblement identique de personnes le quitte. Depuis l'an dernier (2014), la situation a changé : pour ce groupe de personnes (octroi de l'asile, admissions provisoires), le nombre d'entrées a fortement augmenté. Durant cette même année, plus de 15 000 requérants d'asile ont reçu une décision d'admission provisoire ou d'octroi de l'asile.

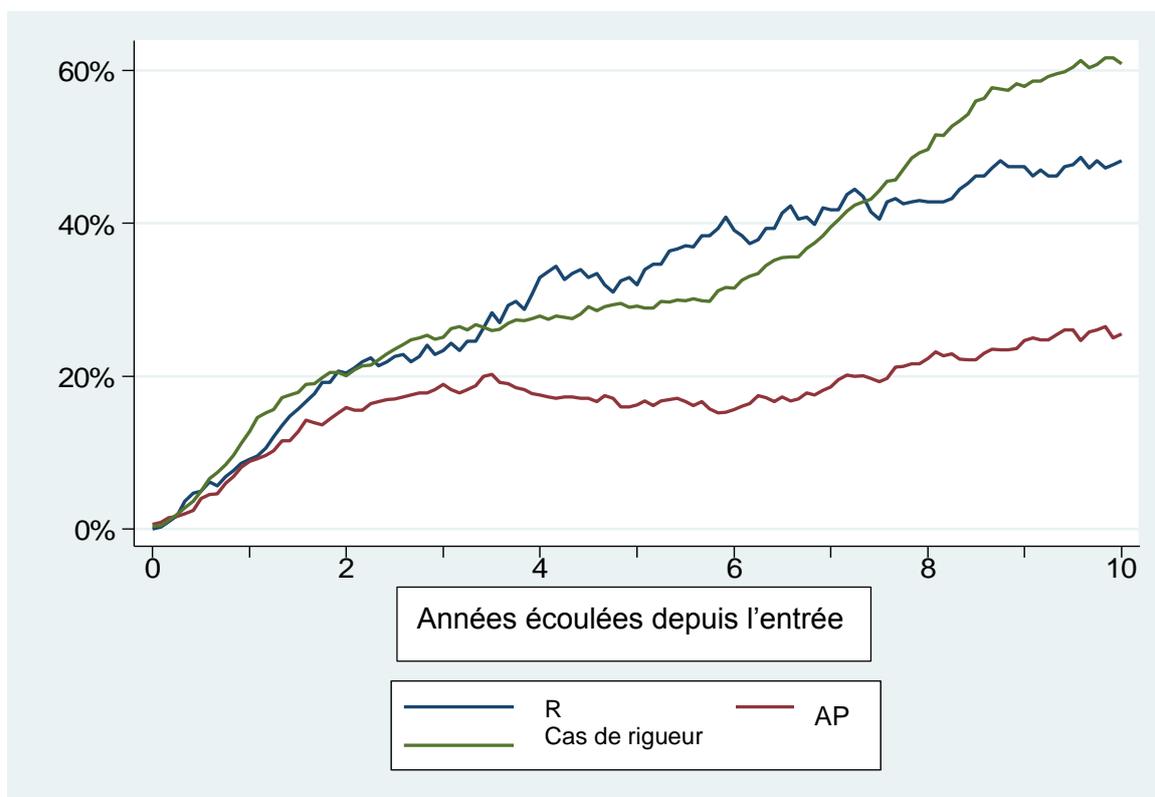
Comme les personnes relevant du domaine de l'asile qui n'ont aucune expérience du marché du travail et dont le taux d'activité est par conséquent faible sont prises en compte dans les statistiques et que les personnes dont le taux d'activité est plus élevé disparaissent des statistiques après cinq ou sept ans (« groupe de transition »), le taux d'activité moyen de l'ensemble des personnes de chacune des catégories sous revue tend à rester bas. L'étude « Participation » a d'ailleurs démontré que ces moyennes relativement basses dissimulent une hausse croissante du taux d'activité professionnelle de ces personnes (cf. ch. 2.1.)²⁵. L'étude en question dresse le profil de la participation, sur le marché suisse du travail, de trois cohortes constituées de personnes arrivées en Suisse dans les années 2000. Elle montre que 60 % en moyenne des personnes entrées en Suisse comme requérants d'asile

²⁴ Rapport Statistique des cas de rigueur.

²⁵ Etude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail ».

et qui y ont été admises à titre provisoire, puis, plusieurs années plus tard, y ont reçu une autorisation de séjour comme « cas de rigueur » en cas d'intégration réussie exercent une activité professionnelle après une dizaine d'années (courbe verte). Par contre, seuls quelque 20 % des personnes entrées en Suisse comme requérants d'asile et qui y ont été admises à titre provisoire, mais n'ont pas reçu d'autorisation de séjour – probablement aussi faute d'intégration suffisante – exercent une activité professionnelle après une dizaine d'années (courbe rouge). Enfin, la moitié environ des personnes arrivées en Suisse comme requérants d'asile et auxquelles l'asile a par la suite été accordé (réfugiés reconnus) exercent une activité lucrative après une dizaine d'années (courbe bleue)²⁶.

« Participation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail », KEK-CDC Consultants/B,S,S, avril 2014 :



L'on dispose de peu d'informations sur le potentiel et les compétences professionnels des personnes relevant du domaine de l'asile en Suisse. En 2013, le SEM a demandé un relevé des compétences et des qualifications professionnelles des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Les données collectées ont montré que les 423 personnes interrogées (personnes admises à titre provisoire et réfugiés) pouvaient être classifiées comme suit :

²⁶ La Suisse dispose de données sur l'évolution de la participation à la vie économique pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés pour une période de dix ans uniquement (après dix ans, suivant le groupe cible examiné, le taux d'activité professionnelle varie entre 50 et 60%). L'évolution des courbes mise en lumière n'exclut donc pas qu'au-delà de cette période, le taux d'activité des groupes cibles concernés puisse être supérieur à ces chiffres. Les investigations menées dans des pays disposant de mesures étendues d'encouragement de l'intégration des réfugiés révèlent que sur une période de dix ans, les réfugiés peuvent atteindre un taux d'activité professionnelle de 70 à 90 % (Canada, Suède). Se référer à ce propos à l'étude « Coûts et utilité », p. 32. Une nouvelle étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a montré que dans les pays européens de l'OCDE, le groupe de personnes « International Protection » atteint en dix ans un taux moyen d'activité professionnelle de 70 % environ. Is this humanitarian migration crisis different? Migration Policy Debates, n° 7, septembre 2015, p. 12.

- diplôme du degré secondaire II (près de 10 %) ou du degré tertiaire (diplôme d'une haute école ou diplôme universitaire, près de 10 %) : en tout, environ 20 % ;
- sans diplôme comparable, mais au bénéfice de plusieurs années d'expérience professionnelle : environ 50 % ;
- sans diplôme ni expérience professionnelle : environ 30 %.

L'ordre de grandeur qui ressort de ces chiffres permet d'estimer que 70 % au moins des personnes en âge d'exercer une activité professionnelle ont le potentiel pour prendre durablement part au marché de l'emploi.

En règle générale, les requérants d'asile arrivent en Suisse sans ressources. Ils ont alors quasiment tous besoin d'assistance ou dépendent de l'aide sociale. Pour eux, démarrer une activité lucrative et accéder aux offres de formation est difficile en raison de la politique menée en matière d'asile par crainte de l'effet d'aspiration (cf. art. 43 LAsi). Par ailleurs, leur intégration n'est pas considérée comme prioritaire. Aussi, même après une décision favorable, la plupart des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, soit 70 à 90 % en moyenne de l'ensemble de ce groupe de personnes, continuent à dépendre de l'aide sociale durant les cinq à sept premières années de leur présence en Suisse²⁷.

Le versement de l'aide sociale relève en principe de la compétence des cantons. La Confédération a uniquement la charge de régler la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin qui séjournent en Suisse (art. 115 Cst. et loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, LAS ; RS 851.1). En réalité, la Confédération indemnise les cantons par des forfaits globaux pour les coûts d'aide sociale des personnes concernées (art. 88 ss LAsi). La Confédération verse aux cantons des forfaits globaux pendant la durée de l'admission provisoire de ces personnes durant sept ans au plus à compter de la date d'entrée (art. 20 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, OA 2 ; RS 142.312) et pendant cinq ans au plus à compter de la date de dépôt de la demande d'asile ayant entraîné l'octroi de l'asile pour les réfugiés (art. 24 OA 2). Depuis avril 2013, ces contributions sont versées de telle sorte que les cantons qui présentent un taux de participation à la vie économique élevé en profitent davantage financièrement que ceux dont le taux de participation est plus faible. Auparavant, les cantons percevaient des contributions de la Confédération selon un système qui contrecarrait les objectifs visés (incidence positive sur les coûts et intégration des intéressés sur le marché de l'emploi)²⁸ ; les cantons étaient peu enclins à accorder des autorisations de travail, notamment pour les travailleurs à temps partiel et les activités à bas salaire (incitation négative par rapport au facteur W)²⁹.

Les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés sont pris en charge dans les cantons, dans leur plus grande majorité, par les structures de l'aide sociale. En fonction des cantons, il s'agit soit d'emblée de l'aide sociale ordinaire (gérée, en règle générale, par la commune), soit – au moins durant une phase initiale – d'une assistance spéciale pour requérants d'asile ou d'une aide sociale pour réfugiés, gérée par les œuvres d'entraide ou par des organisations ou institutions spéciales. La coordination intercantonale passe par des

²⁷ Rapport AOST/ASM, p. 9.

²⁸ Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) ainsi que de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) de mars 2012. https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_asylv2-vinta-vvwa/ber-f.pdf
https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_asylv2-vinta-vvwa/ber-d.pdf

²⁹ Facteur W : facteur cantonal relatif à la capacité économique découlant du nombre de personnes aux besoins desquelles peut subvenir une personne exerçant une activité lucrative.

coordinateurs pour les réfugiés et/ou l'asile. En règle générale, après une phase initiale (qui va de cinq à dix ans), la compétence est transférée de l'aide sociale en matière d'asile et de réfugiés à l'aide sociale ordinaire. Les systèmes cantonaux sont très différents les uns des autres. De plus, les cantons allouent les forfaits globaux qu'ils reçoivent de la Confédération aux services compétents en matière d'aide sociale (aide sociale dans le domaine de l'asile ou des réfugiés ou bien aide sociale ordinaire) selon différents systèmes. A cet égard, les cantons ne répercutent pas tous l'incitation à l'intégration primaire des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail qui figure aujourd'hui dans le système de financement mis en place entre la Confédération et les cantons. Les incitations financières visant l'intégration sur le marché du travail, mises en place depuis avril 2013 à la suite de la réorientation des contributions de l'aide sociale de la Confédération, n'ont par conséquent, en règle générale, aucune incidence directe sur les acteurs intervenant au niveau communal ou régional. De même, dans quelques cantons, les mesures d'intégration destinées à ce groupe cible sont coordonnées au sein des structures d'aide sociale (en matière d'asile). Dans d'autres cantons, les tâches de prise en charge, d'hébergement et d'aide sociale sont séparées, du point de vue structurel, de la mission d'encouragement de l'intégration proprement dite. Cette dernière est alors assurée, sur un plan opérationnel, ou coordonnée, de manière stratégique, par des services spéciaux, en règle générale ceux en charge de l'intégration.

