

Évaluation du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 (programme de réinstallation II)

Rapport final

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

en coopération avec le

Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM),

Université de Neuchâtel

Bâle, le 17 décembre 2019

Évaluation du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019
(programme de réinstallation II)

Rapport final

à l'intention du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Responsable pour le donneur d'ordre : Niina Tanskanen

Direction du projet : Michael Morlok (B,S,S.) et Denise Efionayi-Mäder (SFM)

Collaboration : Joëlle Fehlmann (SFM), Mirjam Suri, David Liechti et Martina Peter (B,S,S.)

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Aeschengraben 9, CH-4051 Bâle

Tél : 061-262 05 55, télécopie : 061-262 05 57, courriel : contact@bss-basel.ch

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. Méthodologie	3
3. Bref aperçu du programme de réinstallation II.....	5
4. Organisation	8
4.1. Compétences	8
4.2. Hébergement.....	11
5. Instruments.....	12
5.1. Objectifs poursuivis dans le cadre du programme de réinstallation II.....	12
5.2. Coaching.....	13
5.3. Plan d'intégration individuel (PII).....	21
5.4. Séances d'information	29
5.5. Recours à l'engagement bénévole	35
6. Impact général du programme	42
6.1. Effets sur le parcours d'intégration.....	42
6.2. Facteurs d'influence.....	45
6.3. Possibilités d'optimisation.....	54
7. Conclusions.....	57

Abréviations

LEI	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration
CSP	Centre social protestant
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CCT	Convention collective de travail
EPER	Entraide Protestante Suisse
AIS	Agenda Intégration Suisse
PII	Plan d'intégration individuel
PIC	Programme d'intégration cantonal
ONG	Organisation non gouvernementale
PDO	Pre-Departure Orientation (module d'information préalable au départ)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SFM	Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population
CRS	Croix-Rouge suisse
MNA	Requérant d'asile mineur non accompagné
ONU	Organisation des Nations Unies
HCR	Agence des Nations Unies pour les réfugiés

Résumé

Entre 2017 et 2019, près de 2000 réfugiés particulièrement vulnérables ont été accueillis en Suisse au titre du programme de réinstallation II. Leur parcours d'intégration a été accompagné pendant deux ans par un programme d'intégration spécifique. La présente étude examine la mise en œuvre et l'impact de ce programme d'intégration sur la base d'analyses documentaires, des conclusions des discussions au sein de groupes de discussion réunissant les coaches cantonaux et d'un sondage en ligne réalisé auprès des responsables de programme, des coaches et d'autres acteurs impliqués.

Résultats

L'étude examine la mise en œuvre et l'impact des quatre instruments clés du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 que sont : l'accompagnement par un coach des réfugiés réinstallés (ci-après : *coaching*), l'établissement de plans individuels d'intégration (PII), l'organisation de séances d'information et l'engagement de bénévoles. Il est apparu que le contexte cantonal jouait un rôle décisif dans le mode d'organisation et la mise en œuvre de ces instruments.

Les acteurs consultés s'accordent dans l'ensemble à reconnaître l'utilité du *coaching* et son importance pour une intégration réussie, en ce qu'il permet de proposer aux réfugiés un suivi intensif et individualisé. Ils mettent cependant en garde contre le risque de freiner ainsi le cheminement vers l'autonomie.

Le recours au PII est jugé utile et efficace, à condition qu'il s'appuie sur une évaluation de potentiel rigoureuse et qu'il serve de cadre contraignant à la construction, en toute transparence, d'une relation de confiance entre coaches et réfugiés. D'où l'importance d'inscrire la conception du PII dans une démarche participative, qui implique les réfugiés. Des quatre instruments clés du programme, le PII est celui qui a été le moins bien noté. Plusieurs coaches ont notamment déploré l'absence de directives ou d'instructions concernant l'établissement des PII.

Autre instrument clé du programme, les *séances d'information* ont, elles aussi, été majoritairement bien notées et reconnues comme importantes. Quoique cette démarche d'information n'ait pas toujours permis d'éviter les malentendus et les informations erronées, les acteurs interrogés estiment néanmoins qu'elle est l'élément du programme qui a le plus d'impact en termes de familiarisation avec le mode de vie en Suisse. Il apparaît que le moment auquel intervient l'information est décisif et qu'il ne doit se situer ni trop tôt (les réfugiés étant encore trop ébranlés par les

événements et occupés à s'acclimater à leur nouvelle situation), ni trop tard (les besoins d'information se diversifiant ensuite selon le parcours d'intégration suivi.)

S'agissant enfin du *recours à l'engagement bénévole*, les professionnels interrogés s'accordent largement à considérer l'engagement citoyen comme une plus-value appréciable pour le dispositif d'encouragement à l'intégration, à condition toutefois de coordonner et d'encadrer adéquatement les bénévoles. Dans plusieurs cantons, le programme de réinstallation II a donné des impulsions en ce sens. Mais le recours à l'engagement bénévole a également pu s'avérer contre-productif lorsque cette condition n'était pas remplie (coordination et encadrement insuffisants). On serait ainsi mal avisé d'y recourir pour des raisons purement économiques.

Le programme d'intégration des réfugiés arrivés en Suisse en 2018-2019 (programme biennal) n'étant pas encore arrivé à terme au moment de l'évaluation, celle-ci ne pouvait donc pas être définitive. À ce stade, les objectifs du volet « encourager et exiger » ont été majoritairement atteints, étant précisé toutefois qu'il s'agissait avant tout d'objectifs opérationnels. À l'inverse, les objectifs définis dans le volet « vivre-ensemble », à savoir la « connaissance du mode de vie suisse » et l'« établissement de relations avec la population locale », n'ont été que partiellement réalisés.

Recommandations

1. *Monitoring* : Eu égard à la vulnérabilité particulière des réfugiés à réinstaller, il apparaît important de continuer à suivre leur parcours d'intégration sur plusieurs années.
2. *Expérience acquise* : Il s'agirait de mettre à profit les enseignements tirés du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse et, plus généralement, du développement de l'encouragement à l'intégration.
3. *Encourager et exiger* : Il importe de veiller, en prenant des mesures d'intégration incitatives et coercitives (quelle que soit du reste leur pondération), à ce que les mesures prises soient adaptées aux besoins et situations individuels.
4. *Coaching* : Compte tenu de l'apport du coaching, il faudrait, lorsque celui-ci n'est pas possible à moyen terme, envisager au moins un suivi intensif pour les six premiers mois de séjour.
5. *PII* : Il importe d'associer étroitement les réfugiés à la conception des PII, de façon à intégrer leurs attentes et ressources au plan. Le PII devrait baliser leur parcours d'intégration sur plusieurs années.

6. *Bénévolat* : Pour qu'ils soient d'un soutien réel, les engagements bénévoles devraient être bien coordonnés, le rôle de chacun devant être clairement défini.
7. *Séances d'information* : Par souci d'efficacité, il apparaît préférable d'organiser des séances en petits groupes et, selon le sujet abordé, de s'adjoindre le concours d'experts (externes).

1. Introduction

Entre 2017 et 2019, 1993 victimes du conflit syrien ont été accueillies en Suisse dans le cadre de programmes de réinstallation ; ces programmes s'adressaient à des réfugiés reconnus par le HCR, qui avaient la particularité d'être très vulnérables et qui ne pouvaient ni retourner dans leur pays d'origine, ni rester dans le pays de premier accueil. Pour soutenir le processus d'intégration, la Confédération soutient financièrement un module d'information préalable au départ et verse aux cantons un forfait supplémentaire de 11 000 francs par personne pour les mesures d'intégration spéciales prises en faveur des réfugiés réinstallés¹. Les mesures cantonales financées sur ce forfait doivent s'insérer dans les objectifs stratégiques « encourager et exiger » et « vivre-ensemble ».

Le Secrétariat d'État aux migrations a mandaté la société B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), rattaché à l'Université de Neuchâtel, pour évaluer le programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019.² L'évaluation devait permettre :

- d'apprécier l'impact des mesures prises sur la suite du parcours d'intégration,
- d'identifier des potentiels d'amélioration,
- et de formuler des recommandations d'action.

Sachant que les derniers réfugiés à réinstaller ne sont arrivés en Suisse qu'au printemps 2019, l'évaluation réalisée a été abordée dans une logique de suivi. L'étude tient ainsi davantage compte des cohortes arrivées en début de programme, pour lesquelles le parcours d'intégration et l'impact des instruments à l'œuvre ont pu être observés sur une plus longue période.

Le rapport se construit comme suit : Après un exposé de la démarche méthodologique (chapitre 2), le chapitre 3 décrit brièvement le programme de réinstallation. Le chapitre 4 présente les acteurs chargés de la coordination et de la mise en œuvre du programme dans les cantons, ainsi que les modalités d'hébergement des réfugiés réinstallés. Le chapitre 5 se penche ensuite sur les quatre instruments clés du programme d'intégration que sont le coaching, le plan d'intégration individuel, les

¹ Ce forfait de 11 000 francs s'ajoute au forfait d'intégration versé aux cantons, lequel s'élevait, avant l'adoption de l'Agenda Intégration Suisse, à 6000 francs par personne, ce qui porte à 17 000 francs par personne le montant destiné à l'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019.

² L'évaluation s'inscrit dans la continuité de deux évaluations antérieures, qui portaient sur le projet-pilote de réinstallation des réfugiés. cf. Interface 2017 (procédure d'admission) et BSS/SFM 2018 (programme d'intégration spécifique).

séances d'information et le recours à l'engagement bénévole. Le chapitre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** examine, pour sa part, l'impact global du programme, en mettant également en évidence les obstacles rencontrés et les possibilités d'optimisation. Enfin, le rapport s'achève sur un chapitre de conclusions (chapitre 7).

2. Méthodologie

L'évaluation réalisée s'appuie sur une méthode combinée d'évaluations qualitatives. Les relevés de données ont d'abord été analysés séparément, par méthode, puis regroupés par thématique pour être triangulés entre eux. Le corpus de données a été constitué à partir des sources suivantes³ :

Analyse documentaire : Les modalités de mise en œuvre et d'organisation du projet ont été analysées à partir des documents suivants : convention de prestations SEM/cantons, stratégies cantonales, formulaires PII, rapports intermédiaires 2018/2019 des cantons et procès-verbaux de visite dans les cantons (SEM). À noter qu'au 31.12.2018, date de référence du deuxième rapport intermédiaire des cantons, tous les cantons n'avaient pas encore accueilli la totalité du contingent qui leur était attribué. La pertinence des résultats obtenus est aussi tempérée par la présence de données inexactes ou incomplètes dans les rapports des cantons. Les éléments extraits par le SEM des rapports intermédiaires et des procès-verbaux de visite ont été repris dans une grille thématique établie par l'équipe de recherche, grille qui a été utilisée pour les analyses présentées dans ce rapport (les critères de la grille d'analyse figurent en annexe).

Sondage en ligne : Le sondage a été réalisé en trois langues auprès de 186 personnes sélectionnées dans les 25 cantons d'accueil des réfugiés réinstallés, sur proposition des responsables cantonaux du programme. Ceux-ci ont été invités par le SEM à inclure également dans l'échantillon des personnes qui n'étaient pas directement impliquées dans la mise en œuvre du programme, telles que des représentants d'organisations bénévoles. Le nombre de personnes invitées à participer au sondage s'échelonnait entre 2 et 20 selon le canton. 115 réponses ont été recueillies en tout (tous les participants n'ayant pas répondu à toutes les questions), soit un taux de retour de 62 %⁴. S'agissant des commentaires saisis en texte libre, seuls les points soulevés par au moins trois personnes ont été retenus.

³ Contrairement à l'évaluation du projet-pilote de réinstallation de réfugiés, cette étude n'inclut pas de sondage auprès des réfugiés.

⁴ Neuf personnes contactées estimaient ne pas être en mesure de compléter le questionnaire, faute de contacts (suffisants) avec des réfugiés réinstallés pour pouvoir porter une appréciation sur le programme.

*Groupes de discussion*⁵ : À titre complémentaire, trois groupes de discussion ont réuni les coaches des différents cantons, dont deux en région germanophone (Berne et Zurich) et un en Suisse romande (Neuchâtel). Au total, 24 personnes issues de 19 cantons ont pris part à ces rencontres (5 cantons comptant chacun deux représentants). Enfin, six cantons n'ont pas pu prendre part aux rencontres : cinq d'entre eux se sont néanmoins exprimés par écrit sur les thèmes abordés.

À l'issue des rencontres, les participants ont été invités à répondre à une série de questions sur la répartition du travail de coaching. Ceci pour actualiser les relevés effectués et combler les lacunes qui pouvaient exister dans les rapports intermédiaires des cantons. Au total, 22 questionnaires ont été complétés et retournés par 20 cantons.

Précision à l'intention du lecteur : Lors des groupes de discussion, les éléments clés du programme de réinstallation (PII, séances d'information, recours à l'engagement bénévole) ont été évoqués dans la perspective des coaches. Le coaching ne figurait pas à l'ordre du jour en tant que tel, mais a néanmoins été abordé à travers les témoignages des coaches, lesquels avaient également carte blanche pour soulever chacun une question supplémentaire relative à leur pratique quotidienne.

Implication du SEM : Outre la préparation de la grille d'analyse (cf. plus haut), le SEM s'est associé aux travaux d'évaluation en donnant des retours sur le rapport intermédiaire, puis sur le rapport final. Un entretien a par ailleurs été mené avec une représentante chevronnée du SEM, dont les observations ont permis d'éclairer les disparités d'application constatées entre les cantons.

⁵ Groupes de discussion : groupes de discussion réunissant plusieurs personnes autour d'un sujet, abordé sous différents aspects, de façon à confronter divers points de vue. Les discussions, qui suivent un ordre du jour précis, sont conduites par un animateur de l'équipe d'évaluation et consignées dans un procès-verbal par un observateur. Les participants s'expriment librement sur la base de leurs expériences. L'anonymat est garanti en ce sens où, d'une part, les réunions se déroulent selon la Chatham House Rule (c'est-à-dire que les participants sont libres d'utiliser les informations obtenues à cette occasion, mais sans révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes qui en sont à l'origine) et, d'autre part, les cantons ne sont pas nommés explicitement dans le rapport.

3. Bref aperçu du programme de réinstallation II

Les personnes poussées à l'exil trouvent souvent refuge dans des pays limitrophes qui sont déjà confrontés à un afflux massif de réfugiés, où elles s'installent dans des conditions précaires. L'Agence des Nations unies pour les réfugiés (HCR) s'efforce de venir en aide à celles qui ont des besoins de protection particuliers, en facilitant leur réinstallation dans des pays tiers disposés à les accueillir. La Suisse a, elle aussi, participé à plusieurs reprises à ce mécanisme, dont elle s'est néanmoins retirée dans les années 1990, face à l'arrivée d'un nombre important de réfugiés fuyant le conflit en ex-Yougoslavie. En 2013, alarmé par l'ampleur de la crise humanitaire en Syrie, le Conseil fédéral a décidé de renouer avec l'accueil de groupes de réfugiés à réinstaller. Entre 2013 et 2015, 502 personnes victimes des conflits au Proche-Orient ont ainsi été accueillies en Suisse dans le cadre d'un projet-pilote déployé dans huit cantons, assorti d'un programme spécial d'intégration. En 2015, le Conseil fédéral a décidé d'accueillir un nouveau contingent de 1000 personnes à réinstaller, sans toutefois prévoir de mesures d'intégration additionnelles.

Le 9 décembre 2016, le Conseil fédéral s'est engagé sur l'accueil de nouveaux réfugiés dans le cadre du programme de réinstallation, soit un contingent de 2000 victimes du conflit syrien à réinstaller sur deux ans. Cette action d'accueil s'est achevée au printemps 2019, conformément au calendrier prévu. Les 1993 personnes ainsi arrivées en Suisse⁶ se sont vu reconnaître le statut de réfugié sans passer par une procédure d'asile proprement dite. En termes de portée, le programme de réinstallation II concernait l'ensemble ou presque des cantons (hormis Obwald⁷), à la différence du projet-pilote qui reposait sur la participation volontaire de huit cantons. Pour soutenir le processus d'intégration, un module « d'information préalable au départ » (module sur trois jours organisé sur place) a été financé par la Confédération et un forfait d'intégration supplémentaire de 11 000 francs versé aux cantons. Les réfugiés accueillis au titre du programme de réinstallation 2017-2019 sont désignés ci-après « réfugiés à réinstaller en 2017-2019 ».

La présente étude examine la mise en œuvre et l'impact du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019. Au contingent initial s'ajoutent 78 personnes évacuées depuis la Libye en 2018, qui ont été accueillies en Suisse à la faveur d'une mesure humanitaire urgente. Ces dernières ont été réinstallées dans onze cantons qui ont touché, pour ces personnes, le même forfait que celui prévu pour les réfugiés

⁶ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/resettlement/programme.html>.

⁷ Le canton d'Obwald ne participe pas à ce programme en compensation du centre d'accueil de requérants d'asile de Glaubenberg abrité sur son territoire.

réinstallés à partir du Proche-Orient (moyennant un avenant à la convention de prestations). Ce groupe, dont il est également tenu compte en marge de l'évaluation, soulève des questions particulières d'encadrement du fait de l'hétérogénéité des profils et des besoins qu'il présente (en termes de pays d'origine, de langue parlée, de sexe, de vulnérabilité, etc.) ; il se compose essentiellement de femmes et d'enfants en situation d'extrême précarité⁸. Il ressort par ailleurs du rapport intermédiaire des cantons que la prise en charge médicale et psychologique joue, dans leur cas, un rôle plus important encore que pour les réfugiés syriens, lesquels se trouvaient déjà depuis un certain temps au Liban ou en Jordanie.

Le programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 poursuit deux objectifs stratégiques (cf. Convention de prestations SEM/cantons) :

Objectif 1 : encourager et exiger

Objectif stratégique : Les autorités et divers acteurs favorisent l'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019, lesquels participent activement et de manière responsable à leur intégration.

Exigences : Chaque réfugié à réinstaller en 2017-2019 ayant atteint l'âge de 15 ans disposera, dans les 3 à 6 mois suivant son arrivée en Suisse, d'un plan individuel d'intégration (PII) élaboré et convenu avec son coach (PII indiquant les objectifs, les mesures, les attentes ainsi que les éventuelles sanctions.) Ce plan sera réexaminé au moins deux fois par an et, le cas échéant, réadapté. Le coach accompagnera le réfugié pendant deux ans.

Objectif 2 : vivre-ensemble

Objectif stratégique : Les réfugiés à réinstaller en 2017-2019 sont familiers avec les conditions de vie et les règles dans la commune (dans le canton, en Suisse). Ils ont tissé des liens avec la population locale.

Exigences : Les réfugiés à réinstaller en 2017-2019 seront informés des conditions de vie dans le canton d'accueil et mis en relation avec des organisations de la société civile, des programmes de mentorat et des bénévoles.

En novembre 2018, le Conseil fédéral a pris acte d'un plan stratégique qui devait permettre de mieux planifier et gérer l'accueil de groupes de réfugiés. Celui-ci prévoit notamment l'accueil, tous les deux ans, d'un contingent de 1500 à 2000 réfugiés

⁸ Notamment des femmes, des enfants et des RMNA victimes ou exposés au risque de torture, de violences sexuelles, de traite humaine ou d'esclavage (cf. communiqué de presse du SEM du 8.12.2017).

à réinstaller. Le 29 mai 2019, le Conseil fédéral a fixé ce contingent à 1600 personnes pour la période 2020/2021. À noter que depuis le 1^{er} mai 2019, les mesures prises en faveur des réfugiés réinstallés s'inscrivent dans l'Agenda Intégration Suisse.

Arrivée des cohortes

Les premières cohortes de réfugiés, arrivées en 2017, ont été réinstallées dans 21 cantons. Les quatre autres cantons ont rejoint le programme dans le courant de l'année 2018. Les dernières cohortes sont entrées en Suisse en avril 2019.

4. Organisation

4.1. Compétences

Responsabilité et gestion opérationnelle du projet

La gestion du projet était attribuée à différentes autorités selon le canton :

- Bureau de coordination en matière d'asile (ou bureau de coordination des réfugiés) : 10 cantons
- Bureau/service de l'intégration : 7 cantons
- Services sociaux (ou autres services) : 6 cantons
- Autres options (2 cantons) : Dans un canton, la gestion du projet était partagée entre le bureau de coordination en matière d'asile/de réfugiés et la section Intégration.

Sous l'angle structurel, les bureaux de coordination en matière d'asile/de réfugiés sont, le plus souvent, rattachés aux services sociaux cantonaux, tandis que les bureaux d'intégration se rattachent majoritairement à l'office des migrations ou des étrangers.

