

Evaluation des mesures d'intégration pour les personnes titulaires d'une admission provisoire dans le canton de Vaud

Novembre 2009

**SFM – Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
Université de Neuchâtel**

IDHEAP – Institut de hautes études en administration publique

Denise Efionayi-Mäder, Giuliano Bonoli, Cyrielle Champion, Bülent Kaya

Remerciements

En premier lieu, nous aimerions remercier tous les **migrants titulaires d'une admission provisoire**, qui nous ont accordé leur disponibilité dans le cadre d'un entretien collectif (focus group) ou individuel ou qui ont répondu au questionnaire concernant les PO. Ils ont fait preuve d'une remarquable franchise en témoignant – par écrit ou oralement – de leur parcours et parfois d'expériences très personnelles.

Nos remerciements vont également à tous les **spécialistes et observateurs privilégiés** issus de différents organismes, qui nous ont fourni de précieuses informations, rapporté des expériences ou indiqué des documents importants. Nous sommes reconnaissants à l'équipe de l'EVAM, qui a particulièrement été mise à contribution : MM Rossi, Reymond et Bignens, Mmes Kalume et Trolliet.

Enfin nos remerciements vont aux **membres du COPIL**, qui ont accompagné l'évaluation tout au long de son élaboration et ont parfois été contactés à de nombreuses reprises à l'instar de Mme Rivier. Leur concours était non seulement précieux à plusieurs égards (interviews, contacts, documents, feedbacks), mais indispensable pour comprendre certains aspects du dispositif d'intégration.

- Erich Dürst, chef de la division asile au service de la population (SPOP)
- Pierre Imhof, directeur de l'EVAM
- Magaly Hanselmann, déléguée en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI)
- Pierre-Antoine Reymond, chef de la logistique des mesures relatives au marché du travail (SDE)
- Anne-Sophie Rivier, chargée de recherche (BCI)

Un grand merci finalement à Sabine Wichmann, qui a collaboré au projet avant de changer de travail, et à Cyrielle Huguenot pour sa relecture critique du rapport.

Afin de faciliter la lisibilité de ce rapport, nous avons décidé d'utiliser uniquement et systématiquement la forme masculine lorsque certaines appellations ou fonctions professionnelles se réfèrent aussi bien aux femmes qu'aux hommes. Nous prions les lecteurs et lectrices de garder à l'esprit qu'il s'agit d'une convention d'ordre pratique et que les femmes sont représentées et reconnues au même titre que les hommes sous ces appellations.

Terminologie et abréviations utilisées

AI : Assurance invalidité

AP : Admis(sion) provisoire

BCI : Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme

BO : Bilan d'orientation, EVAM

CAF : Commande d'assistance financière, EVAM

CCI : Centre de compétences d'intégration

CDAS : Conférence des directeurs et directrices cantonaux des affaires sociales

CdC : Conférence des gouvernements cantonaux

CIFEA : Communauté d'Intérêt pour la Formation Élémentaire des Adultes

CO : Cellule d'orientation, EVAM

COFIL : Comité de pilotage de l'évaluation

CSIAS : Conférence suisse des institutions d'action sociale

CSIR : Centre social d'intégration des Réfugiés

CSR : Centre social régional

DEC : Département de l'économie du canton de Vaud

DINT : Département de l'intérieur du canton de Vaud

DSFE : Développement des savoir-faire pour l'emploi, EVAM

EVAM (anciennement FAREAS) : Etablissement vaudois d'accueil des migrants

IDHEAP: Institut de hautes études en administration publique

IPT: Intégration pour tous

ISP: Intégration socioprofessionnelle

GE: Groupe emploi, EVAM

GIM: Groupe interdépartemental sur les migrations

F: Admission à titre provisoire (permis F)

LARA: Loi sur l'aide aux requérants d'asile

LEtr: Loi fédérale sur les étrangers

LACI : Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité

LIEPR : Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme

MEL : Mesures externalisées de langue

MIF : Mesures d'insertions destinées aux AP

MIS : Mesures d'intégration sociale

ODM : Office fédéral des migrations

OIE: Ordonnance sur l'intégration des étrangers

OPTI : Organisme pour le perfectionnement scolaire, la transition et l'insertion professionnelle

ORP : Office régional de placement

OSEO : Oeuvre d'entraide Suisse ouvrière

PET : Programme d'emploi temporaire

PF : Programmes de formation, EVAM

PO : Programmes d'occupation, EVAM

PP : Programmes préprofessionnels, EVAM

PUC : Programmes d'utilité communautaire, EVAM

RA : requérant d'asile

RI : revenu d'insertion

SDE : Service de l'emploi

SFM : Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'université de Neuchâtel

SPAS : Service de prévoyance et assurances sociales

SPOP : Service de la population

TL : Transports lausannois

TUP : Travaux d'utilité publique, EVAM

Table des matières

REMERCIEMENTS.....	2
TERMINOLOGIE ET ABREVIATIONS UTILISEES	3
1 INTRODUCTION.....	5
1.1 CONTEXTE	5
1.2 MANDAT ET OBJECTIFS	6
1.3 PLAN DU RAPPORT.....	7
1.4 DEFIS PARTICULIERS ET PERIODE TRANSITOIRE.....	7
1.5 DISPOSITIF D’EVALUATION ET DEMARCHE	9
2 CARACTERISTIQUES DES AP ET INTEGRATION PRO-FRESSIONNELLE	11
2.1 UNE POPULATION MAL CONNUE DU POINT DE VUE SOCIOPROFESSIONNEL.....	11
2.2 AUTRES DETERMINANTS DU TAUX D’ACTIVITE ET AUTONOMIE FINANCIERE.....	13
3 DISPOSITIF D’INTEGRATION SOCIOPROFESSIONNELLE DESTINE AUX AP	17
3.1 BUREAU CANTONAL POUR L’INTEGRATION DES ETRANGERS ET LA PREVENTION DU RACISME	18
3.2 DISPOSITIF EVAM.....	20
3.3 COLLABORATION ENTRE L’EVAM ET L’ORP	27
3.4 MESURES EXTERNALISEES	27
4 EVALUATION DES PRINCIPALES MESURES MISES EN ŒUVRE.....	28
4.1 LE BILAN D’ORIENTATION.....	28
4.2 GO JOB ET OK JOB (DSFE)	31
4.3 PROGRAMMES D’OCCUPATION (PO).....	32
4.4 MODULES D’INTEGRATION.....	38
4.5 MESURES EXTERNALISEES DE LANGUES (MEL).....	41
5 LE DISPOSITIF MIF DANS SON ENSEMBLE.....	44
5.1 MISE EN PLACE DU DISPOSITIF.....	44
5.2 APPRECIATION DU CATALOGUE DE MESURES	46
5.3 COOPERATION ENTRE DIFFERENTS ACTEURS.....	47
5.4 SUIVI ET APPROCHE INDIVIDUALISEE	50
5.5 ENTRAVES A L’INTEGRATION ET OPPORTUNITES	51
5.6 CONSIDERATIONS LIEES A L’EFFICACITE ET A L’EFFICIENCE	55
6 EN GUISE DE CONCLUSION	58
7 RECOMMANDATIONS.....	62
8 REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	68
9 ANNEXES.....	72
9.1 ANNEXE 1 : METHODES	72
9.2 ANNEXE 2 : QUESTIONS D’EVALUATION	77
9.3 ANNEXE 3 : TABLEAUX RELATIFS AU CHAPITRE 4.3 (ENQUETE PAR QUESTIONNAIRE)	79

1 Introduction

1.1 Contexte

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale sur les étrangers au début de l'année 2008, la Confédération affiche la volonté de promouvoir activement l'intégration des personnes admises à titre provisoire (permis F). Comme cela est le cas pour les réfugiés reconnus, elle verse aux cantons un forfait d'intégration unique de CHF 6000 par personne, une fois l'admission provisoire (soit le statut de réfugié) prononcée. Selon les objectifs inscrits dans la nouvelle loi sur les étrangers, cette contribution vise à promouvoir, au niveau cantonal, les conditions propices à l'intégration des admis provisoires ainsi que de tous les migrants qui ont des perspectives de séjour durable en Suisse. Il est à noter que cette approche marque un tournant par rapport à la situation antérieure, qui soumettait les personnes avec permis F à de nombreuses restrictions légales, à l'instar des requérants d'asile (accès limité au marché de l'emploi et à la formation, exclusion des mesures d'intégration, aide sociale abaissée, etc.)¹.

Les mesures promues visent en priorité l'insertion professionnelle, la formation et l'acquisition de connaissances linguistiques. Pour favoriser l'intégration sociétale, elles doivent, autant que possible, s'inscrire dans le cadre des structures dites ordinaires et ne faire appel à des dispositifs réservés aux migrants qu'à titre subsidiaire (ODM 2007). De plus, une approche trans-sectorielle s'adressant à tous les migrants, indépendamment de leur statut particulier, est préconisée pour l'offre qui leur est destinée (CDAS 20a). Le succès des initiatives mises en œuvre sera évalué en fonction du taux d'activité des titulaires d'admission provisoire. Le 20% du montant de référence (pour les forfaits) est versé aux cantons sur la base des résultats obtenus en matière d'intégration professionnelle.

Dans sa loi cantonale sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (LIEPR) entrée en vigueur en mai 2007, le canton de Vaud a établi le principe de la création d'un service en charge de la coordination des mesures d'intégration et, partant, responsable de l'application des mesures fédérales qui répond de la bonne gestion des forfaits fédéraux d'intégration prévus pour les personnes relevant du domaine de l'asile (admissions provisoires et réfugiés). Le BCI est tenu de veiller à la cohérence et à l'évaluation de l'action de l'Etat dans ce domaine (art. 7 LIEPR) et d'agir en tant qu'interlocuteur principal auprès de la Confédération. Les objectifs fixés ne peuvent être réalisés qu'en étroite collaboration avec les services et les organismes impliqués et doivent prendre appui sur des éléments empiriquement établis, issus d'évaluations externes et d'un monitoring interne adéquat. Le dispositif vaudois de coordination de la promotion de l'intégration des étrangers dans le canton se rapproche du modèle 2 « centre de compétence » préconisé dans le rapport de la CDAS (2007c ; 10). En tant que service de contact, le BCI est responsable de la stratégie et du pilotage de la politique cantonale

¹ Cf. anciennes bases légales (LSEE, OIE, OLE, etc.), Achermann & Chimienti (2006), SFM (2005), CTA (2005) et Kamm et al. (2003). En l'occurrence, si la prise d'activité lucrative était et est soumise à autorisation, le canton de Vaud n'a pas pratiqué de restrictions quant à l'accès des personnes au bénéfice d'une admission provisoire.

(directives, points forts, mentoring, mais aussi développement et financement des programmes, information et sensibilisation) mise en place dès le 1^{er} janvier 2009.

C'est dans ce contexte de changement de l'application des nouvelles législations fédérales (LEtr, LAsi) que le Conseil d'Etat a décidé d'instaurer un dispositif de mesures d'insertion pour les personnes admises à titre provisoire comprenant une évaluation dès la première année pour ensuite décider sur une base fondée de l'opportunité de sa poursuite ou d'une adaptation ultérieure (Conseil d'Etat 2007).

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) de l'université de Neuchâtel et l'Institut de hautes études en administration publique ont été désignés à effectuer une évaluation des mesures d'intégration destinées aux titulaires d'une admission provisoire et mises en œuvre – notamment – durant l'année 2008.

1.2 Mandat et objectifs

L'objectif de l'évaluation proposée a consisté, d'abord, à identifier les mesures promues et, surtout, à se prononcer sur leur pertinence et leur efficacité en termes d'intégration professionnelle. L'intégration sociale au sens large, étant un processus long et complexe, il est indispensable de focaliser l'évaluation sur des dimensions relativement précises et « tangibles » en relation avec les mesures proposées, soit : l'intégration professionnelle et l'indépendance financière, en se basant sur une appréciation du fonctionnement et des résultats intermédiaires obtenus par le nouveau dispositif d'intégration mis en place.

Pour tenir compte à la fois des nouvelles mesures et du contexte dans lequel elles s'inscrivent, la proposition d'évaluation s'opère autour des trois axes d'investigation suivants :

- Appréciation de la **pertinence et de l'efficacité des mesures d'insertion professionnelle**, de formation linguistique, ainsi que leurs corollaires en termes d'indépendance financière pour les personnes titulaires d'une admission provisoire. Des éléments d'appréciation de **l'efficience** se basant sur le rapport entre les coûts engagés et les avantages qui en résultent ont également fait l'objet d'un volet de la recherche sur la base des chiffres fournis par les prestataires. En revanche, une évaluation détaillée de l'affectation des moyens au sens d'un audit aurait largement dépassé le cadre de cette évaluation et nécessité des bases statistiques qui ne sont actuellement pas disponibles.
- Evaluation de la **pertinence et de l'efficacité des mesures favorisant l'accès à la formation et à l'apprentissage** des jeunes – ou moins jeunes – admis provisoires. Après concertation avec le COPIL cet aspect n'a été abordé que de manière subsidiaire, entre autres, pour des raisons pratiques (nombre de cas limités).
- On sait que l'intégration socioprofessionnelle ne dépend pas seulement des politiques d'intégration proactives et **l'identification des entraves – avérées ou perçues – à l'intégration** professionnelle, scolaire ou à la formation entre également dans le cadre de cette évaluation tout comme le degré d'intégration du dispositif dans le système vaudois de réinsertion socioprofessionnelle. La réinsertion socioprofessionnelle des sans-emploi est une tâche transversale, assurée conjointement par le SPAS et le SDE.

A défaut de pouvoir mesurer l'impact des mesures proposées en termes d'intégration durable, au sens strict, des personnes concernées², il est possible de porter un jugement sur leur utilité perçue par les bénéficiaires ou par des observateurs privilégiés. D'une part, l'évaluation se base sur un questionnaire standardisé envoyé à l'ensemble des titulaires d'AP ayant bénéficié d'un programme d'occupation en 2008 ou au début 2009 et des entretiens collectifs ou individuels avec 15 bénéficiaires (sans compter les contacts lors de l'observation participante). D'autre part, 11 entretiens d'experts ont été menés avec des acteurs privilégiés du dispositif d'intégration (pour plus de détails cf. annexe 9.1 consacrée à la méthodologie).

Globalement, sur la base des différentes données récoltées, le but de l'évaluation a consisté à **apprécier l'apport et les limites du nouveau dispositif d'intégration destiné aux titulaires d'une admission provisoire**. Dans cet ordre d'idées, il s'agissait d'identifier d'éventuelles possibilités d'ajustements et, si nécessaire, de formuler des propositions afin d'améliorer l'offre des mesures en faveur des admis provisoires et d'autres catégories de migrants.

La pondération des différents axes d'investigation, le choix des mesures à examiner et des personnes à interroger ont été discutés avec le comité de pilotage (COPIL), qui a accompagné l'évaluation, se réunissant à plusieurs reprises.

1.3 Plan du rapport

Le sous-chapitre suivant précise brièvement les contours du mandat et rend attentif aux défis particuliers de l'évaluation (1.4). Ensuite sont évoquées la démarche et les méthodes, dont une description détaillée figure en annexe (9.1).

Le chapitre 2 est consacré à une brève présentation de quelques caractéristiques sociodémographiques des personnes titulaires d'AP dans le canton de Vaud, basée principalement sur un état des lieux réalisé par le SPOP et la FAREAS en 2007 ; il aborde, entre autres, la question du taux d'activité des admis provisoires et les différences inter-cantoniales. Le chapitre suivant fournit une description générale du fonctionnement du dispositif d'intégration en faveur des AP, tel qu'il se présente en 2008 sur la base de la documentation disponible et des entretiens réalisés avec les experts ; les indications chiffrées seront à compléter (chapitre 3).

Une série de mesures sélectionnées pour une évaluation plus approfondie, après concertation avec le COPIL, sont passées en revue dans le chapitre 4, tandis que le chapitre 5 est consacré à une appréciation de l'ensemble du catalogue des mesures et du fonctionnement du dispositif sous divers angles (cohérence, pertinence, utilité, efficacité, etc.). Les résultats principaux et quelques pistes d'amélioration à envisager suivent en guise de conclusion.

1.4 Défis particuliers et période transitoire

Les mesures d'intégration, qui font l'objet de cette évaluation, s'inscrivent dans un contexte politique très changeant, caractérisé par l'entrée en vigueur progressive de

² Ceci supposerait de suivre les personnes ayant bénéficié de la nouvelle offre pendant un laps de temps conséquent et de comparer leur intégration professionnelle à un groupe contrôle aux caractéristiques similaires n'ayant pas eu accès à cette offre.

plusieurs nouvelles législations ou réglementations fédérales et cantonales (OIE en avril 2006, LAsi révisée en janvier 2007, LIEPR en mai 2007, LEtr, LVEtr, RLIEPR et autres dispositions en janvier 2008, etc.).

Un premier train de mesures d'intégration destiné aux AP (appelées MIF) est élaboré dans le cadre du Groupe interdépartemental sur les migrations (GIM) par un groupe de travail, formé des acteurs-clés du domaine (SPOP, SDE, FAREAS/EVAM³).

Le catalogue de mesures prévoit une période transitoire pour l'année 2008, durant laquelle un « rattrapage » est proposé notamment aux AP présents en Suisse depuis plusieurs années, sans n'avoir jusque-là bénéficié de mesures encourageant leur intégration.

« La Confédération considérant que les personnes étrangères admises à titre provisoire (livret F) restent longtemps voire définitivement en Suisse, la nouvelle législation fédérale met l'accent sur leur intégration. L'assistance financière des titulaires de livrets F sera largement reportée sur les cantons. Aussi, le Conseil d'Etat, qui rappelle que ce statut offre une possibilité légale de travailler, a adopté un dispositif élaboré avec la FAREAS pour favoriser l'autonomie financière de ces personnes : bilan de compétences systématique, intégration sur le marché de l'emploi par les Offices régionaux de placement et mise en place d'une palette de mesures d'intégration professionnelle et sociale pour ceux qui en ont besoin. » (Communiqué du Conseil d'Etat du 27 juin 2007)

Plusieurs particularités liées au **caractère transitoire** de la situation doivent être prises en considération dans le cadre de l'évaluation : elles concernent le « rattrapage » évoqué, qui est assorti d'une enveloppe budgétaire exceptionnelle. Cette dernière est à l'origine du terme « MIF », qui désigne une série de mesures de divers types (bilans de compétence, mesures de socialisations exceptionnelles, programmes d'occupation, etc.) promues en 2008 exclusivement à l'intention des personnes au bénéfice d'une AP, même si dans la pratique des requérants d'asile y participent parfois également. L'évaluation s'intéresse à toutes les mesures destinées aux AP, qu'elles relèvent du budget MIF ou non. A partir de 2009, on ne parlera donc plus de « MIF » *strictu sensu* pour désigner les mêmes mesures, mais ouvertes à la fois aux requérants d'asile et pour moitié au moins, à des AP (quota minimal de 50% à remplir). Le caractère transitoire de la période observée est marqué simultanément par le développement et l'adaptation continue de l'offre existante des mesures d'intégration et simultanément par la mise en place de la nouvelle structure de coordination cantonale (BCI, bureau cantonal pour l'intégration⁴), il n'est pas toujours aisé de distinguer l'influence respective des divers changements institutionnels concomitants.

De l'avis de plusieurs observateurs privilégiés, la mise en place du dispositif des MIF s'est opérée dans une situation qu'ils ont ressenti comme pressante, en raison de l'importance des transferts de coûts anticipés par le canton et la nécessité d'agir sans plus tarder et, dans la mesure du possible, en affectant des moyens extraordinaires (forfaits versés par la Confédération pour les anciens AP⁵) durant l'année 2008. Comme on le verra ceci a rendu une véritable évaluation des besoins préalable, une préparation et une documentation cohérente du nouveau dispositif difficile, même si une analyse statistique de la population a eu lieu (FAREAS/SPOP 2007). Des adaptations, à la fois au niveau des MIF et des institutions prestataires, sont donc intervenues tout au long de l'année 2008 et au-delà.

³ Le poste de délégué en matière d'intégration est vacant au moment de la préparation des mesures.

⁴ Le BCI se voit confier par le Conseil d'Etat (art. 11 RLIEPR) les fonctions de coordination pour toutes les mesures d'intégration dépendant des subventions fédérales et cantonales. Il est important de noter que cette fonction de coordination n'a pu être effective qu'au 1^{er} janvier 2009.

⁵ Sur la base d'un forfait de CHF 3500 pour environ 3100 AP présents au 1^{er} janvier 2008, soit un montant d'un peu plus de CHF 10'000'000.-.

Un autre défi résulte de **l'absence d'un système de qualité** permettant de documenter les activités mises en place ou orientations, dont certaines restent circonscrites à l'année 2008/2009 (rattrapage), tandis que d'autres sont modifiées au cours de l'année ou en 2009 (par exemple, l'agencement initialement séquentiel des mesures). Des données pertinentes concernant la participation font souvent défaut dans un système qui a été établi pour des besoins administratifs et non évaluatifs. Dans ces conditions, une comparaison avant-après est quasiment impossible et, si des leçons peuvent être tirées de certaines expériences, l'évaluation détaillée de mesures ayant été abandonnées entre-temps a moins de sens. Pour faire face à ces différents défis, nous nous sommes concentrés sur les aspects plus généraux des mesures MIF durant 2008, tout en prenant également en considération les mesures similaires actuellement promues.

Au cœur de l'évaluation se trouve donc le dispositif d'intégration socioprofessionnelle des admis provisoires tel qu'il se présente durant l'année 2008 (date de référence de l'évaluation au 31.12.2008), même si les développements ultérieurs sont également évoqués dans la mesure du possible. En revanche, il n'était pas possible de présenter en détail, voire d'évaluer, l'évolution importante intervenue parallèlement au déroulement de l'évaluation, notamment avec la mise en place des nombreuses activités du BCI durant l'année 2009.

Malgré l'excellent taux de retour au questionnaire adressé à tous les bénéficiaires de mesures PO en 2008 et au début de 2009 (cf. Tableau 1), le nombre de réponses n'est pas suffisant pour tirer des conclusions détaillées à partir de toutes les réponses, ni pour effectuer une distinction par sous-groupes de personnes (hommes et femmes ; ou personnes ayant suivi différents types de mesures). Néanmoins, des tendances générales peuvent être dégagées et approfondies sur la base des réponses obtenues durant les focus groups ou entretiens individuels.

Enfin, une difficulté quasiment incontournable dans ce type d'études est liée au fait qu'il est difficile d'interviewer ou atteindre par questionnaire les personnes potentiellement peu scolarisées ou peu familières avec le français, ce qu'il faut garder à l'esprit lors de l'interprétation des résultats. Les personnes que nous avons rencontrées parlaient toutes relativement bien le français et semblaient peu méfiantes envers notre démarche.

1.5 Dispositif d'évaluation et démarche

Le dispositif d'évaluation s'appuie sur une combinaison de méthodes différentes présentées dans le Tableau 1. Une description plus précise de la démarche, des instruments utilisés et des difficultés rencontrées est présentée dans la section 9.1 en annexe.

Pour accompagner l'évaluation, le mandant a mis en place un groupe de pilotage, composé de représentants des acteurs impliqués (COPIL), qui s'est réuni à trois reprises. Une fois établi un premier point de la situation, le cadre de l'évaluation a été précisé lors d'une séance de travail réunissant le groupe de pilotage et les évaluateurs.

Tableau 1 : Volets principaux de l'évaluation

Volet ou démarche	Public visé	Nombre	Produit
Entretiens d'experts	Experts	14	Transcriptions
	Employeurs	2	Transcriptions et questionnaires d'une autre enquête*
Questionnaire standardisé	AP ayant déjà suivi ou en train de suivre un programme d'occupation	132	70 questionnaires (taux de retour : 53%)
Observation participante et entretiens lors de « visites sur le terrain » (cours)	Responsable des modules de socialisation et des mesures externalisées sélectionnées ainsi que les AP participants-	7	Transcriptions et compte rendus écrits
Entretiens individuels avec des titulaires d'AP	AP « réfractaires » ⁶ aux mesures	2	Transcriptions
Focus groups avec des titulaires d'AP	AP ayant transité par les mesures du Groupe Emploi AP ayant suivi un programme d'occupation (PP/TUP)	2 (10 pers.)	Transcriptions

* Dans le cadre d'un autre projet en cours à l'IDHEAP, nous avons également pu soulever la question de l'engagement de personnes non-UE avec trois autres employeurs.

⁶ Personnes ayant refusés de suivre une mesure proposée par l'EVAM.

2 Caractéristiques des AP et intégration professionnelle

A la fin du mois de juin 2009, environ 22'500 titulaires d'une admission provisoire vivaient en Suisse sur une population totale d'environ 71'000 personnes relevant de l'asile⁷. A cette date, le canton de Vaud accueille approximativement le 10% des admis provisoires, ce qui dépasse légèrement la proportion démographique du canton par rapport à la Suisse, qui est à la base de l'attribution des requérants d'asile (le taux d'attribution pour le canton est de 8.4%).

Le profil sociodémographique et professionnel des bénéficiaires d'AP peut fluctuer considérablement au cours du temps, en fonction des nouvelles demandes d'asile, de la pratique fédérale d'octroi de l'AP et des critères cantonaux de transformation des admissions provisoires en permis de séjour. Ces derniers dépendent, à leur tour, de l'évolution sur le marché de l'emploi. Même si l'attribution des personnes du domaine de l'asile à un canton s'effectue en principe de façon aléatoire, des différences cantonales, par exemple, en fonction de la nationalité peuvent également être observées dans la réalité⁸.

2.1 Une population mal connue du point de vue socioprofessionnel

Une description relativement détaillée de la population au bénéfice d'une admission provisoire dans le canton de Vaud, basée sur des données au 30 septembre 2006, a été publiée en avril 2007 (FAREAS/SPOP 2007). Nous nous y référons pour les caractéristiques principales de la population, dans la mesure où on peut considérer que la plupart des résultats sont encore valables, malgré certaines fluctuations temporelles. Le rapport en question ne contient, en revanche, aucune comparaison avec la situation suisse ou dans d'autres cantons.

A ce sujet, deux particularités méritent d'être relevées : premièrement, il s'agit de la proportion vaudoise comparativement élevée d'admis provisoires qui vivent en Suisse depuis plus de sept ans : près de 60% en comparaison à environ 50% pour l'ensemble de la Suisse⁹. Selon FAREAS/SPOP (2007 ; 16), ces personnes sont légèrement mieux intégrées sur le marché du travail que celles qui sont arrivées plus récemment. Deuxièmement : si le taux d'activité des requérants d'asile du canton se situe dans la moyenne suisse (environ 10%), celui des titulaires de permis F est très bas en comparaison nationale : 26.8% respectivement 41.4% pour la Suisse au 30.06.2009 (statistiques

⁷ La population relevant de l'asile comprend également les réfugiés reconnus (environ 23'000) et les requérants ou personnes en cours de renvoi (environ 18500 et 6500).

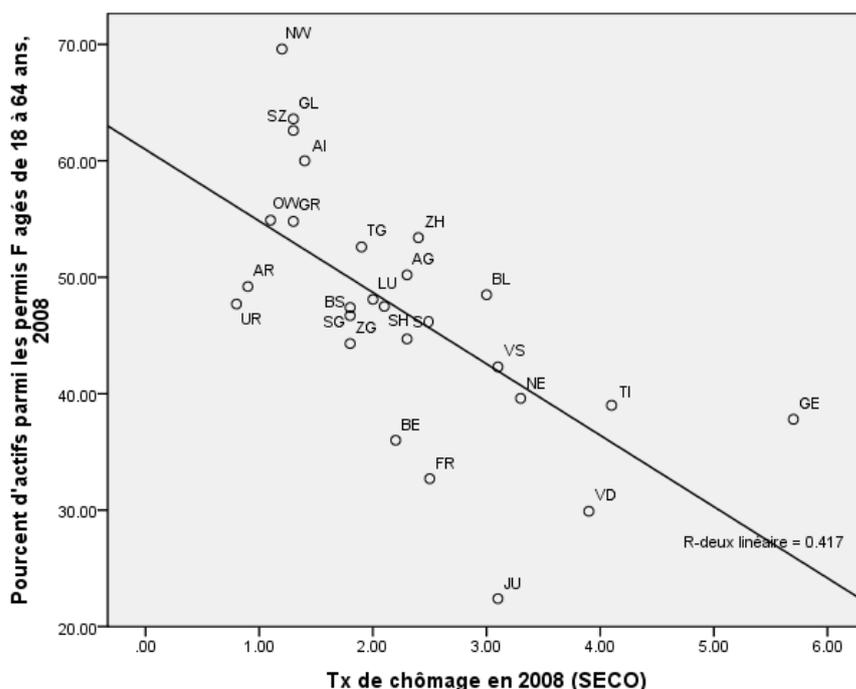
⁸ A titre d'exemple, les Sri Lankais et les Iraquiens sont sous-représentés dans le canton de Vaud comme d'autres études l'ont déjà montré.