3.2. Mesures d'encouragement de l'intégration en faveur des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire

Il existe déjà depuis plusieurs décennies des mesures ponctuelles pour encourager l'intégration des réfugiés reconnus sur le marché du travail. Depuis la révision de la LAsi en 2008, un mandat légal oblige également à favoriser ce type d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire (art. 18 OIE). A la suite de la réorientation fondamentale du système de financement en vigueur dans le domaine de l'asile (versement de forfaits, en 2008), la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés. Ce forfait revêt en principe la forme d'une contribution et intervient en complément des coûts engagés par les cantons pour l'intégration des étrangers (art. 55, al. 1, LEtr). En pratique, les cantons n'y consacrent cependant pas tous des ressources.

La Confédération contribue ainsi aux mesures d'intégration des PIC par un forfait d'intégration de 6000 francs par décision. Il n'y a pas d'informations exhaustives sur les contributions des cantons (et des communes), car dans le domaine des forfaits d'intégration, pour des raisons historiques, les cantons ne sont pas tenus de cofinancer les mesures. Ils n'affichent pas non plus leurs contributions dans les budgets des PIC. De nombreux cantons se basent uniquement sur les contributions de la Confédération (forfait d'intégration) pour financer les mesures d'intégration des réfugiés et personnes admises à titre provisoire. D'autres cantons financent les offres par leurs propres ressources ou en s'appuyant sur le budget de l'aide sociale. En vertu du droit cantonal, il est possible, dans certains cantons, de verser des contributions d'aide sociale subsidiairement aux bourses pour financer une formation. D'après la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la pratique en la matière est assez variée et plutôt restrictive. L'aide sociale prend néanmoins en charge les coûts de la vie dans les situations de formation, et ce, même pour les personnes admises

à titre provisoire et les réfugiés. Il n'est pas nécessaire de recourir à des bourses qui du reste, dans de nombreuses régions, ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux³⁰.

L'encouragement de l'intégration et aussi, en conséquence, l'encouragement de l'intégration sur le marché du travail ont été systématisés dans les PIC (domaine d'encouragement « Employabilité »). L'un des principaux objectifs des PIC est d'améliorer pour chaque cas la CII entre les différents domaines et structures à un niveau stratégique et, parfois aussi, opérationnel.

Il s'agit en premier lieu de mieux coordonner les mesures pour les personnes du domaine des étrangers et de l'asile et de les ouvrir les unes aux autres, par exemple en réunissant le subventionnement et l'assurance qualité de l'encouragement linguistique. Un autre objectif est d'améliorer la collaboration, d'une part, entre l'aide sociale (coordination des réfugiés et de l'asile) et l'intégration et, d'autre part, les mesures et les offres d'autres structures ordinaires, en particulier la formation professionnelle et l'assurance-chômage ainsi que le service public de l'emploi, pour les rapprocher sous l'égide des PIC. Ces dernières années, les travaux menés dans le cadre des PIC ont par conséquent conduit de nombreux cantons à vérifier systématiquement leurs processus et à améliorer leurs programmes de collaboration en faveur de l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Même si des progrès ont été réalisés sur le plan de la conception des programmes, leur mise en application est encore perfectible dans certains cantons.

L'encouragement de l'intégration sur le marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire consiste en une série de mesures qui interagissent les unes avec les autres. Ces mesures ne sont pas développées et coordonnées de la même manière dans tous les cantons. Les principales étapes de ces mesures sont les suivantes :

- état des lieux et évaluation du potentiel de chaque personne (entretiens destinés à clarifier la situation ou missions d'éclaircissement de plusieurs jours) ;
- encouragement des compétences linguistiques ;
- mesures de développement des qualifications professionnelles proposées le plus souvent dans les offres mises sur pied à cet effet dans les secteurs de la restauration et de l'hôtellerie, de la mécanique, de la construction, du nettoyage, etc., mais aussi en fonction du profil de compétences de la personne (par exemple lors de qualifications élevées) également dans les autres offres ordinaires (écoles supérieures, hautes écoles, etc.) ;
- emplois à l'essai, stages et missions sur le marché du travail primaire ;
- conseil en matière d'emploi ou coaching des personnes sur la base des plans d'intégration et de conventions d'objectifs, de même que collaboration avec les employeurs et les autres acteurs ;
- soutien (par ex., coach, mentor) pour obtenir la reconnaissance des diplômes ou la validation des compétences professionnelles ;

³⁰ L'accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2013, prévoit des bourses d'études pour les formations à partir du degré secondaire II (art. 8). Alors que des allocations de formation peuvent être versées aux réfugiés reconnus d'après l'accord, les personnes admises à titre provisoire ne peuvent y prétendre pendant les cinq premières années (art. 5). Les cantons peuvent fixer un âge maximum au-delà duquel le droit à une bourse d'études est échu. Cette limite ne peut être inférieure à 35 ans au début de la formation. Les cantons peuvent fixer librement un âge limite pour les prêts (art. 12). Le montant annuel d'une allocation complète est d'au moins 12 000 francs pour une personne en formation du degré secondaire II (art. 15). L'accord s'applique uniquement aux cantons signataires. Jusqu'en septembre 2013, les dix-sept cantons suivants avaient adhéré à cet accord : Appenzell Rhodes-extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Neuchâtel, Tessin, Thurgovie, Vaud, Lucerne, Argovie, Saint-Gall, Zurich et Uri.

<http://www.lexfind.ch/dta/32733/2/415.20.pdf>

- placement, assistance dans la recherche d'un emploi et préparation pour postuler à un emploi sur le marché du travail primaire ;
- autres mesures (intégration sociale, famille, situation financière, etc.).

Il faut avoir à l'esprit que ces mesures sont souvent combinées entre elles (par ex., cours de langue intensif axé sur la profession dans les mesures de développement des qualifications) et qu'en fonction de la situation, elles sont souvent plus ou moins bien harmonisées et coordonnées dans le temps (case management, coaching centralisé). Ces mesures existent, dans les grandes lignes, dans tous les cantons. Il faut agir, notamment, pour améliorer la coordination des mesures et les synergies ainsi que pour augmenter quantitativement les offres afin de prévenir les délais d'attente et les longues phases de transition, ce qui aura pour effet d'éviter la perte de savoir-faire et de motivation.

Dans certains cantons ou communes, il existe des offres d'aide sociale ou d'intégration gérées par l'Etat. Mais en règle générale, les services compétents (en fonction des cantons, il peut s'agir de l'aide sociale ou de la coordination en matière d'asile ou de réfugiés, ou bien du service d'intégration ou du délégué à l'intégration) confient ces mesures à des prestataires externes (institutions, œuvres d'entraide, organismes responsables) dans le cadre de procédure d'appels d'offres. Dans de nombreux cas, ce sont ces mêmes prestataires qui mettent en œuvre des mesures, sur mandat des autorités du marché du travail (LMMT), des autorités de l'assurance-invalidité ou d'autres services étatiques (formation professionnelle, aide en matière de dépendances, etc.). Bien que l'objectif de l'intégration sur le marché du travail soit en définitive identique, il s'agit dans ce cas de personnes aux besoins très variables et qui, par conséquent, requièrent souvent une assistance et un suivi différents. Aussi certains prestataires professionnels disposent-ils d'un large éventail d'offres destinées à différents groupes cibles.

3.3. Mesures de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi

L'assurance-chômage (AC) n'est en règle générale pas compétente pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, car ces derniers remplissent rarement les conditions d'octroi de telles prestations d'assurance. Faute de compétences de base (notamment linguistiques), la plupart de ces personnes présentent une employabilité inférieure à la moyenne et ne sont donc pas considérées comme aptes au placement en vertu de la LACI.

De ce fait, elles ne sont pas non plus en droit de participer à une mesure du marché du travail (MMT) de l'AC. L'art. 59d LACI donne toutefois aux autorités cantonales en charge du marché du travail la possibilité de faire participer à certaines MMT les personnes aptes au placement qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation, n'en sont pas libérées et n'ont pas épuisé leurs droits à l'indemnité de chômage. Le coût des mesures de formation et d'emploi est réparti à parts égales entre l'AC et les cantons. La part cantonale peut provenir de fonds des contributions d'intégration du SEM. La décision incombe aux autorités cantonales en charge du marché du travail. Selon la loi, les cantons font très diversement usage de l'art. 59d LACI, en règle générale plutôt avec réserve.³¹

³¹ L'AOST et l'ASM relèvent dans leurs recommandations que « la LACI accorde peu de ressources financières pour les personnes n'ayant aucun droit à des prestations (c'est-à-dire, la majeure partie des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés). Selon les critères en vigueur, seules les personnes susceptibles de s'intégrer sur le marché du travail (autrement dit,

Conformément à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE), l'ORP fournit en principe ses services à tous les demandeurs d'emploi. Dans le cas des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, il faut établir si l'intéressé dispose d'un permis l'autorisant à exercer une activité lucrative et à changer d'emploi ou de profession, ou s'il faut s'attendre à ce qu'une telle autorisation lui soit délivrée. L'ORP n'est pas compétent en l'absence d'un tel permis ou s'il estime que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés présentent une employabilité nettement inférieure à la moyenne. A l'inverse, ces catégories de personnes peuvent prétendre aux mêmes prestations de conseil et de placement de l'ORP que les autres demandeurs d'emploi.

