Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP
Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR

KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

EDK | CDIP | CDPE | CDEP |
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

SODK _ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
CDAS _ Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDOS _ Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali

Agenda Intégration Suisse

Rapport du groupe de coordination du 1er mars 2018

Table des matières

1. Contexte 2
2. Buts et contenus 3
2.1. Intégration 3
2.2. Interface intégration / formation 7
2.3. Formation 8
2.4. Échanges avec les représentants des cantons 9
3. Dépenses pour l'encouragement de l'intégration 10
4. Plus-value de l'Agenda Intégration 11
4.1. Utilité économique 11
4.2. Utilité sociale 12
4.3. Coût de la non-intégration des AP/R 13
5. Financement 13
5.1. Financement dans le domaine de l'intégration 13
5.2. Financement dans le domaine de la formation 16
6. Mise en œuvre de l'Agenda Intégration 18
6.1. Mise en œuvre dans le domaine de l'intégration 18
6.2. Mise en œuvre dans le domaine de la formation 19
7. Annexes 21

1. Contexte

L'évolution de la migration met la Suisse face à d'importants défis. Ces derniers temps, de nombreuses personnes – avant tout des jeunes – dont la formation et les qualifications professionnelles ne satisfont pas aux exigences du marché du travail se sont réfugiées en Suisse. Le 3 mars 2017, les présidents de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont présenté à la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) et au chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) les résultats d'une enquête menée en 2016 auprès des cantons sur les besoins financiers de ceux-ci en matière d'intégration, d'hébergement et d'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile et d'offres propres à favoriser l'accès à la formation professionnelle pour les adolescents et les jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.

Les représentants de la Confédération et des cantons ont reconnu la nécessité d'agir et se sont accordés sur une démarche commune, l'Agenda Intégration Suisse. Dans ce cadre, il s'agissait de concrétiser, pour la fin de 2017, les trois objectifs supérieurs suivants :

1. Encourager une intégration rapide, efficace, intensive et systématique comprise comme un processus qui commence dès l'entrée en Suisse ou dès le dépôt de la demande d'asile et qui se poursuit jusqu'à l'entrée dans une formation professionnelle ou l'exercice d'une activité lucrative.
2. Permettre aux adolescents et aux jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse d'accéder à des formations de niveau secondaire II ou tertiaire menant à un diplôme reconnu par l'État.
3. Intensifier les mesures d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (AP/R) conformément à leurs besoins.

Dans la perspective de la mise en œuvre de ces objectifs à partir de 2018, il importe également de chiffrer les moyens financiers nécessaires et les économies escomptées, de déterminer les modalités de financement entre la Confédération et les cantons et d'examiner si des adaptations législatives sont nécessaires. La question des coûts de l'hébergement des mineurs non accompagnés sera discutée en dehors de l'Agenda Intégration, dans un processus spécifique entre le DFJP et la CDAS.

À la suite de leur rencontre du 3 mars 2017, les représentants politiques de la Confédération et des cantons, réunis en comité de direction politique, se sont mis d'accord sur une organisation de projet et ont constitué un groupe de coordination pour la conception concrète de l'Agenda Intégration. Ce groupe est composé du secrétaire d'État aux migrations, du secrétaire d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, et du conseiller d'État Urs Hofmann (AG), en qualité de représentant de la CdC.

Pour l'élaboration des contenus spécialisés, le groupe de coordination a mis sur pied un groupe de projet « Intégration », placé sous la direction conjointe du SEM et de la CDC et chargé de traiter les objectifs 1 et 3, et un groupe de projet « Formation », placé sous la direction conjointe du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et de la CDIP et chargé de l'objectif 2.

S'agissant de ce volet technique, deux rapports partiels sont disponibles (annexe 1 : rapport partiel concernant l'intégration ; annexe 2 : rapport partiel concernant la formation).

C'est sur la base de ces deux documents que le groupe de coordination a rédigé le présent rapport à l'attention du groupe de direction politique.

2. Buts et contenus

Pour le groupe-cible des AP/R, un processus-cible supérieur a été défini pour l'intégration et les interfaces entre intégration et formation ont été clarifiées pour les 16-25 ans. Les différentes phases de l'intégration sont décrites dans les chapitres qui suivent.
On dénote une différence entre les deux rapports partiels en ce qui concerne le groupe des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse : la situation des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse à la faveur du regroupement familial (UE/AELE et États tiers) mais qui ne relèvent pas du domaine de l'asile est traitée dans le rapport consacré à la formation, mais non dans celui sur l'intégration.
Compte tenu du calendrier serré, il n'a pas été possible d'examiner, dans le cadre de l'Agenda Intégration, si des mesures spécifiques étaient nécessaires en faveur des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse qui ne relèvent pas du domaine de l'asile avant leur entrée dans les structures ordinaires de la formation. Il est recommandé d'effectuer une étude thématique pour clarifier cette question (voir chi. 6.2.).

2.1. Intégration

Le rapport partiel concernant l'intégration résume les travaux et les recommandations du groupe de projet « Intégration » (annexe 1), qui comptait des représentants du SEM, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), de la CdC, de la CDAS, de la Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique (CDEP), de la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), de la Conférence des coordinateurs de l'asile, de l'Association des offices suisses du travail (AOST), de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des Communes Suisses (ACS), de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Le rapport a par ailleurs été discuté avec des représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

Le groupe de projet a effectué une analyse et formulé une série de propositions. Il estime que de manière générale, il y a lieu d'agir sur les aspects suivants concernant l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R : les mesures doivent être intensifiées et mises en œuvre plus tôt. Elles doivent être conçues comme un processus global contraignant et s'accompagner d'une gestion individuelle des cas. Enfin, l'encouragement de l'intégration doit être axé sur les besoins des groupes-cibles.
Forts de ces constats, la Confédération et les cantons se proposent d'atteindre, dans le cadre de l'Agenda Intégration, les objectifs ci-après en matière d'efficacité pour les AP/R, en complément des objectifs stratégiques des PIC :

1. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire[1].
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail[1.]
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Pour atteindre ces objectifs, il y a lieu de définir une palette modulaire de mesures d'encouragement adaptées aux besoins des AP/R. Le groupe de coordination propose à cet effet de mettre en œuvre, à l'échelle suisse, le processus-cible d'intégration suivant (représentation sur la base des domaines d'encouragement des PIC, voir annexe 4, graphique processus-cible d'intégration) :

- Primo-information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration : Tous les AP/R sont conviés à une séance d'accueil consacrée à l'explication du processus d'in-

[1] Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire n'ont pas tous le potentiel leur permettant de développer une aptitude suffisante pour suivre une formation ou pour être employables. Il existe des limitations qui sont souvent liées à l'expérience de la fuite, à des problèmes de santé ou à la situation familiale. On estime que 70 % des personnes en âge de travailler (16 à 50 ans) possèdent un potentiel suffisant, ce qui n'est pas le cas des 30 % restants. Les objectifs sont cependant fixés pour un groupe d'âge déterminé de l'ensemble de cette population. Selon l'objectif 3, sur les jeunes qui possèdent un potentiel suffisant pour faire une formation, 95 % suivent une formation post-obligatoire cinq ans après leur arrivée en Suisse. De la même manière, selon l'objectif 4, sur les adultes possédant un niveau d'employabilité suffisant, 70 % sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail sept ans après leur arrivée.

tégration et des attentes à leur égard. Cette séance est suivie d'une première estimation individuelle des ressources (santé, niveau de formation, langue). Il est ainsi possible d'établir le profil des AP/R. Ces données font actuellement défaut.

- Conseil (accompagnement) : Tous les AP/R bénéficient, pendant le processus de première intégration, d'un conseil et d'un accompagnement individuels et professionnels, dispensés par un service spécialisé travaillant de manière interdisciplinaire.
- Langue : l'encouragement linguistique est planifié, pour l'ensemble du groupe-cible, en fonction des besoins individuels. Les requérants d'asile dont il est probable qu'ils vont rester en Suisse doivent bénéficier le plus tôt possible des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue.
- Aptitude à la formation et employabilité : Une évaluation approfondie du potentiel et de l'expérience est prévue pour tous les AP/R âgés de 16 à 49 ans. Des mesures d'intégration ciblées, définies sur la base des résultats de cette évaluation, leur sont ensuite assignées.
- Vivre-ensemble (intégration sociale) : Les contacts sociaux sont activement favorisés et des mesures d'intégration sociale sont prévues pour les personnes qui ne peuvent, pour des raisons familiales ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et l'employabilité.

Le processus-cible d'intégration et les modules qui le composent sont exposés en détail sous les chiffres 3.1 à 3.5 du rapport partiel Intégration. Les objectifs concrets, les conditions-cadres (valeurs de référence), le groupe cible et les chiffres-clés y sont définis pour chacun des modules.
L'expérience montre que ce processus de première intégration s'étend globalement sur une durée de cinq à sept ans environ pour la plupart des AP/R (voir annexe 4, graphique processus-cible d'intégration). Il est possible de distinguer, idéalement, quatre sous-groupes :

- jeunes et jeunes adultes âgés de 16 à 25 ans qui possèdent potentiellement une aptitude à la formation ;
- adultes à partir de 25 ans qui sont potentiellement employables ;
- personnes à partir de 16 ans qui, au moment de leur arrivée en Suisse, ne possédaient pas de potentiel suffisant pour suivre une formation ou prendre un emploi et pour lesquelles il y a lieu, par conséquent, de privilégier l'intégration sociale ;
- enfants jusqu'à 4 ans, dont les parents participent à des mesures d'encouragement de l'intégration et qui ont eux-mêmes besoin d'un encouragement pour l'apprentissage de la langue.

Il convient de noter que les besoins et le potentiel des AP/R varient fortement d'une personne à l'autre. L'encouragement de l'intégration doit dès lors être conçu de manière souple, tant du côté des structures ordinaires qu'en ce qui concerne les offres spécifiques de l'encouragement de l'intégration.

Les enfants en âge scolaire de 4 à 15 ans n'entrent pas dans le champ d'application de l'Agenda Intégration. Pour ce groupe, l'encouragement de l'intégration intervient dans la structure ordinaire de l'école obligatoire et relève par conséquent de la compétence des cantons et des communes.

Requérants d'asile

Les requérants d'asile ne font traditionnellement pas partie du groupe cible de l'encouragement intensif de l'intégration. Des mesures susceptibles d'encourager l'intégration dans un second temps ont néanmoins été examinées lors de l'élaboration de l'Agenda Intégration.

Programmes d'occupation pour requérants d'asile : ces programmes permettent aux requérants d'asile de structurer leur journée et de pallier ainsi les effets négatifs de l'absence d'occupation. Ils sont aussi l'occasion de s'initier à la langue et de se familiariser avec les valeurs et l'éthique de travail suisses. Ils fournissent une première base solide qui accélèrera l'intégration future[2]. Dans les centres, les programmes d'occupation peuvent contribuer à un déroulement serein du quotidien[3]. La Confédération verse aujourd'hui déjà aux cantons, via les forfaits globaux, une contribution pour le financement de programmes de ce type. Une hausse de cette participation n'est pas prévue dans le cadre de l'Agenda Intégration, qui met l'accent sur l'intégration des personnes qui ont de fortes probabilités de pouvoir rester en Suisse.

Mesures d'intégration : la loi sur l'asile (LAsi) révisée prévoit d'accélérer toutes les procédures d'asile. Il ressort des expériences recueillies dans le cadre de l'essai pilote qu'avec les procédures dites Dublin et les procédures accélérées, il s'écoule en moyenne près de deux mois jusqu'à la décision de première instance. Aucune mesure d'intégration n'est ici indiquée. Il n'en va pas de même des requérants dont la demande est traitée en procédure étendue car des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires. Ces personnes sont attribuées à un canton et il est vraisemblable qu'elles sont appelées à rester durablement en Suisse. Afin que le processus d'intégration débute le plus tôt possible, il faut que les requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue[4] puissent bénéficier des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue prévues dans l'Agenda

[2] En cas d'issue négative de la procédure d'asile, les programmes d'occupation peuvent contribuer à préparer la personne à son départ en préservant ou en améliorant ses chances de réinsertion une fois de retour dans son pays.

[3] Conformément à l'art. 91, al. 4, LAsi, la Confédération peut octroyer des contributions destinées à la réalisation de programmes d'occupation en faveur de personnes séjournant dans des centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération ou dans un centre spécifique. À cet effet, elle conclut des conventions de prestations avec les cantons et les communes dans lesquels se trouvent ces centres ou avec des tiers mandatés. La Confédération fait fréquemment usage de cette possibilité.

