



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Secrétariat d'État aux migrations SEM
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Décembre 2016

Admission et intégration de 500 réfugiés particulièrement vulnérables 2013–2015

Rapport intermédiaire sur le projet pilote de réinstallation

Table des matières

Table des matières.....	2
Introduction.....	3
1 Le projet pilote de réinstallation.....	4
1.1 La réinstallation dans le contexte national et international	4
1.2 Procédure d'accueil et attribution aux cantons	6
1.2.1 Déroulement des quatre phases.....	6
1.2.2 Arrivée des groupes	8
1.2.3 Mesures du SEM pour préparer l'intégration	9
1.3 Le programme d'intégration spécialement conçu pour les groupes de réfugiés	11
1.3.1 Objectifs stratégiques.....	12
1.3.2 Suivi et évaluation	13
2 Mise en œuvre au niveau cantonal.....	14
2.1 Le coach comme élément de liaison.....	14
2.2 Approches et programmes cantonaux	15
3 Résultats intermédiaires du suivi (état: 31 mai 2016)	16
3.1 Définitions et objet de l'évaluation intermédiaire	16
3.2 Données de base : chiffres valables à la date d'arrivée en Suisse.....	17
3.2.3 État de santé à l'arrivée en Suisse	19
3.2.4 Biographies de formation et expérience professionnelle à l'arrivée en Suisse	19
3.2.5 Niveaux d'alphabétisation et connaissances linguistiques	21
3.3 Réalisation des objectifs par domaine d'encouragement	22
3.3.1 Domaine d'encouragement 1: «Encourager et exiger»	22
3.3.2 Domaine d'encouragement 2: «Formation et travail»	22
3.3.3 Domaine d'encouragement 3: «École»	26
3.3.4 Domaine d'encouragement 4: «Encouragement préscolaire»	27
3.3.5 Domaine d'encouragement 5: «Langue»	28
3.3.6 Domaine d'encouragement 6: «Santé»	29
3.3.7 Domaines d'encouragement «Intégration sociale» et «Logement»: perspectives pour la quatrième évaluation intermédiaire à la date de référence du 30 novembre 2016.....	31
Conclusions provisoires.....	32

Introduction

Le 4 septembre 2013, considérant la crise humanitaire en Syrie, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse accueillerait 500 réfugiés particulièrement vulnérables et qu'elle participerait ainsi à nouveau à la politique d'accueil de contingents de réfugiés du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). Le Conseil fédéral a chargé le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) de mettre en place un projet pilote de réinstallation comprenant l'accueil de ces réfugiés par groupes et le pilotage d'un programme d'intégration spécifique pour les groupes de réfugiés concernés. Ce programme comporte sept objectifs stratégiques et vise non seulement à promouvoir l'intégration mais également à tester des modèles et des mesures qui pourraient être appliqués à long terme en vue de l'intégration de l'ensemble des réfugiés reconnus. Il fera l'objet d'un suivi détaillé pour chaque cas, suivi qui sera soumis deux fois l'an à une évaluation quantitative, de même qu'à une réflexion, qui sera menée lors d'ateliers avec les cantons participants. De plus, il est prévu de procéder à une évaluation tant qualitative que quantitative du programme pilote qui s'appuiera partiellement sur les données du suivi.

Le présent rapport situe d'abord le projet pilote de réinstallation dans son contexte suisse et international et décrit l'arrivée et l'accueil des réfugiés par groupes successifs puis leur attribution aux cantons (chap. 1). De plus, il présente les grandes lignes de la mise en œuvre du programme d'intégration spécifique dans les huit cantons d'accueil, conformément à la décision et au mandat du Conseil fédéral du 4 septembre 2013 (chap. 2). Enfin, il expose les résultats de l'évaluation intermédiaire actuelle du suivi (état au 31 mai 2016 ; chap. 3).

1 Le projet pilote de réinstallation

1.1 La réinstallation dans le contexte national et international

Le conflit qui sévit depuis 2011 en Syrie a causé une crise humanitaire majeure et infligé d'immenses souffrances aux populations qu'il a touchées. Nombre de personnes sont en fuite. Selon de récentes estimations du HCR, près de 4,1 millions d'entre elles ont fui vers des pays voisins. Beaucoup vivent dans des conditions précaires et dangereuses et leurs besoins de base ne sont pas couverts. Aussi le HCR recherche-t-il des États sûrs qui soient disposés à accueillir durablement de tels réfugiés.

Le HCR définit la réinstallation comme la sélection et le transfert de réfugiés en provenance d'un pays de fuite initiale dans un autre État qui leur reconnaît la qualité de réfugié et les accueille durablement. Ce statut leur garantit d'être à l'abri du refoulement et leur accorde des droits assimilables à ceux des ressortissants de l'État qui les accueille¹. Sur les 14,4 millions de réfugiés enregistrés par le HCR dans le monde entier, moins de 1 % sont effectivement réinstallés. En 2015, les États qui prennent part à un programme de réinstallation de réfugiés ont vu leur nombre augmenter à 28. La Suisse fait partie des 21 pays européens qui participent au programme.

Le HCR définit chaque année les besoins de réinstallation au niveau mondial dans le cadre des «Global Resettlement Needs»², indiquant combien de réfugiés en provenance de quels pays doivent être prioritairement réinstallés. Les besoins sont toujours beaucoup plus élevés que les places effectivement disponibles. En 2015, le HCR a adressé 134 000 cas de réfugiés à réinstaller aux États d'accueil qui participent au programme. La majorité provenait de Syrie (53 305), de la République Démocratique du Congo (20 527), d'Irak (11 161) et de Somalie (10 193). Toutefois, selon les extrapolations du HCR, 960 000 réfugiés, dont près d'un tiers de Syriens, devraient effectivement être réinstallés.

Les États-Unis mènent un programme de réinstallation portant sur l'accueil de plusieurs milliers de réfugiés par an, en provenance de diverses régions. En 2015, les dossiers de quelque 19 000 réfugiés syriens candidats à l'accueil leur ont été transmis³. De même, l'Australie en accueille chaque année un grand nombre (5600 cas annoncés depuis 2013). Dans l'Union européenne, les pays d'Europe septentrionale sont ceux qui ont annoncé l'accueil du plus grand nombre de réfugiés depuis 2013 : Allemagne (35 000), Norvège (9000) et Suède (2700).

Les États d'accueil offrent aux réfugiés une protection physique et légale ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels. Le processus de réinstallation comprend plusieurs phases : l'identification, la sélection, la prise en charge et l'information avant et pendant le départ, l'accueil, puis enfin, l'intégration dans le pays d'accueil.

Au cours de son histoire, la Suisse a régulièrement assumé un rôle humanitaire en accueillant, soit individuellement, soit par groupes, des personnes pourchassées ou en quête de protection⁴. Elle a interrompu sa politique de contingents vers la fin des années 1990, après

¹ HCR, Division of International Protection, Geneva, 2011: Resettlement Handbook, p. 3:

<http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

² <http://www.unhcr.org/pages/4a2cd39e6.html>

³ <http://www.unhcr.org/52b2febafc5.pdf>

⁴ Après la ratification, en 1955, de la Convention de Genève de 1951, la Suisse a accueilli en 1956 par moins de 14 000 Hongrois, dont la moitié se sont établis durablement en Suisse. En 1968, 11 000 personnes ont été accueillies en provenance de l'ancienne Tchécoslovaquie puis, en 1973, 593 réfugiés chiliens. De plus, entre 1975 et 1983, 8200 réfugiés ont été accueillis en provenance du Sud-Est asiatique. Durant la première moitié des

avoir reçu un grand nombre de demandes d'asile individuelles déposées par des ressortissants de l'ancienne Yougoslavie. En 1998, la Suisse a finalement suspendu officiellement sa politique de contingents.

Le 4 septembre 2013, considérant la crise humanitaire en Syrie, le Conseil fédéral a réintroduit une politique de contingents et décidé que la Suisse accueillerait 500 réfugiés particulièrement vulnérables dans le cadre d'un projet pilote échelonné sur trois ans. Ces réfugiés sont accompagnés de près pendant deux ans dans le cadre d'un programme d'intégration spécifique élaboré en collaboration avec huit cantons d'accueil. À l'issue de la phase pilote, d'une durée de trois ans, le programme doit être soumis à une évaluation.

Les critères d'accueil fixés par le Conseil fédéral ont été les suivants :

- besoin de protection élevé,
- volonté et potentiel d'intégration,
- 40 à 60 % de femmes et de jeunes filles,
- un taux de personnes handicapées, âgées ou malades de 7 % au moins.

Les réfugiés accueillis par la Suisse sont pour la plupart des victimes de la guerre en Syrie qui ont fui dans des pays voisins, essentiellement le Liban et la Jordanie. Une centaine de réfugiés sont des Palestiniens irakiens ou des Irakiens ayant fui en Syrie à la suite de précédents conflits en Irak, et dont la vie a été menacée à nouveau après l'éclatement de la guerre en Syrie.

La totalité du contingent de 500 réfugiés est entré en Suisse avant fin 2015 ; il a été réparti entre les cantons de Soleure, d'Uri, de Saint-Gall, de Schaffhouse, de Lucerne, de Genève, du Valais et de Bâle-Campagne. Une part importante de ces groupes est constituée de familles.

années 1990, la Suisse a accordé protection à 24 500 réfugiés en provenance de Bosnie et Herzégovine. En août 1991, le Conseil fédéral a pris provisoirement pour la dernière fois la décision d'accueillir des réfugiés moyennant un échelonnement sur les années 1991 à 1994 ; il avait alors été question d'un contingent annuel de 500 réfugiés en provenance de pays de première fuite, contingent qui n'aura finalement pas été épuisé dans le délai fixé.

Sources: HCR 2015: <http://www.unhcr.ch/unhcr/in-der-schweiz/fluechtlingsland-schweiz.html>; Service de la statistique du SEM 2015 ; Dictionnaire historique de la Suisse, 2015 : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3394.php>; BFM/SEM, 2014: La population de Bosnie et Herzégovine en Suisse (<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/publikationen/diaspora/diasporastudie-bosnien-f.pdf>) ; Commission fédérale pour les questions de migration – CFM 2009 : https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_fluechtlingsgruppe_f.pdf).

1.2 Procédure d'accueil et attribution aux cantons

L'accueil et l'intégration des réfugiés dans le cadre du projet pilote de réinstallation comprennent quatre phases :

1. Phase I : Départ (pays de départ)
2. Phase II : Arrivée (CEP)
3. Phase III : Adaptation (hébergements collectifs cantonaux)
4. Phase IV : Insertion (communes de domicile)

1.2.1 Déroulement des quatre phases

Au cours de la phase 1, le SEM examine les dossiers de réfugiés présélectionnés et soumis à la Suisse par le HCR. Le SEM mène les auditions sur place ou par vidéo⁵, puis organise le départ de ces groupes de réfugiés.

Le programme d'intégration spécifique pour les groupes de réfugiés (cf. chap. 1.3) commence dès la première phase (estimation du « potentiel d'intégration »). Par ailleurs, sur mandat du SEM, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) propose aux réfugiés, quelques semaines avant leur départ, une information culturelle (*pre-departure cultural orientation*, PCO ; cf. chap. 1.2.3).

La phase II (CEP) est réduite à une durée minimale (de 10 à 15 jours au lieu de plusieurs mois) afin que les réfugiés puissent être transférés le plus rapidement possible dans les cantons d'accueil. En période de forte affluence dans les CEP, des groupes de réfugiés ont été directement hébergés dans des structures cantonales.

C'est pendant cette phase qu'ont lieu les premiers entretiens (saisie des données personnelles pour l'établissement des titres de séjour) et des examens médicaux approfondis (mesures sanitaires étendues à la frontière, cf. chap. 1.2.3).