La Confédération (par l'entremise du SECO) dirige les organes d'exécution cantonaux au moyen d'objectifs et d'indicateurs de résultats. L'indicateur bénéficiant de la pondération la plus forte ou l'objectif principal de l'AC est la réinsertion rapide des demandeurs d'emploi. Les expériences des cantons montrent que recourir aux conseils en matière de marché du travail, au placement ainsi qu'à des MMT pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire lors de la phase initiale de leur séjour en Suisse est peu prometteur. Une étude portant sur l'efficacité, réalisée par l'ancien Office fédéral des migrations en accord avec le SECO, avait également conclu que, dans l'ensemble, pour ce groupe cible, les mesures de l'AC ne sont pas appropriées et ont peu d'efficacité.³²

3.4. Collaboration entre l'encouragement de l'intégration et l'assurance-chômage

La collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale ou l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés est très différente d'un canton à l'autre.³³ Une collaboration plus étroite entre ces deux domaines doit améliorer les synergies entre, d'une part, les mesures visant à intégrer les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés et, d'autre part, les mesures relatives au marché du travail. Il est également nécessaire de gérer en commun les finances, puisque de nombreux prestataires participent aux appels d'offres des services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT), telles que l'encouragement de l'intégration (appel d'offres coordonné).

Une collaboration plus étroite correspond également à la mise en œuvre de la convention orientée sur les résultats conclue entre la Confédération et les cantons, renouvelée le 1^{er} janvier 2015. Pour mettre en évidence les prestations fournies par le service public de l'emploi en faveur des personnes qui ne perçoivent pas d'indemnités journalières, un système de mesure d'impact sur ce groupe cible est à l'examen dans le cadre d'un projet pilote³⁴. Les recommandations de l'AOST et de l'ASM vont dans le sens d'une amélioration de la collaboration ; elles proposent que les cantons s'assurent que les ORP disposent des connaissances nécessaires pour conseiller et placer de manière adéquate les personnes appartenant au groupe cible.

« employables ») peuvent toucher les prestations prévues au titre de l'art. 59d LACI, qui ne s'applique alors qu'à titre subsidiaire. » Rapport AOST/ASM, p. 2.

³² Etude Intégration professionnelle.

³³ Voir également à cet effet Evaluation Berne, p. IV, p. 17 (tableau 7) ; Rapport AOST/ASM, annexes.

³⁴ Le pilotage du service public de l'emploi sera développé et optimisé. Simon Röthlisberger, Samuel Kost : 11.12.2014. <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/05555/index.html?lang=fr>

3.5. Mesures de formation professionnelle

L'orientation vers le marché du travail est l'une des grandes forces du système dual de formation professionnelle en Suisse. Les offres de formation professionnelle s'adressent en premier lieu aux jeunes. Toutefois, environ 10 % des attestations fédérales de formation professionnelle (AFP) ou des certificats fédéraux de capacité (CFC) sont aujourd'hui délivrés à des adultes. Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire sont en majorité des jeunes ou de jeunes adultes.

Offres destinées aux jeunes : d'après l'étude « Solutions transitoires au moment de la transition I – Etat des lieux », il existe aujourd'hui en Suisse un vaste choix d'offres et de solutions transitoires pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire qui se trouvent sans solution de raccordement direct à des offres de formation vers le niveau de degré secondaire II. Plus de 20 % des jeunes et des jeunes adultes en Suisse trouvent leur voie vers le monde du travail grâce à ces solutions. La proportion des personnes qui réussissent ce passage varie de 60 à 90 % en fonction des conditions du groupe ou du type d'offre. Il existe, dans de nombreux cantons, des classes d'intégration prévues sur un ou deux ans pour les jeunes ou les jeunes adultes ayant immigré tardivement. Les cantons notent une demande comparativement élevée émanant de personnes en provenance, notamment, de pays africains et asiatiques (qui totalisent un nombre élevé de demandes d'asile, à l'exemple de l'Erythrée, de la Somalie ou de l'Afghanistan)³⁵. Des listes d'attente existent dans certains cantons. Dans d'autres, des restrictions d'accès ont visiblement été instaurées pour les personnes relevant du domaine de l'asile (absence de priorité). Les limites d'âge (supérieures) empêchent certains d'accéder aux cursus. De même, la limite de la durée de séjour (par ex., deux ans au plus) fait obstacle à une bonne intégration professionnelle, car certaines personnes requièrent une promotion plus intensive et/ou plus longue et il n'existe pas, pour elles, de solutions de raccordement.

Offres destinées aux adultes : aujourd'hui, les grands cantons proposent déjà des classes séparées pour adultes pour les professions fortement demandées, souvent sous forme d'offres spécifiques de formation de base ordinaire dans les écoles professionnelles. Certains cantons (par ex., Genève, Bâle) ainsi que des organisations du monde du travail (SAVOIRSOCIAL, Société suisse des entrepreneurs) sont particulièrement actifs. Il existe ainsi des offres de formation préparatoire à la vie professionnelle pour les adultes dont les compétences de base présentent des lacunes (par ex., « préapprentissage » à Berne et à Bâle, fondation Overall Basel, GO2 de la FSEA). Des offres spécifiques sont également proposées aux jeunes mères (AMIE) et pour les migrants (Piccobello). Certaines, cependant, se limitent à quelques cantons et professions ou sont encore en phase d'élaboration³⁶. Le rapport du SEFRI sur le diplôme professionnel et le changement de profession pour les adultes recommande d'axer les offres de formation professionnelle pour adultes sur les besoins et, si possible, de les adapter aux groupes cibles. Ces offres devraient bénéficier du soutien d'une organisation nationale du monde du travail et être mises à disposition dans le cadre de la coordination intercantonale afin d'empêcher une trop forte hétérogénéité et une trop grande complexité.

³⁵ Solutions transitoires au moment de la transition I – Etat des lieux. Rapport pour le compte du SEFRI dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) par Landert Brägger Partner, Zurich : p. 19.
www.sbf.admin.ch/transition-f

³⁶ Pour une vue d'ensemble, voir le rapport Diplôme professionnel, annexe 2 (p. 45 ss).

Ces expériences peuvent se révéler intéressantes pour créer, dans les structures ordinaires, des offres ciblées en faveur des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Les services d'intégration ou les coordinateurs asile des cantons ainsi que le SEM ont déjà recueilli des expériences, bien que dans un cadre limité. Divers projets (pilotes) couronnés de succès sont en cours et soutenus par les structures ordinaires. Il est par exemple possible de citer le projet « Perspektive Bau » (Maurerhalle Sursee), dans le canton de Lucerne, porté par les fédérations des entrepreneurs de Suisse centrale. Depuis plusieurs années, le projet « Riesco » de Gastro Formation, l'organisme de formation des partenaires sociaux dans le domaine de la restauration, initialement soutenu par le SEM (ex-ODM) est également un succès dans le canton de Lucerne. Sur la base des expériences acquises, un cursus de formation d'une année est proposé dans le canton de Zurich dans les domaines des installations techniques et de l'automobile à la *Schweizerische Technische Fachschule* de Winterthur. En 2015, un projet similaire a débuté à la *Technische Fachschule* de Berne. Dans le domaine de la santé et des affaires sociales, certains prestataires ont développé le cours pour auxiliaires de santé de la Croix-Rouge suisse, qui comprend généralement un volet de formation de 120 jours et un volet pratique d'au moins 12 jours, dans le cadre d'une formation intensive prolongée avec un encouragement linguistique ciblé pouvant aller jusqu'à douze mois (CRS-associations cantonales AOZ, OSEO)³⁷.

Aujourd'hui, cependant, ces projets sont limités à quelques places (projets pilotes comprenant peu de classes, la taille d'une classe étant d'environ une douzaine de personnes) et l'offre est loin de répondre à la demande. Le forfait d'intégration de 6000 francs par personne que la Confédération verse une seule fois aux cantons (art. 18, al. 1, OIE) permet de financer les mesures d'encouragement linguistique et, partiellement, des mesures d'intégration professionnelle ou sociale. Il manque des offres à large échelle, car pour des raisons financières, il n'a jusqu'à présent pas été possible de les développer suffisamment pour répondre aux besoins.

³⁷ Offres de soutien pour les auxiliaires de santé de la CRS dans les associations cantonales de la Croix-Rouge – Vue d'ensemble des offres, bonnes pratiques et champs d'action pour la formation continue : Croix-Rouge suisse : Martine Scholer : 30 octobre 2014 (rapport interne, non publié).

<https://www.redcross.ch/fr/manque-de-personnel-soignant-dossier-thematique/promouvoir-les-auxiliaires-de-sante-crs>

N.B. : le SEM soutient un projet de la CRS visant à améliorer les offres de soutien (par ex., langue, mentoring) pour les auxiliaires de soins dans les cantons dans le cadre des PPIIn.

3.6. Conclusion et vue d'ensemble des actions requises

Le mandat d'examen confié au DFJP (SEM) et au DEFR (SECO) visant à déterminer comment les autorités cantonales en charge du marché du travail peuvent améliorer leur soutien aux personnes relevant du domaine de l'asile (personnes admises à titre provisoire et réfugiés) dans leur intégration professionnelle peut s'appuyer en grande partie, comme indiqué au chapitre 2.3, sur les recommandations des autorités en charge du marché du travail et des migrations pour l'intégration sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus³⁸. Les analyses de ce rapport se basent sur l'étude « Participation à la vie économique » (CDC/BSS)³⁹, laquelle a décelé, en interrogeant les services concernés, que des actions étaient nécessaires (ch. 2.3). Des actions sont requises, en particulier, dans les domaines suivantes :

- Collaboration entre les structures étatiques et l'économie.
- Collaboration interinstitutionnelle orientée processus⁴⁰.
- Mesures de qualification proches des branches en vue d'améliorer l'employabilité⁴¹.
- Encouragement linguistique précoce⁴².

³⁸ Rapport AOST/ASM.

³⁹ Etude Participation à la vie économique. Dans le cadre de l'enquête, les employeurs et acteurs étatiques ont indiqué que, du point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, les compétences linguistiques, la santé psychique et physique ainsi que la motivation et la volonté de renoncer à un salaire ou d'accepter un travail impliquant un moindre statut sont les principaux facteurs de succès. S'agissant de l'organisation et de la conception de l'encouragement, les personnes interrogées ont indiqué les facteurs de succès suivants : souplesse entre les systèmes dans le cadre de la CII, y c. coordination et souplesse des offres d'encouragement, implication des employeurs ainsi qu'encouragement à l'obtention d'un diplôme professionnel formel pour les jeunes mais aussi les (jeunes) adultes jusqu'à 35 ou 40 ans.

⁴⁰ Dans le cadre des enquêtes menées auprès des employeurs et des spécialistes étatiques, réalisées dans l'étude « Participation à la vie économique », les cinq principaux facteurs de réussite mentionnés, en plus de l'implication des employeurs, ont notamment été la collaboration et la souplesse des offres d'encouragement.⁴⁰ L'AOST et l'ASM recommandent également de clarifier l'accessibilité et le financement en cas d'utilisation des structures ordinaires et des offres correspondantes. Il faut en effet vérifier si des moyens financiers supplémentaires doivent être mis à disposition pour permettre une utilisation optimale de ces structures par les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés.

