

---

# Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP/R, l'hébergement et l'encadrement des MNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse

Rapport technique du 3 février 2017

---

## Sommaire

<b>1.</b>	<b>Contexte.....</b>	<b>3</b>
1.1.	Démarche.....	4
1.2.	Structure du rapport.....	4
<b>2.</b>	<b>Augmentation du nombre d'actifs en chiffres absolus de 2011 à 2015.....</b>	<b>5</b>
2.1.	Évolution de 2005 à 2015.....	5
2.2.	Caractéristiques sociodémographiques.....	7
<b>3.</b>	<b>Coûts de l'intégration des AP/R dans les structures ordinaires.....</b>	<b>9</b>
<b>4.</b>	<b>Coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R.....</b>	<b>11</b>
4.1.	Information et conseil.....	14
4.2.	Encouragement de l'apprentissage des langues.....	15
4.3.	Insertion professionnelle.....	18
4.4.	Petite enfance.....	22
4.5.	Intégration sociale.....	24
4.6.	Conclusions.....	24
<b>5.</b>	<b>Coûts des MNA .....</b>	<b>26</b>
<b>6.</b>	<b>Conclusions et perspectives.....</b>	<b>27</b>

# 1. Contexte

L'évolution du domaine de la migration constitue un enjeu majeur pour la Suisse. Ces dernières années, les coûts de l'hébergement, de l'encadrement et de l'intégration ont sensiblement augmenté en raison du nombre croissant de demandeurs d'asile et d'un taux de protection élevé. Les cantons ont souligné à maintes reprises que le montant des indemnités forfaitaires allouées par la Confédération ne tient pas suffisamment compte de cette évolution :

- la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) n'a eu de cesse de rappeler que l'indemnité forfaitaire qui finance actuellement les mesures d'intégration en faveur des réfugiés reconnus (R) et des personnes admises à titre provisoire (AP) ne permet pas de les intégrer durablement (prise de position CdC sur la révision LEtr concernant la mise en œuvre de l'art 121a Cst. et prise de position sur le Programme de stabilisation 2017-2019).
- La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a mis en évidence une hausse significative des coûts – non couverts – dans les cantons et les communes, imputable à l'hébergement et à l'encadrement des mineurs non accompagnés relevant du domaine de l'asile (MNA).
- Le nombre des 16-25 ans arrivés tardivement en Suisse sans passer par les écoles de notre pays a fortement augmenté, ce qui va confronter le système éducatif à de nombreux défis. La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a donc décidé d'entamer des négociations avec la Confédération pour le financement des mesures d'intégration et de formation de ce groupe cible.
- Dans une analyse sur la couverture des coûts des forfaits dans le domaine de l'asile, la Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (CLDF) et la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) constatent que « les forfaits d'intégration couvrent les coûts uniquement dans la mesure où les cantons limitent leurs prestations en la matière ; les coûts sont globalement maîtrisés mais les prestations fournies clairement insuffisantes eu égard aux importants besoins » (courrier CLDF/CLASS au Conseil fédéral, 21 septembre 2016).

Les cantons jouent un rôle clé dans l'intégration du groupe cible des AP/R/MNA : ce sont eux qui mettent en œuvre les programmes cantonaux d'intégration et gèrent la plus grande partie du domaine de la formation (école obligatoire, formation professionnelle initiale et offres transitoires) et des questions relevant du marché du travail (offices régionaux de placement, ORP). Ils sont également responsables de l'aide sociale, de l'encadrement et de l'exécution de différents volets du droit des étrangers. Par le passé, beaucoup a été fait dans les structures ordinaires pour les AP/R qui sont aujourd'hui nombreux à avoir obtenu le droit de rester en Suisse. Ainsi, en 2015, le nombre de demandeurs d'asile était aussi élevé qu'à l'époque de la guerre du Kosovo. Relevons qu'aujourd'hui en Suisse les réfugiés sont surtout des personnes très jeunes et que leur formation et leurs qualifications professionnelles ne satisfont pas aux exigences du marché de l'emploi. Héberger, encadrer et surtout intégrer ces personnes ont fait exploser les coûts des cantons et des communes, fortement mis à contribution.

C'est dans ce contexte qu'il a été demandé aux secrétariats généraux CdC, CDIP et CDAS de recenser et d'estimer les coûts d'intégration des AP/R et les coûts de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés (MNA). L'objectif était de recueillir des données qui permettent aux trois conférences de coordonner leurs efforts afin d'obtenir les financements souhaités de la Confédération.

## 1.1. Démarche

À l'été 2016, la CdC et la CDAS ont, dans un premier temps, sondé les 26 cantons pour connaître les coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R (cours de langues, programmes d'insertion professionnelle, job coaching, éducation de la petite enfance, insertion sociale, etc.) et de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés relevant du domaine de l'asile (MNA).

Dans un second temps, il a été calculé pour 9 cantons, avec l'aide du bureau « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung », quels sont les coûts additionnels de l'intégration des AP/R dans les principales structures ordinaires (formation, marché du travail, aide sociale).

Le 28 octobre 2016, les secrétariats généraux CdC, CDIP et CDAS ont rencontré les spécialistes des cantons à la Maison des cantons pour discuter des réponses au sondage. Le 4 novembre 2016, un atelier en présence des délégués cantonaux à l'intégration a permis de valider les retours des cantons concernant les coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R.

Le Secrétariat CdC a ensuite rédigé le présent rapport technique qui repose sur les résultats des phases 1 et 2.

## 1.2. Structure du rapport

Le chapitre 2 détaille la composition du groupe cible des AP/R et les changements qui se sont produits ces dernières années. Les chapitres qui suivent sont centrés sur l'évaluation des besoins en matière d'intégration.

Le chapitre 3 est une synthèse de l'étude du Bureau « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung » qui met en évidence ce qu'investissent aujourd'hui déjà les cantons pour l'intégration des AP/R dans les structures ordinaires. L'étude est l'objet de l'annexe 1.

Le chapitre 4 livre un aperçu de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) et esquisse les contours de ce que devrait être cet encouragement aux yeux des spécialistes cantonaux de l'intégration.

L'hébergement et l'encadrement des MNA est le sujet du chapitre 5, qui résume les conclusions de l'étude réalisée par la CDAS/Ecoplan (annexe 2).

Le dernier chapitre est une synthèse des principaux enseignements et comprend des recommandations à l'intention des instances de décision CdC, CDIP et CDAS.

## 2. Augmentation du nombre d'actifs en chiffres absolus de 2011 à 2015

Le présent rapport a pour objet le groupe cible des réfugiés reconnus (R) et des personnes admises à titre provisoire (AP). Est généralement admise à titre provisoire toute personne dont la demande d'asile a été rejetée, mais dont l'exécution de renvoi n'est pas applicable en raison d'une situation de crise dans son pays d'origine ou pour des raisons d'ordre médical ou parce qu'une situation de persécution ne le permet pas.

Les personnes qui sont des réfugiés au sens de la Convention de Genève mais qui se sont vu refuser l'asile ou dont les motifs d'asile ne sont fondés qu'après le moment où elles ont fui, peuvent aussi être admises à titre provisoire, dès lors que l'exécution du renvoi est impossible, illicite ou inexigible (personnes admises à titre provisoire). Les AP (réfugiés admis à titre provisoire compris) et les réfugiés reconnus restent en règle générale plus longtemps en Suisse.<sup>1</sup>

### 2.1. Évolution de 2005 à 2015

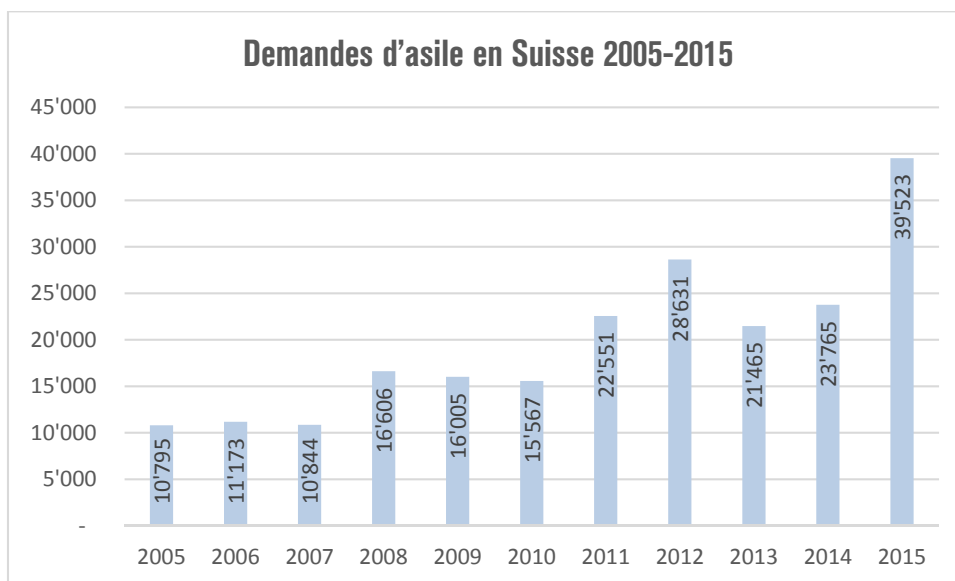
Environ 65 millions de personnes sont actuellement en fuite, ce qui constitue le chiffre le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale. Les régions en crise et les principaux pays d'origine sont la Syrie, l'Irak, l'Ukraine orientale, l'Afghanistan et l'Érythrée. À noter que 90 % des réfugiés ne quittent par leur aire géographique – ainsi, 2,5 millions de personnes déplacées vivent aujourd'hui en Turquie, 1,6 million au Pakistan, 1,1 million au Liban et 1 million en Iran.

Les demandes d'asile ont fortement progressé ces derniers temps en Europe. Cette hausse s'explique par la persistance des conflits en Syrie et en Irak. Les habitants de ces zones sont nombreux à ne plus croire à une fin proche des hostilités et mettent le cap sur l'Europe dans l'espoir d'améliorer leur situation. À l'été 2015, un nombre croissant de ressortissants afghans a pris le chemin de l'Occident.

