

---

# 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**

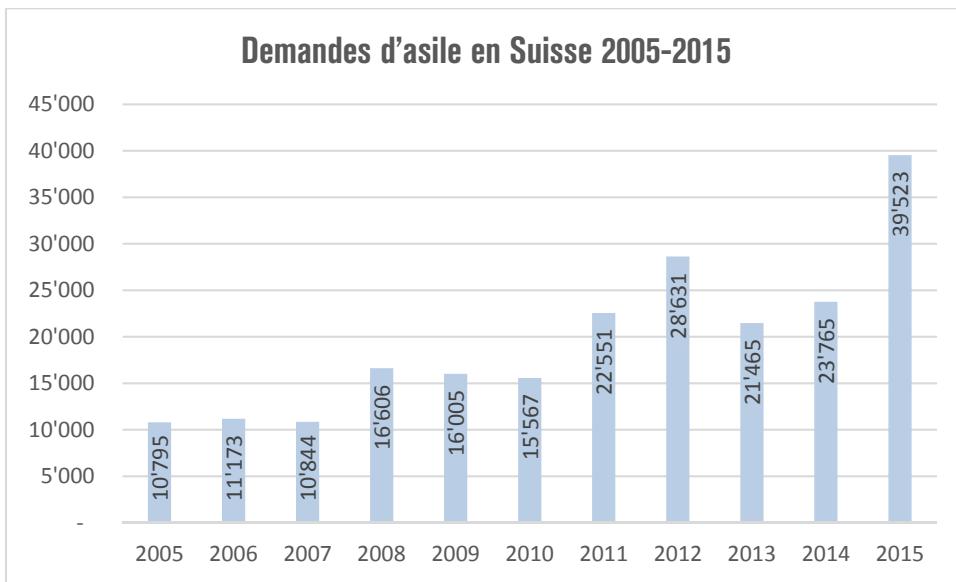
Environ 65 millions de personnes sont actuellement en fuite, ce qui constitue le chiffre le plus élevé depuis la Seconde Guerre mondiale. Les régions en crise et les principaux pays d'origine sont la Syrie, l'Irak, l'Ukraine orientale, l'Afghanistan et l'Érythrée. À noter que 90 % des réfugiés ne quittent 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.



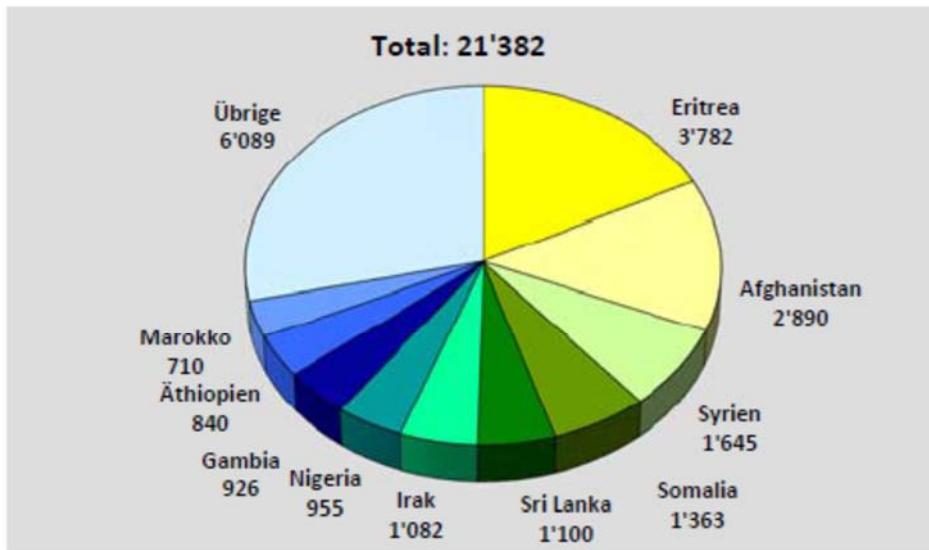
Source : Statistique en matière d'asile, SEM

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 %          |
| <b>Total</b>                    | <b>29 730</b> | <b>100 %</b> |

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.

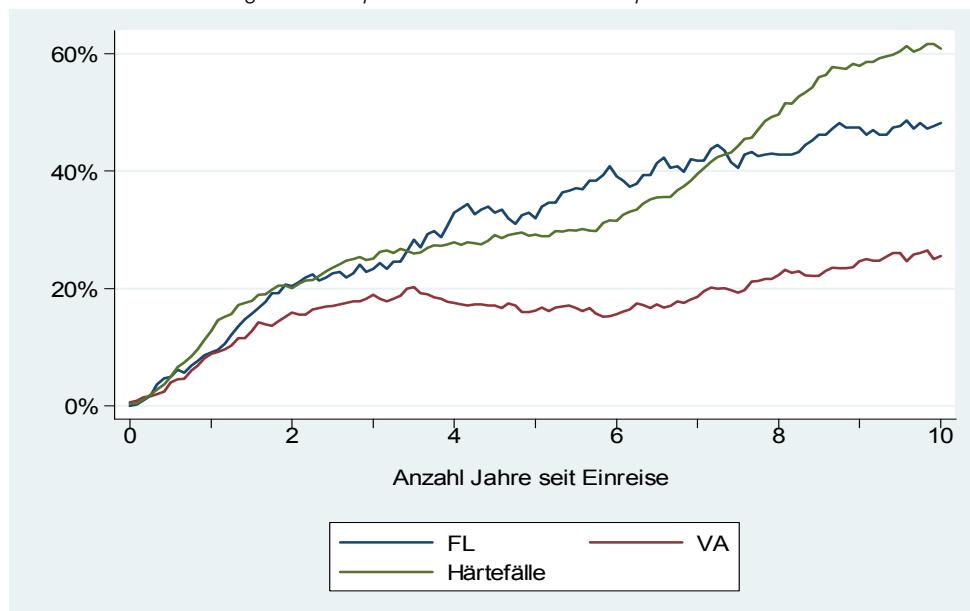
#### Formation

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 poor*.<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<br>2015 en CHF | Coûts par élève<br>ou apprenti, en<br>CHF | Coûts d'intégration<br>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 intégration) | 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/F 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 étranges au plan intercantonal.<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 :

---

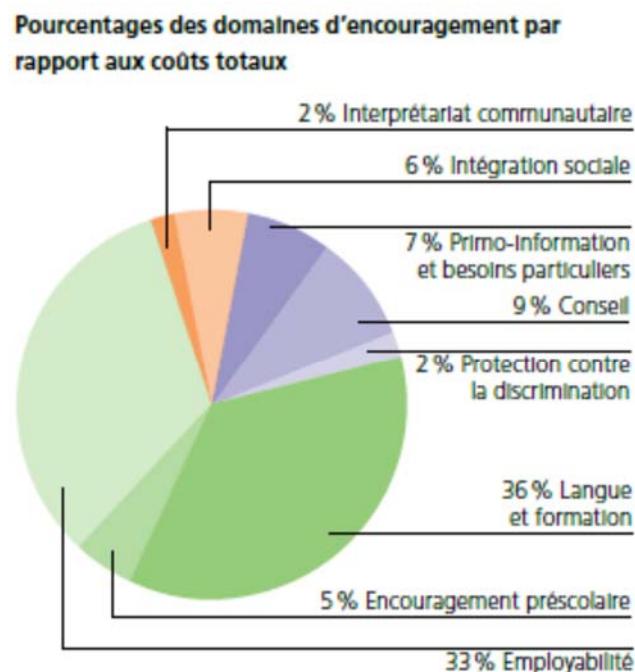
<sup>7</sup> <http://www.kdk.ch/de/themen/zuwanderung-und-integration/auslaenderintegration/>. La combinaison des deux crédits dans le cadre d'un seul programme (PIC) a été réglée en 2008 à travers la révision de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), dont l'objectif était de regrouper toutes 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 générale 5 ans).

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 différencierées 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'alphabetisation 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 (pensez 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 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 (« BernerZeitung » 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 % ( $\frac{1}{4}$  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 Infras/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.-        |
|  |          |      | CHF 24 834.- |

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

## **Relevé des coûts de l'intégration des AP/R**

**Phase 2: intégration dans les structures ordinaires – relevé des estimations  
de coûts dans les cantons considérés**

Rapport final

Bâle, le 18 novembre 2016  
(version révisée du 24 novembre 2016)

Relevé des coûts de l'intégration des AP/R, phase 2: intégration dans les structures ordinaires – relevé des estimations de coûts dans les cantons considérés

Rapport final

à l'attention de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)

Auteurs: Miriam Frey, Michael Morlok, Harald Meier, Luzia Zimmermann

B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Steinenberg 5, CH-4051 Basel

Tel: 061-262 05 55, Fax: 061-262 05 57, E-Mail: [miriam.frey@bss-basel.ch](mailto:miriam.frey@bss-basel.ch)

## Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sommaire des illustrations .....</b>                                     | <b>ii</b> |
| <b>Sommaire des tableaux .....</b>  | <b>ii</b> |
| <b>1. Contexte et méthodologie .....</b>                                    | <b>1</b>  |
| <b>2. Intégration via le budget de la scolarité obligatoire.....</b>        | <b>3</b>  |
| <b>3. Intégration via le budget du degré secondaire II .....</b>            | <b>7</b>  |
| <b>4. Intégration via le budget des services publics de placement .....</b> | <b>11</b> |
| <b>5. Intégration via le budget de l'aide sociale.....</b>                  | <b>13</b> |
| <b>6. Synthèse.....</b>   | <b>15</b> |
| <b>7. Annexe .....</b>  | <b>17</b> |

## Sommaire des illustrations

|                |   |   |
|----------------|---|---|
| Illustration 1 | Offres pour les AP/R, scolarité obligatoire ..... | 3 |
|----------------|---|---|

## Sommaire des tableaux

|           |   |    |
|-----------|---|----|
| Tableau 1 | Coûts par élève, scolarité obligatoire .....                                      | 5  |
| Tableau 2 | Coûts par participant, offres transitoires .....                                  | 9  |
| Tableau 3 | Vue d'ensemble des coûts d'intégration dans les structures ordinaires, AP/R ..... | 15 |
| Tableau 4 | Cantons ayant participé à l'enquête.....  | 17 |
| Tableau 5 | Offres pour les AP/R, scolarité obligatoire .....                                 | 20 |
| Tableau 6 | Offres transitoires pour les AP/R .....   | 21 |
| Tableau 7 | Offres pour les AP/R, services publics de placement .....                         | 23 |
| Tableau 8 | Offres pour les AP/R, aide sociale (intégration exclusivement) ....               | 24 |

## 1. Contexte et méthodologie

Les coûts dans le domaine de l'asile ont fortement augmenté ces dernières années en raison du nombre croissant de personnes arrivant en Suisse. La Confédération participe notamment aux coûts de l'intégration des réfugiés reconnus (R) et des personnes admises à titre provisoire (AP) en versant aux cantons des montants forfaitaires appelés «forfaits d'intégration».<sup>1</sup> Ces coûts et ces contributions font actuellement l'objet de discussions.

