



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Marmier Bruno / Ghielmini Krayenbühl Paola

2018-CE-169

Emploi des réfugiés : les Grisons en pole position, Fribourg en dessous de la moyenne. Que pense faire le Conseil d'Etat ?

I. Question

Un article du journal *Le Temps* publié le 28 juillet 2018¹ et intitulé « Dans les Grisons, les clés de l'emploi des réfugiés » met en évidence l'efficacité de la politique conduite par le canton des Grisons en matière d'intégration des réfugiés sur le marché du travail.

L'introduction de cet article a la teneur suivante : « *Souvent citée en modèle, l'intégration à la mode grisonne repose sur des cours de langue intensifs, des contacts étroits avec les employeurs et un accompagnement individuel. Résultat: les réfugiés qui travaillent sont beaucoup plus nombreux que dans le reste du pays, la Suisse romande en particulier* ».

L'article fait notamment ressortir les chiffres suivant :

- > Taux d'occupation des requérants en attente d'une décision :
Grisons : 17,5 %; **Fribourg : 0,3 %**; Suisse : 5,2 %.
- > Taux d'occupation des personnes avec le statut de réfugié reconnu (permis B) :
Grisons : 37,1 %; **Fribourg : 21,1 %**.
- > Taux d'occupation des personnes avec permis B et cinq ans de séjour :
Grisons : 60 %; **Fribourg : 28,3 %**; Suisse : 31,1 %.

A la lueur de ces chiffres, nous constatons que les résultats du canton de Fribourg sont relativement modestes. Dans l'intérêt tant du canton et des communes que dans celui des réfugiés eux-mêmes, il serait bienvenu que le taux d'occupation des réfugiés puisse fortement augmenter.

Aussi, nous souhaitons poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il de sa politique actuelle ? Comment explique-t-il les différences de résultats en comparaison avec le canton des Grisons ?
2. Le modèle appliqué dans les Grisons est-il transposable dans le canton de Fribourg ? Quels seraient les éventuels obstacles ?
3. Le Conseil d'Etat a-t-il la volonté d'améliorer l'intégration des réfugiés sur le marché du travail ?
4. Si oui, est-il disposé à se donner les moyens nécessaires pour agir ? Est-il disposé à se fixer des objectifs chiffrés ?

¹<https://www.letemps.ch/suisse/grisons-cles-lemploi-refugies>

5. Dans quel délai le Conseil d'Etat pourrait-il s'imaginer passer à l'action ?

30 juillet 2018

II. Réponse du Conseil d'Etat

Au printemps 2018, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a mené un audit dans le canton de Fribourg sur l'utilisation des forfaits d'intégration fédéraux qui sont versés aux cantons lorsqu'une personne obtient un permis de séjour durable (F ou B). Dans son rapport publié le 3 octobre 2018, qui dresse une analyse minutieuse de quelque 30 cas individuels, le CDF conclut que les moyens de promotion de l'intégration sont utilisés à Fribourg de manière transparente, économe et efficace.

Le Conseil d'Etat a jugé utile d'attendre la publication de ce rapport avant de répondre à la présente question.

La restructuration du domaine de l'asile qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2019 impliquera une accélération importante des procédures. L'Agenda Intégration Suisse (AIS) accompagnera cette modification légale en renfort des actuels Programmes cantonaux d'intégration (PIC) et poursuivra des objectifs ambitieux en matière d'insertion rapide et durable. Sa mise en œuvre nécessitera des moyens importants et constituera une chance d'agir directement sur l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés statutaires sur le marché du travail.

Le Conseil d'Etat partage également la préoccupation des députés Bruno Marmier et Paola Ghielmini Krayenbühl et répond aux questions spécifiques comme suit :

1. Quel bilan le Conseil d'Etat tire-t-il de sa politique actuelle ? Comment explique-t-il les différences de résultats en comparaison avec le canton des Grisons ?

Le Conseil d'Etat tire un bilan positif de sa politique d'intégration, qui promeut l'accès au marché du travail par le biais de la qualification et de la formation avant tout. En déployant ces mesures, il permet aux personnes issues du domaine de l'asile d'obtenir un emploi sans compromettre la stabilité du marché du travail.