Ces cinq dernières années, les demandes d'asile ont fortement augmenté en Suisse, avec un pic en 2015 :

---

<sup>1</sup> Conseil fédéral (2016) : Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action. Rapport établi en réponse aux postulats : 11.3954 Hodgers « Limitation de l'admission provisoire » du 29 septembre 2011 ; 13.3844 Romano « Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité » du 26 septembre 2013 ; 14.3008 Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger » du 14 février 2014.



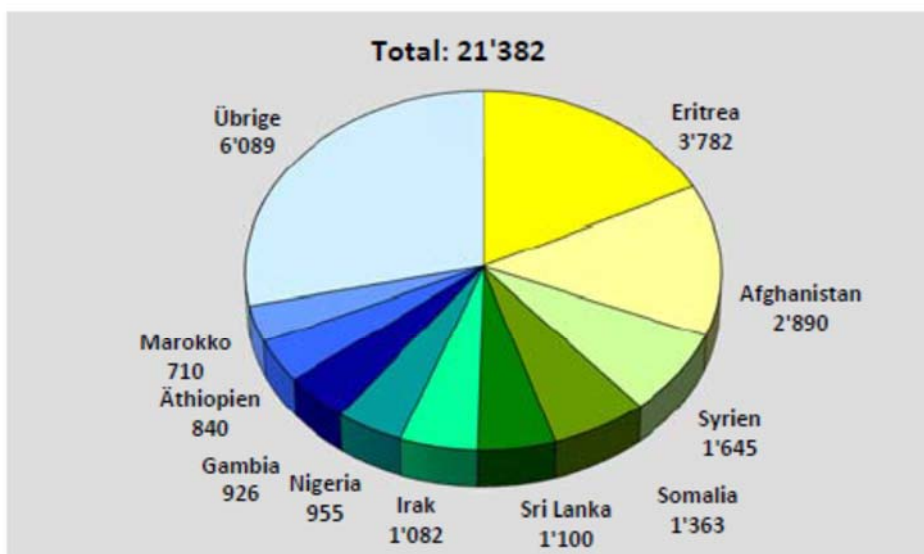
Source : Statistique en matière d'asile, SEM

39 523 personnes ont déposé une demande d'asile en 2015, ce qui représente une progression de plus de 66 % (+15 758 demandes). Alors qu'à la fin des années 90, une grande part des réfugiés provenaient des Balkans, ils viennent aujourd'hui plus souvent des pays africains et des pays du Moyen et du Proche-Orient.

#### *Effectif*

Fin septembre 2016 (Statistique en matière d'asile, 3<sup>e</sup> trimestre 2016), 80 202 personnes vivant en Suisse y ont trouvé protection : 35 700 AP (réfugiés admis à titre provisoire compris) et 44 502 R, soit une progression de 75 % depuis 2007 (45 850 AP/R). Actuellement, la Suisse compte près de 32 000 demandeurs d'asile dont la procédure est en cours (Statistique en matière d'asile, 3<sup>e</sup> semestre 2016). Le taux de protection avoisinait les 53 % à la fin 2015, contre près de 36 % en 2005.

Les principaux pays de provenance des requérants ayant déposé une demande d'asile en Suisse au troisième trimestre 2016 sont l'Érythrée, l'Afghanistan, la Syrie, la Somalie et le Sri Lanka (Statistique en matière d'asile, 3<sup>e</sup> trimestre 2016).



## Asylgesuche 1.1. – 30.9.2016: Wichtigste Nationen

En 2015, la part des étrangers en Suisse a passé de 23,8 à 24,1 %. Fin 2015, la population résidente étrangère se montait à 1 993 916 personnes, dont deux tiers étaient des ressortissants UE-28/AELE.

La part des personnes relevant du domaine de l'asile s'élève à 3,7 % de la population résidente étrangère – rapporté à la population résidente dans son ensemble, leur part est tout juste d'un pour cent en 2015. Les AP/R constituent donc un groupe de population hétérogène relativement restreint, qui se compose de personnes issues de plus de 120 nations.

## 2.2. Caractéristiques sociodémographiques

### Âge/sexe

Les AP/R sont un groupe de population très jeune : en 2014 et 2015 – années de référence pour les calculs ultérieurs – 29 730 personnes ont été reconnues AP ou R, parmi lesquelles 58 % avaient moins de 25 ans :

#### Structure d'âge des AP/R nouvellement reconnus en 2014 et 2015

	2014+2015	en %
Enfants en âge préscolaire	5 478	18 %
Enfants scolarisés (5 - 15 ans)	4 637	16 %
Jeunes (16 - 25 ans)	7 191	24 %
26 - 49 ans	11 102	37 %
50+	1 322	5 %
Total	29 730	100 %

Source : Statistique en matière d'asile, SEM

On dénombre quatre femmes pour six hommes, en moyenne – les rapports sont assez équilibrés dans les groupes d'âge enfants (0 - 15) et plus de 50 ans, alors que la part des hommes est nettement prépondérante

parmi les jeunes (1 sur 2 !) et les 26-49 ans. Fait frappant : la part des jeunes adultes de sexe masculin parmi les AP/R a pratiquement triplé ces quinze dernières années.

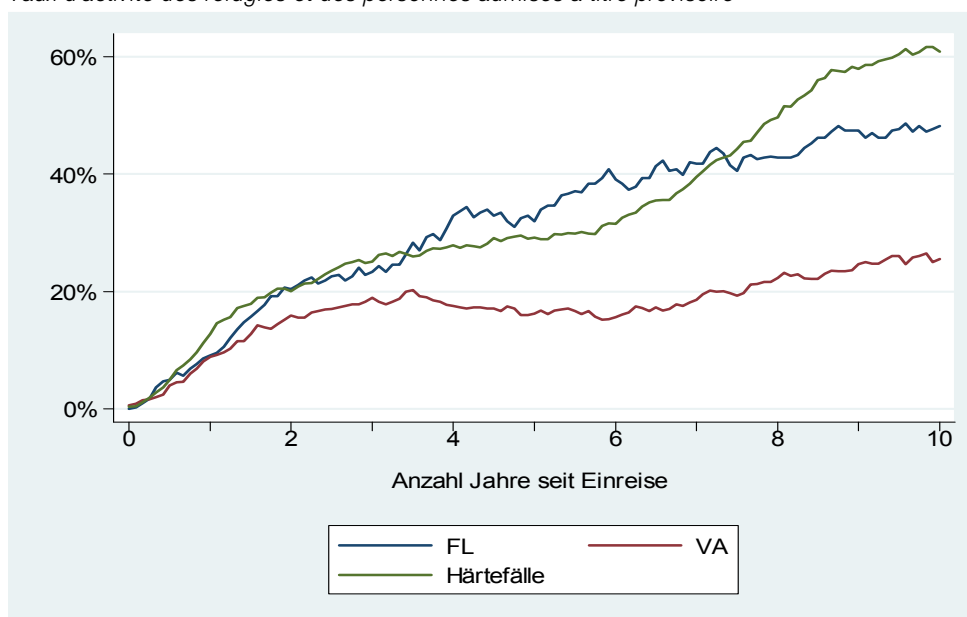
### Formation

Le niveau de formation des AP/R n'est pas recensé systématiquement en Suisse. En 2013, quelque 420 personnes admises à titre provisoire et réfugiés ont été interrogées sur leurs compétences et leurs qualifications professionnelles. Il ressort du sondage que 20 % environ des personnes interrogées étaient titulaires d'un diplôme de degré secondaire II ou du degré tertiaire, 50 % justifiaient d'une expérience professionnelle de plusieurs années, mais n'avaient pas de diplôme professionnel formalisé. Les 30 % restants n'avaient ni expérience professionnelle ni diplôme.<sup>2</sup>

### Taux d'activité

Le taux d'activité des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en âge de travailler est relativement bas pendant les années qui suivent leur arrivée en Suisse. Sa progression est régulière, passant de 20 – 30 % à près de 50 % (R), resp. 25 % (AP) au bout de dix ans, comme le montre l'étude menée par les bureaux KEK/B,S,S. sur mandat du SEM (graphique ci-après).

Taux d'activité des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire<sup>3</sup>



<sup>2</sup> Mesures d'accompagnement de l'article 121a Cst. : renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Tornare (14.3523) du 19 juin 2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse », Berne.

<sup>3</sup> KEK-CDC/B,S,S. (2014) : *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Étude mandatée par l'Office fédéral des migrations, Zurich/Bâle.



L'étude montre que les revenus des R augmentent en l'espace de dix ans, tandis que ceux des AP sont en recul sur la même période.<sup>4</sup> De plus, beaucoup d'AP/R exercent une activité à temps partiel, sont intérimaires ou travaillent sur appel dans des secteurs à bas salaire. C'est pourquoi ils dépendent d'un appoint de l'aide sociale même s'ils exercent une activité lucrative.

#### *Aide sociale*

L'octroi de l'aide sociale relève de la compétence des cantons. La Confédération verse aux cantons des forfaits globaux pour les AP pendant sept ans au maximum à compter de leur arrivée, pour les R pendant cinq ans au maximum à compter du dépôt de la demande d'asile. Passés ces délais, le financement incombe aux cantons et aux communes. Au cours des cinq à sept premières années suivant la demande d'asile, près de 80 % des personnes ont besoin d'être soutenues par l'aide sociale. Il est frappant de constater que 43 à 50 % des AP/R bénéficiant de l'aide sociale travaillent à plein temps et qu'ils entrent par conséquent dans la catégorie des *working poors*.<sup>5</sup>

Tous les AP/R qui n'ont pas trouvé un emploi dans les cinq (R) à sept ans (AP) doivent recourir à l'aide sociale cantonale ou communale, une fois que la compétence financière de la Confédération prend fin. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a calculé que les cantons et les communes auront à fournir des prestations à moyen terme pour environ 43 000 personnes sans emploi avec droit de rester en Suisse arrivées dans les années 2010 à 2016 (septembre) : « À supposer qu'à moyen terme, 10 000 personnes supplémentaires par année relevant du domaine de l'asile devront être soutenues par l'aide sociale cantonale et communale, l'évolution s'annonce préoccupante. 10 000 personnes supplémentaires à soutenir représentent 4 % des bénéficiaires actuels de l'aide sociale sur le plan national. Avec 10 000 personnes supplémentaires à soutenir, les dépenses des cantons et des communes en matière d'aide sociale augmenteront de 4 % chaque année, rien qu'en raison des évolutions dans le domaine de l'asile. Il s'agit là de hausses de coûts récurrentes qui s'accumuleront si nous ne parvenons pas à augmenter rapidement la participation à la vie active des personnes relevant du domaine de l'asile. »<sup>6</sup>

### **3. Coûts de l'intégration des AP/R dans les structures ordinaires**

L'intégration est une tâche inhérente à l'ensemble de la société. Elle est assurée en premier lieu par les services publics (structures ordinaires), tels que les écoles, les établissements d'enseignement professionnel ou les institutions de la santé, mais aussi par les acteurs de la société civile et les partenaires sociaux. Sur le plan institutionnel, l'encouragement de l'intégration est financé par les budgets ordinaires des services compétents des trois échelons politiques (Confédération, cantons et communes).