S'agissant de la collaboration plus étroite avec l'économie, les structures ordinaires de la formation professionnelle (écoles professionnelles) sont en première ligne pour les questions des qualifications et de l'encouragement, tandis que celles de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi sont à prendre en considération pour les questions de placement sur le marché du travail.

⁴¹ L'enquête de l'étude « Participation à la vie économique » a montré que les employeurs et les spécialistes considèrent l'encouragement à l'obtention d'un diplôme professionnel formel pour les jeunes et les (jeunes) adultes jusqu'à 35 ou 40 ans comme un facteur de réussite essentiel. Il existe dans ce domaine des lacunes d'offre ainsi que des listes d'attente. S'agissant du financement des offres supplémentaires, l'AOST et l'ASM recommandent, à titre subsidiaire, de tenir à disposition les structures ordinaires de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi. Les coûts de l'intégration dans le marché du travail seront couverts, en premier lieu, par les crédits de la Confédération (d'un montant à vérifier). Les prestations au sens de l'art. 59d de la loi sur l'assurance-chômage (LACI, RS 837.0) sont limitées et ne s'appliquent qu'à titre subsidiaire.

⁴² Les comités de l'AOST et de l'ASM recommandent d'examiner la possibilité de proposer des cours de langues pour les requérants d'asile dont le statut du séjour est « N » et qui se trouvent en Suisse depuis un certain temps (par ex., plus d'un an) ou qui ont déjà été affectés à un canton par les centres fédéraux au moyen de la nouvelle procédure, et pour lesquels aucune décision exécutoire n'a encore été rendue. Cette recommandation a également donné lieu à l'enquête menée dans l'étude « Participation à la vie économique ». Selon l'ASM et l'AOST, le financement doit être assuré par la Confédération, car ce groupe de personnes relève de sa compétence.

4. Actions requises et plan de mise en œuvre

L'examen des travaux préparatoires (ch. 2.1), les clarifications ainsi que les consultations (ch. 2) avec les représentants de la Confédération et des cantons ont mis en évidence les actions requises à plusieurs niveaux (ch. 3.6). La procédure prévue sous la forme d'un programme pilote conformément à l'art. 55, al. 4, LETr (cf. ch. 4.5) permet de combiner l'attribution de moyens supplémentaires aux cantons et à leurs partenaires à certains critères qui correspondent aux mesures requises constatées.

Les actions requises exposées ci-après (ch. 3.6) présentent les conditions que les cantons qui prennent part au programme pilote doivent remplir pour participer à l'appel d'offres et conclure une convention avec la Confédération. La rubrique « Objectifs/critères » précise les aspects concrets à présenter dans la programmation afin de pouvoir bénéficier des contributions supplémentaires de la Confédération.

Comme indiqué au chapitre 4.2, il faut utiliser et renforcer les coopérations et les offres existantes dans les structures ordinaires de la formation professionnelle et du marché du travail dans le cadre du programme pilote.

4.1. Collaboration entre les structures étatiques et l'économie

Mesures requises : l'un des obstacles majeurs à la réussite de l'intégration sur le marché du travail (qui passe par une expérience concrète de ce dernier) est le nombre limité de postes disponibles sur le marché du travail primaire. Il manque également des possibilités pour que les entreprises et les candidats puissent facilement acquérir, de manière souple, de l'expérience du travail et de la collaboration dans le cadre de stages.

En d'autres termes, l'obstacle principal est l'accès initial au marché du travail primaire, une certaine expérience professionnelle étant généralement requise. Or celle-ci ne peut être acquise que sur le marché du travail primaire, dans le cadre de missions ou de stages.

Le programme pilote doit de ce fait s'adresser aussi aux branches économiques et à leurs associations, c'est-à-dire aux organisations du monde du travail et à leurs membres. Outre les services et institutions étatiques telles que les autorités en charge du monde du travail et de la formation professionnelle et les services d'intégration, elles sont, en effet, également partenaires du projet. Les représentants des branches doivent être directement impliqués dans l'élaboration des mesures d'intégration pour réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire et y faire participer les employeurs et entreprises publics et privés car le facteur décisif est la volonté de l'entreprise de mettre à disposition davantage de places de stage, d'apprentissage et de travail aussi pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés. Cette volonté existe principalement dans les branches qui connaissent une pénurie d'apprentis et de main-d'œuvre.⁴³

Approche axée sur les structures ordinaires et la prévention des doublons : la collaboration avec les organisations du monde du travail dans les différentes branches est une tâche de

⁴³ Baromètre des places d'apprentissage. Rapport détaillé des résultats de l'enquête menée auprès des jeunes et des entreprises. Institut Link, sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI. Avril 2015. <http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01587/01607/index.html?lang=fr>

longue haleine des services étatiques (autorités en charge du marché du travail, de la formation professionnelle, des migrations et de l'intégration). Dans le cadre du programme pilote, il faut utiliser, dans la mesure du possible, les contacts et organes existants, par exemple, ceux impliqués dans le dialogue sur l'intégration « au travail » (www.dialogue-integration.ch).

Objectifs et critères : les porteurs de projet montrent concrètement dans la remise de programme comment ils souhaitent orienter les mesures vers les besoins du marché du travail en collaboration avec l'Etat et les branches. La dépôt de programme démontre l'engagement des branches et des entreprises et intègre les représentants des salariés. Cela concerne en particulier l'élaboration des mesures de développement des qualifications proches des branches (ch. 4.3).

4.2. Collaboration interinstitutionnelle orientée sur les processus

Mesures requises : les mesures d'encouragement de l'intégration doivent être davantage orientées sur les processus (fil rouge, gestion des cas). Les ruptures et les délais d'attente doivent être évités. A cet effet, il faut renforcer la collaboration des divers services à la fois sur le plan stratégique et opérationnel.

Sur le plan opérationnel, il est nécessaire, dans un premier temps, de réaliser un état des lieux précoce et personnalisé (évaluation du potentiel) afin de déterminer les ressources, les possibilités et les lacunes de chaque personne. Lors de cette opération, on veillera à établir les compétences linguistiques, le niveau de formation et d'instruction, l'expérience professionnelle et du travail ainsi que la situation sociale et l'état de santé. Des évaluations de plusieurs jours orientées vers la pratique ont démontré leur efficacité. L'état des lieux servira de base à la planification des étapes de l'intégration sur le marché du travail.

D'autres questions devront être prises en compte en fonction de la situation initiale et du potentiel. Dans le cas des jeunes, il s'agira d'établir la possibilité d'intégrer une formation professionnelle. La question de la valorisation et de la revalorisation des compétences professionnelles ainsi que des diplômes est également à prendre en compte.⁴⁴ Il faut aussi thématiser et encourager la volonté d'accepter, au moins pour un temps, un travail moins valorisant ou différent de celui exercé dans le pays d'origine (carrière alternative). Ces possibilités, ainsi que les exigences à remplir par la personne concernée, doivent être clairement expliquées (encourager et exiger)⁴⁵.

S'agissant du programme pilote, il faut procéder à un tri en s'appuyant sur l'état des lieux afin d'attribuer les mesures adéquates aux personnes correspondantes en fonction de leurs besoins. Il peut se révéler pertinent d'assurer un accompagnement ciblé de personnes suffisamment qualifiées qui sont au bénéfice d'une formation adéquate. Une procédure à cet effet est à l'examen dans le cadre du projet pilote « Exploiter le potentiel des migrants – Formations de rattrapage ». Il peut être utile, voire judicieux, de placer certaines personnes directement sur le marché du travail à des conditions de salaires et de travail usuelles. A cet égard, les ORP ont aussi leur rôle à jouer.

Dans le cadre du programme pilote, l'objectif du tri est de déterminer quelles personnes sont à même de participer aux offres à mettre sur pied dans le cadre du programme pilote

⁴⁴ Projet « Exploiter le potentiel des migrants – Formations de rattrapage » (2013-2018)
<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/themen/arbeit.html>

⁴⁵ Voir les recommandations correspondantes dans le rapport AOST/ASM. p. 12.

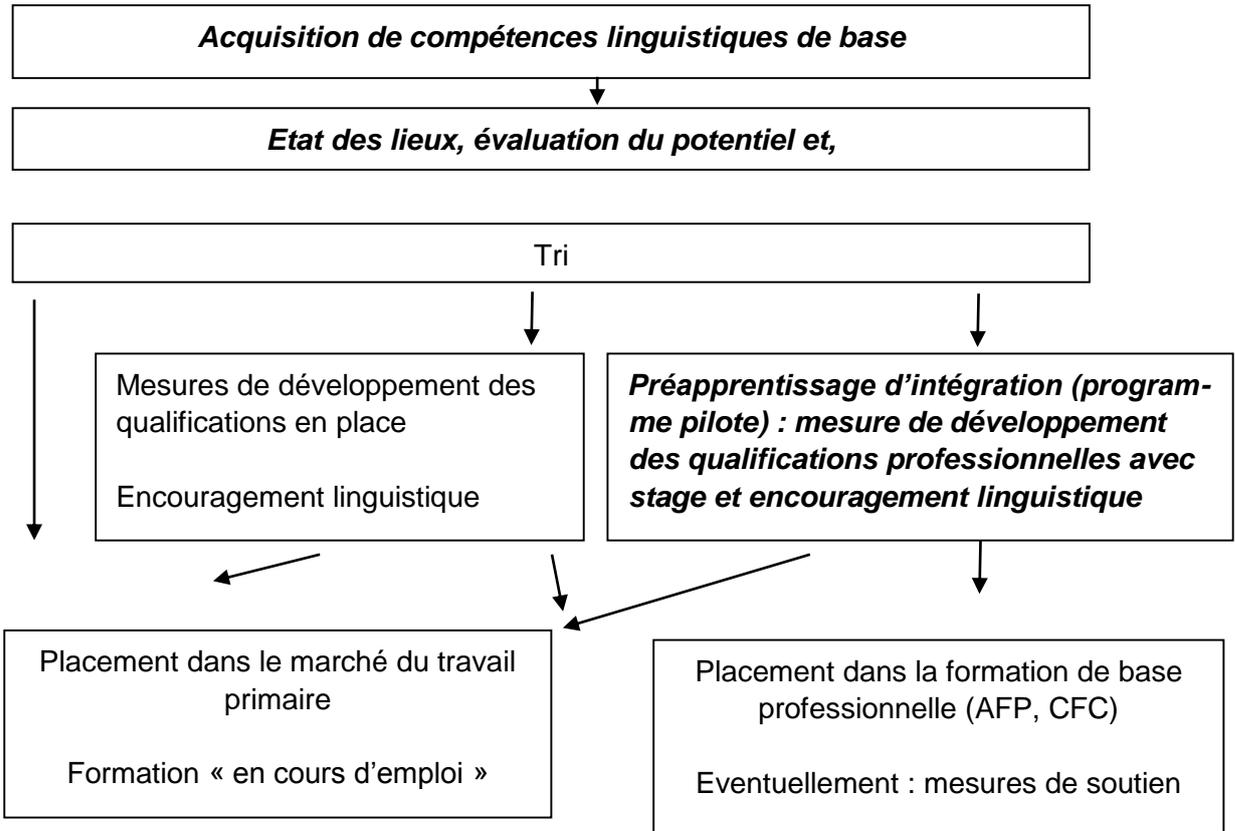
(cf. ch. 5) en se montrant motivées et en présentant les compétences appropriées. Le *job coaching* est un instrument qui a fait ses preuves pour mettre en œuvre cet objectif d'intégration sur le marché du travail. Il garantit qu'une fois la décision prise par un service, un rapport de confiance s'instaurera dans le temps aussi bien avec l'employé qu'avec l'employeur et les autres acteurs (organisme de formation, centres d'évaluation). Cette hypothèse se voit d'ailleurs confirmée par les expériences faites dans les différents cantons et, parfois, dans le cadre du programme d'intégration spécifique en vue de l'accueil et de l'intégration de groupes de réfugiés à réinstaller mené par le SEM.