Dans la majorité des cantons (16), la direction opérationnelle du programme de réinstallation appartient aux autorités cantonales. Six cantons ont conclu à ce titre un contrat de prestations avec une ONG. Dans un canton, la responsabilité opérationnelle se répartit entre un service cantonal (phase d'accueil initial des personnes soumises au droit d'asile) et deux ONG (seconde phase, après passage en logement privé). Dans un autre canton, l'option inverse a été retenue, l'ONG étant responsable de l'accueil initial, les communes de la seconde phase. Enfin, dans un canton, la mise en œuvre a été externalisée à une société privée.

Répartition du travail et coopération

Les exigences posées par le SEM en termes de coopération entre les services sont formulées comme suit : « *Les services de coordination en matière d'asile et de réfugiés et les services spécialisés en matière d'intégration collaborent afin de développer des synergies entre les offres existantes et les offres prévues, notamment les mesures s'inscrivant dans le cadre du PIC.* » (cf. Convention de prestations entre le SEM et les cantons concernant l'intégration des groupes de réfugiés à réinstaller en 2017-2019 [ci-après : Convention de prestations SEM/cantons.])

Il apparaît que certaines tâches sont plus souvent du ressort des bureaux de coordination en matière d'asile/de réfugiés, tandis que d'autres sont davantage attribuées aux bureaux d'intégration.

L'intégration linguistique et professionnelle entre ainsi typiquement dans le champ d'activité des *délégués à l'intégration* (12 cantons). Dans cinq cantons, le délégué à l'intégration intervient en tant que coordinateur (entre les autorités, la direction opérationnelle du projet et les différents prestataires de cours) et/ou que conseiller pour les questions liées au programme. Dans sept cantons, le délégué à l'intégration n'est pas impliqué dans le programme de réinstallation, tandis que dans deux autres cantons, il n'intervient que ponctuellement, p. ex. dans l'organisation des séances d'information.

À l'inverse, l'hébergement des réfugiés, l'assistance sociale et l'aide sociale financière s'inscrivent plus souvent dans le champ de compétence des *bureaux de coordination en matière d'asile/de réfugiés* (14 cantons).

Parmi les acteurs associatifs ou institutionnels impliqués dans le programme de réinstallation, on dénombre des communes, des écoles, des associations et des ONG (Pro Juventute, CRS, Caritas, CSP, etc.). Le rôle des *communes* est particulièrement important dans les cantons où l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration des réfugiés sont du ressort direct de la commune (et non du canton). Dans certains cantons, la mise en œuvre du programme de réinstallation a été déléguée, par contrat de prestations, à des *ONG* qui prennent notamment en charge le coaching, l'encadrement, le volet financier de l'aide sociale, l'établissement des PII et la coordination des mesures d'intégration. Elles assurent également la première information des réfugiés réinstallés, le relais entre les différents services impliqués et la mise en relation des réinstallés avec les bénévoles.

Acteurs clés de la coopération, les *coaches* servent, dans plusieurs cantons, de relais entre les différents services et organismes impliqués.

Dans les cantons où les bureaux de coordination en matière d'asile et les bureaux d'intégration travaillent en tandem, la coopération apparaît facilitée lorsque les deux bureaux sont rattachés à une même institution. Lorsque tel n'est pas le cas, la coordination est d'une intensité très variable : ainsi, dans un canton, le bureau d'intégration et le bureau de coordination en matière d'asile ne se réunissent que deux fois par an pour aborder les enjeux liés à la réinstallation, tandis que d'autres cantons connaissent un rythme de réunion hebdomadaire. S'agissant des cantons dans lesquels la direction opérationnelle du programme a été externalisée auprès d'une ONG ou d'une société privée, les modalités de coopération avec le service de coordination ne sont guère documentées dans les rapports cantonaux. Dans un rapport, il est p. ex.

question d'un rapport semestriel de l'ONG mandatée à l'institution cantonale responsable du projet. Dans un autre canton, des échanges ont lieu tous les mois entre le canton et le responsable du coaching, en plus d'un rapport de suivi semestriel pour chacun/e des individus/familles accompagné/es.

Dans cinq cantons romands (sur six), la coopération entre le bureau de coordination en matière d'asile et le délégué à l'intégration est inexistante sur les questions de réinstallation, ou seulement ponctuelle (organisation des séances d'information), ceci notamment pour des raisons d'ordre institutionnel⁹. Outre-Sarine, cette coopération est plus ou moins structurée dans 16 cantons et n'est inexistante que dans trois cantons. Dans de rares cantons (BE, AR), le travail d'intégration et la coordination en matière d'asile sont regroupés dans un même office, ce qui – de leur propre aveu – facilite grandement la coopération.

Il apparaît ainsi que les interactions entre le bureau de coordination en matière d'asile et le délégué à l'intégration s'organisent de façon très différente selon le contexte politique et institutionnel local. On observe aussi une forte corrélation entre la fonction qu'exerce le délégué à l'intégration (qui peut être essentiellement stratégique) ou les moyens dont il dispose (lesquels peuvent être très limités)¹⁰ et sa participation à la conception du programme d'intégration. Le rôle et la fonction des coaches, des PII et de la politique d'information dépendent, quant à eux, de l'ancrage institutionnel du travail d'encadrement.

On peut donc avancer que l'effort de coordination des différents acteurs impliqués sera fonction de la taille et du degré de différenciation de l'organisme responsable. Mais il faudrait une analyse socio-organisationnelle plus poussée des politiques cantonales en matière de travail social, d'intégration et d'asile pour établir (dans le meilleur des cas) une typologie systématique des processus et structures pertinents. Or une telle analyse déborderait largement le cadre de cette évaluation. On peut néanmoins dégager des tendances sur des points précis (coaching, PII, etc.)

⁹ Cela tient sans doute à la plus forte centralisation de l'aide sociale dans les cantons romands, qui fait que le travail social inclut le volet intégration dans le domaine de l'asile. Les cantons dans lesquels l'aide sociale est entièrement déléguée aux communes sont tous situés en Suisse alémanique (AR, BS, LU, NW, OW, SZ, SO, SG, UR, ZG). Il en va de même des cantons dans lesquels l'aide sociale est essentiellement financée par les communes (TG, BL, ZH, SH, AG, GR), (Gurny & Tecklenburg 2016).

¹⁰ Alors que, dans certains cantons, la gestion des forfaits d'intégration et/ou d'aide sociale est assurée par le délégué à l'intégration, ailleurs, ces forfaits sont directement versés à des collectivités de droit public ou privé, qui prennent en charge les démarches d'information, de versement et de monitoring.

4.2. Hébergement

Il ressort des rapports présentés que les réfugiés nouvellement arrivés sont d'abord hébergés en logements collectifs dans 19 cantons, tandis qu'ils ne sont directement placés en logement privé que dans 6 cantons.

Dans quatre cantons, le séjour en logement collectif est de courte durée (1 à 2 mois) ; cette durée est qualifiée de moyenne (3 à 8 mois) dans 12 cantons et de longue (plus de 8 mois) dans 2 autres, étant précisé que dans l'un de ces cantons, la première cohorte accueillie avait été immédiatement placée en logement privé et que la phase d'hébergement collectif ne concernait donc que la deuxième cohorte¹¹. La plus longue durée d'hébergement collectif a été relevée dans deux cantons urbains qui connaissent tous deux un marché immobilier saturé. Les cantons ruraux sont ceux qui affichaient, à l'inverse, la durée la plus courte en hébergement collectif.

Logement : retours recueillis lors des groupes de discussion

Si la question du logement ne figurait pas au nombre des thématiques de travail de l'équipe de recherche, elle est néanmoins revenue régulièrement dans le débat. Plusieurs participants ont souligné l'importance de la phase d'hébergement collectif en termes d'acclimatation, mais aussi l'avantage pratique que présentait pour les coaches cette unité de lieu pour l'accompagnement des réfugiés. Dans plusieurs cas, toutefois, la phase d'hébergement collectif a tiré en longueur (s'étendant sur 2 à 3 ans) : les réfugiés devant démarcher seuls sur un marché immobilier saturé, ils continuaient d'être hébergés au centre d'accueil pour réfugiés tant qu'ils ne trouvaient pas de logement.

Quant à l'encadrement assuré en phase d'hébergement collectif, les retours divergent. Dans la plupart des cantons, le PII n'est p. ex. établi qu'après le transfert en logement privé. Le coaching est souvent intensif pendant cette première phase, les besoins d'information étant initialement très importants. L'expérience des coaches montre, par contre, qu'il est très difficile d'établir des contacts entre réfugiés et bénévoles à ce stade.

¹¹ Un canton n'a donné aucune indication concernant la durée d'hébergement collectif des réfugiés à réinstaller.

5. Instruments

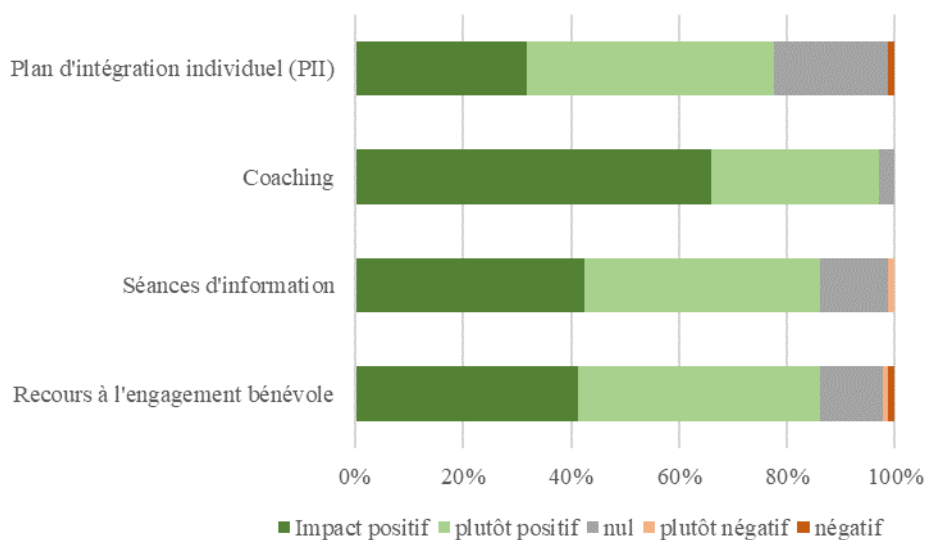
5.1. Objectifs poursuivis dans le cadre du programme de réinstallation II

Comme exposé au chapitre 3, le programme d'intégration des réfugiés réinstallés dans ce cadre poursuit deux objectifs stratégiques : « encourager et exiger » et « vivre-ensemble ». Pour les réaliser, les cantons s'appuient sur quatre instruments clés : l'accompagnement des réfugiés à réinstaller par un coach, l'établissement de plans individuels d'intégration (PII), la tenue de séances d'information et le recours à l'engagement bénévole.

Ces instruments sont examinés ci-après en termes de mise en œuvre, d'impact et de potentiel d'optimisation. Pour les besoins du sondage en ligne, les instruments ont été standardisés, de façon à pouvoir comparer directement les résultats entre eux. Il sera d'abord revenu brièvement sur le résultat de cette comparaison. Le graphique suivant montre l'appréciation portée sur les instruments clés du programme de réinstallation : le coaching a été particulièrement bien noté, puisque deux tiers (66 %) des sondés ont qualifié son impact de « positif », tandis qu'un tiers d'entre eux (31 %) le jugeaient « plutôt positif ». Même constat dans la perspective des coaches, puisqu'ils étaient 72 % à juger leur travail efficace et 28 % à le trouver plutôt efficace. Enfin, aucune réponse négative n'a été reçue de la part des autres acteurs interrogés, quoique 5 % d'entre eux n'aient pas constaté d'impact.

Les trois autres instruments déployés – à savoir le PII, les séances d'information et le recours à l'engagement bénévole – ont également recueilli des appréciations positives. Quelques rares voix critiques se sont élevées parmi les coaches : 3 % d'entre eux jugent ainsi l'impact de l'engagement bénévole « plutôt négatif ». Les acteurs non coaches interrogés sont légèrement plus sévères dans leur appréciation de ces trois instruments, puisque 2 % d'entre eux jugent même leur impact « négatif », voire « très négatif ». Le PII est celui qui obtient comparativement la plus faible adhésion, quoique l'écart de résultats entre les trois instruments soit relativement faible.

Illustration 1 À votre avis, quel a été l'impact des instruments suivants du programme sur le parcours d'intégration des réfugiés réinstallés entre 2017 et 2019 ?



Source : Sondage en ligne, nombre de réponses obtenues par instrument (de haut en bas) : 85, 100, 80, 87.

Les remarques des participants concernant les différents instruments examinés sont exposées au chapitre suivant.

5.2. Coaching

5.2.1. Objectif

Le coaching est l'une des mesures phares du programme de réinstallation, déjà prévue par le projet-pilote. Les exigences posées à cet égard sont formulées comme suit pour le programme de réinstallation des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 : « *Le mandataire veille à ce que chaque réfugié à réinstaller en 2017-2019 ayant atteint l'âge de 15 ans ait un coach dès son arrivée dans le canton ; ce coach sera chargé d'élaborer un PII avec le réfugié et d'accompagner le processus d'intégration de ce dernier. [...] Sa principale mission consiste à encourager l'intégration du réfugié, ainsi que des enfants dont ce dernier est le responsable légal, en tenant compte de sa situation et de ses ressources. Il assure l'information de toutes les institutions et personnes concernées (offres d'encouragement précoce, école, commune, services de santé, encadrement extrascolaire, employeurs) ainsi que la collaboration avec ces acteurs et fournit un soutien adapté aux besoins.* » (cf. Convention de prestations SEM/cantons).

La durée prévue d'accompagnement par un coach était de deux ans.

5.2.2. Mise en œuvre et organisation

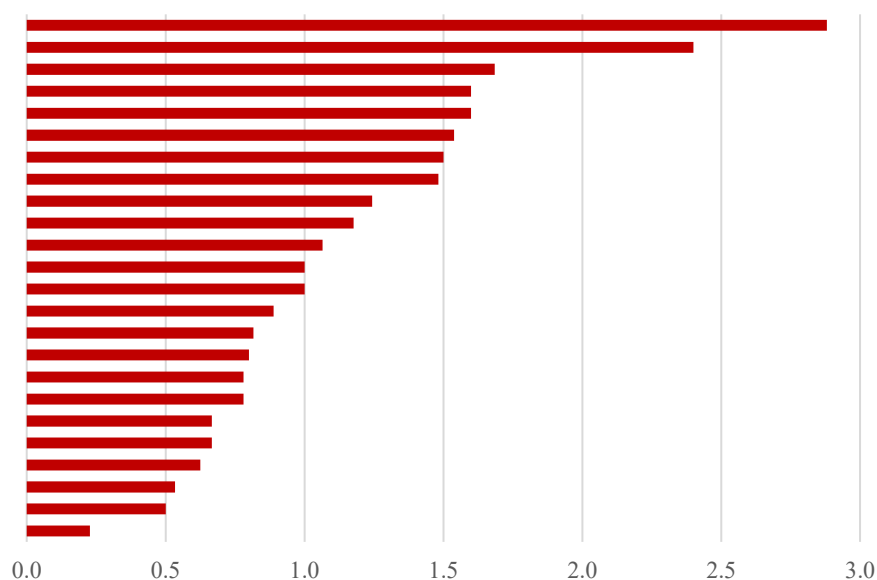
Nombre de coaches/postes EPT

Le nombre de coaches déployés varie fortement d'un canton à l'autre :

- 16 cantons ne comptaient qu'un seul coach,
- 4 cantons en avaient recruté 2,
- 2 cantons avaient mandaté 3 coaches,
- 3 cantons, enfin, en comptaient entre 6 et 11.

On observe également de nets écarts en termes de dotation en postes EPT affectés à l'accompagnement : tandis que cette dotation était d'à peine 15 à 20 % de poste EPT dans les cantons qui n'accueillaient qu'un faible nombre de réfugiés réinstallés, dans d'autres cantons, les coaches travaillent à temps plein¹². De même, le nombre de réfugiés encadrés par coach est très variable. Le rapport était ainsi de 1 coach pour 10 réfugiés dans deux cantons dont les coaches travaillent à 40 % et de 1 coach pour 24 réfugiés ailleurs. Enfin, le nombre d'heures de coaching par réfugié oscillait entre 10 minutes à près de 3 heures par semaine.

Illustration 2 Nombre d'heures hebdomadaires de coaching par réfugié



¹² Le temps partiel se rencontre également dans les plus grands cantons (notamment dans un canton doté de 11 coaches).

Remarque : La dotation en postes de coaches est connue pour 24 cantons (données extraites des rapports intermédiaires cantonaux).

Ces données mettent en évidence de forts écarts cantonaux dans le coefficient d'encadrement, qui reflètent aussi l'hétérogénéité des cahiers des charges. La question du coefficient d'encadrement a été rapidement soulevée dans les groupes de discussion : dans 10 cantons, les coaches travaillaient à temps plein à l'encadrement d'un effectif de 25 à 64 réfugiés. Dans les trois autres cantons interrogés, le rapport était nettement plus élevé (109, voire 120 réfugiés par poste de coach EPT). Il est néanmoins souligné que ce coefficient varie fortement dans le temps, sachant que l'accompagnement, très intensif les premiers mois, décroît progressivement.

Le besoin d'un encadrement resserré des réfugiés réinstallés est ainsi satisfait dans les cantons observés. Notons, à titre de comparaison (même si l'on n'a que peu de chiffres fiables sur le coefficient d'encadrement dans l'aide sociale) que, selon les données communiquées par la Ville de Zurich pour l'aide sociale générale, un assistant social travaillant à plein temps a, en moyenne, 136 dossiers à traiter, étant entendu toutefois que les cahiers des charges ne sont pas identiques (Gurny et Tecklenburg 2016).¹³

Rattachement organisationnel

Dans plus de la moitié des cas, les coaches sont rattachés à un service cantonal (18 cantons). On distingue ici plusieurs cas de figure, notamment des coaches rattachés à un service spécialisé ou aux services des migrations/de l'asile (13), tandis que d'autres sont intégrés aux services sociaux (5). Six cantons ont externalisé le coaching auprès d'une ONG par contrat de prestations et un canton a délégué cette mission à une société privée.

Modèles de coaching

On distingue trois modèles-types de coaching, qui se présentent comme suit :

- *Gestion intégrée des cas* : Ce module repose sur l'intervention de coaches issus d'une formation d'assistant social et qui sont rattachés aux services sociaux pour réfugiés. Ces services accompagnent généralement d'autres clients parallèlement aux réfugiés réinstallés et sont aussi chargés du volet

¹³ Dans le cas des réfugiés reconnus, on estime, à partir des données d'un rapport du CSP Neuchâtel (2018), qu'un assistant social travaillant à temps plein accompagne, en moyenne, 154 personnes (https://csp.ch/neuchatel/files/2019/07/CSP-NE_Rapport-dactivit%C3%A9-2018.pdf consulté le 3.11.2019).

financier de l'aide sociale. L'avantage de ce modèle est de permettre de désigner un accompagnant unique, qui pourra continuer de suivre les réfugiés au-delà de la période de coaching.

- *Coaches « satellites »* : Dans ce modèle, les coaches ne sont pas issus d'une formation d'assistant social, mais de différentes filières professionnelles. Le volet financier de l'aide sociale n'est pas de leur ressort, mais de celui, p. ex., des services sociaux communaux. Selon le canton, les coaches travaillent sous contrat ou sur appel, avec un taux d'activité variable en fonction des besoins, et sont exclusivement affectés au suivi des réfugiés réinstallés. Flexibles et polyvalents, ils travaillent souvent sur le terrain. Nombre d'entre eux sont arabophones et connaissent la région de provenance de leurs clients (et peuvent également servir d'interprètes communautaires).
- *Co-équipiers* : Dans ce modèle, les coaches ont généralement le même profil que ceux du second modèle. Le volet financier de l'aide sociale relève d'un assistant social, qui intervient lui aussi dans le processus de réinstallation. Les deux intervenants travaillent en équipe, notamment sur la conception des PII, qu'ils passent régulièrement en revue.

On rencontre aussi des modèles mixtes. Dans le second modèle, en particulier, les coaches sont issus de milieux très divers et ont une marge d'action variable selon le canton : s'ils sont parfois confinés dans un rôle de soutien, ailleurs, ils assument un rôle clé et travaillent en étroite partenariat avec ou coordonnent d'autres acteurs ou équipes (bénévoles).

Mise en réseau

L'une des missions clés des coaches est de servir de relais entre les réfugiés, les autorités concernées et leurs partenaires (p. ex. prestataires de cours de langue). Ils sont notamment en contact avec les acteurs suivants :

- Autorités de la commune de domicile, services sociaux, bureaux d'intégration (questions administratives et financières),
- Médecins/prestataires médicaux (questions de santé),
- Prestataires de cours de langue, écoles, ateliers de jeux et jardins d'enfants (questions de scolarité),
- Acteurs associatifs et bénévoles (ainsi que leurs bureaux de coordination), voisinage, anciens réfugiés (questions d'intégration sociale).