Les secrétariats généraux CdC, CDIP et CDAS ont chargé le bureau « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung » de recenser les coûts de l'intégration des AP/R dans les principales structures ordinaires (formation, marché du travail, aide sociale). Les auteurs de l'étude ont sondé les services de la formation, les offices du travail et les services sociaux des cantons AG, BE, GE, LU, SG, SH, TI, VD et ZG. Ils leur ont demandé quels étaient, pour le canton et si possible les communes, les coûts de l'intégration des AP/R financés par les structures ordinaires

---

<sup>4</sup> *ibid.*

<sup>5</sup> CSIAS (2016) : Insertion professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Fiche d'information, Berne.

<sup>6</sup> CSIAS (2017) : Un emploi au lieu de l'aide sociale. Propositions de la CSIAS destinées à insérer les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire durablement dans le marché du travail, p. 9.

dans les domaines que sont l'école obligatoire, le secondaire II, les services publics de placement et les mesures d'intégration de l'aide sociale. Seuls les AP/R à la charge de la Confédération ont été pris en compte, donc les AP durant les sept années et les R durant les cinq années à compter de leur arrivée. Afin de permettre la comparaison avec l'indemnité forfaitaire d'intégration, on a établi un coût moyen forfaitaire par AP/R.

Il ressort de l'étude du bureau B,S,S. (annexe 1) que les cantons injectent des ressources considérables dans les domaines éducation, travail et aide sociale qui relèvent des structures ordinaires. Les coûts de l'intégration dans ces structures sont imputables en grande partie à la formation, dont les coûts par cas sont relativement élevés. L'aide sociale doit faire face, elle aussi, à des coûts d'intégration additionnels qui ne sont couverts ni par l'indemnité forfaitaire d'intégration, ni par les indemnités versées par la Confédération dans le domaine des étrangers. Pour ce qui est des services publics de placement, leur part est négligeable. Les coûts à la charge des cantons sont actuellement peu élevés, la plupart des offres d'insertion professionnelle destinées au public cible étant financées par l'encouragement spécifique de l'intégration ou par l'aide sociale. Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des coûts, poste par poste :

#### **Coûts de l'intégration des AP/R dans les structures ordinaires**

	Coûts totaux 2015 en CHF	Coûts par élève ou apprenti, en CHF	Coûts d'intégration AP/R en CHF (forfait*)
École obligatoire	-	22 650	3 500
Niveau secondaire II	-	37 200	7 200
Services publics de placement	450 000	-	<i>négligeables</i>
Aide sociale (uniquement inté- gration)	7,8 millions	-	1 800
<b>Total</b>			<b>12 500</b>

\* Coûts répartis sur *tous* les AP/R ; il en résulte un coût moyen par AP/R.

Source : Relevé cantons, calculs B,S,S. Se reporter à l'étude B,S,S en annexe pour le détail des calculs par domaine.

Selon les calculs du bureau B,S,S fondés sur l'ensemble des AP/R vivant en Suisse, chacun d'entre eux génère en moyenne CHF 12 500.- au moins de coûts d'intégration dans les structures ordinaires, indépendamment de son âge ; or, ce montant n'est couvert ni par l'indemnité forfaitaire d'intégration, ni par le crédit d'engagement Intégration de la Confédération. Rappelons que les coûts sont calculés pour la période relevant de la compétence de la Confédération (R : 5 ans, AP : 7 ans) et qu'ils ne portent que sur les coûts d'intégration. Sont exclus de ce calcul tous les autres coûts supportés par les cantons et les communes pour couvrir le minimum vital des AP/R et les coûts à leur charge au bout de 5, resp. 7 ans.

## 4. Coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R

Les offres d'intégration dans les structures ordinaires présentées au chapitre 3 sont complétées par ce qu'on appelle l'encouragement spécifique de l'intégration. Celui-ci s'articule autour de deux grands axes : d'une part, il s'agit de soutenir les migrants tout au long de leur processus d'intégration en complétant au mieux l'offre des structures ordinaires. De l'autre, les offres d'encouragement spécifique de l'intégration s'adressent aux structures ordinaires et les soutiennent dans la réalisation de leur mandat d'intégration. Dans ce contexte, le bon fonctionnement et la qualité des prestations de service sont d'importance capitale.

La mise en œuvre de l'encouragement spécifique de l'intégration relève en premier lieu de la compétence des cantons et des communes, soutenues par la Confédération. Son financement est régi par l'art. 55 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et par l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE). Les fonds de la Confédération sont alloués aux cantons dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) ; ainsi en ont convenu en 2011 le DFJP et la CdC, responsable des questions d'intégration des étrangers au plan inter-cantonal.<sup>7</sup>

Les montants versés par la Confédération en faveur des PIC émanent de deux sources de financement :

- contributions à l'intégration de tous les étrangers (crédit pour l'encouragement de l'intégration « domaine des étrangers ») : elles bénéficient à tous les étrangers qui envisagent de prolonger leur séjour en Suisse.<sup>8</sup> Les Chambres fédérales ont voté dans ce but un crédit d'engagement dont le versement n'est garanti que si les cantons investissent des moyens au moins équivalents. Ils peuvent prendre en compte les ressources communales. Les montants versés par la Confédération et les cantons figurent dans une convention-programme.
- Indemnité forfaitaire d'intégration AP/R<sup>9</sup> : la Confédération verse aux cantons, pour chaque personne admise à titre provisoire (AP) et pour chaque réfugié reconnu (R), une indemnité forfaitaire unique d'intégration. Elle est liée à la réalisation d'objectifs précis et sert essentiellement à encourager l'insertion professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale. Adapté chaque année à l'indice suisse des prix à la consommation, le montant versé en 2016 est de CHF 5 944.- (état : fin octobre 2015).

Pour estimer les coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R, tous les cantons ont reçu un questionnaire à l'été 2016. 23 cantons ont répondu. Le questionnaire était subdivisé en trois parties :

---

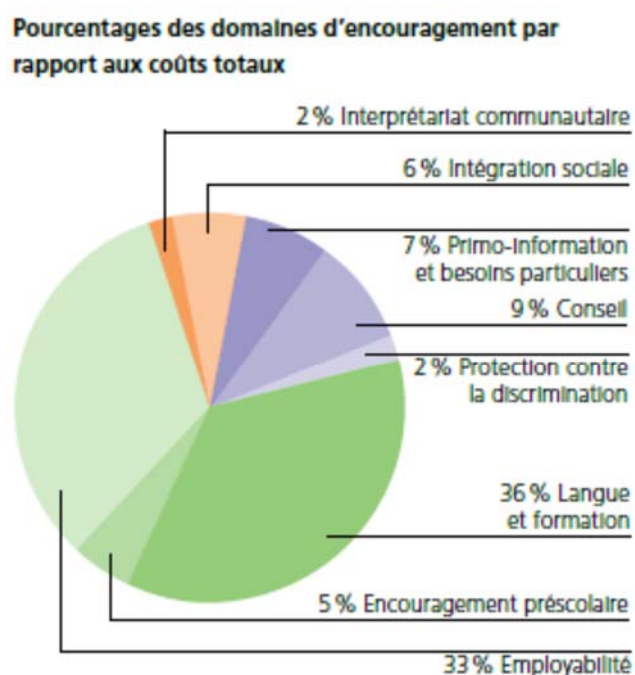
<sup>7</sup> <http://www.kdk.ch/de/themen/zuwanderung-und-integration/auslaenderintegration/>. La combinaison des deux crédits dans le cadre d'un seul programme (PIC) a été réglée en 2008 à travers la révision de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), dont l'objectif était de regrouper toutes les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration, afin d'en améliorer l'efficacité, de tirer parti des synergies et d'optimiser les coûts. La promotion de l'intégration ne doit pas se disperser dans des mesures isolées, parfois redondantes, propres à certains groupes cibles particuliers ou dans des compétences à variation multiple. Rapport du groupe de travail « Coordination de la promotion de l'intégration dans les cantons » du 15 août 2007, à l'intention du Comité de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales.

<sup>8</sup> Art. 55, al. 3

<sup>9</sup> Art. 55 al. 2 LEtr en lien avec l'art. 87 LEtr et l'art. 88 et 89 LAsi.

*Sondage, phase 1 : coûts de l'intégration des AP/R (état actuel)*

Le recensement a porté, dans un premier temps, sur les dépenses actuellement consenties par les cantons pour l'encouragement spécifique de l'intégration. On constate que la Confédération et les cantons (communes comprises) engagent des fonds importants dans l'intégration spécifique. En 2015, le coût total des offres liées à l'encouragement spécifique de l'intégration avoisinait les 150 millions de francs. Primo-information et conseil, langue et employabilité des AP/R sont les principaux postes du budget<sup>10</sup> :



<sup>10</sup> Ces chiffres ont été confirmés par le SEM : Secrétariat d'État aux migrations (SEM) : Programmes cantonaux d'intégration 2014-2017. Rapport intermédiaire, octobre 2016, p. 10-11. (Légendes : interprétariat communautaire, intégration sociale, primo-information et besoins particuliers d'intégration, conseil, protection contre la discrimination, langues et formation, petite enfance, employabilité)

## Coûts réels de l'encouragement spécifique de l'intégration en 2015

	Total Conf + Ct	Ct (+communes)	Conf (LETr)	Conf (PI)
		Tous les étrangers	Tous les étrangers	Seul. AP/R
Primo-information et besoins particuliers	<b>9 892 460</b>	4 264 261	4 056 705	1 571 494
Conseil	<b>12 998 174</b>	7 386 051	4 649 500	962 624
Protection contre la discrimination	<b>2 644 937</b>	1 157 613	1 431 580	55 744
Langue	<b>55 421 821</b>	24 618 155	11 029 991	19 773 676
Encouragement préscolaire	<b>7 368 331</b>	3 804 386	3 224 286	339 659
Employabilité	<b>48 445 278</b>	6 845 947	1 539 560	40 059 771
Interprétariat communautaire	<b>3 564 566</b>	1 379 739	2 095 701	89 127
Intégration sociale	<b>7 788 385</b>	4 174 125	3 095 213	519 047
<b>Total</b>	<b>148 123'953</b>	<b>53 630 275</b>	<b>31 122 536</b>	<b>63 371 141</b>

Les sommes peuvent diverger en raison des arrondis.