Pour déterminer de façon adéquate le montant des forfaits, il est nécessaire de connaître les coûts d'intégration. C'est là qu'intervient le projet de la CdC, de la CDAS et de la CDIP. Celui-ci consiste en effet à relever, d'une part, les coûts des mesures d'intégration spécifiques destinées aux AP/R et les frais d'hébergement/ d'encadrement des MNA (phase 1) ainsi que, d'autre part, les coûts d'intégration des AP/R dans les structures ordinaires (phase 2). Le présent document fait état des résultats de la phase 2.

En ce qui concerne la méthodologie, une enquête a été réalisée auprès des services de l'instruction publique, du marché du travail et des affaires sociales dans les neuf cantons suivants: Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Tessin, Vaud et Zoug. A noter que tous les cantons n'ont pas pu répondre à toutes les questions et que les données fournies reposaient parfois sur des estimations.

Quelques points importants concernant le relevé:

- Ont été relevés dans le cadre de l'enquête les coûts cantonaux ainsi que, dans la mesure du possible, les coûts communaux pris en charge par les structures ordinaires.

<sup>1</sup> Cf. p. ex. SEM, Directive III, Indemnisation de la Confédération pour l'aide sociale et l'aide d'urgence (état au 24.10.2016), et Directive IV, Intégration (état au 01.01.2015). Les forfaits d'intégration versés aux cantons pour soutenir les personnes admises à titre provisoire, les réfugiés reconnus et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour doivent servir à l'intégration professionnelle et à l'apprentissage d'une langue nationale. Ils sont versés en une fois et s'élèvent à 6000 francs par AP/R.

Les montants que les cantons reçoivent sous forme de forfaits d'intégration correspondent, d'une part, à la participation financière de la Confédération aux programmes cantonaux d'intégration (PIC) et, d'autre part, aux contributions fédérales prévues par la loi sur les étrangers (LEtr).

La Confédération verse en outre aux cantons, pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale, des forfaits globaux pendant la durée de la procédure d'asile, de l'admission provisoire ou de la protection temporaire (une partie de ces forfaits globaux étant destinés à couvrir les frais d'hébergement, les coûts de l'aide sociale et les frais d'encadrement, les primes d'assurance-maladie et les franchises).

- Les domaines dans lesquels ont été relevés les coûts d'intégration sont ceux de la scolarité obligatoire, du degré secondaire II, des services publics de placement et de l'aide sociale.
- Seuls les AP/R relevant de la compétence de la Confédération ont été pris en considération (AP: 7 ans, R: 5 ans).
- Ce sont toujours les coûts complets qui ont été établis, et non les coûts marginaux.
- Comme les coûts varient d'une personne à l'autre dans la réalité, il a fallu calculer les coûts moyens par AP/R. Le procédé utilisé a été le même que pour les frais scolaires, qui ont été calculés de la manière suivante: on a d'abord relevé les coûts d'intégration des AP/R dans le système scolaire (= coûts *par élève*). Puis, étant donné que les frais scolaires réels ne sont pas engendrés par tous les AP/R mais seulement par ceux qui sont en âge de suivre une scolarité obligatoire, il a été nécessaire de calculer les coûts moyens *par AP/R*. En effet, seuls les coûts moyens par AP/R peuvent être inscrits en regard de contributions correspondantes comme les forfaits d'intégration (qui sont versés par tête, sans tenir compte de l'âge et des autres données individuelles des AP/R). Les coûts d'intégration dans les structures ordinaires sont donc présentés sous forme de forfaits dans le sens où ils sont ventilés sur tous les AP/R. Les coûts établis par AP/R sont ainsi beaucoup plus bas que les coûts par élève, mais sont valables pour chaque AP/R (c'est-à-dire aussi pour les jeunes enfants, les adultes, les personnes âgées, etc.).

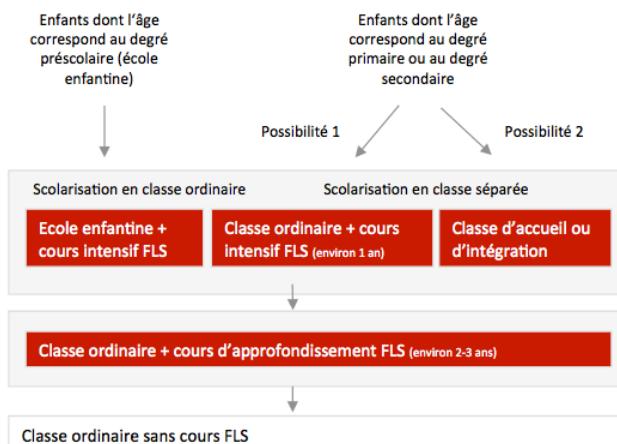
Le point 7 du présent rapport (Annexe) contient de plus amples détails sur la méthodologie utilisée ainsi que des tableaux avec les résultats du relevé. Ces résultats sont résumés, avec les chiffres clés, dans la partie principale du rapport (voir pages suivantes).

## 2. Intégration via le budget de la scolarité obligatoire

### *Offres*

En ce qui concerne le groupe cible AP/R, l'intégration se fait soit dans les classes ordinaires (au moyen d'une offre de soutien qui consiste en un cours intensif FLS<sup>2</sup>), soit dans des classes séparées (classes d'accueil ou d'intégration, qui dispensent parfois aussi un enseignement en partie intégratif). Dans le second cas, l'objectif est également de parvenir le plus rapidement possible à une intégration dans les classes ordinaires (au moyen d'un cours d'approfondissement FLS). Les enfants du groupe cible AP/R sont généralement scolarisés à l'école publique, dans leur commune de domicile. L'illustration suivante donne un aperçu des offres «typiques» qui sont proposées pour le groupe cible AP/R<sup>3</sup>.

*Illustration 1 Offres pour les AP/R, scolarité obligatoire*



Source: enquête auprès des cantons et recherches effectuées pour le présent rapport

<sup>2</sup> FLS = français langue seconde. L'offre FLS est une offre supplémentaire du programme scolaire qui mise à la disposition de tous les élèves ayant besoin d'un soutien dans la langue de scolarisation.

<sup>3</sup> Ce processus est le même pour les enfants avec un statut N, au plus tard à partir du moment où ils ont été attribués à une commune de domicile. Pendant leur séjour dans des centres cantonaux, ils sont intégrés dans l'école publique la plus proche ou dans une classe spécifique du centre où ils se trouvent. Les centres cantonaux disposent parfois aussi de classes pour les MNA.

### *Participants*

Il n'est pas facile de déterminer de quelle manière les AP/R sont répartis entre les classes d'intégration et les classes ordinaires étant donné que certains cantons, qui établissent pourtant une distinction en fonction du statut, ne font pas de différence entre les réfugiés reconnus et les autres migrants parmi les titulaires d'un permis B ou n'enregistrent pas les élèves en fonction de leur statut de séjour. Sur la base des données de six cantons, il apparaît cependant que la proportion d'élèves du groupe cible AP/R dans les classes d'accueil ou d'intégration est de 20 % environ aux degrés préscolaire/primaire<sup>4</sup> et de 40 % en moyenne au degré secondaire I (le pourcentage oscillant ici entre 0 et 66 %).

### *Coûts par année et par élève*

Les coûts d'un cours intensif FLS ou d'un enseignement en classe d'accueil ou d'intégration varient entre 9000 et 27 000 francs selon l'offre, le canton et le degré scolaire. Le montant moyen est d'environ 15 900 francs par année et par élève. Un cours d'approfondissement FLS coûte, quant à lui, environ 2700 francs par an. Il faut en l'occurrence préciser qu'à ces coûts d'intégration s'ajoutent encore les coûts ordinaires de la scolarité obligatoire, qui s'élèvent en moyenne à environ 16 500 francs par élève et par année.<sup>5</sup> Cependant, comme ils ne sont pas considérés comme des coûts d'intégration, ils n'ont pas été pris en compte dans les calculs.

### *Coûts par élève*

Pour savoir à combien se montent les coûts par élève pendant toute la période d'intégration, nous avons multiplié les coûts annuels par le nombre d'années durant lesquelles les offres sont utilisées. Etant donné que ce nombre varie selon les personnes, nous avons pris comme référence un parcours «typique», à savoir celui que la plupart des AP/R suivent pour entrer au degré primaire ou au degré secondaire I:

- Cours intensif FLS ou enseignement en classe d'accueil ou d'intégration:  
1 an
- Cours d'approfondissement FLS: 2-3 ans

<sup>4</sup> Au degré préscolaire (école enfantine), l'intégration se fait la plupart du temps dans une classe ordinaire.

<sup>5</sup> Cf. OFS (2014): Finances du système éducatif – Edition 2014 (données de l'année 2011).

Ce parcours, établi sur la base d'informations tirées de documents, bases légales et sites web cantonaux, n'est pas forcément valable pour chaque canton et encore moins pour chaque élève (il peut en effet être plus long dans le cas d'enfants non alphabétisés, par exemple, et entraîner des coûts beaucoup plus élevés).

*Tableau 1 Coûts par élève, scolarité obligatoire*

|   | Coûts par élève et par année en CHF (moyenne arrondie) | Nombre d'années durant lesquelles l'offre est utilisée (estimation) | Coûts par élève pendant toute la période d'intégration en CHF |
|---|--|---|---|
| Cours intensif FLS ou enseignement en classe d'accueil ou d'intégration (moyenne pour toutes les offres et tous les degrés scolaires) | 15 900   | 1   | 15 900  |
| Cours d'approfondissement FLS   | 2700   | 2,5   | 6750  |
| Total   |  | 3,5   | <b>22 650</b>   |

Source: enquête auprès des cantons, calculs effectués pour le présent rapport. Remarque: ne sont mentionnés que les coûts cantonaux et communaux inscrits dans les budgets de l'éducation et de la formation.