Quant aux modalités concrètes de cette mise en réseau, diverses options sont évoquées : rencontres d'échanges, réunions régulières ou entretiens avec des parte-

naires, etc. Les acteurs interrogés ont également signalé l'existence de réseaux établis et de dispositifs de coordination vers lesquels les coaches peuvent se tourner au besoin, pour des questions p. ex. de santé, de scolarité ou d'intégration (acteurs associatifs ou bénévoles/offres cantonales). Tel est notamment le cas des cantons dans lesquels les coaches sont rattachés à une ONG ou à une société privée avec laquelle ils travaillent de longue date, sur la base p. ex. d'un contrat de prestations ou autre.

Profil des coaches

Pour neuf cantons, des indications précises ont été obtenues sur le profil des coaches. Ainsi, dans huit cantons, les coaches doivent avoir une formation d'assistant social (ou d'éducateur social, de psychologue, voire de coach pour un canton). Dans un autre canton, une formation de spécialiste de la migration est en outre requise. Dans un canton enfin, la formation d'assistant social n'est pas indispensable ; le candidat doit néanmoins avoir achevé une formation professionnelle. Les coaches doivent aussi avoir des connaissances étendues du système d'aide sociale et du domaine de la migration, ainsi qu'une certaine maîtrise de langues étrangères (p. ex. arabe, anglais, français.) Des compétences interculturelles et une bonne connaissance du Proche-Orient sont également déterminants dans plusieurs cantons. Un canton enfin requiert, en plus, une expérience du travail avec des personnes traumatisées.

Lors des groupes de discussion, il est apparu que les coaches des cantons romands parlaient tous l'arabe ou avaient au moins des connaissances élémentaires de cette langue –d'un niveau leur permettant de tenir une conversation simple avec les réfugiés. Cette compétence est nettement moins répandue dans les cantons alémaniques, qui recourent souvent aux services d'interprètes externes pour soutenir les coaches dans le travail d'accompagnement et de conseil des réfugiés. Quant à savoir si le fait d'être suivi par un coach parlant l'arabe facilite le processus d'intégration ou risque, au contraire, de le freiner, les avis divergent. Certains constatent que les réfugiés progressent plus rapidement dans l'apprentissage de la langue locale s'ils sont obligés de s'exprimer – même simplement – dans la langue locale avec leur coach. En revanche, l'intervention d'un coach de langue arabe présente de nets avantages à l'arrivée en Suisse, ceux notamment de faciliter la construction d'une relation de confiance et de réduire le risque de malentendus.

Le sondage en ligne, que les (46) coaches réunis ont été invités à compléter après le questionnaire sur le programme de réinstallation, donne quelques précisions sur leur parcours professionnel et leur bagage d'expérience et de compétences (cf. Tableau 1).

Tableau 1 Parcours professionnel des coaches

		Nbre de réponses recueillies
Formation	Travail social	14
	Lettres et sciences humaines	8
	Sciences sociales	6
	Autres	19
Diplômes	Bachelor	18
	Master	21
	Autres	7
Formation complé- mentaire	Traduction	3
	Spécialiste de la migration	3
	Autres	4
Expérience profes- sionnelle	0-5 ans	12
	6-10 ans	8
	11-15 ans	6
	plus de 15 ans	20
Niveau d'arabe	A1/A2	6
	C1	3
	C2/langue maternelle	7
Expérience acquise dans les pays d'ori- gine	A vécu/travaillé dans l'un des pays d'ori- gine des réfugiés à réinstaller	11

Cahier des charges

Les cahiers des charges des coaches divergent d'un canton à l'autre. Les différences observées portent en particulier sur le volet financier de l'aide sociale, qui relève de la responsabilité du coach dans 14 cantons et de celle des services sociaux dans les autres cantons.

Au nombre des domaines d'activités fréquemment évoqués figurent :

- Conseil et accompagnement dans la gestion du quotidien (école, langue, santé, travail, démarches administratives, etc.),
- Établissement et mise à jour des PII,
- Octroi de prestations d'aide sociale,
- Intégration sociale,
- Coordination des acteurs bénévoles,
- Relais auprès du canton, de la commune et d'autres organisations partenaires,
- Travaux d'information et de traduction.

Il apparaît que, par rapport à l'assistance sociale classique, le coaching a le mérite de permettre un accompagnement plus étroit, avec une plus grande proximité et un suivi plus individualisé (*case management*). Selon les indications des cantons, les coaches se réunissent avec les réfugiés qu'ils suivent selon une périodicité au moins hebdomadaire (14 cantons) ; cette périodicité est plus espacée dans cinq cantons, tandis que dans quatre cantons, les réunions sont organisées en fonction des besoins des réfugiés. Un canton précise néanmoins que la périodicité des réunions est d'une fois tous les quinze jours au moins. Plusieurs cantons indiquent par ailleurs que l'intensité du coaching se relâche progressivement après quelques semaines ou mois. On peut en conclure qu'un suivi étroit est aujourd'hui garanti aux réfugiés dans tous les cantons, du moins pendant un certain temps.

Divers

Un certain nombre de problèmes et d'enjeux liés au coaching ont été abordés avec plusieurs cantons. Dans deux cantons, p. ex., la continuité du coaching entre les différentes phases de séjour (hébergement collectif → hébergement en logement privé) n'est pas encore pleinement assurée. Dans l'un de ces cantons, les réfugiés sont suivis par un assistant social pendant la phase d'hébergement collectif (soit environ 6 mois), lequel n'a pas de casquette de coach. Dans le deuxième canton, le coach assume en plus la direction du centre d'accueil. La question se pose ici de savoir si le coaching peut continuer d'être assuré par la même personne au sortir de la « phase collective » et, dans la négative, qui prendra le relais. Un autre canton a tenté par deux fois de recruter un coach, mais les candidats se sont tous deux désistés au dernier moment. Il semblerait que la troisième tentative (au second semestre 2018) ait été la bonne. Reste que les réfugiés réinstallés dans ce canton sont demeurés plusieurs mois sans interlocuteur spécialisé.

5.2.3. Appréciation de l'impact

Comme le montre l'Illustration 1, 66 % des participants au sondage en ligne sont d'avis que le coaching a un impact positif ; 31 % d'entre eux qualifient même cet impact de très positif, tandis que 3 % ne voient pas d'effet. Aucune appréciation négative ou plutôt négative n'a été recueillie. 86 participants ont précisé leur appréciation (quant à l'impact du coaching sur le parcours d'intégration des réfugiés à réinstaller)¹⁴, soulignant majoritairement l'utilité du suivi de proximité pendant la phase d'acclimatation des réfugiés à leur nouvelle vie. Ils se félicitent également du

¹⁴ L'instrument du coaching ne figurait pas explicitement à l'ordre du jour des groupes de discussion.

soutien qu'apportent les coaches aux autres acteurs impliqués dans l'encadrement des intéressés (mise en réseau et diffusion d'informations.)

- *Passerelle culturelle [34 réponses sur 86]* : Les coaches soutiennent le parcours d'intégration des réfugiés en servant de relais ou de « passerelle culturelle », le fait de s'exprimer dans la langue des réfugiés rendant d'autant plus efficace le travail de communication et de réseautage accompli.
- *Suivi individualisé [31]* : Le fait de proposer aux réfugiés réinstallés un accompagnement resserré sur une certaine durée permet de mieux appréhender leurs besoins et de leur donner ainsi un cadre de référence et de soutien.
- *Soutien au quotidien [22]* : Le coaching permet de soutenir les réfugiés au quotidien dans leurs formalités administratives et autres démarches pratiques.
- *Interlocuteur privilégié [18]* : La prise en charge continue par un même coach fait de ce dernier un interlocuteur privilégié des réfugiés. Compte tenu de l'importance du facteur confiance dans un suivi de qualité, il est essentiel de bien construire la relation entre accompagnant et accompagné.
- *Rôle coordinateur [18]* : De par sa fonction d'intermédiaire et son travail de mise en réseau, le coach exerce un rôle de coordinateur entre les différents services impliqués. Cela permet de décharger sensiblement les assistants sociaux, notamment dans les cantons où les volets « aide sociale financière » et « coaching » sont scindés.

À côté des effets positifs énumérés, les participants interrogés ont également exprimé des préoccupations concernant, d'une part, l'attitude adoptée à l'égard des réfugiés à réinstaller et, d'autre part, des aspects structurels :

- *Frein à l'autonomie [9]* : L'intensité de la prise en charge peut freiner la capacité d'action des réfugiés réinstallés, c'est-à-dire leur cheminement vers l'autonomie en Suisse, s'ils s'accommodent trop du soutien fourni par leur coach et s'ils comptent sur lui pour trouver des solutions à tous leurs problèmes. Il apparaît d'autant plus difficile de contenir la relation entre coach et coaché dans un cadre strictement professionnel lorsque le coach et le réfugié sont issus d'un même contexte culturel et parlent la même langue.
- *Manque de clarté dans la répartition des responsabilités [7]* : Dans la perspective des professionnels mais aussi des réfugiés, la répartition des rôles et responsabilités des coaches et des autres acteurs impliqués manque parfois de clarté, ce qui peut générer des tensions.

- *Traitement de faveur malvenu [3]* : Certains professionnels jugent malvenu de favoriser les réfugiés à réinstaller par rapport aux autres par un dispositif spécial, eu égard également aux risques de conflits induits.

Pour apprécier l'efficacité relative des différents modèles de coaching (cf. chapitre 5.2.2.), les résultats du sondage en ligne ont été examinés séparément, en fonction du modèle retenu par les différents cantons. Cet examen comparé est possible (même s'il comporte une certaine marge d'approximation) pour les modèles prévoyant une « gestion intégrée des cas » ou des « coaches satellites », catégories auxquelles se rattachent la majorité des cantons¹⁵. Il apparaît, en substance, qu'aucun des deux modèles n'est globalement plus performant¹⁶. Ce constat suggère qu'on peut difficilement analyser un modèle de coaching hors de son contexte et de son cadre de transposition.

5.2.4. Potentiel d'optimisation¹⁷

Lors des groupes de discussion, les coaches ont été nombreux à indiquer qu'ils souhaitaient davantage de possibilités d'échanges, sur le modèle des réunions de partage d'expérience avec le SEM, des réunions informelles entre les coaches des différents cantons et des rencontres organisées dans le cadre de cette évaluation. Ils soulignent sur ce point la nécessité de prendre ponctuellement du recul par rapport à la pratique du terrain, pour réfléchir librement et ensemble à leur quotidien professionnel. Ce besoin est d'autant plus fortement ressenti dans les petits cantons, qui ne comptent qu'un seul coach, et où ces occasions sont donc très peu nombreuses.

5.3. Plan d'intégration individuel (PII)

5.3.1. Objectif

Cet instrument avait déjà été déployé dans le cadre du projet-pilote de réinstallation. Les exigences posées par le SEM à cet égard sont formulées comme suit : « *Chaque*

¹⁵ À noter que les modèles évoqués sont idéalisés et ne se rencontrent que rarement dans la réalité. De fait, le rattachement typologique des modèles cantonaux n'est pas toujours clair. Des tendances s'observent néanmoins.

¹⁶ Les écarts observés portent sur l'appréciation du PII et du coaching. Ces écarts sont insignifiants pour le coaching ; il n'est pas davantage possible de dégager des tendances claires pour le PII. Si les cantons qui ont opté pour un modèle de gestion intégrée sont plus enclins à donner une appréciation positive du PII, ceux qui se rattachent au deuxième type (modèle des « coaches satellites ») ont été plus nombreux à cocher les cases « impact positif » et « aucun impact ».

¹⁷ Dans le sondage en ligne, les participants étaient priés d'évaluer le potentiel d'amélioration, non pas des différents instruments, mais du programme dans son ensemble. Les retours obtenus sur ce point sont abordés au chapitre **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden**.

réfugié à réinstaller en 2017-2019 ayant atteint l'âge de 15 ans disposera, dans les trois à six mois suivant son entrée en Suisse, d'un plan d'intégration individuel élaboré et convenu avec son coach (PII indiquant les objectifs, les mesures et les attentes, ainsi que les éventuelles sanctions.) Ce plan sera réexaminé au moins deux fois par an et, le cas échéant, réadapté.» (cf. Convention de prestations SEM/cantons).

5.3.2. Mise en œuvre

Groupe-cible

Un PII est en principe conclu avec tous les réfugiés âgés de plus de 15 ans qui sont accueillis en Suisse au titre du programme de réinstallation. Dans un canton, cette pratique a même été étendue à des mineurs de moins de 15 ans (allant ainsi au-delà de l'exigence posée.)¹⁸

Responsabilité et gestion

Dans 22 cantons, l'établissement du PII relève de la responsabilité du coach (ou d'un assistant social exerçant cette fonction). Dans trois autres, cette tâche est assurée conjointement par le coach et un assistant social ou un conseiller en intégration.

Des indications plus précises sur la répartition des tâches ont été obtenues lors des groupes de discussion. Selon le canton, l'établissement et la mise en application des PII sont de la responsabilité :¹⁹

- du coach intégré aux services sociaux. Il a une double casquette d'assistant social et de coach, les réfugiés réinstallés étant pris charge parallèlement à d'autres bénéficiaires (modèle de la « gestion intégrée des cas »).
- du coach non intégré aux services sociaux. Il travaille sur la base de son propre cahier des charges et de façon relativement indépendante (modèle des « coaches satellites »).
- du coach et d'un assistant social. Ils travaillent en équipe avec d'autres assistants sociaux, chargés notamment du volet financier de l'aide sociale (modèle des « co-équipiers »).

¹⁸ Source : rapports intermédiaires des cantons ; informations recueillies auprès de 17 cantons. Un canton indique utiliser, pour le PII des mineurs, un formulaire adapté à leur âge. Dans un autre canton, il a été renoncé au PII dans le cas d'un réfugié atteint de déficience mentale et de 7 réfugiés admis en Suisse dans le cadre d'une opération d'évacuation d'urgence à partir de la Libye. Plusieurs cantons notent par ailleurs qu'il n'est plus fixé d'objectifs professionnels pour les seniors dans le cadre du PII (cette pratique n'est pas en contradiction avec les directives du SEM).

¹⁹ Cf. modèles détaillés au chapitre 5.2.2.

Les participants aux groupes de discussion ont souligné l'effet doublement bénéfique du travail d'équipe : d'une part, dans la perspective du coach, la tenue d'échanges réguliers permet de relativiser des situations à forte charge émotive. D'autre part, dans la perspective du réfugié, le fait de ne pas être enfermé dans un schéma d'interlocuteur unique réduit le risque de dépendance à l'égard de l'accompagnant, tout comme le risque d'impasse en cas de désaccord.

Quant à la finalité du formulaire PII, l'examen des formulaires-types utilisés par les cantons permet de dégager certaines tendances (sans pouvoir en tirer de conclusions). On relève en particulier deux tendances opposées :

- Dans certains cantons (minoritaires), le formulaire PII utilisé semble ne servir que de support de coopération aux coaches et assistants sociaux et de base au monitoring (communication entre le canton et la Confédération). Les objectifs à atteindre sont fixés par le canton, les progrès réalisés et les difficultés rencontrées étant documentés. Le PII est parfois assorti d'un état des lieux sommaire (éventuellement standardisé). Le formulaire ne permet toutefois pas de voir dans quelle mesure les réfugiés sont associés oralement à l'établissement du PII. Lors des groupes de discussion, certains coaches ont précisé que cet instrument facilitait surtout le travail des coaches, sans être toutefois d'une utilité réelle pour les réfugiés.
- Dans d'autres cantons, le formulaire semble conçu pour servir de support d'entretien et améliorer la transparence et la confiance entre coaches et réfugiés. Il ressort du formulaire que les réfugiés sont étroitement associés à l'établissement du PII, puisqu'ils sont interrogés sur leur expérience professionnelle, leurs attentes (ou : visions) et leurs souhaits. Les pistes et objectifs poursuivis sont ensuite définis conjointement à partir des informations recueillies. Le PII sert aussi d'outil de monitoring pour mesurer le parcours d'intégration accompli, démarche qui stimule en même temps la motivation et la confiance en soi des réfugiés.

Dans près de la moitié des cantons, le PII revêt la forme d'un accord signé par l'assistant social ou le coach et par le réfugié, le non-respect des conditions posées pouvant être sanctionné (financièrement). Cette formule permet de donner plus de poids au plan. Lors des groupes de discussion, plusieurs coaches ont indiqué qu'ils ne voyaient pas d'autre moyen d'atteindre les objectifs fixés. Le fait d'assortir le PII de conditions contribue aussi à responsabiliser les réfugiés. Cette lecture du PII se situe dans la droite ligne du principe « encourager et exiger. »

La finalité du PII n'est donc pas la même partout, quoique se rattachant à l'une ou l'autre des tendances décrites ci-dessus (support de travail administratif ou support

d'entretien avec le réfugié). Les formulaires donnent aussi des indices quant à l'utilisation faite du PII : dans cinq cantons, les réfugiés sont mis en garde contre les sanctions encourues en cas de non-réalisation des objectifs fixés (ou d'insuffisance des efforts en ce sens.) Deux d'entre eux précisent qu'outre les sanctions financières, la non-réalisation des objectifs définis peut conduire à l'exclusion du programme d'intégration (étant précisé qu'une exclusion n'est pas possible en vertu de la convention conclue avec le SEM). Le PII se conçoit dans ces cas comme un contrat signé par les deux parties.

Contenu

Tous les cantons n'ont pas la même lecture des objectifs que doit fixer un PII. Le SEM ne donne aucune directive à cet égard²⁰, ce qui laisse aux cantons une certaine latitude. Au nombre des axes thématiques les plus récurrents figurent :

- l'acquisition de la langue locale,
- l'intégration professionnelle,
- l'encouragement préscolaire et scolaire,
- les compétences sociales,
- l'intégration sociale/la cohabitation,
- le logement,
- et la santé.

On constate que l'intégration professionnelle tient une bonne place dans de nombreux PII, alors qu'elle avait été écartée des objectifs stratégiques formulés par le SEM (après avoir figuré dans le projet-pilote.)

Les participants aux groupes de discussion indiquent que les objectifs consignés sont fixés en fonction des ressources et des circonstances (p. ex. du niveau de formation et de l'âge du réfugié.) La réalisation d'un relevé des compétences constitue, dans cette optique, une étape clé de l'établissement d'un PII, puisqu'elle permet de définir des objectifs sur mesure. Mais cette démarche n'est pas la règle, notamment dans le premier modèle (cf. plus haut). Il apparaît en effet que, dans certains cantons, il n'y a ni relevé, ni recueil des attentes et préoccupations des réfugiés, de sorte que les objectifs définis ne reflètent que les attentes de l'administration.

²⁰ Figurent au nombre des partenaires évoqués dans les conventions de prestations : les prestataires d'offres de services préscolaires, scolaires, sanitaires et d'encadrement extrascolaire, ainsi que les employeurs. Les enjeux que sont l'encouragement précoce, la formation, la santé, la garde d'enfants et l'emploi sont donc indirectement couverts.

Pour ce qui est du contenu, les objectifs fixés en premier lieu concernent généralement la santé et le logement. Suivent les objectifs d'alphabétisation et/ou d'apprentissage de la langue locale, et ce n'est que plus tard que sont définis des objectifs d'intégration professionnelle et sociale (cf. paragraphe suivant). Des évaluations intermédiaires sont en principe réalisées à une périodicité semestrielle, au cours desquelles les objectifs sont passés en revue et mis à jour au besoin.

Si l'on s'en tient aux rapports intermédiaires, les PII sont établis sur la base des instruments suivants :

- état des lieux,
- convention d'intégration,
- tableau de bord documentant les progrès réalisés,
- bilans intermédiaires/rencontres périodiques avec le coach,
- possibilité de recours à des sanctions.

Sous l'angle du contenu, il convient de souligner que les PII renferment parfois des données très sensibles, concernant en particulier l'état de santé du réfugié. Se pose ici la question, en termes de protection des données, de savoir qui a accès à ces contenus. Là encore, la pratique n'est pas la même partout : dans certains cantons, le PII est confidentiel et n'est accessible qu'au spécialiste chargé du dossier et au réfugié lui-même, alors que dans d'autres, les contenus sont également accessibles à des tiers (p. ex. à des fins de monitoring). Un canton enfin indique que certaines données sensibles, notamment celles concernant l'état de santé du réfugié, ne sont délibérément pas consignées dans le PII, sachant que celui-ci peut être consulté par des tiers.