⁹ Selon les informations obtenues auprès du service statistique compétent, cette proportion importante pourrait s'expliquer, entre autres, par une série de régularisations du séjour (par le biais du permis) d'anciens requérants déboutés au début des années 2000. Zürich a également une proportion très élevée « d'anciens » AP, ce qu'on pourrait mettre sur le compte d'une pratique d'octroi de permis de séjour connue pour être restrictive.

ODM¹⁰). Seul le canton du Jura présente une situation moins favorable. Cette constatation est cruciale dans l'optique de l'évaluation des mesures d'insertion – à condition d'admettre que ces données fournies par les cantons soient fiables et comparables. Par ailleurs, le taux d'activité n'a quasiment pas évolué depuis 2006 (28.9% et 26.8% au 30.06.2009¹¹), malgré l'accès facilité au marché du travail.

Plusieurs personnes contactées ont émis l'hypothèse que ce résultat serait dû à une propension plus élevée du Canton de Vaud à transformer des permis F en B, ce qui aurait pour conséquence de sortir de l'ensemble des AP les personnes les mieux intégrées. Nous avons mené des analyses statistiques qui montrent que le faible niveau d'intégration sur le marché du travail des AP vaudois ne s'explique pas tellement par une pratique de transformation des permis exceptionnelle, non vérifiée par les données, et beaucoup plus par le taux de chômage relativement élevé du canton (cf. figures 1 et 2). D'autres études comparant plusieurs cantons ont également montré que les pratiques administratives cantonales sont en principe moins déterminantes que la situation sur le marché du travail (Efionayi-Mäder & Piguet 2000).

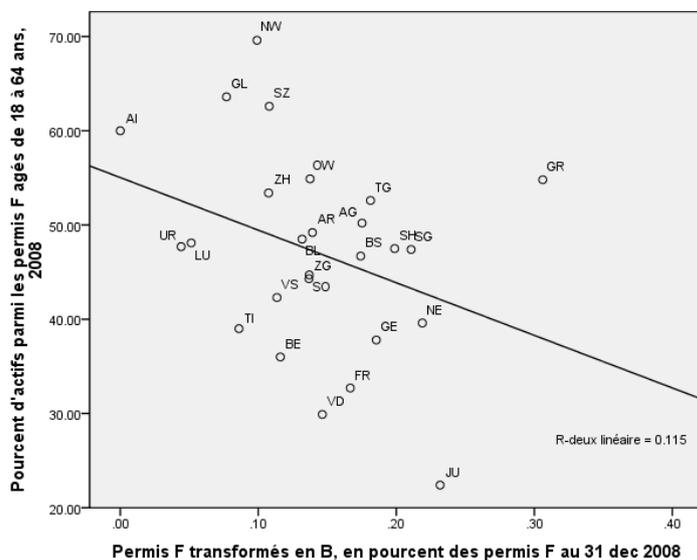
Figure 1 : Taux de chômage et pourcent d'actifs parmi les admis provisoires, 2008
(Sources : SECO, ODM)



¹⁰ A noter que ces chiffres comprennent les réfugiés AP au nombre de 102 dans le canton de Vaud (30.06.2009 ; ODM). Ces chiffres se basent sur le pourcentage des actifs par rapport aux personnes potentiellement actives.

¹¹ Le premier taux provient de FAREAS/SPOP (2007 ; 15), le 2^{ème} de la statistique de l'asile de l'ODM (au 30.06.2009). Cette particularité s'explique au moins en partie par d'anciennes régularisations relativement nombreuses de personnes déboutées (par l'obtention d'un permis F).

Figure 2 : Permis F transformés en B en 2008, en pourcent du total des permis F au 31 Décembre 2008, et pourcent d'actifs en 2008



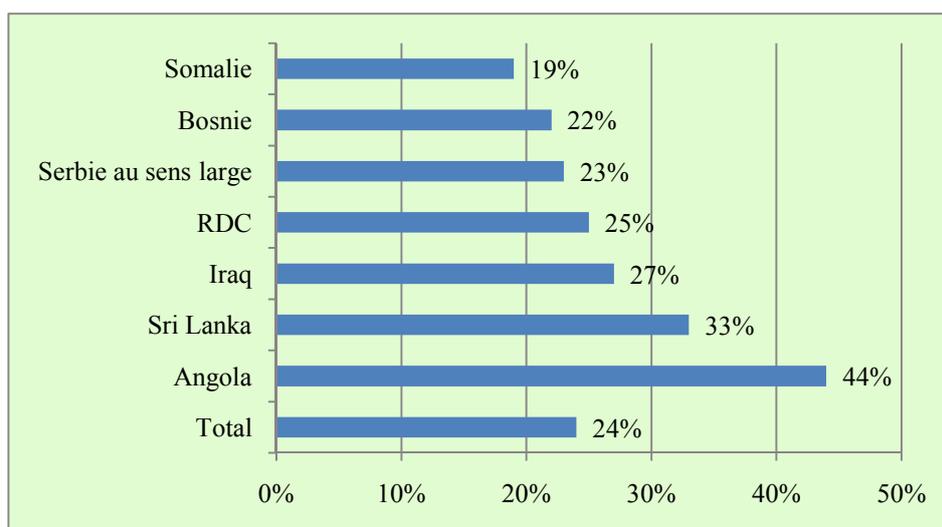
Cette situation pourrait aussi être en partie liée à la répartition entre les genres (la moitié des titulaires sont des femmes, alors qu'au niveau Suisse près de 53% des admis provisoires sont des hommes). Certains observateurs avancent également les différentes modalités d'annonce de l'activité professionnelle à titre explicatif pour les divergences cantonales (critères déterminant qu'une personne soit enregistrée comme active). S'il devait s'avérer exact – comme l'affirment plusieurs interlocuteurs – que les stagiaires, apprentis et autres travailleurs temporaires ne sont pas comptabilisés de manière à peu près comparable dans différents cantons, cela affecterait évidemment la qualité des données présentées par l'Office fédéral des migrations (ODM) et la validité des interprétations.

2.2 Autres déterminants du taux d'activité et autonomie financière

Comme pour la population générale, les hommes présentent un taux d'activité plus élevé que les femmes, sauf dans le groupe d'âge le plus jeune (16 à 20 ans). L'activité professionnelle diminue de manière générale et prononcée à partir de 46 ans. Des différences, parfois importantes, sont également observées en fonction de la nationalité : elles peuvent être liées à des trajectoires migratoires, la durée du séjour, des caractéristiques démographiques et professionnelles, des facteurs externes (phénomènes de « niches », discrimination sur le marché de l'emploi) et aux stratégies d'intégration propres à certaines collectivités migrantes. Des études ont, par exemple, montré que les hommes Sri-lankais, très présents dans l'hôtellerie-restauration (Moret et al. 2007), ont un taux d'activité élevé, de même que les Angolais (Piguet & Ravel 2002) – hommes et femmes – ce qui se confirme également dans le canton de Vaud (*cf.* Figure 3).

L'intégration professionnelle se reflète, au moins partiellement, dans l'autonomie financière, définie par l'absence de soutien financier de la part de l'aide sociale, qui reste également relativement stable depuis 2006 : 28.7% en 2006 (FAREAS/SPOP 2007 ; 20) pour 26.7% au 1^{er} mars 2009 (selon les données de l'EVAM dont nous disposons pour l'instant¹²). Aux personnes totalement autonomes financièrement s'ajoutent environ 22% de titulaires d'AP qui le sont partiellement.

Figure 3 : Taux d'autonomie financière des titulaires d'AP, selon quelques nationalités principales



Données de l'EVAM au 04.03.2009 pour l'ensemble de la population

Les mesures d'intégration socioprofessionnelle ont été destinées essentiellement aux personnes inactives qui étaient financièrement dépendantes de l'aide sociale, que ce soit partiellement ou entièrement. Pour interpréter le succès des mesures, en termes de participation et d'impact, il faut pouvoir se référer à la population active, dont nous ne connaissons malheureusement pas précisément les contours, puisque les personnes malades ou inactives (personnes au foyer), n'ont pas été répertoriées. Afin d'estimer très approximativement la population éligible pour les mesures, nous avons retenu les personnes majeures jusqu'à 65 ans, qui sont partiellement ou entièrement dépendantes de l'aide sociale. Sur 2412 titulaires d'AP enregistrés au 04.03.2009, 1043 sont majeurs et au moins partiellement dépendants¹³. En ce qui concerne la nationalité, il s'agit en premier lieu de personnes provenant de Serbie/Monténégro/Kosovo, suivies par les Somaliens et

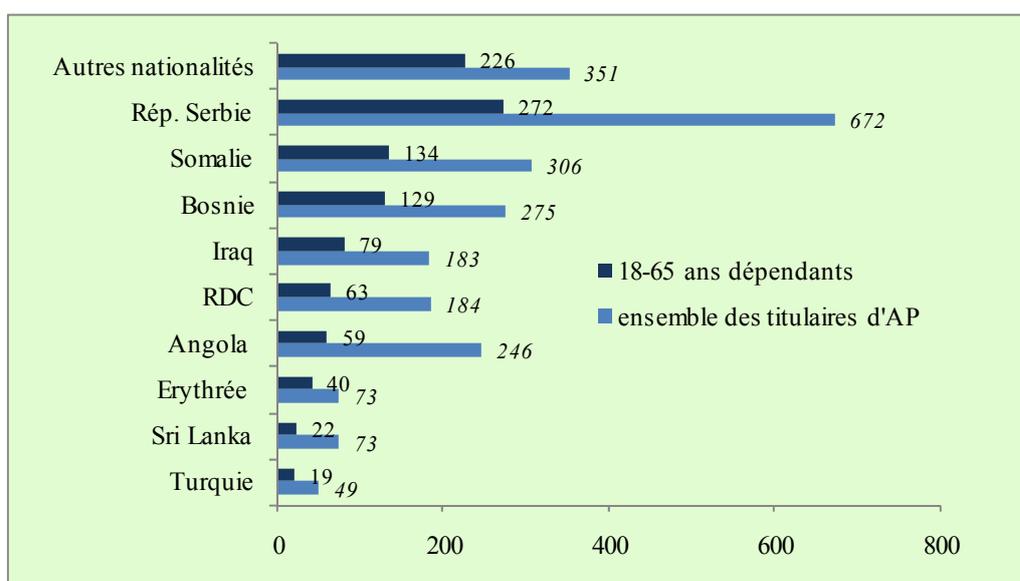
¹² Nous n'avons que des indicateurs d'autonomie financière et non pas d'activité économique dans la banque de données de l'EVAM. NB : L'autonomie concerne à la fois les autonomes (indépendants financièrement) et les « autonomes sociaux » (personnes indépendantes qui habitent un logement qui ne dépend pas de l'EVAM), alors que les tableaux statistiques publiés par l'EVAM n'incluent pas ces derniers, d'où un taux d'autonomie plus limité au 31.03.2009 (21%).

¹³ Un peu moins de 1000 personnes (930) dépendantes ont entre 18 et 55 ans. L'EVAM s'adresse généralement aux personnes entre 16 et 55 ans, étant donné qu'au-delà de cet âge les chances d'intégration professionnelle sont statistiquement limitées.

les Bosniaques. Parmi les autres nationalités, près des deux tiers sont originaires d'Afrique et environ un tiers d'Asie¹⁴.

Un peu plus de la moitié sont des femmes (55%), dont une partie occupe certainement des activités familiales. Près de 60% sont mariés, mais on peut noter que les familles avec un couple et un ou plusieurs enfants, sont souvent partiellement assistées et n'ont peut-être pas de perspectives réalistes d'obtenir un salaire permettant une indépendance complète. Cependant, il est intéressant de noter qu'en 2006, moins de la moitié (44%) des familles étaient entièrement assistées pour 55% des célibataires (FAREAS/SPOP 2007 ; 21).

Figure 4 : Ensemble des titulaires d'AP et personnes potentiellement concernées par les MIF (population active dépendante)



Les informations concernant le bagage éducatif et professionnel des titulaires d'AP sont malheureusement très lacunaires, ce qui est certainement lié au fait que cette population ne faisait pas l'objet de mesures d'intégration spécifiques jusqu'à une période récente. Les études existantes, pas toujours récentes, indiquent que le profil socioprofessionnel des personnes relevant du domaine de l'asile est très varié. Une proportion non-négligeable ne dispose d'aucun bagage éducatif ou professionnel, ce qui est particulièrement le cas chez les femmes, ou ne peut pas transposer son expérience dans le cadre d'un travail en Suisse (par exemple, activités de commerce fréquentes en Asie ou Afrique). Une frange notable des admis provisoires, mais plus fréquemment les hommes, possèdent une formation tertiaire, qui n'est pas toujours aboutie ou reconnue en Suisse.

Pour pouvoir mieux déterminer la population éligible pour les mesures d'insertion proposées et orienter l'offre en fonction des besoins, il semble indispensable de mettre à profit les résultats des bilans d'orientation (BO) pour connaître la disponibilité à travailler des personnes en question. Si une meilleure connaissance des besoins, non seulement au niveau individuel, mais aussi collectif, figure parmi les objectifs des BO, aucune analyse systématique de ces données, qui ne sont pas saisies, n'a eu lieu, selon nos informations

¹⁴ Pour très peu de Colombiens, Macédoniens et un nombre de personnes dont la nationalité est indéterminée.

(EVAM 2008c; cf. 4.1). D'une manière plus générale, toute considération sur la participation et l'efficacité des mesures est tributaire d'une connaissance minimale des caractéristiques et besoins de la population éligible.

3 Dispositif d'intégration socioprofessionnelle destiné aux AP

Ce dispositif, tel que conçu par le Groupe de travail délégué par le GIM, prévoit, outre un renforcement du dispositif déjà existant au sein de l'EVAM, des mesures de sensibilisation des employeurs par le biais d'un système global de communication partant essentiellement des chefs de département (DEC et DINT).

Concernant l'élaboration du dispositif d'intégration socioprofessionnelle, quelques remarques préliminaires s'imposent: à la vacance du poste de délégué à l'intégration au moment de l'élaboration de ce premier train de mesures s'ajoute le fait que la CdC ne fait parvenir aux gouvernements cantonaux le rapport de la CDAS (publié le 15 août 2007) qu'en octobre 2007. Le groupe de travail « Intégration des personnes admises à titre provisoire » délégué par le GIM ne s'est donc pas appuyé sur le rapport de la CDAS pour délimiter le rôle du délégué à l'intégration dans son concept d'intégration des personnes admises à titre provisoire qu'il remet en juin 2007 au Conseil d'Etat. Par ailleurs, « Les recommandations relatives au changement de compétence après sept ans pour les personnes admises à titre provisoire » adoptées en mai 2007 par le comité directeur CDAS n'explicitent pas les modèles possibles de service cantonal de contact en charge des questions d'intégration des étrangers. La décision du Conseil d'Etat sur le rôle du service de contact n'intervient qu'en 2008 pour 2009.

De manière générale, le dispositif d'intégration des AP mis en place dès la fin 2007 au sein de l'EVAM se fonde sur les structures d'intégration préexistantes. Ainsi, comme l'EVAM possédait les structures et les compétences en matière d'accueil et d'encadrement des AP et assurait déjà le suivi des dossiers, c'est sur cet organisme que l'essentiel du dispositif s'est développé. Le nouveau dispositif a en fait essentiellement consisté à développer les prestations et les projets déjà existants au sein de l'EVAM et à mieux cibler les AP dans l'attribution des mesures.

Parmi les nouveautés instaurées, on compte le renforcement du dispositif de soutien à l'insertion socioprofessionnelle des AP proposé par l'EVAM, ainsi que la mise en place d'une collaboration entre l'EVAM et les ORP afin de faciliter l'insertion professionnelle des AP sans droit LACI. Au sein de l'EVAM, les nouveautés concernent avant tout la mise en place d'une cellule d'orientation afin de centraliser l'accès aux mesures socioprofessionnelles et l'orientation des AP, la mise sur pieds de nouveaux PO (PP santé-social, cuisine)¹⁵ sur la base d'anciens programmes ainsi que le renforcement des mesures d'aide à la recherche d'emploi.

Finalement, on peut aussi mentionner parmi les nouvelles offres proposées aux AP la possibilité de suivre des mesures externalisées ainsi que le financement de frais de garderie pour les mères suivant un PO ou en emploi.

Nous présentons ici les principales composantes du dispositif d'intégration socioprofessionnelle destiné aux AP telles qu'elles existent en 2009, sans tenir compte des spécificités du dispositif MIF pour l'année 2008 (comme par exemple la considération des PP santé/social et cuisine comme mesures exclusivement « MIF », tandis que les PP bâtiment et techniques d'entretien étaient également à disposition).

¹⁵ En 2008, il était aussi prévu de créer deux nouveaux PO ; un PO garderie et un PO socialisation, mais ces projets n'ont pas vu le jour ou ont été abandonnés très rapidement.

3.1 Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme

Le rôle du Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (abrégé par la suite BCI) a été précisé et étendu. Sous sa forme actuelle, il n'existe que depuis 2009 réunissant à la fois le centre de compétence cantonal et le rôle de répondant de la Confédération en matière d'intégration ; auparavant la structure se limitait au poste de délégué à l'intégration avec un poste de secrétariat. Avec la modification de la législation fédérale, le BCI s'est vu confier la gestion des forfaits d'intégration prévus pour les personnes admises provisoires et les réfugiés statutaires, ainsi que les autres crédits d'intégration pour les étrangers. A ce titre, il coordonne l'utilisation de l'ensemble de ces subventions, de même que les crédits accordés par le Grand Conseil à cette tâche. Dans ce cadre, il reçoit les forfaits intégration pour les AP, qui financent en grande partie le dispositif d'intégration de l'EVAM via une convention de subventionnement entre l'Etat de Vaud et l'EVAM, convention qui est principalement axée sur l'accueil des requérants d'asile. Avec la nouvelle législation fédérale, le BCI se voit donc confier un rôle de pivot entre la Confédération et les fournisseurs de mesures d'intégration. Ce rôle de coordination de l'utilisation des subventions fédérales d'intégration a été entériné dans la législation cantonale (RLIEPR, art. 11, al. 2).

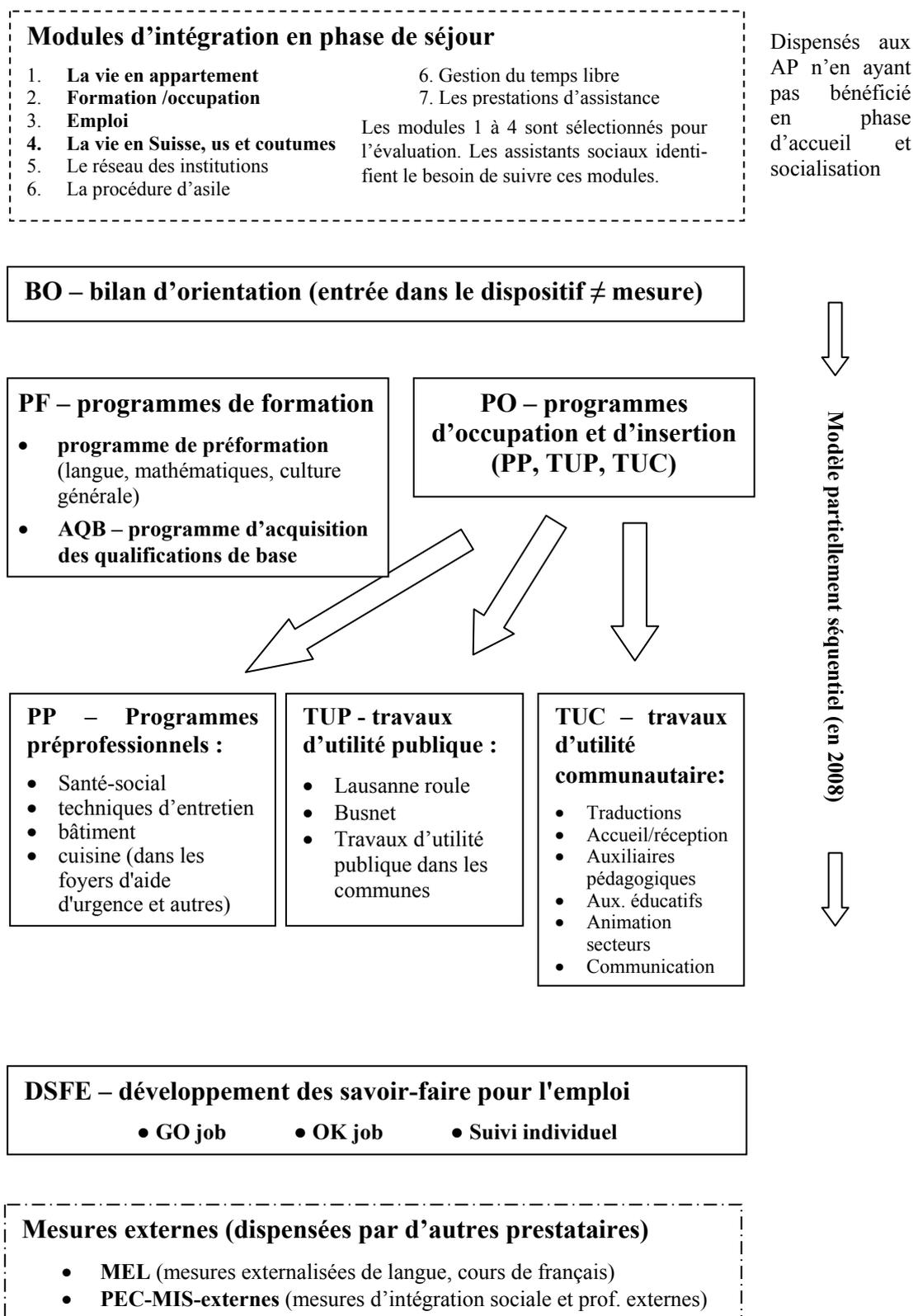
Tout d'abord, un catalogue d'une centaine de mesures d'intégration à disposition des AP a été mis sur pieds. Ce catalogue comprend en grande partie des cours de français¹⁶ de base, mais aussi des ateliers d'activité artistique pour enfants et adultes, et des ateliers d'intégration. L'objectif du BCI est de mettre à disposition des AP des cours de langue qui facilement accessibles, en étant proches de leur domicile et en tenant compte de leurs disponibilités, avec possibilité de garde d'enfants, afin de diversifier l'offre et de mieux répondre à leurs besoins spécifiques.

Plus récemment, le BCI a négocié avec la ville de Lausanne l'accès aux mesures de formation des adultes, CIFEA, réservées habituellement aux Lausannois, pour tous les AP non autonomes financièrement indépendamment de leur lieu de domicile (cf. section 3.4). Ces mesures, initialement destinées aux bénéficiaires du Service Social de Lausanne, regroupent notamment des cours de français, d'informatique et de citoyenneté proposés par différentes associations.

L'extension de la palette de mesures externes s'est accompagnée du développement d'une meilleure coordination entre le BCI et l'EVAM en 2009. En effet, en 2008, il n'existait pas de coordination entre les mesures financées par le BCI dans le cadre d'autres crédits et les mesures décidées par l'EVAM dans le cadre des mesures externes. L'EVAM s'adressait directement à certains prestataires sans passer par le BCI. Depuis 2009, les mesures externes proposées par les conseillers de l'EVAM doivent être validées par le BCI. Finalement, en 2009, le BCI a prévu dans son budget un montant spécifique afin d'inciter l'EVAM, la cellule d'orientation et le groupe emploi à faire appel à des mesures externalisées tant d'insertion professionnelle que d'apprentissage de la langue. Les conseillères y ont répondu favorablement.

¹⁶ Les objectifs de ces cours de langue répondent aux besoins de toutes catégories de personnes étrangères visées par le programme fédéral de promotion de l'intégration. Une coordination des réalisations des prestations des différents partenaires est assumée par le BCI depuis 2003. Pour plus de détails, voir programme cantonal 2009-2012 « langue et formation ». La liste de ces projets se trouve sur le site du BCI, www.vd.ch/integration.

Figure 5 : Différentes mesures de formation, d'occupation, de conseil et d'insertion offertes aux titulaires d'AP, dispensées par l'EVAM (sauf mesures externes)



3.2 Dispositif EVAM

L'EVAM joue un rôle prépondérant dans le dispositif d'intégration des AP. Il s'agit d'un établissement de droit public subventionné par le canton de Vaud afin qu'il puisse, selon la loi fédérale sur l'asile (LAsi), accueillir les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire et délivrer l'aide d'urgence aux personnes en situation irrégulière. Selon la loi vaudoise sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA), l'EVAM a aussi pour mission d'offrir aux AP et demandeurs d'asile une assistance d'intégration et une aide dans leur recherche d'emploi. Dans ce cadre, l'EVAM a été chargé de mettre en place un dispositif de mesures d'intégration socioprofessionnelle des AP.

3.2.1 Processus général de prise en charge des RA / AP au sein de l'EVAM

Depuis 2006, tout nouveau requérant d'asile attribué au canton de Vaud passe à l'EVAM par un système en deux phases: l'accueil et la socialisation pendant les six premiers mois, puis la phase de séjour qui dure selon la durée de la procédure d'asile. Durant la phase d'accueil et de socialisation, les RA / AP sont davantage encadrés, reçoivent des cours de français et une sensibilisation sur la vie en Suisse pour mieux faciliter leur autonomie par la suite. Cette étape permet également aux requérants d'asile d'entrer dès le départ dans une dynamique d'insertion (EVAM 2008a).

Dès la phase de socialisation, les RA/AP peuvent bénéficier de mesures d'intégration supplémentaires qui prennent la forme de programmes de formation (PF), de programmes d'occupation (PO) et d'aide à la recherche d'emploi (DSFE) (FAREAS 2008). Toutes ces mesures sont ouvertes aussi bien aux requérants d'asile qu'aux admis provisoires. Or les nouvelles législations fédérales définissent les AP comme seuls bénéficiaires légaux des mesures d'intégration.

De manière générale, il semble que les trois types de mesures d'intégration suivent un modèle sous-jacent de type séquentiel. Ainsi, les programmes de formation visent à développer les connaissances de français des AP ou RA. Une fois les connaissances linguistiques suffisantes, les RA sont orientés vers un PO afin de développer les premières connaissances préprofessionnelles. Finalement, les AP/RA peuvent accéder aux mesures visant l'insertion sur le marché du travail. Toutefois, ce modèle n'est ni explicitement revendiqué ni déterministe. La réalité de la prise en charge à l'EVAM est certainement bien différente d'un processus linéaire et sectoriel ; elle implique forcément de multiples interactions et des rétroactions qu'il est difficile de rendre à sa juste mesure dans un rapport succinct tel que celui-ci.

En ce qui concerne le suivi pendant la phase séjour, il est à noter qu'au contraire du dispositif du Revenu d'Insertion (RI), l'EVAM n'offre aucun suivi systématique des RA, que ce soit en termes d'accompagnement social ou d'insertion socioprofessionnelle. Ainsi, afin de favoriser la responsabilisation et l'autonomisation des RA /AP (Guide d'assistance EVAM ; art. 22), un accompagnement social par les assistants sociaux de l'EVAM n'est prévu que si un RA / AP en fait explicitement la demande.

Par rapport au suivi socioprofessionnel plus particulièrement, suite à la nouvelle législation fédérale (LEtr), une cellule d'orientation a été créée avec pour objectif principal d'effectuer un bilan général des compétences de l'AP / RA (nommé bilan d'orientation) et de l'orienter vers une mesure d'intégration adéquate. Comme on le verra, le suivi socioprofessionnel reste ponctuel et n'offre pas un encadrement individualisé

systématique dès l'entrée dans la phase séjour. En fait, il apparaît qu'un suivi individualisé sur le long-terme n'est possible qu'une fois que les personnes sont entrées dans la phase de recherche d'emploi.

3.2.2 Bilans d'orientation

Le bilan d'orientation a pour but d'identifier avec la personne ses besoins et ressources pour pouvoir ainsi déterminer une orientation vers une mesure d'intégration adéquate. En général, un seul entretien est prévu pour établir un bilan individuel et pour décider d'une mesure. Dans ce sens, le bilan d'orientation n'est pas une mesure à proprement parler. Il constitue bien plus une porte d'entrée dans le dispositif d'intégration socioprofessionnelle et un moyen de centraliser l'accès aux mesures. Toutefois, il fait partie intégrante du dispositif MIF dans la mesure où il est obligatoire pour tout AP entre 16 et 55 ans, qui n'est ni actif ni en formation¹⁷. Une absence au rendez-vous peut entraîner une sanction financière (EVAM 2008, Point de la situation sur le travail de la cellule d'orientation).

Le bilan d'orientation a été introduit progressivement à partir de septembre 2007 en prévision de la modification de la législation fédérale (EVAM, Point de la situation sur le travail de la cellule d'orientation). En 2008, la cellule d'orientation, qui est la structure chargée d'effectuer ces bilans, avait pour objectif d'assurer un bilan à 1000 AP à titre de rattrapage. Ces 1000 bilans devaient aussi permettre de mieux cerner les besoins des AP au niveau collectif. En 2008, 737 bilans d'orientation ont effectivement eu lieu, les 279 personnes restantes étant soit en activité, en formation, trop malades ou encore injoignables (20 personnes dans ce dernier cas de figure; EVAM 2008c).

