



Document de stratégie

« Politique d'intégration en matière d'asile et de réfugiés du point de vue des villes »

Adopté par l'Assemblée générale de l'Initiative des villes pour la politique sociale, Zurich, 19 mai 2017
Verabschiedet von der Mitgliederversammlung der Städteinitiative Sozialpolitik, Zürich, 19. Mai 2017

L'essentiel en bref

Les villes soutiennent la restructuration du domaine de l'asile avec les procédures accélérées. Dans la foulée de cette réforme, il convient également de chercher à améliorer la politique d'intégration. Tous les niveaux étatiques et tous les acteurs importants du marché du travail, de la formation et de l'aide sociale sont sollicités à ce titre.

L'intégration requiert des processus bien coordonnés entre eux et un financement adéquat des mesures concernées. La Confédération doit augmenter sa contribution financière aux mesures d'intégration réalisées aux niveaux cantonal et communal.

Il convient d'encourager l'intégration des requérants d'asile dès leur arrivée en Suisse. Tous doivent être rapidement initiés à la langue locale et au fonctionnement quotidien de la société. Une fois confirmé leur droit de rester, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés doivent aussi pouvoir d'emblée bénéficier d'un programme d'intégration sur le marché du travail. Il n'est pas question de les laisser sur le carreau faute d'offres spécifiques ou de financement bien défini.

Il est notoire que le statut de séjour de l'« admission provisoire » empêche l'intégration dans le monde professionnel. Les villes soutiennent la proposition du Conseil fédéral d'introduire un nouveau statut de protection qui offre de meilleures perspectives d'intégration.

Les villes identifient par ailleurs un besoin d'agir dans beaucoup d'autres domaines :

- Hébergement adéquat et soutien à l'intégration par le logement
- Standards dans la prise en charge
- Promotion de l'interprétariat communautaire et des cours de langue
- Offres socio-thérapeutiques et médicales pour les enfants, les jeunes et les adultes souffrant de traumatismes
- Evaluations du potentiel standardisées, gestion par cas et suppression des entraves administratives à l'intégration professionnelle et à la reconnaissance des diplômes étrangers
- Renforcement de l'engagement dans l'éducation de la petite enfance
- Importance renforcée de l'intégration sociale et promotion du bénévolat



Contexte

Les villes et les communes, en coopération avec la Confédération et les cantons, assurent l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Les prestations de la Confédération et des cantons ont une importance centrale dans la mesure où la capacité des villes et des communes à assumer leurs tâches dépend grandement de l'engagement des niveaux étatiques supérieurs.

L'intégration sociétale et économique des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire constitue un enjeu à long terme pour les villes et les communes. L'objectif consiste d'une part à offrir aux personnes qualifiées pour le marché de l'emploi des perspectives professionnelles et la possibilité de devenir financièrement indépendant, d'autre part à garantir aux personnes vulnérables une protection et une stabilisation de leur état de santé. La Suisse va introduire en 2019 une procédure d'asile accélérée, laquelle devrait offrir une meilleure base pour l'intégration dans la mesure où les personnes vulnérables obtiennent plus rapidement le droit de rester. Il convient, dans la foulée de cette réforme, d'apporter des améliorations à la politique d'intégration.

Hébergement des requérants d'asile et des réfugiés

La nouvelle procédure d'asile accélérée prévoit que les requérants d'asile sont tout d'abord, durant la procédure, hébergés dans des centres d'accueil de la Confédération et parfois dans des centres de transit cantonaux. Une fois qu'ils ont obtenu le droit de rester, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire sont confiés aux villes et aux communes, à qui il incombe d'assurer l'hébergement et par conséquent également l'intégration sociale et professionnelle de ces personnes. A cet égard, l'hébergement dans des logements collectifs voire temporairement dans des installations de la protection civile ne saurait être satisfaisant. Les conditions d'habitat doivent permettre la réalisation d'offres de formation (locaux pour apprendre, pour se retirer) et finalement l'exercice d'un travail régulier. Défi de taille aujourd'hui déjà, l'obtention de lieux d'habitation s'avère encore plus important dans la mesure où l'habitat peut favoriser le processus d'intégration. Les villes et les communes mobilisent des ressources financières et humaines considérables pour trouver des objets adéquats sur le marché immobilier ou pour aménager des solutions transitoires. De plus, l'intégration sociale progressive dans l'environnement résidentiel dépend aussi grandement d'une bonne connexion avec les réseaux interculturels et les groupes de bénévoles.

Requêtes/Recommandation : Les lieux d'hébergement souterrains ne peuvent être considérés que comme une solution transitoire à court terme. Les personnes qui y sont logées doivent pouvoir disposer le plus rapidement possible d'un logement ou d'un lieu d'hébergement en surface, qui favorise l'intégration sociale et professionnelle. Les communes mènent un échange sur des modèles de « bonnes pratiques » pour acquérir, louer ou organiser des espaces habitables.