[4] Les personnes dont la demande d'asile est traitée en procédure étendue ont de fortes probabilités de rester en Suisse. Selon les estimations figurant dans le rapport du groupe de travail relatif à la restructuration du domaine de l'asile, la probabilité est de l'ordre de 70 %.

Intégration. Les cantons doivent dès lors pouvoir utiliser le forfait d'intégration indépendamment du statut des bénéficiaires, donc aussi pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue à destination des requérants d'asile. Des ressources supplémentaires ne sont pas nécessaires à cette fin : les mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue sont les mêmes, mais elles interviennent simplement plus tôt.

Risque d'effets d'éviction et priorité des AP/R sur le marché de l'emploi
Des analyses empiriques sur l'influence des AP/R sur les perspectives d'emploi de la population résidente font pour l'heure défaut[5]. L'existence de certains effets d'éviction ne peut être exclue. De manière générale, de tels effets sont possibles lorsque les AP/R exercent une activité lucrative dans des segments du marché du travail caractérisés par une offre de main-d'œuvre excédentaire. Néanmoins, au vu du nombre restreint d'AP/R, le risque de tels effets négatifs est faible[6] : pour réduire le plus possible le risque d'effets d'éviction, l'Agenda Intégration privilégiera les mesures de qualification permettant aux AP/R qui possèdent le potentiel nécessaire d'accéder à des emplois sujets à une pénurie de main-d'œuvre.

L'Agenda Intégration ne doit aucunement mettre en concurrence les AP/R et d'autres groupes en Suisse, ni accorder aux premiers une quelconque priorité sur d'autres groupes défavorisés. Il s'agit plutôt de permettre aux AP/R, par des exigences et un encouragement ciblés, d'atteindre un niveau au moins comparable à celui de personnes qui ont grandi en Suisse et y ont effectué leur scolarité. L'accent est mis sur l'apprentissage de la langue, ainsi que sur l'acquisition d'autres compétences de base et d'expériences concrètes touchant à l'éducation et au travail en Suisse[7].

2.2. Interface intégration / formation

En ce qui concerne l'intégration des AP/R âgés de 16 à 25 ans arrivés tardivement en Suisse, les groupes de travail Intégration et Formation se sont mis d'accord sur le processus suivant (voir annexe 5, graphique interface intégration / formation) :

---

[5] Lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, des données pertinentes devront être recueillies sur ces aspects. Il faudra en tenir compte dans le suivi.

[6] En 2016, les AP/R représentaient un pourcentage de seulement 4 % de la population résidente permanente étrangère en Suisse et d'à peine 1 % de la population résidente permanente.

[7] Les personnes qui grandissent en Suisse effectuent ici leur scolarité obligatoire, qui est gratuite. Elles ont le droit et l'obligation de suivre onze ans d'enseignement de base. Le but de cet enseignement est de fournir un socle de culture générale et de connaissances dans toute une série de disciplines scolaires et, simultanément, de développer les compétences sociales nécessaires pour devenir un membre à part entière de la société suisse, agissant en pleine conscience de ses droits mais aussi de ses responsabilités. L'instruction de base est une préparation à l'entrée dans un système de formation varié, offrant des passerelles et de multiples possibilités d'acquérir des qualifications dans des structures ordinaires – école, formation professionnelle initiale, haute école ou formation de rattrapage après une première expérience professionnelle –, préalable indispensable à une intégration durable dans le marché du travail.

- Pendant le processus de première intégration, l'encouragement spécifique de l'intégration garantit la primo-information et des conseils, la réalisation d'une évaluation du potentiel et des mesures ciblées pour permettre à la personne d'atteindre l'aptitude à suivre une formation.
- Des exigences claires sont définies pour intégrer une formation professionnelle. Les institutions concernées procèdent à une évaluation approfondie pour s'assurer que la personne remplit effectivement les critères fixés : niveau de connaissances linguistiques A2 (langue d'enseignement au lieu de la formation), l'objectif étant de parvenir à un niveau B1 lors de l'intégration dans d'une formation professionnelle initiale ; bases de niveau scolaire dans les autres matières (notamment en mathématiques) de manière à pouvoir intégrer une offre de préparation, voire directement une formation professionnelle initiale ; volonté d'apprendre et de réussir, motivation au travail, connaissance des us et coutumes locaux et connaissances permettant de mieux maîtriser la vie quotidienne (savoir d'orientation) (voir aussi le rapport partiel concernant la formation, ch. 2.2).
- Viennent ensuite les offres de la formation professionnelle : préparation à une formation professionnelle (offres de la transition I), formation professionnelle initiale (AFP/CFC).
- Une gestion continue des cas est assurée sous la forme d'un coaching pendant toute la durée du processus. Dans la mesure du possible, un seul et même service est responsable de toute la procédure.

2.3. Formation

Le rapport partiel concernant la formation résume les travaux du groupe de projet Formation, qui comptait des représentants du SEFRI et du secrétariat de la CDIP.

Des efforts spécifiques sont nécessaires en faveur des jeunes et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse eu égard à l'objectif que se sont fixé la Confédération et les cantons en matière de formation, à savoir que 95 % des personnes de 25 ans qui vivent en Suisse possèdent un diplôme du degré secondaire II. Pour garantir l'intégration du groupe des jeunes et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse, une préparation adaptée aux besoins à une formation du degré secondaire II (généralement une offre de formation professionnelle) est nécessaire.

Comme évoqué plus haut, l'admission dans le système de la formation professionnelle est soumise à des exigences : savoir d'orientation, connaissance des us et coutumes locaux, volonté d'apprendre et de réussir, motivation au travail. Concernant les exigences scolaires, sont également indispensables : connaissances de base notamment de la langue

d'enseignement au lieu de la formation – niveau A2 selon le CECR[8] pour l'admission dans une offre de préparation, généralement d'une durée d'un an, à une formation professionnelle initiale et niveau B1 pour l'admission directe dans une formation initiale (AFP ou CFC) – et de mathématiques. L'établissement de formation concerné effectue une évalutaion approfondie pour s'assurer que le candidat satisfait bien à ces exigences. Les offres visant à développer l'aptitude à suivre une formation relèvent de l'encouragement de l'intégration :

- *AP/R* : Les offres d'encouragement de l'intégration destinées aux AP/R sont renforcées conformément à l'Agenda Intégration (évaluation du potentiel, mesures visant à développer l'aptitude à suivre une formation pour tous les AP/R de 16 à 25 ans). On peut partir du principe qu'un jeune est paré pour intégrer une année de préparation à une formation professionnelle initiale aussitôt que ces mesures produisent leur effet.
- *Regroupement familial / migration pour raison de mariage* : Les offres de l'encouragement de l'intégration doivent aussi permettre aux jeunes arrivés en Suisse pour ces motifs d'atteindre le niveau d'exigences fixé. Dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration (PIC), des cours de langue notamment sont proposés également aux personnes arrivées tardivement en Suisse et qui ne relèvent pas du domaine de l'asile (AP/R). Des analyses complémentaires sont nécessaires pour déterminer s'il y a lieu de définir de nouvelles offres, en plus des possibilités qu'offrent déjà les PIC.

Les mesures concernant la formation professionnelle se fondent sur les bases légales existantes. Concrètement, il s'agit des mesures suivantes : offre de préparation à la formation professionnelle initiale (un an), prolongation individuelle (d'un an) de l'offre préparatoire, cours d'appui, encadrement individuel spécialisé dans le cadre d'une formation initiale de deux ans (AFP), Case Management « Formation professionnelle » (CM FP).

2.4. Échanges avec les représentants des cantons

Le 22 janvier 2018, le groupe de coordination a rencontré les présidents ou les représentants de la direction des conférences cantonales concernées (AOST, ASM, CDI, CSIAS, CASI et CSFP) afin de discuter de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration dans les cantons et des défis s'y rapportant. Il ressort pour l'essentiel de cet échange que les participants sont favorables à l'Agenda Intégration et jugent tout à fait appropriés les objectifs et le processus cible d'intégration définis, lequel doit débuter au plus vite après l'arrivée en Suisse. Une grande partie des offres et des processus (partiels) visés existent déjà dans

[8] Cadre européen commun de référence pour les langues

les cantons. Il y a lieu en revanche de développer en maints endroits l'évaluation professionnelle du potentiel et la gestion continue des cas. En outre, un suivi permettant de mesurer, à l'échelle suisse, les effets de l'encouragement de l'intégration fait encore défaut. De manière générale, les cantons sont disposés à empoigner rapidement la mise en œuvre de l'Agenda Intégration.
Principaux défis à relever pour mettre en œuvre l'Agenda Intégration :

- financement des mesures, qui se révèlent coûteuses du fait de leur caractère personnalisé (évaluation de potentiel, coaching, gestion des cas) ;
- coordination et contacts entre les différents services cantonaux ;
- rôle et implication des employeurs ;
- fortes variations des effectifs des groupes-cibles et grande hétérogénéité des profils ;
- effets d'éviction éventuels sur le marché du travail ;
- possibilité d'une intégration professionnelle durable des personnes qui ne possèdent pas le potentiel suffisant pour effectuer une formation professionnelle ;
- intégration sociale des personnes qui ne possèdent pas le potentiel suffisant pour s'insérer dans le premier marché du travail.

L'Agenda Intégration est perçu comme un point de départ et une chance pour s'attaquer à ces défis.

Concernant d'autres difficultés identifiées (conditions de salaire et de travail, subsistance des personnes en formation), le groupe de coordination estime qu'il s'agit d'aspects importants, mais qui ne relèvent pas de l'Agenda Intégration.

3. Dépenses pour l'encouragement de l'intégration

Conformément à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, état le 1er janvier 2018 ; les Chambres fédérales ont adopté, le 16 décembre 2016, une révision de la loi – nouveau titre : loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI] – qui entrera en vigueur en milieu d'année 2018), l'encouragement de l'intégration est une tâche qui concerne la société dans son ensemble. L'encouragement de l'intégration est assuré en premier lieu par les services publics existants (structures ordinaires), comme les écoles, les établissements de formation professionnelle ou les services de santé, mais aussi par des acteurs de la société civile, comme les partenaires sociaux. Sur le plan institutionnel, les mesures mises en œuvre sont financées via le budget ordinaire des services concernés des trois échelons politiques (Confédération, cantons et communes ; art. 53 LEtr / art. 54 LEI). L'encouragement spécifique de l'intégration complète les offres de l'encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires lorsque ces offres ne sont pas disponibles ou qu'il existe des lacunes (art. 53, al. 3, LEtr / art. 55 LEI).

La Confédération et les cantons versent, dans leurs domaines de compétence respectifs, des sommes considérables pour promouvoir l'intégration des AP/R. La formation en particulier concentre une part importante des dépenses. Un soutien supplémentaire est souvent nécessaire pour que les personnes puissent suivre l'école primaire ou une formation professionnelle. Des mesures d'intégration existent pour aider les personnes étrangères, aussi notamment les AP/R, à accéder aux offres des structures ordinaires cantonales. Il s'agit d'offres que la population indigène ne sollicite pas sous cette forme. Le bureau de conseil « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen » a recensé, sur mandat de la CdC, de la CDIP, et de la CDAS, les coûts de l'intégration des AP/R dans les principales structures ordinaires (école, marché du travail, aide sociale)[9].

Sur la base de calculs fondés sur des modèles mathématiques, le groupe de coordination a estimé que les dépenses totales aux fins de l'intégration des AP/R effectuées dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration et des structures ordinaires de formation sont supportées à près de 60 % par les cantons et à près de 40 % par la Confédération (voir annexe 7).

Cette estimation permet une appréciation globale des dépenses générées par les mesures de formation et d'intégration mises en œuvre par la Confédération et les cantons au titre de l'encouragement de l'intégration. La répartition légale des compétences – école primaire relevant de la compétence des cantons, formation professionnelle initiale relevant de la compétence conjointe des cantons et de la Confédération (clé de financement : cantons ¾, Confédération ¼), et encouragement spécifique de l'intégration de la compétence conjointe des cantons et de la Confédération également – n'est pas remise en cause.

4. Plus-value de l'Agenda Intégration

4.1. Utilité économique

Le bureau « B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung » a développé, sur mandat du groupe de coordination, un outil de calcul du rapport coût/efficacité pour estimer à partir de quel moment et de quelle manière les investissements supplémentaires au titre de l'Agenda Intégration Suisse sont économiquement rentables (retour sur investissement). Sont prises en compte dans le calcul, notamment, les baisses des dépenses réalisées dans le domaine de l'aide sociale, les réductions de primes et toute autre prestation, ainsi que les recettes supplémentaires réalisées par les pouvoirs publics (par ex. impôts et contributions aux assurances sociales) lorsqu'une personne qui était sans activité lucrative prend un emploi.