Les coûts d'une intégration au niveau de la scolarité obligatoire s'élèvent donc, au total, à un montant moyen de 22 650 francs par élève. A noter que les coûts d'une intégration au degré secondaire I sont un peu plus élevés que ceux pour une intégration aux degrés préscolaire/primaire (cela surtout en raison du niveau de salaire plus élevé des enseignants). Afin de réduire le degré de complexité, nous n'avons pas fait de différenciation entre les degrés préscolaire/primaire et le degré secondaire I, mais avons utilisé les coûts moyens (non pondérés).

#### *Coûts par AP/R*

Les coûts d'intégration des AP/R dans les structures ordinaires de la scolarité obligatoire s'élèvent à environ 22 650 francs par élève. Toutefois, ce sont les coûts moyens par AP/R (et non les coûts par élève) qui sont pertinents pour établir une comparaison avec les forfaits d'intégration ainsi qu'avec les résultats du relevé de la phase 1. Le forfait d'intégration est en effet versé pour chaque AP/R, sans tenir compte de ses données individuelles (âge, obligation ou non d'être scolarisé, etc.).

En d'autres termes: les dépenses engendrées au niveau de la scolarité obligatoire<sup>6</sup> doivent être ventilées sur tous les AP/R. Nous avons donc multiplié les coûts par élève établis ci-dessus par le pourcentage que représentent les AP/R en âge de suivre une scolarité obligatoire par rapport à la totalité des AP/R. Ce pourcentage est de 15,6 %.<sup>7</sup> Cela signifie qu'environ un AP/R sur six est en âge de suivre une scolarité obligatoire et que, pour cet AP/R, les coûts d'intégration sont de 22 650 francs. Pour les autres AP/R, il n'y a aucun coût d'intégration à prendre en considération au niveau de la scolarité obligatoire.

Les coûts d'intégration dans les structures ordinaires de la scolarité obligatoire s'élèvent ainsi à environ 3500 francs par AP/R (= 15,6 % \* 22 650 francs).

Coûts d'intégration au niveau de la scolarité obligatoire: environ 3500 francs par AP/R (ventilés sur tous les AP/R pour assurer la comparabilité avec les forfaits d'intégration).

<sup>6</sup> La scolarité obligatoire dure onze ans dans la majorité des cantons. Cf. art. 6 de l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS).

<sup>7</sup> Estimation à partir des données du SEM relatives aux AP/R attribués à un canton en 2014 et 2015 (moyenne des deux années). La scolarité obligatoire dure onze ans dans la majorité des cantons.

### 3. Intégration via le budget du degré secondaire II

#### *Offres*

Au degré secondaire II et au niveau de la transition I, les cantons disposent de diverses offres de formation qui peuvent être classées selon les profils suivants:<sup>8</sup>

- Offres transitoires avec école à temps plein: font entre autres partie de ces offres les années de préparation professionnelle. Leur particularité est de mettre l'accent sur l'enseignement scolaire (qui est souvent de 100 %) et leur durée est généralement d'un an.
- Offres transitoires combinées (enseignement scolaire, pratique): il s'agit d'offres duales (préapprentissage, par exemple). Dans les cantons considérés, la part consacrée à l'enseignement scolaire se situe entre 20 et 50 %.
- Offres transitoires d'intégration: dans les offres transitoires spécifiquement conçues pour les personnes issues de la migration, la part consacrée à l'enseignement scolaire varie entre 50 et 100 %. Ces offres durent entre un semestre et deux ans. Celles de deux ans sont proposées sous la forme de deux modules successifs: la première année porte essentiellement sur l'orientation professionnelle et les disciplines de base, la deuxième année sur l'entrée dans la profession (formation suivie parallèlement à un stage, par exemple). Les autres offres transitoires d'intégration qui sont également proposées mettent souvent l'accent sur l'apprentissage de la langue.

#### *Participants*

Les chiffres relevés montrent que le plus haut taux de participation se situe du côté des offres transitoires d'intégration. En effet, en moyenne 15 % des AP/R utilisent les offres transitoires avec école à temps plein, 10 % les offres transitoires combinées et 75 % les offres transitoires d'intégration.

#### *Coûts par participant et par offre*

Les offres transitoires combinées, qui consacrent une moins grande partie à l'enseignement scolaire, sont celles qui sont logiquement liées aux coûts les plus bas (environ 9700 francs), tandis que les offres transitoires avec école à temps plein et les offres transitoires d'intégration sont liées à des coûts plus élevés (23 400 francs

---

<sup>8</sup> En matière de classement, cf. également Landert und Eberli (2015): Solutions transitoires au moment de la transition I.

pour les premières et 18 800 francs pour les secondes). A noter qu'il s'agit là uniquement des coûts pris en charge par les budgets de l'éducation et de la formation.<sup>9</sup> <sup>10</sup> Les offres transitoires d'intégration font en effet aussi l'objet de financements mixtes (éducation/intégration, par exemple), ce qui peut parfois donner lieu à des coûts complets plus élevés.

Une fois cet aspect pris en compte, une validation des résultats au moyen des relevés et données disponibles confirme les montants suivants:

- Coûts complets annuels par offre et par participant selon une étude sur la transition I:<sup>11</sup>
  - offre transitoire avec école à temps plein: de 18 000 à 23 000 francs
  - offre transitoire combinée (préapprentissage): de 5000 à 10 000 francs
  - offre transitoire d'intégration: de 23 000 à 28 000 francs
- Coûts selon l'accord sur les écoles professionnelles (AEPr):<sup>12</sup> les contributions pour l'année scolaire 2016/2017 s'élèvent à 7500 francs pour une offre transitoire combinée et à 15 100 francs pour une offre transitoire avec école à temps plein. Etant donné que 90 % des coûts nets moyens sont financés dans le cadre de l'AEPr, les coûts nets s'élèvent respectivement à 8000 et 17 000 francs environ par an.

Les écoles professionnelles proposent également des cours d'appui et de soutien ainsi que des mesures individuelles d'accompagnement. Toutefois, compte tenu du peu de données disponibles concernant ces cours et ces mesures (les cantons n'ont en règle générale pas pu fournir d'indications sur leur utilisation par le groupe cible AP/R), il n'est pas possible d'estimer leurs coûts. Ceux-ci peuvent pourtant aussi être importants pour les cantons: un *case management* réussi, par exemple, peut engendrer des coûts s'élevant à environ 10 000 francs par personne.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> La Confédération prend en charge environ un quart des coûts complets de la formation professionnelle en versant des forfaits aux cantons (art. 52 et 53 de la loi sur la formation professionnelle, LFPr).

<sup>10</sup> L'objectif est en l'occurrence d'éviter un double comptage avec le relevé de la phase 1.

<sup>11</sup> Cf. Landert und Eberli (2015): Solutions transitoires au moment de la transition I. A noter que, dans cette analyse, c'est la totalité des coûts qui est prise en compte (et pas uniquement la part financée par le biais des budgets de l'éducation et de la formation).

<sup>12</sup> Cf. accord intercantonal du 22 juin 2006 sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle initiale (accord sur les écoles professionnelles, AEPr) et annexe pour l'année scolaire 2016/2017.

<sup>13</sup> Cf. Egger, Dreher & Partner AG (2015): Nationale Evaluation Case Management Berufsbildung.

### *Coûts par participant*

Pour savoir à combien se montent les coûts par participant, les coûts des différentes offres ont été pondérés en fonction du taux de participation qu'elles affichent,<sup>14</sup> ce qui donne un montant de 18 600 francs par participant (= coûts cantonaux/communaux inscrits dans les budgets de l'éducation et de la formation, sans les contributions versées dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration). Ce montant a ensuite été multiplié par la fréquence moyenne d'utilisation des offres transitoires par les AP/R, qui est, selon les réponses des cantons, de deux fois environ. Les coûts des offres transitoires proposées au niveau de la transition I ont donc été multipliés par deux, ce qui donne un montant total de 37 200 francs par participant.

*Tableau 2 Coûts par participant, offres transitoires*

|   | Coûts annuels par offre et par participant en CHF<br>(moyenne arrondie) | Après pondération en fonction du taux de participation<br>(moyenne arrondie) |
|---|---|--|
| Offre transitoire avec école à temps plein                                    | 23 400  | 15 %   |
| Offre transitoire combinée  | 9700  | 10 %   |
| Offre transitoire d'intégration   | 18 800  | 75 %   |
| Total (pour une seule utilisation)  |   | <b>18 600</b>  |
| Total après prise en compte de la fréquence moyenne d'utilisation (deux fois) |   | <b>37 200</b>  |

Source: enquête auprès des cantons, calculs effectués pour le présent rapport. Remarque: ne sont mentionnés que les coûts cantonaux et communaux inscrits dans les budgets de l'éducation et de la formation.

### *Coûts par AP/R*

Enfin, au cours d'une troisième étape, nous avons à nouveau calculé les coûts qui s'ajoutent aux coûts d'intégration spécifiques (selon phase 1) et qui permettent une comparaison avec les forfaits d'intégration.

---

<sup>14</sup> Etant donné les différences de coûts relativement grandes, c'est la moyenne pondérée qui est utilisée ici.

Pour garantir la comparabilité et établir les coûts par tête (et non pas par personne en formation), nous avons procédé de la même manière que pour les structures ordinaires de la scolarité obligatoire.

Nous avons donc multiplié le montant des coûts par participant établi ci-dessus par le pourcentage d'AP/R qui utilisent une offre transitoire. Après consultation des spécialistes cantonaux, nous sommes partis de l'hypothèse (générale) suivante: les AP/R de 16-21 ans utilisent quasiment tous une offre transitoire, tandis que les 22-25 ans ne sont que 50 % à le faire.

Cela représente 19,4 % de la totalité des AP/R.<sup>15</sup> En d'autres termes: environ un AP/R sur cinq utilise une offre transitoire et les coûts d'intégration, pour cet AP/R, sont en moyenne de 37 200 francs. Pour les autres AP/R, il n'y a aucun coût d'intégration à prendre en considération au niveau des structures ordinaires du degré secondaire II.