À partir de la phase III, les réfugiés relèvent de la compétence des cantons, et non plus de la Confédération. Ils passent les premiers mois dans des hébergements collectifs cantonaux, avec un encadrement intensif (prises en charge médicales, prise en charge des enfants et encouragement linguistique). Pendant ce temps, des dispositions sont prises en vue de leur installation dans des logements privés (cf. chap. 1.3). C'est aussi durant cette phase que les coachs cantonaux commencent à mener les premiers entretiens (état des lieux) et à saisir des données pour le suivi (cf. chap. 1.3.2).

La phase IV commence au transfert dans les communes de domicile (logements privés). En fonction de la pratique du canton et de la situation locale en matière de logement, cette phase intervient au bout d'un à douze mois passés dans les hébergements cantonaux. Le programme d'intégration spécifique et le suivi continuent pour la durée prévue (au total deux ans).

⁵ Les auditions ont été réalisées par vidéo lorsqu'une audition sur place n'était pas possible, par exemple pour les réfugiés réinstallés directement depuis Damas.

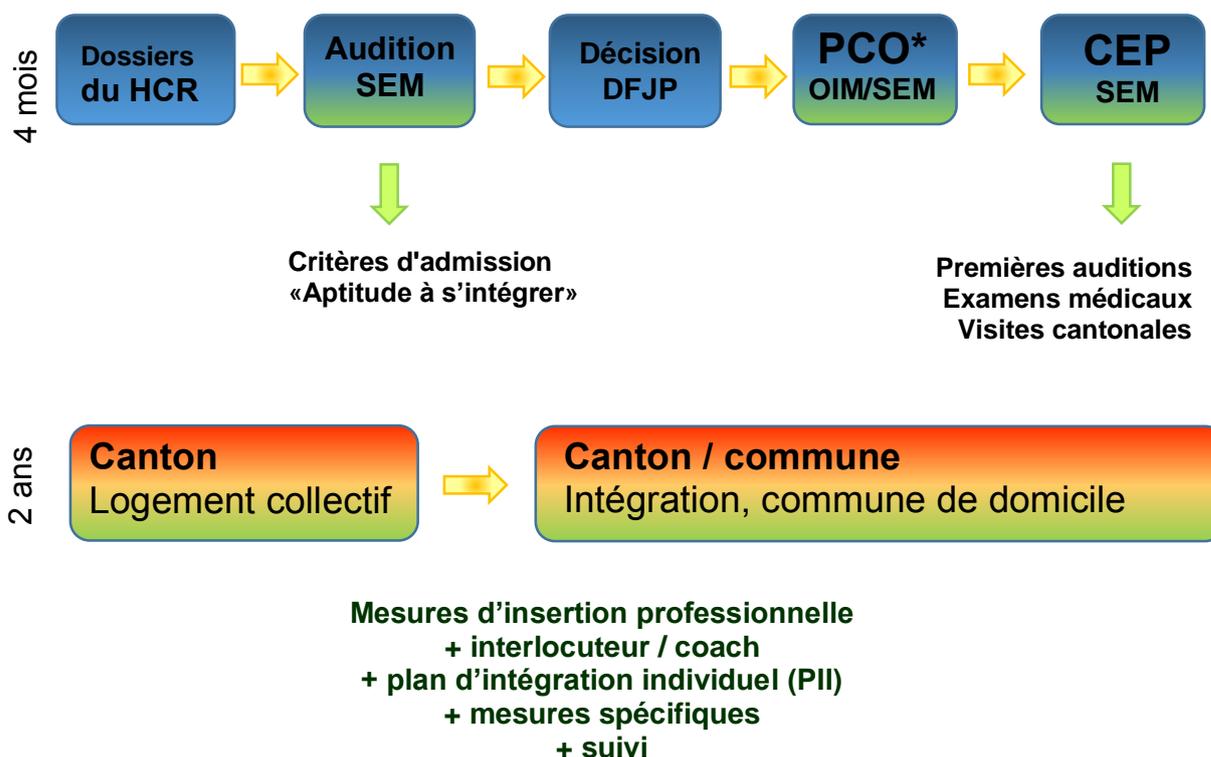


Figure 1: représentation des procédures et des compétences (bleu: SEM, Division CEP; vert: SEM, Division Intégration; orange: cantons et communes). *PCO: pre-departure cultural orientation (cf. chap. 1.2.3).

Collaboration interne au SEM

Le projet pilote de réinstallation a permis d'intensifier la collaboration au sein du SEM. Les divisions CEP et Intégration se sont notamment associées pour coordonner étroitement les procédures. Cette collaboration s'est révélée bénéfique à plusieurs égards.

- La Division Intégration a par exemple été associée de manière déterminante aux décisions sur le potentiel d'intégration des réfugiés prises lors des procédures de sélection et d'accueil.
- Grâce à la collaboration établie pendant la procédure de sélection et la composition des groupes, les cantons peuvent mieux se préparer pour accueillir les groupes de réfugiés qui leur seront attribués.
- La Division CEP a pu avoir un aperçu de la manière dont les cantons mettent en œuvre le programme d'intégration spécifique et elle est informée des réactions des réfugiés, qui peuvent ensuite être prises en compte lors des auditions (questions concernant la vie en Suisse).

1.2.2 Arrivée des groupes

Dans les années 2014 et 2015, trois missions de sélection se sont rendues au Liban. Les personnes proposées à la Suisse par le HCR ont été auditionnées par une délégation du SEM et par l'attachée pour les questions relatives aux migrations, stationnée à Beyrouth. Tous les membres des familles concernées se sont présentés aux auditions. Toutes les personnes de plus de 14 ans ont été entendues. Les auditions par vidéo avec les personnes résidant en Syrie et en Jordanie se sont déroulées selon les mêmes modalités.

La date d'arrivée des réfugiés a été déterminée, dans la mesure du possible, avec les cantons et les CEP concernés. Le voyage a été planifié et organisé avec l'OIM, en collaboration avec d'autres intervenants comme l'Ambassade de Suisse, la Croix-Rouge et SwissREPAT. L'OIM réserve les billets d'avion, s'occupe des modalités de départ avec l'Ambassade de Suisse, accompagne les réfugiés à l'aéroport, procède aux examens médicaux visant à s'assurer que les réfugiés sont aptes à voyager, assure un accompagnement médical pendant le voyage lorsqu'il est nécessaire, accompagne les réfugiés en transit et, dans certains cas, assure un accompagnement lors de l'arrivée. À l'arrivée en Suisse, les réfugiés ont été accueillis et informés dès leur descente d'avion par une délégation de représentants du SEM, accompagnés d'interprètes.

Suite à la décision prise par le Conseil fédéral le 6 mars 2015 concernant l'action humanitaire d'accueil de victimes du conflit en Syrie prévoyant d'accueillir 3000 personnes (dont environ 2000 dans le cadre d'une réinstallation), l'arrivée des réfugiés restants du programme pilote de réinstallation a été accélérée, de sorte que leur entrée en Suisse puisse être achevée avant la fin de l'année 2015. Cette accélération était nécessaire pour permettre à 300 personnes relevant de l'action humanitaire d'accueil de victimes du conflit en Syrie d'entrer en Suisse encore en 2015.

	Canton	Taille du groupe	Entrée en Suisse
1	Soleure	30 personnes	28.11.2013
2	Uri	24 personnes	24.04.2014
3	Saint-Gall	31 personnes	19.08.2014
4	Schaffhouse	25 personnes	09.09.2014
5	Lucerne	27 personnes	23.09.2014
6	Saint-Gall	31 personnes	14.10.2014
7	Genève	25 personnes	15.01.2015
8	Valais	23 personnes	04.02.2015
9	Soleure	31 personnes	26.03.2015
10	Uri	19 personnes	15.04.2015
11	Lucerne	33 personnes	12.05.2015
12	Bâle-Campagne	32 personnes	26.05.2015
13	Saint-Gall	29 personnes	23.06.2015
14	Valais	32 personnes	25.06.2015
15	Saint-Gall	30 personnes	02.07.2015
16	Schaffhouse	19 personnes	25.08.2015
17	Genève	22 personnes	15.09.2015
18	Bâle-Campagne	17 personnes	01.12.2015
19	Genève	23 personnes	09.12.2015

Tableau 1: Vue d'ensemble des arrivées dans le cadre du projet pilote de réinstallation 2013–2015.

1.2.3 Mesures du SEM pour préparer l'intégration

Dans le cadre du projet pilote de réinstallation, le SEM a développé de nouvelles approches et mesures pour répondre aux besoins spécifiques des réfugiés vulnérables. L'idée était aussi que ces mesures puissent un jour être utilisées dans les structures existantes. L'objectif était de fournir aux réfugiés une information claire et détaillée sur les différentes étapes de la procédure et sur les conditions de leur installation en Suisse. Cette information s'est révélée essentielle pour répondre aux attentes, atténuer les incertitudes et clarifier les fausses informations et les erreurs d'interprétation. En outre, selon les spécialistes, une information sur les lieux de séjour, de même que sur la durée et les conditions d'hébergement facilite la stabilisation des personnes traumatisées en période de bouleversements de l'existence⁶. Il est donc essentiel de coordonner des messages corrects et cohérents entre tous les institutions et acteurs. Les mesures du SEM visaient également à soutenir les cantons d'accueil dans leurs préparatifs.

⁶ Marie Wilson, UNHCR Regional Resettlement Officer, Budapest, Hongrie. SHARE Network Integration Meeting, Oslo (novembre 2014).

Phase	Lieu	Mesures complémentaires (SEM)
Sélection	Dans le pays de départ ou par vidéo	Audition pour évaluer le potentiel d'intégration
Phase I	Pays de départ	Listes détaillées des réfugiés transmises aux cantons Attribution aux cantons en fonction du potentiel d'intégration Orientation culturelle préalable au départ PCO (deux jours)
Phase II	CEP	Séjour raccourci dans les CEP Information par les cantons dans les CEP Examens médicaux approfondis
Phase III	Hébergements collectifs cantonaux (6 mois au plus)	Séance d'information par le SEM (« journée d'intégration »)
Phase IV	Communes	

Tableau 2: Vue d'ensemble des mesures de réinstallation du SEM.

Pour évaluer le « potentiel d'intégration » et la « volonté d'intégration » des réfugiés – critères prescrits par le Conseil fédéral – des questions liées à l'intégration ont été abordées durant les auditions. Une évaluation détaillée de la pertinence de ces critères reste à établir, mais les personnes ayant procédé aux auditions ont déjà indiqué que la clarification des attentes de part et d'autre concernant le processus d'intégration était utile. Les intéressés sont renseignés sur le programme d'intégration, avec les droits et les obligations qui y sont liés, mais aussi sur les possibilités, en Suisse, d'accéder à l'école et à l'emploi, de même que sur le système de santé et le système social. De la sorte, les réfugiés devraient pouvoir acquérir une meilleure connaissance des habitudes locales en Suisse, ce qui devrait faciliter leur intégration.

Une fois la sélection achevée, les réfugiés ont été répartis en groupes de 20 à 30 personnes et attribués à l'un des huit cantons d'accueil. Ces derniers ont reçu à l'avance des listes détaillées comprenant des informations importantes sur les personnes qu'ils allaient accueillir (état de santé, parcours professionnel, etc.), de manière à pouvoir prendre les dispositions nécessaires en temps utile. Les personnes traumatisées ont ainsi pu être dirigées plus rapidement vers des institutions spécialisées.

Lors de l'attribution aux cantons, le SEM a veillé à placer, dans la mesure du possible, les membres de familles étendues dans le même canton ou dans des cantons voisins. Il a également tenu compte de leurs besoins en matière de soins médicaux. Les groupes de réfugiés ont ainsi été répartis entre les cantons de manière optimale, en fonction des structures d'accueil disponibles, qui ne sont pas identiques partout.