Il est possible de synthétiser l'estimation du rapport coût/efficacité de l'Agenda Intégration en matière d'insertion professionnelle comme suit (voir les explications dans l'annexe 3) :

[9] Rapport B,S,S. (2016) : Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen. Rapport final, novembre 2016

- Une mise en œuvre complète et optimale des mesures de l'Agenda Intégration destinées aux personnes en âge de travailler rapporte à terme aux pouvoirs publics jusqu'à 4 francs par franc investi.
- Pour le domaine de la formation et le groupe des AP/R de 16 à 25 ans, les coûts supportés par les pouvoirs publics au titre des mesures d'intégration et de formation sont compensés cinq ans déjà après que les personnes ont intégré le secteur de la formation (seuil de rentabilité).

4.2. Utilité sociale

La Confédération et les cantons estiment qu'au vu de la composition actuelle du groupe-cible des AP/R, 30 % des personnes en âge de travailler ne possèdent pas le potentiel requis pour s'insérer durablement dans le premier marché du travail. Des mesures d'intégration sociale susceptibles d'avoir un impact positif à plusieurs égards sont prévues pour ces personnes. S'il n'est pas possible de chiffrer précisément l'utilité de ces mesures, une appréciation qualitative est néanmoins possible :

- Santé : Les AP/R affichent des valeurs en termes de santé nettement moins bonnes que le reste de la population. Ces mauvais résultats s'expliquent, entre autres facteurs, par une intégration linguistique défaillante et la méconnaissance du système suisse de la santé. Or il est prouvé qu'une bonne intégration sociale améliore les valeurs en matière de santé, ce qui a aussi un effet positif sur l'évolution des coûts de santé des AP/R[10].
- Radicalisation / violence : Il ne faut pas perdre de vue que les personnes victimes d'exclusion ou de discrimination ou qui se sentent exclues ou discriminées courent davantage le risque de basculer dans la violence, la radicalisation ou la criminalité[11].
- Famille et communauté : Des AP/R bien intégrés peuvent assumer des tâches informelles dans leur communauté et bâtir des ponts entre des AP/R nouvellement arrivés et la société suisse. Les parents sont en outre mieux préparés pour accompagner leurs enfants, utiliser efficacement les offres étatiques et paraétatiques et offrir de bonnes possibilités de développement à leurs enfants.
- Acceptation dans la société : Dernier avantage qualitatif et non des moindres, une bonne intégration sociale des AP/R prévient les tensions sociales et contribue, partant, à accroître l'acceptation de la population migrante et de la politique migratoire.

[10] Cf. à ce sujet diverses études réalisées dans le cadre du programme de la Confédération « Migration et santé ».

[11] Les travaux en lien avec le plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent montrent qu'une bonne intégration sociale a, de manière générale, un effet préventif dans ce domaine également et peut dès lors avoir une utilité sociale et financière considérable. Les travaux menés à bien en matière de lutte contre la pauvreté et de prévention de la violence chez les jeunes livrent des résultats analogues.

4.3. Coût de la non-intégration des AP/R

Le versement de l'aide sociale relève de la compétence des cantons. La Confédération verse néanmoins aux cantons, pendant une durée déterminée, des indemnités forfaitaires qui couvrent notamment les coûts de l'aide sociale octroyée aux personnes du domaine de l'asile (art. 88 s. LAsi) : concrètement, la Confédération verse aux cantons des forfaits globaux pour les AP pendant la durée de l'admission provisoire mais durant sept ans au plus à compter de la date d'entrée (art. 20 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, OA 2 ; RS 142.312) et pendant cinq ans au plus à compter de la date de dépôt de la demande d'asile ayant abouti à l'octroi de l'asile pour les R (art. 24 OA 2).

Une évaluation sommaire a été effectuée avec l'aide de la CDIAS afin d'estimer l'évolution probable des coûts de l'aide sociale dans les cantons et les communes au cours des prochaines années au regard des décisions positives rendues dans le domaine de l'asile pendant la période 2012 à 2016 et d'envisager la manière dont l'Agenda Intégration peut influencer cette évolution[12].

Selon ces estimations, les coûts cumulés de l'aide sociale octroyée aux AP/R âgés de 16 ans au moins au moment de leur entrée en Suisse pendant une année moyenne vont évoluer comme suit sur une période de 25 ans :

- avec le système actuel, sans mesures supplémentaires, par cohorte annuelle : CHF 1 188,9 millions ;
- avec des mesures supplémentaires selon l'Agenda Intégration, par cohorte annuelle : CHF 811,7 millions.

On peut en déduire que l'Agenda Intégration permettra de réduire les coûts de l'aide sociale dans les cantons et les communes de CHF 377,2 millions par cohorte annuelle (voir annexe 6).

5. Financement

5.1. Financement dans le domaine de l'intégration

Pour financer l'Agenda Intégration, il convient d'opter pour un mécanisme qui permette une mise en œuvre effective du processus d'intégration et la réalisation des objectifs fixés en matière d'efficacité. Le groupe de coordination a examiné plusieurs options. Ses

[12] L'estimation porte uniquement sur le groupe-cible de l'Agenda Intégration, à savoir les AP/R. De 2012 à 2016, 5000 décisions d'asile positives (octroi de l'asile) et 6000 admissions provisoires ont été prononcées en moyenne par an. Seuls ont été pris en compte les 62 % d'AP/R âgés de 16 ans au moins lors de la décision. Il ne s'agit donc pas d'une appréciation globale des coûts de l'aide sociale, mais d'une analyse des effets de l'Agenda Intégration en matière d'aide sociale. Les calculs n'intègrent pas les coûts d'une éventuelle aide sociale pour les AP/R âgés de moins de 16 ans. Il n'est pas non plus tenu compte de ce que l'exercice d'une activité lucrative ne préserve pas obligatoirement de la pauvreté ou de la perception de prestations d'aide sociale (phénomène des travailleurs pauvres).

membres sont arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu d'intégrer les aspects ci-après dans la réflexion sur le financement :

- Une hausse conséquente des forfaits d'intégration, dans la mesure du possible à CHF 18 000.–, est nécessaire pour mettre en œuvre l'Agenda Intégration[13].
- Dans le système actuel, les contributions financières que la Confédération verse au domaine de l'asile sont affectées principalement à l'aide sociale et non à l'intégration.
- Dans le système actuel, le taux d'activité est pris en compte dans le calcul des forfaits globaux. Ce taux d'activité se fonde sur le nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative qui sont enregistrées dans SYMIC (taux d'autorisations d'exercer une activité lucrative). Les mesures d'intégration ou de formation professionnelle soumises à autorisation (stages, engagements, apprentissage, préapprentissage, etc.) entraînent une réduction des forfaits globaux, même si les personnes continuent de dépendre en partie de l'aide sociale.
- Le développement prévu dans l'Agenda Intégration des mesures d'insertion professionnelle soumises à autorisation entraînera donc, selon le système actuel, une baisse des subventions fédérales que les cantons touchent sous la forme de forfaits globaux. Cela équivaudrait à envoyer aux cantons un signal négatif, qui pourrait les amener par exemple à refuser, pour des raisons financières, la participation à des formations ou à des engagements à temps partiel soumis à autorisation.
- Au vu du grand nombre de personnes, des jeunes essentiellement, qui se sont réfugiées en Suisse ces dernières années et dont le niveau de formation et de qualification professionnelle ne correspondent pas aux exigences du marché suisse, les cantons doivent assumer des surcoûts importants dans les structures ordinaires de la formation. Comme indiqué sous le ch. 3, si l'on considère le système dans son ensemble, la part du financement qui est assurée par les cantons pour l'intégration des AP/R est disproportionnée comparée aux dépenses de la Confédération. Il faut par conséquent tenir compte de cet aspect lors de la définition des modalités de financement.
- Avec l'intensification visée des mesures d'intégration, le nombre d'AP/R dépendants de l'aide sociale va baisser, ce qui entraînera une diminution des coûts de l'aide sociale à la Confédération pour une part, mais aussi, à terme, dans les cantons et les communes.
- Il convient de mettre en place un suivi pour vérifier si les objectifs sont atteints et si les mesures produisent l'effet escompté et pouvoir, le cas échéant, apporter les corrections qui s'imposent.

[13] Pour une moyenne de 11 000 octrois de l'asile et admissions provisoires par an, l'augmentation de 12 000 francs du forfait d'intégration nécessiterait des ressources annuelles de l'ordre de 132 millions de francs.

Pour tenir également compte de tous ces éléments, le système de financement tout entier (aide sociale, encadrement, intégration) doit être revu et adapté. Cet examen serait l'occasion de le simplifier et de l'axer davantage sur les effets visés en termes d'intégration. Les différents modèles envisageables doivent faire l'objet d'une analyse minutieuse pour en circonscrire les avantages potentiels, ainsi que les risques juridiques et financiers. Étant donné la hausse des coûts dans le domaine de l'asile et de l'intégration ces dernières années, les cantons doivent toutefois pouvoir disposer rapidement de moyens supplémentaires.

Le groupe de coordination préconise une démarche en deux phases :

- Dans une première phase, le montant du forfait d'intégration est majoré et le processus-cible d'intégration est inscrit dans l'ordonnance sur l'intégration des étrangers.
- Dans une seconde phase, le système global de financement dans le domaine de l'asile est remanié en exécution d'un mandat de suivi contraignant, assorti de délais fixes.

Phase I : Augmentation du forfait d'intégration et mise en œuvre ferme du processus-cible d'intégration

- La Confédération porte à CHF 18 000.- le montant du forfait d'intégration.
- Les cantons s'engagent à œuvrer à la réalisation des objectifs fixés conjointement en matière d'efficacité et à mettre en œuvre, selon les modalités convenues, le processus-cible d'intégration. L'ordonnance sur l'intégration des étrangers fixera que les conventions de programmes entre la Confédération et les cantons porteront notamment sur les modules d'encouragement du processus-cible d'intégration.
- Les mesures d'insertion professionnelle supplémentaires soumises à autorisation qui sont prévues dans l'Agenda Intégration entraînent automatiquement, selon le système actuel, une réduction des forfaits globaux.
- Le groupe de coordination a procédé à des calculs pour estimer le montant de la réduction automatique des forfaits globaux résultant de la hausse des mesures d'insertion soumises à autorisation dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration. Si la Confédération augmentait de CHF 12 000.- à CHF 18 000.- le forfait d'intégration, le montant des subventions qu'elle verse au titre de l'aide sociale diminuerait globalement de CHF 6 000.-.[14]

[14] Le groupe de coordination table sur une progression annuelle moyenne de 8,3 % du taux d'exercice d'une activité lucrative suite à l'augmentation des mesures d'intégration soumises à autorisation. Avec l'Agenda Intégration, le taux moyen d'autorisations d'exercer une activité lucrative passe de 17,5% à 25,3% au cours des premières années.

Phase II : Mandat de suivi contraignant, assorti de délais fixes, visant à adapter durablement le système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Le but de ce mandat est de revoir intégralement le système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. Les travaux doivent débuter au troisième trimestre de 2018. La Confédération et les cantons poursuivent les buts suivants :

- Mettre en place un système de financement simple et cohérent, qui permet de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons.
- Renforcer les incitations pour une intégration rapide et durable. Une augmentation du nombre d'AP/R exerçant une activité lucrative est profitable pour tous les cantons, mais surtout pour ceux où cette progression se vérifie. Les incitations négatives sont éliminées. Il y a lieu d'examiner en particulier l'opportunité de supprimer le paramètre du taux d'autorisations d'exercer une activité lucrative et d'instaurer un modèle fondé sur les effectifs.
- Évaluer périodiquement les objectifs et les effets de l'Agenda Intégration selon la phase I.
- Définir un modèle qui tient compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I et fait baisser les dépenses des cantons comme de la Confédération au titre de l'aide sociale.

5.2. Financement dans le domaine de la formation

La Confédération (SEFRI) continue, conformément aux dispositions de la loi sur la formation professionnelle (LFPr), à participer à hauteur de 25 % aux coûts de préparation à la formation professionnelle initiale et aux coûts de la formation professionnelle initiale via le crédit FRI (forfait au titre de la formation professionnelle selon l'art. 53 LFPr). Il y a lieu de maintenir le mécanisme de financement actuel, qui a fait la preuve de son efficacité. Il garantit la prise en charge par la Confédération d'un quart des coûts dans tous les cas – c'est-à-dire aussi en cas de surcoûts – au moyen du forfait prévu dans la loi. On notera que le forfait n'est pas versé à l'avance, mais a posteriori. Le crédit FRI doit donc servir à cofinancer toutes les dépenses au titre de l'insertion professionnelle (y compris l'année de préparation à la formation professionnelle initiale). Le cas échéant, les prolongations individuelles de la durée de formation décidées par l'office de la formation professionnelle (un an au plus ; année de préparation ou apprentissage) sont aussi cofinancées via les ressources prévues dans le message FRI.