Facteur temps

Il ressort des groupes de discussion que, dans la quasi-totalité des cantons, l'établissement du PII n'intervient pas immédiatement après l'arrivée des réfugiés en Suisse. Et pour cause, les réfugiés réinstallés sont confrontés à quantité de problèmes quotidiens à leur arrivée et beaucoup sont sous le coup du choc culturel. Cette première phase est très chargée émotionnellement pour les réfugiés, certains arrivant avec des traumatismes. Une situation qui est incompatible avec la démarche structurée et linéaire d'un PII, fait remarquer un coach. Raison pour laquelle le plan n'est généralement établi qu'après le passage du réfugié en logement privé, étape qui devrait coïncider avec une phase de stabilisation de sa vie, ou après une phase d'acclimatation d'environ six mois.

S'agissant de la durée de coaching prévue, force est de constater que deux ans de suivi étroit ne suffisent souvent pas pour concrétiser les objectifs du PII fixés en

matière de formation et d'intégration professionnelle. Face à ce constat, plusieurs cantons s'efforcent de garantir un continuum du suivi, c'est-à-dire que les réfugiés réinstallés sont suivis par le même accompagnant à l'issue du programme de réinstallation (en principe le coach, qui revêt alors une double casquette de coach et d'assistant social), même si ce suivi peut s'espacer par la suite. Reste que, dans la majorité des cantons, le coaching prend officiellement fin après deux ans (voire avant dans certains cas).

5.3.3. Appréciation de l'impact

Comme le montre l'illustration 1, le PII a été bien noté par 32 % des participants au sondage en ligne, qui estiment que ce plan a un impact positif sur le cours de l'intégration ; cet impact est plutôt positif pour 46 % d'entre eux, tandis que 21 % ne constatent pas d'impact et 1 % juge cet impact négatif.

66 participants ont inclus des remarques en texte libre. La majorité des observations portent sur des aspects du PII jugés positifs et sur le soutien qu'il apporte au travail des coaches/experts, mais aussi à l'intégration des réfugiés :

- *Monitoring des objectifs [18 réponses sur 66]* : Le PII facilite le travail des coaches en balisant la réalisation des objectifs convenus, ce qui permet aux responsables de garder une vue d'ensemble des objectifs définis et de suivre le déroulement du processus d'intégration.
- *Soutien ciblé des réfugiés [18]* : Le relevé des compétences et des ressources personnelles permet de mieux cibler le soutien apporté, en calquant les mesures d'intégration prises sur les besoins et aptitudes spécifiques des réfugiés.
- *Ouverture de perspectives [15]* : De l'avis des coaches/experts, le fait d'associer les réfugiés à la définition des PII permet de leur faire entrevoir des perspectives et de les impliquer dans la construction de leur avenir.
- *Importance de la relation entre coach et coaché [8]* : Le PII repose sur une logique d'accompagnement individuel, qui permet au coach de s'intéresser de près aux besoins du réfugié. Cela présuppose un travail de préparation, mais aussi l'établissement d'un rapport de confiance entre le coach et le réfugié, condition déterminante pour l'établissement d'un plan d'intégration qui soit efficace.
- *Transparence [4]* : Pour le coach comme pour le réfugié, le PII est un gage de transparence sur les objectifs définis, les attentes exprimées et les mesures prises.

- *Dimension contraignante [4]* : Le fait que les objectifs et mesures définis en matière d'intégration soient d'abord discutés, puis convenus par écrit, donne un caractère contraignant aux engagements pris dans ce cadre.

À ces appréciations positives s'opposent plusieurs observations négatives, qui mettent en évidence les points faibles du PII ou les défis qu'il soulève :

- *Caractère prématuré du PII [14]* : Durant les premiers mois suivant leur arrivée en Suisse, les réfugiés ont surtout besoin d'une prise en charge médicale. Sachant que, dans une bonne partie des cantons, le PII comporte aussi des objectifs professionnels²¹, les experts sont nombreux à estimer que l'établissement du PII intervient trop tôt, les réfugiés n'étant pas encore prêts à s'engager sur des objectifs à moyen ou long terme.
- *Absence de plus-value [11]* : Plusieurs participants interrogés sont d'avis que le PII n'apporte rien à l'intégration des réfugiés réinstallés, car trop abstrait pour qu'ils en comprennent la portée. Ils soulignent enfin le surcroît de travail occasionné pour les coaches, qui leur apparaît disproportionné par rapport à l'impact à attendre.

Les participants aux groupes de discussion se sont eux aussi penchés sur la question de l'impact du PII. Il apparaît que le PII constitue, pour les coaches, un instrument de travail fondamentalement utile, en ce qu'il permet de garder une vue d'ensemble des parcours d'intégration individuels, tout en facilitant la coopération entre les différents services impliqués.

Ils soulignent aussi l'apport positif de cet instrument pour les réfugiés eux-mêmes, notamment si l'occasion leur est donnée de faire valoir leurs compétences et de participer à la définition des objectifs. La définition d'objectifs échelonnés dans le temps et régulièrement passés en revue permet de retracer le parcours accompli (= vécu de succès). Les réfugiés prennent ainsi mieux conscience des obstacles à surmonter pour atteindre le but fixé, ce qui peut les motiver à s'investir davantage. Idéalement, le PII devrait ouvrir des perspectives et favoriser le cheminement vers l'autonomie. Enfin, il donne l'occasion au coach et au réfugié de mieux se connaître et de créer un climat de confiance.

Cela étant, il peut aussi y avoir un revers de médaille : si le relevé des compétences ne débouche pas sur des perspectives motivantes, sachant que la formation et l'expérience professionnelle acquises dans les pays d'origine sont difficiles à valider sur

²¹ À noter que le SEM n'a pas donné aucune instruction à cet égard (cf. chapitre 5.3.2.)

le marché du travail suisse, le réfugié devra revoir ses objectifs professionnels à la baisse. Un coup dur dont il mettra du temps à se remettre, ce qui ralentira d'autant son processus d'intégration, sans compter que la relation entre coach et réfugié pourra également s'en trouver affectée.

Les objectifs professionnels fixés dans le cadre des PII sont généralement difficiles à atteindre. En cause notamment – de l'avis des coaches –, les réticences qui subsistent chez les employeurs suisses à embaucher des personnes relevant de l'asile. Cette méfiance est aussi à mettre sur le compte d'un manque d'informations des employeurs, p. ex. sur des questions de droit du travail ou sur les compétences que possèdent réellement les candidats, lesquelles sont difficiles à évaluer faute de diplômes (comparables).

Certains coaches déplorent enfin qu'après le passage en logement privé, il appartient à la commune de domicile du réfugié d'avaliser les mesures d'intégration individuelles prises dans le cadre du PII. Les coaches voient ainsi régulièrement leurs demandes refusées, alors même que l'intégration est une priorité absolue du programme de réinstallation et que les cantons touchent, pour les réfugiés réinstallés, un forfait d'intégration de 11 000 francs par personne (mise au concours SEM, 1).

5.3.4. Potentiel d'optimisation

À partir de l'expérience de terrain acquise, les coaches ont recommandé, lors des groupes de discussion, de prêter une attention particulière aux points suivants dans l'établissement et la mise en œuvre des PII :

- **Facteur temps** : Les coaches sont majoritairement d'avis que l'établissement du PII ne devrait pas intervenir immédiatement après l'arrivée du réfugié en Suisse, mais plutôt après le passage en logement privé ou après une durée d'environ six mois (cf. aussi, sur ce point, la question du logement, chapitre 4.2).
- **Objectifs linguistiques et professionnels** : Les réfugiés auront plus de facilité à atteindre ces objectifs s'ils évoluent dans une situation familiale harmonieuse. Il serait donc souhaitable, lorsque des tensions sont ressenties, que le coach puisse agir en médiateur. Dans certains cas, il y aura également lieu d'aborder ouvertement la question de la violence domestique.
- **Égalité hommes-femmes** : Plusieurs coaches suggèrent d'aborder ouvertement la question de l'égalité hommes-femmes. Il est certes difficile d'apprécier dans quelle mesure le coach/l'assistant social devrait s'immiscer dans la vie privée du réfugié. Il apparaît néanmoins souhaitable de mettre à plat les attentes quant à l'intégration professionnelle des deux partenaires,

notamment celle de la femme, lorsque les perspectives du père de famille se présentent mal.

- « Notre plan n'est pas nécessairement le vôtre » : Tel est le constat d'un coach qui entendait souligner ainsi l'importance d'impliquer le réfugié au travail de réflexion et d'élaboration du PII pour obtenir son adhésion au plan.

Enfin, les coaches sont majoritairement d'avis qu'il serait utile de se doter de directives ou d'instructions claires concernant l'établissement d'un PII. Ils rappellent l'importance de pouvoir s'appuyer sur des supports de travail solides, ce qui n'était pas le cas dans le contexte de la réinstallation. De nombreux cantons ont ainsi imaginé leurs propres solutions ; pour les coaches (en particulier pour ceux qui n'avaient pas d'expérience du travail social), le suivi sous PII a parfois été un défi, au début du moins. L'hétérogénéité qui en découle dans la mise en œuvre des PII rend d'autant plus difficile la comparaison de cet instrument entre les différents cantons, en termes également d'efficacité. Une harmonisation des pratiques s'imposerait donc sur ce point. Plusieurs cantons craignent néanmoins qu'une standardisation du PII qui serait imposée « par le haut » ne restreigne (par trop) leur marge de manœuvre.

5.4. Séances d'information

5.4.1. Objectif

Les cantons sont tenus d'organiser, dans le cadre du programme d'intégration, deux jours d'information à l'intention des réfugiés à réinstaller en 2017-2019. Les exigences posées par le SEM sur ce point sont formulées comme suit : « *Le mandataire organise, pour tous les réfugiés à réinstaller en 2017-2019 ayant atteint l'âge de 15 ans, une séance d'information de deux jours (ou une action d'information équivalente [Post-Arrival Information]). Cette séance, qui a lieu au cours du trimestre suivant l'entrée en Suisse, s'inscrit dans le prolongement de la séance d'information précédant le départ (Pre-Departure Orientation) ; elle renseigne les réfugiés sur les spécificités locales, les systèmes de formation et de santé, les institutions d'intégration professionnelle et le logement.* » (cf. Convention de prestations SEM/cantons).

5.4.2. Mise en œuvre

Responsabilité et modalités d'organisation

Dans la majorité des cantons (19), cette mission d'information est assurée par le coach, avec le concours souvent de partenaires externes (structures ordinaires, ONG). Six cantons indiquent que cette mission appartient au bureau d'intégration,

au bureau de coordination en matière d'asile ou aux deux (conjointement), ou encore à une ONG. Un canton fait également appel, dans ce cadre, aux services de réfugiés réinstallés antérieurement.

Lors des groupes de discussion, diverses approches ont été évoquées par les cantons dans lesquels cette mission n'est pas externalisée : tandis que certains d'entre eux s'appuient sur l'offre existante (p. ex. première information à l'usage des personnes nouvellement arrivées en Suisse), d'autres ont conçu des modules d'information spécifiquement destinés aux réfugiés à réinstaller. Les coaches y sont associés de différentes manières : dans plusieurs cantons, ils (co-)organisent ainsi les événements et participent à la détermination des contenus, qu'ils présentent parfois eux-mêmes. Avantage de cette formule : les coaches connaissent précisément l'état et les besoins d'information des réfugiés, ces derniers étant parfois associés à la définition de l'ordre du jour. Dans d'autres cantons, les coaches interviennent uniquement à titre d'interprètes, le choix des sujets à aborder et la communication des informations étant laissés aux soins d'experts externes.

Interprétariat communautaire

Les séances d'information se déroulent le plus souvent en présence d'interprètes professionnels (17 cantons). Ailleurs, l'interprétation est assurée par un responsable de langue arabe (5) ou par le coach (4). Deux cantons indiquent que, selon le module, il est fait appel à un interprète ou au coach/à l'animateur pour présenter l'information. Pour un canton, il n'est pas indiqué si les réunions ne se déroulent qu'en allemand (en langage simple) ou si un service de traduction est proposé.

Contenu

Le tableau suivant met en regard les thématiques qui doivent être abordées avec les réfugiés réinstallés (cf. exigences posées par le SEM) et celles qui l'ont été, tel qu'il ressort des rapports présentés par les cantons.

Tableau 2 *Contenus abordés lors des séances d'information (nombre de cantons)*

Une séance d'information a-t-elle été organisée ? Thématiques	Oui, pour l'ensemble des réfugiés	Oui, pour une partie d'entre eux	Non, mais prévue	Non, pas prévue	Aucune indication
Conditions de vie et spécificités locales	20	2	2	0	1
Système de formation	19	3	1	0	2
Système de santé	20	1	2	0	2

Institutions d'intégration professionnelle	13	5	1	2	4
Logement	21	1	1	0	2

Source : rapports intermédiaires des cantons, état au 31.12.2018.

À la lecture des rapports intermédiaires, il apparaît que les thématiques qui devaient être abordées avec les réfugiés réinstallés l'ont majoritairement été. La question la moins abordée – et que deux cantons n'ont du reste pas inscrite à leur ordre du jour – est celle de l'intégration professionnelle.

D'autres sujets évoqués comprennent les loisirs, les règles de conduite (en tant que parents, au sein du couple ou à l'égard des voisins), le plan d'intégration individuel, ou encore la question du passage de témoin après le programme de réinstallation et les modalités de suivi ultérieur.

La diversité des sujets abordés lors des séances d'information ressort également des groupes de discussion. En voici une liste non exhaustive : questions juridiques, notamment de droit des étrangers (conditions d'obtention d'un permis B, regroupement familial, naturalisation), normes et valeurs suisses (entre autres : liberté d'opinion, égalité hommes-femmes, interdiction du harcèlement ou de la violence), aide sociale, système scolaire, marché du travail, système de santé, sexualité, logement, propreté, fonctionnement d'une buanderie, recyclage, mise en relation avec des bénévoles (issus de diasporas), etc. Les sujets d'intérêt de prédilection des réfugiés sont : les conditions d'obtention d'un permis d'établissement, la naturalisation et le regroupement familial, les conditions d'accès au logement privé et les secteurs d'activité à pénurie de main-d'œuvre.

Facteur temps (moment et durée des séances)

Si l'on se réfère aux exigences du SEM (voir plus haut), une séance d'information de deux jours devait se tenir avant la fin du premier trimestre suivant l'arrivée des réfugiés réinstallés en Suisse. Si cet objectif semble réalisé pour dix cantons²², cinq ne l'ont pas atteint. Dans cinq cantons, ensuite, les données n'ont pas été actualisées après 2017 et cinq autres n'ont donné aucune indication sur ce point.

²² Deux cantons font état de 16, respectivement 18 heures de cours (la condition de la durée, soit deux jours, est ainsi réalisée). Deux cantons indiquent que les réfugiés ne sont pas informés collectivement mais en famille, eu égard au faible nombre de réfugiés réinstallés dans ces cantons. La durée n'en est pas précisée.

Comme pour le PII, le moment auquel intervient la séance apparaît déterminant. Les coaches sont d'avis que celui-ci se situe souvent soit trop tôt (les réfugiés étant encore trop ébranlés par les événements ou occupés à s'acclimater à leur nouvelle vie pour y être réceptifs), soit trop tard (les informations transmises sont alors en décalage par rapport à l'état d'intégration des réfugiés et aux priorités poursuivies à ce stade.) Sans compter qu'en présence de groupes importants, tous les réfugiés n'ont pas le même rythme d'adaptation.

À ces considérations s'ajoute la difficulté de concilier les séances avec d'autres mesures d'intégration (p. ex. des cours de langue), dont la fréquentation est obligatoire pour les réfugiés (« difficultés d'ordre logistique »). Cette difficulté a poussé un canton à organiser ces séances le weekend, de sorte que tous les réfugiés puissent y participer. Le coach souligne néanmoins que cet engagement peut être contraignant après une semaine de cours de langue.

Plusieurs cantons ont résolu ce problème en convoquant chaque famille séparément, démarche qui occasionne cependant un volume de travail considérable.

5.4.3. Appréciation de l'impact

Comme il ressort de l'Illustration 1, les séances d'information sont bien notées par 43 % des participants au sondage en ligne, qui estiment que cette démarche a un impact positif sur le parcours d'intégration des réfugiés réinstallés. Cet impact est « plutôt positif » pour 44 %, « nul » pour 13 % d'entre eux et « négatif » pour 1 % des sondés.

64 participants ont étayé leur appréciation de remarques :

- *Aide à l'acclimatation [20 réponses sur 64]* : Un tiers environ des participants qui se sont exprimés sur cette question estiment que cette démarche d'information facilite la compréhension du système et permet aux réfugiés réinstallés de mieux se préparer à leur nouvelle vie en Suisse.
- *Occasion de mise à plat [15]* : Ces séances donnent l'occasion aux réfugiés réinstallés de faire le point sur certains aspects de la vie en Suisse, tout en permettant aux responsables d'identifier les décalages entre les possibilités imaginées et réelles des réfugiés. Hors de ce cadre, les accompagnants peinent parfois à saisir les difficultés que rencontrent les réfugiés.
- *Utilité [15]* : Certains participants se contentent de qualifier les séances d'information d'utiles à l'intégration des réfugiés en général, sans spécifier à quel titre.

- *Efficacité [7]* : Plusieurs sondés notent que ces séances sont un moyen efficace de canaliser et de diffuser une multitude d'informations qui atteindront simultanément un certain nombre de réfugiés.
- *Possibilités de mise en réseau [4]* : Enfin, ces séances donnent l'occasion aux réfugiés de créer des liens et de mobiliser des ressources qui pourront leur être utiles par la suite.

Parallèlement aux aspects positifs, un tiers des remarques formulées sur ce point sont critiques :

- *Durabilité de l'impact [19]* : Les experts interrogés sont nombreux à penser que le moment auquel intervient l'information est prématuré, les réfugiés étant encore trop préoccupés par d'autres questions, notamment de santé. Ils doutent ainsi, d'une part, de leur capacité à absorber une quantité importante d'informations à ce stade et, d'autre part, de leur capacité à assimiler durablement l'information communiquée.
- *Répétitions superflues [7]* : D'aucuns déplorent que les informations communiquées aux réfugiés lors de ces séances ne sont, pour certaines, pas nouvelles mais se répètent parfois inutilement (d'une séance à l'autre).

S'agissant de l'impact des séances d'information, les participants aux groupes de discussion relèvent majoritairement que les réfugiés accueillent très favorablement cette démarche : précipités dans un environnement et une culture inconnus, ils se posent, en effet, des questions qui appellent des réponses urgentes.

Il apparaît, en outre, que le *timing* de l'information joue un rôle majeur dans son assimilation. Par ailleurs, de l'avis des coaches, l'importance accordée à une information n'est pas la même selon qu'elle est communiquée par le coach ou par un expert. Un coach déplore ainsi : « J'ai parfois l'impression de parler dans le vide ou qu'on ne me croit pas. » Ce constat, qui est partagé par d'autres coaches, plaide en faveur d'une complémentarité des rôles dans la communication de l'information, selon le type d'échanges et les contenus abordés. Il apparaît ainsi souhaitable, lors de manifestations plus importantes, de s'adjoindre le concours d'experts avisés qui pourront approfondir certaines questions.

Les coaches soulignent enfin l'apport particulier des échanges qui se développent entre les réfugiés et la population locale²³ : ces échanges contribuent à dépasser les peurs et les préjugés, notamment à travers la recherche de dénominateurs communs

²³ Ceux-ci interviennent alors en qualité d'« experts » pour parler du mode de vie suisse.

entre les deux cultures, ce qui peut s'avérer aussi instructif qu'enrichissant pour toutes les parties en présence.

Module d'information préalable au départ : retours d'expérience

Quoique que cette étude porte avant tout sur les mesures d'intégration déployées dans les cantons, le module d'information préalable au départ (qui est de compétence fédérale) a également été abordé par les coaches lors des groupes de discussion (à la demande du SEM).

De nombreux coaches ont souhaité savoir quelles informations étaient communiquées aux réfugiés dans ce cadre (dans les pays de premier accueil, à savoir le Liban ou la Jordanie), avant leur départ pour la Suisse.

Les coaches indiquent que les réfugiés confirment avoir obtenu des informations avant leur départ, lesquelles se répètent souvent par la suite. Des informations fausses ou inexactes continuent néanmoins de circuler, qui sont source de malentendus entre les réfugiés et les autorités/coaches. Il semblerait notamment que certains réfugiés se soient fait dire qu'ils seraient hébergés en logements privés dès leur arrivée en Suisse, ce qui n'est généralement pas le cas – à leur grande déception. Les participants partent majoritairement du principe que ces informations trompeuses circulent sur les réseaux sociaux, où elles sont partagées, de sorte que les malentendus se perpétuent d'année en année, cohorte après cohorte.