Le canton de Fribourg applique les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr, qui devient la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI] le 1^{er} janvier 2019), de manière stricte. Avant d'octroyer une autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative, le Service de la population et des migrants (SPoMi), vérifie que la demande est conforme aux bases légales régissant l'admission de ressortissant-e-s étrangers-ères sur le marché suisse de l'emploi. Il s'agit de tenir compte en particulier de l'ordre de priorité, des conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession ou encore des qualifications personnelles. La systématique selon laquelle cette analyse est menée influence directement le taux d'activité parmi les populations concernées et explique notamment certaines différences entre les cantons.

Ces différences de résultats peuvent avoir encore d'autres explications :

- > La production de la statistique comparative dépend de l'actualisation des données communiquées par les cantons. Cette tâche est réalisée avec précision dans le canton de Fribourg en raison de son organisation centralisée dans ce domaine ;

- > Les personnes bien intégrées, notamment celles qui travaillent de manière régulière, ne sont plus comptabilisées, par exemple lorsqu'elles obtiennent un permis B sous l'angle des cas de rigueur ou un permis C, ou quand elles choisissent de déménager dans un grand centre urbain, en dehors de notre canton, là où leur communauté est plus présente ;
- > La situation économique des cantons influence directement les perspectives qu'ont les réfugié-e-s de trouver un emploi. Ils sont effectivement plus nombreux à exercer une activité là où les taux d'activité sont les plus élevés. Le taux d'activité, que l'on obtient en rapportant le nombre d'individus en emploi au nombre d'actifs, est un indicateur permettant d'évaluer le potentiel des structures productives à mobiliser les ressources en main-d'œuvre. Ce taux s'élève à 81 % dans le canton de Fribourg. Il est le plus haut de Romandie, mais il se situe en-dessous des taux atteints dans les cantons alémaniques, à l'exception d'Uri, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne. De ce fait, Fribourg n'obtient pas les meilleurs taux d'activité pour les personnes du domaine de l'asile et des réfugiés en comparaison helvétique ; néanmoins il affiche le taux le plus élevé parmi les cantons romands en termes d'intégration durable. Au 30 septembre 2018, 47 % des personnes travaillent 6 ans après avoir obtenu un permis F. Il en est de même pour 30.1 % des détenteurs d'un permis B depuis 4 ans. Avec une proportion de 23.9 % de réfugiés en activité à la même date, Fribourg reste en tête de la région romande. Pour ce qui est des permis F, il passe en seconde position derrière le Valais.

Le dispositif permettant l'acquisition de la langue

Dès leur arrivée, les requérant-e-s d'asile sont intégré-e-s à l'une des 26 classes de langue au niveau adapté actuellement ouvertes (cours d'alphabétisation, de base, intensifs et de transition) pour bénéficier d'un encouragement linguistique adapté et progressif. Depuis 2015, ce sont plus de 1108 personnes qui ont bénéficié de cours de langue intensifs de 15 heures par semaine, lesquels interviennent après une sensibilisation de base et un cours de 9 heures hebdomadaires. La formation, principalement linguistique, se poursuit selon le profil de la personne. Les jeunes adultes, notamment ceux qui participent au programme cantonal d'encadrement et d'intégration dénommé « Envole-moi », vont par exemple pouvoir rejoindre les cours d'intégration de l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI) ou alors les classes régulières d'une école professionnelle en vue d'un apprentissage. Des cours de transition et de maintien du niveau sont assurés par des prestataires externes. Deux classes supplémentaires de 36 places ont été récemment ouvertes par Caritas Suisse pour les jeunes en transition ou nécessitant un appui dans le cadre de leur formation. Ce dispositif d'encouragement linguistique mis en place en 2015 peut être consolidé pour la période 2018-2021 puisque le canton de Fribourg a remporté l'appel d'offres pour le projet fédéral d'« Encouragement précoce de la langue ». Cinq classes accueillant 60 élèves par année sur une période de quatre ans ont pu être ouvertes.

L'accompagnement individualisé vers le monde professionnel

Après avoir suivi les modules linguistiques obligatoires, les personnes s'engagent dans un processus d'intégration socioprofessionnelle et bénéficient d'un accompagnement individualisé assuré par l'un-e des conseillers-ères en intégration d'ORS ou de Caritas (12.3 EPT au total), qui entretiennent un réseau de quelque 300 entreprises. Les perspectives d'intégration durable dépendent du bilan de compétences individuel réalisé par le conseiller-ère en intégration. Les programmes d'occupation encadrés par ORS, ou ceux mis en œuvre dans certaines communes du canton pour des travaux d'intérêt général, permettent une première sensibilisation à l'activité professionnelle. Des filières de formation s'ouvrent en fonction des potentiels de chacun-e. Dans le processus de recherche

d'emploi, les stages en entreprise permettent la plupart du temps de créer le lien avec les employeurs et de trouver un emploi.