En lien avec cet objectif particulier pour 2008, la cellule d'orientation disposait d'un effectif de travail correspondant à 3.6 EPT. En 2009, en raison d'une diminution de la quantité de travail, l'effectif a été réduit. Actuellement, en plus de la cheffe d'équipe, seules deux conseillères en orientation à temps partiel assurent les bilans d'orientation.

Selon les conseillères rencontrées, la cellule d'orientation a pour mission d'orienter les AP principalement vers les **mesures internes à l'EVAM**, telles que les PF, les PO et les mesures d'aide à la recherche d'emploi (groupe-emploi) ; un responsable insiste cependant sur le principe de liberté d'orientation. Il est également possible pour les conseillères en orientation d'orienter les AP vers des cours de **français externalisés** (MEL). Toutefois, il arrive aussi qu'une orientation ne soit pas possible, notamment lorsqu'une personne présente de graves problèmes de santé ou psycho-sociaux, ou alors qu'elle est en charge d'enfants en bas âge. Selon un rapport de la CO pour le premier trimestre 2008, 12% des personnes (RA et AP) ont été orientées vers un PF, 38% vers un PO ou un cours de français externalisé et 28% ont été orientées vers une mesure du groupe emploi (Go-OK Job). Finalement, le pourcentage de personnes non-orientées s'élevait à 23% pour le premier trimestre 2008¹⁸.

Finalement, il est à remarquer qu'une orientation n'induit pas toujours la participation effective à une mesure. Il arrive que certaines personnes ne soient pas intéressées, plus motivées ou deviennent injoignables. De plus, alors qu'une personne ayant terminé une

¹⁷ Si le BO en soit est obligatoire, l'orientation vers une mesure d'insertion n'est pas obligatoire.

¹⁸ Selon un rapport ultérieur (EVAM 2008c), il semblerait que le pourcentage de non-orientations soit en fait plus faible pour l'ensemble de l'année 2008. En effet, sur les 737 bilans effectués, il apparaît qu'il a été impossible de proposer une orientation pour « seulement » 66 personnes, ce qui représente un pourcentage de 9% (EVAM, Point de la situation sur les bilans effectués par la CO en 2008 avec la population en possession d'un permis F psychiquement et physiquement fragilisée)

mesure EVAM est en général renvoyée à la cellule d'orientation, il semble que ce ne soit pas toujours le cas des personnes qui abandonnent leurs recherches d'emploi. Finalement, la question d'un suivi après le bilan d'orientation se pose aussi pour les personnes auxquelles aucune orientation n'a été proposée.

Figure 6 : Processus de prise en charge au sein de l'EVAM, complété par le nombre d'AP ayant participé à au moins une mesure de 3 mois en 2008

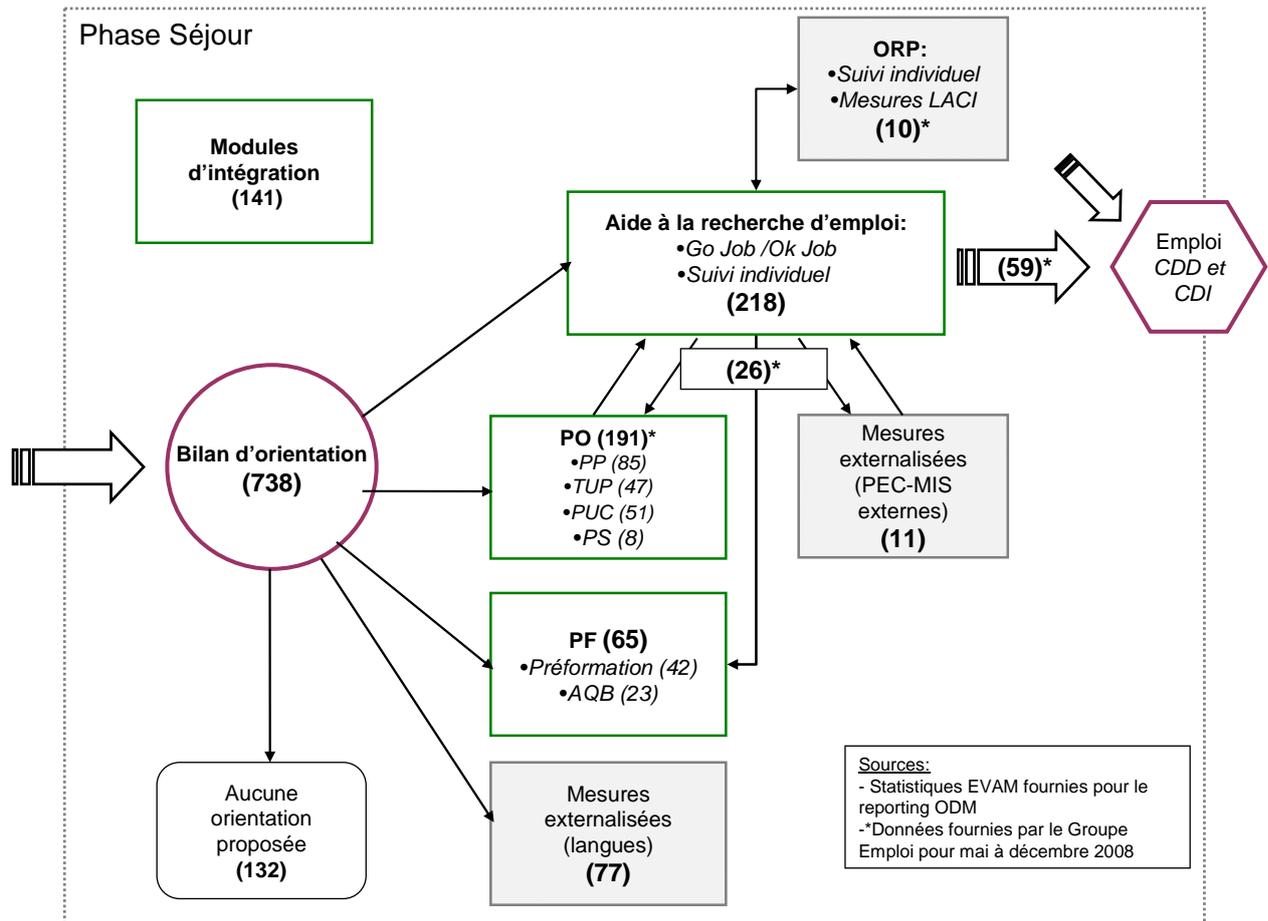


Tableau 2 : Récapitulation du nombre de toutes les *mesures d'intégration* suivi par des AP en 2008

	Mesures réalisées	Mesures prévues	Nombre minimal à atteindre selon la convention (70%) ³
Bilans d'orientation	737	1000	700
PF dont :	98		
Préformation	69	128	90
AQB	29	128	90
Go - OK Job	218	300	210
PO	220		
¹ PP/Santé-social	20	36	25
² PP/Cuisine	38	72	50
¹ PP/Techniques d'entretiens /pas MIF	29*	0	0
PP/Bâtiment /pas MIF	25*	0	0
PO/TUP	34*	0	0
PO/PUC	64*	0	0
² PO Socialisation	10	80	0
PEC-MIS externes	45		
MEL	77		
ORP	10		
Modules d'intégration	349	1500	1050
Total de mesures suivies :	1754	3164	2215

Source : EVAM

¹ Considéré comme MIF à partir du 01.04.2008 ; ² Considéré comme MIF à partir du 01.07.2008. ³ « L'établissement vise à atteindre un taux d'occupation de 70 % des programmes de formation, d'occupation et d'intégration proposés » (Convention de subventionnement VD-EVAM 2008). * Il s'agit de chiffres corrigés sur la base d'une estimation de l'EVAM qui inclut le trimestre manquant. Les chiffres ne sont pas fiables à 100%, car L'EVAM « n'a pas été mandaté pour distinguer les participants AP ». De plus, la base de données « Asylum » relative aux mesures n'était pas exploitable avant mai 2008. Les chiffres estimés sont donc un peu plus élevés que ceux saisis dans « Asylum ».

3.2.3 Les programmes de formation (PF)

Les programmes de formation sont des mesures actives d'intégration visant à améliorer les connaissances en français (oral et écrit) des demandeurs d'asile. Même s'ils sont aussi ouverts aux requérants d'asile et à certains réfugiés statutaires suivis par le CSIR, les AP sont en principe prioritaires depuis l'introduction du dispositif MIF.

Il existe deux types de programmes de formation: le **programme de préformation** et le **programme d'acquisition des qualifications de base (AQB)**. Tous deux offrent un apprentissage intensif du français sur une période de trois mois renouvelable jusqu'à trois fois. Par contre, ils se différencient sur le niveau de français qui y est enseigné ainsi que sur le contenu des cours. Alors que le programme de préformation est plus spécifiquement centré sur l'apprentissage d'un français de base, le programme AQB va plus loin dans l'apprentissage du français et comprend également des cours de gestion administrative privée (compréhension des contrats usuels et des assurances sociales) et une initiation à l'informatique.

Tableau 2 bis : Récapitulation du nombre des **AP** ayant suivi une mesure d'intégration en 2008 (NB Les AP pouvant suivre plusieurs mesures les chiffres diffèrent de ceux du tableau précédent)

	Participants	femmes	hommes	AP>7ans
Bilans d'orientation	737	419	318	
PF dont :	65	28	37	
Préformation	42	15	27	7
AQB	23	13	10	4
GO OK Job	218	90	128	72
PO dont :	191*	66**	76**	
¹ PP/Santé-social	17	15	2	9
² PP/Cuisine	18	9	9	11
PP/Techniques d'entretiens (pas MIF)	29*	10**	13**	4**
PP/Bâtiment (pas MIF)	21*	0	15**	6**
PO/TUP	47*	14**	22**	4**
PO/PUC	51*	18**	13**	16**
² PO Socialisation	8	6	2	
PEC-MIS externes	45			
MEL	77			
ORP	10			
Modules d'intégration	141	198	151	
TOTAL AP	1484	801**	710**	
AP ayant suivi au moins une mesure	1484			

Source : EVAM

^{1 2} * cf. légende du tableau 2 ci-dessus. ** Se basent sur les saisies réelles dans la base de données "Asylum" et ne comprennent donc pas les participants supplémentaires selon les estimations (qui ne distinguent pas le sexe).

3.2.4 Les programmes d'occupation (PO)

De manière générale, le but des PO est non seulement d'offrir une occupation aux participants, mais aussi une expérience professionnelle pratique. Les PO remplissent donc deux objectifs distincts. D'une part, ils visent à développer les compétences professionnelles de certains participants, et d'autre part à offrir une occupation à certaines personnes pour lutter contre les effets négatifs de l'inactivité (isolement, perte de confiance en soi, etc.). Par ailleurs, une troisième fonction des PO est de satisfaire aux besoins de la structure de l'EVAM (e.g. les aides de cuisine dans les foyers d'aide d'urgence, les auxiliaires éducatifs et pédagogiques ; EVAM 2008a ;11).

Comme les programmes de formation, les programmes d'occupation sont destinés aussi bien aux RA qu'aux AP, même si ces derniers sont prioritaires.

Il existe trois types de PO: les programmes d'activités préprofessionnelles (PP), les programmes d'utilité communautaire (PUC) et les travaux d'utilité publique (TUP). Ces trois programmes se différencient essentiellement dans leur fonction et leurs objectifs. Les **programmes préprofessionnels** aspirent à développer l'employabilité des participants et

sont destinés principalement à des demandeurs d'asile disponibles et aptes à une activité professionnelle. Il en existe actuellement quatre qui sont les programmes « bâtiment », « techniques d'entretien », « cuisine » et « santé-social ». Ces quatre domaines correspondent aux secteurs du marché du travail qui emploient fréquemment des demandeurs d'asile. Les PP débouchent sur un certificat qui n'est toutefois pas toujours reconnu par les employeurs (entretiens d'experts).

Les **PUC** ont une visée plus proche de l'occupation, même s'ils ont aussi pour but d'améliorer l'employabilité des participants. Ainsi, les PUC mettent les participants au service de leur propre communauté au travers notamment de tâches de traduction, de communication, d'animation dans les foyers. Finalement, les **TUP** ont pour fonction primaire d'améliorer l'image des demandeurs d'asile dans la société d'accueil par des tâches d'intérêt général. Les mesures « Lausanne / Ouest rive » ainsi que « Bus: net » en font notamment partie. D'autres travaux d'utilité publique peuvent aussi être mis en place dans les communes (c'est notamment le cas de la commune de Payerne).

Tous les programmes d'occupation se déroulent en général sur une durée de 4 trimestres à raison de 20 h par semaine, et donnent droit à une indemnisation de 300.-/mois s'ajoutant au revenu d'assistance, auxquels s'additionne encore la prise en charge des frais de transport par l'EVAM. Pour participer à un PO, il faut obligatoirement passer par un bilan d'orientation, mais selon certains interlocuteurs, il semblerait qu'il arrive aussi dans certains cas que les assistants sociaux inscrivent un AP dans un PO.

Avec l'introduction du dispositif MIF en 2008, certaines modifications ont été apportées dans les programmes d'occupation pour favoriser le processus d'intégration des AP. Ainsi, les anciennes formations « cuisine » et « santé-social » ont été transformées en programmes préprofessionnels alliant théorie et pratique. Ensuite, il était également prévu de développer un programme de garderie et un programme de socialisation, mais ces deux programmes ont été pour ainsi dire avortés à leur naissance¹⁹. Le programme garderie avait un double objectif. Il devait non seulement permettre aux AP de développer des compétences professionnelles en matière d'éducation, mais aussi d'offrir aux mères à charge d'enfants en bas âge des places de garde pour ces derniers afin qu'elles puissent entrer dans une dynamique active d'intégration. Le programme de socialisation, quant à lui, était conçu comme un programme d'occupation pure et devait offrir aux AP les plus « désinsérés » un « lieu à bas seuil de réintégration sociale ». La suppression rapide de ce programme en 2008 a impliqué soit une non-orientation de ces personnes ou soit une réorientation vers d'autres programmes d'occupation (voir aussi EVAM 2008c).

Finalement, avec la mise en place du dispositif MIF, la possibilité a été donnée aux AP en Suisse depuis plusieurs années de participer à titre de rattrapage aux modules de socialisation données dans le cadre des phases accueil et socialisation. Ces mesures de socialisation adaptées et appelées « modules d'intégration », dispensées en 2008 et 2009 (quatre observations participantes de ces mesures ont eu lieu), font partie intégrante du dispositif. Par contre, au contraire de la plupart des mesures EVAM, ce n'est pas la cellule d'orientation mais les assistants sociaux qui peuvent proposer aux AP de suivre ces mesures.

¹⁹ Le projet d'un PO garderie a été abandonné faute d'avoir trouvé les locaux adaptés, alors que le PO socialisation a été supprimé en 2009 après un démarrage difficile au deuxième semestre 2008. Les raisons invoquées par les personnes interviewées sont liées au manque de ressources financières et humaines pour les mettre en œuvre dans des délais d'une année transitoire.

3.2.5 Le développement des savoir-faire pour l'emploi (DSFE)

Le développement des savoir-faire pour l'emploi comprend plusieurs mesures visant à faciliter la prise d'emploi des personnes requérantes d'asile et admises provisoirement. Ces mesures consistent plus particulièrement en un coaching individuel sur le long terme et deux modules de formation, Go Job et Ok Job. Ces derniers sont construits comme deux modules complémentaires. Le cours Go Job vise en premier lieu à préparer les participants à l'emploi en les amenant à effectuer un bilan de ressources et élaborer un CV, et en les familiarisant aux rouages du marché du travail suisse. Le cours Ok Job, quant à lui, va plus loin et vise l'acquisition des outils nécessaires pour mener à bien des recherches d'emploi. Il introduit notamment à la notion de réseau, à la recherche d'informations et à la préparation du dossier de candidature (EVAM 2008, rapport d'activité au 30.06.08 du groupe emploi). Finalement, le coaching individuel, qui peut durer jusqu'à deux ans, a pour but d'offrir un soutien individuel à la recherche d'emploi. Les conseillères en emploi aident non seulement les personnes dans leurs recherches d'emploi (en leur indiquant par exemple des offres d'emploi ou en les aidant dans la rédaction de leur CV et des lettres de motivation), mais cherchent aussi et surtout à construire avec la personne un projet professionnel ou de formation « réaliste, réalisable et durable ». Dans ce cadre, les activités de suivi des conseillères en emploi s'étendent du bilan de ressources et compétences au suivi après la prise d'emploi, en passant par le soutien dans les recherches d'emploi et l'orientation vers des mesures internes à l'EVAM (PF ou PO) ou externalisées (voir plus bas), en fonction des besoins particuliers de la personne.

Ces mesures sont dispensées par le Groupe emploi qui existe depuis 2006. Toutefois, plusieurs modifications de la structure ont eu lieu avec la mise en place du dispositif MIF. Premièrement, dans le but d'améliorer l'accès à l'emploi des personnes AP et d'atteindre un objectif de 300 prises en charge d'AP en 2008, l'effectif du groupe emploi a été renforcé par l'engagement de 4 nouvelles conseillères en emploi à la fin 2007. En 2008, l'effectif total du groupe emploi s'élevait ainsi à 7,7 EPT (EVAM 2008b, p.1). En 2009, pour des raisons de budget, deux postes de conseillères en emploi ont été supprimés (correspondant à 1.8 EPT) avec cependant un objectif de prises en charge diminué à 276, dont 50% d'AP et 50% de RA.

Deuxièmement, l'organisation du dispositif d'aide à la recherche d'emploi a été modifiée. Sans entrer dans les détails (voir EVAM 2008b), la réorganisation a surtout consisté en l'introduction d'un suivi individuel sur le long terme. Ainsi, depuis début 2008, toute personne qui entre dans le dispositif emploi est suivie par la même conseillère durant tout le cursus, ce qui n'était pas le cas auparavant. En fonction de ses besoins, la personne peut ensuite suivre les modules Go Job et Ok Job.

Finalement, depuis avril 2009, les modules du DSFE sont également proposés aux participants des PO. En effet, auparavant, ne pouvaient bénéficier des prestations du Groupe emploi que les personnes jugées immédiatement employables²⁰ par l'EVAM ou qui avaient terminé un PO. La logique sous-jacente était que la recherche d'emploi ne se faisait qu'une fois les compétences professionnelles de base acquises. Depuis avril 09, il est aussi possible de suivre les mesures Go Job et Ok Job en parallèle à un PO, à raison d'une matinée par semaine sur 6 mois. Toutefois, cette offre n'a pas été rendue obligatoire pour tous les participants à un PO dans la mesure où l'employabilité de certains participants est trop faible pour envisager une prise d'emploi sur le moyen terme.

²⁰ Il convient de préciser que les critères de l'employabilité auxquels se réfère l'EVAM ne sont pas à confondre avec le terme juridiquement défini « d'aptitude au placement », qui est déterminant pour les ORP car relevant de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage.

3.3 Collaboration entre l'EVAM et l'ORP

Dans le cadre du dispositif MIF, la collaboration entre l'EVAM et l'ORP a été systématisée dès mars 2008 pour faciliter l'accès des AP aux services de l'ORP. Il est cependant à mentionner qu'auparavant, les AP qui remplissaient les conditions d'inscription à l'ORP sans droit aux indemnités de chômage avaient tout de même accès à l'essentiel des mesures LACI (à l'exception de l'allocation de formation et de l'allocation d'initiation au travail) en vertu de l'article 59d de la LACI. Ainsi, avec la mise sur pieds du dispositif MIF, la nouveauté a essentiellement résidé dans la clarification de la procédure d'accès des AP aux ORP via l'élaboration d'une directive de collaboration (Directive de collaboration entre le SDE et l'EVAM).

Selon cette directive, la procédure de collaboration est la suivante:

- Au sein de l'EVAM, seul le Groupe Emploi a la compétence d'adresser un AP à l'ORP, les chômeurs n'étant pas concernés. Lorsque les collaborateurs du Groupe Emploi estiment qu'un AP est apte au placement et qu'une prise d'emploi peut être envisagée, ils l'adressent à l'ORP.
- Du côté de l'ORP, l'aptitude au placement d'un AP envoyé par l'EVAM sera également vérifiée. La décision finale d'accès à l'ORP reste entre les mains de l'ORP. Dans le cas où un AP est jugé inapte au placement, il est réorienté vers le Groupe Emploi de l'EVAM au moyen d'un formulaire prévu à cet effet (Formulaire: Fermeture d'un dossier auprès d'un ORP).

En 2008, une dizaine d'AP ont été ainsi adressés à l'ORP par l'EVAM.

Récemment, des discussions ont eu lieu pour mettre en place un projet pilote instaurant un suivi conjoint entre l'ORP et l'EVAM pour les AP qui se rendent directement à l'ORP sans passer par l'EVAM. Ces situations, relativement peu fréquentes, ne sont pas prévues dans la directive et engendrent un flou administratif. L'idée serait que la personne est ré-adressée à l'EVAM tout en restant suivie pendant les trois premiers mois par l'ORP. Cependant, le projet se heurte actuellement à des questions de faisabilité, étant donné que l'envoi à l'EVAM d'un AP inscrit par lui-même à l'ORP suppose que la mesure du groupe emploi soit inscrite dans la base PLASTA.

3.4 Mesures externalisées

Une des nouveautés apportées par le dispositif est la possibilité pour les AP de suivre des mesures externalisées. Deux types de mesures externalisées existent : les mesures « d'intégration sociale », cours de langue compris, et les mesures d'insertion professionnelle. Alors que les premières sont proposées suite à un bilan d'orientation, les secondes mesures peuvent être proposées et organisées par les conseillères en emploi en fonction des besoins individuels. Depuis 2009, les deux types de mesures sont financés directement par le BCI.

Les mesures d'intégration sociale regroupent différents programmes peu intensifs, le plus souvent développés dans le cadre d'associations qui ont accumulé pour certaines une expérience de plus d'une dizaine d'années dans l'enseignement du français à des populations peu formées dans leur pays d'origine et en situation de précarité économique. De manière à coordonner les offres au niveau cantonal, une plate-forme pour les cours de français existe depuis 2003, permettant une évaluation continue des besoins en la matière et un échange d'expériences en vue d'une amélioration de la qualité des prestations.

En 2008, ces mesures concernaient avant tout des cours de français externalisés donnés par des associations/groupements (La Planchette, Aigle; Caritas, Yverdon; Lire et Ecrire, Lausanne; etc.) ou des écoles privées (Ecoles-club Migros; Ecole Lémania, Lausanne; Le Bosquet, Lausanne; PROactif formations, Aigle). Elles peuvent durer de deux semaines à une année à raison d'une à 5 fois par semaine. Entre mars et novembre 2008, 144 demandes ont été faites pour environ 100 cours organisés, les personnes restantes étant en attente d'une inscription ou s'étant rétractées (document MIF-cours de français externalisés). En 2009, le catalogue a été étendu à des cours d'initiation à l'informatique, des activités de socialisation, ainsi qu'aux mesures CIFEA (Cf point 3.1.)

Les mesures d'insertion professionnelle externalisées (PEC-MIS externes) proposées par le Groupe Emploi sont de trois types. Tout d'abord, il y a les mesures destinées aux jeunes et favorisant la transition entre école et travail. Les institutions avec lesquelles collabore l'EVAM sont notamment l'OPTI, l'association Mobicet, TEM, MigrAction, etc. Ensuite, des programmes de type stage ou emploi temporaire (PET) peuvent être proposés via des institutions comme l'OSEO (qui offrent des stages dans le domaine du commerce de détail), IPT, Caritas ou Solidarités Jouets. Finalement, il y a les cours qui permettent d'obtenir une formation qualifiante (formation d'une année au maximum), et qui peuvent venir compléter un PO. Ce sont notamment les cours de la Croix-Rouge, d'Hôtel&Gastro Formation ou encore de la Maison Romande de la Propreté (2008 et 2009).

Toutefois, il semblerait que le nombre d'AP participant à des mesures d'insertion professionnelle externalisées soit relativement faible, avoisinant la dizaine pour 2008.

4 Evaluation des principales mesures mises en œuvre

Pour apprécier la pertinence, le fonctionnement et, dans la mesure des éléments disponibles à ce stade, l'efficacité des activités d'intégration destinées aux AP durant l'année 2008 (et parfois au-delà), une série de mesures ont été sélectionnées d'entente avec le COPIL : il s'agit du bilan d'orientation, qui n'est pas une mesure d'intégration à proprement parler, mais joue un rôle important en tant que porte d'entrée dans le dispositif, le développement des savoir-faire pour l'emploi – regroupant les Go Job et Ok Job –, les programmes d'occupation et les modules d'intégration. Toutes ces activités, constituant l'essentiel du dispositif en 2008, sont dispensées par l'EVAM. Les cours de langues offerts par d'autres prestataires ont également fait l'objet d'une investigation.

Cette évaluation comportant aussi un volet formatif, des pistes d'amélioration envisageables découlant directement de l'appréciation des résultats sont avancées à titre de propositions (signalées par une flèche → dans le texte). Ces recommandations spontanées n'ont aucunement ambition d'être exhaustives ou définitives, mais devront faire l'objet d'une concertation approfondie de la part des acteurs et responsables concernés. Dans certains cas, des adaptations dans le sens des recommandations sont déjà en cours au moment de la rédaction.

4.1 Le bilan d'orientation

Le bilan d'orientation joue un rôle essentiel dans le processus de suivi et permet à l'EVAM d'effectuer un triage des AP en fonction de leur situation et de leurs besoins. Il est réalisé à l'aide d'un formulaire très complet. Celui-ci contient des informations quant à la disponibilité à travailler (état de santé, solutions de garde en cas d'enfants en bas âge), au parcours éducatif et professionnel (formations suivies et expériences de travail réalisées

avant l'arrivée en Suisse), aux problèmes et aux obstacles à une insertion professionnelle (problèmes d'intégration, motivation, etc.). En règle générale, le bilan d'orientation aboutit à une orientation de l'AP vers une ou éventuellement plusieurs mesures offertes par le dispositif, le plus souvent interne(s). Sur un objectif de 1000 bilans, 734 ont pu être effectués durant l'année 2008 (voir chapitre 3).

Des formulaires remplis de manière satisfaisante

Nous avons examiné un échantillon aléatoire de 100 formulaires remplis. Ils sont remplis de manière complète et sérieuse. Les choix qui sont faits en termes d'orientation du bénéficiaire découlent du diagnostic présenté en amont. Par exemple, un bilan qui identifie le manque de connaissances linguistiques comme principal obstacle à l'emploi orientera le bénéficiaire vers un cours de langue.

Ces formulaires contiennent beaucoup d'informations en principe pertinentes pour l'établissement d'un projet de réinsertion (expériences, problèmes, situation familiale, etc). Les informations récoltées ne sont pas saisies sur ordinateur. Par contre, le formulaire rempli « suit » le bénéficiaire une fois qu'il est adressé vers une prise en charge spécifique (p.ex. PO ou groupe emploi).

Le bilan d'orientation n'est parfois pas identifié par les AP comme une étape du processus d'insertion

Le bilan d'orientation constitue la « porte d'entrée » du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle. Théoriquement, tous les AP pris en charge par ce dispositif y sont donc passés. Toutefois, lors de différents contacts avec des AP (questionnaire postal et focus groups) nous avons pu rencontrer des personnes suivies par le groupe emploi ou en PO qui ne pensaient pas avoir fait un bilan d'orientation. Dans l'enquête par questionnaire réalisée auprès des participants à des programmes d'occupation en 2008, on constate qu'un peu moins de 30% des AP qui ont rempli le questionnaire affirment ne pas avoir réalisé un bilan d'orientation.

La question du passage par le BO a été reprise lors des entretiens de groupe. Là aussi, plusieurs participants ont affirmé ne pas être passés par cette phase. Après discussion et explications plus précises, certains ont reconnu avoir probablement fait ce bilan d'orientation. Pour les autres, nous n'avons pas pu établir si ces personnes n'avaient effectivement pas fait de bilan, ou bien si elles n'arrivaient pas à identifier cette étape dans l'ensemble des démarches entreprises.

Globalement, il émerge que certains AP rencontrent une difficulté à comprendre le fonctionnement du dispositif de réinsertion, et le rôle que jouent ses différentes composantes, notamment le bilan d'orientation. Une meilleure compréhension du dispositif pourrait être un élément important de motivation à y participer et d'adhésion aux mesures proposées.

Le BO est considéré comme utile

La plupart des AP qui affirment avoir effectué un BO évaluent cette étape comme utile, voire très utile (globalement 81%). Compte tenu de la difficulté à développer des instruments capables de répondre aux attentes d'une population très variée, ce chiffre peut être considéré comme très satisfaisant.