Concernant l'admission dans une offre de la formation professionnelle, les mesures d'encouragement de l'intégration selon l'Agenda Intégration (évaluation du potentiel, mesures

visant à développer l'aptitude à suivre une formation) ne produiront des résultats qu'à partir de 2021. Jusque-là, les jeunes et jeunes adultes arrivés en Suisse au cours des dernières années et qui n'ont pas bénéficié de prestations d'intégration préalables devront être admis dans les offres de préparation à la formation professionnelle initiale. Cela signifie qu'un plus grand nombre de personnes que prévu devront suivre pendant plus d'un an les offres destinées à les préparer au passage dans la formation professionnelle initiale. Les cantons ont dès lors dû élargir leurs offres dans un laps de temps très court et il existe des listes d'attente.

Les cantons estiment par ailleurs que les besoins en prestations de coaching et d'encadrement individuel spécialisé avant et pendant la formation professionnelle initiale vont considérablement augmenter pendant la période FRI en cours.

Les coûts moyens par personne et par an s'élèvent à CHF 21 600.-. Ce montant comprend la préparation à la formation professionnelle initiale (offre) (CHF 18 600.- par personne et par an, selon le relevé de 2016 du bureau B,S,S. 2016) et les mesures de coaching (CHF 3 000.- par personne et par an).

Pour la période transitoire jusqu'en 2021, les cantons partent de l'hypothèse d'un effectif annuel de 10 000 à 12 000 personnes – AP/R, requérants d'asile ayant des perspectives de séjour durable en Suisse, jeunes et jeunes adultes en provenance de l'UE/AELE ou d'États tiers arrivés tardivement en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial – qui auront besoin d'offres de formation transitoire et d'un coaching pendant une période prolongée. Cette estimation se fonde sur les résultats d'un sondage effectué par le secrétariat de la CDIP dans huit cantons représentatifs.

Selon les calculs de la Confédération, le financement des offres de préparation effectivement nécessaires pour ces groupes-cibles est déjà couvert par l'actuel message FRI, sans empiéter sur le financement des offres standard de la formation professionnelle ou d'autres secteurs de la formation, ni remettre en question la répartition des charges entre la Confédération et les cantons. La Confédération maintiendra sa participation aux coûts à 25 % jusqu'à la fin de l'actuelle période FRI 2017-2020 et pendant la prochaine (2021-2024). Les cantons, pour leur part, attendent de la Confédération que le respect de ces paramètres dans la pratique fasse l'objet d'un contrôle conjoint ; ils demandent également une augmentation des ressources (via le forfait cantonal selon l'art. 53 LFPr) en cas de non-respect de ces paramètres.

Le développement des mesures préalables d'encouragement de l'intégration (ch. 5.1.) en vertu de l'Agenda Intégration aura pour effet de décharger la formation professionnelle.

6. Mise en œuvre de l'Agenda Intégration

6.1. Mise en œuvre dans le domaine de l'intégration

Phase I

Adaptation de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Une adaptation de l'OIE est nécessaire pour relever le montant du forfait d'intégration et inscrire le processus-CIBLE d'intégration dans l'ordonnance.

Mise en œuvre de l'Agenda Intégration

Un plan de mise en œuvre détaillé est conçu d'ici à l'entrée en vigueur de l'OIE. Il tient compte des aspects suivants :

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R suit le modèle des PIC. Il y a lieu de définir, en complément du document-cadre relatif aux PIC, les modalités concrètes (procédures) de mise en œuvre des objectifs et des valeurs de référence de l'Agenda Intégration.

Contrôle de l'efficacité (suivi)

Pour contrôler la réalisation des objectifs de l'Agenda Intégration et mesurer l'efficacité des mesures qui y sont prévues, il convient d'instituer un suivi, aménagé de manière aussi simple que possible et fondé notamment sur des indicateurs portant sur les objectifs en matière d'efficacité, les modules d'encouragement et les conditions-cadres dans les cantons.

Encouragement de l'intégration de réfugiés à réinstaller

Compte tenu de la crise humanitaire qui sévit depuis 2013 en Syrie, la Suisse accueille des personnes qui viennent directement de camps de réfugiés (réinstallation). Par ailleurs, au niveau international, elle a pris part à la répartition des charges entre les États européens dans le domaine des réfugiés et accueilli des personnes venues d'Italie (relocalisation). Les cantons mettent en œuvre des programmes spécifiques pour assurer la prise en charge et l'intégration des réfugiés à réinstaller. La Confédération verse aujourd'hui aux cantons à ce titre un forfait de CHF 11 000.- en complément des PIC (réinstallation II)[15]. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, des mesures seront prises pour permettre un encouragement individuel de l'intégration pour l'ensemble du groupe des AP/R. Cet aménagement des mesures permettra aussi de tenir compte des besoins particuliers des réfugiés à réinstaller en termes d'intégration. Une fois arrivées à

[15] Un projet pilote pour l'intégration des réfugiés à réinstaller avait déjà été mené de 2013 à 2016 (réinstallation I). La Confédération avait participé à son financement par le versement d'un forfait de CHF 20 000.-.

échéance, les conventions de programmes spéciales conclues aux fins de la réinstallation pourront donc être remplacées par l'Agenda Intégration.

Phase II
Pour la phase II de l'Agenda Intégration, un représentant de la CDAS siège également dans le groupe de coordination, qui peut au besoin faire appel à d'autres personnes.
Le groupe de coordination constitue un groupe de projet chargé de traiter les questions techniques relevant du mandat. En plus des membres des entités représentées dans le groupe de coordination, le groupe de projet compte aussi des représentants, notamment, de l'AFD et de la CCDJP.

6.2. Mise en œuvre dans le domaine de la formation

Il est incontesté que presque tous les AP/R âgés de 16 à 25 ans qui possèdent le potentiel requis et une proportion importante des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse (UE/AELE, États tiers) ont besoin d'une offre de préparation à la formation professionnelle initiale pour être en mesure de décrocher une place d'apprentissage et mener une formation à son terme. Il faut aussi partir du principe que ces groupes-cibles nécessitent généralement un encadrement individuel spécialisé[16]. Les dépenses résultant d'une prolongation individuelle, d'un an au plus, de la participation à des offres de formation transitoire peuvent être prises en compte dans les coûts de la formation professionnelle dès lors que la personne a le potentiel nécessaire pour mener un apprentissage à son terme. Les bases légales régissant la formation professionnelle prévoient déjà ce type de mesures de soutien.
Les interfaces entre formation et intégration ont été clarifiées avec la définition des exigences (critères) à satisfaire pour pouvoir intégrer le système de formation. Ces critères servent de recommandations aux services cantonaux compétents.

Tant la Confédération que les cantons contribuent financièrement à la réalisation des objectifs de l'Agenda Intégration. Pendant l'actuelle et la prochaine période FRI, la Confédération continuera, en vertu du système de financement a posteriori de la formation professionnelle, à prendre en charge 25 % des coûts y afférents, conformément à la valeur de référence fixée dans la loi. Aux termes de la LFPr, ce mécanisme éprouvé de financement garantit la participation financière de la Confédération également en cas de hausse des coûts.

Les travaux en lien avec l'Agenda Intégration ont mis en lumière la nécessité de procéder à des clarifications supplémentaires concernant les besoins spécifiques du groupe-cible des

[16] L'art. 18 LFPr prévoit la possibilité d'un encadrement individuel spécialisé pour les personnes engagées dans une formation initiale de deux ans qui ont des difficultés d'apprentissage.

jeunes et jeunes adultes en provenance de l'UE/AELE ou d'États tiers qui sont arrivés tardivement en Suisse. La CDIC et le SEFRI vont commander et financer conjointement une étude sur la taille du groupe-cible des jeunes et jeunes adultes originaires de l'UE/AELE ou d'États tiers qui sont arrivés tardivement en Suisse dans le cadre du regroupement familial ou à des fins de mariage, ainsi que sur le profil des personnes qui le composent. L'étude devra aussi recenser les offres de formation et d'intégration qui existent déjà et identifier les mesures supplémentaires qui pourraient être nécessaires à l'avenir. Cette étude pourra, le cas échéant, être combinée à une analyse thématique dédiée spécifiquement à ce groupe-cible examinant de manière approfondie les résultats de l'état des lieux de la formation des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse, réalisé par le bureau BASS en 2016. Une proposition commune en ce sens sera présentée dans le cadre de collaboration interinstitutionnelle (CII).

Pour cette phase II de l'Agenda Intégration, un représentant de la CDIP siège également dans le groupe de coordination. Celui-ci peut, au besoin, faire appel à d'autres personnes et constituer un groupe de projet pour traiter les questions techniques relevant de cette thématique.

7. Annexes

Annexe 1 : Rapport partiel sur l'intégration, du 19 octobre 2017

Annexe 2 : Rapport partiel sur la formation, du 21 février 2018

Annexe 3 : Évaluation coûts-efficacité, du 31 octobre 2017

Annexe 4 : Graphique processus-cible d'intégration

Annexe 5 : Graphique interface intégration / formation

Annexe 6 : Coût de la non-intégration

Annexe 7 : Coût de l'encouragement de l'intégration, du 22 février 2018

Agenda Intégration Suisse

Rapport du groupe de coordination du 1er mars 2018

Annexes

Annexe 1

Rapport partiel sur l’intégration, du 19 octobre 2017

Agenda Intégration Suisse
Rapport partiel sur l'intégration du 19 octobre 2017

1. Mandat

L'évolution de la migration met la Suisse face à d'importants défis. Ces derniers temps, de nombreuses personnes – avant tout des jeunes – dont la formation et les qualifications professionnelles ne satisfont pas aux exigences du marché du travail se sont réfugiées en Suisse. Dans ce contexte, les cantons ont présenté au DFJP et au DEFR, le 3 mars 2017, les résultats d'une enquête sur les besoins financiers des cantons en matière d'intégration, d'hébergement et d'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile et d'offres propres à favoriser l'accès à la formation professionnelle pour les adolescents et les jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.[1]

Les représentants de la Confédération et des cantons ont reconnu la nécessité d'agir et se sont accordés sur une démarche commune, l'Agenda Intégration Suisse. Dans ce cadre, il s'agit de concrétiser, d'ici à fin 2017, les principaux objectifs suivants :

1. Encourager une intégration rapide, efficace, intensive et systématique comprise comme processus qui commence dès l'entrée en Suisse, resp. dès la demande d'asile et qui se poursuit jusqu'à la formation professionnelle ou l'exercice d'une activité lucrative.
2. Permettre aux adolescents et aux jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse d'accéder à des formations de niveau secondaire II ou tertiaire menant à un diplôme reconnu par l'État.
3. Intensifier les mesures d'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire (AP/R) conformément à leurs besoins.

Il importe également de mettre en évidence les moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre ces objectifs ainsi que les économies que l'on peut en attendre, de clarifier les modalités de financement entre la Confédération et les cantons et d'examiner les modifications légales éventuellement nécessaires.

À la suite de leur rencontre du 3 mars 2017, les représentants politiques de la Confédération et des cantons, réunis en comité de direction politique, se sont mis d'accord sur une organisation de projet et ont constitué un groupe de coordination chargé de la mise en œuvre. Afin d'élaborer l'Agenda Intégration au niveau technique, le groupe de coordination « Agenda Intégration » a institué un groupe de projet « Intégration », sous la codirection du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), chargé de traiter les objectifs 1 et 3, ainsi qu'un groupe de projet « Formation », sous la codirection du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), chargé de traiter l'objectif 2 en tenant compte de l'objectif 1.

[1] Conférence des gouvernements cantonaux CdC (2017) : Indemnisation de la Confédération pour l'intégration des AP/R, l'hébergement et l'encadrement des RMNA et la préparation à la formation professionnelle initiale des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse (CdC 2017, rapport technique).