L'information culturelle donnée avant le départ⁷ a permis de discuter avec les réfugiés de l'idée qu'ils se faisaient de la Suisse pour atténuer un éventuel choc culturel. Ont notamment été abordées les mesures prévues pour l'intégration professionnelle dans un pays qui a un système de formation comparativement très structuré et un marché du travail très spécialisé. Les caractéristiques du système de santé et du système social ont également été présentées de manière approfondie. De l'avis des cantons pilotes, cette sensibilisation a beaucoup facilité

⁷ Cette information culturelle (pre-departure cultural orientation, PCO) est une séance de deux jours, sous forme d'atelier, visant à préparer les réfugiés au voyage qui les attend, aux conditions d'hébergement dans les structures collectives où ils séjourneront un certain temps (CEP, hébergements collectifs cantonaux) et, de manière plus générale, à la vie en Suisse (histoire, politique, géographie) ; d'autres thèmes sont également abordés, tels l'école, le système de santé, le système social, le marché du travail, la formation, les cours d'intégration, etc.

le travail d'intégration (en diminuant les déceptions causées par la longue durée du processus d'intégration, en renforçant la motivation et en encourageant la persévérance).

Pendant le bref séjour dans les CEP, plusieurs procédures administratives sont menées (cf. chap. 1.2.1). Les collaborateurs du SEM et les responsables des cantons (coachs compris) profitent aussi de cette période pour tenir des séances d'informations sur les étapes et procédures suivantes. Quelques semaines après l'attribution des réfugiés aux cantons, les collaborateurs du SEM ont organisé une information plus approfondie baptisée « journée d'intégration » pour présenter, du point de vue de la Confédération, le programme d'intégration spécialement conçu pour les groupes de réfugiés et aborder en détail certaines questions concernant l'intégration. L'intégration sur le marché du travail et dans le système de formation, les questions concernant le logement, ou encore l'évolution du statut de séjour ont une nouvelle fois suscité beaucoup d'intérêt.

De nombreux réfugiés arrivés en Suisse atteints dans leur santé avaient besoin de soins médicaux immédiats. Dans les CEP, les réfugiés ont été examinés pour détecter les maladies ou blessures causées par la guerre ou la fuite, de même que les maladies chroniques. Ils ont également été interrogés sur leur santé psychique afin de détecter des signes d'un éventuel trouble de stress post-traumatique. Les résultats de ces examens ont été transmis aux médecins traitants dans les cantons d'accueil.

1.3 Le programme d'intégration spécialement conçu pour les groupes de réfugiés

Les critères de la Confédération sont adaptés à l'accueil de réfugiés particulièrement vulnérables. Les réfugiés arrivent directement de zones de conflits ou de pays de premier accueil dans lesquels les conditions de vie sont difficiles. Ils n'ont pas la possibilité – comme les réfugiés qui obtiennent l'asile au terme d'une procédure menée en Suisse – de s'acclimater progressivement à la vie dans notre pays.

Pour tenir compte des besoins spécifiques de ces personnes, le SEM a conçu, en collaboration avec les huit cantons pilotes, un programme d'intégration spécifique d'une durée de deux ans. Ce programme doit permettre, d'une part, d'encourager l'intégration des réfugiés à réinstaller, et d'autre part, de tester des modèles et des mesures qui puissent un jour être utilisés pour intégrer des réfugiés reconnus.

Pour ce programme d'intégration, le SEM s'est inspiré des expériences positives de nombreux pays ayant une longue pratique de la réinstallation de groupes de réfugiés et les connaissances actuelles sur l'intégration professionnelle des réfugiés. Il a opté pour un modèle d'intégration de type scandinave⁸ d'une durée de deux ans. L'hypothèse est que les mesures prévues permettront une meilleure intégration professionnelle.

⁸ Comprenant, par exemple, l'évaluation précoce des capacités, de la motivation et des perspectives de chaque réfugié (évaluation du potentiel), l'établissement de plans d'intégration individuels, avec un suivi, l'encouragement intensif axé sur la pratique de l'apprentissage de la langue, l'acquisition des capacités de base permettant de travailler, l'établissement de relations constantes dans l'encadrement (coaching, mentorat), de même qu'une communication et une information ouvertes et transparentes à l'adresse aussi bien des groupes de réfugiés que des sociétés d'accueil.

1.3.1 Objectifs stratégiques

Le programme d'intégration spécifique se base sur les structures existantes dans les cantons (programmes d'intégration cantonaux, PIC)⁹. En fonction de l'offre proposée au niveau cantonal et des particularités de chaque groupe de réfugiés (formations, professions, état de santé), des mesures complémentaires sont mises en œuvre pour soutenir l'intégration. Il peut s'agir de cours de langue plus intensifs, de cours d'alphabétisation, de stages ou de cours d'intégration professionnelle de personnes ayant subi un traumatisme, de la création de places de crèche, d'offres spéciales d'encouragement préscolaire destinées aux parents ou de mesures pédagogiques spéciales à l'école. Les mesures d'intégration mises en œuvre pour les groupes de réfugiés dans le cadre du programme spécifique peuvent varier d'un canton à l'autre, en fonction des structures et de l'offre existantes.

Les objectifs stratégiques du programme d'intégration spécifique définis avec les conseillers d'État des huit cantons pilotes couvrent les domaines suivants:

Domaines	Objectifs stratégiques
<p>1. Maintien du principe «Encourager et exiger» Les autorités et les divers acteurs encouragent activement l'intégration des réfugiés qui, eux-mêmes, œuvrent activement et de manière responsable à leur intégration.</p>	Tous les réfugiés disposent dans les trois à six mois suivant leur arrivée en Suisse d'un plan d'intégration individuel (PII) élaboré et convenu avec la personne de contact (avec objectifs, mesures, attentes et sanctions possibles) ; ce plan est vérifié au moins deux fois par an et, au besoin, adapté.
<p>2. Formation et travail Les réfugiés aptes à travailler sont intégrés dans le premier ou, à défaut, dans le deuxième marché du travail, ou dans le système de formation professionnelle.</p>	<p>Au bout de deux ans, 60 à 70 % des réfugiés aptes à travailler mettent en œuvre les mesures convenues dans le but de s'intégrer sur le marché du travail.</p> <p>Au bout de deux ans, 40 % des réfugiés aptes à travailler disposent d'une expérience professionnelle adaptée aux objectifs ou suivent une formation idoine.</p>
<p>3. École Tous les enfants en âge de suivre la scolarité obligatoire sont scolarisés en fonction de leurs compétences et de leurs besoins.</p>	Au plus tard six mois après leur arrivée, tous les enfants en âge de suivre la scolarité obligatoire sont scolarisés dans une école ordinaire, en fonction de leurs compétences et de leurs besoins.
<p>4. Encouragement préscolaire (préscolarité) Les enfants d'âge préscolaire sont préparés au mieux à l'école obligatoire.</p>	Tous les enfants ont accès à des mesures d'encouragement préscolaire (dans le domaine linguistique).
<p>5. Langue Tous les réfugiés acquièrent des compétences linguistiques, différentes selon leur situation (âge, capacités, etc.) et selon les objectifs d'intégration fixés dans leur plan d'intégration personnel.</p>	Au bout de deux ans, la moitié des réfugiés en âge de travailler parviennent, au minimum, au niveau linguistique A2 à l'oral (évaluation de langue fide).
<p>6. Santé L'état de santé des réfugiés s'améliore.</p>	<p>Les professionnels de la santé attestent qu'en l'espace d'un an, l'état de santé de tous les réfugiés s'est amélioré dans les limites du possible.</p> <p>La moitié des réfugiés déclarent eux-mêmes que leur état de santé général s'est amélioré en l'espace d'un an (sondages).</p>

⁹ <https://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/integration/foerderung/spezifisch/kip.html>

<p>7. Intégration sociale</p> <p>Les réfugiés se sont familiarisés avec le mode de vie et les règles en vigueur dans leur commune de résidence (dans leur canton de résidence, en Suisse).</p> <p>Ils sont bien acceptés par la population locale.</p>	<p>Au bout d'un an, les réfugiés se sentent bien acceptés. Ils connaissent le mode de vie de leur pays d'accueil et en respectent les règles.</p> <p>Les réfugiés n'ont, dans les six mois qui suivent leur arrivée dans la commune, fait l'objet d'aucune opposition ni d'aucune discrimination notables.</p>
---	--

Tableau 3: Objectifs stratégiques du programme d'intégration.

L'encadrement des groupes de réfugiés par un interlocuteur (coach) est un élément central du programme d'intégration spécifique. Cette personne joue un rôle de coordination entre les réfugiés et les institutions suisses concernées (santé, écoles, intégration professionnelle, entreprises, encouragement préscolaire, communes de domicile, bénévoles, etc.). Les cantons veillent à fournir un coach à chaque groupe de réfugiés. Son rôle est aussi d'accompagner le processus d'intégration de chaque réfugié adulte et d'établir avec lui un plan d'intégration individuel fondé sur les objectifs stratégiques du programme d'intégration spécifique. Le coach consigne par ailleurs dans un instrument de suivi (monitoring) la situation de départ de la personne, les objectifs convenus et les mesures d'intégration décidées.

1.3.2 Suivi et évaluation

Dans la perspective d'une poursuite et d'une institutionnalisation de la pratique de la Suisse en matière d'accueil, mais aussi du développement de meilleures pratiques pour l'intégration de réfugiés reconnus, les expériences réalisées sont régulièrement consignées et évaluées. À cette fin, le SEM met à disposition un instrument de suivi. Après le premier entretien, mené peu de temps après l'arrivée du réfugié en Suisse, les coachs cantonaux saisissent les données personnelles de base (état de santé, niveau scolaire atteint, profession, compétences linguistiques, milieu social). Le « plan d'intégration individuel (PII) » est établi dans les six premiers mois après l'arrivée. Les objectifs et les mesures convenus dans ce plan, de même que les progrès et les défis du processus d'intégration, sont relevés tous les six mois pendant deux ans (des estimations intermédiaires ont lieu chaque semestre, à savoir 6, 12, 18 et 24 mois après l'entrée en Suisse).

Les données issues du suivi ne permettent pas directement de tirer des enseignements concernant les raisons pour lesquelles certaines mesures ont été adoptées et quels en ont été les effets dans chaque cas. Aussi des ateliers sont-ils régulièrement organisés, auxquels participent les coachs, les interlocuteurs cantonaux et des spécialistes externes, pour discuter des résultats des évaluations intermédiaires et des questions qui en découlent. À titre d'exemple, le premier atelier cantonal, en mars 2015, a permis d'approfondir le thème de la santé et du traumatisme, avec des experts médicaux, pour répondre à une demande pressante des cantons pilotes. Un deuxième atelier cantonal, qui s'est tenu en mars 2016, a été consacré au thème de la formation et du travail, tandis qu'un troisième, organisé en novembre 2016, a traité de l'intégration des enfants et des adolescents (école et encouragement préscolaire). Un autre atelier cantonal, qui abordera l'intégration sociale, est prévu au printemps 2017.

Ces ateliers sont un lieu d'échange d'expériences et sont utiles pour l'optimisation et le développement du programme. Les discussions portant sur les évaluations intermédiaires font apparaître qu'une comparaison directe entre les cantons n'est pas possible en raison de la composition hétérogène des groupes et de la diversité des contextes cantonaux. Une évaluation globale sera réalisée à la fin du programme pilote.

2 Mise en œuvre au niveau cantonal

2.1 Le coach comme élément de liaison

Grâce à la proximité du coach avec les institutions chargées de l'hébergement et de l'encadrement des réfugiés, une collaboration étroite a pu se développer au sein des structures cantonales. Les enseignements que le coach a pu tirer du suivi des groupes de réfugiés ont été immédiatement intégrés dans l'établissement des programmes cantonaux. De plus, lors du passage de la phase III (hébergements collectifs cantonaux) à la phase IV (communes), les coaches ont eu directement accès aux activités et aux structures des communes de domicile, ce qui a donné aux autorités cantonales un élan important pour organiser leur collaboration avec les communes.