Prise en charge des requérants d'asile et des réfugiés

La notion d'encadrement comprend les fonctions et activités suivantes : personnel d'exploitation des lieux d'hébergement, personnel de sécurité des lieux d'hébergement, travailleurs sociaux dans la gestion des cas, professeurs des cours de langue, personnel de formation dans les cours d'intégration, activités de loisirs avec des bénévoles, lieux de rencontre (gérés par les églises et les organisations à but non lucratif).



Sous le régime de la nouvelle procédure d'asile, la majorité des requérants d'asile sont pris en charge dans les centres d'accueil de la Confédération et les personnes qui se trouvent dans une procédure élargie dans des centres de transit cantonaux. En termes d'intégration, ces premières semaines et premiers mois revêtent une importance majeure. Il faut donc créer les bases qui permettent d'utiliser ce temps le mieux possible. Les requérants d'asile doivent recevoir rapidement des informations sur l'environnement et les conditions locales afin de pouvoir s'orienter et se débrouiller sur place. Dès lors qu'ils ont de bonnes chances d'obtenir le droit de rester, ils devraient donc déjà à ce stade commencer à apprendre une langue nationale. De nombreuses villes assurent également la première information, une tâche qui fait partie des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Ces entretiens jouent un rôle central dans l'explication des structures, de l'économie, du système de formation et des processus administratifs.

La mise sur pied d'offres basées sur le bénévolat donne notamment d'excellents résultats. L'engagement bénévole de la société civile représente une ressource essentielle. En particulier dans les villes, les bénévoles fournissent des prestations importantes notamment pour l'intégration sociale des réfugiés. Les villes militent pour des concepts viables qui visent à renforcer l'engagement de la société civile et pour une coordination, un accompagnement et un soutien (y compris financier) adéquats du bénévolat.

Il convient également de veiller à des opportunités d'occupation. Outre la promotion des compétences et l'apprentissage de la langue, les programmes d'intégration, d'occupation et de formation sont d'une grande importance également pour structurer les journées. Un quotidien structuré contribue à la stabilité psychosociale. Actuellement, l'encadrement des requérants d'asile et des réfugiés dans des lieux d'hébergement collectifs ou individuels est conçu et organisé de manière différente selon les cantons et les communes. La qualité de la prise en charge joue généralement un rôle clé, que ce soit pour les trois niveaux étatiques, pour les organisations et les sociétés chargées de la prise en charge comme aussi pour les projets de bénévolat.

L'encadrement des requérants d'asile et des réfugiés sollicite intensément les services d'interprétariat communautaire. Ceci requiert des ressources financières et humaines conséquentes.

Requêtes/Recommandation : La qualité de l'encadrement doit être renforcée d'une manière générale et plus particulièrement au cours des premiers mois de séjour. Il s'agit par exemple de commercer dès que possible avec des cours de langue (cf. formation de base). Des standards de qualité pour l'encadrement doivent être définis.

L'engagement bénévole de la société civile doit être encouragé en complément aux structures professionnelles indispensables. Il convient de soutenir les bénévoles en conséquence.

Le recours à des interprètes communautaires requiert des moyens financiers conséquents.

Santé

Les aspects liés à la santé sont très importants, notamment dans le cas des réfugiés qui ont vécu des situations de guerre et souffrent de traumatismes. L'encadrement et l'assistance de ces personnes sollicitent aussi les services sociaux des villes. Les soins prodigués à des patients issus de la migration exigent une interaction précise entre plusieurs institutions différentes. Il se pose en outre la question de savoir si les offres actuelles de soutien et de traitement répondent aux besoins de personnes



mutilées par la guerre ou traumatisées. Actuellement, des expériences dans ce domaine sont recueillies avec l'admission de réfugiés dans le cadre de programmes de réinstallation. La politique d'intégration dans son ensemble doit pouvoir profiter de ces acquis. Il convient également de rappeler la nécessité de compléter parfois les formations scolaires par des mesures de gestion des traumatismes, d'une part auprès des mineurs non accompagnés et d'autre part auprès des familles. On sait que, s'ils ne sont pas traités, les traumatismes peuvent se transmettre sur plusieurs générations.

Requête/Recommandation : En collaboration avec les cantons, les villes et les communes sont impliquées dans l'encadrement des personnes souffrant de traumatismes. Il s'agit à ce titre surtout de créer ou d'étoffer au niveau cantonal des offres adéquates qui vont de la prise en charge socio-thérapeutique à la thérapie des traumatismes.