Les thèmes abordés comprennent également des informations contextuelles sur le pays et les cantons. Les coaches jugent néanmoins difficile d'apprécier ce que les réfugiés comprennent et retiennent réellement (certains réfugiés craignaient p. ex. d'être pris de vertige en arrivant, sachant que la Suisse est un pays montagneux). Les coaches font aussi état d'un document que les réfugiés doivent signer à l'issue du module, par lequel ils déclarent avoir pris connaissance et accepter les conditions de vie de leur futur canton d'accueil. Tout en admettant que cette formalité ne permet pas d'écarter toute déception, ils constatent qu'elle a permis de réduire les malentendus par rapport au projet-pilote.

L'un dans l'autre, la majorité des interrogés reconnaissent l'utilité de ce module en tant que base d'information. Ils estiment aussi normal – et même souhaitable – qu'il y ait une certaine part de répétition dans les contenus communiqués aux différents stades du parcours de réinstallation, sachant qu'il est impossible de tout retenir à la première écoute.

Les coaches qui avaient déjà pris part au projet-pilote estiment que les bénéficiaires sont aujourd'hui mieux informés que ne l'étaient leurs prédécesseurs et qu'ils savent mieux ce qui les attend à leur arrivée en Suisse. Ils observent aussi une attitude moins exigeante des réfugiés à l'égard de leur pays d'accueil, évolution qu'ils expliquent par le remaniement des contenus du module. Un apprentissage institutionnel semble ainsi s'être amorcé sur ce point.

Enfin, de nombreux coaches souhaiteraient obtenir des précisions sur la méthode et les contenus abordés lors des modules d'information préalable au départ.

5.4.4. Potentiel d'optimisation

Pour favoriser une diffusion efficace de l'information auprès des groupes-cibles, les participants aux groupes de discussion ont formulé les propositions suivantes :

- Former des groupes séparés par sexe : Lorsque des sujets délicats sont abordés, p. ex. des questions d'égalité des sexes, de répartition des rôles entre hommes et femmes, de santé ou de sexualité, il serait souhaitable d'informer les femmes et les hommes séparément (idéalement : s'assurer que le conférencier [coach, expert, interprète] soit de même sexe).
- Crédibilité de l'information : Les coaches sont nombreux à constater que les réfugiés sont plus réceptifs à l'information lorsqu'elle est communiquée par un expert du domaine plutôt que par les coaches eux-mêmes.
- Service de garde d'enfants : Pour pallier les difficultés organisationnelles, il serait souhaitable de prévoir, chaque fois que possible, un service de garde d'enfants pour permettre aux deux parents de participer à la séance d'information.
- Échanges ciblés : Il serait également souhaitable de prévoir des temps d'échanges pour aborder la question des souffrances liées à l'exil et à la perte de la patrie. Un canton a p. ex. fait appel à une médiatrice culturelle pour travailler sur cette thématique avec des jeunes. Cette initiative, qui repose sur des jeux de rôle, les a aidés à se ressaisir et à se motiver à prendre leurs marques en Suisse.

5.5. Recours à l'engagement bénévole

5.5.1. But

Les exigences posées par le SEM à cet égard sont formulées comme suit : « *Le mandataire signale l'arrivée des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 à ses partenaires non étatiques (œuvres d'entraide, communautés religieuses, associations de quartier, organisations de migrants, associations culturelles et sportives, etc.) et encourage la collaboration avec eux ainsi qu'avec des bénévoles. Il coordonne les activités du coach, des services publics et des tiers. Il veille à ce que les communes de résidence accueillent et informent activement les réfugiés à réinstaller en 2017-2019 et à ce que des activités complémentaires (parrainages, manifestations visant à étoffer les réseaux de relations, etc.) soient prévues avec la participation des organisations et des associations locales, ainsi que d'autres bénévoles.* » (cf. Convention de prestations SEM/cantons).

5.5.2. Mise en œuvre

Le tableau suivant récapitule les mesures prévues dans le volet « vivre-ensemble », en indiquant le nombre de cantons dans lesquels des mesures ont effectivement été prises sur les différents aspects du recours à l'engagement bénévole.

Tableau 3 Mesures destinées à encourager l'engagement citoyen (nombre de cantons)

	Oui	Non	Pas d'indication
Mise en relation avec des organisations de la société civile (associations, ONG)	18	5	2
Aiguillage vers des programmes de mentorat	8	14	3
Mise en relation avec des bénévoles (engagements directs)	19	5	1
Mise en relation avec d'autres acteurs	9	8	8

Source : rapports intermédiaires des cantons, état au 31.12.2018.

Les cantons dans lesquels des mesures ont été prises ont été invités à préciser, aux fins du compte rendu, d'une part, les modalités de mise en œuvre qui ont été retenues et, d'autre part, si la mesure en question a été institutionnalisée.

- *Mise en relation avec des organisations de la société civile* : Parmi les acteurs associatifs avec lesquels les réfugiés ont été mis en rapport, on peut citer Caritas (Co-Pilot ; LINK), Pro Juventute, EPER, CRS, « Femmes-Tische », plateformes bénévoles, services bénévoles proposés dans les centres d'hébergement collectifs, manifestations diverses et associations actives dans la commune). La mise en réseau avec les ONG semble le plus souvent être institutionnalisée (contrats de prestations).
- *Aiguillage vers des programmes de mentorat* : Quatre cantons font état d'un programme de mentorat, qui encadre la mise en réseau des bénévoles avec les réfugiés et leur suivi. Le parrainage est parfois assuré par une personne elle-même issue de l'immigration : une famille arabophone établie de longue date en Suisse a p. ex. été mise en contact avec une autre famille récemment arrivée dans le pays (*mentorat entre pairs*), tandis qu'un canton a lancé un projet d'encadrement par mentorat destiné aux élèves du degré primaire.
- *Mise en relation avec des bénévoles* : L'engagement bénévole concerne en particulier l'enseignement non formel. Les échanges qui se créent dans le voisinage relèvent également de l'informel. Un canton a opté pour une for-

mule consistant à mettre les réfugiés réinstallés en tandem avec des accompagnants bénévoles domiciliés au même lieu. Dans un autre canton, toutes les communes ou presque comptent une association « Ensemble », qui met en réseau bénévoles et réfugiés. On relève aussi, à l'opposé, deux cantons qui ont délibérément renoncé à cette démarche de mise en relation en début de séjour. S'ils n'en précisent pas les raisons, ils indiquent, ailleurs, qu'une mise en relation n'aurait de sens qu'à partir d'un niveau élémentaire de connaissance de la langue locale (cette condition n'étant pas réalisée d'emblée).

- *Mise en relation avec d'autres acteurs* : Plusieurs rapports soulignent le rôle du sport collectif (institutionnalisé) dans la mise en réseau de jeunes et d'enfants. Enfin, l'aide bénévole aux devoirs est également mentionnée sous ce point.

Il ressort des groupes de discussion que plusieurs cantons comptent un bureau de coordination du bénévolat (dont certains coopèrent de longue date dans le domaine de la migration). Dans un canton, c'est le programme de réinstallation qui a donné l'impulsion à la création d'un tel bureau, tandis que dans un autre, il a contribué à son développement. Ces structures ou bureaux servent de relais entre les coaches (ou assistants sociaux) et les réfugiés accompagnés. L'idée est souvent de créer des tandems en veillant à la compatibilité des profils. Dans certains cantons, cette fonction de coordinateur est exercée par une ONG.

Dans d'autres cantons, qui ne sont pas dotés d'un tel bureau, la mise en réseau est laissée à l'initiative soit des bénévoles eux-mêmes, qui se chargent de prendre contact avec les réfugiés, soit des coaches, qui servent de relais auprès des bénévoles. Les coaches soulignent ici, d'une part, la difficulté de garder une vue d'ensemble des intervenants (qui accompagne qui et pour quelles activités ?) et, d'autre part, le surcroît de travail occasionné. Cette remarque d'un participant résume bien la situation : « L'engagement bénévole est certes un plus pour l'intégration sociale des réfugiés ; par contre, il ne décharge pas le coach. »

Le recours à l'engagement bénévole a évolué depuis les débuts du programme de réinstallation. En effet, si la majorité des réfugiés étaient initialement dirigés vers des organismes bénévoles, il s'est avéré, par la suite, que cette démarche n'était pas toujours pertinente (notamment lorsque les partenaires du tandem ne se comprennent pas), sans compter qu'elle n'était pas nécessairement souhaitée par les réfugiés eux-mêmes. La mise en relation se fait désormais au cas par cas, voire uniquement à la demande des réfugiés. Mais il est veillé plus attentivement à ce que les tandems soient bien assortis. Là encore, le moment auquel intervient le bénévole est

décisif, sachant que les réfugiés ont surtout besoin de soutien une fois qu'ils passent en logement privé (au sortir donc de la phase d'hébergement collectif). Les bénévoles pourront notamment favoriser leur insertion dans la vie de quartier/dans la commune de résidence.

5.5.3. Appréciation de l'impact

L'Illustration 1 le montre, le recours à l'engagement bénévole est bien noté par 41 % des participants au sondage en ligne, qui estiment que son impact sur l'intégration des réfugiés réinstallés est positif ; cet impact est plutôt positif pour 45 % d'entre eux, tandis que 11 % ne constatent pas d'impact et qu'une petite minorité le juge négatif (1 %) ou plutôt négatif (1 %).

74 participants ont étayé leur avis, soulignant notamment les avantages du recours à l'engagement bénévole :

- *Soutien à l'intégration [27 réponses sur 74]* : L'engagement bénévole facilite l'intégration sociale, en aidant les réfugiés nouvellement arrivés à trouver leurs marques dans leur nouveau cadre de vie suisse/local. Les échanges qui se tissent permettent aux réfugiés de construire et/ou d'étendre leur réseau, mais aussi p. ex. d'accéder plus facilement à la vie associative. Les bénévoles servent ainsi de trait d'union entre les réfugiés et la société d'accueil.
- *Allègement de la charge de travail des experts [25]* : Le recours aux bénévoles permet d'alléger la charge de travail des experts, les premiers assumant des tâches dont les seconds n'ont pas le temps de se charger, ce qui est ressenti comme un soutien appréciable.
- *Aide à l'apprentissage de la langue [9]* : Les échanges qui se créent entre bénévoles et réfugiés sont autant d'occasions pour les réfugiés de pratiquer la langue qu'ils apprennent et l'améliorer.
- *Dynamique d'enrichissement mutuel [6]* : Les échanges, notamment culturels, que permettent ces rencontres entre bénévoles et réfugiés peuvent être vécus comme un enrichissement mutuel.
- *Interlocuteurs hors administration [4]* : Pour les réfugiés, la présence de bénévoles à leurs côtés leur donne accès à des interlocuteurs hors administration, qui peuvent aussi leur prêter soutien en situation de difficulté ou de conflit.

Reste que, pour les coaches/accompagnants, le recours à l'engagement bénévole est aussi synonyme de surcroît de travail :

- *Nécessité de ressources pour encadrer les bénévoles [24]* : Pour garantir le professionnalisme et l'adéquation aux besoins de l'accompagnement bénévole des réfugiés, les bénévoles devraient être sélectionnés avec soin et informés. Cette démarche a le mérite d'imbriquer les bénévoles dans la structure d'encadrement, mais elle signifie aussi que le responsable conserve la pleine maîtrise de l'accompagnement. Une démarche de ce type implique toutefois un certain investissement de la part du coach/accompagnant.
- *Nécessité d'une entente élémentaire [10]* : Plusieurs participants font remarquer que l'intervention de bénévoles n'a de sens qu'à partir du moment où les conditions d'une entente élémentaire entre réfugiés et bénévoles sont réunies (expression et contenu).
- *Potentiel conflictuel [9]* : La conception que se font les bénévoles de leur engagement auprès des réfugiés ne coïncide pas nécessairement avec l'idée que s'en font les réfugiés, d'où des risques de tension. Tel sera p. ex. le cas lorsqu'un bénévole espérait plus de gratitude de la part des réfugiés qu'il accompagne ou que les réfugiés espéraient plus d'assistance de la part du bénévole. Pour éviter ces écueils, il est essentiel de s'entendre en amont sur les services qui pourront être attendus.

Six participants notent que les bénévoles n'interviennent pas dans l'encadrement des réfugiés à réinstaller. Reste à savoir dans quelle mesure ce constat repose sur des faits réels ou sur un manque d'information.

Les participants aux groupes de discussion s'accordent majoritairement à reconnaître que les bénévoles sont en mesure de fournir des prestations qui sortent du cadre de services rémunérés, du fait de la relation extra-professionnelle nouée avec les réfugiés. Du fait de cette dimension plus personnelle, les bénévoles sont mieux placés que les coaches pour construire une véritable relation de confiance avec les réfugiés qu'ils accompagnent. Plusieurs experts interrogés restent cependant sceptiques face à l'engagement bénévole des réfugiés : ceci en raison, d'une part, du surcroît de travail engendré (notamment en termes de coordination) et, d'autre part, du comportement jugé contreproductif de certains bénévoles qui s'immiscent trop dans le dossier social des réfugiés.

Il ressort par ailleurs des groupes de discussion que le mode d'organisation du bénévolat et son institutionnalisation sont également déterminants. Il est crucial de pouvoir s'appuyer sur un mandat clair et une répartition claire des tâches, le coach devant conserver la maîtrise de l'accompagnement lorsqu'il est en contact direct avec les bénévoles.

Les participants constatent, en revanche, que l'engagement bénévole s'avère très bénéfique dans le volet linguistique. L'un des enjeux est à cet égard de créer, en plus des cours de langue, des occasions de converser, notamment pour les personnes (ou groupes de personnes) qui ne sortent que rarement de chez elles (personnes d'un certain âge, jeunes mères, handicapés, personnes malades). Dans le même ordre d'idées, l'aide aux devoirs est aussi d'un soutien appréciable pour les jeunes et les enfants. Une autre forme d'accompagnement très utile consiste à indiquer aux réfugiés où se trouvent les différents bâtiments administratifs, commerces, médecins, école, espaces de loisirs, etc., en leur expliquant également comment s'y rendre (par les transports publics ou à pied). Il s'agit là d'une tâche fondamentale dans l'optique de l'autonomisation des réfugiés, mais une tâche que les coaches/assistants sociaux n'ont souvent pas le temps d'assurer ou qui n'entre pas dans leur cahier des charges. À un autre niveau, les experts soulignent l'utilité d'orienter les réfugiés vers les milieux associatifs du sport et du loisir (p. ex. centres de fitness, activités culinaires ou jardinage). Dans l'idéal, les bénévoles ne se contenteront pas d'aiguiller les réfugiés vers de nouvelles activités, mais les introduiront dans leurs propres cercles de connaissances.

La principale difficulté déplorée par les coaches lors des groupes de discussion était peut-être le constat que les réfugiés recevaient aussi, par ce canal (celui des bénévoles), des informations fausses, inexactes ou contradictoires. Au point parfois que les réfugiés finissaient par perdre confiance dans leurs coaches. Isolément, l'intervention de bénévoles a même donné lieu à des conflits, lorsque ceux-ci s'engagent politiquement aux côtés des réfugiés pour revendiquer des droits irréalistes. Pris comme cible en tant que représentant des autorités, un coach s'est ainsi vu reprocher les conditions d'hébergement indécentes de réfugiés qu'il encadrait. Il a alors fallu expliquer aux réfugiés qu'ils devaient revoir leurs attentes à la baisse (pour ce qui est p. ex. de changer d'appartement). Autant d'interventions qui mettent à mal la relation de confiance établie entre coach et réfugié.

L'intervention des bénévoles peut aussi être problématique, comme le relatent les coaches interrogés, lorsque les bénévoles cherchent à régler les affaires des réfugiés à leur place : « Notre but est de guider les réfugiés vers l'autonomie ; ce type d'interventions vient tout saboter », se plaint un coach. Autre écueil à éviter, le manque de distance que l'on rencontre parfois, qui fait que certains bénévoles s'immiscent dans les affaires privées des réfugiés. Il est donc important que les réfugiés apprennent à se protéger de personnes envahissantes (dans les cantons ruraux, p. ex., les communautés religieuses sont souvent des acteurs incontournables, mais qui ont parfois tendance à basculer dans le prosélytisme). Et un coach d'ajouter : « Il faut bien

faire comprendre aux bénévoles que nous n'allons pas faire des Suisses de ces personnes. »

Il a enfin été observé que les bénévoles sont moins nombreux aujourd'hui qu'il y a quelques années sur le terrain de la migration. Dans certains cantons, la liste d'attente est longue pour les réfugiés. Sans compter que l'engagement bénévole n'est pas toujours une garantie de fiabilité, souligne un coach, regrettant que « les bénévoles puissent (quasiment) se retirer en tout temps, ce qui ne facilite pas la coopération. »

5.5.4. Potentiel d'optimisation

S'agissant du recours à l'engagement bénévole, les enjeux et recommandations qui suivent se sont dégagés des groupes de discussion :

- En premier lieu, pour ne pas solliciter davantage les coaches/assistants sociaux, une coordination et un encadrement professionnels des bénévoles sont indispensables – une condition qui n'est pas réalisée dans tous les cantons. Reste qu'il faut des ressources pour établir un tel cadre.
- On serait mal avisé de recourir à l'engagement bénévole pour des motifs purement économiques : cette pratique peut même être problématique, notamment pour des missions de traduction ou lorsqu'il s'agit d'intervenir sur des sujets sensibles (touchant p. ex. à la santé ou aux finances). Dans une optique de pérennité de l'engagement, on veillera également à ne pas solliciter excessivement les bénévoles.
- Un autre élément fondamental est enfin celui de la reconnaissance, par les coaches et les autorités, du travail fourni par les bénévoles. Les participants interrogés ont évoqué plusieurs pistes sur ce point, notamment le remboursement des frais, la mise à disposition de matériel ou de véhicules, l'inter-
vision/la supervision coordonnées, l'organisation de formations continues, de modules sur le rôle et les limites du travail bénévole ou d'un module d'information sur la Syrie, la tenue de réunions d'information sur le programme/les réfugiés, ou encore la reconnaissance officielle de l'engagement bénévole (p. ex. dîner réunissant des responsables politiques).

6. Impact général du programme

Alors que le chapitre 5 abordait la mise en œuvre et l'impact des différents instruments, ce chapitre dresse un bilan d'ensemble de l'impact du programme de réinstallation II.

6.1. Effets sur le parcours d'intégration

Dans le volet « vivre-ensemble », deux objectifs d'impact découlent des objectifs stratégiques du programme de réinstallation II (cf. chapitre 3) : d'une part, les réfugiés doivent se familiariser avec le mode de vie et les règles de la commune (du canton, de la Suisse) et, d'autre part, établir des relations avec la population locale. Par contre, les objectifs stratégiques ne disent pas comment les concrétiser (p. ex. quelle proportion des réfugiés doit l'avoir atteint à quel moment ?). L'objectif « Encourager et exiger » n'est lié à aucun objectif d'impact direct imposé aux réfugiés. Prenant appui sur les évaluations du projet pilote de réinstallation, nous avons pris l'intégration linguistique et professionnelle comme indicateur signalant un effet positif sur le parcours d'intégration.

Il a été demandé aux participants au sondage en ligne combien de réfugiés avaient atteint ces objectifs (jusqu'à là). À noter que le programme de réinstallation II se poursuivra encore jusqu'au printemps 2021 pour les derniers réfugiés arrivés en Suisse, si bien qu'il n'est pas possible de procéder à ce stade à une évaluation définitive de la réalisation des objectifs.