Les coûts d'intégration dans les structures ordinaires du secondaire II s'élèvent ainsi à environ 7200 francs par AP/R (= 19,4 % \* 37 200 francs).

Il faut préciser que ce calcul n'est valable que pour la situation actuelle et qu'il ne le restera à l'avenir que si la structure (par âge) du groupe cible AP/R ne change pas. Concrètement: si le pourcentage d'AP/R de 16-25 ans augmente fortement à l'avenir par rapport à la totalité des AP/R, les coûts par AP/R augmenteront en conséquence.<sup>16</sup> Indépendamment de cela, étant donné que les coûts complets s'obtiennent toujours en multipliant ces coûts par le pourcentage d'AP/R utilisant les offres des structures ordinaires, il est évident que plus ce pourcentage augmentera et plus les coûts complets seront élevés.

Coûts d'intégration au niveau du degré secondaire II (ventilés sur tous les AP/R pour assurer la comparabilité avec les forfaits d'intégration):

- Offres transitoires: environ 7200 francs par AP/R
- Autres offres (cours d'appui et de soutien, par exemple): coûts non quantifiables dans le cadre du présent relevé

<sup>15</sup> Estimation à partir des données du SEM relatives aux AP/R attribués à un canton en 2014 et 2015 (hypothèse: même répartition au sein de la catégorie des 16-25 ans, moyenne des années 2014 et 2015).

<sup>16</sup> Cela sera sans doute le cas. Une comparaison entre les années 2011 et 2016 montre en effet que, *par rapport aux effectifs d'AP/R* (tous les AP/R, quelle que soit la durée de séjour), le pourcentage d'AP/R de 16-25 ans a augmenté d'environ 1 % puisqu'il est passé de 17,1 % à 18,3 %. Estimation à partir des données du SEM. Compte tenu de cette dynamique, nous avons basé nos calculs sur le nombre d'AP/R attribués à un canton (et non pas sur les effectifs d'AP/R).

## 4. Intégration via le budget des services publics de placement

### *Offres<sup>17</sup>*

En règle générale, l'assurance-chômage et les services publics de placement ne sont pas compétents en matière d'intégration des AP/R sur le marché du travail, étant donné que ces derniers ne remplissent que rarement les conditions requises pour l'octroi des prestations d'assurance. Dans la plupart des cas, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire disposent de compétences fondamentales insuffisantes (notamment les connaissances linguistiques) et présentent une employabilité inférieure à la moyenne. Ils sont donc souvent considérés comme inaptes au placement conformément à la loi sur l'assurance-chômage (LACI), raison pour laquelle les AP/R n'ont généralement pas accès aux mesures du marché du travail (MMT) de l'AC.

L'art. 59d LACI donne toutefois aux autorités cantonales en charge du marché du travail la possibilité de faire participer à certaines MMT les personnes aptes au placement qui ne remplissent pas les conditions relatives aux indemnités journalières<sup>18</sup>. Le coût des mesures de formation et d'emploi est réparti à parts égales entre l'AC et les cantons; il est possible de verser la part cantonale à partir des fonds des contributions d'intégration du SEM. La loi confère la responsabilité de la décision aux autorités cantonales en charge du marché du travail. Les cantons font généralement usage de l'art. 59d LACI plutôt avec réserve.<sup>19</sup>

Seuls sept cantons sur neuf ont mentionné qu'ils recourent à cette disposition pour les AP/R (certains toutefois de manière très limitée). Dans les cantons qui ne disposent pas d'offres spécifiques MMT pour ce groupe cible ou n'y voient aucune

<sup>17</sup> Nous remercions l'AOST pour la présentation des offres.

<sup>18</sup> Cf. art. 59d LACI Prestations destinées aux personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation ni n'en sont libérées

<sup>1</sup> Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation, n'en sont pas libérées et n'ont pas épousé leurs droits à l'indemnité de chômage ont droit, durant 260 jours au plus pendant un délai-cadre de deux ans, aux prestations visées à l'art. 59cbis, al. 3, lorsqu'elles suivent une mesure de formation ou d'emploi en vertu d'une décision de l'autorité compétente et que cette mesure les rend aptes à exercer une activité salariée.

<sup>2</sup> Le coût des mesures de formation et d'emploi visées à l'al. 1 est réparti à parts égales entre l'assurance et les cantons.

<sup>19</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». Berne, 18 décembre 2015, p.16s.

utilité, le financement passe par l'encouragement spécifique de l'intégration (PIC) ou par l'aide sociale.

Par ailleurs, les AP/R peuvent tout à fait prétendre aux mêmes services de conseil et de placement que tous les autres demandeurs d'emploi. Conformément à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LES), l'ORP fournit en principe ses prestations à tous les demandeurs d'emploi tout en gardant là aussi une certaine marge de manœuvre. L'expérience des cantons a montré que ni le conseil et le placement ni les MMT ne portent les fruits escomptés pour les AP/R dans la phase initiale de leur séjour en Suisse. Une étude portant sur l'efficacité, réalisée par l'ancien Office fédéral des migrations en accord avec le SECO, était également arrivée à la conclusion que, dans l'ensemble, les mesures de l'AC ne sont pas appropriées et ont peu d'efficacité pour ce groupe cible.<sup>20</sup>

#### *Coûts*

Les budgets des autorités du marché du travail cantonale et communale ont consacré 450 000 francs aux AP/R dans les cantons sélectionnés (indication de sept cantons, pour deux cantons il n'a pas été possible d'opérer une évaluation spécifique par groupe cible). Environ 15 000 AP/R résident dans les cantons de référence, c'est-à-dire que cela représente 30 francs par personne et par année; ce montant étant négligeable en comparaison avec les dépenses des autres structures ordinaires, nous n'avons pas effectué d'autres calculs.

Coûts d'intégration pour les services publics de placement: négligeables, d'autant plus que les mesures d'intégration professionnelle sont financées par l'encouragement spécifique de l'intégration ou l'aide sociale.

<sup>20</sup> Cf. B,S,S. (2014): Reintegration von arbeitslosen Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen, Analyse der Chancen der Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt sowie der Wirkung von Instrumenten, welche diese Rückkehr erleichtern sollen. Etude sur mandat du SEM, en allemand.

## 5. Intégration via le budget de l'aide sociale

### *Offres*

La majorité des cantons considérés financent à travers les budgets sociaux les cours de langue, les offres d'intégration professionnelle, l'information et le conseil ainsi que l'encouragement précoce pour les AP/R. Il faut prendre en considération que les dépenses établies ci-dessous sont assez faibles, car elles sont complémentaires à l'encouragement spécifique de l'intégration. Du reste, l'aide sociale dans un canton ne finance pas de mesures du tout, vu que ces dernières sont financées dans leur totalité par l'encouragement spécifique de l'intégration.

### *Coûts*

Dans les cantons sélectionnés, 7,8 millions de francs ont été financés en 2015 par les budgets sociaux cantonaux/communaux en faveur de l'intégration spécifique des AP/R<sup>21</sup>. Là aussi, il a fallu établir les coûts par AP/R. Nous avons donc procédé comme suit:

Tout d'abord, nous avons divisé les 7,8 millions par le nombre d'AP/R dans les cantons concernés. Il en est résulté un montant d'environ 370 francs par an. En d'autres termes, chaque canton a déboursé annuellement 370 francs par AP/R.

La durée de la compétence de la Confédération est pertinente pour l'analyse. Si l'on voulait établir les coûts pour l'ensemble de l'intégration d'un AP/R, il faudrait multiplier les coûts annuels par personne par 5 ou 7 ans. Le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés étant approximativement identique, nous avons toujours multiplié par 6 ans. Il faut toutefois tenir compte du changement de statut (N) pendant une partie du temps. Cette durée étant en moyenne de 300 à 400 jours (= environ une année),<sup>22</sup> nous avons multiplié par 5 ans. Le calcul a permis d'établir des coûts de 1800 francs par AP/R (370 francs \* 5 ans, chiffres arrondis).

<sup>21</sup> Les calculs se basent sur les indications de huit cantons, puisqu'un canton fait état de dépenses communales qui ne peuvent pas être chiffrées.

<sup>22</sup> Cf. Département fédéral de justice et police (DFJP): Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. mars 2011. Analyses et interprétations statistiques du Secrétariat d'Etat à la migration.

Remarque: les éventuelles prestations des cantons effectuées avant la décision ne sont pas prises en compte ici.

Remarque: le mode de calcul se distingue des modes de calculs appliqués dans les structures ordinaires de la scolarité obligatoire et du degré secondaire II. Cela tient au fait que des informations détaillées sur la durée, le moment et la fréquence du recours à ces services seraient nécessaires; en effet, sans ces estimations, les coûts d'intégration peuvent être calculés directement et avec plus de précision (voir ci-dessus). Dans l'esprit de la plausibilisation, nous avons tout de même présenté le calcul ci-après effectué par analogie avec celui de la scolarité obligatoire et au degré secondaire II:

- Les coûts par cas (= coûts par participant) s'élèvent à environ 1300 francs (valeur moyenne tous cantons confondus).
- Pour la durée d'utilisation, les spécialistes cantonaux ont fait état de valeurs entre 2 et 5 ans, soit 3,5 ans en moyenne.<sup>23</sup>
- En relation avec les participants (= bénéficiaires des offres), nous sommes partis de l'hypothèse brute que cela concerne tous les adultes (c'est-à-dire toutes les personnes de plus 26 ans).<sup>24</sup> La proportion de ce groupe d'âge s'élève à 40 % environ.<sup>25</sup>

Le résultat par AP/R est de 1800 francs (1300 francs \* 3,5 ans \* 40 %, valeurs arrondies), ce qui correspond au montant précité.

Coûts d'intégration via le budget de l'aide sociale (ventilés sur tous les AP/R pour assurer la comparabilité avec les forfaits d'intégration): 1800 francs par AP/R.

<sup>23</sup> Les cantons ont parfois fait état d'une durée d'intégration plus longue. Etant donné que dans la présente analyse, seul est pris en compte le groupe cible des AP/R relevant de la compétence de la Confédération, 5 ans sont en principe la limite supérieure.