Evaluation du potentiel, gestion de cas et formation de base (langue notamment)

Afin d'assurer un maximum d'efficacité dans l'organisation et la communication des mesures de promotion et de soutien professionnelles, les responsables communaux ont besoin d'informations précises sur les formations et sur le potentiel des réfugiés. L'utilité d'un « état des lieux » détaillé est aussi soulignée du côté des autorités cantonales du marché du travail.¹ Il s'agit en outre de vérifier si les offres en matière d'information et de bilan personnel sont bien adaptées aux offres de formation continue (cf. ci-après). Pour les responsables communaux, ce point est important car ils proposent en règle générale des formations initiales de premier stade (promotion de la langue, etc.). Parallèlement aux cantons, le niveau communal a aussi mis en place et soutenu des cours de langue. Certaines villes ont même des projets spécifiques en matière d'intégration sur le marché du travail et font des expériences dans la gestion de cas (case management) et dans l'orientation professionnelle des réfugiés. Il est donc clair que plusieurs niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes) et différents acteurs administratifs participent à l'organisation de la formation de base. Une application ciblée des offres disponibles implique de savoir quand il convient de solliciter quelle offre.²

Requête/Recommandation : L'interaction entre les différents acteurs doit être améliorée. Il faut commencer dès que possible avec l'alphabétisation et les cours de langue. Les requérants d'asile doivent déjà pouvoir suivre des cours de langue durant la procédure. Les cantons ont aussi une part de responsabilité dans le développement des compétences de base (p. ex. alphabétisation). En outre, il convient de simplifier les procédures de reconnaissance des diplômes étrangers et de créer des offres transitoires supplémentaires pour combler les lacunes de compétence qui empêchent la reconnaissance de diplômes étrangers.

Développement de la petite enfance

Le développement précoce peut jouer un rôle essentiel en matière d'intégration, notamment lorsqu'il s'agit d'augmenter les chances à l'école des enfants issus de familles immigrées. L'engagement des pouvoirs publics en Suisse dans ce domaine est toutefois encore réservé en comparaison avec

¹ Rapport ASM/AOST du 28 novembre 2014 «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen », p. 12 (en allemand)

² Appréciation dans le rapport ASM/AOST «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen», p. 2 (en allemand)



d'autres pays européens.³ La contribution des employeurs est aussi modeste, de sorte que la majeure partie des coûts doit être assurée par les parents. En termes de politique sociale et d'intégration, ceci est une lacune.

Les offres de développement précoce et d'accueil extrafamilial des enfants sont dans de nombreux endroits supportées principalement par les villes et les communes. En comparaison internationale, la participation aux coûts de la part de la Confédération, des assurances sociales et des cantons en Suisse est aussi inférieure à la moyenne⁴. Ceci s'explique par le régime des compétences. Le début de la scolarité obligatoire marque toujours et encore une césure. Par ailleurs, même si les offres d'accueil de la petite enfance ont connu un net développement ces dernières années - notamment grâce à des projets pilotes impliquant un soutien externe -, leur transposition dans les structures ordinaires n'est pas assurée partout, ce qui est problématique.

Requête/Recommandation : Les cantons et si possible la Confédération s'engagent davantage dans l'accueil extrafamilial de la petite enfance, aux niveaux aussi bien conceptuel que financier.

Programmes de promotion, éducation (formation), formation continue

La post-qualification des adultes et jeunes adultes a suscité un intérêt croissant, notamment de la part des autorités. Ainsi, par exemple, la Confédération a lancé le programme pilote des préapprentissage d'intégration (apprentissage destinés aux réfugiés), soit des stages et des formations qui visent à préparer les réfugiés à un futur apprentissage. En outre, la Confédération procède actuellement à des clarifications générales pour étendre l'offre en formations de rattrapage, ce qui pourrait aussi faciliter aux réfugiés l'entrée sur le marché du travail.⁵

Le niveau communal fournit déjà une large palette de prestations diverses dans le domaine de la formation, ce qui doit être reconnu. L'intégration scolaire et sociale des enfants constitue un fondement essentiel à une intégration réussie.

Requête/Recommandations : Il est nécessaire de préciser globalement la répartition tripartite des tâches dans le domaine de la formation (continue). Confédération et cantons doivent étendre le spectre de la formation de rattrapage pour les adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement. Il faut une offre diversifiée qui tienne compte des situations individuelles en présence. Il convient en particulier de veiller à ce que les intéressés soient capables d'accéder aux mesures antérieures (cours). Les prestations conséquentes fournies par les communes au niveau de la formation scolaire des enfants de réfugiés doivent être reconnues.