*Dépenses actuelles pour l'intégration de tous les étrangers* : Confédération et cantons ont investi l'an dernier près de CHF 85 millions dans les mesures d'intégration pour tous les étrangers. L'analyse de ces dépenses montre que les cantons (communes comprises) ont investi CHF 22,5 millions de plus dans l'encouragement spécifique que la Confédération. En 2011, la Confédération et les cantons s'étaient entendus sur le principe d'une clé de financement 1:1. De nombreux cantons ont indiqué avoir affecté aux AP/R davantage de fonds réservés à ce domaine.

*Dépenses actuelles pour les forfaits d'intégration des AP/R* : la Confédération a versé en 2015 aux cantons CHF 63 millions au titre de l'indemnité forfaitaire d'intégration. Cette somme est intégralement affectée à l'intégration des AP/R, mais elle n'est pas suffisante pour couvrir les besoins effectifs, comme le montre les développements ci-après.

*Sondage, phase 2 : calcul du coût moyen d'intégration par AP/R (état prévisionnel)*

La deuxième partie du sondage a porté exclusivement sur le groupe des AP/R. Il a été demandé aux cantons d'estimer le coût moyen d'intégration par personne pour toute la durée du processus d'intégration (en règle gé-

nérale, plusieurs années). Ils ont dû calculer, dans un premier temps et pour chaque personne, le coût des mesures d'encouragement les plus courantes dans les domaines information et conseil, cours de langues, insertion professionnelle, encouragement précoce et intégration sociale.<sup>11</sup>

Afin de pouvoir estimer les besoins réels avec suffisamment de précision, les cantons ont procédé, dans un second temps, à une estimation du pourcentage de personnes, sur 100 % d'AP/R, qui bénéficient ou qui pourraient bénéficier idéalement des mesures d'intégration si l'on compte réussir l'encouragement de façon optimale et systématique. À noter que la majorité des personnes a besoin de plusieurs mesures d'intégration (cours de langue suivi de mesures d'intégration sur le marché du travail, par exemple). L'estimation repose sur les AP/R attribués au canton en 2014 et 2015 et sur les valeurs empiriques des mesures prévues pour les différentes typologies de groupes-cibles (selon âge, sexe, formation préalable, situation familiale, etc.).

#### *Sondage, phase 3 : calcul forfaitaire des coûts de l'encouragement spécifique de l'intégration*

Une fois le coût moyen par personne connu (phase 1) et les besoins estimés (phase 2), on a établi le coût moyen par personne de chaque mesure, en multipliant le coût moyen par individu par le pourcentage. On peut ainsi calculer les coûts totaux des mesures prises en faveur de ces personnes dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration. Le coût moyen forfaitaire par personne est détaillé ci-après dans un encadré gris à la fin de chaque rubrique.

### 4.1. Information et conseil

L'information est un préalable à une action responsable. L'information et le conseil sont un des trois piliers de l'encouragement spécifique de l'intégration par les PIC. Leur objectif est de fournir suffisamment d'informations aux migrants sur leurs droits et leurs obligations, sur leur cadre de vie et sur les offres locales et régionales d'encouragement de l'intégration. Par ailleurs, des dispositifs sont souvent mis en place dans le cadre des activités d'information et de conseil afin de déterminer les besoins individuels et d'orienter chaque personne vers les mesures les plus adéquates pour elle.

Nombreux sont les cantons et les communes qui, en plus de remettre du matériel d'information, organisent des rencontres pour les différents groupes auxquels ils s'adressent (p.ex. rencontres réservées à des groupes linguistiques ou à des personnes en regroupement familial). Les PIC mettent l'accent sur la primo-information, qui peut prendre la forme d'un entretien personnel, dont se chargent la commune de domicile ou le service cantonal des migrations.

Cela étant, l'offre d'information ne se limite pas aux premiers mois après l'arrivée des migrants, puisque nombre de questions et de problèmes peuvent se poser au fil du temps ou dans des situations concrètes. Les cantons ont donc tous mis en place des services de l'intégration ou des centres de compétence ; il arrive aussi qu'ils aient conclu des contrats de prestations avec des ONG afin qu'elles assurent des services de conseil, régulièrement utilisés par les AP/R.

---

<sup>11</sup> Les coûts devaient reposer, autant que possible, sur ceux communiqués par les prestataires eux-mêmes. Pour les offres de cours (cours de langues, par exemple), les cantons ont indiqué en sus le nombre moyen de leçons nécessaires pour réaliser l'objectif du cours et le coût par leçon et par personne.

#### Coût moyen par personne

- Séances d'information : les cantons estiment le coût de l'offre minimale d'information à CHF 180.- par personne. Les rencontres sont l'occasion d'accueillir les AP/R et de leur expliquer brièvement les us et coutumes et les conditions de travail en Suisse, p. ex., ainsi que le processus d'intégration qu'ils vont suivre. En règle générale, des interprètes sont présents, parce qu'il est rare que les migrants puissent s'exprimer dans une langue nationale au début du processus.
- Conseils individuels d'intégration : afin d'évaluer les besoins individuels d'information et d'encouragement, les cantons prévoient aussi des services d'information et de conseil personnalisés. L'aide des interprètes est, ici aussi, précieuse. Il s'agit d'aider les AP/R à s'y retrouver dans la vie quotidienne et de les encourager à apprendre une nouvelle langue. Les sujets tournent autour des contacts sociaux (voisins, clubs, associations), de la famille (offres d'encouragement précoce, centres familiaux, etc.), des valeurs et des normes admises en Suisse. Si nécessaire, les AP/R sont dirigés vers des offres d'intégration ciblées. Dans quelques cantons, les résultats de ces entretiens de conseil sont consignés dans des plans d'intégration individuels. De l'avis des cantons, au moins 6 à 8 entretiens de caractère général sont nécessaires à chaque AP/R les trois à quatre premières années du processus d'intégration. Un entretien coûte en moyenne CHF 150.-, si bien qu'il faut compter au total CHF 1 200.- par personne.

#### Besoins

Tous les AP/R devraient, à partir de 16 ans, être informés de leurs droits et de leurs obligations en Suisse, et des sujets liés à l'intégration. Ils représentent 66 % environ des AP/R auxquels une protection a été accordée en 2014-2015.

#### Information et conseil : forfaits moyens par personne

Partant du groupe cible que constituent tous les AP/R, le forfait moyen par personne s'élève à CHF 911.- :

- séances d'information :	CHF 119.-
- conseils individuels d'intégration :	CHF 792.-

## 4.2. Encouragement de l'apprentissage des langues

La nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005 et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007 accordent une grande importance à l'encouragement de l'apprentissage des langues et au développement professionnel. Les connaissances linguistiques sont une ressource primordiale du processus d'intégration. C'est pourquoi la Suisse attend des étrangers qu'ils « soient aptes à communiquer dans une langue nationale ou qu'ils s'inscrivent ou participent à cette fin à une mesure d'encouragement linguistique en Suisse » (art. 43/44 de la loi sur les étrangers et sur l'intégration LEI adoptée par le Parlement pendant la session d'hiver 2016).

Les connaissances linguistiques qu'une personne est susceptible d'acquérir dépendent de sa situation personnelle (le législateur en tient compte à l'art. 49a al. 1 et 2 LEI). Les offres doivent donc être différenciées les unes des autres. On distingue les groupes de personnes suivantes<sup>12</sup> :

<sup>12</sup> Office fédéral des migrations OFM (2009) : Curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants, Berne, p. 12/13

- les personnes ayant un parcours scolaire et familiarisées avec les techniques d'apprentissage. Elles ont fréquenté l'école primaire pendant au moins 6 ans et peuvent être dirigées directement vers les cours ordinaires de langues ou les cours adaptés à leur niveau.
- Les personnes sans parcours scolaire n'ont jamais fréquenté l'école ou, si tel a été le cas, uniquement pendant une courte période (tout au plus pendant 4 à 6 ans), ou elles ont perdu toute habitude ou technique d'apprentissage ; elles ne sont absolument pas familiarisées avec les techniques d'apprentissage – en particulier de la lecture et de l'écriture – ou n'en ont qu'une connaissance rudimentaire.
- Parmi elles figurent aussi les analphabètes<sup>13</sup>, qui se subdivisent généralement en trois sous-groupes : (1.) les analphabètes primaires n'ont jamais appris à lire et à écrire ; (2.) les analphabètes fonctionnels n'ont pas un niveau de lecture et d'écriture minimum pour mener à bien au quotidien des activités privées ou professionnelles dans la société dans laquelle ils vivent ; (3.) les analphabètes secondaires (cas particulier de l'analphabétisme fonctionnel) ont perdu leurs acquis en lecture et en écriture, après une scolarité plus ou moins réussie.

Pour avoir les mêmes chances dans la vie professionnelle et dans la vie privée, les migrants doivent acquérir de bonnes connaissances d'une langue nationale. L'art. 4 al. 4 LETr exige du reste qu'ils en apprennent une. Le choix d'un cours de langue adéquat devrait toujours intervenir dans le cadre d'une procédure d'évaluation, car elle permet à la fois d'apprécier le niveau de langue et d'en apprendre davantage sur la formation déjà acquise ou sur les conditions de formation. Il y a donc lieu de constater le besoin d'alphabétisation et le niveau de langue.