<sup>24</sup> Justification: les personnes plus jeunes sont couvertes par les structures ordinaires de l'éducation et de la formation.

<sup>25</sup> Estimation au moyen des données du SEM sur les AP/R attribués en 2014 et 2015.

## 6. Synthèse

Les coûts cantonaux et communaux de l'intégration dans les structures ordinaires sont avant tout déterminés par la scolarité obligatoire et le degré secondaire II, étant donné qu'elles affichent des coûts par cas relativement élevés. Il convient de remarquer que seules sont établies les dépenses financées à travers la structure ordinaire (budgets de l'éducation et de la formation). Tandis qu'il s'agit en général des coûts complets pour la scolarité obligatoire, il peut y avoir des financements mixtes pour le degré secondaire II (offres transitoires), en l'occurrence les coûts complets des offres sont susceptibles d'être plus élevés que ceux mentionnés ici.

Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration à travers l'aide sociale, il y a également des coûts substantiels. Encore une fois, nous tenons à souligner que seules sont établies les dépenses financées à travers les budgets sociaux (et non par l'encouragement spécifique de l'intégration). De plus, il y a des disparités relativement élevées entre les cantons en matière de présentation des dépenses puisque tous n'en font pas état.

Par rapport aux deux systèmes précédents, le financement à travers le budget des services publics de placement est négligeable, puisque l'intégration dans le marché du travail pour le groupe cible s'opère au moyen de l'encouragement spécifique de l'intégration ou l'aide sociale.

Le tableau synoptique ci-dessous montre les coûts et leur composition.

*Tableau 3      Vue d'ensemble des coûts d'intégration dans les structures ordinaires, AP/R*

|   | Coûts 2015<br>en CHF | Coûts par élève /<br>personne en for-<br>mation en CHF | Coûts par AP/R* en<br>CHF (intégration com-<br>plète, montant arrondi) |
|---|----------------------|--|--|
| Scolarité obligatoire                       | -                    | 22 650   | 3500   |
| Degré secondaire II                         | -                    | 37 200   | 7200   |
| Services publics de placement               | 450 000              | -  | <i>négligeables</i>  |
| Aide sociale (intégration<br>exclusivement) | 7,8 millions         | -  | 1800   |
| Total                                       |                      |  | <b>12 500</b>  |

Source: enquête auprès des cantons, calculs effectués pour le présent rapport. Remarque: seuls sont présentés les coûts cantonaux et communaux de chaque domaine ou structure ordinaire. \* Il s'agit de la valeur moyenne par AP/R puisque les coûts sont ventilés sur *tous* les AP/R.

Conformément à une estimation grossière des coûts dans la présente enquête, chaque AP/R représente en moyenne sur tout le processus d'intégration une dépense de 12 500 francs pour l'intégration dans les structures ordinaires. Notons ici qu'il s'agit d'une valeur moyenne. La somme représente l'ensemble des coûts pour les AP/R qui sont financés par les structures ordinaires; ces coûts sont ensuite ventilés selon le nombre d'AP/R (montant par personne). Ce montant peut donc être ajouté aux coûts établis dans la phase 1 de l'encouragement spécifique de l'intégration et permet la comparabilité avec les forfaits d'intégration.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que les coûts ne reflètent que la période où la Confédération est compétente pour ces personnes (R: 5 ans, AP: 7 ans) et concernent uniquement les coûts d'intégration. Notre analyse n'a donc pas pris en compte les autres coûts pour les cantons et les communes causés par la couverture des besoins existentiels des AP/R ou pendant la période après 5 ou 7 ans.

## 7. Annexe

### Méthodologie

L'élément-clé de la méthodologie utilisée est l'enquête sur les coûts d'intégration dans les structures ordinaires réalisée auprès des cantons (enquête qui a par ailleurs été complétée par l'analyse d'études et de documents cantonaux):

- Enquête réalisée auprès des services de l'instruction publique, du marché du travail et des affaires sociales
- Mode opérationnel: enquête par sondage auprès de neuf cantons (cf. tableau 4 ci-dessous)
- Forme: enquête écrite
- Période: octobre 2016
- Validation: atelier avec les responsables cantonaux (voir ci-dessous)
- Réalisation: B,S,S. en collaboration avec la CdC, la CDIP et la CDAS
- Contenu: relevé des coûts cantonaux et communaux liés à l'intégration des AP/R dans les structures ordinaires

*Tableau 4              Cantons ayant participé à l'enquête*

| Canton                      | Région linguistique | Nombre d'habitants (31.12.2015) | Nombre d'AP/R (5/7 ans, 31.08.2016) | Nombre d'AP/R attribués à un canton (2015) |
|-----------------------------|---------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|
| AG                          | alémanique          | 653 675                         | 3262                                | 1034                                       |
| BE                          | alémanique          | 1 017 483                       | 6403                                | 2247                                       |
| GE                          | romande             | 484 736                         | 2374                                | 724  |
| LU                          | alémanique          | 398 762                         | 2420                                | 686  |
| SG                          | alémanique          | 499 065                         | 2490                                | 733  |
| SH                          | alémanique          | 79 836                          | 568                                 | 182  |
| TI                          | italienne           | 351 946                         | 1404                                | 527  |
| VD                          | romande             | 773 407                         | 4135                                | 1584                                       |
| ZG                          | alémanique          | 122 134                         | 646                                 | 224  |
| Total dans les neuf cantons |                     | 4 381 044                       | 23 702                              | 7941                                       |
| Total en Suisse             |                     | 8 327 126                       | 43 829                              | 14 164                                     |

Source: OFS STATPOP, SEM SYMIC

Les cantons ayant participé à l'enquête ont été sélectionnés de manière à constituer un échantillon représentatif sur plusieurs critères (région linguistique, superficie, nombre d'AP/R).

Points importants concernant le relevé des coûts d'intégration dans les structures ordinaires:

- Les domaines dans lesquels ont été relevés les coûts cantonaux et communaux sont ceux de la scolarité obligatoire, du degré secondaire II, des services publics de placement et de l'aide sociale. D'autres domaines indirectement actifs en matière d'intégration, comme celui des soins de santé, n'ont pas été pris en compte.
- Seuls les AP/R relevant de la compétence de la Confédération ont été pris en considération.<sup>26</sup>
- Ce sont toujours les coûts complets qui ont été établis. Les coûts complets équivalent aux coûts moyens (frais généraux inclus) et se différencient des coûts marginaux qui correspondent, eux, non pas aux coûts *moyens* mais aux coûts *supplémentaires* par AP/R. Nous avons utilisé les coûts moyens, car les coûts marginaux sont techniquement difficiles à relever dans le cas des AP/R. En effet, une classe d'intégration, par exemple, peut très bien accueillir un enfant de plus sans que cela entraîne des coûts supplémentaires.<sup>27</sup>
- Lors du relevé des coûts, l'accent a été mis sur les offres financées par les structures ordinaires et utilisées par le groupe cible AP/R. Ce sont donc les coûts moyens liés à ces offres qui ont été déterminés. Aucune analyse n'a en l'occurrence été effectuée pour savoir si le groupe cible AP/R engendrait systématiquement des coûts plus élevés ou plus bas que les autres participants.

---

<sup>26</sup> PA: 7 ans, R: 5 ans

<sup>27</sup> Cf. exemple du canton de Lucerne (2012): scolarisation des enfants des requérants d'asile (permis N) et des personnes admises à titre provisoire (permis F) – prise en charge des coûts: *les enfants des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire doivent être si possible intégrés dans les groupes «Deutsch als Zweitsprache» (DaZ) existants; cela n'engendre aucun coût supplémentaire. Si des cours supplémentaires d'allemand doivent être mis en place, le canton en assume la charge financière aux degrés préscolaire (école enfantine) et primaire ainsi qu'au degré secondaire; il prend également en charge les coûts résultant de l'utilisation des offres de soutien (rémunération des enseignants)* [traduction libre].

Afin de présenter, valider, interpréter et discuter les résultats de l'enquête, un atelier a été organisé le 25 octobre 2016 avec des représentants des institutions cantonales suivantes:

Domaine de la scolarité obligatoire

- Office cantonal de l'école obligatoire, SO
- Département cantonal de l'instruction publique, GE
- Office cantonal de l'école obligatoire, BE

Domaine de la formation professionnelle

- Office cantonal de la formation professionnelle, SG
- Office cantonal de la formation professionnelle, AG
- Office cantonal de la formation professionnelle, LU
- Office cantonal de la formation professionnelle, VD

Domaine des affaires sociales

- Office cantonal des affaires sociales, SG
- Office cantonal des affaires sociales, BE
- Office cantonal des affaires sociales, SH
- Office cantonal des affaires sociales, ZG

Coordinateurs d'asile

- Coordinateur d'asile, FR
- Coordinateur d'asile, ZH

Domaine du marché du travail

- Secrétariat de l'Association des offices suisses du travail (AOST)

Domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration

- Délégue à l'intégration, GR
- Délégué à l'intégration, BE

Ont également pris part à l'atelier des membres des secrétariats généraux de la CdC, de la CDIP et de la CDAS ainsi que des représentants d'Ecoplan (qui a apporté son soutien à la CDAS dans le cadre de la phase 1 du relevé) et de B,S,S.