Régulation du marché du travail, obstacles administratifs

La complexité des procédures d'autorisation pour engager des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire constitue une entrave à l'intégration maintes fois évoquée. L'Association des services cantonaux de migration (ASM) et l'Association des offices suisses du travail (AOST) ont publié un

³ Documentation sur la politique de migration de la CFM: Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action, p. 40.

⁴ Rapport: Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale

⁵ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-64440.html>



rapport qui résume les actions requises urgemment.⁶ L'abolition des entraves administratives et notamment aussi l'annulation des taxes spéciales sont depuis lors au menu des débats politiques. A long terme, les procédures d'autorisation des offices du travail pourraient se voir remplacer par des procédures d'annonce simplifiées. En outre, le dialogue sur l'intégration « Au travail » de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), mené au cours des quatre dernières années, a montré combien il est important de sensibiliser à cette thématique les employeurs et les représentants des travailleurs. On note toutefois également la nécessité de sensibiliser les entreprises dans le contexte régional et local.⁷

Requête/Recommandation : Il est urgent de favoriser des projets politiques qui visent à supprimer les entraves administratives (notamment l'abolition des taxes spéciales et la conversion de l'obligation d'obtenir une autorisation en une obligation d'annoncer).

Accorder une protection au lieu d'admettre provisoirement

Le statut de séjour de l'admission provisoire est problématique et empêche l'intégration. A fin juin 2017, quelque 34'700 personnes (y compris les réfugiés admis à titre provisoire) vivaient sous ce régime en Suisse. Il s'agit essentiellement d'hommes et de femmes qui, en raison de guerres ou de conflits armés dans leur pays d'origine, dépendent d'une protection à long terme, et près de 90% d'entre eux restent durablement en Suisse. La durée de validité très courte du permis F (une année) empêche la réalisation de formations sur plusieurs années, rend difficile l'intégration sociale et contrarie le développement de perspectives à long terme. Ces personnes n'ont guère de chances sur le marché du travail.

Requête/Recommandation : Il convient de renoncer à l'avenir à la notion trompeuse de l'admission provisoire. La proposition du Conseil fédéral d'introduire un statut de protection doit être mise en œuvre.

Financement

Les flux financiers dans la politique d'intégration sont complexes. Les principaux instruments de financement sont, d'une part, les forfaits d'intégration du domaine de l'asile, gérés par la Confédération, et, d'autre part, les contributions distribuées de la même main via les programmes d'intégration cantonaux (PIC). La hauteur des forfaits d'intégration (actuellement env. 6'100 francs par réfugié / personne admise provisoirement) fait actuellement l'objet de discussions, car ces montants sont notoirement insuffisants pour couvrir notamment les coûteuses tâches de prise en charge. Par ailleurs, les cantons et les communes participent aux coûts de l'intégration par le biais de formations de soutien individuelles offertes par l'aide sociale et d'autres organismes d'entraide. Mis à part l'hébergement et l'encadrement, bon nombre de villes et de communes soutiennent également des offres et projets spécifiques en matière de politique d'intégration via le budget communal. Il est important que la Confédération et les cantons reconnaissent et appuient ce type de prestations communales.

⁶ Rapport ASM/AOST du 28 novembre 2014 «Arbeitsmarktintegration von vorläufig Aufgenommenen und anerkannten Flüchtlingen. Analyse und Handlungsempfehlungen» (en allemand)

⁷ http://www.dialog-integration.ch/upload/file/i_20161102-133157-551.pdf



Requête/Recommandations : Les flux financiers en politique d'intégration sont à long terme désenchevêtrés et organisés de manière plus transparente ; il s'agit d'éviter de mettre les finances des communes encore davantage à contribution. Compte tenu des multiples prestations communales déjà en place aujourd'hui dans le domaine de l'intégration, les villes et les communes doivent se voir accorder en la matière un droit de participation plus étendu vis-à-vis de la Confédération et des cantons (entre autres utilisation des forfaits d'intégration).

Intégration sociale/sociétale

L'intégration sociétale est une quête centrale des villes et des communes. L'intégration se fait sur place, elle se base sur des structures locales. Le niveau communal a donc développé divers projets et modèles pour renforcer l'échange et la cohésion au sein de la société, par exemple en investissant dans le travail de quartier et les centres de quartier ou en encourageant les associations. Certaines infrastructures publiques comme les centres sportifs ou les bibliothèques constituent également des lieux de rencontre. Plusieurs villes et services d'intégration ont aussi réalisé des campagnes de sensibilisation dans le domaine de la migration et soutiennent des projets de bénévolat.

Requête/Recommandations : Il s'agit d'asseoir également l'importance de l'intégration sociale par rapport aux autres champs d'action de la politique d'intégration (notamment le marché du travail) dans la mesure où les différents aspects interagissent. Une bonne intégration sociétale facilite l'entrée dans la vie professionnelle, et inversement.