La collaboration doit aussi être renforcée au niveau stratégique. Différents services étatiques ou mandatés par l'Etat assumant diverses fonctions participent à l'intégration du groupe cible sur le marché du travail. Aussi faudra-t-il démontrer à l'échelon cantonal (au niveau des autorités) comme à celui des services et organismes responsables mandatés, comment se déroule la collaboration interinstitutionnelle stratégique entre les systèmes, comment sont définis les transferts entre systèmes et institutions et comment sont prises en charge les personnes relevant du domaine de l'asile (compétences, collaboration, répartition des rôles, transmission de cas, etc.). Il faut également indiquer comment améliorer la collaboration et les avantages qu'en tireront les participants.

Approche axée sur les structures ordinaires et prévention des doublons : si dans certains cantons, une gestion claire des cas ainsi qu'une bonne collaboration entre institutions participantes sont déjà établies et sont bien ancrées dans la pratique, dans d'autres, cet aspect doit encore être amélioré. Cependant, aucun nouveau processus n'a besoin d'être créé pour mettre en œuvre le programme pilote. Il suffit d'utiliser les procédures et les structures existantes et, le cas échéant, de les adapter, de les compléter ou de les améliorer. La répartition actuelle des rôles entre les différents partenaires associés au programme sera ainsi maintenue.

La mise en place d'une collaboration interinstitutionnelle axée sur les objectifs fait partie des tâches de base de l'encouragement de l'intégration mise en œuvre dans le cadre des PIC. Elle ne sera par conséquent pas indemnisée par des contributions dans le cadre du programme pilote. Remplir les exigences du critère présenté au chapitre 2 constitue néanmoins une condition sine qua non pour participer au programme pilote.

Représentation simplifiée du processus de l'encouragement de l'intégration



Objectifs et critères : les porteurs de projet montrent concrètement comment affecter dès que possible les personnes à une gestion des cas.

Il s'agit de présenter les aspects qualitatifs et quantitatifs de la gestion des cas. Le programme doit s'accompagner de grilles quantitatives flexibles pour les groupes cibles en fonction de l'âge, du niveau de formation et de l'expérience professionnelle⁴⁶. Le programme pilote doit s'inscrire dans ce plan et il faut montrer comment les participants sont intégrés dans le programme pilote.

Le plan doit notamment comprendre les aspects suivants :

- *Un état des lieux et une évaluation approfondie du potentiel* par un service spécialisé. Il s'agit de la procédure de définition des objectifs d'intégration, personnalisés et obligatoires, de la procédure mise en place pour les contrôler, les adapter et, le cas échéant, les sanctionner. Il faut également montrer, si nécessaire, si et de quelle manière des aspects ayant trait au droit des étrangers, à l'aide sociale et à l'intégration sont liés (par ex., par des conventions d'intégration).
- Au niveau opérationnel, la pertinence d'un *job coaching* qui permette la gestion des cas dans le cadre d'un rapport de confiance, axé sur une motivation et une perspective professionnelle et sociale et répondant aux besoins du marché du travail (entreprises) doit être examinée ; outre la proximité avec la branche, il faut également que la compétence interculturelle du coach soit garantie⁴⁷.
- *Soutien à la candidature et placement* sur le marché du travail primaire (apprentissage ou poste qualifié), notamment par l'implication des structures du service public de l'emploi.
- Au niveau stratégique, *améliorations possibles de la collaboration orientée sur les processus* et répartition des rôles entre les services étatiques ou mandatés par l'Etat. La collaboration et les améliorations potentielles seront attestées sous la forme de conventions écrites entre les services participants⁴⁸.

4.3 Préapprentissage d'intégration : mesures de développement des qualifications proches des branches

Mesures requises : les travaux préparatoires (ch. 2.1), les expériences des PIC ainsi que les retours réguliers des cantons montrent qu'il n'y a pas, aujourd'hui, suffisamment d'offres pour acquérir des qualifications professionnelles. Les ressources provenant du forfait d'intégration de la Confédération ainsi que des contributions des cantons sont en général allouées pour les compétences linguistiques de base (A1-A2 du CECR), en partie également pour les mesures de développement des qualifications fondamentales et le conseil ainsi que

⁴⁶ Il faut intégrer, lorsque cela est pertinent, les travaux en cours du projet « Analyse du potentiel » du SEM, auquel différents cantons ont pris part. A l'automne 2014, suite à un appel d'offres, le SEM (division Intégration) a chargé la Haute école spécialisée bernoise et socialdesign d'établir une analyse des instruments existants d'évaluation du potentiel. A cet effet, une étroite collaboration s'est établie avec les cantons intéressés. Les premiers résultats seront disponibles à l'automne 2015.

⁴⁷ Recours accru à l'interprétariat communautaire : sur mandat du groupe de pilotage de la CII et du SEM, le centre de compétence INTERPRET a lancé dans plusieurs domaines des structures ordinaires (aide sociale, formation professionnelle, autorités en charge du marché du travail ou ORP, offices AI) des projets pilotes visant à promouvoir l'interprétariat communautaire. Les expériences ainsi collectées ont été systématisées et présentées à l'automne 2015 comme recommandations lors d'une manifestation.

<http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsamid=112154>

⁴⁸ Les travaux préparatoires dans le cas du projet CII relatif à l'échange de prestations entre l'aide sociale et l'AC doivent être pris en compte. Projet Collaboration AC/Aide sociale

d'autres mesures (encouragement précoce, intégration sociale, etc.). Comme le montrent les expériences réalisées mais aussi les recommandations du rapport AOST/ASM, les moyens disponibles pour proposer des offres plus importantes sont limités. Les offres de développement des qualifications sont souvent trop courtes (en général, leur durée varie entre un et six mois). Si elles permettent une première approche de la langue, de la société et du marché du travail, elles ne constituent souvent pas une base suffisante pour permettre un accès durable au marché du travail ou aux offres des structures ordinaires de la formation professionnelle ou de l'assurance-chômage. Les exigences du marché du travail augmentent : même les branches qui proposent des postes peu qualifiés ont relevé leurs exigences en matière de compétences linguistiques et professionnelles⁴⁹.

Les enquêtes montrent que la plus grande partie des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés en âge d'exercer une activité lucrative remplissent les conditions pour être rapidement et durablement intégrés sur le marché du travail en recourant à un encouragement de base et sur la durée (encouragement d'un an au moins, de la langue, de l'employabilité, de la constance, de la ponctualité, etc.) (ch. 5.1).⁵⁰

Pour mettre en œuvre le mandat du Conseil fédéral consistant à utiliser les structures existantes au lieu de soutenir des offres parallèles d'encouragement de l'intégration professionnelle, on procédera de la sorte :

Les mesures de développement des qualifications professionnelles supplémentaires (préapprentissage d'intégration) doivent être développées et mises en œuvre en premier lieu dans les structures existantes de la formation de base professionnelle, c.-à-d. dans les centres de formation des différentes branches, les ateliers d'apprentissage ou les écoles professionnelles. Il faut éventuellement aussi vérifier les autres prestataires de solutions transitoires, de cours préparatoires ou de « préapprentissages ». A titre subsidiaire, on examinera si les mesures du marché du travail adaptées et appropriées de l'assurance-chômage ainsi que les offres existantes et pertinentes de l'encouragement de l'intégration entrent en ligne de compte en tant qu'organismes responsables. Le critère essentiel est que les offres présentent une grande proximité des branches, que la disponibilité des entreprises pour utiliser le potentiel des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire soit garantie. En outre, il faut veiller à ce que les mesures de qualification professionnelle à développer et à mettre en œuvre débouchent sur un certificat reconnu par les associations professionnelles. Un tel certificat doit permettre l'accès aux offres de la formation professionnelle de base (AFP, CFC) (art. 7 LFCo).

Les partenaires du projet indiquent dans le cadre du programme pilote comment développer et mettre en œuvre les offres de développement des qualifications professionnelles (préapprentissage d'intégration) qui satisfont aux critères ci-après dans ces structures proches des branches et existantes des centres de formation des branches ou d'autres établissements tels que les écoles spécialisées et professionnelles (cf. également ch.3.2.) :

Lors de la création d'offres supplémentaires, il faut prendre en compte les tendances cantonales en matière de pénurie de main-d'œuvre en collaboration avec l'Etat et l'économie, et développer les mesures d'intégration (acquisition de l'employabilité) en commun entre les services cantonaux et les branches intéressées. Tel est par exemple le

⁴⁹ Le rapport « Evaluation Berne », p. 22, constate que les difficultés de nombreuses personnes sont dues aux exigences croissantes du marché du travail, qui se traduisent également par des conditions de participation plus strictes aux cours de formation et aux programmes de qualification proposés.