Selon les cantons pilotes, l'échange régulier d'informations ainsi que la collaboration au sein de ces structures, de même qu'entre les cantons et le SEM, leur a permis de réfléchir à leur propres programmes et structures et d'identifier plus rapidement des thèmes importants ; la collaboration s'en est trouvée facilitée. S'agissant de la collaboration avec les réfugiés, la présence fréquente du coach dans les hébergements collectifs cantonaux, en début de programme, a été considérée comme un atout. Elle a permis de prendre rapidement en compte les besoins et les problèmes des réfugiés. La fonction d'intermédiaire occupée par le coach au cours du programme a facilité la compréhension des réalités locales par les réfugiés et leur a permis de mieux assimiler le contexte de leur intégration en Suisse. De plus, elle a simplifié la collaboration des réfugiés avec les systèmes scolaire, de santé et de formation. La diversité des facettes du rôle du coach a cependant aussi entraîné quelques problèmes dans la fixation des limites personnelles ou professionnelles, ou la coordination des compétences au sein des structures d'encadrement.

Les cantons ont considéré comme une grande chance la possibilité qui leur était donnée de tester ce nouveau modèle de coaching. De nombreuses possibilités d'échanges en ont résulté, au sein des administrations et entre les cantons pilotes, sur le plan administratif et stratégique (administration cantonale) comme sur le plan opérationnel (réseautage intercantonal des coaches). Ces nouvelles possibilités ont été perçues comme un enrichissement permettant de procéder à de rapides ajustements des structures existantes.

Les compétences et expériences des coaches cantonaux étaient très variées, mais de manière générale, les qualités suivantes ont été considérées comme essentielles :

- expérience dans le domaine de l'asile et des réfugiés au niveau cantonal ;
- connaissances des structures et procédures cantonales en matière d'intégration ;
- expérience de la gestion de cas, aptitude à mener des entretiens, qualités de médiateur ;
- âge et expérience (résistance au stress) ;
- connaissances de la culture d'origine (Moyen-Orient) des réfugiés ;
- grandes compétences sociales ;
- compétences et expérience dans le domaine interculturel ;
- dans l'idéal, connaissance de la langue arabe ;
- taux d'occupation minimum de 60 à 80 %.

Différents modèles de coaching sont mis en œuvre dans les cantons. Les représentants cantonaux ont classé ces modèles dans deux grandes catégories, décrites comme suit :

1. Modèle de l'aide sociale : le coach est inséré dans des structures, mais assume un rôle (plus étendu) de travailleur social.

2. Modèle du satellite : la gestion des cas et l'aide sociale sont séparées sur le plan administratif et/ou opérationnel. Le coach assume principalement un mandat d'accompagnement et de coordination.

2.2 Approches et programmes cantonaux

Les huit cantons pilotes élaborent, dans le cadre des objectifs stratégiques et sur la base de leurs programmes d'intégration cantonaux (PIC), huit programmes d'intégration spécifiques, adaptés aux réalités cantonales, et donc différents les uns des autres, en vue d'accueillir des groupes de réfugiés. La diversité des programmes et des approches constitue l'un des atouts du projet pilote. Elle permettra au SEM, dans l'évaluation finale, d'examiner tant les opportunités que les défis inhérents aux différents programmes cantonaux et, sur cette base, de développer des *bonnes pratiques* en vue d'intégrer tous les réfugiés reconnus de Suisse.

En raison de l'échelonnement de l'arrivée en Suisse de 19 groupes de réfugiés, entre novembre 2013 et décembre 2015, et de la durée de deux ans des programmes d'intégration cantonaux spécifiques, l'évaluation finale du projet pilote débutera à la fin de l'année 2016. Ses résultats seront probablement disponibles en fin d'année 2018.

3 Résultats intermédiaires du suivi (état: 31 mai 2016)

Les présents résultats ont trait à la troisième évaluation intermédiaire des données relevées par les coachs des huit cantons pilotes jusqu'au 31 mai 2016¹⁰. À cette date, l'intégralité du contingent de 503 personnes (naissances en Suisse non comprises) était parvenue à destination dans notre pays.

Cette évaluation intermédiaire présente, d'une part, les caractéristiques démographiques des réfugiés entrés en Suisse et, d'autre part et dans la mesure du possible, le degré de réalisation des objectifs stratégiques du programme. L'aménagement ainsi que les effets des mesures d'intégration convenues et exécutées dans le cadre du projet pilote feront ultérieurement l'objet d'une évaluation finale et seront discutés dans ce cadre.

3.1 Définitions et objet de l'évaluation intermédiaire

L'évaluation intermédiaire se fonde sur les données quantitatives consignées sur une base semestrielle par les coachs cantonaux dans le cadre du suivi de projet. Le SEM a mis ces données à la disposition de KEK-Beratung. Les analyses sont le fruit du travail de KEK-Beratung, tandis que les explications sont formulées par le SEM, sur la base des éléments fournis par KEK-Beratung.

Le programme d'intégration spécifique s'articule autour de huit¹¹ domaines d'encouragement. Ceux-ci peuvent être obligatoires pour certains groupes de personnes. Ils sont alors signalés par une coche (✓) dans le tableau ci-dessous. Pour chaque domaine, des objectifs stratégiques ont été convenus et de possibles objectifs esquissés. C'est exclusivement pour le suivi que le SEM a défini le logement comme un domaine d'encouragement supplémentaire, mais en dehors des objectifs stratégiques fixés par convention:

Domaines d'encouragement / Groupes de personnes	Données de base	B1-1: Encourager et exiger	B1-2: Formation et travail	B1-3: École	B1-4: Encouragement préscolaire	B1-5: Langue	B1-6: Santé	B1-7: Intégration sociale	B1-8: Logement
Enfants en âge préscolaire	✓				✓		✓		✓
Enfants en âge de scolarisation	✓			✓			✓		✓
Adolescents et adultes	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓
Personnes âgées	✓	✓				✓	✓	✓	✓

Tableau 4: Domaines d'encouragement par groupes de personnes.

¹⁰ Les données du suivi sont évaluées deux fois par année, en juin ainsi qu'en décembre/janvier.

¹¹ Les domaines d'encouragement 1 à 7 ont été fixés de manière ferme, le 22 novembre 2013, par les Conseils d'État des cantons participant au projet pilote. Le huitième domaine d'encouragement (Logement) a été intégré au suivi bien qu'aucun objectif n'y ait été fixé.

3.2 Données de base : chiffres valables à la date d'arrivée en Suisse

Jusqu'à fin 2015, 503 personnes réparties en 19 groupes de réfugiés (cohortes) sont arrivées en Suisse de manière échelonnée et ont été attribuées aux huit cantons pilotes. Le tableau ci-dessous récapitule, pour chacune des cohortes, la date d'arrivée en Suisse, le canton d'attribution, le nombre de personnes, la composition du groupe, l'âge moyen à la date de l'arrivée et la proportion des sexes:

Année cohorte	canton	Arrivée	Nombre R-R	Ø-Âge Arrivée	Proportion	
					f	m
2013	c1 Soleure	28.11.2013	30	23.1	53%	47%
	c2 Uri	24.04.2014	24	28.2	54%	46%
	c3 St. Gall	19.08.2014	33	18.3	52%	48%
2014	c4 Schaffhouse	09.09.2014	25	22.3	56%	44%
	c5 Lucerne	23.09.2014	28	20.8	61%	39%
	c6 St. Gall	14.10.2014	32	21.5	41%	59%
2015	c7 Genève	15.01.2015	25	26.0	52%	48%
	c8 Valais	04.02.2015	24	21.5	50%	50%
	c9 Soleure	26.03.2015	31	23.9	42%	58%
	c10 Uri	15.04.2015	20	39.5	79%	21%
	c11 Lucerne	12.05.2015	33	22.9	33%	67%
	c12 Bâle-Campagne	26.05.2015	33	21.3	55%	45%
2015	c13 St. Gall	23.06.2015	29	19.5	41%	59%
	c14 Valais	25.06.2015	32	24.3	50%	50%
	c15 St. Gall	02.07.2015	31	22.3	48%	52%
	c16 Schaffhouse	25.08.2015	19	23.9	37%	63%
	c17 Genève	15.09.2015	22	20.5	41%	59%
	c18 Bâle-Campagne	01.12.2015	17	23.6	41%	59%
	c19 Genève	09.12.2015	23	26.3	48%	52%
Total			511*	23.7	49%	51%

Nombre de cohortes / RR par canton

→ 4 cohortes: SG, 125 pers.
 → 3 cohortes: GE, 70 pers.
 → 2 cohortes: LU, SO 61 pers.
 VS, 56 pers.
 BL, 50 pers.
 SH, UR 44 pers.

Taille des cohortes (c1-c19: Ø 27 Pers.)

17 personnes (c18; BL)
 33 personnes (c3,11,12; SG, LU, BL)

Composition des cohortes, par ex.:

→ Ø-Âge à l'arrivée (c1-c19: Ø 23.3 ans) :

18.3 Jahre (c3; SG)
 39.5 Jahre (c10; UR)

→ Proportion f – m (c1-c19: Ø 49% - 51%):

33% - 67% (c11; LU)
 79% - 21% (c10; UR)

Légende:

valeur maximale valeur minimale

*incl. 8 naissances en Suisse

Figure 2: Caractéristiques démographiques des réfugiés, subdivisées par cohorte.

3.2.1 Sexe et âge

Parmi les réfugiés entrés en Suisse dans le cadre du projet pilote, 48,7 % étaient des femmes ou des jeunes filles. L'objectif d'atteindre 40 à 60 % de femmes et de jeunes filles fixé par le DFJP et le DFAE est donc rempli. L'illustration qui suit montre en outre que largement plus de la moitié de ces personnes sont âgées de 25 ans au plus (âge moyen à la date d'entrée: 23,3 ans). La classe d'âge des personnes âgées de 26 à 35 ans est la plus représentée parmi les personnes en âge d'exercer une activité lucrative (soit celles âgées de 16 à 59 ans).

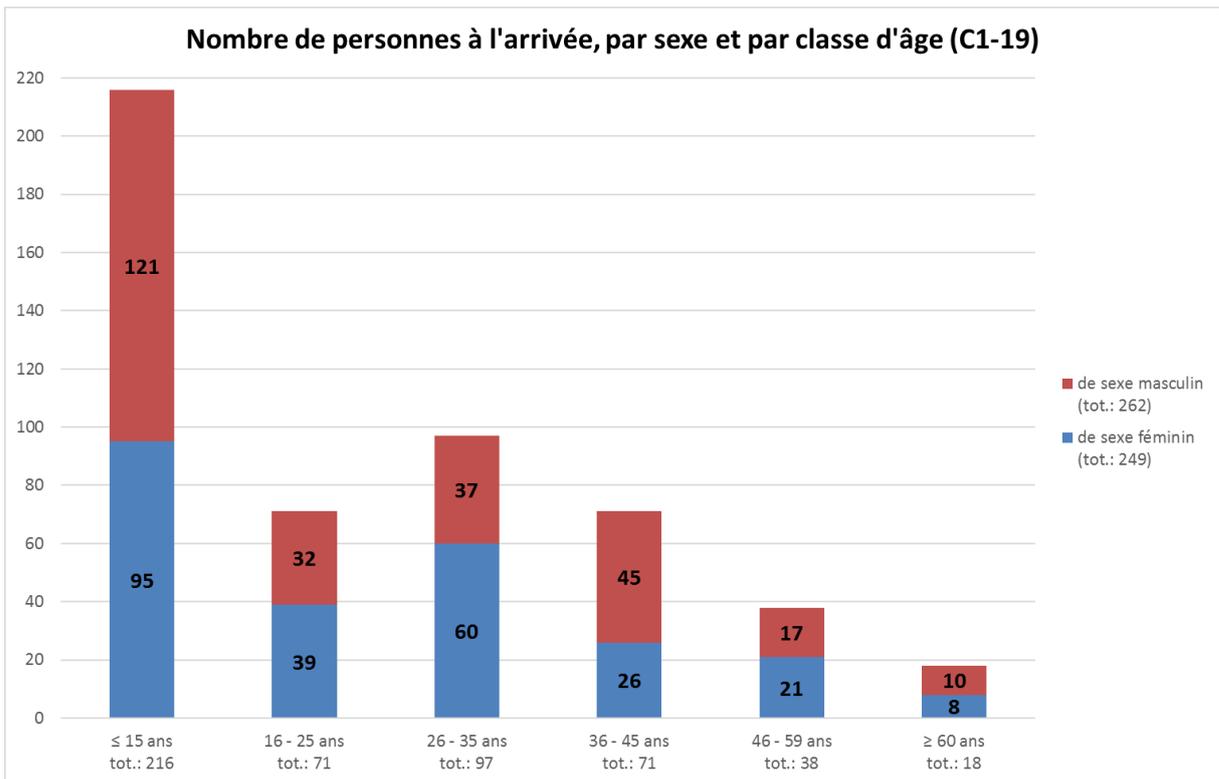


Figure 3: Nombre de personnes par sexe et classe d'âges.