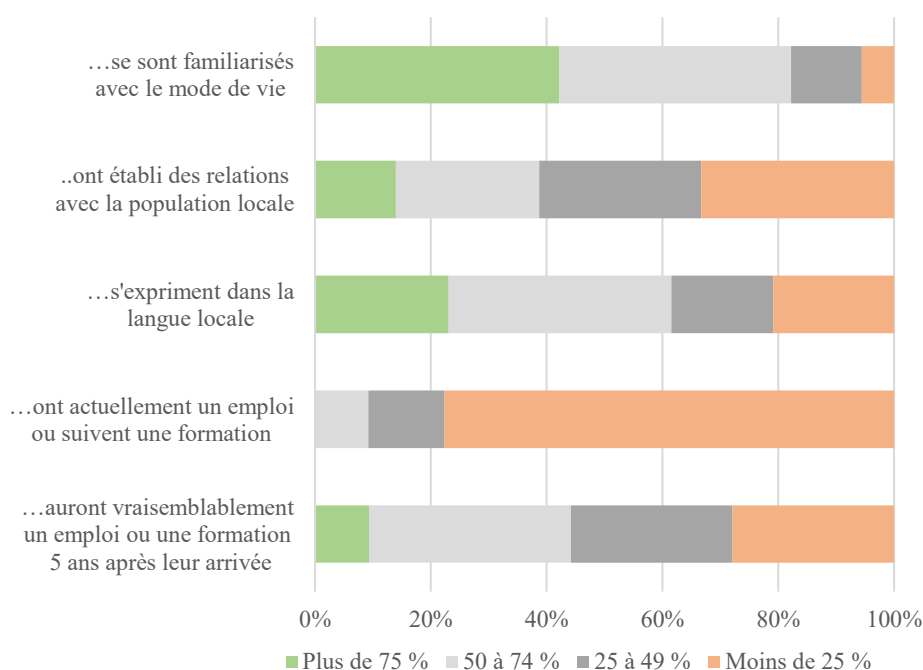
Le score le plus élevé est obtenu pour la familiarisation des réfugiés au mode de vie suisse (les participants estimant en moyenne que 65 % des réfugiés ont atteint cet objectif), suivi de l'intégration linguistique (51 %) et de l'établissement de relations avec la population locale (40 %). Pour l'intégration professionnelle, nous avons distingué entre l'activité professionnelle exercée actuellement ou l'accomplissement d'une formation (14 %) et l'activité professionnelle ou la formation visée dans cinq ans (41 %).²⁴

²⁴ Il ressort des groupes de discussion que certains groupes de personnes ont par définition moins de possibilités de formation (p. ex. jeunes assurés AI âgés de plus de 20 ans) ou d'intégration professionnelle (personnes d'un certain âge et analphabètes), les obstacles étant trop conséquents. Face à ce constat, les coaches des groupes de discussion recommandent d'intégrer ces personnes sur le marché du travail secondaire (ou d'en instaurer un), avec le but de leur offrir au moins des journées structurées et une occupation.

Vu l'absence de données cibles, il est difficile de tirer des conclusions d'ordre général, ce d'autant plus que le programme de deux ans court encore pour de nombreux de groupes.

Le graphique ci-dessous montre la distribution des évaluations des participants au sondage. Plus de 40 % des personnes sondées estiment ainsi que plus de 75 % des réfugiés se sont familiarisés avec le mode de vie suisse.

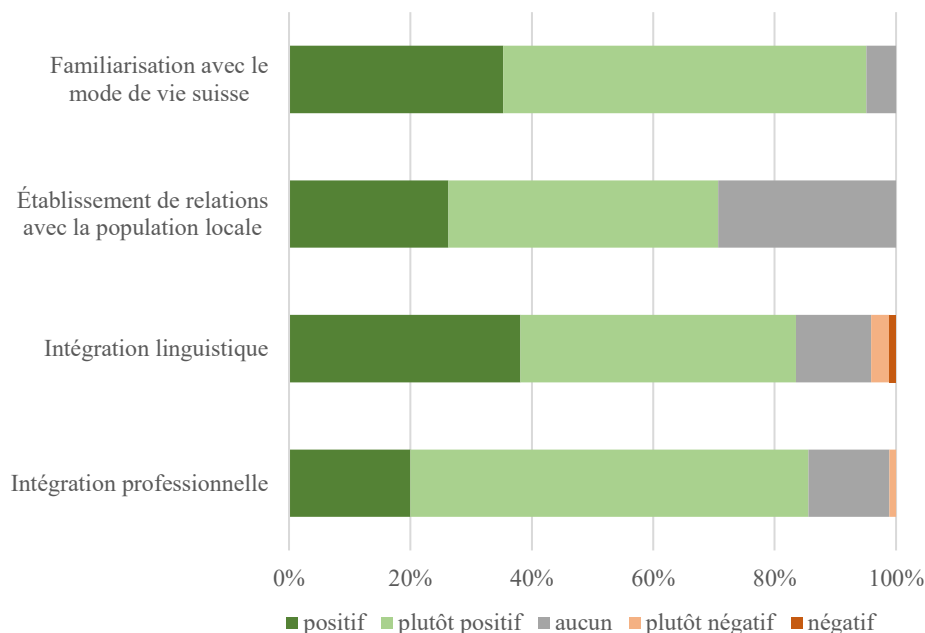
Illustration n° 3 Quelle proportion des réfugiés réinstallés ...?



Source : Sondage en ligne, nombre de réponses obtenues par question (de haut en bas) : 90, 93, 91, 76, 86.

À la question de l'impact du programme d'intégration sur la réalisation des objectifs, une majorité a répondu qu'il était « positif » ou « plutôt positif », l'effet le plus important étant attribué à la familiarisation au mode de vie suisse, le moins important à l'établissement de relations avec la population locale. Il ressort des groupes de discussion que cela pourrait tenir au fait que cet objectif n'est pas poursuivi systématiquement et qu'il représente un défi de taille, surtout dans les premières phases du séjour et dans les centres d'accueil.

Illustration n° 4 : Comment jugez-vous l'impact du programme d'intégration sur les aspects suivants de l'intégration des réfugiés ?



Source : Sondage en ligne, nombre de réponses obtenues par aspect de l'intégration (de haut en bas) : 102, 99, 97, 90.

Mesure humanitaire urgente en faveur de réfugiés évacués de Libye

Plusieurs cantons ont accueilli des réfugiés évacués de Libye à la faveur d'une mesure humanitaire urgente. Dans le sondage en ligne, il a été demandé aux représentants de ces cantons d'indiquer les éventuelles différences constatées dans le processus d'intégration entre ce groupe de réfugiés et les réfugiés réinstallés, et d'évaluer si l'impact du programme d'intégration était différent pour les réfugiés évacués de Libye que pour ceux du programme de réinstallation. 33 personnes ont répondu à ces questions.²⁵

Environ un tiers [13] des réponses faisait état d'un impact identique pour les deux groupes de réfugiés. Trois autres personnes ont indiqué qu'elles ne pouvaient pas comparer l'impact, étant donné que les réfugiés arrivés à la faveur de la mesure humanitaire urgente étaient issus d'un autre contexte culturel et que les conditions entourant le processus d'intégration étaient donc différentes. Les autres personnes n'ont pas répondu directement à la question de la différence d'impact, tout en mentionnant plusieurs aspects qui sont révélateurs de différences :

²⁵ Les autres personnes n'ont pas pu répondre à ces questions par absence ou manque d'expérience avec ce groupe de réfugiés.

- *Accompagnement plus intensif [4 réponses sur 32]* : Plusieurs personnes estiment que les réfugiés arrivés de Libye à la faveur d'une mesure humanitaire urgente ont besoin d'un accompagnement plus intensif.
- *Problèmes de communication [4]* : Comme ces réfugiés sont issus d'un autre contexte culturel que les autres réfugiés accompagnés, le manque d'interprètes dans la langue concernée engendre des problèmes de communication.
- *Santé [4]* : D'après les personnes sondées, les réfugiés évacués de Libye ont plus de problèmes de santé que les réfugiés réinstallés.
- *Motivation [3]* : Selon leurs observations, les réfugiés évacués de Libye sont en partie plus motivés à s'intégrer.
- *Niveau de formation [3]* : Du fait de leur niveau d'anglais, plusieurs réfugiés évacués de Libye éprouveraient moins de difficultés. Les trois personnes sondées évoquaient des réfugiés qui avaient accompli une partie de leur scolarité en anglais et qui connaissaient dès lors déjà l'alphabet latin.

6.2. Facteurs d'influence

Les participants au sondage en ligne ont été questionnés sur les obstacles, au niveau cantonal et national²⁶, qui ont compliqué jusqu'à présent l'intégration des réfugiés du programme de réinstallation II, sur les facteurs qui ont facilité leur intégration et sur les enseignements à tirer. Les obstacles les plus fréquemment cités sont liés à la formation ou à la personne elle-même. Parmi les facteurs facilitateurs cités, les plus récurrents ont été les mesures d'intégration.

Obstacles à l'intégration

Le sondage en ligne a révélé les obstacles à l'intégration énumérés ci-dessous. Quatre personnes estiment qu'il n'existe aucun obstacle au plan cantonal ou national qui compliquerait l'intégration des réfugiés réinstallés.

Obstacles dans le domaine de la formation :

- *Mesures de formation insuffisantes [12 réponses sur 87]* : De l'avis de différentes personnes sondées, les mesures de formation proposées aux réfugiés réinstallés sont encore insuffisamment adaptées à leurs besoins. Cela concerne tant des facteurs liés à l'organisation qu'au contenu. Ainsi, par exemple, les personnes hébergées de manière décentralisée ont plus difficilement accès à une offre centralisée ou alors il n'existe aucune possibilité

²⁶ À préciser que les réponses ne distinguaient pas expressément les obstacles cantonaux et nationaux, d'où l'absence de différenciation dans l'énumération des obstacles, d'autant que les raisons à l'origine de ces obstacles sont très rarement monofactorielles. C'est l'équipe d'évaluation qui s'est chargée de l'attribution par domaines thématiques.

d'enseignement spécialisé. En outre, l'accès à des formations supérieures reste très difficile en raison du manque de reconnaissance des diplômes et de solutions de passerelle adaptées.

Obstacles dans le domaine du travail :

- *Dispositions du droit du travail et information en la matière [6]* : Les personnes sondées indiquent que les dispositions du droit du travail, p. ex. une paperasserie conséquente lors de l'engagement de réfugiés, représentent un obstacle. Reste à savoir dans quelle mesure cette situation tient effectivement à une charge de travail plus importante (notamment en lien avec l'obligation d'annonce, les questions salariales) ou à un manque d'information de la part des employeurs. Un autre obstacle à l'intégration professionnelle cité sont les salaires minimaux tels que prévus dans les conventions collectives de travail (CCT).
- *Manque de places de travail [4]* : D'après plusieurs personnes sondées, il y a un manque de places de travail à bas seuil pour les réfugiés et pour les personnes pas ou peu qualifiées, d'où la difficulté supplémentaire des réfugiés réinstallés d'acquérir une expérience professionnelle.

Obstacles dans le domaine de l'hébergement :

- *Situation d'hébergement [6]* : Dans plusieurs cas, c'est surtout l'hébergement dans des structures collectives qui est perçu comme un obstacle à l'intégration. Un sentiment d'insatisfaction aura par exemple tendance à se développer plus rapidement en cas d'exiguïté des logements, de bruit, etc., ce qui relègue le processus d'intégration au second plan.
- *Marché du logement [6]* : La recherche d'un logement adéquat pour les réfugiés est également citée comme un défi, puisqu'ils ne sont pas toujours acceptés comme locataires en raison de leur origine et que les logements à loyer abordable sont fortement limités selon la localité.²⁷

Obstacles dans le domaine de la prise en charge :

- *Frein à l'autonomie [9]* : Comme le relèvent plusieurs personnes sondées, une prise en charge trop intense peut freiner le cheminement des réfugiés vers l'autonomie.
- *Mauvaise définition des rôles [3]* : De l'avis de plusieurs personnes sondées, une mauvaise définition de la prise en charge et des rôles, p. ex. sur ce que

²⁷ Plusieurs études récentes confirment l'existence de tels obstacles. Cf. Auer et al 2019 ; Foroutan und Hamann 2017

comprend le coaching, peut susciter des incertitudes quant aux responsabilités des différents interlocuteurs selon les thèmes.

- *Accès plus difficile à l'AI [3]* : L'accès plus difficile à l'AI signifie que les réfugiés n'ont pas accès aux mesures de formation spécifiques de l'AI, bien qu'elles pourraient être très bénéfiques à certains d'entre eux.

Obstacles dans le domaine de la santé :

- *Prise en charge médicale insuffisante [3]* : Plusieurs personnes sondées ont pointé du doigt l'insuffisance des offres locales pour traiter les problèmes de santé, en particulier ceux de nature psychique.

Limitations de l'offre :

- *Garde d'enfants insuffisante [8]* : Il n'existe parfois pas de place de garderie, de sorte qu'il revient aux parents de s'occuper des enfants en bas âge, ce qui empêche ces derniers de se concentrer suffisamment sur leur propre processus d'intégration.
- *Budget trop faible [6]* : Plusieurs personnes sondées ont cité comme obstacle le manque de moyens financiers investis dans le programme de réinstallation.
- *Manque de collaboration interinstitutionnelle [4]* : Une autre difficulté relevée est le manque de collaboration entre les différentes institutions et autorités impliquées.
- *Question de la prise en charge financière [3]* : Le flou en matière de réglementation quant à la prise en charge des coûts des prestations extraordinaires non couvertes par l'assurance-maladie, comme les missions d'interprétariat dans le domaine de la santé, est également cité par plusieurs personnes comme obstacle à l'intégration.

Obstacles juridiques :

- *Regroupement familial plus difficile [3]* : Pour plusieurs réfugiés, les difficultés ou retards rencontrés dans le regroupement familial ont entraîné une forte charge psychologique. Pour les proches qui ne font pas partie du noyau familial, l'impossibilité d'accéder au regroupement familial suscite l'incompréhension.

Obstacles d'ordre personnel :

- *Vulnérabilité [13]* : La grande vulnérabilité des réfugiés réinstallés a été citée de manière répétée comme obstacle à l'intégration ; elle est notamment due à des problèmes de santé, à l'âge et/ou à une situation familiale difficile.

- *Capacités de formation [13]* : Selon plusieurs personnes sondées, un autre obstacle à l'intégration est l'absence ou le manque d'instruction ou de formation professionnelle des réfugiés réinstallés, ce qui a une incidence sur l'apprentissage de la langue et l'intégration professionnelle.
- *Origine culturelle [8]* : Les différentes origines culturelles des réfugiés et les valeurs qui en découlent sont vues par plusieurs personnes sondées comme un obstacle à l'intégration.
- *Attentes [5]* : Les attentes et souhaits des réfugiés quant à leur vie en Suisse sont parfois en fort décalage par rapport à la réalité, ce qui peut être source de conflits.
- *Manque de motivation [3]* : Selon plusieurs personnes sondées, certains réfugiés ne sont pas suffisamment motivés à se construire une nouvelle vie en Suisse et, donc, à adhérer au processus d'intégration.

Les signes religieux posent un défi

Dans le cadre des groupes de discussion, les coaches avaient la possibilité d'ajouter à l'ordre du jour un thème en rapport avec leur fonction. Un groupe a ainsi thématiqué l'exclusion des réfugiés due au port de signes religieux.

Dans la pratique, les coaches et les travailleurs sociaux sont régulièrement confrontés à des situations de discrimination envers leurs clients (notamment sur le marché du travail et dans la recherche d'un logement). En particulier les réfugiés qui se font remarquer par le port de signes religieux essuient plus souvent un refus (flagrant). Un coach s'est demandé comment aborder au mieux ce sujet sensible avec les réfugiés. Sur la base de leur propre expérience, d'autres participants proposent les approches suivantes :

- Informer sur les obstacles possibles du fait du port de signes religieux : p. ex., dans un canton, des personnes musulmanes ont organisé une séance d'information sur la religion au travail : selon le coach, ce mode de communication a été plus efficace car les informations ont été transmises par des personnes de même confession.
- Mettre en avant les exemples positifs, les histoires à succès : cette stratégie peut avoir un effet boule de neige (p. ex. une jeune fille qui a renoncé spontanément à porter le voile et qui a pu montrer avec succès à la maison qu'elle avait ainsi de meilleures chances en termes de formation ; cela peut inciter d'autres à faire pareil).
- Donner des conseils pratiques aux personnes concernées : p. ex. conseiller aux femmes de renoncer aux vêtements noirs et de privilégier les habits colorés (y c. pour le voile, puisqu'il n'existe aucune consigne religieuse en la matière). Selon les spécialistes, les femmes peuvent ainsi faire un pas vers la société suisse sans se couper de leur communauté.
- Apaiser les craintes des employeurs : plusieurs cantons ont indiqué prendre contact avec les employeurs pour les sensibiliser à la question. Plusieurs participants ont souligné que les services sociaux devraient également montrer l'exemple. Un coach a toutefois constaté à regret que dans le canton de Genève, une nouvelle loi sur la laïcité

freinait ces efforts, puisqu'à l'avenir, le personnel de l'État ne sera plus autorisé à porter de signes religieux au travail.²⁸

Il ressort clairement des différentes propositions formulées par le groupe de discussion que la question de l'exclusion en raison du port de signes religieux est essentiellement liée aux femmes qui portent le voile. Les exemples tirés de la pratique montrent du reste qu'on vise principalement à prévenir, informer, encourager ou conseiller les femmes sur une adaptation éventuelle de leur apparence vestimentaire. La dernière approche évoquée propose une autre voie dans la mesure où les efforts visent (aussi) la population locale.

Approches, mesures ou applications innovantes / réussies

En dehors des instructions de la Confédération concernant la mise en œuvre du programme de réinstallation II, les cantons jouissaient d'une certaine marge de manœuvre dans l'application des mesures prévues. Ils étaient également libres de prendre d'autres mesures. Pour tirer des enseignements pour les prochains programmes de réinstallation et, plus généralement, pour développer des programmes d'intégration, il a été demandé aux participants au sondage en ligne quelles approches, mesures ou applications leur avaient semblé particulièrement innovantes ou réussies dans leur canton. 88 réponses évoquaient les instruments ci-dessous. Nombre des aspects cités ont également été indiqués sous la question des facteurs qui facilitent l'intégration, raison pour laquelle ces réponses figurent parfois de manière complémentaire.

- *Coaching [25 réponses sur 86]* : Dans de nombreux cas, le coaching a été cité comme mesure particulièrement utile pour bien accompagner les réfugiés et encourager l'intégration. Par ailleurs, il a été nommé par près de la moitié des personnes sondées comme un important facteur facilitant l'intégration. Un aspect spécifique du coaching a été relevé comme particulièrement utile : lorsque les accompagnants disposent de compétences interculturelles, alliées à une connaissance des pays d'origine des réfugiés ou de leur langue d'origine, la relation de coaching s'en trouve améliorée. Tel est notamment le cas lorsque les accompagnants font preuve d'empathie envers les réfugiés quant à leur situation et à leur vécu.
- *Informations sur la Suisse [16]* : Plusieurs cantons ont mis en œuvre des mesures qui ont servi à familiariser les réfugiés avec le mode de vie suisse. Parmi elles figurent des séances d'information, des cours thématiques ou

²⁸ Loi sur la laïcité de l'État, en vigueur depuis mars 2019. cf. www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_75.html#:~:targetText=La%20neutralit%C3%A9%20religieuse%20de%20l,d'appartenance%20religieuse%20ou%20non.

encore des activités avec la population locale. La transmission d'informations sur le mode de vie suisse a souvent été citée comme facteur facilitant l'intégration, puisqu'elle permet aux réfugiés de mieux appréhender les expériences qu'ils font et de mieux s'orienter.

- *Aide à l'apprentissage de la langue [16]* : Dans plusieurs cas, les mesures visant à encourager l'apprentissage de la langue ont été citées comme particulièrement positives. La fréquentation de cours de langue a également été mentionnée comme facteur facilitant l'intégration, celle-ci étant jugée souhaitable dès l'arrivée en Suisse.
- *Mise en réseau des spécialistes [13]* : Une partie des personnes sondées ont loué la bonne mise en réseau de tous les spécialistes impliqués, comme les coaches, le personnel d'encadrement dans les structures d'accueil, les autorités, etc., ce qui contribue à une mise en œuvre du programme aussi optimale que possible.
- *Hébergement collectif [13]* : L'hébergement initial des réfugiés dans des structures d'accueil collectives est considéré par plusieurs personnes sondées comme positif, en ce qu'il permet de les accompagner de manière globale et intensive et de leur donner le temps de s'habituer à la vie en Suisse.
- *Équipes interdisciplinaires [12]* : L'interdisciplinarité des équipes de gestion, généralement composées de travailleurs sociaux et d'un coach d'intégration, parfois d'un interprète, est jugée particulièrement utile. Ce modèle offre plusieurs avantages, dont le fait de séparer l'aide sociale financière de l'aide à l'intégration.
- *Interprétariat [9]* : La collaboration avec les interprètes communautaires a parfois été jugée particulièrement utile, p. ex. pour réaliser des séances d'information en deux langues. L'interprétariat est également cité comme un facteur facilitant l'intégration.
- *Engagement bénévole [9]* : Dans plusieurs cas, le recours à des bénévoles a été considéré comme un facteur facilitant particulièrement l'intégration. Son utilité a également été soulignée sous la question portant sur les facteurs facilitant l'intégration.
- *Mesures ciblant spécifiquement les enfants [9]* : Plusieurs personnes sondées relèvent la scolarisation rapide et le soutien apporté aux enfants dans le domaine de la formation comme des éléments positifs. Le soutien peut englober différentes mesures comme la garde d'enfants, les cours destinés aux parents ou encore les activités mises sur pied pour les enfants.