⁵⁰ Projet « Exploiter le potentiel des migrants – Formations de rattrapage » (2013-2018)
<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/themen/arbeit.html>

cas dans les secteurs où l'on sait que la demande de postes et de places de formation est importante, à l'instar du secteur de la santé et des affaires sociales ou des branches qui présentent des défis particuliers en matière d'attribution de places d'apprentissage, comme le secteur de la construction, certains services, l'industrie manufacturière ou le commerce de détail.⁵¹

Le groupe cible des mesures planifiées (programme pilote de préapprentissage d'intégration) sont les réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Cette catégorie a, en règle générale, des besoins spécifiques pour développer l'aptitude au travail, notamment pour ce qui est des compétences linguistiques. Il est toutefois envisageable et il pourra s'avérer judicieux que d'autres groupes de personnes, bénéficiant ou non de l'aide sociale, utilisent des offres adaptées. Le développement d'offres destinées à d'autres catégories de personnes sort cependant du cadre du programme pilote. Néanmoins, il y a tout lieu de recommander d'étendre les offres dès leur développement en vue de leur poursuite et de leur mise en place à moyen et long termes.

Approche axée sur les structures ordinaires et prévention des doublons : en principe, l'offre des structures de la formation professionnelle et de l'assurance-chômage est ouverte à tous les groupes de personnes. Toutefois, comme déjà indiqué, ces personnes relevant du domaine de l'asile ne remplissent généralement pas les conditions de base requises pour participer à ces offres.

Les contributions, dans le cadre du programme pilote, provenant des ressources de l'encouragement spécifique de l'intégration en vertu de l'article 55 L'Etr sont prévues pour combler les lacunes dans l'offre existante et renforcer ainsi les structures ordinaires de la formation professionnelle et du monde du travail dans l'accomplissement de leur mission de base. Le programme pilote prévoit, par conséquent, que le préapprentissage d'intégration intervienne en premier lieu dans les organismes de la formation professionnelle et des branches existantes (art. 17 OIE).

Cette procédure garantit que les structures existantes soient utilisées, mais aussi qu'une offre supplémentaire puisse y être créée, à savoir des classes supplémentaires pour la qualification professionnelle du groupe cible. Les contributions du projet pilote doivent, par conséquent, servir avant tout à financer cette offre supplémentaire.

Comme indiqué au chapitre 3.5, nous disposons aujourd'hui d'une solide expérience de projets et d'offres conduits par des organismes de la formation professionnelle et des branches. Jusqu'à aujourd'hui, toutefois, ces programmes pilotes se sont limités à un petit nombre de classes. Non que la volonté des partenaires du projet ait fait défaut, mais faute de moyens financiers. L'offre actuelle est loin de couvrir les besoins. Les contributions du programme pilote serviront donc à mettre en place une offre mieux adaptée aux besoins.

Objectifs et critères : les porteurs de projet montrent concrètement comment créer, en étroite collaboration avec les entreprises ou les structures travaillant déjà en collaboration avec les entreprises, des offres supplémentaires permettant de développer les qualifications, d'acquérir de l'expérience sur le marché du travail primaire et, de manière générale, des compétences de base et une capacité de travail afin d'assurer une intégration professionnelle durable.

Les offres de développement des qualifications professionnelles des préapprentissages d'intégration doivent être aménagées sous une forme intensive (en général à plein-temps) et,

⁵¹ Voir par ex. le baromètre des places d'apprentissage du SEFRI et celui des cantons

généralement, durer un an. Leur objectif est de poser les bases d'une entrée sur le marché du travail primaire ou, le cas échéant, d'une formation professionnelle à venir (employabilité) et d'encourager spécifiquement les compétences de base linguistiques, professionnelles et sociales. Elles prévoient impérativement une mission sur le marché du travail primaire (stage) ou présentent une structure duale.

Les diverses offres d'encouragement (compétences linguistiques, professionnelles, sociales) devraient à juste titre être proposées sur un seul lieu. Il est également envisageable, sur la base des compétences spécifiques et en étroite coordination avec les réseaux, de les organiser dans des structures séparées.

Il s'agit de montrer comment les mesures de développement des qualifications professionnelles sont intégrées dans la collaboration orientée processus (gestion des cas) et coordonnées avec le *job coaching*.

De plus, les porteurs de projet préciseront comment certifier le préapprentissage d'intégration et montreront les perspectives et les possibilités professionnelles à long terme permises par la nouvelle formation de base. Elles indiqueront si et comment le préapprentissage d'intégration peut être valorisé de manière modulaire par la poursuite de la formation et de la formation continue (au sens de la loi sur la formation continue, art. 6 [Assurance de la qualité], qui devrait entrer en vigueur en 2017).

4.4. Encouragement linguistique précoce

Mesures requises : le traitement d'une demande d'asile d'une personne susceptible de rester en Suisse dure en moyenne de 300 à 400 jours ; l'éventail va de quelques jours ou semaines à plusieurs mois ou années.⁵² Pour des raisons liées à la politique de l'asile et à l'objectif de réduire l'attractivité de la Suisse en tant que destination pour les personnes ayant peu de chances de se voir accorder l'asile ou une admission provisoire (prévention d'un effet incitatif), la stratégie de traitement des demandes a plutôt tendance à allonger la durée de traitement des demandes déposées par des personnes ayant potentiellement le droit de rester en Suisse. A l'avenir, néanmoins, la restructuration du domaine de l'asile permettra d'optimiser les processus afin que toutes les décisions d'asile puissent être prises en l'espace d'un an.⁵³ Même dans cette configuration, il s'écoulera un certain temps avant l'obtention d'une décision d'asile positive ou d'une admission provisoire. Or pour certaines personnes, cette période pourrait être mise à profit pour lancer les premières mesures. L'AOST et l'ASM recommandent par conséquent d'examiner la pertinence d'un financement de cours de langues par la Confédération pour les requérants d'asile disposant d'un permis « N » et qui se trouvent en Suisse depuis un certain temps déjà (par ex., plus d'un an) ou qui ont déjà été affectés à un canton par les centres fédéraux suivant la nouvelle procédure et pour lesquels aucune décision exécutoire n'a encore été rendue (ce groupe de personnes relevant de la compétence de la Confédération).

Les analyses ont montré que plus tôt une personne admise à titre provisoire ou un réfugié reçoit une décision, meilleures sont ses chances d'accéder au marché du travail. Il faudrait donc commencer, avant même la décision, à mettre en place des mesures d'apprentissage

⁵² Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Département fédéral de justice et police (DFJP) : mars 2011.

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

⁵³ Rapport final Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile. Groupe de travail Restructuration GTRA sur mandat du DFJP, de la CCDJP et de la CDAS. Etat : 18 février 2014.

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>

de la langue, notamment pour les personnes fortement susceptibles de rester en Suisse. Il est ainsi assuré que les personnes présentant un potentiel pour participer aux mesures de qualification ou suivre un préapprentissage d'intégration (ch. 4.3) disposeront des compétences linguistiques nécessaires. A cet effet, le programme pilote se focalisera sur des personnes ayant de fortes probabilités de rester en Suisse, c'est-à-dire de certaines nationalités ou provenant de certaines régions d'origine (à déterminer par le SEM).

Approche axée sur les structures ordinaires et prévention des doublons: dans la phase de la demande d'asile, l'intégration professionnelle par l'acquisition de qualifications professionnelles ou par l'exercice d'une activité lucrative n'est en principe pas au centre des préoccupations. Il existe néanmoins déjà, dans certains cantons, des offres en vue d'un emploi (structure de jour) et d'encouragement linguistique destinées aux requérants d'asile. La Confédération soutient indirectement des solutions utilisant les contributions de l'aide sociale (forfait global). Ces offres se limitent toutefois, en règle générale, à quelques heures par semaine ; elles doivent donner des repères (linguistiques) au quotidien et proposer un travail simple. Ces offres ponctuelles d'encouragement linguistique pour requérants d'asile sont souvent mal coordonnées avec les offres similaires pour réfugiés et personnes admises à titre provisoire et pour les migrants.

Le présent programme pilote ne se réfère pas à la formation professionnelle et à l'emploi des requérants, mais uniquement à leur encouragement linguistique. Dans le cadre du programme pilote, il ne s'agit pas d'étendre les offres ponctuelles d'encouragement linguistique aux requérants d'asile, mais d'utiliser les structures et les écoles de langues existantes de l'encouragement de l'intégration dans le cadre des PIC. Leur offre doit être étendue et complétée pour le projet pilote. Il s'agit, concrètement, de créer des classes en vue de favoriser un encouragement linguistique précoce. Par conséquent, les contributions du programme pilote devront servir avant tout à financer cette offre supplémentaire. Les offres correspondront ainsi aux exigences qualitatives du programme pilote (mot-clé : « fide ») et leur coordination sera assurée.

Objectif : les porteurs de projet présentent, dans le cadre d'une analyse, les besoins en matière d'encouragement d'apprentissage de la langue et de connaissance des conditions de vie en Suisse pour les requérants ayant des perspectives de rester en Suisse à long terme. Ils expliquent concrètement comment établir un encouragement linguistique efficace (objectifs et groupes cibles, organisation de la mise en œuvre, déroulement, financement). Ils préciseront notamment comment les mesures s'intègrent dans la collaboration interinstitutionnelle (ch. 4.2).

Les mesures à planifier doivent être coordonnées avec les programmes d'encouragement linguistique et d'occupation et délimitées par rapport à ces derniers. Elles doivent remplir des critères de qualité définis à établir en consultation avec les cantons⁵⁴.

⁵⁴ www.fide-info.ch

4.5. Mise en application

Les critères doivent en principe être remplis de manière cumulative.

Dans une première phase (2018-2021), la répartition des fonds s'inscrira juridiquement dans un programme d'importance nationale. Il s'agit ici d'une nouvelle mesure (pilote) supplémentaire pour laquelle la participation est limitée à des partenaires de projet motivés (organisations sectorielles du monde du travail, services cantonaux, organismes et écoles). Ses bases légales sont l'art. 55, al. 3, LEtr et l'art. 17e OIE (programmes d'importance nationale).

Même si les moyens ne seront pas attribués dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux 2018 à 2021, la mise en application du programme pilote doit en principe se dérouler en parallèle et de manière analogue aux PIC. Elle prendra la forme de décisions ou de conventions quadriennales supplémentaires fondées sur les PIC et qui les compléteront. Il est ainsi tout à fait possible que les cantons concluent uniquement une convention-programme dans le cadre des PIC et renoncent à participer au programme pilote d'importance nationale faute de pouvoir ou de vouloir satisfaire aux critères. Le programme sera cofinancé par la Confédération au moyen de conventions quadriennales, sur la base des plans approuvés comportant les critères à remplir (ch. 4).