3.2.2 Composition des familles

La majorité des réfugiés à réinstaller sont arrivés en Suisse avec leur famille nucléaire, parfois avec des membres de leur famille élargie, et vivent dans des ménages de plus de quatre personnes.

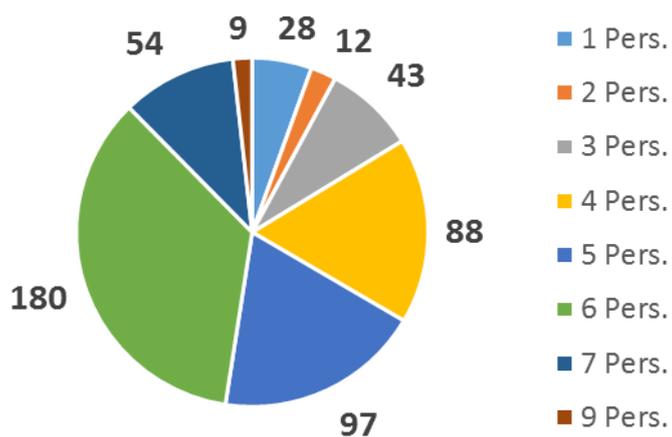


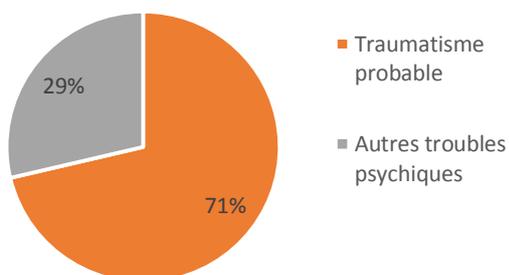
Figure 4: Composition des familles: nombre de ménages et nombre de personnes par ménage.

3.2.3 État de santé à l'arrivée en Suisse

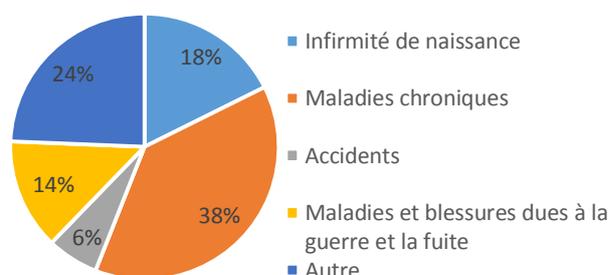
Les coachs et les spécialistes de la santé ont estimé que l'état de santé des réfugiés, constaté à leur arrivée en Suisse, pouvait être qualifié de « bon à très bon » dans 59 % des cas et jugé « insatisfaisant » dans le 41 % des cas restants. De grandes différences sont apparues entre les classes d'âges : dans 76 % des cas, les personnes de plus de 60 ans étaient dans un état de santé insatisfaisant, tandis que dans la classe des personnes âgées de 0 à 15 ans, cette proportion ne représentait que 24 %. Quant aux personnes en âge d'exercer une activité lucrative (âgées de 16 à 59 ans), elles présentaient un tableau mitigé, 47 % d'entre elles ayant un état de santé qualifié de « bon à très bon » et 53 % un état de santé jugé « insatisfaisant ».

La représentation ci-après présente les atteintes des personnes dont l'état de santé a été jugé insatisfaisant à leur arrivée en Suisse (41 %) par rapport à l'ensemble des atteintes psychiques (143) et des affections ou des blessures physiques (193). Il faut noter qu'une même personne peut cumuler plusieurs atteintes physiques et/ou psychiques.

Troubles psychiques



Maladies et blessures physiques



Figures 5 et 6: Part des atteintes psychiques ou physiques relevées, par rapport à l'ensemble des atteintes psychiques ou physiques, à l'arrivée en Suisse.

On relève une plus grande proportion de personnes ayant des problèmes de santé parmi les groupes arrivés en Suisse à partir du milieu de l'année 2015 environ que dans les groupes arrivés précédemment.

3.2.4 Biographies de formation et expérience professionnelle à l'arrivée en Suisse

Parmi les réfugiés à réinstaller, le taux de personnes ayant terminé l'école obligatoire est élevé par rapport à ceux qui ont un diplôme du post-obligatoire ; il faut néanmoins relever que la majorité des personnes ont terminé ou quitté l'école obligatoire après l'école primaire (max. 6 ans). D'après les données du suivi, on peut considérer que, dans l'ensemble, la population concernée a eu accès à l'éducation et a une certaine habitude de l'instruction.

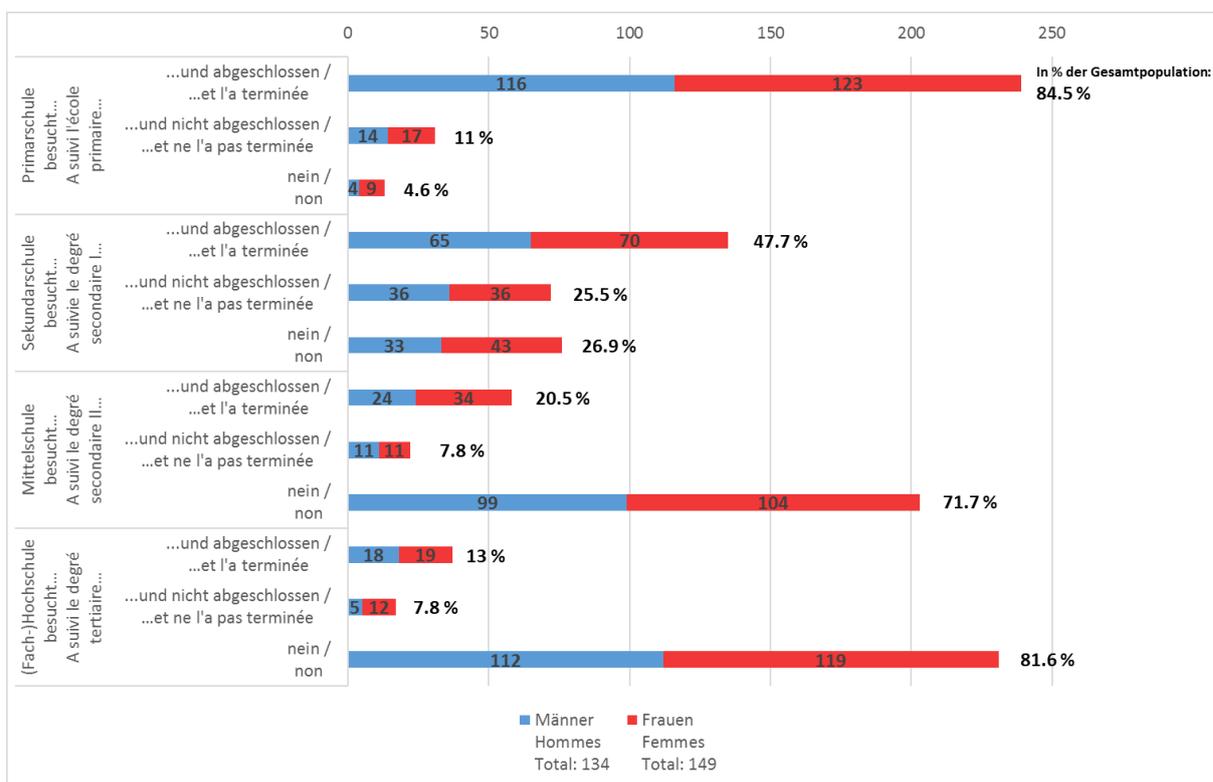


Figure 7: Niveaux de formation accomplis, non accomplis, jamais entamés.

À leur arrivée en Suisse, la majorité des hommes avaient 11 ans d'expérience de l'emploi et de pratique professionnelle, tandis que les femmes avaient une expérience professionnelle nettement plus courte (cf. tableau 5).

Personnes de plus de 16 ans		avec pratique professionnelle	en %	Nombre d'années de pratique professionnelle ou d'expérience de l'emploi									
				1-5 ans		6-10 ans		11-15 ans		16-25 ans		> 25 ans	
Hommes	134	117	87 %	19	16 %	16	14 %	25	21 %	34	29 %	23	20 %
Femmes	149	66	44 %	36	55 %	16	24 %	5	8 %	7	11 %	2	3 %
Total	283	183	65 %	55	30 %	32	17 %	30	16 %	41	22 %	25	14 %

Tableau 5: Nombre de personnes ayant une expérience de l'emploi et durée de pratique professionnelle (à l'arrivée en Suisse).

Les professions les plus représentées sont celles de la construction, du commerce et de la vente, du traitement des textiles et de la maroquinerie, de même que du nettoyage ou de l'hygiène. Il faut néanmoins tenir compte du fait qu'il est souvent difficile d'attribuer l'activité professionnelle exercée dans le pays d'origine à un secteur d'activité précis de la nomenclature suisse.



Figure 8: Attribution de l'activité professionnelle exercée à un secteur d'activité (nombre de personnes par secteur).

3.2.5 Niveaux d'alphabétisation et connaissances linguistiques

À leur arrivée en Suisse, 90,6 % des réfugiés âgés de 16 à 59 ans (donc en âge d'exercer une activité lucrative) étaient alphabétisés dans leur langue maternelle, qu'il s'agisse de l'arabe ou d'une langue kurde. Dans cette même catégorie de personnes, 67 % connaissaient également l'alphabet latin; 24 % avaient des connaissances d'anglais correspondant au minimum à un niveau de base et 1,5 % avaient des connaissances de français correspondant au minimum à un niveau de base.

3.3 Réalisation des objectifs par domaine d'encouragement

Vu que l'arrivée des 19 groupes de réfugiés (cohortes) a été échelonnée, leur évaluation en était à différentes périodes du programme d'intégration spécifique mené sur deux ans. À la date de référence du 31 mai 2016, toutes les cohortes se trouvaient en Suisse depuis six mois au moins et la première évaluation intermédiaire les concernant avait eu lieu.

Les cohortes 1 à 12 se trouvaient déjà en Suisse depuis un an. Ainsi, leur deuxième évaluation intermédiaire était déjà achevée. Les cohortes 1 à 6 se trouvaient en Suisse depuis un an et demi (troisième évaluation intermédiaire), et seuls les réfugiés des cohortes 1 et 2 avaient déjà terminé l'intégralité du programme d'intégration spécifique d'une durée de deux ans (quatrième évaluation intermédiaire ou évaluation finale). Dès lors, il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure les objectifs des différents domaines d'encouragement ont été atteints. Les déclarations qui suivent se fondent sur les données du suivi ; une grande partie des éléments qualitatifs propres à expliquer ces données font pour l'instant défaut mais seront intégrés à l'évaluation finale.

3.3.1 Domaine d'encouragement 1: «Encourager et exiger»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 1 est formulé comme suit:

«Tous les réfugiés disposent dans les 3 à 6 mois suivant leur arrivée en Suisse d'un plan d'intégration individuel élaboré et convenu avec la personne de contact (PII avec des objectifs, des mesures, des attentes et des sanctions possibles) ; ce plan est vérifié au moins deux fois par an et, au besoin, adapté.»