- > Au 31 octobre 2018, ORS comptabilise 267 stages d'observation, de formation ou de réinsertion, qui ont fait l'objet d'une annonce au SPoMi, sur les 446 personnes actuellement suivies. A ce nombre s'ajoutent les quelque 300 stages qu'auront effectués en 2018 les jeunes en Cycle d'orientation, à l'EPAI, en Semestre de motivation (SeMo) ou en Préformation professionnelle (PréFo). A la même date, 90 personnes suivent une formation de type préapprentissage, apprentissage (AFP/CFC), secondaire supérieur ou académique (Université ou HES). Au 1^{er} octobre 2018, 249 personnes étaient en emploi.
- > A cette même date, Caritas dénombre 1511 réfugiés statutaires entre 16 et 65 ans. 628 (41.6 %) ont actuellement une place sur le marché du travail (contrats à durée déterminée ou indéterminée, stages, préapprentissage et apprentissages). Sur les 394 jeunes âgés de 16 à 25 ans, 174 sont en formation, 30 sont en emploi, 16 en stage d'une durée de plus de deux semaines et 9 suivent une mesure interne de recherche d'emploi. Ainsi, 229 jeunes (58 %) ont d'ores et déjà de bonnes perspectives d'intégration professionnelle. Par ailleurs, les jeunes actuellement en apprentissage devraient en principe conserver leur emploi. Les autres personnes suivent un cours de langue, ne font pas l'objet d'un suivi en intégration, notamment les mères seules, ou présentent des problèmes de santé.

Tous les deux ans, le forum des métiers fribourgeois *START !*, organisé par la Chambre de commerce et d'industrie du canton de Fribourg (CCIF), permet aux jeunes et à leurs parents de se renseigner sur les nombreuses voies de formation et de rencontrer des professionnel-le-s représentant plus de 230 métiers. Le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) ainsi que le Service de l'action sociale (SASoc) participent à cette manifestation de manière à promouvoir l'accès des migrant-e-s à la formation et à l'emploi en tissant grâce à cette occasion une relation de confiance avec les entreprises.

Les mesures d'intégration disponibles

De nombreuses impulsions ont été données dès 2015 pour intensifier l'intégration professionnelle, en collaboration avec le secteur privé ou sur initiative étatique :

- > La mesure « Vitamin F » a été développée en 2016. Il s'agit d'un subside à l'embauche à destination des employeurs combiné à un bon de formation de perfectionnement et un montant financier incitatif en faveur des bénéficiaires admis à titre provisoire. Il permet aux entreprises de tester puis d'engager une personne détentriche d'un permis F avec un soutien au risque à l'embauche. Un coaching est assuré tout au long de l'engagement et des mesures peuvent être activées en complément pour compenser des lacunes, linguistiques notamment. Actuellement, 7 personnes ont été engagées par une entreprise et sont indépendantes financièrement. Trois autres personnes sont sur le point de conclure un accord.
- > En 2016, un projet innovant de garde d'enfants entre réfugiés a été mis en place par Caritas Suisse. Le bénéfice dudit projet dénommé « McPhee » est double. Premièrement, il donne la possibilité aux parents de s'investir pour leur avenir professionnel, ce qui permet de réaliser des économies directes sur les frais de crèches, entièrement à charge de l'Etat, et à terme, au niveau de l'aide sociale. Deuxièmement, il offre une formation de base aux parents d'accueil, reconnus par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). En 2017, 6766 heures de garde ont été

effectuées et plus de 8000 sont prévues pour 2018. Plusieurs familles sont sur la voie de l'indépendance financière grâce à cette mesure en plein essor.