Il est attendu des cantons et de leurs partenaires de projet qu'ils cofinancent une partie du programme pilote de leurs propres deniers, puisqu'ils profiteront des avantages qu'il induit. La contribution fédérale (forfait) est calculée de manière à ne pas dépasser la moitié des coûts. Le soutien de la Confédération s'effectue au moyen de forfaits, à savoir :

- forfait par place et par année destiné au développement des compétences professionnelles (préapprentissage d'intégration) ;
- forfait par place et par année destiné à l'encouragement linguistique précoce.

Le Conseil fédéral s'appuiera sur les premiers enseignements tirés de la mise en application pour décider, en 2019, si le programme se poursuivra et, le cas échéant, de quelle manière.

5. Dépenses et estimation d'efficacité

Les calculs de ce chapitre sont fondés sur des estimations et des chiffres tirés d'expériences préalables. L'objectif de ces estimations est de présenter les effets attendus des montants investis sur les finances fédérales.

5.1. Contribution fédérale au programme pilote

Le programme pilote sera en principe prévu pour 1000 places par an⁵⁵. Toutefois, ce nombre ne pourra vraisemblablement pas être atteint dès le départ ; c'est pourquoi les estimations prévoient 800 places pour chacune des deux premières années (2018 et 2019).

	2018	2019	2020	2021	Total
<i>Nombre de places</i>	800	800	1000	1000	3600
<i>Participation fédérale</i>	50%	50%	50%	50%	
<i>Participation cantonale</i>	50%	50%	50%	50%	
Montant de la contribution fédérale	12 000 000	12 000 000	15 000 000	15 000 000	54 000 000
<i>Langue</i>	1 600 000	1 600 000	2 000 000	2 000 000	7 200 000
<i>Qualifications (préapprentissage d'intégration)</i>	10 400 000	10 400 000	13 000 000	13 000 000	46 800 000
Contribution fédérale par place/personne	15 000	15 000	15 000	15 000	
Contribution fédérale par place pour la langue	2000	2000	2000	2000	
Contribution fédérale par place pour le préapprentissage d'intégration	13 000	13 000	13 000	13 000	
<i>Coût du préapprentissage d'intégration</i>					26 000
<i>Coût de l'encouragement linguistique</i>					4000

La contribution fédérale ne doit en principe pas dépasser la moitié des coûts du programme pilote. Afin de laisser aux cantons la plus grande marge de manœuvre possible dans la mise en œuvre du programme avec leurs partenaires de projet, la contribution fédérale est forfaitaire.

Coûts de développement des qualifications professionnelles et contribution fédérale au préapprentissage d'intégration : les projets pilotes existants destinés aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire, de même que les offres de formation préparatoire à la vie professionnelle proposées par les structures de formation professionnelle (ch. 3.5), d'une durée d'un an, coûtent entre 20 000 et 30 000 francs. Cette fourchette s'explique

⁵⁵ Nous pouvons escompter que, chaque année, au moins 3000 à 4000 personnes auront le potentiel pour s'intégrer rapidement et durablement sur le marché du travail grâce à un encouragement adéquat. Cette estimation se base sur la grille quantitative utilisée dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile (24 000 demandes d'asile par an, 7320 octrois de l'asile et admissions provisoires par an ; voir le rapport sur la restructuration) et prend en compte les réalités constatées en matière de potentiel professionnel (qualifications, compétences, voir ch. 3.1.) des nouveaux réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Compte tenu de la situation actuelle, dans laquelle les demandes d'asile sont nombreuses et où le taux de protection est élevé, les chiffres utilisés dans les calculs qui suivent (demandes d'asile, octrois de l'asile et admissions provisoires) sont en deçà des chiffres actuels. Le potentiel réel devrait donc, pour l'heure, être réévalué à la hausse.

principalement par les différences qui existent en matière d'équipement des infrastructures et de matériel utilisé pour les offres proposées par les différentes branches professionnelles⁵⁶. Sachant que les coûts moyens s'élèvent à 26 000 francs et que la Confédération soutient le programme pilote à raison de 50 % des coûts, sa contribution au préapprentissage d'intégration est de 13 000 francs par année et par place.

Coûts de l'encouragement linguistique et contribution fédérale à l'encouragement linguistique précoce : pour que les requérants d'asile ayant des perspectives de rester en Suisse acquièrent des compétences linguistiques appropriées (250 à 300 heures pour les niveaux A2 à l'oral et A1 à l'écrit du CECR), il faut compter 4000 francs de coûts par personne. Etant donné que la Confédération soutient le programme pilote en prenant en charge 50 % des coûts, sa contribution à l'encouragement linguistique précoce est de 2000 francs par place et par année.

Au total, la contribution forfaitaire de la Confédération dévolue à l'encouragement linguistique précoce et au développement des compétences professionnelles (préapprentissage d'intégration) est de 15 000 francs par personne.

5.2. Estimation d'efficacité

Il est ici question d'évaluer l'effet qu'aura la contribution forfaitaire octroyée par la Confédération en faveur de l'encouragement linguistique précoce et du développement des compétences professionnelles (préapprentissage d'intégration) sur le taux d'activité et la dépendance à l'aide sociale.

Cet effet n'est évalué que sous l'angle des finances fédérales : seules les économies qui seront probablement réalisées sur les montants versés par la Confédération au titre de l'aide sociale sont prises en compte ; les autres effets, telles que la possibilité d'éviter des dépenses supplémentaires (par ex., dans les domaines de l'école, de la santé ou de la sécurité), les pertes de recettes fiscales ou encore d'autres incidences non chiffrables sur la limitation de l'immigration, sur le bien-être des personnes concernées ou sur la coexistence paisible de manière générale⁵⁷ ne sont pas pris en considération.

L'intégration prend du temps et les mesures d'encouragement ne permettent de réaliser des économies qu'après une certaine durée. De ce fait, l'effet potentiel du programme en matière d'économies dans les dépenses d'aide sociale est calculé sur une durée déterminée, à savoir une période de six ans.

Les principaux effets attendus du programme pilote sont les suivants :

- Grâce à l'encouragement linguistique précoce, les personnes acquièrent les compétences linguistiques qui leur permettront, après une décision positive (octroi de l'asile), de s'insérer dans un délai relativement court sur le marché du travail ou de suivre un préapprentissage d'intégration.

⁵⁶ Selon les indications de différents prestataires (par ex., projets pilotes en cours, offres en matière d'intégration professionnelle pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, offres transitoires et cours de préparation à la vie professionnelle proposés par des structures de formation professionnelle, offres de formation de rattrapage proposées par l'assurance-chômage, offres de l'assurance invalidité).

⁵⁷ D'après une étude réalisée par B,S,S. sur mandat du SEM, l'Etat réalise une économie globale de 35 000 francs lorsqu'une personne s'affranchit complètement de l'aide sociale. Coûts et avantages de l'intégration sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, B,S,S., 14 juin 2013.
<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-kosten-nutzen-arbeitsintegr-d.pdf> (en allemand uniquement)

- Grâce au préapprentissage d'intégration, la participation au marché du travail est favorisée par la pratique et les compétences ainsi acquises, comme le montre l'augmentation du taux de placement et du taux d'activité des intéressés. Ci-après, seuls ces effets produits sur le taux d'activité sont pris en compte.

Différentes études ont permis de déterminer les taux de placement induits par les mesures qui existent en matière de préparation professionnelle et de développement de compétences. La fourchette est relativement large. Selon la mesure appliquée, 50 % à 85 % des participants parviennent à accéder au marché primaire du travail ou à une formation professionnelle ordinaire (AFP, CFC)⁵⁸. Les projets pilotes connus destinés aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire atteignent régulièrement des taux de placement situés dans la tranche supérieure de cette fourchette, à savoir 80 % environ (ch. 3.5.)⁵⁹.

Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire trouvent d'ores et déjà un travail rémunéré durant les six premières années et peuvent ainsi s'affranchir progressivement de l'aide sociale. Cette intégration professionnelle réussie (mais insatisfaisante) doit être prise en compte dans l'évaluation d'efficacité. Pour ce faire, le taux de placement n'est pris en considération dans les calculs suivants que dans une certaine proportion. Pour calculer l'effet produit, nous partons de l'hypothèse que l'aide sociale versée aux participants au programme par la Confédération baisse de 40 % dès l'année qui suit cette participation.

La Confédération verse aux cantons des forfaits globaux pour compenser les dépenses qu'ils consacrent à l'aide sociale. Ces forfaits globaux s'élèvent à environ 18 000 francs par personne et par année (soit 1500 francs par personne et par mois). Lorsque les solutions trouvées sont peu onéreuses, les forfaits globaux pour réfugiés et personnes admises à titre provisoire couvrent les coûts de l'aide sociale ainsi qu'une partie des frais administratifs et d'encadrement.

Sur la base des hypothèses précitées, les effets attendus pour les finances fédérales sur une durée de six ans seront les suivants :

⁵⁸ L'étude « Etat des lieux transition I », p. 8, fait état de taux de placement compris entre 50 et 80 %. Dans le cas des jeunes et des jeunes adultes, généralement en grande difficulté et dont les performances scolaires sont médiocres et les connaissances de la langue locale souvent limitées, le taux en SEMO est de près de 50 %. Dans le programme « Riesco » et les programmes similaires, les taux de réussite sont de l'ordre de 80 %. 70 à 80 % des participants au projet « Perspektive Bau », qui est davantage axé sur une formation de base, sont aptes et motivés à accomplir un apprentissage en trois ans.

<http://www.nzz.ch/wirtschaft/die-uebersehenen-arbeitskraefte-1.18505305>

N.B. : les différences de taux sont étroitement liées au tri et à la sélection des participants. Cet effet est pris en compte dans nos calculs (réduction du taux de placement).