Le domaine d'encouragement 1, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à 293 personnes, soit 155 femmes et 138 hommes.

Six mois après leur arrivée en Suisse, 257 personnes (soit 88 %) disposaient d'un PII. Ainsi, l'objectif stratégique de ce domaine d'encouragement est rempli dans une large mesure. Le motif le plus fréquent d'inobservation de cet objectif était l'âge des personnes (« trop âgées »), bien que certains cantons n'aient pas tenu compte du fait que des mesures auraient dû être définies dans le cadre des PII, même pour les personnes âgées de plus de 60 ans, concernant les domaines de la santé, de la langue ou de l'intégration sociale. Certaines personnes en âge d'exercer une activité lucrative ne disposaient pas d'un PII même après six mois, que ce soit pour des « raisons familiales » (petits enfants ou personnes âgées à charge) ou à cause de graves atteintes psychiques ou de problèmes de santé. De plus, certains adolescents étaient encore scolarisés collectivement pendant une courte période six mois après leur arrivée et leur PII n'a dès lors été convenu qu'après leur déménagement dans leur commune de domicile.

3.3.2 Domaine d'encouragement 2: «Formation et travail»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 2 est formulé comme suit:

- a) «Au bout de deux ans, entre 60 et 70 % des réfugiés aptes à travailler appliquent les mesures convenues dans leur plan en vue de leur intégration sur le marché du travail.»
- b) «Au bout de deux ans, 40 % des réfugiés aptes à travailler jouissent d'une expérience adéquate sur le marché du travail ou achèvent une formation adaptée.»

Le domaine d'encouragement 2, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à 267 personnes, soit 141 femmes et 126 hommes.

Par rapport à l'ensemble des intéressés (267 personnes), très peu d'objectifs de formation (13,1 % des personnes concernées) et peu d'objectifs professionnels (28,5 % des personnes concernées) ont été fixés jusqu'à la date de référence du 31 mai 2016. La phase la plus active, de ce point de vue, a été la troisième période de l'évaluation intermédiaire (13 à 18 mois après l'arrivée en Suisse), durant laquelle un objectif de formation ou un objectif professionnel, parfois les deux, ont été fixés avec 37 % des femmes et 61 % des hommes. Les activités et les manières de procéder dans ce domaine varient grandement d'une cohorte à l'autre. Le tableau ci-après présente les objectifs de formation et professionnels convenus lors des évaluations intermédiaires 1 à 4 (c.-à-d. de 6 à 24 mois après l'arrivée en Suisse).

Formation et travail	Evaluation intermédiaire 1 (C1-19)						Evaluation intermédiaire 2 (C1-12)					
	Objectifs	Total	269	Femmes	144	Hommes	125	Total	181	Femmes	99	Hommes
Seul. obj. de formation	6	2%	1	1%	5	4%	16	9%	11	11%	5	6%
Seul. obj. professionnels	47	17%	16	11%	31	25%	51	28%	19	19%	32	39%
Obj. de form. et profess.	7	3%	1	1%	6	5%	7	4%	1	1%	6	7%
Pas d'objectif	209	78%	126	88%	83	66%	107	59%	68	69%	39	48%
Formation et travail	Evaluation intermédiaire 3 (C1-6)						Evaluation intermédiaire 4 (C1-2)					
	Objectifs	Total	89	Femmes	48	Hommes	41	Total	29	Femmes	15	Hommes
Seul. obj. de formation	10	11%	5	10%	5	12%	1	3%	1	7%	0	0%
Seul. obj. professionnels	31	35%	12	25%	19	46%	10	34%	2	13%	8	57%
Obj. de form. et profess.	2	2%	1	2%	1	2%	1	3%	1	7%	0	0%
Pas d'objectif	46	52%	30	63%	16	39%	17	59%	11	73%	6	43%

Figure 9: Objectifs de formation et professionnels convenus lors des évaluations intermédiaires 1 à 4.
Légende: évaluation intermédiaire 1= 6 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 2 = 12 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 3 = 18 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 4 = 24 mois après l'arrivée; C1-19 = cohortes 1 à 19.

Au 31.05.2016, un ou plusieurs objectifs de formation avaient été convenus avec 35 personnes (13,1 % des personnes de 16 à 59 ans) au cours d'une ou de plusieurs périodes d'évaluation.

Au 31.05.2016, un ou plusieurs objectifs professionnels avaient été convenus avec 76 personnes (28,5 % des personnes de 16 à 59 ans) au cours d'une ou de plusieurs périodes d'évaluation.

Le tableau ci-après présente les mesures de formation convenues, interrompues ou terminées au cours des évaluations intermédiaires 1 à 4:

Mesures de formation	Evaluation intermédiaire 1 (C1-19)		Evaluation intermédiaire 2 (C1-12)		Evaluation intermédiaire 3 (C1-6)		Evaluation intermédiaire 4 (C1+2)	
	Nombre	Type	Nombre	Type	Nombre	Type	Nombre	Type
convenues	1	S trans.	5	S trans. S trans. S trans. S trans. Collège	1	S trans.	2	S trans. S trans.
inter-rompues	0		1	S trans.	0		0	
terminées	1	S trans.	0		0		0	

Figure 10: Mesures de formation durant les évaluations intermédiaires 1 à 4.

Légende : S trans. = solutions transitoires; évaluation intermédiaire 1= 6 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 2 = 12 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 3 = 18 mois après l'arrivée; évaluation intermédiaire 4 = 24 mois après l'arrivée; C1-19 = cohortes 1 à 19.

Sur les 35 personnes ayant un ou plusieurs objectifs de formation, 7 ont suivi une mesure de formation, dont une terminée «avec succès» et une interrompue.

Toutes avaient entre 16 et 25 ans (classe d'âges 2).

Dans les cohortes C1 à C19, 63 personnes avaient entre 16 et 25 ans à leur arrivée (23,6 % de l'ensemble des personnes entre 16 et 59 ans): 57 d'entre elles avaient terminé l'école primaire (90,5 %), 33 avaient terminé le degré secondaire I (52,4 %) et 14 avaient terminé le degré secondaire II (22,2 %).

Le tableau ci-après présente les mesures professionnelles convenues, interrompues ou terminées au cours des évaluations intermédiaires 1 à 4:

Mesures profess.	Evaluation intermédiaire 1 (C1-19)		Evaluation intermédiaire 2 (C1-12)		Evaluation intermédiaire 3 (C1-6)		Evaluation intermédiaire 4 (C1+2)	
	Nombre	Type	Nombre	Type	Nombre	Type	Nombre	Type
convenues	1	A	3	B	2	A	2	A
	6	B					2	D
			2	C	2	B	2	D
	2	C			3	C		
	6	D	6	D			2	E
		3	E	4	D			
		4	E					
	2	E						
inter-rompues	1	C	2	D	2	C	1	A
							1	E
terminées	1	A	1	B	1	A	1	D
	5	B	1	D	1	B	2	E
			2	E	1	C		
				3	D			
	1	D						

Figure 11: Mesures professionnelles durant les évaluations intermédiaires 1 à 4.

Légende:

A = Prestations fournies sur le premier marché du travail, avec possibilité d'acquérir des qualifications

B = Prestations fournies sur le premier marché du travail, sans possibilité d'acquérir des qualifications

C = Prestations fournies sur le second marché du travail, avec possibilité d'acquérir des qualifications

D = Prestations fournies sur le second marché du travail, sans possibilité d'acquérir des qualifications

E = Mesures de qualification professionnelle ou technique / formation continue / cours

Sur les 76 personnes ayant des objectifs professionnels, 26 ont suivi une ou plusieurs mesures professionnelles: 54 mesures en tout, dont 20 terminées «avec succès» et 7 interrompues.

Parmi les personnes pour lesquelles des objectifs ont été convenus, 20 % ayant des objectifs de formation et 34,2 % ayant des objectifs professionnels ont effectué une mesure correspondante. Par rapport à l'ensemble des 267 personnes, la part de celles qui ont suivi une mesure n'est que de 2,6 % (formation), respectivement 9,7 % (mesure professionnelle).

Il n'est pas encore possible de déterminer si les objectifs stratégiques du domaine d'encouragement 2 «Formation et travail» sont atteints, puisque seules les cohortes 1 et 2 ont atteint l'évaluation intermédiaire 4 à la date de référence du 31 mai 2016 et ont dès lors terminé le programme d'intégration spécifique de deux ans. Sur la base des données actuelles, on peut cependant supposer que les objectifs stratégiques ne seront pas atteints.

Un motif fréquemment invoqué par les coachs pour expliquer le faible taux de participation aux mesures ayant trait aux domaines de la formation et du travail est l'insuffisance de l'offre de mesures d'occupation et d'intégration professionnelle à bas seuil. C'est pourquoi, pour la plupart des personnes, l'accent a d'abord été mis sur l'apprentissage de la langue parlée dans leur canton d'attribution. Le besoin d'élargissement tant de l'éventail des offres d'intégration professionnelle à bas seuil que des possibilités de mise en pratique des connaissances linguistiques acquises (occupation visant à mieux acquérir la langue) est manifeste.

3.3.3 Domaine d'encouragement 3: «École»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 3 est formulé comme suit:

«Au bout de 6 mois au plus, tous les enfants en âge d'aller à l'école sont scolarisés conformément à leurs compétences et à leurs besoins.»

Le domaine d'encouragement 3, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à 170 enfants et adolescents âgés de 5 à 15 ans, dont 74 filles et 96 garçons. Parmi eux, 41,5 % n'ont pas été à l'école dans leur pays d'origine; 45 % y ont fréquenté l'école primaire pendant une période comprise entre 1 et 6 ans et 13,5 % y ont terminé l'école primaire.

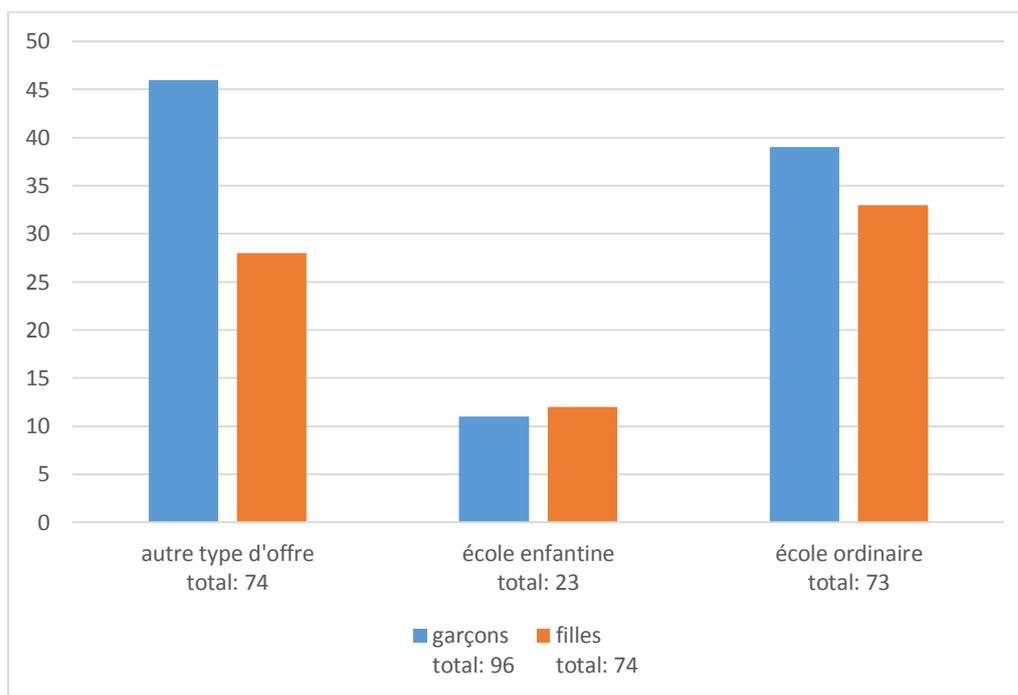


Figure 12: Scolarisation «normale» (école ordinaire / école enfantine) ou dans le cadre d'un «autre type d'offre». Nombre d'enfants et d'adolescents scolarisés, par offre et par genre.