Le présent rapport résume les travaux et les recommandations du groupe de projet « Intégration », qui comportait des représentants du SEM, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), de la CdC, de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique (CDEP), de la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), de la Conférence des coordinateurs de l'asile, de l'Association des offices suisses du travail (AOST), de l'Union des villes suisses (UVS), de l'Association des Communes Suisses (ACS), de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Par ailleurs, le projet de rapport a été discuté avec les représentants de l'Administration fédérale des finances (AFF), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

Il est actuellement procédé à une évaluation coûts-efficacité avec le soutien externe du Bureau B,S,S. Un chapitre traitant de ce sujet est en cours d'élaboration, dans l'optique de la séance du comité de direction politique.

1.1 Contexte

Compte tenu du pourcentage élevé, en comparaison internationale, de personnes immigrées qui séjournent dans notre pays, l'intégration de la population immigrée en Suisse se déroule globalement de manière positive.[2] Ces dernières années, l'encouragement de l'intégration a été reconnu comme une tâche étatique et fait l'objet d'une évolution permanente. À cet égard, la Confédération et les cantons ont toujours tenu compte de l'hétérogénéité de la population immigrée présente en Suisse et de la diversité des conditions de vie dans les cantons et les communes.

Depuis 2014, chaque canton dispose d'un programme cantonal d'intégration (PIC). Ces programmes se fondent sur des conventions de programmes que les cantons ont conclues avec le SEM pour une durée de quatre ans.[3] L'une des caractéristiques importantes des PIC est la spécificité de la mise en œuvre dans chaque canton, qui permet de tenir compte de manière adéquate des compétences intracantonales et d'impliquer adéquatement les communes. Fin 2016, la Confédération et les cantons ont tiré un bilan intermédiaire positif sur la première génération des PIC 2014-2017 : les PIC se sont révélés être des instruments flexibles qui permettent de faire progresser l'encouragement de l'intégration en Suisse en tenant compte de chaque situation. Le Conseil fédéral et la CdC ont dès lors décidé de reconduire les PIC pour la période 2018-2021. Au début de l'été 2017, les cantons ont déposé leur PIC 2018-2021 auprès du SEM ; la conclusion de nouvelles conventions de programmes est prévue d'ici à fin 2017.[4]

En complément aux PIC, le Conseil fédéral a décidé fin 2016, dans le cadre des mesures d'accompagnement à la mise en œuvre de l'art. 121*a* Cst., de lancer un programme pilote pour l'encouragement de l'intégration et du potentiel des AP/R sur le marché du travail. Ce programme prévoit, d'une part, l'encouragement précoce de l'apprentissage de la langue pour les requérants d'asile et, d'autre part, un préapprentissage d'intégration. Ce dernier devra être mis en place par les bureaux cantonaux de la formation professionnelle dès 2018. En 2019, le Conseil fédéral se prononcera sur la poursuite ou la clôture du programme pilote, ou sur sa transformation en programme ordinaire.[5]

---

[2] OCDE/Union européenne (2015) : Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015 (OCDE Indicateurs 2015).
[3] Encouragement spécifique de l'intégration : une tâche commune Confédération-cantons: Document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon l'art. 20*a* LSu (PIC 2014-2017).
[4] Encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons, années 2018 à 2021. Document-cadre du 25 janvier 2017 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon l'art. 20*a* LSu (PIC 2018-2021).
[5] Mesures d'accompagnement de l'art. 121*a* 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

En 2016, le peuple a accepté le projet de procédure d'asile accélérée à une majorité de 66,8 %. Ce projet prévoit que la plupart des procédures d'asile doivent être menées à terme rapidement et déboucher sur une décision exécutoire dans les centres de la Confédération. Les requérants d'asile sont hébergés durant 140 jours au maximum dans les centres de la Confédération pendant la durée de la procédure et de l'exécution du renvoi. Si des éclaircissements supplémentaires sont nécessaires, leur demande d'asile est traitée par une procédure élargie. Pour cette procédure, les requérants d'asile sont attribués, comme auparavant, aux cantons. Une décision exécutoire doit être rendue dans l'année, exécution d'un éventuel renvoi comprise.

La mise en application de la procédure d'asile accélérée est prévue pour 2019. Cette procédure contribuera à ce que l'encouragement de l'intégration puisse, en moyenne, intervenir plus tôt. L'intégration des AP/R devrait s'en trouver améliorée.

1.2 Défis posés et interventions nécessaires en matière d'intégration des AP/R

Les analyses fondées sur les expériences et enquêtes disponibles, ainsi que les discussions menées au sein du groupe de projet ont démontré la nécessité d'agir dans les domaines suivants en vue de la réalisation des objectifs de l'Agenda Intégration :

<u>Précocité du processus d'intégration</u>
Outre la continuité du processus d'encouragement de l'intégration, la précocité de la mise en place des mesures d'intégration dès l'arrivée en Suisse constitue un facteur décisif pour la réussite de l'intégration et l'indépendance financière des personnes concernées.[6] En effet, il a été démontré que les délais d'attente compromettaient leur faculté d'intégration et leur motivation à s'intégrer.[7] En Suisse, il n'est pas toujours possible de lancer immédiatement ce processus. Dans les domaines de la langue et de l'occupation, par exemple, les offres pour requérants d'asile (permis N) ne sont proposées que par un petit nombre de cantons et ne sont que partiellement financées par la Confédération.
Même après la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile, l'examen d'une demande d'asile en procédure élargie prendra encore jusqu'à un an. Cette première phase, qui suit l'arrivée en Suisse, s'avère décisive pour la motivation et l'attitude des intéressés ; à long terme, le fait d'attendre l'issue d'une demande en restant inoccupé a des effets néfastes sur les requérants d'asile qui ont de fortes probabilités de rester en Suisse (et les requérants d'asile qui feront à l'avenir l'objet d'une procédure élargie). Actuellement, le taux de protection est de près de 50 % pour tous les requérants. Durant cette première phase, ce n'est pas tant l'encouragement de l'intégration au sens de la formation et de la qualification qui est prioritaire. Il est néanmoins nécessaire de mettre à disposition des requérants d'asile des offres en matière d'encouragement précoce de la langue et des programmes d'occupation, ce que confirment les expériences et les constats du programme pilote d'encouragement précoce de la langue mené par la Confédération. Selon les résultats de l'enquête de la CdC, dans de nombreux cantons, les cours liés à l'encouragement de la langue ne peuvent d'être fréquentés que partiellement, faute de moyens financiers, ou après

---

2014 « Intégration des migrants dans le marché du travail suisse ». 18 décembre 2015 (Mesures d'accompagnement de l'art. 121a Cst. 2015).

[6] OCDE (2016) : Les clés de l'intégration : Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection (OCDE 2016, Les clés de l'intégration). pp. 15 à 19. Sur la base de ces conclusions, l'Allemagne a introduit le programme « early intervention », qui préconise notamment l'encouragement de l'apprentissage rapide de la langue et une intégration professionnelle précoce. L'IAB a récemment évalué ce programme (http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf). Les résultats de cette évaluation mettent en évidence toute l'importance d'un suivi étroit de la demande.

[7] Hangartner Dominik et al. : When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. In: Science Advances, 3 août 2016 : vol. 2, n° 8.
Sur la base de données recueillies en Suisse, l'étude a conclu que les personnes dont le processus d'asile durait une année de plus que chez d'autres personnes dans des situations analogues avaient 3 à 5 % de chances de moins de trouver une activité lucrative. http://advances.sciencemag.org/content/2/8/e1600432.full (Hangartner, When lives are put on hold)

des délais d'attente.[8]

Des approches adaptées aux besoins individuels, fondées sur une évaluation du potentiel
Concevoir et proposer des mesures d'intégration ciblées répondant aux besoins est déterminant.[9] Les migrants ont des profils très variables. Leurs besoins en termes de contenu, de forme et de durée dépendent de leur niveau de formation, de leur âge, de leur culture, de leur sexe, de leur état de santé, etc.[10] Sont dès lors essentielles, outre un large éventail d'offres, une évaluation professionnelle du potentiel des AP/R avant et entre les offres, de même que l'amélioration continue de la qualité et du professionalisme des mesures.[11] Les mesures ne sont efficaces que si elles répondent aux besoins spécifiques des intéressés (pas de « mesures standard »).
Les résultats de l'enquête menée par la CdC auprès des cantons soulignent que, faute de moyens financiers, les offres en matière d'encouragement de l'intégration sont parfois trop limitées, trop étalées dans le temps, ou ne correspondent pas au niveau des personnes concernées. Dans certains cas, des groupes entiers de personnes doivent être exclus alors qu'ils auraient particulièrement besoin de bénéficier de certaines offres, comme le montre l'enquête de la CdC. Il en va ainsi, par exemple, lorsqu'un seul des membres d'une famille bénéficie de mesures d'encouragement ; en pratique, cette situation se produit le plus souvent au détriment des femmes.[12] Or le fait que des mères ne bénéficient pas de mesures d'encouragement se traduit fréquemment par un échec de l'intégration sociale des enfants en bas âge qui entrent alors à l'école maternelle avec de mauvaises conditions de départ, faute de connaissances d'une langue nationale.

Un processus et un accompagnement continus
Les mesures d'encouragement de l'intégration ne sont efficaces que si elles se renforcent mutuellement et peuvent être dispensées en continu, c'est-à-dire sans longues interruptions. On obtient les meilleurs résultats lorsque les offres sont proposées en nombre suffisant et que les institutions compétentes se coordonnent et coopèrent les unes avec les autres.[13]
D'un canton à l'autre, l'aide sociale, le domaine de l'asile, l'encouragement de l'intégration, la formation professionnelle et l'intégration sur le marché du travail sont organisés de diverses manières.[14] En conséquence, les compétences des autorités sont changeantes ou se chevauchent, ce qui entrave la continuité du processus d'intégration. Souvent, ces compétences dépendent du cadre légal et des structures administratives plutôt que des besoins des personnes et sont susceptibles de changer plusieurs fois au sein du canton ou au niveau communal, par exemple en cas de changement de statut de séjour (permis N, puis F, puis B). Un changement peut aussi intervenir quand l'aide sociale n'est plus versée par la Confédération. Il peut s'ensuivre une rupture dans l'intégration des personnes concernées, très peu favorable au succès des mesures. Un accompagnement continu par le même interlocuteur serait donc profitable tant sous l'angle de la crédibilité que de l'efficacité et de l'efficience.[15]

Supprimer les obstacles à l'intégration, éviter les incitations négatives
Le système actuel génère encore des incitations négatives qui font obstacle à une intégration rapide des AP/R sur le marché du travail. Ainsi, les effets de seuil peuvent par exemple se traduire par un revenu d'une activité lucrative inférieur à l'aide sociale perçue avant l'embauche. La CSIAS a calculé que près de la moitié des AP/R exerçant une activité lucrative travaillent à plein temps et perçoivent malgré tout l'aide sociale, ce qui les range

[8] Rapport technique CdC 2017, pp. 24/25.
[9] Jörg Reto et al. (2016) : Évaluation du potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Rapport final sur mandat du Secrétariat d'État aux migrations (Jörg 2016, Évaluation du potentiel). p. 28.
[10] OCDE 2016, Les clés de l'intégration, pp. 39 à 43.
[11] OCDE 2016, Les clés de l'intégration, pp. 32 à 35.
[12] CdC 2017 Rapport technique, pp. 24/25.
[13] OCDE 2016, Les clés de l'intégration, p. 16.
[14] Mesures d'accompagnement de l'art. 121*a* Cst. 2015, p. 10.
[15] Jörg 2016, Évaluation du potentiel, p. 15.

parmi les « working poors ».[16] Un autre point problématique est de ne pas toujours savoir qui supporte les frais de subsistance pendant la formation d'un AP/R. Enfin, il n'est pas idéal que les formations financées par l'aide sociale, et impliquant donc une obligation de remboursement, compromettent les chances de naturalisation ultérieure.