### Intégration via le budget de la scolarité obligatoire

*Tableau 5      Offres pour les AP/R, scolarité obligatoire*

| Canton | Classe d'intégration / Classe d'accueil   | Français / allemand en tant que langue seconde (dans les classes ordinaires)           |
|--------|---|--|
| AG     | Regionale und kommunale Integrationskurse (max. 1 Jahr, anstelle von DaZ-Intensiv)  | DaZ im Kindergarten (2 Jahre) / DaZ-Intensiv (1 Jahr); DaZ-Stützunterricht (2-3 Jahre) |
| BE     | Intensivkurs DaZ (10 Wochen); Aufbaukurs DaZ (10 Wochen, schliesst an Intensivkurs an, in Ergänzung zur Regelklasse)<br>Regionaler Intensivkurs Plus (RIK+) (neues Angebot, für Jugendliche zwischen 13 und 17 ohne Kenntnisse der Unterrichtssprache und ohne lateinische Alphabetisierung oder ohne vergleichbare Schulbildung, ca. 6 Monate) | DaZ im Kindergarten / DaZ-Anfangsunterricht (1 Jahr); DaZ-Fortgeschrittenenunterricht  |
| GE     | Integrationsklassen (100% Integrationsförderung, ca. 1 Jahr)  | Auf Kindergartenstufe direkte Integration in die Regelklasse (4-6-jährig)              |
|        | Enseignement ordinaire: 50% Regelklasse, 50% spezifische Integrationsförderung (ca. 1 Jahr)   |  |
| LU     | DaZ-Aufnahmeklassen (anstelle DaZ-Anfangsunterricht), Angebot für begleitete Schüler/innen: 20-26 Wochen, für MNA: 1 Jahr   | DaZ im Kindergarten / DaZ-Anfangsunterricht (bis 1 Jahr); DaZ-Aufbauunterricht         |
| SG     | Deutsch- oder Integrationsklassen (1 Jahr)  | Deutsch-Zusatzunterricht: Anfangs- oder Aufbauunterricht (Empfehlung: 3 Jahre)         |
| SH     | Deutsch-Intensiv-Klasse (1 Jahr, anstelle Erstförderung)  | DaZ im Kindergarten (2 Jahre) / Erstförderung (1 Jahr); Aufbauförderung (2 Jahre)      |
| TI     | kein Angebot  | Corso alloglotti / Corsi di italiano per allievi alloglotti (max. 2 Jahre)             |
| VD     | classes d'accueil (i.d.R. Sekundarstufe I, Vollzeit, 6 Monate bis max. 2 Jahre)   | cours intensifs de français CIF (6 Monate bis max. 2 Jahre)                            |
| ZG     | DaZ-Klassen (bis 1 Jahr, von 1.-6. Klasse altersgemischt); zudem: Deutschkurse in MNA-Zentren, die Einstieg in ein Brückenangebot bzw. in den Arbeitsmarkt ermöglichen (660 Lektionen)  | DaZ im Kindergarten / DaZ-Anfangsunterricht; DaZ-Aufbauunterricht                      |

Sources: recherches effectuées pour le présent rapport. Kanton Aargau (2016): Kinder und Jugendliche aus dem Asyl- und Flüchtlingsbereich im Aargauer Bildungssystem, Leitfaden, Erziehungsdirection des Kantons Bern (2015): Deutsch als Zweitsprache, DaZ, Erziehungsdirection des Kantons Bern (2016): Flüchtlingskinder in der Volksschule, Kanton Genf, SRED (2013) : Analyse des dispositifs d'accueil et d'intégration des élèves primo-arrivants allophones, Kanton Luzern (2015): Deutsch als Zweitsprache DaZ – Umsetzungshilfe, Kanton St. Gallen (2016): Kinder und Jugendliche aus dem Asylbereich in der Volksschule, Kanton Schaffhausen (2011): Merkblätter Deutsch als Zweitsprache (DaZ) Erstförderung und Aufbauförderung, Kanton Tessin : Regolamento sui corsi di lingua italiana e le attività di integrazione; Vancheri (2015): Gli allievi alloglotti nella scuola ticinese, Kanton Waadt: Réglement d'application de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (RLEO), Kanton Zug (2013): Orientierungshilfe für die gemeindlichen Schulen zur Umsetzung der integrativen Förderung

## Intégration via le budget du degré secondaire II

*Tableau 6      Offres transitoires pour les AP/R*

| Canton | Offres transitoires avec école à temps plein  | Offres transitoires combinées  | Offres transitoires d'intégration  |
|--------|---|--|--|
| AG     | einjähriges vollschulisches Brückenangebot  | einjähriges, mit Praktika kombiniertes Brückenangebot  | zweijährige schulische Ausbildung für Migranten/-innen die weniger als zwei Jahre in der Schweiz leben, Ziel: Unterstützung beim Einstieg in die Berufswelt  |
| BE     | Berufsvorbereitendes Schuljahr Praxis und Allgemeinbildung (BPA): Fokus auf berufsnahen Handlungskompetenzen . Lernende bereiten sich anhand praxis- und lebensnaher Situationen auf Herausforderungen in Berufsumfeld vor. | Vorlehre: duales Brückenangebot für Jugendliche, welche praktische Erfahrungen in einem Betrieb sammeln und gleichzeitig ihre schulischen und persönlichen Kompetenzen verbessern möchten. 2 Tage Unterricht und 3 Tage Arbeit in externem Betrieb | Berufsvorbereitendes Schuljahr Praxis und Integration (BPI): Jugendliche, welche noch nicht lange in der Schweiz sind, erwerben die deutsche Sprache und lernen die Kultur kennen. Das BPI ist modular aufgebaut und kann zwei Jahre dauern. Im ersten Jahr (BPI 1) steht die Berufsorientierung im Vordergrund, im zweiten Jahr (BPI 2) der Berufseinstieg.   |
| GE     | Cours de français, de math et de culture générale   | Cours de français, de math et pratique professionnelle   | -  |
| LU     | -   | -  | Integrationsangebot ab 2017:<br><ul style="list-style-type: none"> <li>- IBA B (Basisjahr): Unterricht in den Fächern Deutsch, Mathematik, Persönlichkeit / Lernstrategie / Berufswelt, Informatik, Sport sowie Coaching im persönlichen Berufsintegrationsprozess</li> <li>- IBA A (Aufbaujahr): Jugendliche mit Potential werden während 3 Tagen weiter unterrichtet und im Coaching begleitet. Daneben wird versucht, sie an 2 Tagen in einem Praktikum zu platzieren.</li> </ul> |
| SG     | Berufsvorbereitungsjahr   | Vorlehre   | Integrationskurs für Personen mit Migrationshintergrund. Schwerpunkt deutsche Sprache.   |

|    |  |  |   |
|----|--|--|---|
| SH | -  | Arbeitsbegleitendes Berufsvorbereitungsjahr  | Integrationsklasse mit täglichem Unterricht   |
| TI | -  | -  | <p>pre - pretirocinio (persone a debolissima istruzione e problemi di alfabetizzazione)</p> <p>pre Tirocinio: prevalenza di formazione linguistica con pratica professionale (stage) finalizzata all'inserimento in percorsi di apprendistato e in taluni casi allo sbocco lavorativo.</p> <p>pre Tirocinio (adulti 19-25 anni) - attività in affiancamento a esperienza professionale</p>  |
| VD | Classes Profil 8 de l'EdT: Insertion dans l'offre transitoire traditionnelle du canton avec option spécifique en français langue seconde | Cours d'appuis FLE: Cours d'appuis de français langue seconde dans les offres de transition (EdT et COFOP) | <p>Classes d'accueil de l'EdT: Acquisition des bases linguistiques et scolaires pour les jeunes migrants peu ou pas scolarisé avec peu ou pas de connaissances de français</p> <p>Classes 20-25 de l'EdT: Acquisition des bases linguistiques et scolaires pour les jeunes migrants peu ou pas scolarisé et avec peu ou pas de connaissances de français pour les jeunes de 20 à 25 ans</p> |
| ZG | -  | -  | Vollzeitschule mit individualisierten Lernprogrammen für Lernende mit Migrationshintergrund: Integrations-Brückenangebot I-B-A und Integrations-Brückenangebot-20+ für Erwachsene über 20   |

Source: enquête auprès des cantons

Remarque: le tiret (-) signifie que le groupe cible AP/R n'utilise (actuellement) pas cette offre, et non pas que cette offre n'existe pas dans le canton concerné.

### **Intégration via le budget des services publics de placement**

*Tableau 7      Offres pour les AP/R, services publics de placement*

| Canton | Description  |
|--------|--|
| AG     | Standortbestimmungen, Fachkurse wie z.B. Sprachkurse, Staplerkurse, Computerkurse etc., Beschäftigungsprogramme, Motivationssemester, Kurse auf dem freien Markt   |
| BE     | Die Kosten im Kanton Bern werden grundsätzlich über die ALV (AVIG) im Rahmen der VKE oder das Budget der Arbeitsmarktlichen Massnahmen finanziert. Für die kt. Beteiligung von 50% gemäss AVIG Art 59d und die Beteiligung an den SEMO stehen Mittel in der Grössenordnung von 3 Mio. CHF pro Jahr zur Verfügung. Es erfolgt keine separate Abrechnung nach Zielgruppen (CH, Ausländer, VA, Flü).  |
| GE     | MMT durant suivi ORP art. 59d LACI<br><br>Emplois de solidarité sur le marché complémentaire de l'emploi (Loi cantonale en matière de chômage), condition: avoir épuisé son droit à l'AC   |
| LU     | Keine spezifischen Angebote für die Zielgruppe. Begründung: Die Arbeitsmarktbehörden werden nur aktiv, wenn eine Person arbeitsmarktfähig ist. Dies ist bei den allermeisten VA/FL nicht gegeben, bei ihnen geht es zunächst um „soziale Integration“ (Deutschkurs, soziale Gepflogenheiten in der Schweiz).   |
| SG     | Keine spezifischen Angebote für die Zielgruppe   |
| SH     | Progress ist eine Bildungs- und Bewerbungswerkstatt für Teilnehmende mit geringen beruflichen Qualifikationen, insbesondere für fremdsprachige Personen, die beim RAV angemeldet sind. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer erhalten Informationen zum schweizerischen Arbeitsmarkt sowie zu ihren Rechten und Pflichten als Arbeitnehmende. Der deutsche Wortschatz wird erweitert. Sie setzen sich mit den Gepflogenheiten und Kulturen in den einzelnen Branchen auseinander und lernen, sich adäquat zu verhalten, zu präsentieren und zu bewerben.<br><br>Individuelle Massnahmen: Qualifizierungsprogramme Gastro, Industrie, Reinigung (Anzahl Teilnehmende und Kosten können nicht angegeben werden) |
| TI     | Au Tessin, les personnes admises provisoirement et les réfugiés en âge de travailler ne sont pas suivis par les ORP. Il y a un service spécialisé (In-LAV) géré par l'OSEO Tessin et financé par les fonds intégration AP/R.   |
| VD     | Mesures du marché du travail accessibles aux demandeurs d'emploi sans indemnités LACI  |
| ZG     | Angebot SEMO: Einstieg in die Berufswelt (VA/FL meist 10 Monate)<br><br>Angebot Treff der Stellensuchenden (ProArbeit): Niederschwelliges Angebot des Vereins ProArbeit für die Organisation eines Treffs (mit Abos von Print- und elektronischen Medien, Mitbenutzung PC-Raum inkl. Drucker), Betreuung und Beratungstätigkeiten (Kurz- und Einzelberatungen), unterstützt in Form einer jährlichen Beitragsverfügung des AWA.  |

