

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mercredi (après-midi) 10 juin 2015

Interpellations de la Direction de la police et des affaires militaires

88 2014.RRGR.886 Interpellation 161-2014 Müller (Langenthal, PS) Cause et effet de la suppression des emplois de courte durée dans le domaine de l'asile

N° de l'intervention: 161-2014
Type d'intervention: Interpellation
Déposée le: 01.09.2014
Déposée par: Müller (Langenthal, PS) (porte-parole)
Lüthi (Berthoud, PS)
Cosignataires: 12
Urgence: refusée le 04.09.2014
N° d'ACE: 497/2015 du 29 avril 2015
Direction: POM

Cause et effet de la suppression des emplois de courte durée dans le domaine de l'asile

Le Service cantonal des migrations a supprimé les emplois de courte durée pour la fin 2013. Dans le même temps, on a constaté que le taux d'occupation des personnes admises provisoirement et des personnes réfugiées dans le canton de Berne était inférieur à la moyenne. Selon les organisations d'entraide, les emplois de courte durée étaient un moyen simple pour ces personnes d'exercer une activité temporaire dans le respect des revenus minimaux en vigueur dans le domaine de l'asile. Afin de pouvoir travailler, les migrants et migrantes titulaires d'un permis F doivent désormais demander au Service cantonal des migrations l'autorisation d'exercer une activité lucrative, une procédure qui prend de quatre à six semaines. Cela constitue un énorme obstacle pour les personnes réfugiées et les personnes admises provisoirement, pour lesquelles l'accès au marché du travail est déjà suffisamment compliqué. Les emplois de courte durée avaient par ailleurs un effet secondaire positif car ils permettaient à la population d'entrer en contact avec des personnes provisoirement admises travailleuses et désireuses de s'intégrer.

Dans un courriel, le chef de l'Office de la population et des migrations, Markus Aeschlimann, a pris position :

« L'expérience nous a cependant montré que les emplois de courte durée étaient souvent occupés à durée indéterminée afin de contourner les dispositions sur l'embauche régulière. Le beco nous l'a confirmé. Aucun effet positif sur l'accès au marché primaire de l'emploi n'a par ailleurs été prouvé. »
[trad.]

Mais les organisations d'entraide du canton de Berne contestent largement cette vision des choses et estiment que les emplois de courte de durée sont un bon moyen d'accéder à des petits emplois dans des entreprises et des ménages privés. Avec leur disparition, l'économie et les privés n'injecteront plus aucun argent dans le domaine de l'asile car conclure un nouveau rapport de travail demanderait des efforts disproportionnés. Pour acquérir des compétences professionnelles de base et structurer leurs journées, les titulaires d'un permis F doivent ainsi être dirigés vers des projets d'intégration de la SAP, relativement coûteux.

Le Service cantonal des migrations veut investir les moyens financiers dégagés par la suppression des emplois de courte durée dans les programmes d'occupation d'utilité publique. Ces programmes sont censés renforcer durablement les compétences de toutes les personnes titulaires d'un permis N (exclusivement). Dans ces conditions, des questions se posent concernant une stratégie de base de la POM et de la SAP favorisant l'intégration (professionnelle) la plus rapide possible des personnes intéressées.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif considère-t-il que les requérants et requérantes d'asile doivent pouvoir travailler ?

2. Quelle stratégie le Conseil-exécutif emploie-t-il pour permettre aux personnes titulaires d'un permis F ou N d'acquérir des compétences professionnelles de base et de structurer leurs journées et ainsi leur permettre de s'intégrer le plus rapidement possible sur le marché primaire de l'emploi ?
3. Comment le Service des migrations est-il parvenu à la conclusion que les emplois de courte durée étaient utilisés à mauvais escient ?
4. Qu'a entrepris le Conseil-exécutif ou le Service cantonal des migrations avant la disparition complète des emplois de courte durée afin de couper court aux situations considérées par le Service des migrations comme abusives auprès des entités fournissant des programmes d'emplois de courte durée ?
5. Le Service des migrations a-t-il parlé de la situation des emplois de courte durée avec les organisations d'entraide et l'a-t-il analysée ? Ces organisations ont-elles eu voix au chapitre ?
6. Les programmes d'occupation d'utilité publique supplémentaires ont-ils pu succéder directement aux emplois de courte durée ? Si non : quand les subventionnements fédéraux libérés par la suppression des emplois de courte durée pourront-ils être investis dans des programmes d'occupation d'utilité publique, et quels seront ces programmes ?
7. Les personnes qui bénéficiaient des emplois de courte durée de la POM devront désormais suivre les cours d'intégration de la SAP pour acquérir des compétences professionnelles de base : quels changements dans la répartition des charges cela produit-il à l'intérieur des Directions ?
8. La suppression des cours de courte durée se solde-t-elle par une coupe des subventions fédérales ? Si oui, de quelle ampleur est-elle ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Le Conseil-exécutif estime qu'il convient d'autoriser les requérants d'asile à travailler, dans le cadre prévu par la loi.