Défis croissants sur le marché du travail

Le rapport de la Confédération et des cantons de 2014 « L'éducation en Suisse » montre que, durant les vingt dernières années, la situation sur le marché du travail ne s'est pas améliorée pour les personnes qui n'ont pas de formation postobligatoire, et ce, même en période de reprise économique. À plus long terme, les chances y sont même mauvaises pour quiconque ne dispose pas d'un diplôme de degré secondaire II. Compte tenu de la numérisation, il faut s'attendre à ce que le nombre de postes disponibles pour les personnes semi-qualifiées ou non qualifiées soit à l'avenir encore inférieur.[17] Dans un tel contexte, tous les AP/R devraient pouvoir disposer d'un potentiel correspondant et avoir accès aux structures existantes de formation et de formation continue qui fonctionnent bien en Suisse (principe de « la formation avant le travail »). Si la formation professionnelle est prioritaire, les formations alternatives ou supérieures, les postqualifications ou la reconnaissance des compétences ou des diplômes le sont aussi.[18]

Collaboration accrue avec l'économie

Les mesures étatiques d'encouragement et de qualification en matière d'intégration professionnelle des AP/R ne sont couronnées de succès que si les entreprises sont en mesure de procurer à ces personnes des places de stage et de travail et si elles sont disposées à le faire. Les chances que les employeurs mettent des postes à leur disposition augmentent dès lors que les mesures d'encouragement de l'intégration tiennent compte des besoins des employeurs et des entreprises publics et privés et sont développées en collaboration avec des organisations du monde professionnel telles les associations sectorielles et professionnelles. À cet égard, le facteur décisif consiste à éliminer les obstacles administratifs qui entravent l'exécution et à mettre à la disposition des entreprises des interlocuteurs définis à même de résoudre rapidement et avec compétence les difficultés qui surgissent. Ce faisant, il convient d'observer le partenariat social et les conditions cadres régissant actuellement le marché du travail, comme le respect des conditions salariales et de travail en Suisse ainsi que l'interdiction du travail au noir. Les employeurs publics ont une responsabilité accrue car ils font office d'exemples.

Les autorités du marché du travail et le Service public de l'emploi jouent un rôle essentiel dans l'interaction entre l'État et l'économie. Sur la base des nouvelles dispositions légales, leur mission dans le domaine du placement et du conseil des AP/R sera encore plus importante.[19] Les tâches des autorités du marché du travail et du Service public de l'emploi ne font **pas** l'objet de l'Agenda Intégration et du présent rapport partiel. En pratique, cependant, elles jouent dans ce processus le rôle d'une interface importante avec les mesures à préparer en matière d'encouragement spécifique de l'intégration. Les discussions menées au sein du groupe de projet ont révélé qu'il faudrait accorder une attention particulière à cette interface lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, tout comme au rôle des autorités du marché du travail en tant qu'interlocutrices des employeurs (service

---

[16] CSIAS (2016): Insertion professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Fiche d'information, Berne.

[17] Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich (2017): Digitalisierung in der Schweizer Wirtschaft: Ergebnisse der Umfrage 2016 – eine Teilauswertung im Auftrag des SBFI, études KOF n° 93, juin 2017.

[18] Voir le rapport L'éducation en Suisse: SKBF-CSRE : (2014) p. 286. http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsmonitoring/bildungsbericht2014/rapport_education_2014.pdf

[19] À l'avenir, et conformément à la disposition adoptée le 16 décembre 2016 par le Parlement, les autorités compétentes de l'aide sociale devront annoncer les AP/R en recherche de travail auprès du Service public de l'emploi (art. 53, al. 6, de la loi sur les étrangers; nLEtr). Voir le rapport explicatif du Conseil fédéral du 28 juin 2017 concernant les dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes) ; 2ème rapport concernant les modifications de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI) et de l'ordonnance sur le commerce itinérant https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_art-121a/vn-ber-vo-ums-121a-f.pdf

aux employeurs) dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (cf. chiffre 3.6.3).

Améliorer l'intégration sociale en intensifiant les contacts avec la population
Le succès de l'intégration dans les domaines de la formation et du travail dépend entre autres du réseau social établi dans l'environnement local, la commune, le quartier, ou au sein de l'entreprise. L'absence de possibilités d'échange avec la population locale freine l'accès à la langue, à la formation professionnelle et au marché du travail. De fait, par le passé, l'intégration sociale des AP/R s'est souvent révélée difficile, d'une part en raison des difficultés de compréhension liées à la langue, d'autre part, du fait des échanges quotidiens et des contacts peu fréquents des AP/R avec les citoyens suisses, souvent limités à des spécialistes.[20] Les contacts sociaux se fondent sur une démarche volontaire et la réciprocité – ils supposent « d'une part, que les étrangers soient disposés à s'intégrer, d'autre part, que la population suisse fasse preuve d'ouverture à leur égard » (art. 4 de la loi fédérale sur les étrangers [LEtr]). L'intégration sociale ne peut donc réussir que si la société d'accueil est disposée à accorder aux AP/R la possibilité de participer aux domaines de la vie en société concernés.

1.3 Conclusions en vue de l'Agenda Intégration Suisse

Le groupe de projet propose de fixer, dans l'Agenda Intégration Suisse, des priorités dans les domaines de la formation, du travail et de l'intégration sociale. En clair, une intensification des mesures destinées aux AP/R est nécessaire pour les groupes cibles suivants :

- Enfants en bas âge, adolescents et jeunes adultes âgés entre 16 et 25 ans, et adultes ayant le potentiel d'entrer sur le marché du travail suisse.
- Réalistement, tous les AP/R ne réussiront pas à entrer sur le premier marché du travail. Pour éviter des coûts consécutifs à l'isolement social, il faut aussi proposer et financer des mesures pour les personnes qui n'y parviennent pas.

Il faut aussi promouvoir un encouragement systématisé qui se transforme en processus, une collaboration plus étroite des services étatiques avec l'économie, et l'encouragement des échanges avec la population locale. L'encouragement de l'intégration doit être organisé de manière à inciter les autorités d'exécution ou les tiers mandatés, mais aussi les acteurs non étatiques et, enfin, les AP/R eux-mêmes, à participer à l'effort d'intégration. Pour ce faire, l'Agenda Intégration doit apporter une contribution significative.
Il faut en outre veiller à ce que les mesures d'intégration soient bien acceptées par la population et cohérentes par rapport à la politique suisse en matière d'asile. Il ne s'agit pas de favoriser les AP/R par rapport à d'autres groupes de population qui ont aussi besoin de soutien et d'encouragement. Il faut donc encourager l'intégration au sein des structures ordinaires. Des mesures spécifiques ne doivent être prises que pour soutenir le système des structures ordinaires ou en faciliter l'accès.

Le succès de l'intégration individuelle est aussi le fruit de facteurs qui ne reposent pas uniquement sur des conditions liées à la formation, à la motivation, à l'encouragement ou à l'accès à l'emploi. Font notamment partie de ces facteurs le logement, la santé physique et psychique ou les discriminations. Les réponses à ces défis ne font pas partie des mesures examinées dans l'Agenda Intégration. Les autorités fédérales, cantonales et communales compétentes sont toutefois invitées à prendre dans ces domaines des mesures allant au-delà de l'Agenda Intégration, et à en assurer le financement.

[20] Jörg 2016, Évaluation du potentiel, p. 26.

2. Conditions cadres

2.1. Conditions cadres légales

Asile
Dans les domaines de l'asile et des réfugiés, le droit suisse distingue, pour l'essentiel, les requérants d'asile (art. 42 ss de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile ; LAsi, RS 142.31), les réfugiés reconnus (art. 58 ss LAsi et Convention de Genève relative au statut des réfugiés) et les personnes admises à titre provisoire (art. 83 ss LEtr).
Sont des requérants d'asile les personnes qui ont déposé en Suisse une demande d'asile dont la procédure est encore en cours. Ces personnes ont en principe le droit de séjourner en Suisse pendant la procédure d'asile (voir à ce sujet les art. 42 ss LAsi ; permis N).

L'admission provisoire s'applique en général aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée, mais dont le renvoi ne peut être exécuté par exemple pour des raisons médicales, à cause d'une situation de crise dans leur pays de provenance, parce qu'elles risquent d'être persécutées, ou pour d'autres motifs. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation relevant du droit des étrangers, mais d'une mesure de substitution appliquée lorsque le renvoi ne peut être exécuté (voir les art. 83 à 88*a* LEtr ; permis F). L'admission provisoire devient caduque si le renvoi est exécuté ou en cas d'obtention d'un titre de séjour. La pratique a montré que les obstacles à l'exécution du renvoi sont en général durables : plus de 80 % des AP demeurent à long terme en Suisse. En conséquence, comme l'a écrit le Conseil fédéral en 2016 dans son rapport sur l'admission provisoire, l'admission provisoire a de facto évolué en un statut de séjour du droit des étrangers.[21]

Même les personnes ayant le statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, mais auxquelles il est exclu d'accorder l'asile, ou dont les motifs d'asile ne se sont réalisés qu'après la fuite, peuvent être admises à titre provisoire si leur renvoi est impossible, inexigible ou illicite (réfugiés admis à titre provisoire). Leur statut juridique est régi tant par les articles 83 ss LEtr que par la Convention de Genève sur le statut des réfugiés. Leur admission provisoire est ordonnée par souci de réglementer leur présence en Suisse (voir également les art. 53 et 54 LAsi, l'art. 83, al. 8, LEtr ; permis F).

La qualité de réfugié peut être reconnue et l'asile accordé dans le cadre d'une procédure d'asile. Le requérant doit pour cela prouver ou, tout au moins, rendre vraisemblable qu'il est exposé à de sérieux préjudices, dans son pays d'origine ou dans le pays où il a habité en dernier lieu, en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques, ou qu'il a des craintes fondées d'être exposé à de tels préjudices. Si l'asile lui est accordé, il a droit, entre autres, à une autorisation de séjour (voir également les art. 49 à 51 et 58 à 65 LAsi ; permis B).

Intégration
La loi sur les étrangers oblige la Confédération, les cantons et les communes à créer des conditions propices à l'égalité des chances et à la participation des étrangers à la vie publique. Il s'agit de favoriser avant tout l'apprentissage de la langue, la promotion professionnelle, les mesures de prévention en matière de santé ainsi que les efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère et à faciliter la coexistence (art. 53).
Fin décembre 2016, le Parlement a adopté la révision de la LEtr (nouveau titre : loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI]). Cette révision vise à intensifier l'engagement et la réciprocité en matière de politique suisse de l'intégration. Le principe politique d'encouragement et d'exigence est précisé dans les ordonnances (ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA] et ordonnance sur

[21] Admission provisoire et personnes à protéger: Rapport du Conseil fédéral du 14 octobre 2016, p. 27. (https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-f.pdf)

l'intégration des étrangers [OIE]). Les dispositions de ces ordonnances seront mises en consultation en automne 2017 et entreront en vigueur en été 2018.
La nouvelle loi a aussi concrétisé le principe selon lequel l'intégration doit s'effectuer en premier lieu dans les structures ordinaires, notamment à l'école, dans la formation professionnelle, le monde professionnel et les institutions de la sécurité sociale et de la santé. Des mesures spécifiques pour les étrangers ne doivent être proposées que comme soutien complémentaire. Par ailleurs, il convient de tenir compte des besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents.
Enfin, l'OIE prévoit que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui perçoivent l'aide sociale peuvent être obligés à participer à des mesures d'intégration.

L'intégration des requérants d'asile n'entre pas dans les priorités des bases légales actuelles. Néanmoins, les mesures d'encouragement de la langue et les mesures d'occupation peuvent déjà débuter pendant la procédure et ces mesures pourraient être financées par des forfaits globaux ou dans le cadre de programmes et de projets d'importance nationale (à l'instar du programme pilote Encouragement précoce de la langue). À l'heure actuelle, conformément à l'art. 43, al. 1, LAsi, le requérant d'asile n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant les trois mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile. Il dispose ensuite d'un accès restreint au marché du travail. La nouvelle LAsi prévoit de supprimer ce délai de trois mois pour les personnes qui font l'objet d'une procédure élargie.

Encouragement du potentiel national
Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté la loi d'application de l'art. 121*a* de la Constitution fédérale. Les modifications légales visent notamment à faire un meilleur usage de la main-d'œuvre indigène.[22] La priorité des travailleurs en Suisse concerne toutes les personnes qui résident déjà en Suisse, et donc également le groupe des AP/R. Ces modifications devraient améliorer la situation des AP/R sur le marché du travail (cf. ch. 3.6)

2.2 Groupe cible

Le groupe cible du présent rapport est constitué des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire (AP/R). Comme ces personnes restent en général durablement en Suisse, un mandat explicite d'encouragement de l'intégration de ces personnes a été prévu dans les dispositions légales en vigueur.