Source: enquête auprès des cantons

### Intégration via le budget de l'aide sociale

*Tableau 8      Offres pour les AP/R, aide sociale (intégration exclusivement)*

| Canton | Description   |
|--------|---|
| AG     | Dolmetscherkosten bei den Gemeinden (die übrigen Kosten werden über die Integrationsförderung gedeckt), zudem: Verwaltungsaufwand für die Entwicklung von Integrationsprojekten, aber: dazu ist keine Abschätzung möglich.  |
| BE     | Spezifische Angebote zur sozialen und beruflichen Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen (Sprachkurse, Fachkurse, etc.).  |
| GE     | <p>A Genève, la gestion de l'aide sociale est confiée à l'Hospice général (HG). Elle vise plusieurs objectifs, notamment: informer, orienter et conseiller ; favoriser la réintégration sociale et professionnelle des bénéficiaires afin de permettre leur retour à l'autonomie ; aider au maintien ou à la reprise d'une activité lucrative.</p> <p>A travers son Pôle insertion intégration, l HG met en œuvre la politique cantonale d'intégration en favorisant l'insertion socio-professionnelle des migrants issus de l'asile, en leur assurant un accès à des mesures adaptées à leurs besoins spécifiques, dans les domaines de la formation de base, de l'apprentissage du français ainsi que du développement de l'employabilité et ce, durant toute la période du mandat confié au canton de Genève par le SEM.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primo-information (MISS)</li> <li>• Apprentissage du français (FLI)</li> <li>• Conseil en insertion</li> <li>• Stages préprofessionnels</li> <li>• Mesures d'insertion professionnelle externes</li> <li>• Programmes d'occupation interne et externe</li> </ul> |
| LU     | Sprachkurse, Arbeitsmarktintegration, Information und Beratung, soziale Integration, Frühförderung  |
| SG     | Über den Kanton werden keine Angebote über das Sozialhilfebudget finanziert. Allfällige Ausgaben von Seiten der Gemeinden können nicht quantifiziert werden.  |
| SH     | Weiterführende Deutschkurse für VA//FL, bei welchen die individuellen Integrationspauschalen ausgeschöpft sind sowie Kosten für berufliche Integrationsmaßnahmen in beruflichen Integrationsprogrammen, welche aus der Sozialhilfe finanziert sind. Zusätzlich Kosten der frühen Förderung wie bspw. Kosten für Spielgruppen und Kinderkrippen.   |
| TI     | Pour les AP/R les mesures (cours de langue, activités d'utilité publique, stages, etc.) sont prises en charge par le forfait intégration.   |
| VD     | Au delà des offres et prestations financées par les forfaits d'intégration, le canton de Vaud (DSAS - SPAS) finance des mesures spécifiques pour la prise en charge des réfugiés syriens arrivés en Suisse dans le cadre du programme européen de relocation. Ces mesures sont liées au soutien à la recherche de logement et d'interprétariat (pour consultations médicales).  |
| ZG     | Beschäftigungsprogramme, Fachkurse, Deutschkurse, Berufsintegrationskurse, Spielgruppen   |

Source: enquête auprès des cantons

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales

**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori  
cantonali delle opere sociali

# Coûts d'hébergement et d'encadrement des MNA

Résultats de l'enquête sur les coûts  
auprès des cantons

6 mars 2017

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren

**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales

**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori  
cantonali delle opere sociali

# Table des matières

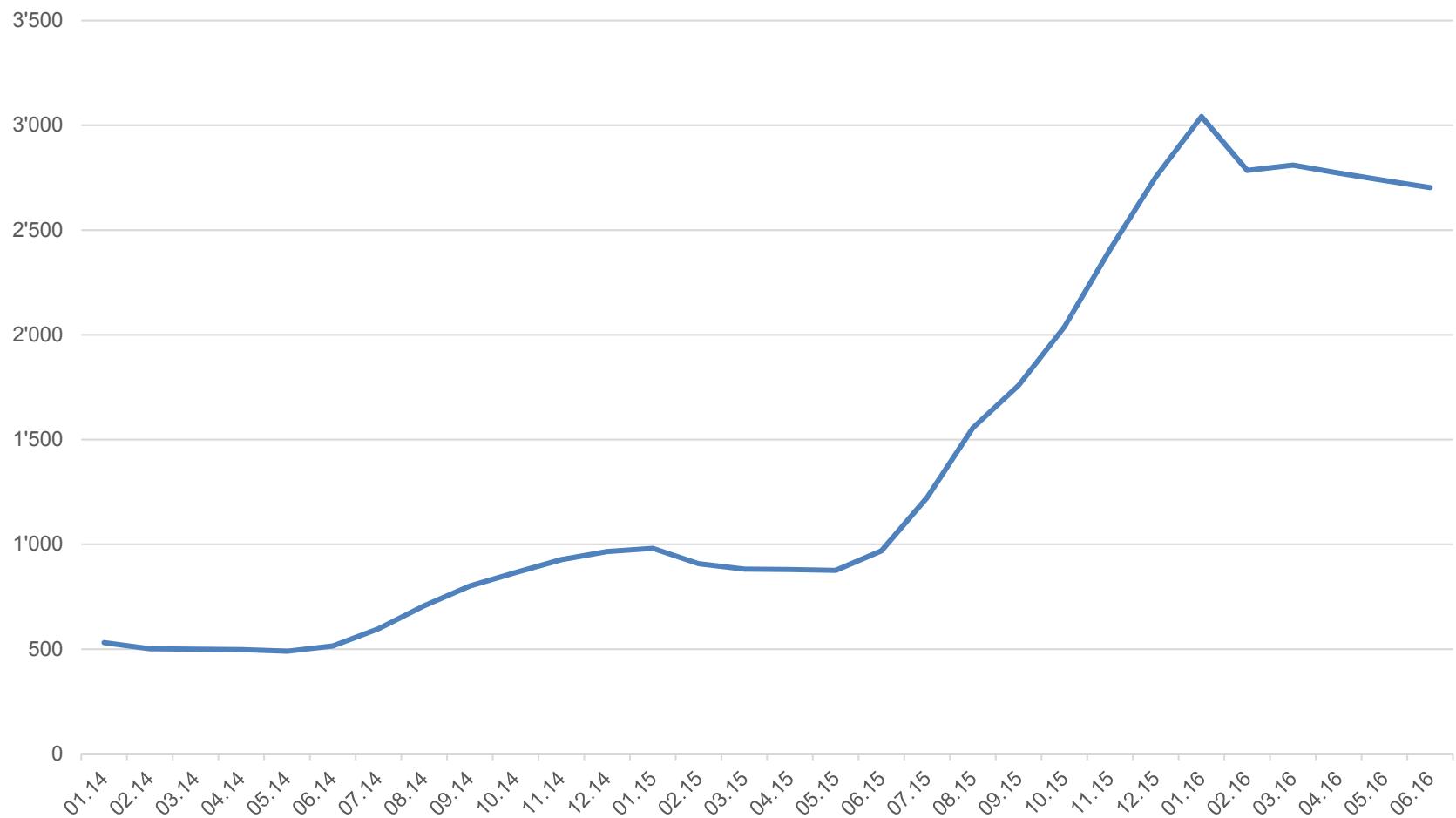
1. Questions et problématique
2. Remarques sur la méthode
3. Hébergement des MNA
4. Coûts d'hébergement et d'encadrement des MNA
5. Prestations complémentaires en cas d'hébergement optimal
6. Résultats

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

# 1. Questions et problématique

Nombre de MNA dans les cantons : évolution de début 2014 à mi-2016

(Source : SEM)



**S O D K \_** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

# 1. Questions et problématique

Hausse importante des MNA dans les cantons :  
→ un grand défi organisationnel et financier pour les cantons.

Pour plus de clarté : l'enquête de la CDAS sur les coûts

- Comment sont hébergés les MNA dans les cantons ?
- À quels coûts sont actuellement liées l'hébergement et l'encadrement ?
- Où se situent les coûts par rapport aux indemnités de la Confédération ?

Base de travail : enquête de la CDAS auprès de tous les 26 cantons.