#### *Coûts par personne*

Lors du sondage, les cantons ont distingué en gros quatre catégories d'encouragement linguistique, pour lesquels ils ont estimé les coûts :

- offres pour les participants non alphabétisés ou qui apprennent un deuxième système d'écriture : on range dans cette catégorie les cours Alpha pour les personnes qui ont des connaissances d'écriture rudimentaires et les personnes qui apprennent l'alphabet latin (deuxième système d'écriture), ou qui doivent apprendre tout court à lire et à écrire. Dans un premier temps, les participants acquièrent des compétences en lecture et éventuellement en écriture. L'objectif est d'atteindre le niveau A1 CECR (niveau A2 à l'oral). Le nombre de participants ne devrait pas dépasser 6-8 personnes, les offres comprennent 900 leçons en moyenne (CHF 16.- de l'heure) et les coûts par personne sont de CHF 14 400.- environ.
- Offres pour les participants sans parcours scolaire : elles s'adressent à des personnes qui ont fréquenté pendant moins de six ans l'école dans leur pays d'origine et qui ont donc un déficit scolaire important. Il s'agit ici de développer des stratégies d'apprentissage et d'acquérir les structures grammaticales. L'objectif est d'atteindre le niveau A2 CECR (niveau B1 à l'oral). Il est recommandé à ce groupe cible de suivre des cours intensifs. Le nombre moyen de participants est de 10-12 personnes, les offres comprennent 750 leçons en moyenne, les coûts par personne sont de CHF 12 000.- environ.
- Offres pour les participants ayant un parcours scolaire : la progression dans ces cours est plus rapide, parce que les participants sont capables de structurer leur apprentissage de la langue. L'objectif est d'atteindre le niveau B1 CECR au moins (niveau B2 à l'oral). Le nombre moyen de participants est de

---

<sup>13</sup> Le malentendu est fréquent : les personnes alphabétisées dans un système d'écriture autre que l'alphabet latin ne font pas nécessairement partie du groupe des analphabètes. Elles apprennent un deuxième système d'écriture et sont issues d'un milieu culturel différent, dans lequel l'alphabet latin est inconnu ou peu courant (pensons aux migrants arabes ou asiatiques). Du moment qu'elles sont complètement alphabétisées dans leur langue maternelle, on ne peut plus parler d'analphabétisme.



12-14 personnes, les offres comprennent 650 leçons en moyenne et les coûts par personne sont de CHF 10 400.- environ.

- Offres pour les participants ayant un parcours scolaire et une qualification professionnelle : ces cours sont proposés dans leur grande majorité par des écoles de langues commerciales. Objectif : atteindre le niveau B2 CECR au moins (niveau C1 à l'oral). Le nombre moyen de participants est de 12-14 personnes, les offres comprennent 650 leçons en moyenne et les coûts par personne sont de CHF 10 400.- environ.

### *Besoins*

La Suisse n'a pas de chiffres sur les connaissances linguistiques des AP/R. On ne sait pas, p. ex., combien d'entre eux doivent être alphabétisés. Une étude menée en Allemagne en 2010 estimait que 14 % de tous les participants qui suivaient le cours d'intégration (obligatoire) auraient dû suivre des cours Alpha. Selon un panel d'intégration mandaté par le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge allemand (BAMF), plus de 37 % sont des analphabètes primaires et 42 % des analphabètes secondaires ; les autres, soit 21 %, sont des personnes qui apprennent un deuxième système d'écriture, c'est-à-dire qu'ils sont allés à l'école sur une période prolongée, mais ont appris un système d'écriture non latin, comme l'arabe, p. ex.<sup>14</sup>

Lors du sondage, les cantons ont fait remarquer que les besoins d'alphabétisation et de soutien des personnes qui, parmi les AP/R, apprennent un deuxième système d'écriture a augmenté ces derniers temps et que l'offre de cours a donc dû être augmentée en maints endroits. Les cours alpha n'étant pas proposés en tous lieux, de nombreuses personnes devant être alphabétisées se retrouvent dans des cours de formation générale, ce qui dérange le bon déroulement des leçons pour les autres participants ; ces situations devraient être évitées à l'avenir. Par ailleurs, il semblerait que ce sont les femmes qui risquent le plus en Suisse de ne pas suivre les cours de langues, parce que l'offre de prise en charge des enfants est insuffisante ou que ces cours sont jugés superflus pour ces femmes que l'on cantonne à leur rôle d'épouse et de ménagère.<sup>15</sup> L'offre devrait donc être nettement augmentée pour satisfaire les besoins en cours élémentaires (alphabétisation, cours pour les personnes sans parcours scolaire) :

Estimations par les cantons des besoins d'encouragement linguistique des AP/R de 16 ans et plus :

- 15 % non alphabétisés ou qui apprennent un deuxième système d'écriture
- 34 % sans parcours scolaire
- 15 % ayant un parcours scolaire
- 2 % ayant un parcours scolaire, qualifiés professionnellement

#### *Encouragement linguistique : forfaits moyens par personne*

Partant du groupe cible que constituent tous les AP/R, le forfait moyen par personne s'élève à CHF 8 008.- :

- non alphabétisés ou qui apprennent un deuxième système d'écriture :	CHF 2 160.-
- sans parcours scolaire :	CHF 4 080.-
- ayant un parcours scolaire :	CHF 1 560.-
- ayant un parcours scolaire, qualifiés professionnellement :	CHF 208.-

<sup>14</sup> <http://www.goethe.de/lhr/prj/daz/mag/spr/de7420530.htm>.

<sup>15</sup> UNHCR : Intégration sur le marché du travail. Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse. Genève, décembre 2014, p. 77.

### 4.3. Insertion professionnelle

L'insertion professionnelle des AP/R sur le marché du travail en Suisse est un défi majeur. Dans la plupart des cas, ils n'ont pas, à leur arrivée, les compétences requises pour trouver un emploi et ne peuvent pas être directement recrutés. Il faut donc développer leur employabilité, pour leur permettre de rester durablement sur le marché du travail. Comme ils ne peuvent pas être affectés à un emploi, ils n'ont accès ni aux offres des services de placement (conseil et placement des ORP), ni à l'assurance chômage (mesures du marché du travail, MMT). Par ailleurs, il serait irréaliste, pour la plupart d'entre eux, de suivre un programme de formation professionnelle débouchant sur une attestation fédérale (AFP) ou sur un certificat fédéral de capacité (CFC).

Les programmes d'intégration cantonaux (PIC), l'employabilité et la capacité de formation constituent donc des priorités. En 2015, la Confédération et les cantons ont investi plus de 48 millions de francs en faveur de l'employabilité. Les cantons, p. ex., ont soutenu les offres susceptibles d'encourager les jeunes et les jeunes adultes issus de l'immigration à entamer une formation professionnelle. Certains d'entre eux ont, en outre, développé des programmes spécifiques d'insertion professionnelle à destination des AP/R, auxquels sont venues s'ajouter des offres novatrices (modèle du salaire partiel du canton des Grisons, « Social impact bonds » du canton de Berne). Enfin, la collaboration avec les employeurs a été intensifiée, afin d'améliorer l'insertion professionnelle ([www.dialog-integration.ch](http://www.dialog-integration.ch)).<sup>16</sup>

Les cantons sont nombreux à affirmer que, d'une manière générale, l'encouragement individuel des AP/R est plus efficace qu'une procédure normalisée. C'est ainsi que sont apparues des mesures telles que l'évaluation individuelle de potentiel, le coaching ou le case management. Il faut aussi dire que les mesures d'intégration du marché du travail ont plus de chances de produire les effets attendus si les autorités, qu'elles soient étatiques ou non étatiques, en particulier les organes chargés de l'intégration, les institutions de formation, les services sociaux et les autorités du marché du travail, collaborent étroitement avec les partenaires sociaux, et si les interfaces et les compétences sont définies et coordonnées.

---

<sup>16</sup> Dans le cadre de la révision de la LEtr, le Conseil fédéral avait proposé, en 2012, de mettre les employeurs à contribution en matière d'intégration. Il a assoupli sa position à la suite de la consultation : les employeurs soutiendraient les étrangers uniquement en participant aux offres d'encouragement. Le Parlement a rejeté cette disposition. Il est donc illusoire de croire que l'on pourrait, dans un délai raisonnable, imposer une obligation – quelle qu'elle soit – aux employeurs dans le domaine de l'intégration.

### Coûts par personne

Pour le sondage, les cantons ont distingué en gros six catégories d'offres en lien avec l'insertion professionnelle, et en ont indiqué le montant :

- bilan, évaluation pratique : le bilan de compétences (évaluation des potentiels) précoce et individualisé qui a fait ses preuves pour cerner les souhaits, les ressources, les possibilités et les déficits des différentes personnes. Il permet de se faire une idée des compétences linguistiques, du niveau de formation, de l'expérience professionnelle, de l'état de santé et de la situation sociale. Ces évaluations durent souvent plusieurs jours et elles comportent un volet pratique. Sur la base de ce bilan de compétences, la personne est aiguillée vers les mesures susceptibles de satisfaire le mieux ses besoins. Les cantons investissent actuellement CHF 1 500.- en moyenne par personne pour ces évaluations.