Fin 2016, la Suisse recensait 45 804 personnes ayant le statut de réfugiés reconnus et 36 877 admises à titres provisoire. Il s'agit là d'un groupe de population hétérogène composé de personnes provenant de plus d'une centaine de pays d'origine différents. En 2016, 6606 personnes ont été reconnues comme réfugiés et 7369 se sont vu octroyer une admission provisoire. Parmi elles, 37 % étaient des enfants ou des adolescents de moins de 16 ans, 31 % étaient âgés de 16 à 25 ans et 28 % de 26 à 50 ans. Il s'agissait donc avant tout de personnes jeunes vraisemblablement appelées à rester durablement en Suisse.[23]

Même après la restructuration, il faudra compter jusqu'à un an pour qu'une décision définitive soit rendue en procédure d'asile. Pour éviter que cette période ne s'écoule sans

[22] Concrètement, le placement des personnes en recherche d'emploi annoncées auprès du Service public de l'emploi (SPE) doit être soutenu par une obligation d'annoncer les postes vacants. Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a mis en consultation les modifications de l'ordonnance accompagnant la loi ; cette procédure a duré jusqu'au 6 septembre 2017. Le projet d'ordonnance prévoit que seules ces personnes et les collaborateurs du SPE aient accès aux postes annoncés durant un délai de cinq jours. Outre l'avantage constitué par cette information précoce, le SPE transmet aux employeurs les dossiers qui conviennent aux postes. Les employeurs invitent ensuite les personnes en quête d'un emploi à un entretien d'évaluation ou à un test d'aptitudes et engagent les candidats qui conviennent aux postes à pourvoir. Sera par ailleurs aussi mise en œuvre la décision du Parlement selon laquelle les réfugiés reconnus en recherche d'emploi et aptes à intégrer le marché du travail et les personnes admises à titre provisoire qui perçoivent une aide sociale doivent être annoncés au SPE. Ainsi, ils pourront intégrer rapidement et durablement le marché du travail suisse.
[23] Secrétariat d'État aux migrations : Asile : statistiques 2016.

être mise à profit, le groupe de projet propose de modifier les conditions cadres de manière à ce que les cantons puissent mettre rapidement en place de premières mesures d'encouragement en faveur des requérants d'asile dont la demande sera vraisemblablement acceptée (ayant de fortes probabilités de rester en Suisse et, dès 2019, faisant l'objet d'une procédure élargie). Cette démarche ne vise pas, en premier lieu, l'intégration au sens de l'aptitude à suivre une formation ou à s'intégrer dans le marché du travail, mais l'occupation des intéressés et l'encouragement de la langue. Plus l'apprentissage d'une langue nationale intervient tôt, et plus les personnes se familiarisent rapidement avec la culture du monde du travail en Suisse, plus leurs chances de pouvoir exercer une activité lucrative sont élevées.[24] Dès lors, les requérants d'asile qui ont des probabilités de rester en Suisse doivent pouvoir bénéficier le plus tôt possible des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue et des mesures d'occupation. Il s'agit aussi de permettre aux requérants de structurer leur journée et de se familiariser avec le rythme de travail en Suisse. Par la même occasion, ils pourront apporter leur contribution à la société. Aujourd'hui déjà, des programmes allant dans ce sens peuvent être financés par les forfaits globaux. Le groupe de projet propose que les cantons puissent désormais aussi affecter les forfaits d'intégration à l'encouragement de l'apprentissage précoce de la langue.

Les autres migrants qui arrivent en Suisse et ont des besoins en matière d'intégration ne font pas l'objet des réflexions du groupe de projet et n'appartiennent donc pas au groupe cible. Ont notamment de tels besoins les adolescents, les jeunes adultes et les familles qui arrivent en Suisse dans le cadre du regroupement familial avec des ressortissants d'États tiers ou dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes. Ces personnes peuvent et doivent, comme auparavant, profiter des mesures d'intégration prévues dans le cadre des programmes cantonaux d'intégration (PIC), notamment l'encouragement de l'apprentissage de la langue.

2.3 Chances des AP/R sur le marché du travail suisse

L'objectif principal de l'encouragement de l'intégration professionnelle est de permettre aux AP/R d'accéder à une activité lucrative afin qu'ils puissent pourvoir de manière durable à leur propre entretien et à celui de leurs proches.
La réalisation de cet objectif implique que les AP/R disposent des compétences requises sur le marché du travail suisse. Il présuppose aussi l'existence d'un nombre suffisant de postes de travail adéquats. Outre la capacité d'absorption du marché du travail, l'aptitude et la volonté des employeurs publics et privés d'engager des AP/R à des salaires décents et à des conditions de travail durables constituent les facteurs clés d'une intégration réussie et, partant, du succès de l'Agenda Intégration.

Potentiel professionnel
La Suisse dispose de peu d'informations sur les compétences professionnelles des AP/R. En 2013, sur mandat du SEM, des questions ont été posées à 423 AP/R en âge de travailler sur leurs qualifications et leurs compétences. D'après cet échantillon non représentatif, 10 % d'entre eux disposent d'un diplôme de niveau secondaire II et 10 % de plus d'un diplôme de niveau tertiaire ; 50 % ne peuvent pas faire état d'un diplôme comparable, mais peuvent s'appuyer sur une expérience professionnelle de plusieurs années, tandis que les 30 % restants n'ont ni diplôme ni expérience professionnelle.
Ces chiffres permettent d'estimer que près de 70 % des AP/R en âge de travailler ont le potentiel de s'intégrer sur le marché du travail suisse[25], à condition d'avoir les qualifications et les compétences nécessaires ou de pouvoir les acquérir durant leur processus d'intégration. Selon une évaluation pilote sur 500 personnes choisies aléatoirement, ayant déposé une demande d'asile en 2015 et ayant de fortes probabilités de pouvoir rester en

[24] Cf. Hangartner, When lives are put on hold.
[25] Mesures d'accompagnement de l'art. 121*a* Cst. 2015, p. 10.

Suisse, 30 % d'entre elles possédaient un diplôme délivré par un établissement d'enseignement du second degré, 4 % d'un diplôme universitaire ou d'une haute école spécialisée. Par ailleurs, 26 % ont indiqué n'avoir encore jamais travaillé.[26] Les divergences de résultats entre les échantillons des années 2013 et 2015 montrent que le potentiel réel peut fortement varier en fonction de la composition de la population des AP/R. Elles mettent en évidence la nécessité de recueillir rapidement et en permanence des données plus précises sur leur potentiel professionnel. L'Agenda Intégration prévoit des mesures à cet effet (cf. ch. 3.1).

Demande
Au vu du niveau de qualification moyen peu élevé des AP/R, les emplois qu'ils peuvent exercer concernent majoritairement des professions aux exigences peu élevées en termes de qualifications. En raison des fluctuations saisonnières et des conditions d'emploi peu sûres, les secteurs professionnels qui recensent une part importante de travailleurs sans formation postobligatoire connaissent un taux de chômage élevé. Néanmoins, pour certaines de ces professions, le pourcentage de postes vacants, supérieur à la moyenne, permet de prévoir une certaine demande de main-d'œuvre. Chez les spécialistes en isolation, par exemple, les postes vacants s'élèvent à 9 % sur un nombre total de postes occupés de 5000 ; pour les autres monteurs, le pourcentage de postes vacants s'élève à 4,9 % sur 19 000 postes occupés ; pour les mécaniciens sur machine, le pourcentage de postes vacants s'élève à 4,4 % sur un nombre total de 9000 postes occupés. Ces dernières années, dans diverses professions de la construction et du second-œuvre (p. ex. parqueteurs et carreleurs ou plâtriers et stucateurs) ou encore de l'hôtellerie (p. ex. personnel de service ou de cuisine), la demande de main-d'œuvre a été très largement couverte par des immigrés. En principe, ces domaines recèlent aussi un certain potentiel d'emplois pour les AP/R.[27]

Risques
Conditions salariales et conditions de travail : Les AP/R sont pris en charge non seulement par les bureaux d'aide sociale, mais également dans le cadre des mesures d'intégration (par ex. conseiller en insertion professionnelle), ce que l'Agenda Intégration entend encore renforcer. Cette prise en charge constitue une protection supplémentaire contre le risque de non-respect des conditions usuelles de travail et de rémunération dans la branche concernée. Elle suppose que les personnes qui encadrent les AP/R aient connaissance des dispositions applicables en la matière.
Par ailleurs, des mesures d'accompagnement ont été introduites en juin 2004 afin de garantir le respect des conditions de travail et de rémunération en vigueur en Suisse. Ainsi, les travailleurs devraient être protégés contre les abus que la libre circulation des personnes est susceptible de générer. Dans ce cadre, des contrôles peuvent être effectués pour garantir le respect des conditions minimales de rémunération et de travail pratiquées localement. L'objectif principal est de contrôler 3 % des employeurs (et même 5 % dans les branches soumises à une observation renforcée). Les employeurs qui contreviennent aux conditions minimales de rémunération et de travail peuvent être sanctionnés.[28] Si des abus sont constatés dans des branches qui ne connaissent pas de salaires minimaux contraignants, une procédure amiable est mise en place afin de trouver un accord avec l'employeur. Ces contrôles sont effectués en fonction des risques liés à des branches ou à des entreprises, et non pas en fonction des risques liés à des groupes spécifiques de travailleurs comme les AP/R, chez qui il existe en effet une certaine vulnérabilité.

Travail au noir : Il est difficile d'évaluer l'ampleur du travail au noir en Suisse. Plusieurs études considèrent que la proportion de personnes qui travaillent au noir varie fortement

---

[26] Secrétariat d'État aux migrations SEM 2016 : Analyse der Erwerbs- und Bildungshintergründe von Asylsuchenden in der Schweiz. Pilotauswertung (Ce texte n'existe qu'en allemand).
[27] Cf. Annexe : fiche d'information « Arbeitsmarkt Flüchtlinge und vorläufige Aufgenommene: Nachfrage/Verdrängungseffekte », B,S,S, juillet 2017.
[28] https://www.personenfreizuegigkeit.admin.ch/fza/fr/home/aufenthalt_und_arbeitsmarkt/flankierende_massnahmen.html

d'une branche à l'autre. Selon certaines évaluations, le pourcentage le plus élevé concernerait les secteurs de la construction, du second-œuvre et de la restauration. Par ailleurs, les personnes non titulaires d'une autorisation de séjour en Suisse sont fortement concernées.[29] La loi fédérale et l'ordonnance sur le travail au noir prévoient des mesures visant à lutter contre le travail au noir. En fait notamment partie l'intervention d'organes de contrôle cantonaux qui vérifient qu'employeurs et travailleurs respectent leurs obligations d'annoncer et de demander une autorisation conformément au droit des assurances sociales, au droit des étrangers et au droit de l'impôt à la source. Ces organes veillent également à garantir l'échange d'informations entre les autorités qui sont parties prenantes dans la lutte contre le travail au noir. Par ailleurs, outre les lois spéciales, la loi prévoit aussi d'autres sanctions en cas de violation grave ou répétée des obligations d'annoncer et de demander une autorisation conformément aux domaines de droit susmentionnés, ainsi qu'en cas de violation de l'obligation de collaborer.
S'il est établi que des AP/R ont fourni du travail au noir, ces sanctions doivent s'appliquer non seulement dans le domaine des assurances sociales, mais aussi en droit des étrangers. Outre le travail au noir, des sanctions peuvent aussi être prononcées en droit de l'aide sociale (en coordination avec les autorités en charge du travail au noir). Les AP risquent de perdre toutes leurs chances d'obtenir ultérieurement la régularisation de leur séjour. Au vu de ce qui précède, le risque de travail au noir est plus faible pour les AP/R que pour d'autres étrangers.[30] Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les mesures adoptées en matière de qualification et de formation professionnelle et celles que l'Agenda Intégration développera encore sensibiliseront aussi les AP/R aux risques évoqués plus haut.

Effets d'éviction : En 2016, les AP/R représentaient un pourcentage de seulement 4 % de la population résidente permanente étrangère en Suisse et d'à peine 1 % de la population résidente permanente.[31] On ne dispose pas encore d'analyses empiriques sur l'influence des AP/R sur les perspectives d'emploi des autochtones. Les conclusions des études effectuées à l'étranger divergent et ne sauraient être simplement transposées à la Suisse, vu que chaque pays d'accueil connaît une situation spécifique qui lui est propre.
Du point de vue du groupe de projet, certains effets d'éviction causés par les AP/R ne sont pas à exclure. De manière générale, de tels effets sont possibles lorsque les AP/R exercent une activité lucrative dans des segments du marché du travail caractérisés par une offre de main-d'œuvre excédentaire. Néanmoins, au vu du nombre restreint d'AP/R, le risque de subir des effets négatifs de cette nature est faible : pour minimiser d'éventuels effets d'éviction, l'Agenda Intégration mettra l'accent sur les mesures de qualification permettant aux AP/R d'accéder à des emplois sujets à une pénurie de main-d'œuvre.

Lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, des données pertinentes devront être recueillies sur ces aspects. Il faudra en tenir compte dans le suivi (cf. ch. 3.6.1).

3. Objectifs

Les PIC des cantons constituent un cadre qui réunit toutes les offres spécifiques d'encouragement de l'intégration et qui définit les interfaces avec les structures ordinaires. Réorienter complètement l'encouragement de l'intégration n'est donc pas nécessaire.