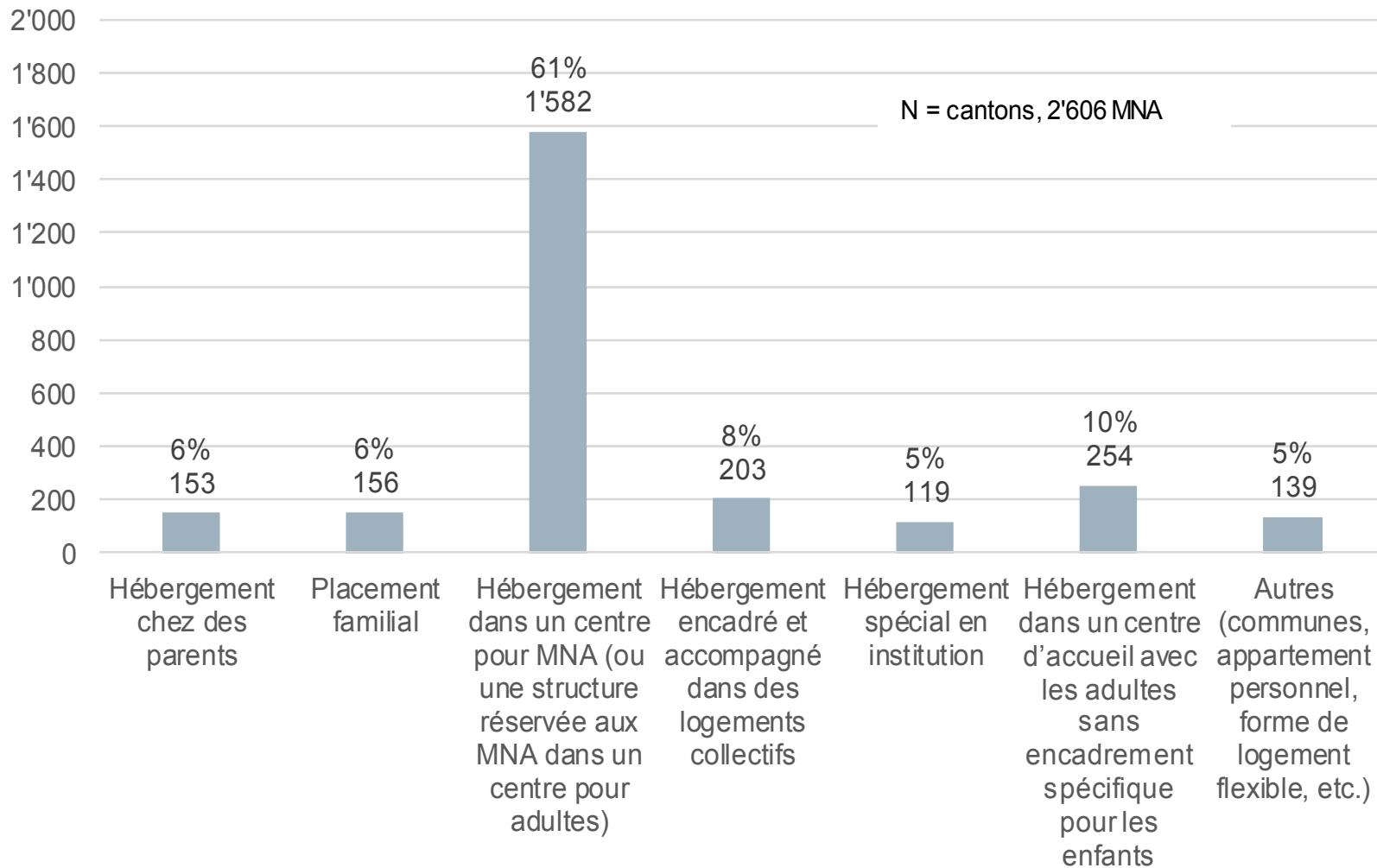
**S O D K \_** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

## 2. Remarques sur la méthode

- Base de travail : enquête de la CDAS auprès de tous les 26 cantons
- Nombre de MNA dans les cantons
  - La répartition par type d'hébergement est parfois estimée
  - En principe, les données des cantons sont reprises (plausibilisation à l'aide de la statistique du SEM)
  - Les données déterminantes sont pour la plupart en date de fin 2015 / de l'été 2016.
- Coûts d'hébergement et d'encadrement des MNA
  - L'enquête a réparti les coûts par type d'hébergement et de prestation.
  - Répartir les coûts par type de prestation constitue un défi.
  - « Autres coûts » : des données parfois incomplètes
- Évaluation de la qualité des données : en tout et pour tout, une évaluation largement soutenue.

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

### 3. Types d'hébergement actuels des MNA



|                  |   |
|------------------|---|
| <b>S O D K _</b> | Konferenz der kantonalen<br>Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren        |
| <b>C D A S _</b> | Conférence des directrices et directeurs<br>cantonaux des affaires sociales |
| <b>C D O S _</b> | Conferenza delle diretrici e dei direttori<br>cantonali delle opere sociali |

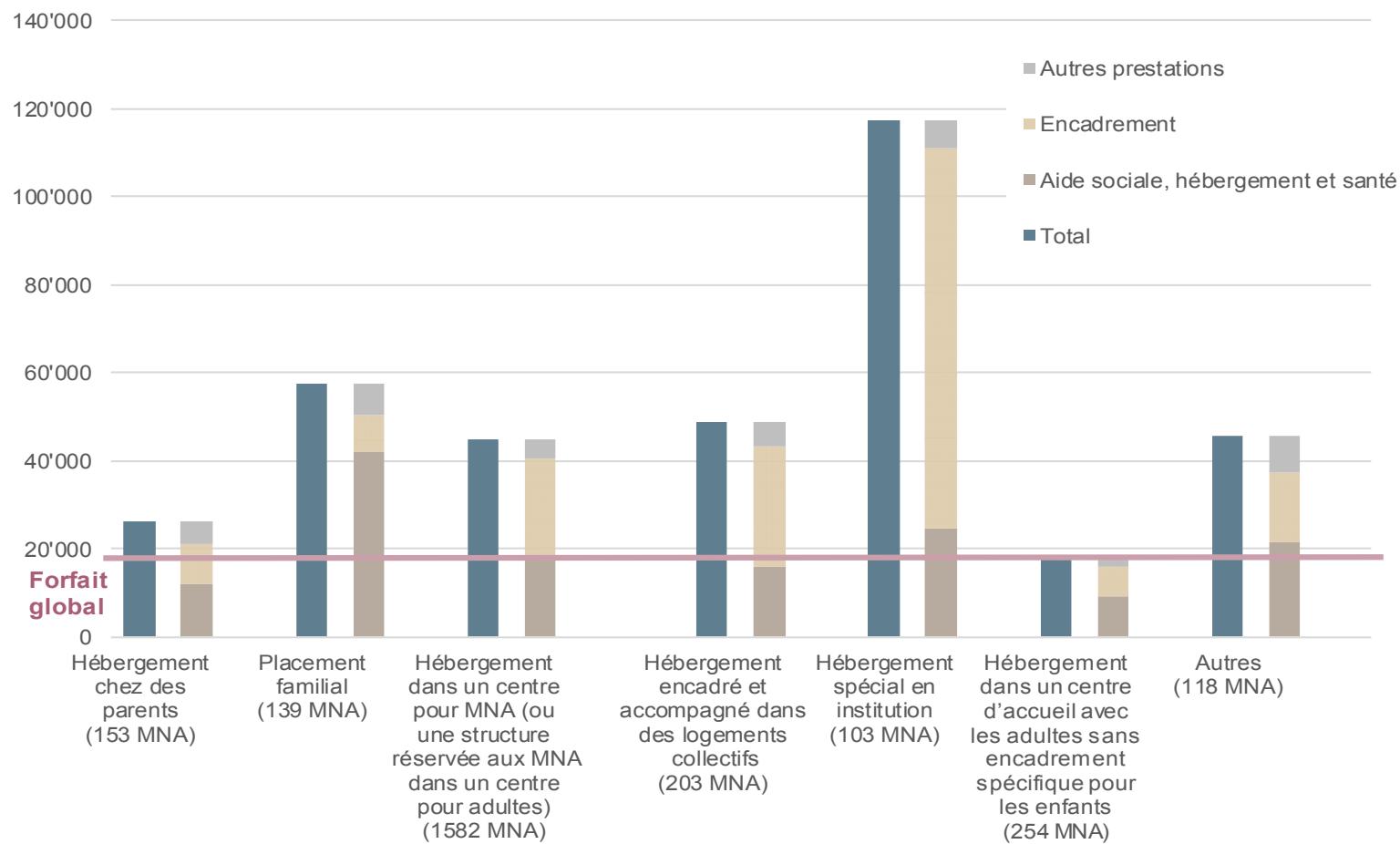
### 3. Types d'hébergement actuels des MNA

## Hébergement

- La majorité en centre MNA ou en centre pour adultes avec un encadrement adapté aux enfants ; la plupart des autres également conformément aux recommandations CDAS
- Environ 10 % dans des structures pour adultes ; en cas d'hébergement optimal, presque aucun MNA sans encadrement spécifique

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen  
 Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs  
 cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori  
 cantonali delle opere sociali

## 4. Coûts moyens actuels par type d'hébergement



## 5. Prestations complémentaires en cas d'hébergement optimal

Lacunes mentionnées par les cantons / prestations  
complémentaires en cas d'hébergement optimal

- Encadrement plus intensif
- Davantage d'hébergements dans des types d'hébergement appropriés
  - Hébergement distinct en centre pour MNA
  - Davantage de placements en famille d'accueil socio-pédagogique
  - Développement de l'hébergement pédagogique spécialisé
- Développement de l'encadrement
  - Passage à la majorité
  - Développement de l'accompagnement par une personne de confiance, de l'accompagnement procédural
  - Développement de la médiation interculturelle

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

## 6. Résultats

### Coûts moyens de l'hébergement actuel

|   | Hébergement et encadrement | y compris coûts supplémentaires |
|---|----------------------------|---------------------------------|
| Coûts moyens par MNA par jour   | 110 CHF                    | 123 CHF                         |
| Frais non couverts par MNA par jour   | 60 CHF                     | 74 CHF                          |
| Frais non couverts de tous les cantons par année (sur la base de 2'700 MNA) | 60 Mio. CHF env.           | 73 Mio. CHF env.                |

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen  
 Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs  
 cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori  
 cantonali delle opere sociali

## 6. Résultats

Coûts moyens de l'hébergement actuel dans types de logement recommandées par la CDAS

|   | Hébergement et encadrement | y compris coûts supplémentaires |
|---|----------------------------|---------------------------------|
| Coûts moyens par MNA par jour   | 119 CHF                    | 132 CHF                         |
| Frais non couverts par MNA par jour   | 70 CHF                     | 83 CHF                          |
| Frais non couverts de tous les cantons par année (sur la base de 2'700 MNA) | 69 Mio. CHF env.           | 82 Mio. CHF env.                |

**S O D K \_** Konferenz der kantonalen  
 Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S \_** Conférence des directrices et directeurs  
 cantonaux des affaires sociales  
**C D O S \_** Conferenza delle diretrici e dei direttori  
 cantonali delle opere sociali

## 6. Résultats

Coûts moyens d'un hébergement « optimal » (dans les structures d'encadrement recommandées par la CDAS) (référence : 4 cantons dotés actuellement d'une offre élargie)

|   | <b>Sans<br/>hébergement<br/>spécial en<br/>institution (y<br/>compris coûts<br/>supplémentaires)</b> | <b>Avec<br/>hébergement<br/>spécial en<br/>institution (y<br/>compris coûts<br/>supplémentaires)</b> |
|---|--|--|
| Coûts moyens par MNA par jour lors d'un hébergement « optimal »                           | 152 CHF env.   | 168 CHF env.   |
| Frais non couverts lors d'un hébergement « optimal » par MNA par jour                     | 103 CHF env.   | 119 CHF env.   |
| Frais non couverts lors d'un hébergement « optimal » par année (sur la base de 2'700 MNA) | 100 Mio. CHF env.  | 117 Mio. CHF env.  |