Une fois le bilan de compétences terminé, un tri est effectué parmi les AP/R en fonction des offres d'encouragement :

- Recherche d'emploi, accompagnement (encadrement en cours d'emploi, emploi assisté, postulations, etc.) : les AP/R qui satisfont aux conditions d'intégration du marché du travail sont soutenus dans la recherche d'un emploi. Un coach les suit individuellement dans cette recherche, mais aussi dans leur initiation au travail et leur intégration dans l'entreprise. Les cantons estiment le coût moyen à CHF 3 500.- par personne.
- Préparation aux offres transitoires : la Suisse fait face à un afflux d'adolescents et de jeunes adultes arrivés tardivement (de 16 à 25 ans), parmi lesquels de nombreux MNA. Ces personnes n'ont pas suivi de formation scolaire en Suisse et n'ont souvent pas de diplôme du niveau secondaire II. Or, personne ne peut démarrer dans la vie professionnelle ou se lancer dans une formation de niveau tertiaire sans avoir achevé le secondaire II. La Confédération et les cantons se sont fixé pour objectif que 95 % des jeunes de 25 ans doivent justifier d'un diplôme du secondaire II, jeunes AP/R compris, comme l'a souligné la CDIP dans une récente déclaration.<sup>17</sup> Dans ce domaine, une interface importante existe entre l'encouragement de l'intégration et les structures ordinaires de la formation professionnelle. L'accès à la formation professionnelle par une préparation à des offres transitoires représente donc un terrain d'action privilégié : ces offres visent avant tout l'alphabétisation et un niveau de langue A2, mais également une préparation sociale et technique à l'insertion professionnelle (capacité d'entreprendre une formation professionnelle). Ces programmes se concentrent sur les compétences de base, sur la formation générale et sur les compétences transversales. Il est donc possible d'encourager les participants en fonction de leurs qualifications (compétences techniques, sociales, personnelles, transculturelles). Les programmes, qui durent un an en général, intègrent souvent des préparations à l'emploi (job training) directement sur le poste de travail ou dans un atelier (marché du travail secondaire). Le coût de ces offres avoisine en moyenne les CHF 18 000.- par personne et par an.

---

<sup>17</sup> Déclaration CDIP sur les principes d'une intégration durable dans le marché du travail et dans la société des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse, Berne, 23 juin 2016 (<http://www.edk.ch/dyn/30029.php>).

- Offres transitoires : alors que dans de nombreux cantons, la préparation des AP/R aux offres transitoires relève de l'encouragement spécifique de l'intégration, les offres transitoires entre l'école obligatoire et la formation professionnelle (transition I) sont en principe de la compétence des structures ordinaires de formation. Ces dernières années, la Confédération et les cantons ont fait de gros efforts dans ce domaine, si bien que l'offre est aujourd'hui abondante.<sup>18</sup>

Les offres transitoires s'adressent principalement aux AP/R. Elles aussi font la part belle à l'encouragement de l'apprentissage des langues, l'objectif étant de parvenir au niveau B1. De plus, les personnes concernées suivent des cours de mathématiques et d'autres matières, en plus de bénéficier de conseils en orientation professionnelle. Le programme prévoit aussi des parties pratiques, en atelier ou en entreprise.

L'expérience a montré que les offres transitoires, qui durent un an en vertu de l'art. 7 al. 2 de l'ordonnance sur la formation professionnelle, ne suffisent pas pour les AP/R. Deux ans au moins, voire trois, sont souvent nécessaires pour assurer la transition vers l'apprentissage professionnel. Jusqu'ici, la Confédération n'a pas pris en charge ces coûts.

La part des 16-25 ans ayant fortement augmenté parmi les AP/R, les cantons ont été contraints d'élargir considérablement les offres ces dernières années. C'est ainsi que sont apparus des financements mixtes dans plusieurs cantons ; les offres ne sont plus financées uniquement par le budget de la formation, mais aussi par les ressources allouées à l'intégration.

Du point de vue de l'encouragement spécifique de l'intégration, il incombe clairement aux structures ordinaires de formation de proposer des offres transitoires. Compte tenu du nombre élevé de cas à l'heure actuelle<sup>19</sup>, des ressources financières supplémentaires sont nécessaires dans le domaine de la formation. Les cantons estiment à CHF 23 000-28 000.- par personne en moyenne les coûts de ces offres.<sup>20</sup>

- Programmes de qualification : des programmes de qualification par branche ont été développés ces dernières années pour les AP/R, qui leur permettent d'accéder directement au marché du travail en fonction de leur formation préalable et de leur expérience (professionnelle). Mentionnons ici les cours d'auxiliaire de santé et les cours de nettoyage professionnel. Ces cours ont pour objectif d'acquérir des compétences techniques et de développer les qualifications nécessaires à une insertion professionnelle. Ils sont aussi l'occasion d'informer les participants sur le travail en Suisse (éthique, droits et obligations des employés, etc.). En règle générale, les programmes comprennent une partie théorique et une partie pratique. Comme la durée des cours et leur coût dépendent essentiellement des exigences de la profession, ils peuvent fortement varier. Les cantons estiment le coût moyen de ces offres à CHF 3 500.- par personne.
- Engagements sur le marché du travail primaire : afin de faciliter l'entrée sur le marché du travail primaire, certains cantons, aidés des partenaires sociaux, ont mis au point plusieurs dispositifs : stages professionnels, modèles du salaire partiel, etc., pour lesquels ils collaborent étroitement avec les entreprises locales. Afin de prêter main-forte aux PME, ce sont les services d'intégration qui se chargent des

<sup>18</sup> Annexe 1 : les offres sont détaillées dans le rapport du bureau « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung » (2016), pages 7-10 et 21-22.

<sup>19</sup> En 2016, le canton BE a dû augmenter de 18 à 50 le nombre de classes spéciales de préparation professionnelle, en raison de l'évolution de la politique migratoire (« Berner Zeitung » du 27 août 2016).

<sup>20</sup> Landert, Brägger und Partner (2015) : *Bestandesaufnahme der Zwischenlösungen an der Nahtstelle I*. Rapport réalisé pour le compte du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), Zurich, p. 40.

procédures d'autorisation. Pendant la durée de l'engagement, ils font office d'interlocuteurs et de coachs pour les AP/R, mais aussi de relais pour les PME. Les AP/R qui font un stage d'une durée moyenne de six mois ne touchent pas de salaire plein, mais un forfait versé par les services d'intégration, destiné à les motiver.

On sait par expérience que les employeurs sont souvent peu enclins à recruter, même après le stage, les AP/R aux conditions de travail usuelles. C'est là qu'interviennent les cantons avec le modèle du salaire partiel.<sup>21</sup> L'entreprise verse un salaire progressif durant une période limitée, de 12 à 18 mois en général : la première indemnité correspond à peu près au salaire versé à un apprenti en première année. Les deux tiers restants correspondent au salaire versé durant la deuxième et la troisième années d'apprentissage. Une fois cette période écoulée, la personne devrait répondre aux exigences requises pour toucher le salaire de départ dans la branche considérée et être finalement recrutée par l'entreprise. Le réfugié est formé dans l'entreprise et il suit en parallèle des cours pour acquérir les compétences de base. Les cantons estiment le coût moyen de ces mesures à CHF 3 000.- par personne.

- Mesures du marché du travail comprenant des parts de formation : face à la pénurie, par le passé, de places de stage et de postes adéquats sur le marché du travail primaire, les cantons ont développé des programmes sur mesure (marché secondaire) pour les AP/R, avec le concours d'entreprises du domaine social. Conçus avant tout comme des mesures du marché du travail comprenant des parts de formation, ils ne sont pas des programmes d'emploi au sens strict du terme. Les cantons estiment le coût moyen de ces mesures à CHF 8 000.- par personne.

### *Besoins*

Les cantons concentrent leurs efforts sur les AP/R de 16 à 49 ans. Ils estiment les besoins comme suit :

- Bilan, évaluation pratique : 62 % (tous les AP/R de 16 à 49 ans)
- Recherche d'emploi, accompagnement : 38 % (tous les AP/R de 26 à 49 ans ; les plus jeunes devraient relever du système de formation professionnelle)
- Préparation aux offres transitoires : 24 % (tous les P/R de 16 à 25 ans)
- Programmes de qualification : 15 % (40 % des AP/R de 26 à 49 ans)
- Engagements (marché du travail primaire) : 25 % (les 2/3 des 26-49 ans)
- Mesures du marché du travail comprenant des parts de formation : 10 % (1/4 des 26-49 ans).

À cela s'ajoute la mise à disposition dans le cadre des structures ordinaires de moyens financiers pour proposer davantage d'offres transitoires.

---

<sup>21</sup> Modèle du canton des Grisons *Teillohn-Plus*.

*Insertion professionnelle : forfaits moyens par personne*

Partant du groupe cible que constituent tous les AP/R, le forfait moyen par personne s'élève à CHF 8 655.- :

- Bilan, évaluation pratique :	CHF 930.-
- Recherche d'emploi, accompagnement :	CHF 1 330.-
- Préparation aux offres transitoires :	CHF 4 320.-
- Programmes de qualification :	CHF 525.-
- Engagements (marché du travail primaire) :	CHF 750.-
- Mesures du marché du travail comprenant des parts de formation :	CHF 800.-

À supposer que la formation professionnelle (structure ordinaire) ne mette pas davantage de moyens pour développer les offres transitoires destinées aux AP/R, il faudrait les financer par le forfait d'intégration. Le coût moyen par personne augmenterait de CHF 6 000.-, pour passer à CHF 14 655.-.

#### 4.4. Petite enfance

Les mesures d'encouragement de l'intégration doivent être prises dès la petite enfance, raison pour laquelle elles font partie des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Pour que chaque enfant démarre sa scolarité dans de bonnes conditions, il faudrait encourager l'apprentissage linguistique avant l'école enfantine, en particulier chez les enfants qui ne parlent aucune langue nationale. À partir de deux ans, tout au plus trois, ils devraient être pris en charge dans une structure d'accueil, ou un groupe de jeux, de leur lieu de domicile, durant deux demi-journées au minimum, afin de favoriser leur intégration linguistique et sociale. C'est là qu'ils apprennent la langue parlée dans leur quartier et qu'ils sont en contact avec des enfants suisses. Il est évident que le succès de leur scolarisation, dès le jardin d'enfants, dépendra de leur niveau de connaissance de la langue nationale. Les deux sont étroitement liés. Une étude de l'Université de Bâle a montré l'efficacité de ces mesures : les enfants qui avaient très peu ou aucunes connaissances de l'allemand, mais qui étaient allés dans un groupe de jeux où l'apprentissage de la langue était encouragé, avaient nettement moins de difficultés que les autres à s'exprimer une fois entrés au jardin d'enfants.<sup>22</sup>

##### *Coûts par personne*

- *Accueil des enfants pendant les cours de langues suivis par leurs parents* : ces dernières années, nombreux sont les cantons qui proposent des cours de langues aux parents avec un accueil de leurs enfants. Les mères, souvent en charge de l'éducation des enfants, peuvent ainsi suivre plus facilement les cours de langues et les enfants se familiariser très tôt avec la langue parlée là où ils habitent. Les cantons estiment le coût moyen de ces mesures à CHF 4 000.- par enfant.
- *Encouragement de l'intégration dans des structures d'accueil extrafamilial des enfants* : la quasi-totalité des cantons développent la formation des professionnels de la petite enfance (crèches et groupes de jeux) dans le cadre des PIC, en insistant sur la diversité culturelle ou l'interculturalité, la coopération

---

<sup>22</sup> A. Grob, K. Keller, L. M. Trösch (2014): *ZWEITSPRACHE. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten*, Bâle.

avec les parents, la santé et l'apprentissage précoce des langues. Dans l'intérêt des enfants AP/R auxquels ces offres sont particulièrement bénéfiques. Certains cantons, et notamment le canton de Bâle-Ville, ainsi que certaines villes exigent des enfants allophones qu'ils aillent à la crèche ou fréquentent un groupe de jeux. D'autres cantons ou d'autres villes proposent des modèles comparables, mais sans contrainte ; ils affichent eux aussi de très bons résultats.

