
Personnes en provenance d'Ukraine en quête de protection : bilan intermédiaire des mesures de soutien (programme S)

Assemblée plénière du 24 mars 2023

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a activé le statut de protection S pour les personnes en provenance d'Ukraine. Afin de leur permettre de trouver rapidement un emploi et de participer à la vie sociale en Suisse, il a aussi décidé en avril 2022 de verser aux cantons une contribution financière de 3000 francs pour chaque personne bénéficiant du statut S (programme S). En principe, le déploiement des mesures de soutien s'inscrivant dans le cadre du programme S est du ressort des cantons, lesquels disposent déjà des structures et offres requises grâce aux Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Réunis le 24 mars 2023 en Assemblée plénière, les gouvernements cantonaux ont dressé un premier bilan intermédiaire.

Les cantons tirent un bilan globalement positif de la mise en œuvre du programme S. En effet, ils sont parvenus à mettre en place en un temps record des offres d'encouragement linguistique adaptées aux besoins d'un très grand nombre de personnes. À l'automne dernier, au moins un adulte sur trois bénéficiant du statut de protection S avait déjà suivi un cours de langue financé par l'État. La quasi-totalité des cantons proposent aux personnes originaires d'Ukraine une gestion minimale de leur intégration en leur offrant un conseil individuel en cas de besoin et en les aiguillant vers des offres d'encouragement appropriées. Elles ont en règle générale accès à l'ensemble des mesures proposées dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Les projets de la société civile qui favorisent le vivre-ensemble sont eux aussi soutenus financièrement par les cantons, qui témoignent ainsi de leur reconnaissance pour l'immense solidarité dont fait preuve la population.

Il reste néanmoins des efforts à faire. Partant de l'évaluation d'une enquête réalisée auprès des cantons, les gouvernements cantonaux tirent les conclusions suivantes concernant les prestations de soutien proposées dans le cadre du statut de protection S :

Inscription dans la loi des prestations de soutien pour les personnes à protéger

Conçu par le législateur dans une optique de retour, le statut de protection S n'est pas directement lié à l'encouragement de l'intégration, contrairement à l'admission provisoire (AP) ou au statut de réfugié (R). La Confédération ne verse d'ailleurs pas de forfait d'intégration aux cantons pour les personnes à protéger qui n'ont pas de permis de séjour. Cette approche se justifie dès lors que les personnes concernées ne séjournent que brièvement en Suisse. À partir du moment où le séjour est plus long ou incertain, et compte tenu du fait que de nombreuses personnes sont hébergées par des particuliers, des mesures de soutien destinées à favoriser la compréhension et le vivre-ensemble s'imposent. Il est dans l'intérêt de la société que ces personnes deviennent autonomes le plus rapidement possible et ne dépendent pas de l'aide sociale, grâce à un travail rémunéré.

Tels sont précisément les objectifs de l'encouragement de l'intégration défini par la Confédération et les cantons dans le cadre des PIC, encouragement qui s'adresse aussi aux personnes admises à titre provisoire. C'est pourquoi aucune distinction n'est faite dans la pratique entre les prestations de soutien axées sur le retour et les mesures d'encouragement de l'intégration, lesquelles visent aussi à maintenir le niveau de compétences des personnes à protéger, dans la perspective de leur retour. Les prestations d'intégration ne sont donc pas en contradiction avec l'idée d'un retour. Les cantons estiment que, du point de vue de l'encouragement de l'intégration, il n'y a pas de raison objective de traiter différemment les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire. L'art. 58, al. 2, LEI doit par conséquent être complété de sorte que les forfaits d'intégration soient également versés aux personnes à protéger qui n'ont pas de permis de séjour.

Indemnisation des cantons par la Confédération

Il est encore trop tôt pour avancer des chiffres fiables sur le coût effectif des prestations de soutien destinées aux personnes bénéficiant du statut de protection S. On a néanmoins constaté au cours des mois passés que leur besoin en conseil et information est important. Le fait que les Ukrainien·nes sont comparativement bien formés ne change rien aux coûts des mesures de soutien, étant donné qu'ils profitent des mêmes offres que les AP/R. Ils auront plus de difficultés à intégrer le marché du travail s'ils ne justifient pas de bonnes connaissances d'une langue nationale et ne se voient proposer aucun soutien ou accompagnement individuels pour rechercher un emploi, ni accueil extra-familial des enfants.

Le taux d'activité des personnes bénéficiant du statut S est relativement bas en Suisse par rapport à d'autres pays européens. Leur intégration sur le marché du travail ne progresse pas comme on aurait pu l'espérer, alors même que nombre d'entre elles ont d'excellentes formations, dans le secteur de la santé par exemple ou dans les professions techniques, et ce malgré une grave pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les gouvernements cantonaux considèrent par conséquent qu'il faudra intensifier les mesures de soutien dans les mois à venir, comme cela est déjà le cas des AP/R. Le fait que les contributions financières de la Confédération soient versées aux cantons au prorata du temps passé en Suisse semble se justifier dans le contexte actuel. Cependant, les gouvernements cantonaux suggèrent d'envisager l'introduction d'un système dégressif avec des versements de départ plus élevés, car on sait que l'encouragement de l'intégration coûte plus cher les premières années suivant l'arrivée en Suisse.

Adolescents et jeunes adultes

Les gouvernements cantonaux se félicitent de la décision prise par le DFJP de permettre aux jeunes Ukrainiens de rester en Suisse jusqu'à la fin de leur apprentissage. Ils saluent le fait que l'information ait été communiquée suffisamment tôt, car cela permet de mieux planifier l'année de formation à venir. Les jeunes mineurs ont cependant besoin de savoir ce qu'il adviendra de leur famille nucléaire, en d'autres termes si elle pourra également rester en Suisse jusqu'à ce qu'ils aient terminé leur apprentissage. Par ailleurs, il est important pour les cantons que la Confédération continue de verser un forfait global pour tous les membres de la famille nucléaire, conformément aux dispositions OA 2, et qu'elle s'abstienne de passer au régime de l'aide d'urgence.

Défis à long terme

Le fait que le nombre de demandes d'asile et de protection soit élevé pose des défis de taille. Pour faire face à ces difficultés structurelles, il faut adopter une approche globale qui tienne compte aussi bien des personnes en quête de protection que des demandeurs d'asile. Les décisions courtermistes, comme l'agrandissement des CFA ou l'ouverture de nouveaux hébergements collectifs au niveau cantonal, n'apportent aucune solution pérenne ; aussi les cantons souhaitent-ils que ces questions à long-terme soient traitées de manière active.