Tableau 3 : Perception d'utilité du bilan d'orientation par les participants à un PO

	Très utile	Utile	Pas très utile	Inutile
PP	16/37 43%	12/37 32%	2/37 5%	7/37 5%
TUP	7/11 64%	4/11 36%	0/11 -	0/11 -
Total	23/48 48%	16/48 33%	2/48 4%	7/48 15%

Source : Questionnaire

Le bilan d'orientation n'aboutit pas forcément à une prise en charge

Le bilan d'orientation n'aboutit pas forcément à l'attribution d'une mesure. Entre janvier et mars 2008, 23% des AP reçus par la CO n'ont fait l'objet d'aucune orientation. En principe ces personnes ne bénéficient d'aucun suivi (sauf éventuellement un suivi social à leur demande). On peut donc se demander si un réexamen périodique des cas sans suivi ne serait pas judicieux. Cela peut être d'autant plus important qu'il s'agit le plus souvent de personnes présentant de fortes fragilités physiques et/ou psychosociales, qui se disent trop malades pour être actives, sans bénéficier d'une prise en charge appropriée (cf. EVAM 2008c). La situation nécessite une clarification quant à la suite à donner dans ce cas de figure, qui n'est pas rare (environ 130 personnes selon le rapport cité).

L'importance de la fonction de triage du BO

Le bilan d'orientation remplit plusieurs fonctions. D'une part, il effectue un triage des AP. De l'autre, il établit un (premier) pas vers la réinsertion. Son caractère ponctuel (une rencontre qui n'est en principe pas suivie par d'autres) se prête bien à la fonction de triage, mais pas tellement à celle de définition d'un projet de (ré)insertion professionnelle. Dès lors, un suivi « léger », mais continu pourrait être assuré pour les personnes non actives ou en formation. Cette orientation – le terme de BO sera éventuellement à revoir – est aussi destinée à fournir des informations concernant les mesures à disposition des AP (linguistiques, sociales, professionnelles, etc.) et les conditions ou critères d'accès pourraient être davantage explicités.

Propositions d'actions à envisager :

➔ *Le BO devrait effectuer un triage des bénéficiaires, en identifiant ceux qui sont prêts pour une prise en charge orientée vers l'emploi (groupe emploi) sur la base de critères documentés et transparents. Il serait également opportun d'établir une démarche à suivre pour les personnes paraissant fortement « fragilisées ».*

➔ *La CO pourrait assurer un suivi minimum continu des AP orientés vers d'autres prises en charge (cours de langue, etc.), et re-convoquer périodiquement les personnes pour qui aucune orientation n'est prévue dans l'immédiat.*

➔ *L'orientation retenue lors du BO ou les raisons d'une absence d'orientation devraient être documentées (ce qui est généralement le cas) et saisies électroniquement.*

4.2 Go Job et Ok Job (DSFE)

Les mesures Go Job et Ok Job ont pour objectif de préparer les bénéficiaires à la recherche d'emploi en Suisse. Go Job se concentre sur les aspects juridiques (par exemple contrat de travail), sur les us et coutumes en Suisse, etc. OK Job est plus ciblé sur les techniques de recherche d'emploi : préparation du CV, d'une lettre de motivation et entraînement aux entretiens d'embauche. Les deux programmes sont menés de manière participative, avec par exemple des jeux de rôle (simulation de situation d'entretien d'embauche). La durée de chacun des deux programmes est de 15 demi-journées réparties sur une période de cinq semaines. Durant l'année 2008, 218 AP ont été suivis par le groupe emploi (cf. section 3).

Deux mesures pertinentes et adéquates

Les deux mesures, souvent évoquées ensemble, font partie des mesures dites d'assistance à la recherche d'emploi, qui sont considérées comme très utiles dans les évaluations, et qui offrent un bon rapport coûts-bénéfices (Card et al., 2009, Greenberg et al., 2005, OECD, 2005). Les différentes étapes prévues semblent bien correspondre à l'objectif de réinsertion socioprofessionnelle (pertinence) et aux besoins particuliers des AP. D'une part, l'orientation vers le marché du travail primaire est très claire. L'accent est mis sur des éléments comme la préparation d'un dossier de candidature, les entretiens d'embauche, etc. D'autre part, les spécificités du public AP semblent être bien prises en compte. Par exemple, les exigences administratives particulières auxquelles est soumis l'engagement d'un AP sont traitées dans ce cours. Un module se concentre aussi sur la question du « look et préjugés ».

Deux mesures appréciées par les participants

Nous avons pu discuter des mesures Go Job et Ok Job avec plusieurs AP qui en ont bénéficié, dans le cadre de deux entretiens de groupe. Les AP présents étaient d'accord sur le fait que les deux cours leur ont été très utiles, et que sans ces cours, il leur aurait été extrêmement difficile d'envisager une prise d'emploi en Suisse. Toutefois, dans la discussion, il est apparu que plus que la mesure en tant que telle, ce qui semble être apprécié est le suivi du groupe emploi. Ce suivi est utile aux AP pour la mise à disposition d'informations concernant des employeurs potentiels et pour l'assistance à la préparation des postulations.

En général, lors de ce suivi, les conseillers préparent les dossiers de candidature pour les AP. On peut se demander jusqu'où devrait aller l'assistance à la recherche d'emploi. En

effet, le contraste entre une lettre écrite en parfait français et la rencontre avec une personne qui parle à peine cette langue, peut aboutir à un rejet du candidat. Cette situation a été vécue par l'un des participants à l'entretien de groupe et a été aussi mise en évidence dans une étude sur les stratégies de recrutement des employeurs qui engagent du personnel peu qualifié (Emery, 2005). Cette étude montrait également que dans ce segment du marché du travail, les engagements se font fréquemment de manière relativement informelle, par exemple en se présentant directement auprès de l'employeur pour se renseigner sur d'éventuelles places vacantes, plutôt qu'avec un dossier de candidature standard.

Globalement, les mesures Go Job et Ok Job ne semblent pas poser de problème particulier. Sur ce point, nous rejoignons la conclusion du Groupe emploi, selon lequel « Qualitativement les résultats observés chez les personnes ayant suivi les formations Go et OK Job sont très encourageants »²¹. Le seul problème évoqué en relation à ces deux formations serait le fait qu'un nombre non négligeable d'AP refuse de participer à ces cours²². Les raisons du refus sont parfois à rechercher dans des obstacles pratiques (manque de solutions de garde pour les enfants) et parfois dans une certaine réticence de la part de certains AP peu motivés ou peu à l'aise avec une démarche participative. Ces deux problèmes renvoient à autant de questions plus générales sur le dispositif, à savoir la mise à disposition d'un service de garde pour enfants et la question de leviers disponibles pour encourager des bénéficiaires peu enclins à s'engager dans une démarche de réinsertion. Nous y reviendrons dans la partie consacrée à l'ensemble du dispositif.

Sur le plan quantitatif, l'EVAM ne calcule pas un taux de placement suite à cette mesure. Sur la base des données fournies par le groupe emploi, on peut toutefois estimer le taux de placement autour de 30% (59 sur 190 AP qui ont suivi la mesure entre mai et décembre 2008 ont obtenu un revenu pour un travail dans les neuf mois suivant leur inscription).

Propositions d'actions à envisager :

➔ **Les deux mesures Go Job et Ok Job ne semblent pas nécessiter de grandes modifications.**

➔ **Il serait cependant important de s'assurer que les personnes susceptibles d'en bénéficier en profitent effectivement.**

4.3 Programmes d'occupation (PO)

En accord avec le COPIL, l'évaluation porte sur deux types de PO, à savoir les programmes préprofessionnels (ci-après PP) - « bâtiment », « techniques d'entretien », « cuisine » et « santé-social »- et les travaux d'utilité publique (ci-après TUP), à savoir « Lausanne / Ouest roule » et « Bus: net ».

4.3.1 Programmes préprofessionnels (PP)

Le profil des répondants aux questionnaires figure en annexe 9.3. Au total, 85 AP ont suivi un PP en 2008.

²¹ EVAM, Rapport d'activité au 30.06.08 du groupe emploi de l'entité occupation-emploi, p.4.

²² Ibid. pp.4-5.

Les objectifs sont clairs et pertinents, compte tenu de l'ampleur des besoins des AP en formation professionnelle

Les PP visent l'acquisition de compétences spécifiques dans différents domaines professionnels en vue de favoriser l'insertion professionnelle. Par le biais de la mise en pratique des dites compétences, les PP ont pour objectif d'améliorer l'employabilité des participants dans les domaines choisis, à savoir « bâtiment », « techniques d'entretien », « cuisine » et « santé-social ». Ces quatre domaines correspondent aux secteurs du marché du travail qui offrent les plus larges opportunités d'emploi pour les demandeurs d'asile.

L'enquête auprès des participants montre que les principaux motifs de participation aux PP sont en rapport avec l'insertion sur le marché du travail. Pour une majorité importante, la participation (cf. Tableau 10) est motivée par le souhait d'« apprendre un métier » (96%, 46/48), et d'« augmenter la chance de trouver un travail » (88%, 22/25) (les tableaux se trouvent en annexe 9.3)²³.

Les discussions de groupe avec les participants ayant déjà terminé un programme préprofessionnel confirment l'insertion sur le marché du travail comme motif principal de participation. Cependant, les AP qui ont refusé de participer à un programme préprofessionnel, relativisent ce motif de participation généralement partagé. Pour eux, les PP ne sont ni « intéressants » ni « utiles », car soit les programmes ne correspondent pas à leurs aspirations professionnelles, soit ils pensent que l'« on ne peut apprendre un métier » dans le cadre de ces programmes parce que, toujours selon eux, les programmes ne facilitent pas l'insertion sur le marché du travail, comme le résume un AP d'origine kosovare :

« Ces programmes ne servent pas à grand-chose et sont inintéressants. On ne peut pas apprendre un métier en six mois. Je connais des gens qui l'ont fait, mais ils n'ont pas trouvé un travail. Donc, ça ne sert à rien. Ces programmes sont pour les gens de 15 à 16 ans et pas pour moi ».

Au-delà de cet avis, dans l'ensemble minoritaire, la plupart des participants des *focus groups* considèrent les objectifs des PP comme pertinents. Par ailleurs, cette pertinence est confortée par les experts interviewés qui mettent l'accent sur l'importance des compétences acquises pour l'employabilité sur le marché du travail des AP.

L'appréciation est majoritairement positive avec un tiers d'avis critiques

Un jugement positif concernant ces mesures s'observe sur les deux points suivants :

- **En termes de satisfaction :** si deux tiers des répondants (70%, 36/50) se disent « très satisfaits » ou « satisfaits », un tiers (30%, 15/50) sont peu « satisfaits » ou « très insatisfaits » (cf. Tableau 12). La satisfaction se confirme par les réponses des répondants à la question de savoir s'ils souhaiteraient le suivre ou y participeraient en cas d'une reconduite du programme. Là aussi, deux tiers contre un tiers se montrent « beaucoup » ou « assez » désireux de refaire un programme PP. Plus ou moins le même schéma se produit en ce qui concerne la durée des programmes et la qualité des informations reçues : environ 68% (34/50) estiment que la durée des programmes est « suffisante » contre 24% (12/50) qui la trouvent « trop courte »; de la même manière, 72% (37/51) considèrent que la qualité des

²³ Il est à noter que, pour la majorité, les motifs sociaux tels « sortir de l'isolement » (30/41), « élargir les contacts sociaux » (39/44) constituent également les motifs de participation. D'autre part, il est intéressant de constater qu'une partie importante des répondants (36/42) estiment que la participation à un programme préprofessionnel pourrait « faciliter l'obtention du permis B » (cf. Tableau 10).

informations reçues lors des programmes PP est « complète » ou « suffisante » contre 28 % (14/51), pour qui celle-ci est « insuffisante » ou « très insuffisante » (cf. Tableau 15).

Au niveau de la satisfaction générale, les femmes se montrent légèrement plus satisfaites que les hommes. Ce constat est confirmé par les participantes de *focus groups* : les femmes sont toutes très positives concernant les mesures dans son ensemble, en particulier le soutien des conseillères « qui m'ont beaucoup aidée », comme le dit une participante de *focus group*, alors que les hommes sont plus mitigés jusqu'à très critiques.

- **En termes de réalisation des attentes et d'utilité** : les répondants estiment que les PP les aideront à réaliser certaines de leurs attentes. Comme l'indique le Tableau 16, 74% (17/23) des répondants pensent que suivre un programme préprofessionnel augmente la chance de trouver un travail et permet d'apprendre un métier (84%, 22/26). Il est fort intéressant de constater que, pour environ la moitié, la participation à un programme préprofessionnel est considérée comme un engagement qui pourrait également faciliter l'obtention du permis B.

De façon analogue, cette appréciation positive des répondants s'exprime aussi par rapport à l'utilité perçue des PP. Sur le plan de l'insertion sur le marché du travail, les participants attribuent aux programmes une certaine « utilité ». Une majorité de participants (85%, 40/47) pensent que les PP sont « très utiles » ou « utiles » pour apprendre un métier et pour augmenter la chance de trouver un travail (78%, 35/45) (cf. Tableau 17). L'appréciation de l'utilité des PP par les femmes est légèrement plus forte que celle des hommes : contre 66% d'hommes, 71% des femmes considèrent que le programme préprofessionnel suivi était utile pour augmenter la chance de trouver un emploi.

Les participants aux focus groups relativisent le jugement positif observé dans les questionnaires, notamment quant à leur utilité pour trouver un emploi.

Le jugement positif observé sur la base des questionnaires est quelque peu nuancé par les participants de *focus groups*. Les participants ont exprimé une certaine déception à l'égard des programmes, liée probablement au recul dans le temps. Cet effet de recul est également observable dans le questionnaire ; les répondants ayant déjà terminé un programme se montrent moins satisfaits (63%, 19/30) que les participants qui sont en train d'en suivre un (76%, 16/21).

Les participants aux *focus groups* pensent qu'ils ont effectivement acquis des connaissances spécifiques utiles qu'ils pourraient pratiquer s'ils pouvaient travailler dans le même domaine que les programmes professionnels qu'ils ont suivis. De ce point de vue, les mesures sont intéressantes. Par contre, quant à leur utilité sur le marché du travail, ils trouvent que les PP « ne les ont pas beaucoup aidés à trouver un emploi ». D'ailleurs, aucun des sept participants de *focus groups* qui ont suivi un programme préprofessionnel n'a trouvé un emploi suite à un PO. Ils ont plutôt l'impression que des contacts directs avec les patrons les aideraient mieux et regrettent que les maîtres des PO ne soient pas en mesure de les mettre en contact avec des employeurs.

Il est difficile de porter un jugement précis sur l'efficacité réelle des PP pour l'insertion professionnelle, qui semble limitée

Grâce aux programmes, les participants regagnent confiance en eux-mêmes (91%, 39/43) et deviennent, comme le disent certains participants de *focus groups*, « plus actifs » et « courageux » dans la recherche de travail. Ce sont des facteurs qui pourraient sans doute jouer un rôle positif, du moins indirectement, pour l'insertion sur le marché du travail.

Même si une contribution effective et directe des PP à l'insertion professionnelle des participants n'a pas été observée par les bénéficiaires interviewés (aucun n'ayant rapporté avoir trouvé un emploi suite au PP), on peut postuler que les PP aident les AP à mieux se positionner sur le marché du travail.

Si on se réfère à la variable « situation d'emploi », 6 répondants sur 26, qui ont déjà suivi un programme préprofessionnel, déclarent « occuper un emploi, soit 23%. En ajoutant à cela trois répondants (12%) qui sont au chômage et dont on peut penser qu'ils avaient un travail avant d'être au chômage, le succès de trouver un emploi après avoir suivi un programme est de 35%.

Les experts et les personnes concernées ont cité plusieurs facteurs limitant l'efficacité des PP quant à l'insertion professionnelle et l'employabilité des participants:

- Les PP ont un caractère formatif, mais ne débouchent pas sur une étroite collaboration avec les employeurs.
- La non-reconnaissance des compétences acquises (certification) par les employeurs limite l'efficacité des programmes professionnels.
- Pour celui pour qui le domaine préprofessionnel suivi ne correspond pas à celui qui est convoité, le programme préprofessionnel apparaît plus comme une simple occupation qu'un pas vers son intégration professionnelle. Il se peut que, pour ces personnes, la participation est motivée davantage par la prime de 300 francs que par l'idée de trouver un emploi par la suite.
- Le comportement « réticent » de certains employeurs d'engager un AP en raison des démarches administratives « lourdes » liées au statut juridique (permis F), ainsi que la discrimination sur le marché du travail peuvent affaiblir l'efficacité des PP (cf. section 5.5).
- L'efficacité des PP est tributaire de la volonté réelle d'une personne AP suivant un programme selon qu'elle souhaite plutôt une occupation ou une véritable insertion sur le marché du travail.
- La conjoncture économique (amélioration ou détérioration sur le marché du travail) peut avoir un impact immédiat sur l'efficacité des PP, malgré leurs objectifs pertinents.

Pour résumer, on peut retenir que s'il reste difficile de se prononcer sur l'efficacité – qui semble plutôt indirecte que directe – des PP, une majorité des participants s'en dit satisfait et les considère comme utiles. Cette appréciation n'engage cependant pas les personnes qui refusent de participer à ces mesures, les jugeant comme inefficaces ou – à juste titre – inadaptées à leur profil ou besoins. Par ailleurs, certaines orientations rapportées lors des *focus groups* paraissent quelque peu surprenantes, mais s'expliquent probablement par le

choix limité des PP, qui ne permet effectivement pas de répondre à tous les profils socioprofessionnels.

Pistes d'actions à envisager :

- ➔ **Les PP devraient être davantage tournés vers le marché du travail. Cet objectif pourrait être atteint grâce aux ajustements suivants :**
 - **Abandonner la terminologie « programme d'occupation » au profit d'un label qui signale l'orientation vers le marché du travail, tel que « formation et pratique ».**
 - **Déployer plus d'efforts pour chercher une possibilité de validation des certificats PP auprès des employeurs.**
 - **Chercher une collaboration plus étroite avec le monde du travail déjà en phase de formation (sous forme de stage, par exemple).**
 - **Combiner systématiquement la participation à un programme avec des recherches d'emploi.**
 - **Elargir dans la mesure du possible l'offre des PP à d'autres domaines d'intérêt (informatique, coiffure, par exemple) pour mieux répondre aux aspirations d'une grande partie de la population AP.**
- ➔ **Mieux clarifier les attentes des bénéficiaires à l'égard des PP et impliquer davantage les AP dans la détermination des besoins et l'orientation des mesures.**
- ➔ **Procéder à des évaluations de la satisfaction des participants.**

4.3.2 Travaux d'utilité publique (TUP)

Les mesures « Lausanne/Ouest roule » ainsi que « Bus: net » ont été retenues pour l'évaluation parmi les mesures faisant partie des TUP. Les résultats suivants se basent sur le questionnaire et les entretiens avec les experts, étant donné qu'aucun participant de *focus groups* n'a rapporté des expériences de ces programmes. De ce fait, il faut prendre les résultats avec davantage de précaution. Près de 50 AP ont suivi un TUP en 2008.

Le profil des répondants

Le profil typique des participants des TUP est celui d'un homme (84%), marié (53%), de nationalité somalienne (32%), âgé de 40 ans ou plus (42%) et ayant le statut de permis F depuis 5 ans au maximum (84%). Le fait que les TUP soient majoritairement suivis par les hommes est probablement lié au type d'activités promues (réparation des vélos, par exemple).

Les objectifs sont affirmés et pertinents, compte tenu des besoins des AP en termes d'occupation

Selon la description sur le site de l'EVAM, les TUP se veulent être une plate-forme permettant aux AP de participer à des activités d'utilité publique. Si l'objectif principal est de favoriser les contacts avec la population locale, le fait d'améliorer l'employabilité du participant en tant que main d'œuvre constitue un autre objectif à atteindre dans le cadre des activités des TUP. A l'origine, les TUP visent à améliorer l'image des RA dans la société.

Dans le cadre de la mesure « Lausanne / Ouest roue) », les participants suivent une formation intensive ou de base dans le domaine de la mécanique selon les besoins. Leur tâche est de réparer et d'entretenir les vélos ainsi que d'assurer le fonctionnement des stations de prêt. Quant à la mesure « Bus: net », l'activité principale consiste à assurer le ramassage des déchets dans les bus de la ville de Lausanne en service sur le réseau Mobilis en collaboration avec les employés TL.

Compte tenu de l'inactivité des AP, parfois de longue durée, la mise en place de mesures d'occupation pour ce public est certes importante. Les experts attirent l'attention sur la situation d'isolement dans laquelle se trouve une bonne partie des AP qui est restée longtemps « inactive » et « passive » tant sur le plan professionnel que social.

Les principaux motifs de participation aux TUP sont en rapport avec l'utilité sociale

La constatation des experts est aussi cohérente avec la perception d'une grande majorité de répondants pour qui les programmes d'occupation permettraient de sortir de l'isolement, (80%, 12/15). Les répondants motivent leur participation (cf. Tableau 11) plutôt par des intérêts sociaux. Ils souhaitent « tisser des contacts sociaux » (100%, 16/16), ainsi qu' « être utile à la société » (92%, 12/13). Cette fonction sociale que les experts et les participants attribuent aux programmes d'occupation conforte la pertinence des objectifs sociaux fixés.

Il est intéressant de constater que la participation à un travail d'utilité publique suscite, chez les répondants, l'idée que celle-ci pourrait également « augmenter la chance de trouver un travail » (85%, 12/14) (cf. Tableau 11). Il se peut qu'une bonne partie des répondants considère les TUP comme un emploi ou stage qu'ils pourraient faire valoir sur le marché du travail à la fin du programme.

Les TUP sont jugés très satisfaisants par une grande majorité des répondants

Une grande majorité de répondants (85%, 16/19) affiche sa satisfaction à l'égard des TUP (cf. Tableau 12). Cette satisfaction est également confirmée par les réponses des répondants à la question de savoir s'ils souhaiteraient le suivre ou y participer encore une fois en cas d'une reconduite du programme. Là aussi, une grande majorité se montre « beaucoup » ou « assez » désireuse de refaire un travail d'utilité publique (cf. Tableau 13). Par contre, seulement un tiers (32%, 6/19) pense que la durée des programmes est « trop courte » (cf. Tableau 14).

Les TUP sont considérés comme très utiles

Comme l'illustre le Tableau 16, les deux tiers des répondants ayant participé à des TUP estiment que ces derniers les ont aidé à sortir de l'isolement (70%, 7/10) et leur ont donné l'impression d'être utiles à la société (70%, 7/10). Il est intéressant de constater qu'une grande majorité de répondants s'attend à ce que les TUP augmentent la chance de trouver un emploi (89%, 8/9). Cela est ambitieux par rapport à un programme dont l'utilité se situe plutôt au niveau social. Il se peut que les participants considèrent les TUP comme étant proches du monde du travail ou encore ils espèrent fort qu'à travers les contacts sociaux qu'ils créeront, ils parviennent plus facilement à trouver un emploi, ce qui, de ce point de vue, amène les participants à juger les programmes « très utiles » ou « utiles » (79%, 14/17, cf. Tableau 17). L'utilité sociale des TUP est aussi directement confirmée par la quasi totalité des participants qui pense que les programmes sont « très utiles » ou « utiles » pour élargir les contacts sociaux (94%, 15/16). Selon les experts, les TUP offrent

aux participants de réelles possibilités d'être en contact avec la population et d'avoir ainsi une meilleure image sociale. Nous avons l'impression que le fait d'être perçus positivement par la population et de la côtoyer de plus près est apprécié par les participants des TUP. Par ailleurs, les responsables de l'EVAM ont observé que, grâce aux TUP, certains AP ont trouvé un emploi, mais il n'existe pas de chiffres confirmant cette observation.

En résumé, on peut constater que les TUP sont très appréciés par les participants, notamment parce qu'ils leur permettent de sortir de l'inactivité et de nouer des contacts avec la population.

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Comme les PP, les TUP devraient être davantage tournés vers le marché du travail. Cet objectif pourrait être atteint grâce aux ajustements suivants :**
 - **Là aussi, abandonner la terminologie « programme d'occupation » .**
 - **Combiner systématiquement la participation à un programme avec des recherches d'emploi.**
 - **Mettre l'accent sur l'acquisition de « soft skills » (compétences sociales, orientation client).**

- ➔ **Agrandir la structure des TUP en mettant sur pied de nouveaux programmes.**
- ➔ **Elargir les TUP vers d'autres régions et communes.**
- ➔ **Assurer une participation aux programmes équitable en termes de genre et, si nécessaire, mettre en place des programmes incluant plus de femmes.**
- ➔ **Procéder à des évaluations de la satisfaction des participants.**

4.4 Modules d'intégration

L'EVAM a développé un certain nombre de modules spécifiques destinés à l'intégration sociale des AP en phase « Séjour » n'ayant pas bénéficié d'une offre similaire (mesures sociales) en phase « Accueil et Socialisation ». Quatre modules ont été retenus pour l'observation participante (participation à un « cours », entretien avec le formateur, discussion collective avec les participants et entretiens individuels avec deux participants). Il s'agit des modules : « Emploi », « Formation & occupation », « Vie en appartement » et « Vie en Suisse, us et coutumes ». Environ 150 AP ont suivi un – ou souvent plusieurs - modules durant 2008.

Les objectifs des modules d'intégration sont explicites et pertinents

Les modules d'intégration ont pour objectif de fournir aux AP des informations utiles et pratiques dans leur vie quotidienne. Dans le contexte migratoire, des informations sur la vie quotidienne, la société d'accueil et ses institutions peuvent être précieuses, quelque soit le statut de séjour des migrants. Les AP interviewés confirment l'utilité et l'importance des actions informatives.

Le contenu véhiculé par les modules d'intégration est correct et cohérent

Les modules contiennent des informations importantes, « beaucoup de choses intéressantes », comme nous dit un participant. Le concept se base plutôt sur l'explication picturale que textuelle, ce qui est une bonne chose du point de vue pédagogique. La présentation des modules se fait de manière professionnelle et à l'aide des supports adéquats (illustrations imagées, documents d'appui). Nous avons observé que les formateurs maîtrisent leur sujet et s'impliquent dans la formation.

Les informations véhiculées par les modules d'intégration ne répondent pas suffisamment aux besoins des participants

Une grande partie de participants interviewés relativise le degré de satisfaction par rapport aux informations transmises dans le cadre des modules existants. Ceci est notamment le cas pour les AP qui sont en Suisse depuis longtemps et dont les besoins d'informations en matière d'intégration sociale changent au fil du temps. Les intérêts de ce groupe sont différents de ceux des personnes nouvellement arrivées, pour lesquelles les mesures de socialisation à la base des modules d'intégration avaient été conçues. Cela pourrait en partie expliquer la faible participation que nous avons constatée lors des visites²⁴. Bien souvent, les participants interviewés demandent une révision des modules d'intégration en fonction de leurs besoins spécifiques. Ils souhaitent obtenir plus d'informations approfondies pour divers problèmes plutôt que des précisions sur les us et coutumes en Suisse (adresses des institutions ou des associations à consulter en cas de difficultés précises, traitement approfondi de situations de difficultés).

L'efficacité des modules d'intégration s'avère faible au regard des objectifs fixés

Lors de nos visites des modules et dans les entretiens avec les participants et formateurs, nous avons constaté que l'efficacité de ces cours est compromise par les éléments suivants:

- **Satisfaction des besoins.** Les modules semblent répondre très partiellement aux besoins d'une grande partie des participants interviewés, notamment ceux qui sont en Suisse depuis longtemps.
- **Problème de motivation.** Les entretiens avec les participants ainsi que les formateurs mettent en évidence le manque de motivation chez les participants, ce qui explique probablement le faible niveau de participation. Une amende de CHF 20 à infliger en cas de non participation ne joue apparemment pas un rôle stimulant pour la participation. Selon les formateurs, l'amende prévue reste une pratique inappliquée.
- **Problème de compréhension.** Les participants interviewés dont le niveau de français est insuffisant nous ont expliqué qu'ils n'ont pas compris grand-chose à la présentation. Nous avons l'impression que pour une bonne partie des participants, le message principal du module ne passe pas en raison de problèmes de compréhension liés à la langue. Cette situation affaiblit très

²⁴ Dans l'ensemble, le taux de participation (rapport du nombre de personnes présentes par rapport au nombre de personnes convoquées) dans les modules visités est inférieur à 50%. Dans le module « Emploi, formation et occupation » qui a eu lieu le 6 mai 2006 à Yverdon, seulement 3 AP sur 30 personnes convoquées étaient présents.

fortement l'utilité des modules, comme nous a précisé un participant « oui, c'est utile, si on le comprend ».