- > « Envole-moi », décidé par le Conseil d'Etat, en décembre 2017, est un programme d'encadrement et d'intégration pour mineurs non accompagnés (MNA) et jeunes adultes du domaine de l'asile et des réfugiés. Ce programme est mis en place pour une période de 3 ans, à l'issue desquels un bilan sera réalisé. L'encadrement des MNA et jeunes adultes est du ressort d'ORS ou de Caritas Suisse Département Fribourg selon leur statut. Le programme est conçu pour prendre en charge 125 MNA et jeunes adultes, quel que soit leur statut. Chaque MNA attribué-e au canton passe par deux étapes : la 1^{ère} étape, au foyer de la Rosière à Grolley (60 places), propose un encadrement socioéducatif dispensé par un nombre d'éducateur-trice-s suffisant qui assurent une présence aussi les soirs et les week-ends. La 2^e étape, au foyer des Remparts (50 places), dès la fin 2018 au foyer Ste Elisabeth, à Fribourg, propose un suivi dispensé par des coaches, qui mettent davantage l'accent sur la responsabilisation et l'intégration sociale et professionnelle. L'encadrement des jeunes réfugié-e-s (permis B et permis F réfugié-e) assumé par Caritas se fait à la Maison de formation et d'intégration (MFI) à Matran (15 places) qui a ouvert ses portes en mars 2018. Il est également assuré par du personnel socioéducatif qualifié.
- > Le mandat obtenu par le canton de Fribourg dans le cadre d'un autre projet fédéral dénommé « Préapprentissage d'intégration » permettra d'étoffer entre 2018 et 2021 l'offre existante en matière de formation professionnelle et de coaching pour les personnes détentrices d'un permis B ou F tous âges confondus.
- > Début 2018, une convention a été passée par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) pour encourager les jeunes au bénéfice d'un permis N capables, motivé-e-s et dont la probabilité de rester en Suisse est élevée. Cette convention facilite l'obtention d'une autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative pour les jeunes requérant-e-s d'asile qui répondent à plusieurs critères spécifiques.
- > A partir de novembre 2018, le projet « La Salamandre », intégré au programme « Envole-moi », propose aux MNA et aux jeunes adultes du canton de s'initier au métier de cuisinier-ère dans une structure ORS, qui combine encadrement spécifique et formation. Grâce à une cuisine professionnelle ainsi qu'à un personnel qualifié, « La Salamandre » produira 150 repas par jour à livrer dans plusieurs foyers pour requérants d'asile de la région et permettra en même temps d'occuper chaque année une douzaine de jeunes.
- > Au niveau de l'administration cantonale, sept apprenti-e-s au bénéfice d'un permis F ont été formé-e-s depuis 2010 et deux sont en apprentissage actuellement.

En cas de difficultés

Les jeunes requérant-e-s d'asile, admis provisoirement ou réfugiés jusqu'à 25 ans peuvent comme chaque jeune Fribourgeois-e bénéficier d'un appui spécifique lors de la transition entre les degrés secondaires I et II (cours d'intégration, case management, SeMo ou PréFo, préapprentissage, préapprentissage d'intégration, « Avenir 20-25 », « Last Minute »), ou alors en passant de la formation professionnelle au marché de l'emploi. Les mesures du dispositif piloté par la Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle (CJD) s'activent par le biais de la Plateforme Jeunes, qui fait office de point d'entrée et d'orientation vers l'offre adéquate. Les adultes peuvent participer à des mesures d'intégration spécifiques selon leurs besoins (cours de langue, curriculum vitae, développement de l'employabilité en entreprise, etc.), d'entente

avec leur conseiller-ère en intégration. Un catalogue systématiquement actualisé est mis à disposition.

2. *Le modèle appliqué dans les Grisons est-il transposable dans le canton de Fribourg ? Quels seraient les éventuels obstacles ?*

Le modèle appliqué dans les Grisons semble intéressant du point de vue des taux affichés. Une récente étude bâloise affirme, sur la base d'une observation réalisée entre 2011 et 2014, que les réfugiés travaillent généralement davantage lorsque la régulation du marché est moindre. Effectivement, le marché grison suit un système plus libéral que le nôtre. Certaines mesures déployées y sont comparables, du point de vue de l'encouragement linguistique, du réseautage avec les entreprises et du coaching individualisé. En lieu et place du salaire partiel utilisé dans le système grison, le canton de Fribourg peut verser des subsides à l'embauche à un-e employeur-euse pour permettre la formation progressive de la personne au poste.