⁵⁹ Des taux de placement élevés (indicateur d'efficacité) sont surtout le reflet de l'évaluation et de l'attribution des personnes présentant des potentiels correspondants ainsi que d'une gestion de cas ciblée. Les résultats varient selon le potentiel (fort ou faible) des personnes participant à la mesure. En théorie, le taux d'efficacité de la mesure est le plus élevé lorsque les personnes qui y prennent part présentent un certain potentiel mais ont manifesté des difficultés à entrer sur le marché du travail sans recourir à la mesure. L'évaluation de la situation et du potentiel lors du tri revêt par conséquent une grande importance. Lors de la mise en œuvre du programme pilote, il faut donc veiller à ce que le tri et l'attribution des mesures restent réservés aux personnes présentant un certain potentiel mais pour lesquelles, sans la mesure, l'accès au marché du travail demeurerait fermé (ch. 4.2).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Places	800	800	1000	1000	1000	1000	
Contribution fédérale	12 000 000	12 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	15 000 000	84 000 000
Economies⁶⁰	0	5 760 000	11 520 000	18 720 000	25 920 000	25 920 000	87 840 000
Charge nette	12 000 000	6 240 000	3 480 000	-3 720 000	-10 920 000	-10 920 000	-3 840 000
Forfait global par personne							18 000
Augmentation du taux d'activité							+40 %

Le constat global qui découle de cette estimation est le suivant : si les mesures sont mises en œuvre de manière optimale et sur la base des contributions fédérales au programme pilote, des économies sur les dépenses fédérales en matière d'aide sociale seront réalisables au bout de six ans. Au bout du compte, elles se chiffrent à 3,8 millions de francs. Si l'on prend en compte, dans le calcul global, non seulement les montants consacrés à l'aide sociale par la Confédération, mais aussi tous les coûts induits supportés par la Confédération, les cantons et les communes, et que l'on se fonde sur les investissements réalisés en commun dans le cadre du programme pilote, les économies réalisées au bout de six ans devraient être plus importantes encore.

⁶⁰ Augmentation de 40 % du taux d'activité grâce aux mesures du programme pilote. Par exemple, avec 800 participants, 320 personnes de plus (soit 40 % de 800) seraient en activité l'année qui suit la participation. Pour les montants consacrés à l'aide sociale par la Confédération, à raison de 18 000 francs par année (forfait global par personne), les économies réalisées se chiffrent à 5 760 000 francs (soit 320 fois 18 000 francs).

6. Marche à suivre du calendrier de mise en œuvre

Décembre 2015 : décision du Conseil fédéral conformément à la marche à suivre ébauchée.

D'ici la fin du printemps 2016 : le SEM définit les grandes lignes et les conditions générales concernant les objectifs, les critères et l'étendue du programme pilote et les publie. Cette publication présente également la procédure, contient les conditions générales relatives aux grandeurs à intégrer dans la planification (par ex., modalités de financement) et émet des recommandations quant aux périmètres (par ex., solutions cantonales ou régionales, notamment pour les branches organisées à l'échelon régional). Pour définir les grandes lignes et les conditions générales, le SEM consulte le SEFRI et le SECO, ainsi que les représentants des porteurs de projet potentiels (autorités cantonales, organisations du monde du travail et organismes de formation).

Les porteurs de projet intéressés sont invités à manifester par écrit leur intérêt à participer et à soumettre une ébauche de procédure d'ici à la fin de l'été 2016.

Le SEM peut soutenir, en collaboration avec le SEFRI et le SECO, le développement des mesures par les porteurs de projet grâce à un accompagnement technique et à des contributions dans le cadre des crédits existants.

Le calendrier des autres travaux correspond à celui de la mise en œuvre de la deuxième phase des PIC (PIC II, 2018-2021).

A partir du printemps 2016 : développement d'instruments au niveau fédéral (suivi, etc.).

Décembre 2016 : approbation du crédit d'engagement demandé dans le cadre du budget 2017.

Fin 2016 : en parallèle aux bases des PIC II, circulaire relative aux conditions formelles de dépôt de projets pour participer au programme pilote ainsi que, si nécessaire, aspects techniques (questions de délimitation)

2017 : PIC II : Dépôt de programme, contrôle du programme et négociations ultérieures, convention-programme

Le dépôt du programme pilote a en principe lieu en parallèle : dépôt du projet, contrôle du projet et retouches, prononcé, décision ou convention.

A partir de 2018 : mise en œuvre des PIC II ainsi que du projet pilote d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus.

2019 : décision du Conseil fédéral concernant la clôture ou la poursuite du programme pilote, ou sa transformation en programme ordinaire.

7. Annexes

7.1. Références et liens

Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – analyse et recommandations d'action. Rapport du groupe de travail AOST/ASM du 28 novembre 2014, y compris appréciation par les comités AOST et ASM du 4 février 2015.

En version abrégée : [rapport AOST/ASM](#)

<http://www.vsaa.ch/actualites/news-agenda/news/insertion-des-personnes-admises-a-titre-provisoire-et-des-refugies-reconnus>

Rapport du groupe de travail Employabilité : Projet « Collaboration entre l'AC et l'aide sociale ». 2013.

En version abrégée : [Projet Collaboration AC/Aide sociale](#)

<http://www.iiz.ch/fr-ch/dynasite.cfm?dsmid=106218>

Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Département fédéral de justice et police (DFJP). Mars 2011.

En version abrégée : [Rapport Mesures d'accélération](#)

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/ersatz-nee/ber-beschleunig-asyl-f.pdf>

Diplôme professionnel et changement de profession pour les adultes – Offres existantes et recommandations pour les développements futurs. Secrétariat d'état à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI. Berne, juin 2014

En version abrégée : [Rapport Diplôme professionnel](#)

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/02794/index.html?lang=fr>

Solutions transitoires au moment de la transition I – Etat des lieux. Rapport pour le compte du SEFRI dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) par Landert Brägger Partner, Zurich, 2015.

En version abrégée : [Etude Etat des lieux transition I](#)

www.sbf.admin.ch/transition-f

Message relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) du 8 mars 2013 (FF 2013 2131-2178)

<http://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2013/2131.pdf>

Brochure « Informations succinctes : les réfugiés reconnus — permis B, les réfugiés admis à titre provisoire — permis F, les personnes admises à titre provisoire — permis F. ». Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. 2015.

<https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/publikationen.html>

Le pilotage du service public de l'emploi sera développé et optimisé. Simon Röthlisberger, Samuel Kost : La Vie économique : 11.12.2014.

<http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/01353/02326/05555/index.html?lang=fr>

Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) ainsi que de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) de mars 2012.

https://www.bfm.admin.ch/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_asylv2-vinta-vvwa/ber-f.pdf

Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail. BSS Volkswirtschaftliche Beratung Basel et KEK-CDC Consultants sur mandat du SEM. Avril 2014. (uniquement en allemand, résumé disponible en français).

En version abrégée : [Etude Participation à la vie économique](#)

https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/publiservice/berichte/integration.html#Rapports_%20sur_%20admis_%20provisoirees_%20et_%20r%C3%A9fugi%C3%A9s

Evaluation de l'intégration et des offres d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire et réfugiées. Büro BASS sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Office des affaires sociales. Berne, février 2014.

En version abrégée : [Evaluation Berne](#)

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/publikationen/berufliche_und_sozialeintegration.html

Accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études, en vigueur depuis le 1^{er} mars 2013

http://edudoc.ch/record/106357/files/Konkordat_Stip_f.pdf

Coûts et avantages de l'intégration dans le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. BSS Basel. 14 juin 2013 (en allemand uniquement).

En version abrégée : [Etude Coûts et avantages](#)

<http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-kosten-nutzen-arbeitsintegr-d.pdf>

Baromètre des places d'apprentissage. Rapport détaillé des résultats de l'enquête auprès des jeunes et des entreprises. Link Institut sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI. Avril 2015.

<http://www.sbf.admin.ch/berufsbildung/01587/01607/index.html?lang=fr>

Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (analyse de données de l'assurance-chômage). Etude de BSS Bâle sur mandat du SEM (en allemand uniquement). 2014.

En version abrégée : [Etude Intégration professionnelle](#)

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/integration/berichte/va-flue/studie-reintegr-va-flue-d.pdf>

Rapport final Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile. Groupe de travail Restructuration GTRA sur mandat du DFJP, de la CCDJP et de la CDAS. Etat : 18 février 2014

En version abrégée : [Rapport restructuration](#)

<https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>

7.2. Abkürzung Verzeichnis / Liste des abréviations

AGNA	Arbeitsgruppe Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs	AGNA	Groupe de travail pour la restructuration du domaine de l'asile
ALV	Arbeitslosenversicherung	AC	Assurance-chômage
AMM	arbeitsmarktliche Massnahmen	MMT	Mesures du marché du travail
AOZ	Asyl-Organisation Zürich	AOZ	Asyl-Organisation Zürich
AuG	Ausländergesetz	LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
AVG	Arbeitsvermittlungsgesetz	LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz	LACI	Loi sur l'assurance-chômage
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS	BASS	Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale
BFM	Bundesamt für Migration	ODM	Office fédéral des migrations
BR	Bundesrat	CF	Conseil fédéral
B,S,S.	Schweizer Beratungsbüro für Fragen zu Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft	B,S,S.	Bureau suisse de conseil pour les questions sur l'économie, l'environnement et la société
BV	Bundesverfassung	Cst.	Constitution fédérale
EBA	Eidgenössisches Berufsattest	AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung	AFF	Administration fédérale des finances
EFZ	Eidgenössisches Fähigkeitszeugnis	CFC	Certificat fédéral de capacité
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	DFJP	Département fédéral de justice et police
IIZ	Interinstitutionelle Zusammenarbeit	CII	Collaboration interinstitutionnelle
KEK	Consultants sind spezialisiert auf die Beratung von öffentlichen Verwaltungen und Nonprofitorganisationen	CDC	Consultants spécialisés dans le conseil d'administrations publiques et d'organisations non- gouvernementales.
KIP	Kantonale Integrationsprogramme	PIC	Programmes cantonaux d'intégration
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und - direktoren	CCDJP	Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police

LAM	Logistikstellen Arbeitsmarktliche Massnahmen	LMMT	Logistique des mesures relatives au marché du travail
OdA	Organisation(en) der Arbeitswelt	OrTra	Organisation(s) du monde du travail
PPnB	Programme und Projekte von nationaler Bedeutung	PPiN	Programmes et projets d'importance nationale
RAV	Regionale Arbeitsvermittlungszentren	ORP	Offices régionaux de placement
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation	SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft	SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Staatssekretariat für Migration	SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SH	Sozialhilfe	AS	Aide sociale
SKOS	Schweizerische Konferenz für öffentliche Sozialhilfe	CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren	CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz	CRS	Croix-Rouge suisse
SuG	Subventionsgesetz	LSu	Loi sur les subventions
SVEB	Schweizerischer Verband für Weiterbildung	FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
vA/Flü	vorläufige Aufgenommene und Flüchtlinge	AP/Réf.	Personnes admises à titre provisoire et réfugiés
VIntA	Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern	OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
VKM	Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden	ASM	Association des services cantonaux de migration
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden	AOST	Association des offices suisses du travail
WBF	Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung	DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
WeBiG	Bundesgesetz über die Weiterbildung	LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
ZUG	Zuständigkeitsgesetz	LAS	Loi fédérale en matière d'assistance