- **Problème d'interactivité.** Le déroulement des modules est un peu monotone et soporifique : il n'y a pratiquement pas de discussions et, s'il y en a, la participation est très faible et dominée par des personnes isolées. L'interactivité entre les participants et les formateurs est pratiquement inexistante.
- **Manque d'approche participative.** L'élaboration des modules ne se base pas sur des enquêtes de satisfaction des participants et sur une évaluation interne quant à leur efficacité, à la différence des cours de langues (AQB).
- **Exutoire pour les mécontents.** Lors des visites, nous avons constaté que certains participants considèrent les modules comme un moyen de « râler » contre les autorités et une plate-forme pour exprimer leurs mécontentements par rapport à certains procédés ou services de l'EVAM (transformation du permis, prise de rendez-vous avec les assistants, problèmes de logement, etc.). Cette situation crée une ambiance qui n'est pas très favorable au bon déroulement des modules et compromet l'intérêt que devraient manifester les participants à l'égard des sujets traités.

L'appréciation de ces modules est globalement mitigée et leur conception mérite d'être revue à plusieurs titres (dispense et contenu).

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Mieux évaluer les besoins en informations des AP résidant en Suisse depuis longtemps afin de les intégrer dans la formulation du contenu des cours de manière adéquate.**
- ➔ **Remédier au problème de compréhension des modules :**
 - a) **par l'organisation des modules en langue d'origine (éventuellement collaborer avec les associations représentant les communautés de certains groupes d'AP. Cela pourrait être aussi une solution au problème d'« exutoire pour les mécontents »).**
 - b) **par la constitution de groupes plus homogènes du point de vue des connaissances linguistiques en français.**
 - c) **en évitant que certains participants traduisent les cours à d'autres, car cela affaiblit leur efficacité et réduit la cohésion du groupe.**
- ➔ **Axer davantage les activités sur des projets pratiques que sur la transmission de connaissances.**
- ➔ **Procéder à des évaluations de la satisfaction des participants pour développer le contenu et les méthodes de présentation (vaut également pour d'autres mesures).**
- ➔ **Envisager des mesures d'incitation si les sanctions pécuniaires prévues (20 francs) n'engendrent pas les effets positifs escomptés.**

4.5 Mesures externalisées de langues (MEL)

Sont retenus pour l'évaluation les cours de langue suivants : L'Appart «1741» (Riviera – Chablais – Pays d'En haut – Aigle), Appartenances –centre femmes (Lausanne), Français en jeu (Broye) et Cours de français (Côte). Ces différents projets ont été financés en 2008 et en 2009 par le BCI dans le cadre du programme cantonal « langue et formation ». En 2008, l'EVAM a orienté les AP directement à certains prestataires sans passer par le BCI. En 2009, dans le cadre de son mandat de coordination, le BCI a clarifié avec l'EVAM et les prestataires les critères d'orientation, la procédure de financement et le rôle des différents interlocuteurs. Depuis 2009, le financement de ces mesures passe directement par le BCI qui a construit un catalogue de prestations en collaboration avec les partenaires.

Les objectifs des mesures externalisées de langue (MEL) sont pertinents pour certains groupes d'AP

Les cours de français externalisés auxquels les AP ont accès sont dispensés par les associations qui offrent aux migrant-e-s une formation orientée sur l'autonomie langagière en développant/renforçant l'expression et la compréhension orale ainsi que la confiance en soi dans la vie quotidienne. Ils visent à répondre aux besoins spécifiques de certains groupes du public cible, en particulier les hommes et les femmes isolés ou ayant des difficultés à suivre un cours plus intensif.

Les MEL établissent un premier pas vers la communauté locale

Les MEL sont assurées en grande partie par des associations locales qui permettent à l'individu de trouver des repères dans son nouvel environnement et de faire des rencontres avec des gens de divers horizons, ainsi qu'avec les Suisses travaillant comme bénévoles au sein de ces associations. Les MEL se présentent aux participants comme une plateforme où se créent des liens sociaux établissant un pont entre eux et l'environnement social. Ces liens sont très importants, notamment pour des personnes AP qui, pour différentes raisons, ne sont pas ou très difficilement insérables ou disponibles sur le marché du travail, et pour lesquelles l'intégration sociale apparaît comme une priorité. C'est le cas, en particulier, des femmes qui restent à la maison et s'occupent de tâches familiales, comme l'exprime une participante d'origine kosovare :

« Ici, on fait des visites et des promenades. Je rencontre des gens, c'est très intéressant. De plus, rester toujours à la maison est très ennuyeux et monotone pour moi. Je viens ici pour sortir de la maison et être un peu avec les autres».

Une autre participante de même origine confirme le témoignage de sa compatriote :

« C'est très bien de sortir 1-2 heures pour être avec d'autres femmes. Rester tout le temps à la maison, cela me rend nerveuse ».

Le rôle des associations locales s'avère être davantage lié à l'insertion sociale des AP qu'à l'insertion professionnelle de ces derniers.

Les MEL offrent des formations adéquates répondant aux besoins de certains groupes du public cible, notamment des femmes qui ont des charges familiales

Cette adéquation se présente sous diverses formes :

- Les offres de MEL tiennent compte de la spécificité d'un public particulier d'AP. Les horaires sont adaptés à l'organisation familiale. Les femmes qui ont des enfants scolarisés à l'école primaire, par exemple, ont des cours au moment où

leurs enfants sont à l'école. Une garderie est aussi très souvent mise à disposition pour les enfants d'âge prés-scolaire, ce qui leur permet aussi de se socialiser avec les autres enfants. Finalement, les personnes qui travaillent peuvent suivre des cours adaptés aux horaires de travail.

- L'objectif des MEL se base sur une logique de formation d'adultes adaptée au rythme d'apprentissage des AP. L'objectif n'est pas l'apprentissage linguistique pur. Il est de pouvoir travailler sur l'identité tout en apprenant et pratiquant la langue : il s'agit de comprendre, communiquer et se rencontrer. Cela convient notamment à ceux qui ne peuvent pas suivre le rythme d'un cours de langue intensif qui exige des efforts importants.
- Les MEL offrent un contexte de proximité pour ceux qui ne peuvent ou ne veulent pas se déplacer à Lausanne pour des raisons multiples (âge, santé, questions d'horaires, situation familiale, par exemple). La proximité est considérée comme très importante pour pouvoir suivre un cours de langue, comme le jugent deux participantes d'origine irakienne et kosovare :

« Ici, c'est bien, c'est très pratique. S'il y en a un dans notre quartier pour quoi il faut aller à Lausanne. C'est trop difficile pour mes enfants et mon mari ».

« Mon mari est malade. Il faut faire le voyage en train. En plus, je ne connais pas Lausanne. Je préfère ici à Lucens ou à Moudon ».

La mixité sociale du public est favorable à l'insertion sociale et à l'apprentissage linguistique

Les entretiens avec les participants et les responsables des MEL mettent en évidence deux dimensions de la question de la mixité : le genre et le réseau social.

La non-mixité en termes de genre permet une certaine ouverture vers les contacts et les rencontres, notamment pour certaines femmes fortement attachées aux traditions et coutumes de leur pays d'origine. Une classe composée uniquement de femmes est considérée pour certaines comme déterminante pour leur participation. De plus, un tel cadre non mixte crée, selon les responsables des MEL interviewés, un « contexte de confiance pour les participantes pour parler de leur vie quotidienne et aborder leurs problèmes de famille et de couple. ». Selon une participante d'origine kosovare interviewée, être avec d'autres femmes lui permet de sortir de l'isolement et en même temps l'encourage à apprendre le français :

« Ici, je fais des connaissances avec d'autres femmes, notamment avec les jeunes. Je pratique mon français avec elles ».

Par ailleurs, la mixité favorise le développement du réseau social. Les participants interviewés estiment que la diversité en termes d'âges, de statuts juridiques, de nationalités et de parcours personnels joue un rôle stimulant pour l'apprentissage linguistique et l'insertion sociale. Les participants trouvent un terrain propice à l'échange de leur vécu quotidien et à la création de liens à la fois entre eux et avec la population locale. Cet environnement mixte renforce les contacts existants, voire même promeut de nouveaux contacts à travers les réseaux sociaux des autres.

Le recours à des MEL peut être un apport complémentaire à l'offre interne (à l'EVAM)

Un recours à ce type de MEL et une collaboration avec les prestataires externes s'avèrent importants pour les raisons suivantes:

- Les MEL sont accessibles à une partie du public cible qui peut être considérée comme « difficilement atteignable » (personnes isolées pour différentes raisons, par exemple) ou qui présente des difficultés (niveau de formation insuffisant, illettrisme, etc.) pour pouvoir suivre le rythme des cours intensifs. Rappelons qu'il s'agit d'un public auquel le programme de promotion de l'intégration de la Confédération prête une attention particulière.
- Une collaboration étroite avec les prestataires externes est susceptible d'encourager davantage les associations et les regroupements dans leur engagement pour l'insertion des AP.
- La participation aux MEL peut permettre de créer un réseau social de proximité et des liens sociaux dont bénéficient les associations et les regroupements locaux.

Les MEL ont certaines limites

Le recours aux MEL semble ne pas être approprié pour répondre aux besoins des AP qui ont des connaissances avancées en français et qui ont besoin de les améliorer le plus rapidement possible. Par ailleurs, ces mesures sont particulièrement importantes dans les régions périphériques où les AP peuvent moins facilement s'appuyer sur les liens communautaires. De ce fait, elles peuvent être moins importantes pour les AP vivant dans les régions urbaines.

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Renforcer la collaboration avec les prestataires externes. NB : Depuis l'entrée en vigueur du dispositif de 2009, des procédures coordonnées entre l'EVAM, les associations et le BCI ont été trouvées sous l'égide de ce dernier.**
- ➔ **Renforcer l'information sur les droits et les possibilités de poursuivre ce type de cours.**
- ➔ **La collaboration avec les associations et les regroupements locaux ne devrait pas se limiter aux enjeux linguistiques de l'insertion des AP. Ces acteurs mènent aussi des projets sociaux qui pourraient être bénéfiques à l'intégration sociale de certains AP, notamment ceux/celles se trouvant dans l'isolement social.**

5 Le dispositif MIF dans son ensemble

Même si le canton de Vaud n'a jamais promu une politique restrictive d'accès à l'emploi pour les demandeurs d'asile ou AP, comme cela a pu être le cas ailleurs, peu de mesures visant une intégration sociale, linguistique ou professionnelle étaient en place avant 2006 dans les structures institutionnelles, entre autres, faute de moyens. A partir de cette date, des cours de langues et de sensibilisation sont offerts par la FAREAS/EVAM dès la phase d'accueil et de socialisation, les mesures d'intégration socioprofessionnelle n'intervenant que lors de la phase de séjour (cf. 3.2.1). Au début des années 2000 déjà, un tournant avait eu lieu vers une promotion active de l'intégration des migrants, mais les AP en étaient encore formellement exclus.

Avec l'attribution des forfaits d'intégration à partir de 2008, cette catégorie de personnes a en principe connu une véritable rupture de son « régime » d'intégration²⁵, d'autant qu'avec le versement des forfaits uniques les moyens en sa faveur étaient même nettement supérieurs à ceux prévus pour d'autres catégories de migrants. Dans la pratique, le tournant a été moins tranché, puisque la mise en place de la nouvelle politique s'est, dans bien des cantons, heurtée à des lenteurs institutionnelles et à d'autres obstacles administratifs. Ceci a également été le cas dans le canton de Vaud, même si un premier train de mesures a démarré dès le début de 2008.

5.1 Mise en place du dispositif

Ayant réalisé le coût que la non-intégration d'une frange importante d'AP présents depuis plus de sept ans en Suisse pourrait représenter à l'avenir, les autorités vaudoises ont souhaité agir rapidement : après avoir décidé en juin 2007 de mettre le nouveau dispositif en place dès l'année suivante, elles ont mandaté l'EVAM à cet effet. Dans une optique de gestion exemplaire, une évaluation des besoins de cette population, impliquant les AP dans une approche participative, aurait dû intervenir à ce stade. De même, une appréciation des bonnes pratiques en matière d'intégration aurait dû guider le choix des mesures à promouvoir et des prestataires à impliquer (Kaya, Efionayi 2008). Plusieurs interlocuteurs font remarquer qu'en particulier les besoins des « anciens » AP auraient dû être examinés, puisqu'il s'agit d'une catégorie de personnes qui a été longtemps soumise à de nombreuses restrictions et a parfois fini par « s'installer dans l'assistance » comme l'exprime un responsable social.

En raison du climat pressant qui a prévalu lors de la mise en place du dispositif (cf. 1.4), aucune réflexion approfondie concernant le changement de paradigme vers une logique d'intégration active et individualisée – et tout ce que cela implique – n'a été opérée à ce stade ; par la force des choses, on a misé sur une continuité avec les mesures existantes. L'option de s'adresser à la fois aux AP et RA a favorisé cette approche, dans la mesure où la situation juridico-institutionnelle des RA n'a pas évolué au même titre que celle des AP – du moins au niveau fédéral (accès facilité au marché de l'emploi et aux mesures d'intégration, octroi de forfaits).

²⁵ « Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile et sur les étrangers, un changement fondamental de système est mis en œuvre en ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire. Désormais, elles ne devront plus être « gardées » comme jusqu'à présent, mais intégrées à la société après réception de la décision d'admission provisoire. » (CDAS 2007a ; 2)

Si une offre de mesures adaptées à l'arrivée en Suisse (socialisation, information, langue et préformation, etc.) semble tout à fait pertinente pour l'ensemble des RA (et éventuellement des AP arrivés tout récemment), il n'est pas certain que les perspectives de séjours différentes n'appellent pas une approche différenciée en matière d'intégration socioprofessionnelle.

Prompte mise en œuvre du nouveau dispositif, en l'absence d'une évaluation systématique des besoins

Dans le laps de temps restreint imparti au prestataire, et au vu de son caractère partiellement transitoire, le dispositif a été construit à partir de structures et projets déjà en place à l'EVAM :

[Les mesures] ont été développées sur la base d'expériences (...). Il est évident que nous n'avons pas inventé de nouveaux programmes. Si nous avons cherché à créer quelques petits programmes, comme par exemple pour la garderie d'enfants, nous avons plutôt développé plus loin certains programmes préprofessionnels (santé-social, par exemple). Il s'agit donc de l'approfondissement des projets existants et en cours. Et nous avons décidé d'en attribuer certains aux mesures d'intégration au niveau budgétaire. (responsable EVAM)

La cellule d'orientation a été mise sur pied pour assurer le bilan systématique des AP en 2008, mais elle n'a pas été prévue sur le long terme. Parallèlement, le groupe emploi en charge des mesures DSFE a été temporairement agrandi et réorganisé en vue des nouvelles tâches.

Dans le contexte décrit, on peut considérer comme positif la mise en place rapide d'un train de mesures immédiatement opérationnelles, mais il aurait été souhaitable de concevoir le nouveau dispositif comme un programme pilote, avec tout ce que cela implique en matière de documentation et d'évaluation des besoins parallèlement à la mise en œuvre – par exemple, par le biais du bilan d'orientation. Certains efforts dans ce sens ont été entrepris, mais de manière trop peu systématique pour prévoir des adaptations par la suite. Le caractère transitoire d'une partie des moyens mis à disposition n'a certainement pas facilité la donne.

Propositions d'actions à envisager :

➔ **La législation fédérale (LEtr, LAsi et OIE) fait désormais une distinction entre RA et AP en matière d'intégration (et postule, dans ce domaine, l'égalité des chances de ces derniers avec les Suisses). Si le canton de Vaud souhaite privilégier l'égalité de traitement entre RA et AP, il est important de rendre cette approche transparente pour l'ensemble des acteurs, employeurs et personnes directement concernées, car les implications (financières, juridiques et politiques) ne sont pas négligeables. On peut également imaginer que, sur la base d'une pesée d'intérêts, le canton opte pour une approche différenciée selon le type de mesures, qui devrait également être communiquée pour éviter des malentendus. Selon nos informations, un certain flou à ce sujet semble actuellement prévaloir, puisqu'une égalité de traitement est postulée, alors qu'en pratique les AP peuvent accéder prioritairement aux mesures.**

➔ **Documenter davantage les bilans d'orientation et la participation aux mesures (orientations proposées, mais aussi refus et abandons), pour faciliter d'une part la continuité du suivi individuel et une prise en compte des besoins au niveau collectif (meilleure connaissance de la population et de son évolution), en vue d'une adaptation ciblée de l'offre.**

5.2 Appréciation du catalogue de mesures

Au regard des résultats présentés dans le chapitre 4, on peut considérer que les mesures promues sont globalement pertinentes et répondent aux attentes des participants, malgré certains aspects critiques. Seules les mesures d'intégration (ou mesures sociales de rattrapage) reçoivent une appréciation mitigée et, selon nos observations, la participation y est modeste. Si les objectifs quantitatifs fixés n'ont pas pu être atteints complètement, près de 1200 AP ont suivi une ou plusieurs mesures proposées²⁶ et s'en déclarent plutôt satisfaits.

Catalogue de mesures intéressant, mais à développer

Deux éléments d'appréciation essentiels dans une perspective évaluative n'ont pas (encore) pu être suffisamment développés dans le cadre de cette recherche et mériteraient d'être investigués à l'avenir : il s'agit de la participation des AP aux mesures proposées et de la question de l'efficacité en termes de prise d'emploi et d'accès à l'autonomie financière. Nous reviendrons sur ce dernier aspect dans le chapitre 5.6.

Pour se prononcer sur la **participation**, il est nécessaire de comparer les personnes éligibles et celles qui ont été convoquées, respectivement orientées, vers une mesure à celles qui y ont réellement participé. Ceci aurait impliqué une documentation saisie électroniquement des différentes étapes suivant la convocation au bilan d'orientation. Seule une telle base permet de savoir, par exemple, si certaines personnes en principe disponibles à l'emploi refusent les mesures offertes et pour quels motifs. En comparant le nombre de participants aux objectifs chiffrés fixés pour chaque mesure, on peut tout de même constater que la différence est assez importante pour certaines mesures, mais, comme il a manqué une analyse ciblée sur les besoins de la population, il se peut que les objectifs n'aient pas été fixés de manière très réaliste.

Sur la base des entretiens d'experts et avec des AP qui ont refusé de participer aux mesures proposées, on peut conclure que le catalogue actuel ne permet pas de répondre à tous les profils professionnels. Selon plusieurs interlocuteurs, les besoins particuliers des AP présents en Suisse depuis très longtemps et ceux des jeunes mériteraient d'être encore mieux pris en considération. Certains AP se montrent surtout sceptiques sur la reconnaissance des certificats délivrés par les PO. Le témoignage d'une jeune femme d'Afrique est révélateur à cet égard : elle estime avoir plus appris au cours santé-social qu'elle a suivi à l'EVAM qu'à celui dispensé par la Croix-Rouge, mais reste persuadée que le certificat de la CRS lui sera plus utile dans la recherche d'emploi. Quelques AP manifestent également une certaine hostilité envers l'EVAM suite à des attentes déçues ou de mauvaises expériences dans leurs rapports à l'autorité (logement, formalités administratives, aide financière, etc.), qui les rend peu enclins à suivre un programme d'occupation dépendant de la même institution. Les entretiens nous incitent à penser que ce rapport à l'autorité est plus problématique pour les hommes que pour les femmes, qui se montrent plus facilement reconnaissantes envers les collaboratrices de l'EVAM.

Durant l'année 2008, le catalogue de mesures disponibles pour les AP a été largement limité à celles proposées par l'EVAM ainsi qu'aux cours de langue externes. Seule une dizaine de personnes a pu être orientée vers des mesures d'insertion professionnelle externalisées (cf. figure 6). Des AP interviewés nous ont rapporté que la participation à ce type de mesures (formation, semestres de motivation, etc.) leur avait été refusée par principe (inaccessible aux permis F) ou pour des raisons financières, mais nous n'avons

²⁶

Y compris les BO.

pas été en mesure d'éclairer les conditions plus précises et le pourquoi de ces refus. On ne peut pas exclure que certains acteurs ne soient pas correctement informés des droits actuels des titulaires d'une AP.

D'autres mesures d'insertion, qui ont été en général évaluées de manière positive dans la littérature spécialisée, sont absentes du catalogue actuel. Il s'agit notamment de :

- Service de placement (à l'exception des rares AP pris en charge par un ORP) ; éventuellement placement spécialisé pour une population étant peu familiarisée avec le marché du travail suisse
- Emplois subventionnés auprès d'employeurs du secteur privé. Des expériences faites ailleurs ont montré que souvent, une subvention pendant une période (par exemple 6 mois) ou la possibilité de « tester » un candidat à coût réduit à travers un stage peuvent convaincre un employeur de donner une chance à une personne très éloignée du marché du travail. Une mesure de ce type existe pour les bénéficiaires de la LACI et du RI (Allocation d'initiation au travail), mais pas pour les AP.
- Accès à des formations plus longues. Des formations plus longues pourraient être intéressantes pour des AP qui ont appris un métier dans leur pays d'origine, mais dont la formation n'est pas reconnue en Suisse car non équivalente (p.ex. électricien). De telles formations (complémentaires) pourraient être mises sur pied.
- Plusieurs évaluations ont montré l'intérêt des mesures de recherche d'emplois de type club-emploi. Afin d'encourager la mixité avec d'autres publics, les AP devraient pouvoir accéder à ce type de mesures à l'externe.

Comme pour beaucoup d'AP le fait de devoir s'occuper d'enfants en bas âge représente un obstacle important à la prise d'emploi, une mesure « garde d'enfants » pourrait être particulièrement utile. Une telle initiative a été envisagée au sein de l'EVAM, mais a dû être abandonnée.

Pour expliquer le recours privilégié à des mesures internes, plusieurs raisons ont été évoquées, mais elles semblent avant tout liées à l'absence d'une offre adaptée (connue) et des obstacles d'ordre pratique et institutionnel : modalités de financement, temps à investir pour établir les contacts avec des prestataires externes, quotas à remplir pour les mesures internes, etc. Ces questions sont abordées dans le chapitre suivant consacré à la collaboration de différents acteurs.

Propositions d'actions à envisager :

→ Développer l'accès aux types de mesures évoqués ci-dessus

5.3 Coopération entre différents acteurs

Rappelons que le canton de Vaud connaît trois types d'institutions pour la prise en charge et les mesures d'insertion destinées aux personnes indigentes : les centres sociaux régionaux (CSR), qui constituent en quelque sorte la structure régulière, le CSIR, qui s'occupe des réfugiés reconnus, et l'EVAM, qui est en charge des personnes du domaine de l'asile. En ce qui concerne les AP, peu de contacts avec les CSR existent, si ce n'est pour les familles qui regroupent des membres avec différents statuts juridiques. Par conséquent, la collaboration entre les acteurs principaux suivants constitue un réel défi pour le fonctionnement du dispositif: BCI, EVAM, ORP, CSIR et ONG. Suite à la nouvelle législation (LEtr, LAsi, OIE), qui implique une plus grande intervention des

cantons en matière de projets d'intégration (« cantonalisation »), le bon fonctionnement de la politique d'intégration est désormais largement tributaire de la collaboration entre ces différentes instances au niveau cantonal et local ainsi que de la coordination verticale avec les instances fédérales (notamment avec l'ODM).

5.3.1 Le rôle du BCI

Il convient de préciser que la politique générale d'intégration du canton n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de cette évaluation, qui se focalise sur le dispositif des mesures destinées aux AP. Les observations disponibles permettent néanmoins de faire quelques constatations plus générales et elles soulignent la nécessité d'une coordination accrue entre les différents acteurs. Dans ce cadre, il paraît essentiel d'élargir le périmètre de la coordination au-delà des acteurs traditionnellement concernés par le domaine de l'intégration et d'y inclure ceux spécialisés dans la réinsertion professionnelle (cf. 5.3.3 ci-dessous). Le BCI, de par sa place centrale dans le dispositif et les décisions politiques déjà prises, est appelé à jouer un rôle important, surtout s'il s'agira d'opérer une rupture de la prise en charge par statut – domaine d'asile versus domaine des étrangers – qui implique en principe un réagencement institutionnel par rapport à celui qui s'est construit au fil des années. Simultanément il serait dommage de ne pas faire appel aux spécialisations et ressources déjà en place. Il faudra vraisemblablement trouver une complémentarité adéquate entre offres spécifiques à la population titulaire d'AP et l'intégration dans les structures dites ordinaires (s'adressant à l'ensemble de la population), mais l'orientation future de la politique d'intégration dépendra de décisions politiques, difficiles à anticiper à ce stade. Quant au BCI, il est appelé à jouer un rôle de pivot entre les autorités politiques et les acteurs du terrain dépendant des autorités ou de la société civile, qu'il s'agit d'informer et de coordonner de manière optimale (cf. article 7 LIEPR).

5.3.2 Collaboration avec les ORP

Le dispositif prévoit que les AP aptes au placement et suffisamment intégrés sur le plan linguistique et social soient adressés vers un ORP, qui se charge de fournir un suivi professionnel, avec, le cas échéant, la possibilité de participer à certaines mesures d'insertion professionnelle. Une directive de collaboration entre le SDE et l'EVAM (version 2008) précise les termes de la collaboration entre les deux institutions. Des discussions pour une collaboration plus étroite et, si nécessaire, un suivi commun des AP en recherche d'emploi sont encore en cours.

Dans le cadre de cette évaluation, nous avons pu établir qu'un nombre très limité d'AP a effectivement été orienté vers un ORP depuis l'EVAM. Pour l'année 2008, on estime leur nombre à 10 (notons que les ORP suivent un nombre d'AP plus important, entre 100 et 150 selon les périodes). La plupart de ceux-ci sont toutefois au bénéfice de prestations LACI, car ils ont déjà eu un travail en Suisse). Ce chiffre très bas s'expliquerait par plusieurs facteurs :

- Exigences posées par les ORP : par exemple pouvoir rédiger des offres d'emploi ou avoir une solution de garde en cas de responsabilité d'enfants en bas âge.
- A l'EVAM, on estime que l'ORP se limite à placer les demandeurs d'emploi, même dans des postes à durée déterminée, et ne met pas à disposition un suivi suffisamment « global », qui vise une intégration durable.

Cette situation ne semble pas satisfaisante. Les AP n'ont pratiquement pas accès aux services publics de placement ni aux mesures à vocation professionnelle gérées par ces services qui, de ce fait, connaissent assez mal la situation spécifique de cette catégorie de personnes. Toutefois, il faudrait éviter d'adresser à tout prix des AP aux ORP, car cette option aboutirait vraisemblablement soit à des renvois depuis les ORP (ce qui est prévu dans la directive de collaboration), soit à une intervention inadaptée aux besoins.

En effet, le SDE les ORP ont pour mission d'insérer ou réinsérer les personnes momentanément sans emploi et aptes au placement. Leur demander d'intervenir en amont, pour des personnes qui ne sont pas encore prêtes à intégrer le marché du travail, serait probablement contre-productif.

En définitive, il faut veiller à ce que les AP ne fassent pas les frais d'une constellation institutionnelle donnée, et s'assurer qu'ils aient accès à des mesures d'insertion professionnelle tenant compte de leurs besoins spécifiques à travers l'ORP ou d'autres canaux.

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **S'assurer que toute personne apte au suivi ORP y soit adressée.**
- ➔ **Collaborer avec des fournisseurs de mesures externes pour la réinsertion professionnelle des AP qui ne peuvent pas être adressés vers un ORP.**

5.3.3 Collaboration avec les fournisseurs de mesures externes

Comme évoqué précédemment, l'essentiel des mesures mises à disposition des AP est organisé par l'EVAM, à l'exception des cours de langue qui sont en partie achetés à des prestataires externes. Plusieurs acteurs interrogés estiment que cette situation n'est pas satisfaisante et ce pour plusieurs raisons :

- Les AP restent en « vase clos » comme l'exprime un responsable social, et profitent peu des mesures pour s'intégrer dans la société d'accueil. Le risque est celui de la ghettoïsation. Il serait préférable de « mélanger » les AP avec d'autres publics.
- Une grande partie des mesures fournit à l'EVAM un soutien non négligeable dans le cadre de l'accomplissement de ses missions (p.ex. PO cuisine, où sont préparés les repas pour des demandeurs d'asile ou les TUC). Cette situation comporte un risque de conflit entre objectifs : réinsertion professionnelle et contribution au bon fonctionnement de l'EVAM.
- L'EVAM ne dispose pas forcément de toutes les compétences en matière de réinsertion professionnelle et de placement susceptibles d'être utiles à l'insertion professionnelle des AP. Ceci est en partie dû à l'histoire de cette agence, qui n'avait pas pour vocation la réinsertion professionnelle.
- Pour un service de placement (avec démarchage auprès des entreprises) l'EVAM ne disposerait probablement pas d'un pool de personnes aptes au placement immédiat suffisant.

Le faible recours à des prestataires externes a été expliqué par le manque d'offres adaptées au public des AP et de temps à disposition des conseillers du groupe emploi pour organiser des mesures externes. Comme les AP ont difficilement accès au suivi ORP, il paraît essentiel qu'ils puissent bénéficier d'un suivi au moins équivalent en termes de

placement et réinsertion professionnelle. Pour cette raison, l'offre externe des mesures doit être développée et négociée avec des prestataires spécialisés.