Tous les enfants d'âge scolaire ont été scolarisés dans le délai prévu de six mois à compter de leur arrivée en Suisse. L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 3: «École» est donc atteint. En complément de l'offre ordinaire du système de formation, les autres types d'offres (classes pour requérants d'asile ou offre similaire conformément au plan d'enseignement cantonal ou selon un programme spécifique) sont très utilisés et constituent 43,5 % de toutes les scolarisations, avec néanmoins d'importantes variations entre les cantons. À cet égard, il convient ici de souligner également que dans certains cantons, la fin de la période d'évaluation 1 (6 mois après l'arrivée en Suisse) à laquelle se rapporte cet objectif, a plus ou moins coïncidé avec le transfert dans les communes de domicile, et que, peu après, de nombreux enfants ont été scolarisés dans une école ordinaire.

La collaboration avec les écoles est jugée très positive tant par les coaches que par les parents.

3.3.4 Domaine d'encouragement 4: «Encouragement préscolaire»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 4 est formulé comme suit:

«Tous les enfants ont accès à une mesure d'encouragement préscolaire.»

Le domaine d'encouragement 4, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à 69 enfants en âge préscolaire (de 0 à 4 ans), soit 33 filles et 36 garçons. Comme cet objectif stratégique n'est pas limité à une date spécifique, l'accès à l'encouragement préscolaire est considéré à chacune des quatre étapes du projet. À cet égard, il convient de souligner qu'à chaque période de l'évaluation, le nombre d'enfants de chaque échantillon diminue (cf. remarques initiales, au chap. 3.3). Chacun des 69 enfants en âge préscolaire a terminé la première évaluation intermédiaire (6 mois après l'entrée en Suisse), tandis que la deuxième évaluation intermédiaire (12 mois après l'entrée en Suisse) comptait 49 enfants, la troisième évaluation intermédiaire (18 mois après l'entrée en Suisse) 21 enfants et l'évaluation finale (24 mois après l'entrée en Suisse) 6 enfants seulement.

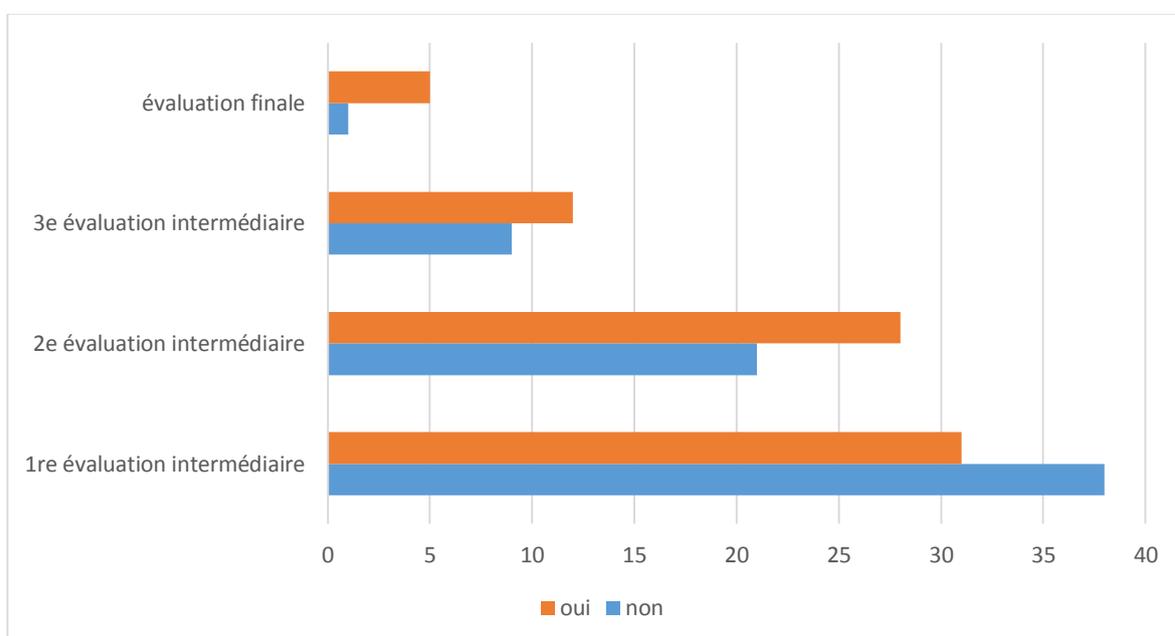


Figure 13: Nombre d'enfants qui avaient accès («oui») ou qui n'avaient pas accès («non») à des offres d'encouragement préscolaire au cours des périodes d'évaluation 1, 2, 3 et 4.

Sur le nombre d'enfants inclus dans chacune des phases évaluées, seuls 45 % ont eu accès à une offre d'encouragement préscolaire durant les six premiers mois après leur arrivée en Suisse, 57 % après un an, 57 % aussi après un an et demi et 83 % après deux ans. Pour ce qui est des offres les plus utilisées, il s'agissait des structures d'accueil de jour, à raison de 53 %, suivies des «autres activités» (journées portes ouvertes à l'école enfantine, avec la participation des parents, offres de garde d'enfants des centres d'accueil pour requérants d'asile, cours mère-enfant, projets de récits d'histoires, entre autres), à raison de 17,6 %; les groupes de jeux ont figuré en troisième position, avec 16,2 %, suivis, en quatrième position, de la prise en charge par une maman de jour, avec 13,2 %.

Ainsi, l'objectif stratégique du domaine d'encouragement 4 «Encouragement préscolaire» n'a pas été atteint. Toutefois, la part des enfants ayant eu accès à une offre correspondante a augmenté au fil du séjour.

Parmi les motifs invoqués pour expliquer la non-participation à une offre de l'encouragement préscolaire, le principal obstacle semble être «l'absence d'offres ou de mesures» (29 %), suivi par le «manque de temps» de la part des parents des enfants (24,3 %). À l'arrivée des réfugiés en Suisse, sept enfants étaient âgés de moins de 12 mois, tandis que huit autres sont nés après l'arrivée des réfugiés en Suisse (pour un total de 23,2 %). Ils ont été pris en charge en premier lieu par leurs parents.

3.3.5 Domaine d'encouragement 5: «Langue»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 5 est formulé comme suit:

«Au bout de deux ans, la moitié des réfugiés en âge de travailler parviennent au minimum au niveau linguistique A2 à l'oral (évaluation de langue fide).»

Le domaine d'encouragement 5, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à 283 personnes, soit 149 femmes et 134 hommes.

Au 31.05.2016, 1131 mesures linguistiques avaient été lancées.

La saisie des connaissances linguistiques dans la langue nationale parlée dans le canton d'attribution des réfugiés a montré qu'après six mois (évaluation intermédiaire 1), 60 % des personnes concernées possédaient de faibles connaissances de l'allemand ou du français. 32 personnes (soit 11 %) avaient alors déjà atteint le niveau A1 et six autres (soit 2 %) le niveau A2. Après un an en Suisse (évaluation intermédiaire 2), la part des personnes possédant de faibles connaissances de l'allemand ou du français avait diminué à 54 %, tandis que celle des personnes ayant atteint le niveau A1 avait augmenté à 22 %, et celle des personnes ayant atteint le niveau A2 avait grimpé à 7 %. Après un an et demi en Suisse (évaluation intermédiaire 3), 39 % des intéressés ne possédaient encore que de faibles connaissances de l'allemand (ou du français), tandis que la part des personnes ayant atteint le niveau A1 était passée à 28 % et celle des personnes ayant atteint le niveau A2 à 16 %.

Ici encore, il convient de souligner qu'à chaque période d'évaluation, le nombre de personnes d'un échantillon diminue (283 personnes, c'est-à-dire la totalité des adultes en âge d'exercer une activité lucrative, ont au moins terminé l'évaluation intermédiaire 1; 198 ont terminé l'évaluation intermédiaire 2; 98 ont terminé l'évaluation intermédiaire 3; et 33 ont terminé l'évaluation intermédiaire 4). Il n'est donc pas encore possible de déterminer si l'objectif stratégique du domaine d'encouragement 5 «Langue» est atteint puisque seules les cohortes 1 et 2 ont terminé le programme d'intégration spécifique de deux ans. Toutefois, il apparaît d'ores et déjà qu'atteindre le niveau A2 après deux ans est un objectif ambitieux.

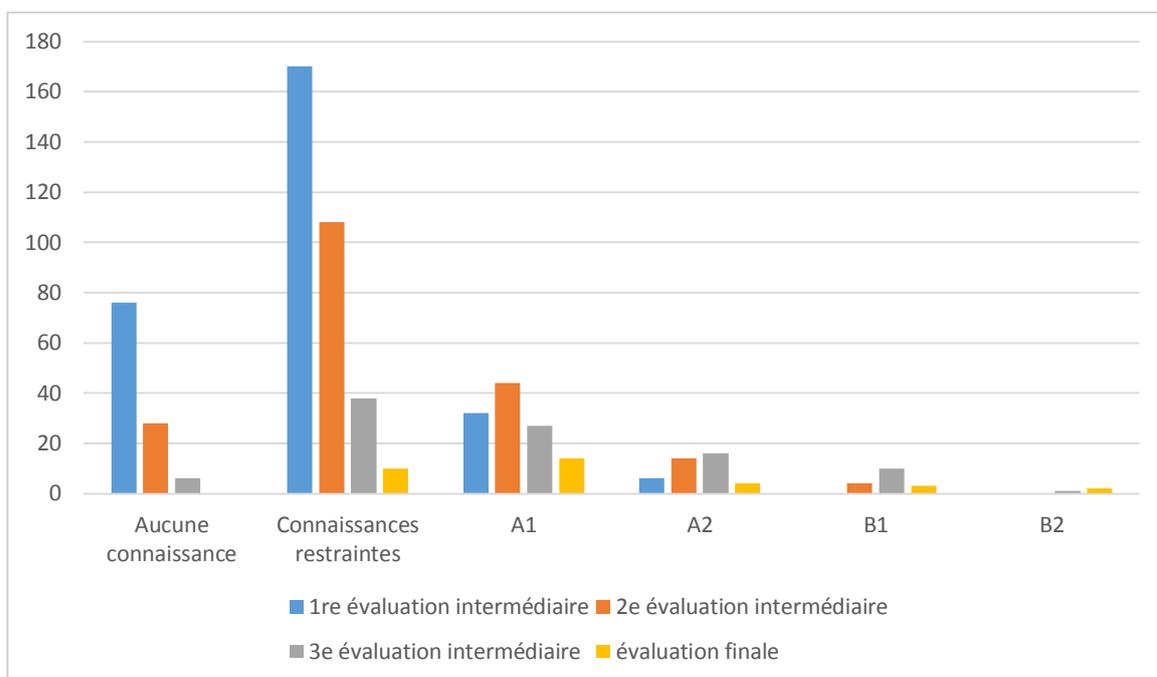


Figure 14: Évolution des connaissances linguistiques durant les quatre périodes d'évaluation du projet (soit six mois à deux ans après l'arrivée en Suisse): nombre de personnes par période et niveau de langue.

3.3.6 Domaine d'encouragement 6: «Santé»

L'objectif stratégique du domaine d'encouragement 6 est formulé comme suit:

- a) «Les professionnels de la santé attestent que l'état de santé de tous les réfugiés s'est, en l'espace d'un an, amélioré dans les limites du possible.»
- b) «La moitié des réfugiés déclarent eux-mêmes que leur état de santé général s'est amélioré en l'espace d'un an (sondages).»

Le domaine d'encouragement 6, conformément au chap. 3.1, s'applique automatiquement à l'ensemble du contingent de 511 personnes (503 personnes arrivées en Suisse, auxquelles il faut ajouter huit enfants en bas âge nés au cours des huit premiers mois après l'arrivée en Suisse), soit au total, 250 femmes (ou jeunes filles) et 261 hommes (ou jeunes garçons).