- *Mesures d'intégration au travail [5]* : Plusieurs cantons ont mis en œuvre différentes mesures d'occupation, qui visent notamment à soutenir l'intégration professionnelle des réfugiés réinstallés en leur permettant d'acquérir une expérience professionnelle en Suisse. Les mesures d'intégration au travail adaptées aux besoins et au profil des réfugiés peuvent fortement influencer l'intégration.

Au-delà des points déjà évoqués, deux autres aspects sont ressortis de la question sur les facteurs facilitant l'intégration :

- *Collaboration interinstitutionnelle* : Une bonne collaboration interinstitutionnelle des différentes autorités et des acteurs impliqués facilite l'intégration en réduisant les obstacles administratifs et en exploitant au mieux les ressources.
- *Statut* : L'octroi direct d'un statut de séjour aux réfugiés réinstallés en Suisse leur confère un sentiment de sécurité, ce qui se répercute positivement sur leur intégration, puisqu'ils peuvent planifier leur avenir dès leur arrivée en Suisse.

Enseignements pour les futurs programmes de réinstallation

Il a ensuite été demandé aux personnes ayant participé au sondage ce qu'il conviendrait de prendre en considération lors de la mise en œuvre d'un prochain programme de réinstallation. Parmi les 91 réponses reçues au total figuraient des mesures déjà appliquées, tel le coaching. Selon les participants, plusieurs points mériteraient toutefois davantage d'attention. Il s'en dégage plusieurs propositions d'optimisation pour un futur programme de réinstallation. À noter que dix personnes sont fondamentalement opposées à ce que les réfugiés réinstallés bénéficient d'un traitement de faveur, estimant qu'il faut traiter tous les réfugiés en Suisse de la même manière.

- *Coaching essentiel [38 réponses sur 91]* : Différentes personnes soulignent la pertinence d'un accompagnement étroit des réfugiés réinstallés, particulièrement important compte tenu de leur vulnérabilité mais qui suppose un engagement à long terme. Le coaching permet en particulier d'aborder les besoins individuels des réfugiés.
- *Processus d'intégration plus lent [11]* : Compte tenu de leur vulnérabilité, les réfugiés réinstallés ont besoin de plus de temps pour s'intégrer en Suisse, raison pour laquelle les mesures d'intégration spécifiques prévues pour deux ans ne sont pas toujours suffisantes.

- *Suivi psychosocial [10]* : La pertinence d'un suivi psychosocial de ces réfugiés particulièrement vulnérables par des spécialistes est relevée par différentes personnes ; plusieurs d'entre elles indiquent que cette vulnérabilité les empêche parfois de mener une vie en toute autonomie sans l'aide d'institutions. Il est toutefois important de donner à ces réfugiés réinstallés en Suisse un sentiment de sécurité, pour favoriser au moins une stabilisation sur le plan psychosocial.
- *Hébergement [10]* : S'agissant du mode d'hébergement idéal, cette question ne recueille pas d'avis majoritaire. Ainsi, plusieurs personnes estiment qu'héberger directement les réfugiés dans leur propre logement leur ouvre des perspectives et leur permet de planifier à plus long terme que s'ils logeaient dans une structure d'accueil collective, tandis que d'autres préconisent plutôt de maintenir la solution d'un premier hébergement collectif. Comme évoqué par plusieurs autres personnes sondées, le thème de l'hébergement peut être source de conflits. Le transfert d'une structure d'accueil collective vers un propre logement peut aussi se révéler problématique, surtout lorsqu'il s'accompagne d'un changement d'école pour les enfants.
- *Autonomisation [8]* : Renforcer l'autonomie des réfugiés les aide à accéder à l'indépendance, raison pour laquelle il faut être particulièrement attentif aux mécanismes d'autonomisation et au développement de compétences d'action dans leur nouvel environnement.
- *Adaptation des mesures de formation aux besoins [8]* : Les offres de formation destinées aux réfugiés devraient être mieux adaptées à leurs capacités d'apprentissage, p. ex. en prenant davantage en considération les handicaps psychiques ou physiques.
- *Décalage de perception [7]* : Plusieurs spécialistes observent un décalage relativement important entre la manière dont les réfugiés s'imaginent leur vie en Suisse et la réalité ainsi que les possibilités qu'ils ont, ce qui suscite d'abord un sentiment de désillusion.
- *Communication transparente [5]* : Plusieurs personnes sondées jugent important d'informer clairement et en toute transparence les réfugiés de la procédure qu'ils devront suivre à leur arrivée en Suisse, mesures comprises, afin qu'ils sachent à quoi s'attendre.
- *Prise en charge médicale [5]* : Selon plusieurs personnes sondées, les problèmes de santé devraient être traités tôt, pour limiter autant que possible leur influence sur le déroulement ultérieur de l'intégration.
- *Mesures de soutien destinés aux enfants/jeunes [5]* : Il faudrait mettre sur pied davantage de mesures de soutien spécifiquement destinées aux enfants

et aux jeunes. Deux exemples parmi d'autres sont une meilleure collaboration avec les écoles spécialisées et le développement de la garde d'enfants.

- *Interprétariat [5]* : La collaboration avec les interprètes communautaires est une mesure importante pour garantir la communication avec les réfugiés, en particulier lors d'examens de santé.

Trois ou quatre autres personnes ont en outre cité le renforcement des mesures existantes, la mise en réseau des acteurs impliqués dans le programme de réinstallation, la communication autour des valeurs culturelles, le PII, une application plus stricte des règles (dans les lieux d'hébergement mais également en cas de violation des conventions d'intégration) et une répartition claire des rôles entre les travailleurs sociaux et les coaches

Poursuite de la réinstallation et avenir du coaching

Dans les groupes de discussion, les participants ont exprimé de fortes préoccupations quant à la réorientation du programme de réinstallation et à l'avenir du coaching. Ce sujet a été choisi comme « thème libre » par deux des trois groupes de discussion. D'une manière générale, les coaches souhaitent être mieux informés sur l'avenir du programme de réinstallation et plus particulièrement sur celui du coaching. Plusieurs coaches ont dit avoir l'impression que la réinstallation n'était plus une priorité au plan fédéral. D'après les coaches et quelques spécialistes, l'entrée en vigueur de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) a redéfini les priorités. Le programme de réinstallation est certes poursuivi (lancement du programme de réinstallation III le 1^{er} mai 2019, en parallèle à l'AIS), mais plus aucun moyen supplémentaire n'est mis à disposition pour les réfugiés réinstallés au-delà des forfaits d'intégration (dont le montant a été relevé à 18 000 francs), ce qui pourrait avoir un impact particulier sur le coaching, selon les avis exprimés au sein des groupes de discussion.²⁹ Le SEM ne donne plus non plus d'instructions aux cantons en ce qui concerne l'accueil et l'accompagnement de réfugiés réinstallés, étant précisé que l'accompagnement individuel est également prévu dans le cadre de l'AIS (« gestion continue des cas et conseil »). Il appartient aux cantons de décider si et comment d'autres mesures spécifiques destinées aux réfugiés particulièrement vulnérables sont mises en œuvre. Plusieurs participants aux groupes de discussion estiment surprenant qu'il ne soit plus possible de continuer à financer le coaching ou une gestion continue des cas de même intensité au moyen des forfaits plus élevés versés pour tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire.

²⁹ Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, le forfait d'intégration a été augmenté à 18 000 francs par réfugié, soit 1000 francs de plus que le forfait prévu au programme de réinstallation II. L'affirmation selon laquelle des prestations supplémentaires comme le coaching ne pouvaient plus être financées – y compris pour des groupes spécifiques – a été justifiée dans les discussions des groupes de discussion par le fait que l'Agenda Intégration posait de nouvelles exigences auxquelles il fallait répondre.

D'après le SEM et plusieurs retours reçus de la part des groupes de discussion, deux tendances seraient en train de se dessiner en la matière : en Suisse alémanique, la plupart des cantons renonceraient à poursuivre le « programme spécial de réinstallation » pour privilégier un accompagnement des réfugiés réinstallés, à l'instar de tous les autres réfugiés et personnes admises à titre provisoire, dans le cadre de l'AIS. Comme évoqué plus haut, cela ne signifie pas obligatoirement que les réfugiés réinstallés bénéficieront d'un accompagnement moins étroit ; dans l'idéal, cela peut même aboutir à une adaptation générale des standards de réinstallation. D'un autre côté, plusieurs exemples concrets dans certains cantons témoignent d'une évolution contraire : comme pour d'autres bénéficiaires de l'aide sociale, c'est la commune de domicile qui est chargée de l'intégration des réfugiés réinstallés vulnérables. Dans les très petites communes, selon les personnes sondées, c'est en partie le personnel de l'administration communale qui se charge d'encadrer les bénéficiaires de l'aide sociale (et donc les réfugiés réinstallés). Or, ce personnel ne dispose en partie ni de l'expérience professionnelle nécessaire, ni des compétences interculturelles requises pour gérer ce groupe-cible. De plus, les coaches indiquent que des tâches qui, jusqu'au bouclage du programme de réinstallation II, relèvent de leur compétence seront davantage confiées à des bénévoles à l'avenir, faute de quoi les ressources ne suffiraient pas (il se pose à nouveau la question de savoir comment on en viendrait à une réduction des ressources, voir note de bas de page 32). Selon les participants aux groupes de discussion, une telle évolution n'est ni dans l'intérêt des bénévoles, qui pourraient être dépassés par les tâches à accomplir, ni dans celui des réfugiés, qui trouvent plus rapidement leurs marques en Suisse grâce à l'accompagnement par des coaches. Certains coaches regrettent que c'est précisément au moment où la pratique s'est largement généralisée et que le coaching est salué par (presque) toutes les parties impliquées que cet instrument est en partie aboli dans les faits. Ils craignent une perte des expériences et des connaissances spécifiques gagnées dans le cadre des programmes de réinstallation menés jusqu'à présent.

En Suisse romande, plusieurs cantons semblent vouloir maintenir un accompagnement spécifique des réfugiés réinstallés (coaching plus intensif, individuel et incitatif). Cette évolution est réjouissante en ce sens qu'il est tenu compte des appréciations et des retours largement favorables des acteurs impliqués.

6.3. Possibilités d'optimisation

Dans l'optique de la conception des futurs programmes de réinstallation, une des questions du sondage en ligne portait sur la manière d'optimiser la mise en œuvre. Parmi les 81 réponses reçues figurent d'innombrables propositions, étant toutefois précisé qu'aucune ne recueille de majorité, ce qui peut s'expliquer par la formulation (ouverte) de la question, mais aussi par l'hétérogénéité des modalités cantonales de mise en œuvre.

- *Plus de ressources [14 réponses sur 81]* : De l'avis de plusieurs personnes sondées, il faut consacrer davantage de moyens au programme, en particulier pour les domaines de l'accompagnement, de l'engagement de bénévoles, de l'interprétariat et des cours de langue.³⁰
- *Meilleure information préalable [12]* : Il faut mieux informer les réfugiés avant leur arrivée en Suisse, vu que ces derniers nourrissent souvent de faux espoirs sur la vie en Suisse et les possibilités qu'elle offre, ce qui peut engendrer des conflits.
- *Intégration professionnelle [10]* : Plusieurs participants appellent à un renforcement ou à une extension des mesures d'intégration professionnelle.
- *Hébergement [8]* : En matière d'hébergement, plusieurs aspects ont été cités qu'il s'agirait d'améliorer, p. ex. la qualité et la taille du logement ou encore le soutien lors de la recherche d'un logement.
- *Médiation interculturelle [7]* : Il faudrait renforcer les mesures d'information sur la culture suisse, p. ex. en soutenant des projets de participation à la vie locale, afin d'aider les réfugiés dans leur intégration sociale.
- *Collaboration interinstitutionnelle [7]* : Selon plusieurs personnes sondées, les différents acteurs impliqués devraient instaurer une meilleure collaboration interinstitutionnelle afin de soutenir le processus d'intégration des réfugiés.
- *Volonté d'intégration [7]* : Plusieurs personnes sondées partageaient l'impression d'un manque de volonté de s'intégrer de la part de certains réfugiés réinstallés, ce qui a compliqué la collaboration. C'est pourquoi elles appellent de leurs vœux une appréciation plus poussée de la volonté d'intégration des réfugiés candidats au programme de réinstallation avant leur arrivée en Suisse. Par la suite, une fois en Suisse, il faudrait insister davantage sur le devoir de participation des réfugiés, au besoin à l'aide de sanctions.
- *Extension des mesures d'intégration spécifiques [5]* : Les mesures d'intégration devraient être accessibles à d'autres réfugiés.
- *Promotion spécifique des femmes [5]* : Selon plusieurs personnes sondées, pour favoriser l'intégration des femmes, il faudrait des offres qui s'adressent spécifiquement aux femmes, p. ex. des cours de langue avec garde d'enfants intégrée.

³⁰ Le SEM relève que plusieurs cantons ont indiqué qu'ils avaient de la peine à utiliser les moyens supplémentaires de manière adéquate sur cette courte période de temps. Il resterait dès lors des ressources disponibles.

- *Accompagnement plus étroit [5]* : Il faudrait renforcer l'accompagnement individuel des réfugiés, afin de les soutenir davantage dans leur processus d'intégration.
- *Soutien spécifique des enfants [5]* : Selon plusieurs personnes sondées, il faudrait accorder plus d'attention aux enfants et aux jeunes en élaborant des mesures à leur intention.
- *Information préalable des cantons [5]* : Plusieurs participants regrettent le manque d'informations données aux cantons par la Confédération. Ainsi, les cantons ou les institutions responsables devraient, avant l'attribution des réfugiés, être mieux informés sur leur état de santé et sur d'autres données pertinentes, ce qui simplifierait la prise de mesures adéquates.
- *Suivi psychosocial [4]* : Pour mieux pouvoir appréhender les problèmes psychologiques des réfugiés réinstallés, il faudrait renforcer les mesures de suivi psychologique.
- *Mise en pratique des connaissances linguistiques [4]* : Plusieurs participants au sondage proposent d'ancrer davantage les cours de langue dans la pratique, p. ex. en liant l'apprentissage de la langue à une activité.
- *Durée du programme [3]* : Plusieurs personnes sondées ont appelé à un allongement de la durée du programme de réinstallation, estimant que deux ans ne suffisent généralement pas à s'intégrer pleinement.

7. Conclusions

L'évaluation du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller II avait pour objectif

- d'apprécier l'impact des mesures prises sur la suite du parcours d'intégration,
- d'identifier des potentiels d'amélioration, et
- de formuler des recommandations d'action.

Pour répondre aux questions de l'évaluation, nous nous sommes attachés à sonder en particulier les personnes chargées de la mise en œuvre du programme. Le bilan dressé sur la base du sondage en ligne, des discussions au sein des groupes de discussion et des analyses documentaires offre différentes pistes pour continuer à développer le dispositif d'encouragement de l'intégration. Pour interpréter les résultats, nous avons également tenu compte d'autres informations disponibles, dont le point de vue des réfugiés eux-mêmes.³¹

Organisation

Très fédéraliste, la structure de l'aide sociale a pour conséquence que l'accueil et l'encadrement de réfugiés réinstallés, tout comme des autres réfugiés varient fortement d'un canton à l'autre, ce qui se reflète à son tour dans l'ancrage institutionnel du programme, même si son financement est en grande partie assuré par la Confédération (cf. Probst et al. 2019, p. 99 ss). Alors que le programme de réinstallation II relève souvent de la compétence cantonale, la très large autonomie des communes renforce encore cette tendance dans certains cantons.

L'accompagnement des réfugiés peut, par exemple, être catégorisé en trois modèles distincts, étant précisé que les deux premiers sont plus répandus :

- Gestion intégrée des cas : les coaches sont des travailleurs sociaux qui, à ce titre, prennent en charge le volet financier de l'aide sociale en plus du coaching et qui accompagnent en partie aussi d'autres clients ;
- Modèle « satellites » : les coaches aux horizons professionnels divers et variés accompagnent exclusivement des personnes dans le cadre de la réinstallation. Travaillant principalement sur le terrain, ils ne s'occupent souvent pas de l'aide sociale financière ;

³¹ À ce propos, il est possible de s'appuyer, par exemple, sur les deux évaluations du projet pilote, qui contiennent les résultats détaillés du sondage mené auprès des réfugiés, les biographies des migrants, ainsi que des évaluations fondées sur des données de monitoring et des groupes de comparaison. Cf. www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/resettlement/programme.html.

- Modèle des co-équipiers : les coaches présentent un profil similaire à celui du modèle « satellites », mais travaillent en collaboration plus étroite avec le personnel des services sociaux (p. ex. pour élaborer le PII).

Il est possible de former des catégories similaires pour les autres instruments. En revanche, aucune typologie qui couvrirait tous les instruments n'est identifiable, tout du moins aucune qui se concentrerait sur quelques types et qui apporterait une plus-value pour la suite.

Il est apparu que le contexte cantonal jouait un rôle décisif dans le mode d'organisation et la mise en œuvre de ces instruments. Le contexte, le mode d'organisation et la mise en œuvre des quatre instruments, leurs interactions entre eux, comme avec d'autres offres (notamment les cours de langue) sont autant de facteurs qui influencent le parcours d'intégration. Cet entrelacs de causalités rend difficile l'identification des formes de mise en œuvre les plus efficaces et applicables à d'autres cantons dont le contexte est différent. Il s'agit dès lors pour chaque canton d'examiner si les informations et les appréciations s'appliquent à sa situation.

Réalisation des objectifs

Le programme d'intégration est assorti d'objectifs stratégiques et d'exigences qui servent à la mise en œuvre des objectifs opérationnels (cf. chapitre 3). Nous avons récapitulé dans le tableau ci-après notre appréciation du degré de réalisation des objectifs. À noter que les objectifs opérationnels (notamment quantitatifs ou temporels) ont été abordés de manière très sommaire et n'ont pas été examinés au cas par cas. Relevons également que les derniers réfugiés à réinstaller sont arrivés en Suisse il y a à peine six mois et qu'ils doivent encore accomplir une bonne partie du programme d'intégration. Notre appréciation du degré de réalisation des objectifs est dès lors intermédiaire.

Objectif stratégique / exigence	Degré de réalisation	Commentaire
<i>Exiger et encourager</i>		
Objectif n° 1 : Les autorités et divers acteurs favorisent l'intégration des réfugiés à réinstaller.	Atteint	Tous les cantons ont déployé des mesures.
Objectif n° 2 : Les réfugiés participent activement et de manière responsable à leur intégration.	Atteint	La plupart des réfugiés affichent une volonté de s'intégrer.
Exigence A : Chaque réfugié à réinstaller ayant atteint l'âge de 15 ans disposera, dans les trois à six mois suivant son entrée	Partiellement atteint	Dans l'ensemble, le calendrier est respecté, même si dans certains cantons, la participation

en Suisse, d'un plan d'intégration individuel élaboré et convenu avec son coach.		des réfugiés semble marginale.
Exigence B : Le plan d'intégration sera réexaminé au moins deux fois par an et, le cas échéant, réadapté. Le coach accompagnera le réfugié pendant deux ans.	Atteint	Point évalué de manière sommaire dans le cadre de l'évaluation.
<i>Vivre-ensemble</i>		
Objectif n° 1 : Les réfugiés à réinstaller en 2017-2019 sont familiers avec les conditions de vie et les règles dans la commune (dans le canton, en Suisse).	Partiellement atteint	Estimation selon le sondage en ligne : 65 % des réfugiés atteignent cet objectif.
Objectif n° 2 : Ils ont tissé des liens avec la population locale.	Pas (encore) atteint	Estimation selon le sondage en ligne : moins de la moitié (40 %) des réfugiés atteignent cet objectif.
Exigence A : Les réfugiés à réinstaller seront informés des conditions de vie dans le canton d'accueil...	Partiellement atteint	Deux tiers des cantons pour lesquels nous disposons d'informations ont atteint cet objectif.
Exigence B : ... et mis en relation avec des organisations de la société civile, des programmes de mentorat et des bénévoles.	Partiellement atteint	Nombre de projets ont été initiés mais il reste à savoir si l'engagement de bénévoles a été suffisamment encouragé dans tous les cantons. Ce n'est du moins pas une priorité dans chaque canton.

Selon nous, il aurait fallu formuler ces objectifs de manière plus précise. Ainsi, l'objectif « Les autorités et divers acteurs favorisent l'intégration des réfugiés à réinstaller » n'est pas un objectif d'efficacité (l'accent est placé sur l'output et non sur le résultat) et est peu ambitieux, en ce sens qu'il est déjà prévu par la loi.³² L'objectif « Les réfugiés réinstallés participent activement et de manière responsable à leur intégration » est plus ambitieux mais il ne relève pas de l'opérationnel, au sens concret de cet objectif. Le constat est le même pour le volet « vivre-ensemble », dont les deux objectifs ne sont pas concrétisés. La grande marge d'interprétation conférée par ces formulations a pu compliquer l'adoption par les partenaires du projet d'un langage commun et l'évaluation de ce qui a été atteint jusqu'à présent. Les objectifs

³² Cf. art. 53 ss de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Une formulation similaire – qui concernait toutefois la population étrangère dans son ensemble – figurait déjà dans les anciennes versions de la LEI, notamment celle de 2017.

peu concrets d'un côté et les exigences très concrètes de l'autre contribuent par ailleurs à mettre l'accent sur les objectifs opérationnels et non sur l'impact du programme.