La négociation et la mise en œuvre d'une offre de mesures d'insertion adaptée aux besoins d'un public spécifique ne s'improvisent pas : il convient, le cas échéant, de tenir compte notamment des expériences en la matière du SDE pour les mesures d'insertion professionnelle, du SPAS (Service de prévoyance et assurances sociales) pour les mesures d'insertion sociale, et de l'AI pour les mesures récemment développées suite à la 5^{ème} révision de cette assurance.

Dès 2009, le BCI a établi un catalogue de mesures de langue et d'intégration sociale externes qu'il a mis à disposition de la Cellule d'orientation et du Groupe emploi. Ainsi, il a facilité l'accès des AP à ces mesures (cf. section 3.1), mais ces activités, ayant eu lieu essentiellement à partir de 2009, n'ont pas fait l'objet d'une appréciation approfondie dans le cadre de cette évaluation.

Propositions d'actions à envisager :

→ Développer une offre de mesures externes adaptée aux AP et orientée vers le placement et l'insertion professionnelle (objectif à fixer dans la convention entre le canton et l'EVAM) et envisager, le cas échéant, la collaboration avec des acteurs spécialisés dans ce domaine.

5.4 Suivi et approche individualisée

En phase de séjour, les AP ne bénéficient en principe que d'un contact administratif pour faire une commande d'assistance financière (CAF) mensuelle, s'ils ne font pas appel à un assistant social pour un problème précis. Comme nous avons pu le voir dans le chapitre 3, le suivi dans une optique d'insertion professionnelle passe par plusieurs étapes et fait appel à différents acteurs. Plusieurs personnes interrogées ont remis en question ce caractère quelque peu fragmenté du suivi. La principale critique concerne le fait que le bilan d'orientation soit effectué une fois au début de la prise en charge et ne soit pas vraiment intégré dans le suivi. En effet, suite au bilan d'orientation, les AP sont transférés vers d'autres organes et pris en charge par d'autres acteurs. Cette façon de procéder limite la possibilité de mettre en place un projet cohérent sur le moyen terme et, le cas échéant, de le réadapter.

Le suivi orienté vers l'insertion professionnelle est effectué par le groupe emploi. Dans ce cadre, les conseillers suivent environ 60 dossiers pour un 80% de temps de travail (le reste du temps étant consacré au cours Go Job et Ok Job), ce qui correspond à un taux d'encadrement de 75 dossiers par EPT.

Plusieurs personnes interrogées estiment qu'un suivi individuel serait préférable au suivi fragmenté actuel. Une personne de référence devrait être responsable du suivi d'un AP pendant toute la durée de sa prise en charge depuis le BO, l'adresser vers des mesures pertinentes tout en maintenant le contact avec lui et, au besoin, revoir son projet d'intégration. Cette solution serait en ligne avec la pratique dans les autres dispositifs de réinsertion professionnelle (par exemple ORP). Elle s'est imposée aussi au niveau international comme un standard dans ce domaine (Martin and Grubb, 2001).

On peut également rappeler que le dispositif en place ne permet pas toujours de distinguer l'insertion de l'occupation au sens d'une structuration du quotidien pour des personnes sans activité professionnelle, car il reste marqué par une approche collective qui a toujours

caractérisé le domaine de l'asile (sans parler des réfugiés reconnus) peu enclin à prendre en compte les situations individuelles. Un soutien actif à l'intégration suppose une orientation sur les besoins et ressources des individus ; ceci implique, le cas échéant, d'investir davantage pour certaines personnes au détriment de celles qui ne sont pas disponibles ou capables de travailler sur le marché primaire dans l'immédiat.

Plusieurs AP s'étant vus refuser des mesures de formation à priori pertinentes, faute de ressources, il faudrait éventuellement envisager une répartition des moyens – limités malgré les forfaits destinés aux AP – qui soit équitable sans forcément être égalitaire. Dans le même ordre d'idées, la question d'un traitement différencié entre AP et RA mériterait d'être posée de façon pragmatique, de même d'ailleurs que la question du suivi social destiné aux AP qui sont actuellement pas éligibles pour l'intégration professionnelle, que ce soit en raison d'une vulnérabilité psycho-sociale, physique ou autre (charges familiales, formation).

Propositions d'actions à envisager :

➔ **Mettre en place un suivi individualisé avec un conseiller de référence pour chaque AP engagé dans le processus d'insertion socioprofessionnelle.**

➔ **Intégrer le BO dans un suivi de base régulier (cf. propositions d'actions à envisager, section 4.1), qui permette de prendre en compte les besoins et promouvoir les ressources individuelles, y compris pour les personnes qui ne sont pas éligibles pour l'insertion professionnelle.**

5.5 Entraves à l'intégration et opportunités

De nombreuses études ont permis de comprendre qu'avant même de passer par des mesures actives, l'intégration est aussi grandement influencée par des conditions-cadre légales ou structurelles du séjour des AP (CTA 2005). L'évaluation a mis en évidence un certain nombre d'entraves dans le processus de réinsertion professionnelle, susceptibles d'amoindrir significativement l'efficacité de mesures même bien pensées.

Une procédure d'octroi des autorisations de travail longue et compliquée

Les membres du BCI interrogés ainsi que pratiquement tous les acteurs contactés au sein de l'EVAM ont mis en évidence l'effet dissuasif que peuvent avoir pour un employeur les démarches administratives qu'il faut entreprendre pour pouvoir engager un AP (surtout l'autorisation de travail mais aussi la cession de salaire). Cette procédure peut durer plusieurs semaines et les employeurs qui recrutent des AP sont souvent actifs dans des domaines où il faut être rapidement opérationnel (nettoyage, vente au détail). Cette attente peut être discriminante pour un AP en concurrence avec d'autres demandeurs d'emploi. Les employeurs seraient devenus plus réticents à engager des AP aussi à cause des campagnes contre le travail au noir.

Dans le cadre de cette évaluation et d'un projet de recherche mené en parallèle à l'IDHEAP, nous avons pu aborder cette question avec cinq employeurs actifs dans le canton de VD qui recrutent une main d'œuvre peu qualifiée. Parmi ces cinq employeurs, deux avaient l'habitude de travailler avec des AP. Ils ont indiqué que le surplus de démarches administratives n'est pas un problème majeur. L'un d'entre eux, une grande entreprise, dispose d'un service RH tout à fait capable de gérer ce type de démarches. Les trois autres employeurs, qui n'ont jamais embauché d'AP, considèrent les procédures comme très compliquées et disent éviter d'engager de la main-d'œuvre hors UE.

Les témoignages des AP interviewés confortent nettement ce résultat. Ils ont l'impression que, de façon encore plus systématique depuis l'introduction de la libre circulation des nationaux de l'UE (ayant grandement facilité les formalités), leur dossier déposé dans une agence de placement disparaît systématiquement sous la pile de ceux des autres candidats à l'emploi. Les tensions sur le marché du travail et la concurrence avec la main-d'œuvre européenne ou frontalière semblent particulièrement prononcées dans les segments économiques convoités. La perception négative du permis F, insinuant la précarité du séjour, constitue aux yeux de la majorité des AP interviewés le premier obstacle d'accès au marché du travail.

Ce résultat suggère qu'une des causes de la réticence de certains employeurs à engager des AP pourrait être un manque d'informations quant aux exigences administratives supplémentaires lors de l'engagement.

D'autre part, il faut admettre que la procédure d'engagement d'un AP n'est pas simple. Cette procédure implique plusieurs acteurs : la commune de domicile, le Service de l'emploi, la division asile du SPOP. Les responsables du groupe emploi assistent les employeurs, par exemple en remplissant les parties du formulaire 1350 concernant l'AP, mais il faut reconnaître que, pour un employeur sans expérience avec cette population, la procédure telle que décrite sur les sites web du SPOP peut paraître compliquée²⁷.

S'il faut saluer un effort d'information en direction des employeurs suite au changement de législation (lettre), l'information au sujet des AP et des formalités est plutôt dissuasive en raison de la complexité des démarches et d'un doute persistant par rapport à la stabilité du permis F (site du SPOP).

Le problème principal est constitué par la durée de la procédure, qui peut atteindre plusieurs semaines et peut être particulièrement pénalisante dans les branches susceptibles d'employer des AP. Dans l'idéal, il devrait être possible pour l'AP de démarrer son activité professionnelle sur la base d'une vérification rapide de son droit à travailler en Suisse, sans devoir attendre l'octroi d'une autorisation formelle.

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Simplifier / accélérer la procédure d'octroi d'une autorisation de travail pour un AP qui reçoit une offre d'emploi.**
- ➔ **Améliorer l'information auprès des employeurs, surtout auprès des PME.**
- ➔ **Viser à corriger l'idée, encore largement répandue, que l'admission provisoire est un statut aussi, sinon plus, précaire que celui de RA.**

Des effets de seuil qui peuvent décourager la prise d'emploi

Plusieurs personnes interrogées ont mentionné l'effet dissuasif que peuvent avoir les effets de seuil sur la prise d'emploi pour un AP avec une famille à charge. Pour un chef de famille, prendre un emploi peu qualifié peut ne pas apporter d'amélioration du revenu disponible. La faiblesse du montant versé aux AP à titre d'assistance devrait limiter cet effet, notamment en comparaison avec la population bénéficiaire du RI. Toutefois, le prélèvement de la taxe spéciale (égale à 10%) et de l'impôt à la source peut le renforcer. Les grandes familles, pour lesquelles l'effet de seuil est plus important, soient probablement aussi plus nombreuses au sein de la population des AP.

²⁷

<http://www.vd.ch/fr/themes/vie-privee/etrangers/asile/emploi-permis-f/>, visité le 21.08.2009.

Les effets de seuil au niveau de l'aide sociale ont récemment fait l'objet de plusieurs analyses. Il est possible de les atténuer en jouant sur les franchises, c'est-à-dire en prévoyant un montant qui peut être gagné sans que cela donne lieu à une diminution de la prestation d'assistance lors de la prise d'une activité professionnelle. Les franchises devraient tenir compte de la taille de la famille. Elles pourraient correspondre au montant touché en allocations familiales.

Propositions d'actions à envisager :

➔ **Introduire une franchise sur les revenus du travail proportionnelle au nombre d'enfants à charge.**

« Plus on sécurise du point de vue financier, plus on déresponsabilise » (responsable social)

S'ajoute aux « désincitatifs » décrits l'effet potentiellement dissuasif, pour l'employeur et l'employé, des cessions de salaires que l'EVAM exige pour garantir le paiement des frais (loyer, caisse-maladie) ou dettes, en cas de prise d'emploi. L'établissement a décidé d'encourager des mesures favorisant l'autonomie, parmi lesquelles la gestion indépendante de l'assurance-maladie, qui est déjà en cours de réalisation (cf. plan stratégique de l'EVAM 2009b; 35). La prise de baux privés et la renonciation aux cessions de salaires (selon certains critères) sont actuellement à l'examen, même si la mise en place de telles initiatives présente un risque et peut occasionner des coûts (ressources humaines et pertes financières) à court terme.

Plusieurs interlocuteurs – collaborateurs sociaux et AP – notent qu'il arrive que des AP perdent leur travail suite à un déménagement exigé par la réaffectation de leur logement mis à disposition par l'EVAM. Au vu des difficultés à trouver un emploi, les considérations liées à l'intégration devraient clairement être priorisées par rapport à d'autres considérations, malgré les difficultés de gestion du parc immobilier que l'on imagine facilement.

D'une manière générale, la socialisation par l'aide sociale et les contraintes financières ou institutionnelles vont parfois à l'encontre de l'autonomie (financière) souhaitée par ailleurs. Certains AP, arrivés depuis longtemps, sans jamais avoir bénéficié d'une promotion à l'intégration, sont déjà quasiment « installés dans l'aide sociale » (responsable social). Constatant que « la dépendance souvent totale des demandeurs d'asile envers l'EVAM les maintient dans une forme de tutelle, entravant leur autonomisation » (ibid.), un groupe de travail table sur des adaptations structurelles du système social.

Propositions d'actions à envisager :

➔ **Privilégier systématiquement l'accès à l'emploi par rapport à des contraintes institutionnelles.**

➔ **Des mesures allant dans le sens d'une levée des entraves à l'intégration devraient être encouragées par les autorités, même si elles se révèlent plus coûteuses à court terme (objectifs à fixer dans la convention entre le canton et l'EVAM). Envisager, par exemple, la levée des cessions de salaires.**

Manque de leviers dans le cas de bénéficiaires peu motivés et/ou peu coopératifs

Les expériences faites ailleurs en matière de réinsertion professionnelle ont mis en évidence l'importance pour les conseillers de disposer de la possibilité de sanctionner des bénéficiaires peu coopératifs (Greenberg et al., 2005, Lalive et al., 2005, Svarer, 2007). Cette possibilité n'existe pas dans le cadre du dispositif d'accompagnement vers l'emploi des AP. En fait, à partir du moment où la participation aux différentes offres est volontaire, une politique de sanctions ne peut pas être mise en œuvre.

Par ailleurs, dans des régimes où la participation peut être obligatoire, il a été démontré que l'attribution à une mesure, parfois, résulte en une prise d'emploi avant le début de la mesure même. La découverte de cet effet (dit de « dissuasion ») a poussé plusieurs pays à mettre en œuvre des politiques d'activation systématique qui visent à proposer à chaque bénéficiaire une activité après un certain temps de prise en charge (Hasselpflug, 2005, OECD, 2005).

L'applicabilité de ce type d'outils au dispositif de prise en charge des AP est sans doute problématique, vu le caractère volontaire de la participation aux mesures. Toutefois, il est important de garder à l'esprit que l'efficacité d'un dispositif de réinsertion dépend aussi de sa capacité à garder une certaine pression sur les bénéficiaires. Une activation systématique après un laps de temps pourrait entrer en ligne de compte. L'application de standards d'aide sociale abaissés comme pour les requérants d'asile laisse effectivement très peu de marge de manœuvre pour prévoir des sanctions pécuniaires.

C'est vraisemblablement aussi ce dernier argument qui incite les collaborateurs de l'EVAM à renoncer à des sanctions, mais l'ambiguïté du message quant au caractère obligatoire (ou non) des mesures, avec une sanction brandie mais non appliquée, est un signal équivoque, qui ne facilite pas la cohérence et la lisibilité du dispositif. Par ailleurs, l'interprétation de ce message risque d'être transposée par les AP à d'autres situations avec de réelles conséquences, par exemple dans le monde du travail.

Enfin, il est à noter que la problématique de l'aide sociale abaissée a aussi fait l'objet des recommandations de la CDAS (2007a), qui se réfère précisément à « l'instrument d'intégration précis (règles d'incitation et de sanction) » que représente l'application des normes CSIAS²⁸. L'application d'un système plus incitatif, basé sur des normes plus élevées, impliquerait, entre autres, une différenciation plus nette de traitement entre AP et RA. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat vaudois précise qu'il « n'est pas convaincu que le versement de forfaits plus élevés aux [AP] (...) est un outil d'intégration de ces personnes » (CE-VD 2007b). A cet égard, il serait intéressant de comparer les résultats obtenus en matière d'intégration des AP avec ceux de cantons qui auraient opté pour une autre approche et, le cas échéant, de former le choix politique à partir de données empiriquement fondées.

²⁸ De l'avis général du groupe, la concrétisation du mandat légal d'intégration représenterait une charge financière supplémentaire très importante pour les cantons. Les réflexions suivantes ont abouti à la décision de soutenir les personnes admises à titre provisoire selon les normes CSIAS dès l'octroi de cette admission et d'accorder aux cantons un délai de trois ans pour le passage des cas selon l'ancien droit au système ordinaire de l'aide sociale:

- les normes CSIAS ont été conçues comme un instrument d'intégration précis (règles d'incitation et de sanction).
- au niveau national, les normes CSIAS sont bien reconnues et elles sont largement appliquées dans l'aide sociale ordinaire.
- l'intégration durable signifie intégration professionnelle et sociale. Les tarifs dans le domaine de l'asile ne comportent aucune contribution pour l'intégration sociale des personnes concernées, c'est-à-dire pour leur participation à la vie de la société. (CDAS 2007b).

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Développer des outils aptes à maintenir un certain niveau de pression sur les bénéficiaires peu coopératifs.**
- ➔ **Clarifier le statut des mesures quant à leur caractère obligatoire ou volontaire.**
- ➔ **Soumettre l'application de normes abaissées d'aide sociale pour les AP à un examen critique.**

Absence de solutions de garde pour les parents d'enfants en bas âge

L'absence de solutions de garde pour des enfants en bas âge est ressorti comme une entrave fréquente lors des diverses analyses. Elle concerne d'une part la participation aux mesures de réinsertion et de l'autre, à fortiori, la prise d'emploi. Or, par rapport à l'ensemble des difficultés que rencontrent les AP à s'insérer professionnellement, la mise en place d'une solution de garde semble une difficulté relativement facile à surmonter.

Certaines mesures d'intégration externes financées par le crédit à l'intégration proposent des solutions de garde. Une prise en charge des enfants en bas âge devrait être également prévue pour les mesures d'insertion socioprofessionnelle, y compris celles que nous suggérons d'envisager (cf. 5.3.3.) Cette piste pourrait être développée de différentes manières, soit en intégrant les enfants AP dans les structures ordinaires, soit en déployant une offre dans le cadre de l'EVAM.

Propositions d'actions à envisager :

- ➔ **Proposer une solution de garde aux AP qui à cause de leurs responsabilités familiales, ne peuvent pas participer aux mesures d'insertion ni être disponibles pour une prise d'emploi.**

Si nous avons insisté sur les entraves à l'intégration, c'est que leur levée en soi est peu spectaculaire, mais peut constituer un moyen d'intégration au moins aussi efficace que la promotion de mesures actives. Par conséquent, l'évaluation d'un dispositif d'intégration doit en tenir compte au même titre que de l'efficacité des mesures d'intégration actives, qui sera abordée dans le sous-chapitre suivant.

5.6 Considérations liées à l'efficacité et à l'efficience

L'efficacité d'une mesure de réinsertion professionnelle est évaluée en comparant, après un certain laps de temps, le taux d'emploi des participants à la mesure à celui d'un groupe contrôle qui, pendant la même période, n'a pas suivi de mesure. Pour que les résultats soient valides, toutefois, il est indispensable de pouvoir éliminer le biais de sélection. En effet, on pourrait imaginer que soient adressés vers les mesures seulement des AP relativement proches du marché du travail. Un taux d'emploi plus élevé chez les participants à la mesure pourrait donc s'expliquer autant par l'efficacité de celle-ci que par l'effet de la sélection.

Deux méthodes existent pour contrôler ce biais de sélection et identifier l'effet « net » des mesures : une attribution aléatoire des mesures ou un équilibrage des deux groupes (groupe mesure et groupe contrôle) à travers des pondérations statistiques. Cette deuxième méthode est toutefois compliquée et ses résultats sont moins fiables que ceux obtenus avec une attribution aléatoire. Dans le cadre de la présente évaluation, aucune des deux

techniques n'était praticable. Notre appréciation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif se base donc sur une simple observation de différents indicateurs, sur les impressions des acteurs du dispositif et sur des résultats obtenus dans des évaluations scientifiques de mesures similaires (p.ex. Card et al 2009 ; Greenberg et al., 2005, Martin et Grubb 2001).

Tableau 4 : AP avec des revenus du travail en fonction de la participation ou non à une mesure

	01.01.2009 – 30.06.2009			01.01.2008 – 30.06.2009		
	Mesure	Pas de mesure	Différence	Mesure	Pas de mesure	Différence
% avec revenu du travail	10%	13%	- 3%	42%	36%	+ 6%
N	384	1567		474	1654	

Source : EVAM. Les données concernent les personnes (RA) et non pas les « groupes sociaux » (GS). Le revenu s'entend comme un revenu d'emploi durant trois mois consécutifs au cours de la période en question.

La Tableau 4 montre les taux d'accès à un revenu en fonction de la participation à des mesures. Nous pouvons constater que si la période d'observation est relativement courte, par exemple 6 mois (trois premières colonnes, de janvier à juin 2009), la proportion d'AP ayant obtenu des revenus est légèrement plus élevée parmi le groupe qui n'a pas suivi de mesures (3 points de pourcent). Par contre, si une période d'observation plus longue est prise en compte, les proportions s'inversent. Sur une période de 18 mois, le groupe qui a suivi des mesures a un taux d'obtention de revenus du travail de 6 points de pourcent supérieur au groupe qui n'a pas suivi de mesure.

Comme signalé ci-dessus, ces résultats ne peuvent pas être interprétés comme une preuve de l'efficacité des mesures. Nous pouvons toutefois relever que ce résultat est compatible avec une évaluation positive de l'impact des mesures. En effet, dans les évaluations des mesures de réinsertion professionnelle, l'impact de celles-ci est parfois mesuré à différents moments. Il est assez typique de constater que, dans un premier temps, la participation à une mesure réduit les chances de trouver un emploi. Cet effet, dit de « rétention », reflète le fait que pendant la mesure, les participants réduisent leurs efforts de recherche d'emploi. Si la mesure est efficace, son effet devrait toutefois apparaître après une période plus longue (Bonoli 2008).

Ce résultat rejoint les témoignages des personnes interviewées. D'une part, elles évaluent l'ensemble de l'offre de manière plutôt positive. De l'autre, elles sont rarement en mesure d'établir un lien direct entre la participation à une mesure d'insertion et la prise d'emploi. Pour pouvoir mieux juger l'efficacité des mesures, il faut à l'avenir pouvoir affiner les analyses, en distinguant le type de mesures, le profil des participants et, surtout, en éliminant le biais de sélection. Ceci suppose qu'un système de données et d'indicateurs fiables soient dès que possible mis en place.

S'il n'est pas aisé d'apprécier l'efficacité des mesures d'insertion professionnelle, ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'intégration sociale, car il s'agit de définir une série d'indicateurs sur la base de questions posées aux personnes concernées (réseaux sociaux, activités, valeurs, etc.).

Les considérations liées à l'efficacité des mesures sont en principe tributaires de l'appréciation en matière d'efficacité, étant entendu qu'une mesure très efficace justifie un coût plus élevé. L'impossibilité d'estimer de manière même approximative l'efficacité des mesures nous empêche de nous prononcer quant à leur efficacité. Toutefois, afin de mettre à disposition quelques éléments aux mandants, nous pouvons nous baser sur des données indicatives et sur les expériences faites ailleurs.

En général, les mesures de préparation et d'accompagnement à la recherche d'emploi offrent le meilleur rapport coûts - bénéfices. Comme nous avons pu le voir en relation avec la discussion de la mesure Go-Ok Job, celles-ci sont considérées comme efficaces. En même temps, elles sont relativement peu dispendieuses. Pour ce qui concerne Go-Ok Job, le coût par participant tel qu'il est estimé par l'EVAM est relativement bas (Frs 1617, selon les données fournies²⁹). Même s'il est difficile de comparer ce coût avec celui d'autres mesures, notamment en raison du fait que le coût par participant dépend aussi du nombre de participants, qui peut être plus bas dans la phase initiale, Go-Ok Job apparaît comme une mesure relativement peu coûteuse.

D'autres mesures d'intégration semblent plus onéreuses, mais le prix moyen dépend largement du nombre de participants. Des informations complémentaires qui font défaut seraient nécessaires pour se prononcer sur les montants en question. La même constatation s'impose – du moins pour l'instant – concernant l'ensemble du train de mesures promues en 2008 pour un budget s'élevant à CHF 3.1 millions. Malgré le fait que la limitation des moyens disponibles a été évoquée à plusieurs reprises pour expliquer l'abandon ou la limitation de certaines mesures, le budget prévu en 2008 pour l'intégration des AP n'a, selon une information du BCI, pas été épuisé. Seul un audit détaillé du budget et de l'affectation, et le cas échéant, de la réaffectation des moyens permettrait d'expliquer ce paradoxe apparent, qui peut avoir plusieurs causes : obstacles institutionnels ou personnels (manque de ressources humaines, structures, etc.) pour la mise en œuvre des mesures, participation insuffisante de la part des AP (notamment des AP présents en Suisse depuis longtemps), contraintes budgétaires pour réaffecter les moyens disponibles, etc.

En conclusion, les obstacles mentionnés ci-dessus et l'absence de données fiables ne nous permettent pas de nous exprimer de manière certaine sur les questions de l'efficacité et de l'efficacité. Toutefois, les deux éléments suivants peuvent être cités :

- les données concernant l'obtention de revenus du travail sont compatibles avec un système de mesures qui produit des effets positifs
- la mesure GO-OK Job offre probablement un bon rapport coûts bénéfices.

Propositions d'actions à envisager :

➔ Pour faciliter les évaluations futures et s'assurer de la qualité des mesures, il est indispensable de mettre en place un système de monitoring qui permette de relever des données et indicateurs fiables concernant la participation et l'efficacité des mesures et de donner des informations fondamentales concernant les coûts par mesure et par catégories de personnes (AP et RA). Cf. section 5.1.

²⁹ Cette estimation ne comprend pas certains coûts indirects

6 En guise de conclusion

En un laps de temps relativement bref, le canton de Vaud a mis en place un dispositif d'insertion sociale et professionnelle assez important : environ 1500 **mesures pour près de 1200 personnes au bénéfice d'une AP** (admission provisoire) – dont une majorité de femmes – ont été promues durant l'année 2008. Même si aucun lien direct avec l'accès à l'autonomie financière ne peut être démontré à ce stade, la plupart de ces mesures sont jugées comme utiles par une majorité des bénéficiaires. De plus, l'essentiel des mesures disponibles, qu'il s'agisse de cours de langue, de soutien à la recherche d'emploi ou de (pré)formations, est considéré comme pertinent par la littérature spécialisée. On peut donc conclure que globalement le dispositif mis en place répond aux exigences posées par le législateur (objectif d'intégration sur le marché du travail). Nos analyses nous ont toutefois permis de mettre en évidence les éléments où des améliorations sont possibles et souhaitables.

Sur la base des résultats détaillés, nous avons identifié des activités particulièrement appréciées, qui mériteraient d'être renforcées, ainsi que d'autres dont la pertinence semble plus aléatoire. Parmi les premières, on peut citer le **suivi individualisé** par le groupe emploi (dans le cadre du DSFE), qui répond bien aux besoins divers des demandeurs d'emploi. Au vu de la variété des profils, des parcours migratoires et des situations de vie des AP, cette demande d'un soutien individualisé paraît d'autant mieux justifiée que l'accueil dans le domaine de l'asile (précédant l'octroi d'une AP) est par définition collectif et ne permet précisément pas de tenir compte des particularités de chaque situation. Une véritable rupture d'approche, orientée vers les besoins individuels et tenant aussi compte des ressources spécifiques de chaque AP est donc nécessaire pour favoriser une intégration durable (Franssen 2006).

Le suivi individuel pourrait encore mieux être articulé aux résultats du **bilan d'orientation**, dont la fonction mérite une clarification. En l'état, la « lisibilité » du dispositif est assez malaisée, même pour des observateurs avertis, ce qui est certainement lié aux modifications qu'il a connues au cours des deux dernières années. Une meilleure information, lors de l'orientation, sur les mesures d'intégration disponibles et sur le rôle des étapes du dispositif permettrait d'améliorer l'adhésion des bénéficiaires. Mais le bilan d'orientation devrait surtout permettre, sur la base de critères transparents et documentés, de mieux opérer un triage en identifiant les personnes qui sont prêtes pour une prise en charge orientée vers l'emploi, quitte à envisager un suivi plus léger mais renouvelé périodiquement pour les autres. Une approche différenciée s'impose également au vu des moyens trop limités pour une prise en charge individualisée de l'ensemble de la population.

Les **modules d'intégration**, développés à partir des mesures de socialisation destinées aux nouveaux arrivants, récoltent une appréciation plus mitigée, n'étant que partiellement adaptés aux intérêts et besoins des AP, en ce qui concerne le contenu et l'organisation. Si le concept est maintenu, il devrait donc être revu.

L'utilité des **cours de langue**, en revanche, est incontestée à la fois par les bénéficiaires, les observateurs privilégiés et la littérature spécialisée³⁰. Si une maîtrise minimale du

³⁰ Dans le cadre de l'évaluation uniquement des bénéficiaires de cours dispensés par des associations à proximité du domicile ont été interrogés, mais les entretiens d'experts permettent d'élargir la portée des résultats aux cours proposés par l'EVAM ou des écoles spécialisées.

français est souvent une condition indispensable à l'insertion professionnelle et à l'autonomie sociale, le cas des AP francophones illustre que même une excellente maîtrise n'est de loin pas suffisante à une intégration économique, quand des expériences professionnelles (en Suisse), des diplômes reconnus ou des contacts privilégiés avec la population locale font défaut. Au-delà des compétences linguistiques, le capital social³¹ est une ressource à promouvoir, même s'il est difficilement mesurable (empiriquement) et ne s'inscrit qu'indirectement dans une perspective d'accès au marché de l'emploi. Le défi majeur d'une bonne mesure linguistique consiste à trouver la formule de formation adaptée aux besoins de chaque AP. Ceci souligne une fois de plus l'importance d'une orientation individualisée et d'une large offre de cours différents, approprié à la situation de chaque individu.