2. Le 11 février 2015, le Conseil-exécutif a pris connaissance des travaux de la Collaboration interinstitutionnelle (CII)¹ au sujet de l'asile et des réfugiés. Il a ensuite ordonné aux Directions responsables de prendre des mesures juridiques, organisationnelles et financières pour agir dans les domaines relevés par cette dernière, et de définir des indicateurs d'effet suffisamment éloquentes. La CII est chargée de la coordination et ces mesures et indicateurs devront être présentés au Conseil-exécutif d'ici au milieu de l'année 2015, sous la forme d'un plan de mise en œuvre. Il faudra notamment accroître les compétences des autorités et améliorer leur collaboration en vue de promouvoir les capacités de travail de base des personnes relevant du secteur de l'asile, facilitant par là-même leur insertion dans le marché primaire du travail².

La CII a montré dans ses travaux qu'il faut intervenir au niveau structurel, estimant qu'il y a lieu de simplifier la procédure d'autorisation et de préparer l'intégration des personnes dont la procédure d'asile est en cours. Sa recherche de solutions de remplacement aux emplois de courte durée, afin de favoriser l'intégration de ces personnes et de mettre en œuvre une procédure d'autorisation accélérée sans produire d'effets préjudiciables sur le marché du travail, va dans le sens du mandat du Conseil-exécutif.

3. L'Office de la population et des migrations (OPM) avait réglementé les emplois de courte durée au moyen d'une directive publiée dans l'Information systématique des communes bernoises (ISCB 10.3/29). Celle-ci prévoyait que de tels emplois devaient offrir une structure journalière aux requérants d'asile, tout en proposant des ressources aux employeurs passagèrement en manque de main-d'œuvre. Cela justifiait ainsi leur financement par des subventions fédérales, puisque cette structure est expressément prévue dans l'encadrement en matière d'aide sociale.

Dans les contrats de prestations passés avec les organisations d'entraide, l'OPM avait prévu une autorisation standard pour les emplois de courte durée, qui a toutefois été supprimée début 2013 du fait des lacunes en matière de contrôle (portant notamment sur la participation à ces programmes d'emploi et sur l'effet concret que ces derniers peuvent avoir). Depuis lors, il a fallu déposer une demande dans chaque cas à l'OPM pour obtenir un tel emploi. Les expériences des premiers mois de 2013 ont par ailleurs révélé que, le plus souvent, celle-ci portait sur une «durée indéterminée»,

¹ Composée de représentants et représentantes des Directions de l'économie publique (ECO), de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), de la police et des affaires militaires (POM) et de l'instruction publique (INS).

² Par marché primaire du travail, l'on entend le marché «régulier», comprenant tous les rapports de travail et d'occupation relevant de l'économie libre.

ce qui est en contradiction indéniable avec l'esprit dans lequel ces emplois avaient été institués. Partant, cela laissait à penser que l'autorisation standard avait incité les personnes intéressées à tourner la législation ordinaire régissant l'accès au marché du travail.

4. Du fait que l'efficacité des emplois de courte durée n'a pu être démontrée en ce qui concerne l'insertion dans le marché primaire du travail et que la situation laissait soupçonner des abus, l'OPM a décidé de les supprimer.

5. L'OPM a renoncé à une large consultation des organisations d'entraide.

6. Les programmes d'occupation d'utilité publique n'ont pas remplacé les emplois de courte durée et ont toujours existé en parallèle à ceux-ci. Mais contrairement à eux, ils sont mis en œuvre par les pouvoirs publics, avant tout pour donner aux requérants d'asile une structure journalière et contribuer au maintien – voire, dans les situations les plus favorables, au développement – de capacités de travail de base. Ces programmes d'utilité publique s'adressent spécialement aux personnes qui ne disposent pas (encore) de perspectives de séjour à long terme en Suisse, c'est-à-dire surtout à celles dont la procédure d'asile est en cours.

Indépendamment de la décision de supprimer les emplois de courte durée, un besoin accru en matière de programmes d'occupation d'utilité publique s'est fait sentir, de sorte qu'en 2014, l'OPM a augmenté le budget correspondant de 1,2 million de francs par rapport à l'année précédente.

7. Dans le canton de Berne, c'est notamment la SAP, par l'intermédiaire de son service spécialisé, qui est en charge des questions et mesures de promotion de l'intégration: les forfaits de la Confédération en faveur des personnes admises provisoirement lui sont intégralement versés. De ce fait, c'est à elle qu'il incombe de pourvoir à leur intégration et à celle des réfugiés.

L'affirmation avancée dans l'interpellation selon laquelle les personnes bénéficiant d'une admission provisoire, qui auraient auparavant demandé un emploi de courte durée, devraient aujourd'hui – sur instruction de la POM – se rendre à des cours d'intégration relevant de la SAP, est erronée.

8. La suppression de ces emplois n'a provoqué aucune diminution des subventions fédérales. Cette décision reste pour ainsi dire sans influence sur les compensations financières versées par la Confédération pour l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises provisoirement; le montant de ces compensations est en effet calculé en fonction du nombre et du taux d'insertion professionnelle de ces personnes, sur la base de la moyenne suisse.