Ce système n'est toutefois pas directement transposable à Fribourg. Les raisons suivantes complètent la différence statistique décrite au point 1 :

- > Des craintes liées aux risques de dumping et de concurrence déloyale limitent le recours à une main-d'œuvre peu qualifiée et faiblement rémunérée.
- > Cette main-d'œuvre est susceptible de demander l'aide sociale en complément d'un revenu insuffisant. Cette aide est entièrement à charge du canton puisque la Confédération ne verse aucun forfait pour un-e réfugié-e actif-ve, quels que soient par ailleurs son salaire ou son taux d'activité.
- > C'est une spécificité grisonne que de faire appel depuis un certain temps aux personnes issues du domaine de l'asile et des réfugiés dans les domaines du tourisme et de l'agroalimentaire, alors que les industries fribourgeoises ont plutôt engagé des étrangers-ères d'Europe du Sud ou de l'Est. Une étude datée de 2002 sur la demande de main-d'œuvre du domaine de l'asile et l'ampleur de l'emploi d'étrangers non déclarés en Suisse illustre que la contribution des permis F ou N à l'économie est très inégale dans les cantons. Certains estiment pouvoir se passer de cette main-d'œuvre dans 66.7 % des cas, alors que la proportion chute à 16.7 % dans d'autres cantons, qui y ont recours plus facilement.
- > L'accès à un logement individuel ou à une colocation se fait plus rapidement à Fribourg que dans les Grisons : le premier suit une logique d'autonomisation progressive et de contrôle des coûts, car les structures collectives avec encadrement sont plus chères, alors que dans le second, le passage est conditionné par l'exercice d'une activité lucrative.

3. *Le Conseil d'Etat a-t-il la volonté d'améliorer l'intégration des réfugiés sur le marché du travail ?*

4. *Si oui, est-il disposé à se donner les moyens nécessaires pour agir ? Est-il disposé à se fixer des objectifs chiffrés ?*

5. *Dans quel délai le Conseil d'Etat pourrait-il s'imaginer passer à l'action ?*

Le Conseil d'Etat entend redoubler d'efforts dans ce domaine afin que les personnes puissent accéder à l'autonomie et assumer leur situation par elles-mêmes, mais aussi pour garantir une bonne cohésion sociale. Une meilleure insertion professionnelle des réfugié-e-s permet de limiter des dépenses en hausse pour le canton depuis la révision de la loi sur l'asile (LAsi) entrée en vigueur le

1^{er} février 2014, qui a notamment induit une durée plus longue du suivi social, financier et de l'intégration des personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour par l'Etat. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat saisit l'occasion de la mise en œuvre de l'AIS pour investir davantage et améliorer ses résultats en maintenant la ligne suivie jusqu'à présent.

Il se donne d'ores et déjà les moyens d'agir dans ce domaine par la mise en œuvre du PIC, cofinancé à parts égales par le canton et la Confédération. Les objectifs stratégiques du PIC sont communs à l'ensemble des cantons et fixés de manière contraignante. Par ailleurs, la Confédération suit leur réalisation grâce à des instruments d'assurance-qualité et procède à une surveillance financière. Le bilan du [PIC 2014-2017](#) peut être consulté sur le site Internet de l'Etat et donne les indicateurs quantitatifs de l'atteinte des différents objectifs en matière de conseil aux primo-arrivant-e-s issus de l'asile, de formation ou de vivre-ensemble. Pour la période 2018-2021 : le canton prévoit entre autres le développement d'instruments permettant un contact facilité entre les employeurs-euses et les réfugiés, le renforcement de l'employabilité des jeunes dès l'école obligatoire ou encore une meilleure exploitation des possibilités de formation dans l'administration cantonale.

La mise en œuvre de l'AIS fera également l'objet d'un suivi étroit. Des délais ont été fixés par la Confédération, pendant lesquels les requérant-e-s d'asile doivent atteindre un niveau de connaissance de la langue déterminé, suivre une formation, être durablement intégré-e-s dans le marché primaire du travail ou encore connaître le mode de vie suisse et entretenir des contacts avec la population locale. L'atteinte de ces objectifs d'efficacité sera ainsi établie précisément. Plusieurs d'entre eux ont déjà fait l'objet de mesures spécifiques qui ont porté leurs fruits, comme le suivi individuel des personnes par des spécialistes (coordinateur cantonal des tâches d'insertion et d'intégration, conseillers-ères en intégration, coaches).

8 janvier 2019