Un raisonnement analogue vaut également pour les **programmes de (pré)formation professionnelle**. Au-delà de l'acquisition de compétences, appréciée par les participants, ces derniers recherchent avant tout des expériences professionnelles en Suisse et des contacts qui permettent de les rapprocher du monde du travail. Pour répondre à cette demande pertinente, il s'agirait de diversifier la palette des préformations proposée et de la compléter par l'accès à des mesures de formation plus longues, des stages en entreprise, des emplois subventionnés, etc., qui ont fait des preuves pour d'autres catégories de chercheurs d'emploi. Alors que les programmes professionnels organisés par l'EVAM ont été très largement privilégiés en 2008, une ouverture de l'offre vers d'autres acteurs et une coopération intensifiée avec les ORP sont recommandées par la plupart des observateurs, bien que certains rendent également attentif aux difficultés qu'il s'agit de surmonter, en relation, par exemple, avec la méconnaissance de la situation particulière des titulaires d'AP, situation marquée par une longue période de non-intégration.

En l'état, des mesures de formations professionnelles destinées spécifiquement au public AP peuvent parfaitement être adéquates ou même incontournables dans certains cas, mais la particularité de sa condition de vie étant appelée à s'estomper, un recours plus systématique à des intervenants spécialisés dans l'insertion professionnelle paraît indiqué. Pour accompagner l'intégration progressive du dispositif dans les structures régulières d'insertion, les autorités ont un rôle incitateur à jouer, en veillant à une coordination optimale des offres complémentaires et en fixant des objectifs communs dans les mandats de prestations. Des efforts dans cette direction ont déjà été entrepris par le biais du BCI conformément à son mandat et sont appelés à être poursuivis (cf. Priorités 2009-2012 en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme)

A cet égard, **l'intégration des AP et RA (requérants d'asile) dans un seul dispositif**, qui préconise en principe l'égalité de traitement des personnes appartenant à ces deux catégories de séjour, mérite d'être soumise à une réflexion de fond, car elle présente de nombreux défis : étant donné que les moyens financiers sur base forfaitaire et les conditions légales du séjour ne permettent pas de promouvoir l'intégration des RA au même titre que celle des AP, elle risque de se faire au détriment de ces derniers, par un alignement « vers le bas ». Il n'est pas certain que cet inconvénient soit réellement contrebalancé par l'avantage qui en résulte pour les RA, dont la précarité du séjour ne peut être écartée ; l'égalité de traitement risque de limiter les bénéfices des mesures actives, sans parler des effets de représentations sur les employeurs, par exemple, qui continuent encore bien souvent à associer le statut des AP à l'instabilité qui caractérise la situation

³¹ Le capital social peut être constitué, entre autres, par des relations de voisinage, des réseaux sociaux avec la population locale, des relations communautaires, etc. Il est possible de le mesurer par des méthodes complexes d'analyse de réseaux sociaux.

des personnes en cours de procédure d'asile. En outre, l'accès aux mesures externes n'étant soumis à aucune restriction pour les AP, la situation est autre pour les RA, malgré une pratique cantonale d'accès au marché de l'emploi libérale. Ainsi, une ouverture du dispositif en faveur d'un rapprochement des structures ordinaires d'insertion, ne pourra pas faire l'économie d'une différenciation basée sur le statut. De plus, la règle actuellement en vigueur, qui prévoit que le 50% des bénéficiaires de mesures d'intégration soit des titulaires d'une AP peut constituer un obstacle à une orientation externe à l'EVAM, car elle risque d'être pénalisante du point de vue institutionnel pour le prestataire. Sans rejeter en bloc l'idée de faire bénéficier les RA – dont une partie obtiendra une AP – de *certaines* mesures d'intégration, il nous semble primordial de veiller à ce que l'agencement entre égalité de traitement et différenciation selon les besoins et opportunités des individus, qui sont aussi marqués par le statut juridique et les perspectives de séjour, se fasse de manière cohérente, tout en anticipant les conséquences pour toutes les personnes concernées et les acteurs impliqués.

Les expériences faites en matière de réinsertion professionnelle ont mis en évidence que l'efficacité d'un dispositif dépend aussi de sa capacité à garder une certaine pression sur les bénéficiaires. L'applicabilité de ce type d'outils au dispositif de prise en charge des AP est sans doute problématique au regard du caractère volontaire de la participation aux mesures et étant donné que l'application de standards d'aide sociale abaissés laisse très peu de marge de manœuvre pour prévoir des sanctions pécuniaires. C'est d'ailleurs la raison qu'invoque la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales pour préconiser un alignement des standards sociaux sur ceux des autres migrants destinés à bénéficier de mesures d'intégration (CDAS 2007a). Dans les conditions actuelles, un **système incitatif**, basé éventuellement sur une convention d'intégration, avec une offre orientée véritablement sur les besoins et possibilités individuels est certainement préférable, mais l'ambiguïté actuelle consistant à brandir une sanction sans l'appliquer dans la pratique peut se révéler préjudiciable au rapport à l'autorité et à la cohérence du dispositif. Il reste à savoir si les ressources nécessaires pour une adaptation dans le sens proposé sont réalistes et suffisantes pour l'ensemble de la population relevant du domaine de l'asile.

Même si l'intérêt principal de cette évaluation s'est focalisé sur les mesures d'intégration actives en faveur des titulaires d'une AP, il est primordial de souligner l'importance des **obstacles structurels ou administratifs à l'intégration** professionnelle des AP. Pour éviter d'investir dans un dispositif dont les effets positifs sont partiellement annulés par des pratiques administratives contraires, par exemple, il est absolument essentiel d'œuvrer sans relâche pour lever ces entraves. Les procédures trop longues d'autorisation de travail et certains effets désincitatifs liés au domaine de l'asile (taxe spéciale) ou au système social (cessions de salaires) ont fréquemment été évoqués. Au sein de l'EVAM, un groupe de travail table sur des adaptations structurelles du système social qui favoriseraient l'autonomie des bénéficiaires. Dans une optique résolument tournée vers l'intégration, toutes les mesures allant dans ce sens devraient être encouragées par les autorités, et les contraintes institutionnelles liées au système social devraient, dans la mesure du possible, être subordonnées à l'accès à l'emploi. A ce sujet, il est intéressant de noter que le BCI a notamment prévu d'organiser une campagne d'information et de sensibilisation auprès des employeurs et de collaborer avec les différents services administratifs en charge de lever ces entraves.

Aussi, nous avons constaté que les AP n'ont actuellement pas accès à l'ensemble des offres de réinsertion professionnelle disponibles. En partie, ceci est dû à la difficulté pour les ORP à prendre en charge ce type de public. Certes, la collaboration avec les ORP, très

épisode peut, et doit, être améliorée. En parallèle, toutefois, il est essentiel de développer l'accès à des mesures de réinsertion professionnelle et de placement spécialisées pour les AP, indépendamment de la prise en charge par les ORP. Cet accès se ferait principalement par le biais de fournisseurs externes, d'ailleurs déjà habitués à la collaboration avec le SDE et le SPAS.

Sans aborder en détail les nombreuses **limites**, dont certaines étaient incontournables, de cette évaluation, on pourrait enfin évoquer l'intérêt – sinon la nécessité – d'un système de monitoring cantonal, qui permettrait à la fois de répondre aux besoins administratifs habituels et à un suivi de la qualité, dans un souci de développer les mesures d'intégration destinées à la population migrante de façon continue. En effet, l'analyse s'est heurtée à maintes reprises à l'absence de données fiables pour mesurer déjà simplement la participation de la population éligible, un indicateur fondamental ; et à plus forte raison, les données ont fait défaut pour se prononcer, de façon empiriquement fondée, sur l'efficacité et l'efficience des différentes mesures d'intégration, même si certains efforts dans ce sens sont actuellement en cours. Dans un souci de qualité et d'adaptation des mesures, qui ont encore un caractère expérimental, de telles données seront à l'avenir indispensables.

Un véritable **système de monitoring et de qualité** s'appuierait, d'une part, sur un inventaire de la situation (indicateurs cantonaux) et du profil de la population en question et, d'autre part, sur une appréciation de la qualité des mesures promues (par des indicateurs permettant une estimation de l'efficacité et l'efficience des mesures, des enquêtes de satisfaction, etc.). S'il est vrai que sa mise en place – qu'elle concerne l'ensemble ou seulement une partie du dispositif cantonal d'intégration – nécessiterait passablement de ressources en phase initiale, son entretien pourrait ensuite être intégré dans le cadre des processus ordinaires de travail et serait susceptible d'apporter des éléments pour la gestion des programmes au quotidien, tout en générant des apports précieux pour améliorer le fonctionnement et la qualité des mesures. Un tel système constituerait une base précieuse pour des évaluations futures.

Enfin, si l'insertion professionnelle se trouve au cœur du dispositif évalué, toute mesure d'intégration ne peut – et ne doit à notre avis – pas être subordonnée à un objectif d'emploi, qui restera inaccessible pour certaines personnes. Généralement, la précarité matérielle et sociale de ces dernières s'accroît sur le long terme, d'autant plus que l'aide sociale dans le domaine de l'asile n'est conçue que pour une période limitée (de la procédure d'asile). Or, en dépit de l'appellation de leur statut, qui évoque un séjour temporaire, la plupart des AP restent durablement établis en Suisse. Dans ce cas, diverses mesures d'intégration sociale prennent tout leur sens, particulièrement quand on pense aux couples avec enfants, qui représentent une part importante de cette population. Il est avéré que la pauvreté et l'inactivité parentale peuvent affecter des familles entières. Des études anglo-saxonnes et aussi françaises montrent, par exemple, que le chômage de longue durée influence la réussite scolaire des enfants, leur développement psychosocial et leur santé (Burnay 2009 ; Duée 2005). A défaut de facteurs protecteurs puissants, les conséquences de la précarité matérielle et professionnelle envahissent la sphère familiale et se répercutent sur la génération suivante. De telles considérations qui dépassent le cadre de cette évaluation ne sauraient être absentes d'une réflexion plus générale autour de la promotion de l'intégration dans une perspective durable.

7 Recommandations

Cette évaluation comportant un volet formatif, l'appréciation des résultats permet de dégager des propositions d'amélioration du dispositif d'intégration en place au moment de l'analyse. Les modifications peuvent s'envisager au niveau des différentes mesures actuellement promues dans un cadre institutionnel donné, ou de manière plus générale, au niveau de l'organisation du dispositif dans son ensemble et son contexte (entraves). Les possibilités d'action sont conditionnées par la structure d'opportunités, c'est-à-dire le contexte légal et institutionnel, les ressources et les priorités en matière de politique d'intégration. Pour être concrétisées, nos recommandations devront donc faire l'objet d'une discussion critique avec les acteurs concernés et elles n'ont aucunement l'ambition d'être exhaustives ou définitives. Nous avons délibérément renoncé à nous exprimer sur les rôles d'acteurs précis ou les modalités de collaboration, car l'agencement institutionnel optimal dépend d'orientations thématiques plus générales et suppose une connaissance approfondie des institutions.

En raison de l'importance des changements intervenus dans la politique d'intégration au niveau fédéral et cantonal, la réorganisation n'a pu se faire que de manière progressive. Dans certains cas, des adaptations dans le sens des propositions sont déjà intervenues ou en cours actuellement. Les paragraphes qui suivent résument les pistes d'amélioration les plus importantes, qui sont évoquées plus en détail – et indiquées par des ➔ – à la fin des chapitres ou sections respectifs du rapport.

Levée des entraves à l'intégration

Même si l'analyse a principalement porté sur les mesures actives de promotion de l'intégration, des entraves « structurelles » à l'intégration ont souvent été pointées du doigt par les spécialistes et les bénéficiaires d'une AP interrogés. On pourrait évoquer l'appellation « admission provisoire », qui complique la communication avec un public non-averti et occasionne de nombreuses difficultés dans la vie quotidienne, déplorées par les AP (poste, appartements, employeurs, etc.), mais ne relève pas de la compétence d'intervention cantonale. En revanche, la **procédure d'autorisation de travail** a souvent été mentionnée; elle pourrait certainement encore être simplifiée ou rendue plus accessible, par exemple, par un soutien aux petits employeurs. **L'information** à l'égard des employeurs, mais aussi d'autres personnes qui sont en contact avec des AP, mérite également d'être promue encore davantage (plusieurs initiatives ont déjà été prises), car le tournant vers l'intégration de cette population est souvent ignoré en dehors du domaine des migrations: il s'agit de corriger l'idée, encore largement répandue, que l'admission provisoire est un statut aussi, sinon plus, précaire que celui de RA.

Aide sociale et intégration

Une série d'autres obstacles qui peuvent freiner la prise d'emploi, la motivation à travailler des AP et leur acceptation de la part des employeurs, ont été évoqués. La **suppression des cessions de salaire** - sans parler de la taxe de spéciale inscrite dans la législation fédérale – et l'introduction **d'incitations financières pour familles** (franchise sur les revenus du travail proportionnelle au nombre d'enfants à charge) sont des pistes envisageables. L'aide sociale devrait désormais, à chaque fois que cela est possible, privilégier l'accès à l'emploi par rapport à des contraintes institutionnelles, même si des actions dans ce sens se révèlent plus coûteuses à court terme ou demandent des adaptations institutionnelles. Pour éviter

une socialisation exclusive par le système d'aide sociale, il serait souhaitable de **promouvoir l'autonomie**, par exemple, par la gestion indépendante de la caisse-maladie, du logement.

L'application de longue durée de **normes abaissées d'aide sociale**, qui ne comprennent pas de suppléments d'intégration (selon les normes CSIAS), mériterait d'être soumise à un examen critique. Certains spécialistes interviewés font valoir l'aspect potentiellement désincitatif des standards CSIAS, tandis que d'autres avancent précisément la plus grande marge de manoeuvre en termes d'incitation et de sanction qu'elles permettraient, quand il s'agit de maintenir une certaine pression sur les bénéficiaires d'aide peu coopératifs. Les assistants sociaux observent que la motivation des nouveaux arrivants cède parfois la place au découragement et à la passivité de ceux qui sont depuis longtemps au bénéfice d'une AP. Il s'agirait de clarifier le **caractère volontaire ou non** des mesures proposées en termes d'intégration professionnelle ou sociale (par exemple linguistique), mais toute obligation à participer impliquerait une orientation selon des critères d'accès transparents pour tous (selon des standards documentés). Elle suppose une offre suffisante et adaptée aux besoins de la population en question, qui reste encore à être développée.

Orientation et suivi individualisé

Le BO devrait **informer sur le dispositif et, surtout, opérer un triage** des bénéficiaires, en identifiant ceux qui sont prêts pour une prise en charge orientée vers l'emploi (groupe emploi) sur la base de critères documentés et saisis électroniquement (orientation ou absence, raisons). Dans les cas où une orientation vers l'emploi est jugée opportune, le groupe emploi prendrait ensuite la relève d'un suivi personnalisé et continu. Dans les autres cas ou quand les personnes paraissent fortement « fragilisées », la CO pourrait assurer un **suivi social**³², qui permettrait d'aiguiller les AP vers d'autres prises en charge (cours de langue, programmes sociaux, etc.) et/ou de les re-convoquer périodiquement, par exemple tous les six mois, pour examiner la situation de la personne (charges familiales, formation, maladie, etc.). Ce type de suivi pourrait également comporter des activités qui offrent un soutien aux parents dans leur rôle éducatif (éventuellement en collaboration avec des écoles de parents).

Le **suivi individualisé** par le groupe emploi, particulièrement apprécié par les AP interviewés, pourrait être consolidé, pour être mis plus largement à disposition des candidats à l'emploi. Sous forme de case management classique ou d'une approche intégrée de réinsertion, le suivi individualisé permet de répondre de manière ciblée aux besoins individuels des demandeurs d'emploi et de prendre en compte leur ressources propres. Préconisé par la littérature spécialisée, une telle prise en charge paraît particulièrement indiquée quand on a affaire à une population aussi hétérogène que celle des AP. La mise en place d'un suivi individualisé avec un conseiller de référence pour chaque AP engagé dans le processus d'insertion socioprofessionnelle semble donc indiquée. Cette offre est d'ailleurs complémentaire aux autres mesures du Go-ok job (cours) et il serait important de s'assurer que les personnes susceptibles d'en bénéficier en profitent effectivement. NB: si une prise en charge individualisée est largement préconisée dans différents champs d'intervention (santé, social), elle n'a pas eu cours dans le domaine de l'asile, qui prône en principe une approche collective minimale (moins coûteuse, mais

³² Suite à l'arrêt des programmes sociaux, le suivi pour les personnes fragilisées aurait été abandonné (EVAM 2008c).

ne favorisant pas l'intégration active dans la société d'accueil). Elle nécessite donc une réorientation assez fondamentale.

Comme les **modules d'intégration**, développés à partir des mesures de socialisation destinées aux nouveaux arrivants, ne correspondent que très partiellement aux intérêts et besoins des AP, en termes de contenu et d'organisation, le concept devrait être revu de manière assez fondamentale et axé davantage sur des projets pratiques que sur la transmission de connaissances. Pour l'adaptation et la dispense de telles offres, une **approche participative** de la part du public cible ou des anciens AP serait certainement prometteuse.

Programmes préprofessionnels et d'utilité publique

En ce qui concerne les mesures préprofessionnelles, une série de recommandations a également été esquissée. Elle concerne notamment **l'extension de la palette des programmes** et un **rapprochement avec le monde du travail** par des collaborations, des stages en entreprise, des emplois subventionnés, une validation des certificats, etc.. La participation à un programme devrait systématiquement être combinée avec des recherches d'emploi.

Au niveau symbolique ou psychologique, il serait opportun de remplacer le terme de « programme d'occupation »³³ au profit d'un label qui signale plus fortement l'orientation vers le marché du travail, tel que « formation et pratique ». Cette terminologie étaye une confusion, parfois constatée, entre occupation (au sens d'une structuration de la vie quotidienne pour des personnes désœuvrés) et véritable orientation vers l'emploi. On pourrait également mieux clarifier les attentes et intérêts des bénéficiaires, quitte à les impliquer davantage dans la détermination des besoins et l'orientation de l'offre. Pour ce faire, il est indispensable de procéder à des évaluations de la satisfaction des participants, comme cela se fait pour les cours de langue.

En ce qui concerne plus particulièrement les travaux d'utilité publique, on pourrait mettre davantage l'accent sur l'acquisition de « soft skills » (compétences sociales, orientation client) et agrandir la structure des TUP en mettant sur pied de nouveaux programmes, mieux accessibles également aux femmes.

Elargissement des types de mesures collaboration entre différents acteurs

Compte tenu des parcours migratoires et professionnels parfois sinueux, une approche active et innovatrice de l'insertion professionnelle s'impose. Dans une telle optique, d'autres types de mesures formatives et professionnelles devraient être rendus accessibles, au-delà des programmes actuellement disponibles à l'EVAM. Parmi ceux qui ont fait des preuves, on peut citer les catégories suivantes:

- **service de placement** (pour les AP qui ne sont pas suivi par un ORP) ; éventuellement placement spécialisé pour une population étant peu familiarisée avec le marché du travail suisse
- Emplois **subventionnés auprès d'employeurs** du secteur privé accessibles aux chômeurs (indemnisés). Des expériences faites ailleurs ont montré que souvent, une subvention pendant une période ou la possibilité de « tester » un candidat à coût réduit

³³ Selon la terminologie actuelle, les « programmes d'occupation » regroupent les programmes pré-professionnels, les travaux d'utilité publique et communautaire.

à travers un stage peuvent convaincre un employeur de donner une chance à une personne très éloignée du marché du travail.

- Des **formations plus longues** pourraient être intéressantes pour des AP qui ont appris un métier dans leur pays d'origine, mais dont la formation n'est pas reconnue en Suisse car non équivalente. De telles formations (complémentaires) pourraient être mises sur pied en collaboration avec les services concernés (formation professionnelle).
- Particulièrement en ce qui concerne des jeunes personnes sans expérience, des **mentorats professionnels** peuvent faciliter l'accès à un premier emploi.
- Plusieurs évaluations ont montré l'intérêt des mesures de recherche d'emplois de type **club-emploi**. Afin d'encourager la mixité avec d'autres publics, les AP devraient pouvoir accéder à ce type de mesures à l'externe.

La **collaboration entre ORP et l'EVAM** doit être poursuivie, pour garantir que tout personne apte au suivi ORP puisse effectivement y être orientée. Dans les cas où cela n'est pas envisageable, le développement des mesures évoquées se traduit nécessairement par une collaboration plus étroite avec le monde du travail (employeurs) et suppose le **recours plus systématique à différents fournisseurs spécialisés dans le placement** et l'insertion professionnelle, qui existent dans le canton.

Cours de langues et modules d'intégration

Un renforcement de la collaboration avec des prestataires externes (à l'EVAM) et associations s'impose aussi par rapport aux **cours de langues**, qui peuvent être encore mieux accordés aux besoins linguistiques et sociaux des différentes catégories d'AP (femmes avec enfants, personnes peu scolarisées, etc.). Par conséquent, les AP doivent être informés des droits et des possibilités de poursuivre différents types de cours (au sein ou à l'extérieur de l'EVAM) et éventuellement participer à des projets sociaux promus par des associations, qui pourraient être bénéfiques à l'intégration sociale de certains AP, notamment ceux/celles se trouvant dans l'isolement social. Une collaboration entre le BCI et l'EVAM pour favoriser l'accès à un large éventail de cours (niveaux et intensité de l'enseignement, localité) et projets associatifs s'est d'ailleurs progressivement mis en place.

Quelle orientation générale et intégration du dispositif ?

Dans une optique de bonne gestion à plus long terme, des choix plus fondamentaux sur l'orientation générale du dispositif d'intégration à l'égard des bénéficiaires d'AP s'imposent à notre avis. Bien que l'évaluation n'ait pas directement été axée sur les implications institutionnelles et politiques à l'échelle cantonale, plusieurs interrogations ou éléments de réflexion ont émergé au cours des entretiens et dans les échanges au sein de l'équipe d'évaluation. S'ils n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie, ils méritent à notre avis d'alimenter un débat de fond.

En faisant abstraction de l'évolution passée (ancienne réglementation sur le séjour des AP) et des structures en place, l'intégration des bénéficiaires d'AP pourrait être prise en charge par les institutions dites ordinaires (ORP, écoles, etc.) ou spécialisées dans l'insertion des migrants en général. Une approche totalement intégrée supposerait une ouverture suffisante des institutions pour cette population (au sens d'une équité d'accès), qui paraît un peu utopique en raison de l'évolution rapide de la situation du domaine de l'asile et du

statut quelque peu hybride de l'AP³⁴. Il s'agit par conséquent de viser une **intégration optimale dans les structures ordinaires** - avec orientation vers ces dernières dans les cas où une prise en charge spécifique ne s'impose pas – tout en conservant de mesures spécifiquement destinées à certaines catégories d'AP. La clé du bon fonctionnement d'un tel dispositif mixte réside essentiellement dans une **excellente collaboration et coordination (BCI) entre différents acteurs**, qui permet d'assurer des ponts d'une prise en charge vers une autre, et elle repose nécessairement sur une orientation individualisée telle qu'évoquée.

Dans ce sens, une approche intégrée, qui favorise le contact avec la population générale ou migrante, marque une certaine rupture par rapport la prise en charge sociale - spécifique³⁵ et collective - du domaine de l'asile, pouvant être stigmatisante pour les personnes qui en relèvent. La législation fédérale (LEtr, OIE, OASA) fait désormais une distinction entre RA et AP en matière d'intégration et postule l'égalité des chances de ces derniers – seulement - avec les Suisses. Une telle rupture contraste avec une approche qui mise davantage sur la continuité observée dans le canton de Vaud. Selon les témoignages récoltés, les autorités cantonales souhaitent privilégier une **égalité de traitement relative entre RA et AP**. Ce souci de l'intégration des RA – ne serait-elle que temporaire - est certainement légitime et doit impérativement être pris en considération, au même titre que d'autres considérations financières et politiques. Simultanément elle suscite une série d'interrogations auxquelles nous n'avons pas trouvé de réponses, faute de documentation et en raison du fait que l'évaluation a exclusivement porté sur les AP. Pour ne citer que quelques exemples: il s'agirait de déterminer dans quelle mesure les besoins des AP et RA concordent, sur quelle base concrète la priorité d'accès est accordée aux AP, s'il est envisageable qu'un suivi individualisé soit assuré à tous, etc. Les conséquences en termes budgétaires et de contraintes administratives concernant l'utilisation des forfaits fédéraux destinés aux AP mériteraient également d'être clarifiées.

La politique d'intégration relevant en grande partie du canton, l'intérêt du fédéralisme (d'exécution) est précisément de permettre des approches qui appliquent les orientations fédérales avec une marge de manoeuvre relativement. Ainsi, nous ne préconisons pas nécessairement un abandon du principe d'égalité de traitement entre RA et AP, même si, sur la base de nos résultats, elle peut présenter plusieurs inconvénients du point de vue de l'intégration des bénéficiaires d'AP. En revanche, il semble primordial qu'un choix dans ce sens soit fondé sur une réelle pesée d'intérêts – des avantages et inconvénients pour les AP et RA - et que l'orientation prise soit transparente pour l'ensemble des acteurs, employeurs et personnes directement concernées, car les implications pratiques et financières ne sont pas négligeables. Par ailleurs, il est tout à fait envisageable que le canton opte pour une approche différenciée selon le type de mesures ou certaines catégories de personnes.

³⁴ La situation peut être considérée comme hybride au point de vue juridico-administratif, car les AP relevant de la LEtr, ne sont pas pris en charge par l'aide sociale ordinaire, mais aussi au regard du profil de la population, qui se distingue de la plupart des autres migrants (migration forcée, origines, situation en tant que RA).

³⁵ C'est-à-dire qu'elle n'est pas intégrée dans le système d'aide sociale générale.

Monitoring s'inscrivant dans un système de qualité

Pour obtenir des bases de décisions suffisamment solides et assurer le suivi des mesures promues, un véritable système de monitoring³⁶ et de qualité sera indispensable. Partant d'une bonne documentation thématique, administrative et financière, qui est à la base de la gestion des projets ou programmes, il comporterait également des indicateurs de participation, d'efficacité et d'efficience; ces données pourraient alimenter le système de qualité et des évaluations futures, qui s'en trouveraient grandement facilitées. Plusieurs propositions concrètes ont été formulées au niveau des mesures spécifiques, dont voici un exemple : documenter et saisir les bilans d'orientation et la participation aux mesures (orientations proposées, mais aussi refus et abandons), pour faciliter d'une part la continuité du suivi individuel et une prise en compte des besoins au niveau collectif (meilleure connaissance de la population et de son évolution), en vue d'une adaptation ciblée de l'offre. Une démarche similaire s'impose au niveau agrégé, en ce qui concerne toutes les catégories de projets promues par l'EVAM, et au niveau supérieur du canton. Pour piloter l'élaboration d'un système de monitoring global et intégré, utile et accessible pour les intervenants, on pourrait imaginer la consultation d'un groupe de travail qui implique les utilisateurs de différents niveaux d'intervention.

³⁶ Nous entendons par « monitoring » (ou monitoring) un examen exhaustif, régulier et permanent des ressources, des réalisations et des résultats de l'intervention. Il est en général de la responsabilité de l'acteur et intervient tout au long de la mise en oeuvre. Quant à l'évaluation, elle s'intéresse également aux fondements des objectifs, aux processus et se distingue par son aspect analytique et stratégique; elle est généralement externe.

8 Références bibliographiques

Achermann, Christin & Chimenti, Milena (2006), *Migration Prekarität und Gesundheit – Ressourcen und Risiken von vorläufig Aufgenommenen und Sans-Papiers in Genf und Zürich*. SFM Studien 41, Neuchâtel.

Bonoli, Giuliano (2008) *Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle*, Chavannes-Renens, IDHEAP, Working paper, (<http://www.idheap.ch/ps>).

Burnay, Nathalie (2009) “Chômage de longue durée, transmissions générationnelles et modèles normatifs”. *Service Social*, 55 I :47-65.

Card, David, Kluve, Jochen & Weber, Andrea (2009) *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, Bonn, IZA Discussion paper No 4002.

Calmfors, Lars, Forslund, Anders & Hemström, Maria (2001) “ Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 61-124.

CDAS, CDC (2007a) *Recommandations relatives au changement de compétence après sept ans pour les personnes admises à titre provisoire*.

CDAS, CDC (2007b) *Recommandations sur la mise en place des services cantonaux chargés des contacts avec l'ODM émises dans le rapport du comité de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) du 13.9.2007 et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) du 28.9.2007*.

CDAS (2007c) *Coordination de la promotion de l'intégration des étrangers dans les cantons. Rapport du groupe de travail Coordination de la promotion de l'intégration dans les cantons à l'attention du Comité directeur de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales*, 15 août 2007.

www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/.../KIF-Bericht_f.pdf

CE VD (2007) *Rapport au Conseil d'Etat sur la mise en œuvre de la Loi fédérale sur l'asile (LAsi) et sur la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) dans le canton de Vaud*.