Selon une étude de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), une place dans une crèche en Suisse coûte en moyenne CHF 110.- par jour.<sup>23</sup> Selon l'association des responsables des groupes de jeux en Suisse (Schweizerischer Spielgruppen-Leiterinnen-Verband), les parents paient entre CHF 5.- et CHF 15.- de l'heure. Une matinée ou une après-midi dure 2 à 3 heures, un groupe compte entre 8 et 10 enfants (maximum 12).<sup>24</sup> À noter aussi la mise en place en maints endroits d'offres destinées spécifiquement aux migrants (cours de français pour les mères et leurs enfants, groupes de jeux visant l'intégration linguistique, etc.).

Les cantons estiment le coût moyen de ces mesures à CHF 3 000.- par an et par enfant ; sont recommandés deux ans, soit CHF 6 000.- par enfant.

Comme pour les offres transitoires, on peut se demander si ces mesures ne devraient pas relever des structures ordinaires. Le SEM exclut que les contributions structurelles (places dans les crèches) soient financées par les PIC.<sup>25</sup> C'est donc l'aide sociale qui les prend en charge dans un grand nombre de cantons.

### *Besoins*

Les cantons ont procédé à une estimation des besoins pour les AP/R de 0 à 4 ans (petite enfance) :

- accueil des enfants pendant les cours de langues suivis par leurs parents : 10 % (soit la moitié des AP/R de 0 à 4 ans) ;
- encouragement de l'intégration dans des structures d'accueil extrafamilial : 10 % (soit la moitié des AP/R de 0 à 4 ans).

*Petite enfance : forfait moyen par personne*

Partant du groupe cible que constituent tous les AP/R, le forfait moyen par personne s'élève à CHF 400.-.

À supposer qu'il faille dorénavant financer l'encouragement préscolaire de l'intégration des AP/R par l'encouragement spécifique, le forfait moyen par personne devrait passer à CHF 1 000.-.

<sup>23</sup> Office fédéral des assurances sociales (OFAS) : Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse, rapport final rédigé par Infrac/Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung SEW, Zurich et St-Gall 2015. L'étude montre d'importants écarts entre les différentes structures d'accueil, jusqu'à 100 % entre la crèche appliquant les tarifs les plus bas et celle qui applique les tarifs les plus élevés.

<sup>24</sup> Source : <http://www.sslv.ch/kosten.html> (consultation le 7 novembre 2016). Les tarifs diffèrent si le groupe de jeux est en ville ou à la campagne et s'il bénéficie de subventions, par exemple de la commune (participation au paiement du loyer).

<sup>25</sup> Circulaire du SEM « Remise de la convention de programme et du programme d'intégration cantonal (PIC) » du 30 avril 2013, p. 6.

## 4.5. Intégration sociale

L'intégration sociale est un élément clé du processus d'intégration. Toute personne intégrée dans la société a le sentiment d'en faire partie, participe à la vie de la cité, peut utiliser ses connaissances linguistiques au quotidien et a accès à l'information.

### Coûts par personne

- Cours à but d'intégration : toute personne qui s'expatrie et arrive dans un pays qu'elle ne connaît pas a besoin d'être informée pour avoir des chances de s'en sortir ; il en va de même des AP/R. Proposés souvent avec des cours de langues accessibles à tous, les cours à but d'intégration ont pour objectif d'informer sur la vie en Suisse. Les participants reçoivent les informations indispensables à leur intégration ; ces informations portent sur le logement, les achats, l'accès aux soins, l'éducation, le travail, la vie sociale, etc., et sont replacées dans le contexte propre à la commune et à la région de domicile. Selon les données des cantons, ces offres correspondent à 40 leçons (à CHF 16.-) et coûtent environ CHF 640.- par personne.
- Mesures et projets : ces dernières années, davantage de mesures et de projets à but d'intégration des AP/R ont vu le jour, avec le concours de bénévoles. Il convient de mentionner les programmes de mentorat qui permettent à des coachs, souvent bénévoles, de soutenir les AP/R dans leur processus d'intégration sociale, mais aussi de les aider à trouver un emploi. Ces coachs doivent être préparés à ce type d'activités par des professionnels. Benevol Schweiz estime que le temps à consacrer à chacun de ces coachs correspond à 1 % d'un poste à temps plein. Les cantons estiment le coût moyen de ces mesures à CHF 1 000.-.

### Besoins

Les cantons ont procédé à une estimation des besoins pour les AP/R de 16 ans et plus :

- cours à but d'intégration : 25 % (1/3 environ des AP/R de 16 ans et plus)
- mesures et projets : 10 % (1/6 environ des AP/R de 16 ans et plus)

### *Intégration sociale : forfait moyen par personne*

Partant du groupe cible que constituent tous les AP/R, le forfait moyen par personne s'élève à CHF 260.- :

- cours à but d'intégration :	CHF 160.-
- mesures et projets :	CHF 100.-

## 4.6. Conclusions

Les résultats du sondage révèlent que l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R est aujourd'hui conçu davantage en fonction des ressources à disposition que des besoins réels :

- dans bien des cantons, il faut attendre longtemps pour profiter des offres d'intégration ou des cours de langues, de sorte que nombre de personnes ne bénéficient pas de nouvelles mesures d'encouragement et oublient vite ce qu'elles ont déjà appris.



- Il apparaît aussi que les offres ne sont pas assez étoffées, faute de financement suffisant (offres d'encouragement trop courtes ou pas suffisamment intensives, etc.).
- Enfin, bon nombre de cantons qui manquent de moyens financiers ont établi des priorités concernant l'encouragement de l'intégration des AP/R et excluent volontairement des groupes entiers de personnes (mesures d'insertion sur le marché du travail réservées aux moins de 45 ans ou mesures réservées à une personne par famille, en général le père).
- Il ressort aussi du sondage réalisé par B,S,S. que les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration sont souvent financées par l'aide sociale, les crédits d'encouragement étant insuffisants.

Les cantons estiment qu'il faut au bas mot CHF 18 234.- par personne (forfait) pour encourager l'intégration de tous les AP/R de manière optimale et systématique. À supposer que les mesures réservées aux offres transitoires et à l'encouragement préscolaire de l'intégration soient aussi financées par l'encouragement spécifique de l'intégration, les coûts s'élèveraient au total à CHF 24 834.-.

Domaines, mesures	Coût par personne	% de participants sur 100 % AP/R	Coût moyen d'intégration par AP/R
<b>Informations et conseils</b>			<b>911.-</b>
Séances d'information	180.-	66 %	119.-
Conseils et informations, offres individuelles	1 200.-	66 %	792.-
<b>Cours de langues</b>			<b>8 008.-</b>
Cours d'initiation pour les personnes non alphabétisées ou alphabétisées dans une seconde langue et les personnes sans parcours scolaire	12 735.-	49 %	6 240.-
Cours pour des personnes formées ou justifiant d'une qualification professionnelle	10 400.-	17 %	1 768.-
<b>Insertion professionnelle</b>			<b>8 655.-</b>
Bilan, évaluation pratique	1 500.-	62 %	930.-
Recherche d'emploi, accompagnement (encadrement en cours d'emploi)	3 500.-	38 %	1 330.-
Préparation aux offres transitoires	18 000.-	24 %	4 320.-
Programme de qualification (cours d'auxiliaire de santé, cours de nettoyage professionnel, etc.)	3 500.-	15 %	525.-
Engagements (marché du travail primaire : stages, modèles du salaire partiel, etc.)	3 000.-	25 %	750.-
Mesures du marché du travail comprenant des parts de formation	8 000.-	10 %	800.-
<b>Petite enfance</b>			<b>400.-</b>
Accueil des enfants pendant les cours de langues des parents	4 000.-	10 %	400.-
<b>Intégration sociale</b>			<b>260.-</b>
Cours d'intégration	640.-	25 %	160.-
Mesures et projets (mentorat, etc.)	1 000.-	10 %	100.-
<b>Coût moyen par AP/R de l'encouragement spécifique de l'intégration</b>			<b>CHF 18 234.-</b>

+ développement évt. des offres transitoires	25 000.-	24 %	6 000.-
+ encouragement préscolaire évt. dans des structures d'accueil extrafamilial	6 000.-	10 %	600.-
			<b>CHF 24 834.-</b>

Ce sont les cours de langues et l'insertion professionnelle qui coûtent le plus cher. On retiendra que le forfait d'intégration versé aujourd'hui (CHF 6 000.-) ne couvre même pas le coût des cours de langues des AP/R.

Les coûts élevés dans le domaine de l'insertion professionnelle s'expliquent par le fait qu'actuellement 24 % des AP/R ont entre 16 et 25 ans. Le passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle suppose l'engagement de mesures très coûteuses, que ce soit pour la formation ou pour l'encouragement spécifique de l'intégration.