Dans l'ensemble, le programme de réinstallation II est sensiblement moins ambitieux que le projet pilote qui l'a précédé et l'AIS qui a suivi, qui contiennent tous deux, au-delà de l'intégration sociale, des objectifs liés à la langue, à la formation et à l'activité lucrative. Ce recul d'ambition peut être la conséquence des retours formulés par les cantons ayant participé au projet pilote (cf. parenthèse). Il est intéressant de constater que si les objectifs stratégiques convenus entre la Confédération et les cantons pour le projet pilote n'ont souvent pas été atteints, il s'en est fallu de peu : il aurait peut-être suffi de réduire le nombre d'indicateurs et d'adapter les objectifs stratégiques pour mieux tenir compte de la vulnérabilité des réfugiés réinstallés. Enfin, on peut se demander dans quelle mesure le fait que le PII contienne souvent des objectifs liés à la profession, à la langue et à la formation alors que le programme n'en formule pas ne crée pas une dissonance.

Impact du programme d'intégration

Indépendamment du modèle, il ressort tant du sondage en ligne que des groupes de discussion que le *coaching* est considéré comme une mesure importante et ciblée pour une intégration réussie. Deux points particulièrement appréciés sont l'accompagnement individuel que le coaching permet et le rôle de relais joué par les coaches entre les réfugiés et la société suisse ainsi que les autorités. Dans le même temps, plusieurs personnes ont souligné l'importance de veiller à ce que le coaching n'entrave pas le chemin vers l'autonomie et à ce que la répartition des rôles soit claire. Des quatre instruments clés du programme de réinstallation II, le coaching est celui qui a été le plus apprécié.

Le *recours au PII* est jugé utile et efficace, à condition qu'il s'appuie sur une évaluation de potentiel rigoureuse et qu'il serve de cadre contraignant à la construction, en toute transparence, d'une relation de confiance entre coaches et réfugiés. Un mérite souligné du PII est qu'il permet d'observer les progrès accomplis, d'esquisser des perspectives et de soutenir les réfugiés de manière ciblée. D'autres personnes, en revanche, jugent la plus-value du PII plutôt faible, déplorant surtout le fait que les objectifs professionnels doivent être définis trop tôt (en raison de directives cantonales). Des quatre instruments clés du programme, le PII est celui qui a été le moins bien noté.

Autre instrument clé du programme, les *séances d'information* ont, elles aussi, été majoritairement bien notées et reconnues comme importantes, même si elles n'ont

pas (encore) permis de prévenir tous les malentendus et les fausses informations. L'impact du programme sur la familiarisation avec le mode de vie suisse est jugé le plus fort. Un point positif est que les séances d'information aident les réfugiés à s'habituer à la vie en Suisse et à en appréhender les us et coutumes. À l'inverse, les critiques ont porté sur le moment – parfois jugé trop tôt – où ces séances d'information sont organisées.

L'*engagement de bénévoles* a reçu une appréciation similaire aux séances d'information : la grande majorité des personnes sondées jugent cette mesure positive ou plutôt positive. Quelques-unes estiment qu'elle n'a eu aucun impact, voire un impact négatif. Les professionnels interrogés s'accordent largement à considérer l'engagement citoyen comme une plus-value appréciable pour le dispositif d'encouragement à l'intégration, à condition toutefois de coordonner et d'encadrer adéquatement les bénévoles. Dans plusieurs cantons, le programme de réinstallation II a donné des impulsions en ce sens. Il a néanmoins été rapporté qu'il manque en partie de personnes qui souhaitent se porter volontaires dans ce cadre.

Dans l'ensemble, la quasi-totalité des participants au sondage en ligne sont d'avis que le programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 a eu un effet positif ou du moins plutôt positif sur la familiarisation avec le mode de vie suisse ainsi que, dans une moindre mesure, sur l'établissement de relations avec la population locale. Ils relèvent un effet (positif) comparable pour l'intégration linguistique et professionnelle.

Rétrospective

Le programme de réinstallation II se distingue du projet pilote de par son ampleur (25 cantons contre 8) et de par ses objectifs. Il existe néanmoins certains parallèles, notamment en ce qui concerne le groupe-cible et le recours au coaching et au PII. Il est donc légitime de se demander s'il y a eu des expériences similaires ou si les enseignements tirés du projet pilote ont été pris en compte dans le programme qui a suivi.

Ce qui ressort d'emblée, c'est que le coaching a été jugé très utile tant pour le programme de réinstallation II que pour le projet pilote (66 % des personnes sondées dans le cadre du programme de réinstallation II attribuent l'appréciation maximale « positif », contre 59 % pour le projet pilote). Les avis divergent toujours sur la meilleure manière d'intégrer les coaches et s'il est pertinent ou non de recourir à des coaches arabophones. Aucune bonne pratique ne s'est encore imposée, ou tout du moins aucune qui puisse être généralisée à l'ensemble des cantons.

Le PII est toujours jugé utile par les spécialistes, toutefois dans une moindre mesure (32 % lui attribuent l'appréciation maximale, contre 56 % pour le projet pilote). Les motifs à l'origine de cette baisse d'appréciation sont multiples, notamment une évolution des attentes. À relever toutefois que le recours au PII était bien plus hétérogène que ce n'était le cas pour le projet pilote. Notons enfin que les spécialistes ont jugé le PII plus utile que

les réfugiés lors de l'évaluation du projet pilote. Nombre de réfugiés n'avaient pas (plus) conscience qu'un plan d'intégration avait été établi. Son application dans la pratique reste un défi.

Dans le cadre du projet pilote, les critiques ont porté de manière répétée sur les objectifs, jugés trop ambitieux au vu de la vulnérabilité des réfugiés réinstallés. Les personnes sondées ont aussi appelé de leurs vœux une réduction de la charge de travail liée à l'établissement de rapports. L'évaluation recommandait d'élaborer les objectifs de manière participative, de les examiner d'un œil critique et de communiquer régulièrement à leur propos, de même que de réduire le monitoring à quelques indicateurs. Du point de vue de l'équipe d'évaluation, la conception du programme de réinstallation II est vraisemblablement allée un peu trop loin : les objectifs auraient pu être formulés de manière plus ambitieuse (cf. ci-dessus), et l'orientation sur l'impact et, plus généralement, le développement continu du programme auraient certainement profité de la définition et du suivi de quelques indicateurs dûment sélectionnés.

Les objectifs de l'AIS et leur monitoring (en cours d'élaboration) fournissent le bon cadre pour observer à l'avenir l'intégration des réfugiés, y compris des réfugiés réinstallés. S'il s'agit de développer à l'avenir des programmes qui requièrent des objectifs et des indicateurs supplémentaires, il faudrait à notre avis prévoir suffisamment de temps et de ressources pour les définir et les communiquer.

Recommandations

Le Conseil fédéral s'est engagé à accueillir régulièrement des réfugiés à réinstaller en Suisse. Leur accompagnement sera mis en œuvre et financé à l'avenir dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, qui a été lancé le 1^{er} mai 2019. Si la Confédération ne fournira plus ni financement spécial, ni directives particulières pour les réfugiés réinstallés, on peut supposer que certains cantons continueront de mettre sur pied des offres destinées à ce groupe de personnes et aux réfugiés vulnérables.

Compte tenu de cette nouvelle donne et du fait que le programme de réinstallation II est déjà bien avancé,³³ nous nous concentrons ci-après sur les recommandations relatives à l'encouragement de l'intégration en général et des groupes vulnérables en particulier. Ces recommandations s'adressent tant à la Confédération qu'aux cantons et aux organismes de mise en œuvre.

1. *Monitoring de la réinstallation* : Sachant que les réfugiés réinstallés sont particulièrement vulnérables, il semble important de continuer à suivre leur

³³ Le programme se terminera au printemps 2021, soit 24 mois après l'arrivée des derniers groupes de réfugiés à réinstaller. Au moment de finaliser l'évaluation, la planification du programme était bouclée dans tous les cantons, et pour certains, la période de deux ans était déjà écoulée ou largement entamée. Il n'est plus possible ni pertinent de procéder à des adaptations fondamentales.

parcours d'intégration ces prochaines années (en particulier celui des groupes arrivés récemment, mais idéalement aussi celui des réfugiés du projet pilote et du programme de réinstallation II). Les agrégations de données qu'il est prévu de livrer dans le cadre des chiffres de l' AIS ne distinguent pas les réfugiés réinstallés. Pour l'évaluation des objectifs de l' AIS 3 et 4 (formation et activité lucrative), qui reposent sur les données des registres, il faudrait pouvoir évaluer séparément les réfugiés réinstallés, moyennant une faible charge de travail supplémentaire. Outre cette évaluation, il serait utile de suivre les autres objectifs de l' AIS (acquisition de la langue et intégration sociale), que ce soit dans le cadre d'une étude, d'un bref sondage ou, plus simplement, d'un échange d'expériences.

2. *Enseignements tirés de la réinstallation* : Les expériences gagnées dans le cadre du programme de réinstallation devraient être intégrées dans l' AIS ainsi que dans le développement continu de l'encouragement de l'intégration en général. Le rapport d'évaluation peut servir à initier un dialogue en la matière. Les processus d'apprentissage déjà réalisés devraient se poursuivre et être institutionnalisés, tant au plan fédéral que cantonal. Cette démarche est particulièrement importante en cas de passage de témoin entre responsables, comme c'est déjà en partie le cas pour les coaches. À noter à ce propos le retour des coaches, qui indiquaient que le programme n'accordait pas suffisamment d'attention à l'échange d'expériences (entre les cantons).
3. *Encourager et exiger* : Il serait important que les mesures d'encouragement et les exigences posées, peu importe la pondération qu'on leur accorde, soient axées sur les besoins et les profils individuels, et qu'elles ne se fondent pas (uniquement) sur les directives et instructions générales. La communication avec les réfugiés semble revêtir à ce titre un rôle clé pour garantir leur motivation et leur investissement. Le PII (cf. ci-dessous) est l'expression de cette communication. S'agissant de l'encouragement, il s'agit notamment d'identifier les obstacles structurels liés au contexte et de veiller à un accès égalitaire des réfugiés à tous les domaines de la vie. Si les coaches ont en partie assuré la mise en contact avec des propriétaires de logements ou des entreprises, ils font toutefois part d'expériences mitigées. Même si

les coaches qui adoptent ces approches peuvent donner des impulsions intéressantes, il faudrait une assise plus large pour favoriser plus efficacement l'accès, p. ex. à des logements et à des postes de travail.³⁴

4. *Coaching* : Le coaching est salué par tous les acteurs impliqués dans le programme de réinstallation. Dans la perspective d'une poursuite du coaching, il convient de tenir compte des particularités de cette forme d'encadrement par rapport à d'autres, à savoir une intervention précoce (immédiatement après l'arrivée en Suisse), l'intensité et la flexibilité, de même que l'approche proactive d'un accompagnement individuel, dans le sens d'un *coaching de développement personnel* – autant d'éléments qui renforcent le coaching. La relation de confiance qui peut s'instaurer sur cette base est considérée comme un prérequis important au bon déroulement de l'arrivée en Suisse et du processus d'intégration qui suivra si tout va bien. Il est dès lors recommandé d'accompagner étroitement les réfugiés réinstallés. Si un accompagnement sur une plus longue durée n'est pas possible dans ce cadre, il est recommandé d'examiner la possibilité d'assurer un coaching au moins durant les premiers six mois suivant l'arrivée des réfugiés en Suisse. Dans la mise en œuvre, il faudrait veiller à ce que les rôles de tous les acteurs impliqués soient clairement définis. Par ailleurs, les coaches doivent garder à l'esprit qu'il importe d'encourager l'autonomisation des réfugiés et de prévenir l'établissement d'une relation de dépendance.
5. *PII* : Le PII peut influencer positivement le processus d'intégration des réfugiés, pour autant qu'il ne se résume pas à un instrument purement administratif, qu'il évalue tout le potentiel des personnes concernées et qu'il tienne compte des ressources individuelles et des attentes des réfugiés. Ici aussi, il s'agit de procéder au cas par cas et en fonction des besoins, de manière ciblée et adaptée aux possibilités et aux compétences des réfugiés.

³⁴ Divers avis sont ressortis du sondage et des discussions dans les groupes de discussion : une partie des personnes sondées souligne à quel point il est essentiel de recourir à des mesures d'intégration professionnelle spécifiques, qui sont adaptées aux besoins et au profil des réfugiés (p. ex. placements au travail subventionnés ou encadrés) ou de mieux informer les employeurs de la situation des réfugiés. Il faut également des mesures ciblées pour les réfugiés en situation de handicap qui ne trouvent aucun poste sur le marché du travail primaire, ce qui présuppose de surmonter des obstacles tels que les délais d'attente de plusieurs années pour l'octroi de prestations de l'AI. Nombreux sont ceux qui relèvent le besoin d'un soutien ciblé pour la recherche d'un logement (p. ex. les garanties prévues par domicilwohnen.ch). La question du soutien de l'accès effectif à des possibilités de formation (prise en charge des frais de transport, reconnaissance des diplômes, etc.) a également été soulevée. Souvent, ces propositions se heurtent aux contraintes budgétaires et au traitement supposément privilégié des réfugiés, c'est-à-dire au souci de veiller à un traitement strictement égal entre les réfugiés et d'autres personnes dans le besoin.

Dans l'idéal, le PII devrait être instauré quelques mois après l'arrivée de réfugiés (pour leur laisser le temps de s'adapter à leur nouvelle vie) mais s'étendre au-delà des deux ans prévus jusqu'à présent. D'après des retours concordants de spécialistes, en particulier en ce qui concerne l'intégration professionnelle, une durée de deux ans ne suffit souvent pas à obtenir de premiers succès, d'où l'utilité de prévoir un horizon de temps plus long. Dans la mise en œuvre, il convient de veiller à intégrer activement les réfugiés dans l'élaboration et le développement continu du PII. Plusieurs cantons appelleraient de leurs vœux une certaine uniformisation en la matière sous la forme de directives et de documents de référence à appliquer de manière flexible.

6. *Engagement bénévole* : Les bénévoles peuvent fournir d'importantes tâches subsidiaires en complément au coaching et au travail social, parmi lesquels figurent la conversation et le soutien aux devoirs pour les enfants, ainsi que l'accompagnement dans leurs démarches quotidiennes. Se tissent ainsi des relations personnelles, qui permettent de thématiser les subtilités socioculturelles difficilement abordables dans un cadre professionnel. Il est pertinent de coordonner les activités des bénévoles (définition claire des rôles et des tâches), ce qui requiert néanmoins des ressources. Le recours aux bénévoles a également pu s'avérer contre-productif lorsque cette condition n'était pas remplie (coordination et encadrement insuffisants). On serait ainsi mal avisé d'y recourir pour des raisons purement économiques. Il est par ailleurs très important de reconnaître le travail effectué par les bénévoles et de les encadrer (à travers une formation continue, des possibilités d'échange, une rémunération des frais, etc.), de manière qu'ils ne soient pas débordés et ne baissent pas les bras.
7. *Séances d'information* : Les séances d'information en petit comité ou par catégorie d'âge ou par sexe, etc. (selon la thématique abordée) se prêtent bien à la situation si le nombre de réfugiés le permet : les informations passent mieux de cette manière qu'en groupes plus grands ou mixtes. Il est également utile de convenir au préalable avec les réfugiés des thèmes qui seront abordés lors des séances d'information (cela permet d'éviter de leur transmettre des informations trop éloignées de leur réalité de vie et de les sur- ou sous-informer). Pour les événements de plus grande envergure, il est indiqué de recourir à des intervenants des différents domaines spécialisés (santé, as-

surances sociales, etc.), ceux-ci jouissant d'une plus grande légitimité auprès des réfugiés que les coaches ou les travailleurs sociaux (comme c'est le cas pour un public local, on fait davantage confiance à un spécialiste).³⁵

Références bibliographiques

Auer et al (2019). Discrimination ethnique sur le marché suisse du logement. *Office fédéral du logement*, Granges.

Foroutan et al. (2017). Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung von geflüchteten Frauen in Berlin und Dresden, *Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)*, Humboldt-Universität zu Berlin.

Gurny, R. und Tecklenburg, U. (2016). Fallgruben und Sackgassen. Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten, *Denknetz*. Zürich, denknetz.ch/soziale-sicherheit-und-grundeinkommen/,

Morlok et al. (2018). Évaluation du projet pilote de réinstallation de réfugiés, *Secrétariat d'État aux migrations*, Wabern.

Probst et al. (2019). Marges de manœuvre cantonales en mutation : Politique migratoire en Suisse, *Institut SFM*, Université de Neuchâtel, Neuchâtel.

³⁵ S'agissant du module d'information préalable au départ (PDO), il est recommandé de continuer à transmettre aux réfugiés des indications concrètes sur leur futur canton de domicile et à expliquer les conditions liées à la réinstallation (encourager et exiger) pour prévenir d'éventuels malentendus. Les spécialistes dans les cantons doivent également être informés des critères de sélection et des procédures d'attribution des réfugiés (transparence).

Annexe

Grille d'évaluation pour l'analyse documentaire

Questions de la grille d'évaluation

1. Dans le canton, quelle instance est responsable de la gestion du projet ?
2. Qui est l'interlocuteur ?
3. Quelle instance est responsable du volet opérationnel de la réinstallation ?
4. Quelles tâches incombent à l'organe de coordination de l'asile/des réfugiés ?
5. Quelles tâches incombent au délégué à l'intégration ?
6. Quelles autres instances ou organisations sont impliquées ?
7. Comment la collaboration est-elle organisée ?
8. Autres remarques du canton à propos de l'organisation (facultatif)
9. Remarques du SEM à propos de l'organisation (facultatif)
10. Combien de coaches ont été engagés jusqu'au 31 décembre 2017 ?
11. Quelle est la dotation totale en postes des coaches ?
12. Quel est le cahier des tâches lié au poste (coach) ?
13. Quelle plus-value ou prestation complémentaire le/la coach apporte-t-il/elle aux réfugiés réinstallés en comparaison des travailleurs sociaux pour tous les autres réfugiés ?
14. À quel rythme le/la coach rencontre-t-il/elle les personnes qu'il/elle accompagne (en moyenne) ?
15. À quelle instance le/la coach est-il/elle rattaché/e ?
16. Avec quelles instances/partenaires le/la coach est-il/elle en contact ?
17. De quelle manière entretient-il/elle les contacts ?
18. Autres remarques du canton à propos des coaches (facultatif)
19. Remarques du SEM à propos des coaches (facultatif)
20. Quelles personnes ne sont pas concernées par le PII ?
21. Qui est responsable de l'élaboration du PII ?
22. Quels sujets ou domaines sont couverts dans le PII ?
23. Autres remarques du canton à propos du PII (facultatif)
24. Remarques du SEM à propos du PII (facultatif)
25. Qui organise les séances d'information ?
26. Quelle est la durée totale des séances d'information ?
27. Qui a assuré l'interprétation/la communication ?
28. Les thèmes suivants ont-ils été abordés ? (Informations sur le mode de vie / les us et coutumes dans le canton d'accueil, informations sur le système de formation, informations sur le système de santé, informations sur l'intégration professionnelle, informations sur la situation en matière de logement)
29. Quels autres thèmes ont été thématiques ?
30. Quels autres thèmes doivent encore être traités ?
31. A-t-il été possible de mettre sur pied une séance d'information de deux jours durant le premier trimestre ayant suivi l'arrivée en Suisse ?
32. Autres remarques du canton à propos du mandat d'information (facultatif)

33. Remarques du SEM à propos du mandat d'information (facultatif)
34. Les mesures ci-après ont-elles été prises ? (Contacts avec des organisations de la société civile (associations, ONG), contacts avec des programmes de mentorat, contacts avec des bénévoles (mise en lien directe avec le travail bénévole informel)
35. Quelles autres mesures sont prévues ?
36. Autres remarques du canton à propos du vivre-ensemble (facultatif)
37. Remarques du SEM à propos du vivre-ensemble (facultatif)
38. Les réfugiés sont-ils logés dans un centre d'accueil collectif du canton durant la première phase ?
39. Si oui : quelle est la durée du séjour dans le centre d'accueil collectif ?
40. Quand est-ce que les premiers réfugiés sont arrivés (dans les CEP) ?
41. Combien de personnes étaient concernées par la « mesure humanitaire urgente évacués à partir de la Libye » ?