CE VD (2007b) *Réponse à la consultation sur le projet de recommandations relatives au changement de compétence s'appliquant aux personnes admises à titre provisoire après 7 ans*. Conseil d'Etat du canton de Vaud. www.vd.ch

(CTA éd. 2005) Commission tripartite des agglomérations (éd) *Entraves juridiques à l'intégration des étrangers – Exploration et pistes d'action*. Bern. www.kdk.ch/int/kdk/fr/triagglo_activités/2005.

Duée, Michel (2005) “L'impact du chômage sur le devenir scolaire des enfants”. *Revue économique*, 56 no3 : 637-645.

Efionayi-Mäder, Denise & Piguet, Etienne (2000) „Entre restrictions administratives et forces du marché, l'intégration économique des requérants d'asile et des réfugiés.“ In Centlivres, Pierre & Girod, Isabelle, editors, *Les défis migratoires*, Zürich: Seismo Verlag, Série Cohésion sociale et pluralisme culturel, 120-133.

Efionayi-Mäder, Denise (2007) *Evaluer l'intégration: dogmes et réalités* – exposé lors de la journée annuelle de la société suisse d'évaluation (SEVAL) « Quelle culture d'évaluation pour demain ? », 14 Septembre à Soleure.

Emery, Yves. (2005) *Compétences sociales et intégration professionnelle*, Lausanne, IDHEAP. Rapport de recherche à l'attention du DSAS.

Franssen, Abraham (2006) “L'état social actif et la nouvelle fabrique du sujet“ in Isabelle Astier & Nicoals Duvoux *La société biographique: une injonction à vivre dignement*. L'Harmattan, Paris.

Greenberg, David, Ashworth, Karl., Cebulla, Andreas & Walker, Robert (2005) “When welfare-to-work programs seem to work well: Explaining why riverside and Portland shine so brightly”. *Industrial & Labor Relations Review*, 59, 34-50.

Groupe de travail pour la promotion de l'intégration dans les cantons (2007) *Coordination de la promotion des étrangers dans les cantons*.

Gutmann, Martin, Dujany Laure & Naef Brigitte (2007) *Projets d'intégration pour admis provisoire et réfugiés 2006*. Office fédéral des migrations (ODM) Berne. (www.bfm.admin.ch)

Hasselpflug, Søren. (2005) *Availability criteria in 25 countries*, Copenhagen, Ministry of Finance, working paper No 12.

Holmgaard, Bjoern. (2007) *How do active labour market policies work?* paper presented at the RECOWE annual meeting, Warsaw, 10-14 June.

Kamm, Martina, Efionayi-Mäder, Denise, Neubauer, Anna, Wanner, Philippe & Zanol, Fabienne (2003) *Aufgenommen – aber ausgeschlossen ? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*. Eidg. Kommission gegen Rassismus, Bern. www.migration-population.ch/publications/autres_publications (no 29).

Kaya, Bülent, coll. Efionayi-Mäder, Denise (2008). *Population migrante: prévention et promotion de la santé. Guide pour la planification et la mise en œuvre de projets*. OFSP. Berne, Promotion santé suisse.

Lalive, Rafael, Zweimüller, Jan C. & van Ours, Josef (2005) The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3, 1386-1417.

Martin, John P. & Grubb, David (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences

Moret, Joëlle, Denise Efionayi & Fabienne Stants (2007) *Diaspora srilankaise en Suisse*. Berne. ODM. (www.bfm.admin.ch)

OECD (2005) Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts. *Employment Outlook 2005*, 173-208.

Office fédéral des migrations (ODM) (2008) *Controlling de l'intégration des réfugiés B*. Berne. (www.bfm.admin.ch)

Office fédéral des migrations (ODM) (2007) *Promotion de l'intégration des étrangers. Programme des points forts pour les années 2008-2011*. Berne. (www.bfm.admin.ch)

Piguet, Etienne & Ravel Jean-Hugues (2002) *Les demandeurs d'asile sur le marché du travail suisse 1996-2000*. Neuchâtel: Forum suisse pour l'étude des migrations.

SFM (2005) *Admis mais exclus? – 10 questions et réponses au sujet de l'admission provisoire (Permis F)* SFM, Neuchâtel. www.migration-population.ch arguments scientifiques/02.09.2005.

Svarer, Michael. (2007) *The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark*, Aarhus Universitet, Economics Working Papers, No 2007-10.

Documents (internes) de l'EVAM et du BCI

BCI (2009a) *Priorités 2009-2012 du Conseil d'Etat en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme*, selon décision du 4 mars 2009. <http://www.vd.ch/fr/themes/vie-privee/etrangers/integration-et-prevention-du-racisme/documents-utiles/>

BCI (2009b) *Mise en œuvre du programme fédéral en matière d'intégration des étrangers : Concept de programme de mesures 2009-2011*. Point fort 1 « langue et formation », octobre 2008. (id.)

BCI (2009c) *Catalogue de mesures d'intégration, 2009, y compris catalogue de mesures CIFEA*.

BCI (2009d) *Protocole de collaboration entre le Service social de Lausanne (SSL) et le BCI*, mai 2009.

BCI, *Directive de mise en œuvre du protocole réglant l'accès aux cours de la CIFEA pour les titulaires d'une admission provisoire*

BCI (2008) *Entretiens réalisés pour l'évaluation des besoins du programme cantonal « langue et formation », 2008*

EVAM (2008a), *Point de situation sur le travail de la cellule d'orientation-janvier à mars 2008*.

EVAM (2008b), *Rapport d'activité au 30.06.08 du groupe emploi de l'Entité Occupation-emploi*.

EVAM (2008c)³⁷ *Point de situation sur les bilans effectués par la cellule d'orientation en 2008 avec la population en possession d'un permis F psychiquement et physiquement fragilisée*.

EVAM (2008d) *MIF-Cours de français externalisés, 2008*.

EVAM (2009), *Guide d'assistance 2009*.

EVAM (2009b) *Rapport sur le plan stratégique 2009-2011 de l'EVAM*. http://www.evam.ch/fileadmin/groups/1/documents_pdf/Plan_strategique_2009-2011_03.pdf

FAREAS/SPOP (2007), *Rapport sur l'étude de la population des personnes au bénéfice d'une admission provisoire*. Lausanne (non publié).

FAREAS / EVAM (2008), *Rapport d'activité 2007*.

SDE/EVAM (2008), *Directive de collaboration entre Le Service de l'emploi (SDE) et L'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM)*.

³⁷ Le document n'est pas daté précisément ; il est parvenu aux évaluateurs en août 2009.

VD- EVAM Convention de subventionnement, *citée p.23.*

Lois fédérales

LACI, Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (Etat le 1^{er} juin 2009)

LAsi, Loi fédérale sur l'asile

LEtr, Loi fédérale sur les étrangers

OASA, Ordonnance fédérale Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative

OIE Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers

Lois cantonales

LARA, Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006

LIEPR, Loi sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme du 23 janvier 2007

RLIEPR, Règlement d'application de la loi du 23 janvier 2007 sur l'intégration des étrangers et la prévention du racisme du 19 décembre 2007

9 Annexes

9.1 Annexe 1 : Méthodes

Le dispositif d'évaluation s'appuie sur une combinaison de méthodes différentes qui a été élaborée d'entente avec le COPIL, à savoir l'analyse documentaire, la collecte d'informations auprès des participants par le biais d'un questionnaire standardisé, des entretiens d'experts, d'observateurs et de migrants, des visites des formations (observations participantes) ainsi que des *focus groups* (groupes de discussion) avec des migrants titulaires d'AP.

Analyse documentaire

La première méthode utilisée est l'analyse approfondie des documents concernant le développement du dispositif et des mesures mises en place. Il s'agit d'un certain nombre de documents officiels (législations, réglementations, rapports stratégiques, etc.) en rapport avec le dispositif et les mesures. Cette démarche nous a permis de comprendre le dispositif et la mission des divers acteurs impliqués, mais aussi le contexte général englobant le dispositif.

Questionnaire

Sur la base d'informations obtenues lors de la phase précédente, nous avons élaboré un questionnaire que nous avons envoyé aux participants aux programmes d'occupation (PP et TUP).

Nous avons procédé à une distinction entre les participants ayant déjà terminé un PO (anciens, notamment en 2008) et ceux qui en ont commencé un en 2009 afin de simplifier le remplissage du questionnaire, mais aussi d'inclure quelques questions spécifiques dans le questionnaire adressé aux anciens participants.

Une autre distinction effectuée concerne le type de programmes d'occupation. Bien que le contenu soit quasi identique, nous avons élaboré séparément un questionnaire pour les PP et un autre pour les TUP, étant donné que les objectifs ne sont pas les mêmes.

Les questionnaires ont été expédiés par courrier postal à l'ensemble des participants dont les adresses nous ont été fournies par l'EVAM. Nous avons ainsi envoyé 132 questionnaires dont 70 remplis nous ont été retournés, soit un taux de retour de 53%, ce qui est satisfaisant, même si le nombre absolu reste limité. L'expédition des questionnaires a eu lieu en avril 2009.

Si la part des femmes dans l'ensemble des questionnaires retournés est de 39%, elle constitue environ la moitié des répondants des PP. Par ailleurs, les femmes sont sous-représentées dans l'échantillon des TUP (14%) comme elles le sont aussi parmi les participants effectifs aux TUP (cf. Tableau 5)

En ce qui concerne le contenu du questionnaire, nous avons privilégié des questions visant à obtenir l'appréciation des répondants quant aux motifs de participation, au degré de satisfaction ainsi qu'à l'utilité des programmes. De même, un certain nombre de questions a été posé pour obtenir des informations descriptives sur les répondants (sexe, âge, nationalité, etc.) ainsi que sur les programmes suivis (PP, TUP). Comme le questionnaire

ne permet de recueillir que l'opinion des participants, nous avons interrogé personnellement deux AP qui avaient refusé une participation à un PP.

Tableau 5 : Distribution de l'échantillon du questionnaire

	Envoyés N	Retournés N	Taux de retour
Programmes préprofessionnels-PP			
Anciens participants	54	30	56%
Actuels participants	45	21	47%
Total	99	51	52% (h=53%) (f=47%)
Travaux d'utilité publique-TUP			
Anciens participants	29	15	52%
Actuels participants	4	4	100%
Total	33	19	58% (h=86%) (f=14%)
Total général	132	70	53% (h=61%) (f=39%)

Entretiens

Des entretiens face-à-face (plus rarement téléphoniques) étaient indispensables dans un premier temps pour explorer et dans un 2^{ème} temps pour approfondir certains aspects des enjeux de l'évaluation ; il s'agissait de pouvoir prendre en compte, autant que possible, des points de vue de divers acteurs sur le dispositif. Au total, nous avons réalisé 18 entretiens d'experts avec des responsables des services impliqués (14), des intervenants et des employeurs (2) (cf. Tableau 6). Pour chaque entretien, une grille d'entretien a été élaborée afin de collecter des informations détaillées et complètes relatives au dispositif et/ou aux mesures sélectionnées. Les entretiens ont duré en moyenne une heure. Ils ont été enregistrés et transcrits par la suite. Les entretiens ont été réalisés entre décembre 2008 et mai 2009.

Tableau 6 : Liste de personnes interviewées

Nom	Institution	Fonction
Pierre Imhof	EVAM	Directeur
Catherine Dobler	EVAM	Conseillère en orientation
Aline Dormer	EVAM	Conseillère en orientation
Francine Kalume	EVAM	Responsable du Groupe Emploi
Thomas Rosssi	EVAM	Responsable de l'unité encadrement
Brigitte Trolliet	EVAM	Responsable de la cellule d'orientation
Magaly Hanselmann	BCI	déléguée à l'intégration des étrangers et à la prévention du racisme
Joëlle Chappuis	CSIR	Adjointe sociale
Anne Lemaire	CSIR	Conseillère en intégration
Etienne Corbaz	OPTI	Doyen cantonal des classes d'accueil, Lausanne
Marie-Pierre Réales	ORP	Conseillère
Pierre-Antoine Reymond	SDE	Chef de la logistique des mesures relatives au marché du travail
Erich Dürst	SPOP	Chef de la division asile
Mijen Kajtazi	CCI/CSP	Responsable pour la région Nyon
Monsieur 1	Employeur, entreprise de plâtrerie-peinture	
Monsieur 2	Employeur, COOP	
Monsieur 3	AP ayant refusé de participer à un PP	
Madame 4	AP ayant refusé de participer à un PP	

« Visites » (observation participante)

Pour l'évaluation des cours externes de langue et des modules d'intégration, nous avons élaboré un dispositif méthodologique spécifique que nous qualifions de « visite ». Cette dernière consiste à combiner des outils méthodologiques d'observation, de discussion avec les participants lors des formations, de courts entretiens individuels avec les participants ainsi qu'avec les responsables. Pour les mesures de langue, les « visites » comprennent un entretien avec le responsable et de brefs entretiens avec les participants. Les « visites » ont été effectuées entre mars et juin 2009. Les entretiens ont été enregistrés et transcrits par la suite.

Tableau 7 : Mesures faisant l'objet de la méthode « visite »

Mesures	Produit
Mesures externalisées de langue	
• L'Appart «1741» (Riviera – Chablais – Pays d'En haut – Aigle)	transcription
• Appartenances –centre femmes (Lausanne)	transcription
• Français en jeu (Broye)	transcription
• Cours de français (Côte)	transcription
Mesures de socialisation (modules d'intégration)	
• Emploi /Formation & occupation	transcription, compte-rendu écrit
• Vie en appartement	transcription, compte-rendu écrit

Focus groups

Etant donné qu'il permet une participation relativement importante des personnes concernées par une problématique et une confrontation des points de vue, le recours aux *focus groups* comme approche méthodologique est fréquent dans les évaluations. Nous avons organisé deux *focus groups* (groupes de discussion) avec, au total, une dizaine de AP directement concernés (ayant déjà suivi un PO et/ou la mesure Go et Ok Job). Un premier groupe (groupe PO) a été composé de six AP anciens, c'est-à-dire ayant déjà suivi un PO, (sept personnes ont été invitées³⁸) parmi ceux qui ont indiqué, dans leurs questionnaires retournés, leur intérêt pour la participation à un focus group. Dans la sélection de personnes, nous avons essayé de choisir des personnes ayant une appréciation différente à l'égard des mesures. Un deuxième groupe a été constitué de trois AP (cinq convoqués) qui ont suivi les mesures du Groupe Emploi/Go-Ok Job. Ils ont été invités via les conseillères en emploi.

Le but de ces *focus groups* est, par le biais d'une discussion croisée, voire controversée, de récolter l'appréciation des personnes concernées (expériences vécues, points de vue, critiques, suggestions, etc.) à l'égard des mesures, notamment les PO et la mesure Go et Ok Job. Les *focus groups* ont également permis de répertorier les obstacles perçus ou réels mentionnés par les AP dans le processus de leur intégration sur le marché du travail. Les *focus groups* ont eu lieu en juillet 2009 et les discussions ont été enregistrées et transcrites par la suite.

Tableau 8 : Liste des participants aux focus groups

Nationalité	Sexe		Focus group
	Femme	Homme	
Angola	F		Groupe PO
Erythrée		H	Groupe PO
Guinée - Bissau		H	Groupe PO
Kosovo	F		Groupe PO
Irak*		H	Groupe PO
Somalie		H	Groupe PO
Togo	F		Groupe PO
Côte d'Ivoire	F		Groupe Go-OK Job
Erythrée		H	Groupe Go-OK Job
Irak		H	Groupe Go-OK Job
Total	4	6	

* Cette personne AP n'était pas convoquée, mais elle est venue avec une autre personne convoquée. Elle a quand même participé aux discussions.

³⁸ Une 7ème personne (une femme d'origine libérienne) convoquée est venue, mais avait peur de s'exprimer dans le groupe et a décidé de partir, malgré nos efforts de la convaincre.

Workshop avec les membres du comité de pilotage (COPIL)

Composé par des acteurs institutionnels concernés par le dispositif MIF, le comité de pilotage a été chargé de piloter l'évaluation. En d'autres termes, il s'agissait d'assurer le suivi de l'évaluation et de l'accompagner en apportant un soutien d'expert. L'intervention du COPIL a eu lieu à trois reprises et sous forme d'un workshop réunissant l'équipe d'évaluation et les membres du COPIL, sans parler des entretiens avec les membres individuels.

Le premier workshop visait à déterminer le référentiel de l'évaluation, notamment les questions d'évaluation prioritaires et d'arrêter les dispositifs méthodologiques. Le second workshop, qui s'est déroulé après la réalisation de la partie empirique de l'évaluation, s'est essentiellement concentré sur la discussion des résultats intermédiaires obtenus.

Le dernier a eu lieu afin de discuter du rapport intermédiaire et notamment pour orienter la réflexion prospective. C'est suite aux feedback, remarques, recommandations et suggestions du COPIL que le rapport final a été rédigé.

Tableau 9 : Membres du COPIL

Nom	Institution
Erich Dürst,	SPOP, chef de la division asile
Magaly Hanselmann	BCI, coordinatrice déléguée en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme
Pierre Imhof	EVAM, directeur
Pierre-Antoine Reymond	SDE, chef de la logistique des mesures relatives au marché du travail
Anne-Sophie Rivier	BCI, chargée de recherche

Analyse des informations

Les informations récoltées par le biais des questionnaires ont été saisies dans la base de données SPSS et analysées avec des outils statistiques descriptifs. Les réponses ouvertes dans les questionnaires ont fait l'objet d'une analyse qualitative.

En ce qui concerne les transcriptions des entretiens, des focus groups et les comptes-rendus des observations, l'analyse a consisté en une analyse et interprétation des informations au regard des autres résultats disponibles.

Déroulement général et difficultés rencontrées

En dehors du défi posé par le caractère transitoire et mouvant du dispositif évoqué sous le chapitre 1.4, la réalisation de l'évaluation n'a pas rencontré d'obstacles majeurs, mais différentes difficultés techniques. Le BCI et l'EVAM, en tant qu'acteurs institutionnels principalement concernés par l'évaluation, se sont montrés dès le début très collaboratifs pour les entretiens et nous ont fourni de nombreuses informations et documents.

La demande de documentation, de visite et de rendez-vous a été accueillie de manière satisfaisante par les personnes concernées au sein de l'EVAM. Par contre, nous avons rencontré certaines difficultés concernant les documents obtenus tardivement, mais surtout les données statistiques fournies par l'EVAM. Etant donné que ces dernières sont essentiellement conçues dans un but administratif au sein de l'EVAM, elles n'étaient pas toujours utilisables pour notre analyse. Pour ne citer qu'un exemple : la participation et les

refus de participer à des mesures n'ont souvent pas été documentées, alors qu'il s'agit de données fondamentales pour une évaluation.

De plus, en raison des caractéristiques de la population F (entrées et sorties fréquentes) d'une part, et du fait de certains changements relatifs aux mesures en 2009, d'autre part, il ne nous était parfois pas possible de traiter de manière satisfaisante les données reçues. Malgré la disponibilité et l'aide remarquable de l'EVAM pour résoudre les problèmes rencontrés, cette situation a demandé un investissement bien plus conséquent que prévu.

De même, les responsables des mesures externalisées de langue ont montré un grand intérêt et disponibilité pour l'évaluation. L'équipe de l'évaluation n'a rencontré aucune difficulté particulière pour la réalisation des « visites » prévues pour l'évaluation de ces mesures.

Quant aux AP, ils ont aussi manifesté leur disponibilité et intérêt pour l'évaluation. Toutes les personnes que nous avons contactées par téléphone ont répondu positivement à notre demande.

Cependant, il importe de souligner que les questionnaires ont été remplis avec un degré de précision et de détails variable, notamment en ce qui concerne les questions composées de plusieurs sous-questions. Une grande majorité de questionnaires ne contient pas de remarques, commentaires etc., ce que nous regrettons vivement.

Par ailleurs, les participants de *focus groups* nous ont semblé parler très franchement. Par contre, les discussions ont parfois pris une direction sur la problématique de la transformation du permis F en permis B, ce qui constitue un souci majeur pour les personnes concernées. Malgré l'importance du sujet, cela a posé un problème pour approfondir davantage certains aspects de notre problématique.

9.2 Annexe 2 : Questions d'évaluation

Voici les questions qui ont été retenues pour l'évaluation, suite à une discussion lors d'un atelier avec le COPIL qui a permis de prioriser certains aspects.

Q1 Questions de pertinence

- Q1a : comment les besoins des AP ont-ils été pris en considération pour choisir les mesures et les objectifs ?

Q2 Questions d'appréciation de la mise en œuvre

- Q2a : est-ce que le dispositif dans son ensemble est orienté vers l'objectif de réinsertion professionnelle ?
- Q2b : les procédures de "recrutement" des AP sont-elles satisfaisantes?
- Q2c : les ressources financières mises en œuvre sont-elles utilisées de manière adéquate ?
- Q2d : quel est le partage des responsabilités entre les différents acteurs (EVAM/SDE/ORP/Coordinatrice)?

Q3 Questions de conformité des résultats avec les objectifs fixés

- Q3a : y-a-t-il effectivement une acquisition de compétences professionnelles dans les PO (santé/social, bâtiment, techniques d'entretien)?
- Q3b : y-a-t-il effectivement un soutien à l'insertion professionnelle (aide à la recherche d'emploi, formations spécifiques au monde du travail (Go et Ok-Job) ?
- Q3c : est-ce que le bilan d'orientation oriente l'individu vers les « bonnes mesures » et les aspirations des individus sont-elles prises en considération ?
- Q3d : dans quelle mesure les travaux d'utilité publique offrent-ils une structure d'activité et permettent de créer des contacts sociaux ?

Q4 Questions d'effets / impacts

- Q4a : y-a-t-il un développement de l'intégration professionnelle et/ou sociale des participants ?
- Q4b : les mesures des programmes d'occupation (PO) développent-elles l'employabilité des participants ?
- Q4c : y-a-t-il un développement de l'autonomie financière des participants?

Q5 Questions d'efficience

- Q5a : quels sont les coûts des mesures (globalement ou par participant) en relation avec les bénéfices chiffrables (p.ex. réduction de l'aide sociale en cas d'indépendance financière) ?
- Q5b : peut-on penser que certaines mesures sont particulièrement efficaces (cf. aussi la littérature scientifique) ?

Q6 Questions de Cohérence

- Q6a : quelle est la spécificité du public (AP) par rapport aux autres ?
- Q6b : en quoi la logique (philosophie de l'action) des acteurs concernés par les mesures est-elle spécifique du point de vue du public cible et institutionnel ?
- Q6c : dans quelle mesure le dispositif exploite-t-il les synergies possibles avec les structures en place ?

Q7 Questions d'identification des entraves

- Q7a : y-a-t-il des obstacles structurels et administratifs en amont de l'insertion des AP sur le marché du travail?
- Q7b : quelles sont les entraves à l'intégration professionnelle et linguistique, voire même sociale des AP, liées à leur situation de vie ?
- Q7c : quelles sont les ressources individuelles des AP qui peuvent leur être utiles dans leur intégration ?
- Q7d : le dispositif tient-il compte de la situation économique conjoncturelle?

Q8 Questions spécifiques concernant les mesures externalisées

- Q8a : dans quelle mesure les mesures externalisées s'inscrivent-elles dans une logique de relèvement vers la société civile (engagement des ONG dans ce domaine)?

- Q8b : quelle est l'importance de la collaboration avec les partenaires externes pour les MIF?
- Q8c : dans quelle mesure les mesures externalisées sont-elles adéquates avec les besoins de certains groupes du public cible ? (en termes de proximité aux mesures, d'accueil des enfants des participants, par exemple)
- Q8d : quels sont les effets de la mixité sur les participants (favorise-t-elle, encourage-t-elle ou freine-t-elle l'insertion)?

9.3 Annexe 3 : Tableaux relatifs au chapitre 4.3 (enquête par questionnaire)

Le profil des répondants au questionnaire

Le profil typique des répondants est un homme (61%, 43/70), célibataire (33%, 23/70), de nationalité somalienne (26%, 18/70)³⁹, âgé de 40 ou plus (39%, 27/70)⁴⁰, ayant le statut de permis F depuis 5 ans ou moins (66%, 46/70) et sans emploi (70%, 49/70). Il est bien évident que ce profil, établi sur un échantillon de 70 répondants ne correspond pas exactement au profil de la population en général d'une part, et au profil réel des participants, d'autre part. Si les Somaliens ne constituent que le deuxième groupe dans l'ensemble de la population AP éligible après les Serbes (Kosovars), on peut néanmoins considérer que les répondants représentent relativement bien le groupe des participants.

Tableau 10 : motifs de participation aux programmes préprofessionnels

	Entièrement d'accord	D'accord	Peu d'accord	Pas du tout d'accord
Apprendre un nouveau métier	35/48 73%	11/48 23%	2/48 4%	0/48
Développer mes connaissances	23/45 51%	16/45 36%	5/45 11%	1/45 2%
Sortir de l'isolement	18/41 44%	12/41 29%	5/41 12%	6/41 15%
Augmenter ma chance de trouver un travail	14/25 56%	8/25 32%	3/25 12%	0/25
Faciliter l'obtention du permis B	31/42 74%	5/42 12%	3/42 7%	3/42 7%
Elargir mes contacts sociaux	22/44 50%	17/44 39%	2/44 5%	3/44 7%
Par obligation	6/39	2/39	31/39	0/39

³⁹ La deuxième nationalité importante est angolaise avec 14%.

⁴⁰ Les deux autres catégories d'âge représentées sont respectivement : entre 25-39 (36%) et moins de 25 (26%).

15% 5% 79%

Tableau 11 : motifs de participation aux travaux d'utilité publique

	Entièrement d'accord	D'accord	Peu d'accord	Pas du tout d'accord
Tisser des contacts sociaux	9/16 56%	7/16 44%	0/16	0/16
Etre utile à la société	7/13 54%	5/13 38%	1/13 8%	0/13
Sortir de l'isolement	10/15 67%	2/15 13%	1/15 7%	2/15 13%
Augmenter ma chance de trouver un travail	9/14 64%	3/14 21%	1/14 7%	1/14 7%
Par obligation	1/11 9%	0/11	0/11	10/11 91%

Tableau 12 : satisfaction à l'égard des programmes (PP/TUP)

	Très satisfait	Satisfait	Peu satisfait	Très insatisfait
PP	12/50 24%	23/50 46%	12/50 24%	3/50 6%
TUP	6/19 32%	10/19 53%	2/19 10%	1/19 5%
Total	18/69 26%	33/69 48%	14/69 20%	4/69 6%

Tableau 13 : souhait de refaire un programme en cas de reconduite

	Beaucoup/assez	Pas vraiment/pas du tout
PP	34/49 69%	15/49 31%
TUP	17/19 89%	2/19 11%
Total	51/68 75%	17/68 25%

Tableau 14 : estimation de la durée des programmes

	Trop longue	Suffisante	Trop courte
PP	4/50 8%	34/50 68%	12/50 24%
TUP	0/19	13/19 68%	6/19 32%
Total	4/69 6%	47/69 68%	18/69 26%

Tableau 15 : estimation de la qualité des informations reçues lors des PP

	Complète	Suffisante	Insuffisante	Très insuffisante
PP	15/51 29%	22/51 43%	11/51 22%	3/51 6%

Tableau 16 : estimation de la réalisation des attentes des participants ayant terminé un programme d'occupation

	PP			TUP		
	Entière-ment.	Partielle-ment.	Pas du tout	Entière-ment	Partielle-ment.	Pas du tout
Apprendre un nouveau métier	12/26 46%	10/26 38%	4/26 15%	Question pas posée		
Développer mes connaissances	11/23 48%	10/23 43%	2/23 9%	Question pas posée		
Sortir de l'isolement	11/19 58%	6/19 32%	2/19 11%	7/10 70%	2/10 20%	1/10 10%
Augmenter ma chance de trouver un travail	11/23 48%	6/23 26%	6/23 26%	8/9 89%	0/9 -	1/9 11%
Faciliter l'obtention du permis B	7/21 33%	4/21 19%	10/21 48%	Question pas posée		
Elargir mes contacts sociaux	8/20 40%	7/20 35%	5/20 25%	8/11 73%	3/11 27%	0/11 -
Etre utile à la société	Question pas posée			7/10 70%	3/10 30%	0/10 -

Tableau 17 : estimation de l'utilité des programmes par les participants

	PP		TUP	
	Très utile- utile	Peu utile- pas du tout utile	Très utile- utile	Peu utile- pas du tout utile
Apprendre un métier	40/47 85%	7/47 15%	Question pas posée	
Augmenter la chance du trouver un travail	35/45 78%	10/45 22%	14/17 82%	3/17 18%
Regagner en confiance en soi	39/43 91%	4/43 9%	11/14 79%	3/14 21%
Etablir des contacts sociaux	35/44 80%	9/44 20%	15/16 94%	1/16 6%