Les cantons estiment qu'il n'est pas nécessaire de refondre totalement l'encouragement de l'intégration, mais qu'il faut prendre davantage en compte les besoins réels. Le PIC est un excellent dispositif de coordination qui regroupe toutes les mesures d'intégration spécifiques proposées par un canton et fait le lien avec les structures ordinaires. Ce sont les cantons qui déterminent le contenu de l'encouragement linguistique, de l'insertion professionnelle et des offres d'information-conseil. L'acceptation relativement large du PIC se justifie, car l'intégration va au-delà de l'apprentissage d'une langue ou de l'exercice d'une activité : les mesures destinées à la petite enfance, à l'intégration sociale ou à la protection contre la discrimination sont tout aussi importantes.

Récemment, le Conseil fédéral a rappelé que les cantons disposent *aujourd'hui d'une vaste expérience des mesures et des précautions qui peuvent et doivent être prises. Déterminer si ces recommandations doivent être déployées à large échelle concerne pour l'essentiel les questions de leur exécution et de leur financement.*<sup>26</sup> Dans le bilan intermédiaire des PIC 2014-2017 qu'il a effectué, le SEM constate que l'orientation choisie est la bonne. Un avis partagé par les gouvernements cantonaux qui ont décidé, lors de l'Assemblée plénière du 16 décembre 2016, de reconduire les PIC pour la prochaine période de programme (2018-2021).

## 5. Coûts des MNA

Le Secrétariat de la CDAS et le bureau ECOPLAN ont évalué les réponses des 26 cantons pour la phase 1. Il est apparu que le forfait global versé par la Confédération ne suffit pas – et de loin – à couvrir les coûts de l'hébergement et de l'encadrement des MNA. On estime que CHF 60 à 73 millions restent chaque année à la charge des cantons, alors qu'ils devraient être financés en tout ou en partie par le forfait global. Si les cantons hébergeaient les MNA dans des conditions conformes aux recommandations publiées par la CDAS le 20 mai 2016, les coûts non couverts seraient encore plus élevés ; ils avoisineraient les 117 millions de francs (hébergement spécial compris).

La CDAS a communiqué ces informations lors de la réunion de son Comité et de son Assemblée plénière du 25 novembre 2016 (annexe 2). Elle a également effectué une première appréciation politique des résultats et défini la suite de la procédure.

<sup>26</sup> Mesures d'accompagnement de l'art. 121a Cst. : renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Rapport du Conseil fédéral élaboré en réponse au postulat Tornare (14.3523) du 19 juin 2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse ». 18 décembre 2015, p.13.

## 6. Conclusions et perspectives

Le 16 décembre 2016, l'Assemblée plénière CdC a débattu pour la première fois des résultats des trois sondages. Les participants étaient d'accord pour reconnaître que les cantons ne pourront plus supporter le surcoût occasionné par les dépenses consenties dans les mesures d'intégration des AP/R et dans l'hébergement et l'encadrement des MNA. Il a donc été décidé de demander, avec la CDIP et la CDAS, un entretien avec le Conseil fédéral.

Principaux résultats des relevés :

- il ressort du sondage effectué par le bureau B,S,S. que les cantons investissent déjà aujourd'hui en moyenne CHF 12 500.- pour l'intégration de chaque AP/R dans les structures ordinaires.
- Cantons et communes investissent déjà nettement plus que la Confédération dans l'encouragement spécifique de l'intégration au sens de l'art. 55, al. 3 LETr (CHF 22,5 millions de plus en 2015).
- Le forfait unique (CHF 6000.- par personne) versé par la Confédération pour l'intégration des AP/R ne permet pas de répondre aux besoins d'intégration de ce groupe cible.
- Les cantons, qui assurent l'hébergement et l'encadrement des MNA, doivent faire face à des coûts non couverts estimés à au moins CHF 60 - 73 millions chaque année, auxquels la Confédération ne participe pas.

Les cantons estiment que la Confédération doit prendre à sa charge une part nettement plus élevée des coûts de l'intégration des AP/R et des coûts de l'hébergement et de l'encadrement des MNA.

Leurs requêtes sont les suivantes :

1. augmenter significativement le forfait d'intégration, qui passerait de CHF 6000.- à CHF 18 000.- : l'encouragement de l'intégration des AP/R doit répondre aux besoins et être mis en œuvre de manière plus systématique. Le forfait versé actuellement ne permet pas - et de loin - d'insérer ces personnes sur le marché du travail et de leur donner une chance de s'intégrer dans la société. Les taux d'activité professionnelle très faibles des AP/R en sont la preuve, même après plusieurs années dans le pays ; cela se traduit par des coûts élevés dans l'aide sociale. Pour réussir l'intégration à large échelle des AP/R, il est indispensable que les moyens financiers mis à disposition - et considérés comme un investissement - reflètent les besoins réels.
2. Investir davantage dans la formation pour développer les offres transitoires : la Suisse fait face à un afflux d'adolescents et de jeunes adultes arrivés tardivement (entre 16 et 25 ans), parmi lesquels de nombreux MNA. Ces personnes n'ont pas suivi de formation scolaire en Suisse et n'ont souvent pas de diplôme du niveau secondaire II. Or, personne ne peut démarrer dans la vie professionnelle ou se lancer dans une formation de niveau tertiaire sans avoir achevé le secondaire II. La Confédération et les cantons se sont fixé pour objectif que 95 % des jeunes de 25 ans doivent justifier d'un diplôme du secondaire II, jeunes AP/R compris. Le système éducatif suisse propose déjà des offres qui correspondent aux besoins des migrants de cette tranche d'âge (offres transitoires d'intégration, par ex.), mais elles sont insuffisantes ; il faut en augmenter le nombre de manière substantielle. La Confédération doit donc mettre davantage de moyens financiers à disposition de l'éducation.
3. Augmenter substantiellement le forfait global qui est actuellement de CHF 50.- par jour : en raison de l'augmentation significative des demandes d'asile émanant des MNA, les cantons doivent faire face à des

coûts non couverts estimés à au moins CHF 60 - 73 millions. Il sera impossible de les couvrir si le forfait global n'est pas revu à la hausse. Légalement, la Confédération est tenue de couvrir l'intégralité des frais d'hébergement. Elle doit par ailleurs participer aux frais d'encadrement. Il faudra également trouver un mécanisme permettant d'ajuster à intervalles réguliers le taux réel des MNA retenu pour déterminer le forfait global.

4. Mesures d'urgence en raison d'importants besoins sur place : ces dernières années, le nombre des AP/R a pris l'ascenseur, alors que les cantons doivent faire face à une pression financière considérable. Il est, dans de telles conditions, pratiquement impossible d'intégrer correctement les AP/R. Il faut donc développer des mesures d'urgence, qui portent rapidement leurs fruits, et qui pourront être mises en œuvre à partir de 2017. Lors de l'Assemblée plénière CdC du 16 décembre 2016, plusieurs cantons ont soulevé la question d'une augmentation rétroactive des montants versés par la Confédération.

#### *Perspectives*

Les experts estiment que l'encouragement de l'intégration devrait démarrer plus tôt, surtout l'encouragement de l'apprentissage des langues. Il faut actuellement 300 à 400 jours pour traiter une demande d'asile assortie du droit de rester. Les personnes dont on est presque certain qu'elles pourront rester en Suisse devraient bénéficier de cours de langues avant que la décision ne tombe. Il faudrait donc débloquer le plus rapidement possible des fonds supplémentaires de sorte que ces personnes atteignent, un an après leur arrivée en Suisse, le niveau A1 (écrit) et le niveau A2 (oral) et puissent directement suivre les formations ou les qualifications proposées par les cantons.

La mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile pourrait être l'occasion de revoir à moyen terme tout le système de financement basé sur les indemnités forfaitaires. Les cantons estiment que les mécanismes de financement devraient permettre de réduire de manière substantielle la dépendance à l'aide sociale des AP/R et de contribuer à leur insertion rapide et durable.

Les requêtes des cantons reflètent pour une large part l'enveloppe budgétaire fixée par le Conseil fédéral pour les mesures relevant de différents projets pilotes de la Confédération :

le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) verse aux cantons CHF 12 millions dans le cadre d'un programme spécial de réinstallation (resettlement). Aux CHF 1 500 de contribution mensuelle à l'aide sociale, aux frais d'encadrement et d'administration et au forfait d'intégration unique de CHF 6 000 s'ajoutent CHF 24 000 pour l'intégration de chaque réfugié. Cet argent est destiné à financer un programme spécial de deux ans. Les réfugiés bénéficient d'un conseil individuel et d'offres adaptées qui comprennent le suivi médical mais surtout des cours de langue intensifs, des mesures de formation et d'insertion professionnelle et des mesures d'encouragement précoce des enfants.<sup>27</sup> En décembre 2016, le Conseil fédéral a décidé d'accueillir au cours des deux prochaines années 2 000 personnes particulièrement vulnérables supplémentaires que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a déjà reconnues comme réfugiés (communiqué de presse du 9 décembre 2016). Pour leur intégration, la Confédération verse CHF 12 000.- de plus par personne, en complément du forfait d'intégration de CHF 6 000.-.

---

<sup>27</sup> Office fédéral des migrations (ODM) : *Umsetzungskonzept zur Aufnahme und Integration von Flüchtlingsgruppen (dreijährige Pilotphase)*, 30 août 2013 et Secrétariat d'État aux migrations (SEM) : Admission et intégration de 500 réfugiés particulièrement vulnérables 2013-2015. Rapport intermédiaire sur le projet pilote de réinstallation, décembre 2016.

En 2015, la Confédération a approuvé un crédit d'engagement de CHF 54 millions pour quatre ans afin que 800 à 1 000 personnes puissent, au cours des quatre prochaines années, participer à un programme de préapprentissage d'intégration axé sur la pratique. Le SEM en estime le coût à en moyenne CHF 26 000.- par personne. Le montant versé par la Confédération aux cantons a été fixé à CHF 13 000.- par place et par an. Un second projet partiel prévoit qu'un nombre équivalent de demandeurs d'asile supposés rester à long terme en Suisse bénéficient d'un encouragement linguistique précoce. Le SEM estime ces coûts à CHF 4 000.- par personne, la Confédération en supportant là aussi la moitié.

Il faut se féliciter des mesures arrêtées par la Confédération. Il n'en reste pas moins que cette aide est ponctuelle et qu'elle ne permettra pas de relever à long terme les défis de l'immigration.

Annexe 1 : Rapport B,S,S.

Annexe 2 : Documents CDAS/Ecoplan