Parmi ces personnes, à la date de référence du 31 mai 2016, 338 (soit 66 % des cohortes 1 à 12) avaient terminé l'évaluation intermédiaire 2 et se trouvaient donc en Suisse depuis un an: 173 femmes (ou jeunes filles) et 165 hommes (ou jeunes garçons).

De l'avis des coachs et des professionnels de la santé, 41 % des réfugiés étaient dans un état de santé général insatisfaisant à leur arrivée en Suisse. Un an plus tard, cette part avait diminué à 31 %, comme le montre le tableau ci-après. Les réfugiés ont eu recours aux offres de traitement des maladies et blessures spécifiquement liées à la guerre et à la fuite, ou de maladies chroniques, et ces mesures ont eu des effets bénéfiques. Les traitements spécialisés proposés aux personnes traumatisées ont également été utilisés. Les personnes présentant des signes de trouble de stress post-traumatique (TSPT) n'étaient pas encore toutes prêtes à suivre un traitement la première année. Les spécialistes confirment que pour le TSPT, la disposition à commencer une thérapie peut varier grandement d'une personne à l'autre et dépend de nombreux facteurs. Dans ce domaine aussi, le suivi du programme permettra d'évaluer l'utilité et l'efficacité des mesures.

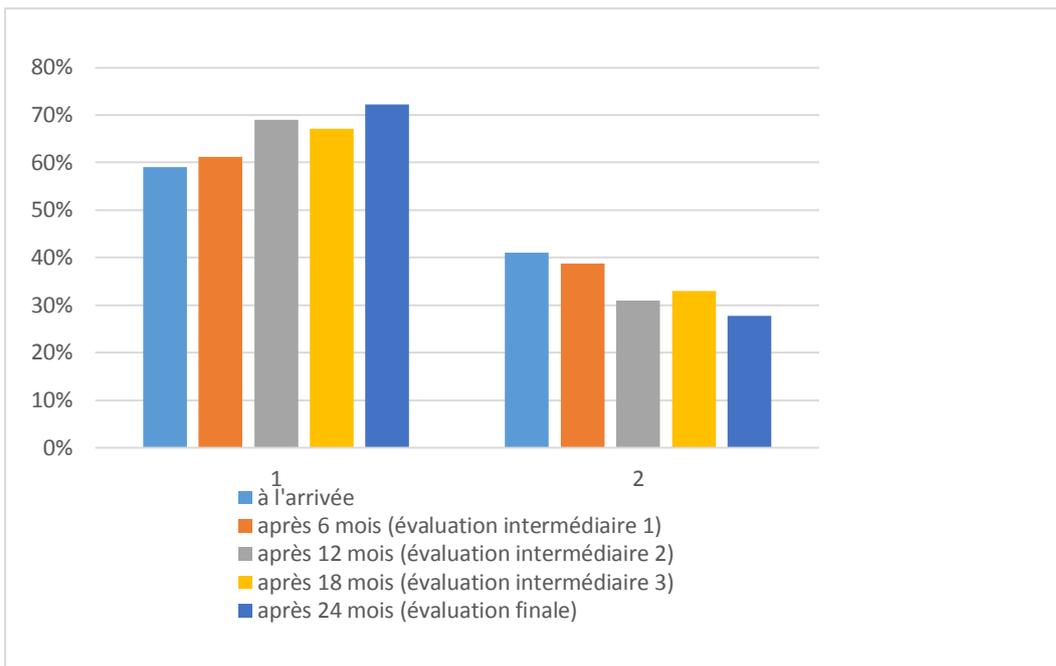


Figure15: Évaluation de l'état de santé générale des réfugiés à leur arrivée en Suisse ainsi qu'après des périodes de 6,12, 18 et 24 mois, réalisée par des coachs et des professionnels de la santé.

Par rapport à l'ensemble des personnes vivant en Suisse depuis un an au moins (au nombre de 338), le nombre d'atteintes psychiques (69) et physiques (98) enregistrées a diminué, ce qui représente un premier indice de succès des traitements.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'état de santé des intéressés a évolué selon l'objectif a) «dans les limites du possible» qui avait été fixé, puisque les spécialistes concernés ne sont pas en mesure d'établir des prévisions sur l'évolution de leur état de santé.

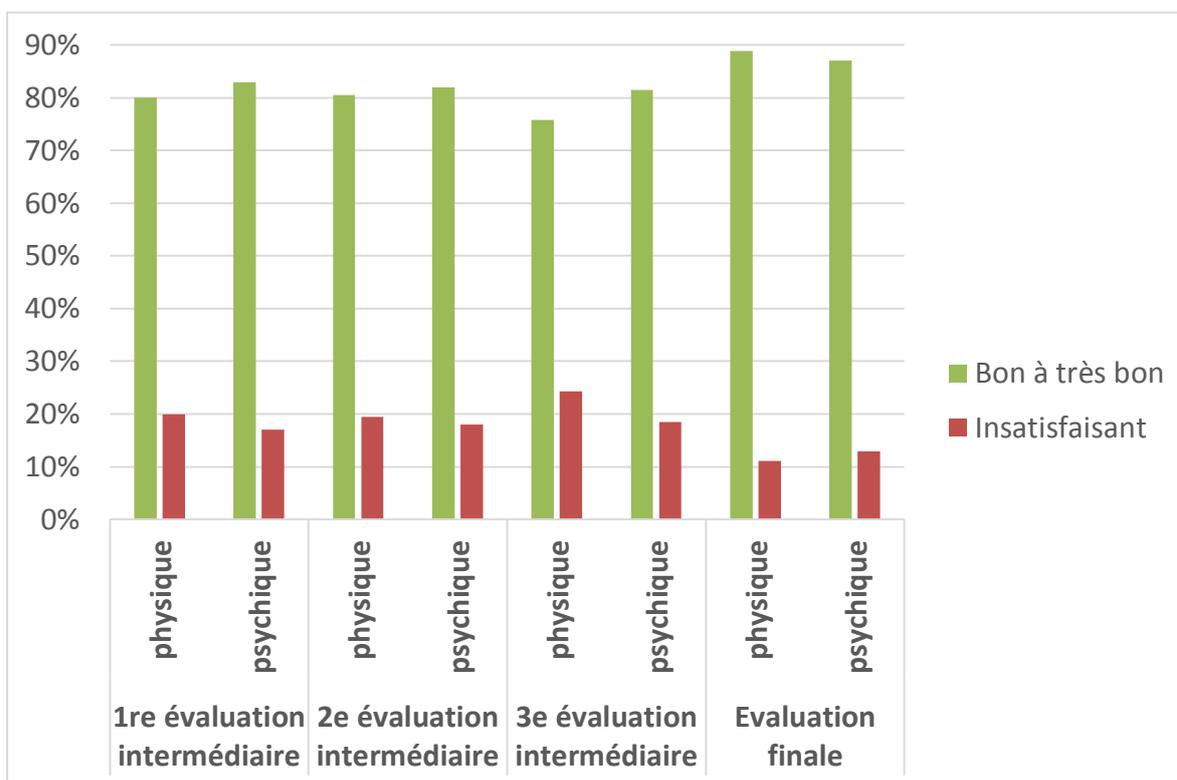


Figure 16: Estimation, par les réfugiés, de leur état de santé physique et psychique.

Les intéressés eux-mêmes portent sur leur état de santé un regard nettement plus positif que les coaches et les professionnels de la santé, et ce, à toutes les phases du programme. Les intéressés et les coaches sont du même avis concernant le sens de l'évolution de l'état de santé durant la participation au programme (amélioration – détérioration, principalement évaluations intermédiaires 2 à 3 et 3 à 4).

Les cohortes 1 à 12 remplissaient donc les objectifs stratégiques b) du domaine d'encouragement 6 «Santé».

3.3.7 Domaines d'encouragement «Intégration sociale» et «Logement»: perspectives pour la quatrième évaluation intermédiaire à la date de référence du 30 novembre 2016

Les domaines d'encouragement 7 (Intégration sociale) et 8 (Logement) seront évalués pour la première fois après la prochaine date de référence (du 30 novembre 2016); ils seront vraisemblablement au cœur de la prochaine évaluation intermédiaire.

Conclusions provisoires

La plupart des personnes arrivées en Suisse dans le cadre du programme pilote d'accueil et d'intégration de groupes de réfugiés forment des familles comprenant plus de deux enfants. En principe, les adultes formant ces groupes ont un bon potentiel d'intégration en matière de formation et d'expérience professionnelle. Il est néanmoins apparu par la suite que les adultes, en particulier, présentaient souvent des problèmes de santé et avaient besoin de recevoir des soins médicaux. À leur arrivée, près des deux tiers des réfugiés en âge d'exercer une activité lucrative connaissaient l'alphabet latin.

Il ressort des observations faites par les autorités et par les coaches, lors des visites du SEM dans les cantons et lors des ateliers organisés par le SEM, que les séances d'information sur des thèmes quotidiens de l'intégration (système de santé, système social, marché du travail, école) sont essentielles car elles permettent aux réfugiés de s'orienter plus rapidement dans leur nouvel environnement et leur facilitent l'accès aux mesures d'intégration. Le rôle de l'interlocuteur (coach) comme intermédiaire entre les réfugiés et les autorités et institutions suisses est également important compte tenu de la grande vulnérabilité des réfugiés. Les autorités (école, communes) apprécient aussi le rôle d'intermédiaire et de coordinateur des coaches. L'impact de ces derniers est particulièrement déterminant dans les domaines de la promotion de la santé, de l'intégration sociale (notamment afin de clarifier les relations, processus et attentes locaux) et de la recherche d'un logement adéquat.

Un plan d'intégration individuel a été établi pour 88 % des 293 adolescents et adultes. En dehors des mesures d'intégration intensive dans les cantons pilotes, il semble notamment que l'accès rapide à une prise en charge médicale et à l'apprentissage de la langue porte ses fruits.

La part des personnes dont l'état de santé général était insatisfaisant diminue la première année. Ce résultat peut être qualifié de succès du programme.

L'évolution dans le temps du niveau de compétence linguistique des intéressés montre que le nombre de personnes n'ayant aucune connaissance de la langue ou des connaissances restreintes a fortement diminué après un an et demi de présence en Suisse, tandis que près de la moitié des réfugiés (44 % pour être précis) ont au moins atteint le niveau A1.

Il ressort également des observations faites par les cantons pilotes qu'une grande partie des réfugiés sont très motivés de s'intégrer professionnellement et peuvent s'appuyer sur plusieurs années d'expérience professionnelle. Globalement, cependant, seuls 2,6 % des personnes concernées ont jusqu'à présent suivi une mesure de formation dans le cadre du projet, et 9,7 % ont bénéficié d'une mesure d'insertion professionnelle. Ces pourcentages sont fournis par rapport à l'ensemble des personnes en âge d'exercer une activité lucrative et pour chacune des quatre périodes d'évaluation du programme. Bien qu'il soit prématuré, pour le moment, d'estimer dans quelle mesure les objectifs stratégiques sont atteints – puisque deux cohortes seulement ont entièrement terminé le programme d'intégration de deux ans –, il apparaît que cet objectif est hors de portée. Le SEM et les cantons d'accueil vont procéder à une analyse détaillée des causes de cet échec, et tenter de déterminer comment améliorer la réalisation de cet objectif.

Dans le domaine «Encouragement préscolaire», les efforts doivent également être poursuivis et intensifiés, quand bien même la scolarisation des enfants en âge d'aller à l'école s'est déroulée comme prévu.

Le suivi permet de continuer à observer de près l'évolution du projet. Des déclarations sur l'efficacité du projet seront formulées lors de l'évaluation complète en 2018. Outre les données

relatives au suivi, elles situeront le projet dans son contexte et prendront en compte les estimations qualitatives des groupes d'acteurs concernés.