L'on sait d'expérience que les mesures d'intégration sont particulièrement efficaces quand elles sont mises en œuvre en tenant compte des besoins des personnes et coordonnées entre elles. L'encouragement de l'intégration des AP/R doit donc être conçu comme un

---

[29] Bolliger Christian, Féraud Marius. Évaluation de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir ; LTN). Rapport final du 14 mai 2012, p. 6.
[30] Il n'existe pas de conclusions empiriques sur les risques mentionnés ici. Les données disponibles ne font pas de distinction en fonction du statut de séjour : https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/48648.pdf
[31] Secrétariat d'État aux migrations: Statistiques en matière d'asile et statistiques sur l'immigration des étrangers en Suisse 2016

processus individualisé mais systématique qui débute le plus tôt possible et se poursuive jusqu'à la réussite de l'intégration sociale et professionnelle. La qualité et l'efficience de l'encouragement de l'intégration s'en trouvent alors renforcées.

Fort de cette approche, l'Agenda Intégration Suisse concrétise et complète les objectifs stratégiques des PIC. Comme pour les PIC, il intervient au niveau du processus de première intégration, qui dure de cinq à sept ans à compter de l'arrivée en Suisse.

Dans l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons se fixent des objectifs (d'efficacité) propres à concrétiser l'idéal suivant :

I. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.

II. Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.[32]

III. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire.[33]

IV. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés au premier marché du travail.

V. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

La réalisation de ces objectifs suppose une volonté des AP/R d'y parvenir et engage leur responsabilité personnelle. Les AP/R doivent être accompagnés et soutenus, selon leurs besoins personnels, durant tout le processus d'intégration, qui doit être le plus continu possible. Au besoin, une contrainte devra être exercée entre les autorités ou les services cantonaux compétents et la personne concernée.

Les besoins et le potentiel des AP/R varient fortement d'une personne à l'autre. L'encouragement de l'intégration des AP/R doit dès lors être conçu de manière souple, tant du côté des structures ordinaires qu'en ce qui concerne les offres spécifiques de l'encouragement de l'intégration. La prise en charge des AP/R doit s'appuyer sur une palette modulaire de mesures d'encouragement adaptées aux besoins de chacun. Ces mesures pourront être réparties entre les cinq modules d'encouragement suivants :

1. Primo-information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration
2. Conseil (accompagnement)
3. Langue
4. Aptitude à la formation et employabilité
5. Vivre-ensemble (intégration sociale)

Ces modules sont présentés aux paragraphes 3.1 à 3.5 ci-après, qui examinent les objectifs concrets, les conditions cadres (valeurs de référence), le groupe cible, le volume de référence, les coûts et les chiffres clés.

Les différents modules d'encouragement sont axés sur le déroulement d'une intégration idéale typique. Il convient d'identifier les besoins d'intégration sur la base du potentiel individuel, puis de développer les modules par une planification évolutive orientée processus jusqu'à la réalisation de l'intégration professionnelle et sociale.

---

[32] On ne dispose actuellement d'aucunes données au niveau national pour mesurer cet objectif. Les cantons et les communes devront s'employer à collecter ces données.

[33] Pour le tiers restant, on considère que l'entrée sur le marché du travail a été directe ou qu'il n'existait, au moment voulu, aucun potentiel en matière de formation ou de prise d'emploi (par ex. pour des raisons de santé).

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration incombe aux cantons. Comme pour les PIC, ces derniers doivent bénéficier de la marge de manœuvre nécessaire pour coordonner de manière optimale les offres spécifiques d'encouragement de l'intégration avec les mesures des structures ordinaires. Les prestations d'encouragement spécifique de l'intégration doivent être adaptées aux réalités cantonales.

Pour calculer les coûts des différents modules d'encouragement, les offres spécifiques d'encouragement de l'intégration concernées ont été classées selon leur typologie et standardisées dans une certaine mesure. Ce classement et cette standardisation visent à évaluer les coûts au niveau national ; ils ne constituent pas une exigence contraignante pour la mise en œuvre de l'Agenda Intégration dans les différents cantons. Les indications relatives aux coûts des offres se fondent sur le rapport technique de la CdC.

La Confédération et les cantons gèrent l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC grâce aux objectifs fixés pour les différents modules et dans le rapport sur les chiffres clés.

3.1 Primo-information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration

Objectifs	Que tous les AP/R soient accueillis et informés sur leur nouvelle situation, leurs droits et leurs obligations. Qu'ils reçoivent des informations sur le processus d'intégration et des explications sur les attentes mutuelles liées à ce processus. Que les ressources des différentes personnes soient recensées en tenant compte de leur situation personnelle et familiale et de leur état de santé.
Valeurs de référence	La primo-information est assurée par des entretiens et des séances d'accueil, grâce à l'intervention d'interprètes communautaires et avec du matériel d'information adapté au groupe cible. Une première estimation individuelle des ressources, une évaluation des connaissances linguistiques et un bilan de santé sont assurés. À la planification des mesures d'intégration, il convient d'intégrer les connaissances et expériences acquises par les AP/R durant la procédure d'asile. Une première orientation vers les mesures d'intégration indiquées est effectuée.
Groupe cible Volume de référence	Tous les AP/R dès l'âge de 16 ans
Coûts	Séances d'information : 180 francs par personne Estimation individuelle des ressources : 400 francs par personne
Chiffres clé	Données statistiques élémentaires relatives aux ressources et au potentiel des AP/R en vue de leur intégration Nombre d'entretiens d'accueil et d'information individuelle (chiffre clé PIC)

3.2 Conseil

Objectifs	Que les AP/R obtiennent, durant tout le processus d'intégration, des conseils individualisés et professionnels et un accompagnement par un service de contact spécialisé œuvrant de manière interdisciplinaire.
Valeurs de référence	Le canton garantit des entretiens réguliers sur place en fonction des besoins individuels. Le soutien apporté aux AP/R dans le cadre de l'information sur leur nouvelle situation est prioritaire. À cela s'ajoutent les thématiques du réseau social (voisinage, associations, groupements), de la famille (par ex., offre d'encouragement précoce, centres familiaux, etc.), ainsi que des valeurs et des normes en vigueur en Suisse. Les interfaces et la coordination entre les différentes mesures d'intégration et les éventuelles offres d'encadrement et de gestion de cas sont assurées.
Groupe cible Volume de référence	Tous les AP/R dès l'âge de 16 ans, selon leurs besoins individuels
Coûts	Conseil social et accompagnement : 800 francs par personne
Chiffres clés	Nombre d'entretiens et/ou durée de l'accompagnement par AP/R

3.3 Langue

Objectifs	Que tous les AP/R capables d'exercer une activité lucrative disposent de compétences linguistiques orales et écrites leur permettant de gérer leur quotidien de manière autonome, d'accéder au marché du travail et au système suisse de formation et de formation continue. Que les AP/R dont les chances d'accéder au marché du travail sont restreintes disposent aussi de compétences linguistiques orales et que la langue écrite leur soit familière de manière à pouvoir aborder le quotidien avec un maximum d'autonomie. Que les enfants en bas âge acquièrent des connaissances orales de l'une des langues nationales avant d'entrer à l'école maternelle. Que toutes les mesures d'encouragement de la langue soient mises en place le plus tôt possible et bénéficient aussi aux requérants d'asile ayant de fortes probabilités de rester en Suisse (à partir de 2019 : aux requérants faisant l'objet d'une procédure élargie).
Valeurs de référence	Le canton dispose d'une stratégie d'encouragement linguistique différenciée qui propose des offres basées sur les besoins quantitatifs et qualitatifs, et ce, au moins aux groupes cibles suivants : a) personnes ayant achevé une formation ; b) personnes ayant suivi un parcours scolaire (au moins 6 ans d'école primaire) ; c) personnes sans parcours scolaire (moins de 6 ans d'école primaire, aucune connaissance des techniques d'apprentissage scolaires) ; d) analphabètes (primaires, fonctionnels) ; e) enfants de moins de quatre ans (offres aménagées en parallèle aux offres d'intégration destinées aux parents).

L'attribution contraignante des cours aux AP/R sur la base d'une évaluation des compétences linguistiques par un service spécialisé est garantie (voir module 3.1).
Les cours sont axés sur les situations de communication du quotidien et sur les besoins (professionnels) des participants (par ex. fide).
Le cours s'achève par l'obtention d'une attestation et par une évaluation individuelle de la réalisation des objectifs d'apprentissage.
Le canton dispose d'instruments permettant l'encouragement linguistique à l'intention de la petite enfance.
Des mesures complémentaires visant à appliquer et à approfondir les connaissances linguistiques sont proposées.

Groupe cible
Volume de référence

Tous les AP/R de 0 à 4 ans et dès l'âge de 16 ans, selon leurs besoins individuels

Coûts

a) Offres pour personnes ayant une formation : 10 400 francs par personne
b) Offres pour personnes ayant un parcours scolaire : 10 400 francs par personne
c) Offres pour personnes sans parcours scolaire : 12 000 francs par personne
d) Offres pour analphabètes (primaires, fonctionnels) : 14 400 francs par personne
e) Offres pour enfants de moins de quatre ans : 4000 francs par enfant

Chiffres clés

Données statistiques sur la réalisation des objectifs d'apprentissage
Nombre d'AP/R au bénéfice d'offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue
Nombre d'enfants ayant participé aux mesures avant d'entrer à l'école obligatoire

3.4 Aptitude à la formation et employabilité

Objectifs

Que les AP/R ayant le potentiel de s'intégrer sur le marché du travail disposent de qualifications leur conférant une meilleure employabilité et leur permettant de participer à la vie économique.

Valeurs de référence

Le canton peut s'appuyer sur une offre d'encouragement différenciée propre à renforcer la qualification et l'autonomie économique des AP/R.

- Le canton garantit que les services étatiques et non étatiques, en particulier les autorités d'intégration, de formation, les autorités sociales et du marché du travail, travaillent en étroite collaboration avec les partenaires sociaux et que les interfaces et les compétences soient expliquées et dûment coordonnées.
- Le canton garantit en outre que les offres suivantes, coordonnées de manière optimale, soient disponibles en fonction des besoins :

a) ***Évaluation approfondie du potentiel et de l'expérience :*** Les AP/R font l'objet d'une évaluation comprenant des éléments liés à la pratique. Sur cette base, des offres d'encouragement adaptées leur sont attribuées sur une base individuelle ;

b) ***Coaching professionnel :*** L'évolution personnelle des AP/R est régulièrement examinée lors d'un accompagnement individuel (coaching professionnel). Cet accompagnement tient compte des aspects suivants :
- soutien dans la recherche d'un emploi ou le placement ;
- personne de contact pour les entreprises, les écoles et le mentorat ;
- documentation des cas.

c) ***Mesures visant à développer l'aptitude à suivre une formation chez les adolescents et les jeunes adultes (préparation aux offres de la transition I) :*** Les AP/R sont préparés de façon ciblée à leur entrée en formation professionnelle. L'encouragement porte sur la langue jusqu'au niveau A2, les compétences de base (par ex., mathématiques de base), les capacités transversales (par ex. capacité d'apprentissage, savoir d'orientation) et les compétences clés (compétences spéciales, sociales, personnelles et transculturelles) ;

d) ***Mesures visant à favoriser l'employabilité des adultes (préparation au marché du travail) :*** En fonction de leurs ressources et de leurs aptitudes, les AP/R prennent part à des offres de préparation au marché du travail. Les mesures d'intégration professionnelle suivantes sont prioritaires :
- Programmes de qualification en vue d'acquérir des compétences et des qualifications professionnelles par un encouragement scolaire et pratique ;
- Engagement dans le premier marché du travail : stages accompagnés, modèles d'emplois à salaire partiel, etc. ;
- Engagement dans le second marché du travail : Tous les AP/R ne réussiront pas du premier coup à s'intégrer sur le premier marché du travail ; il faut donc aussi offrir des emplois sur le second marché du travail (par ex., entreprises sociales). À cet égard, les mesures axées sur le marché du travail et comprenant des éléments de formation sont prioritaires, il ne s'agit donc pas de programmes d'occupation au sens strict.

Le placement d'AP/R sur le marché du travail s'effectue en premier lieu dans le cadre du coaching professionnel pour les adultes et dans le cadre de l'offre de formation professionnelle des structures ordinaires pour les adolescents (par ex., formation professionnelle de gestion des cas). Le placement ne s'effectue par les ORP que si les AP/R remplissent le critère de l'employabilité (cf. chiffre 3.6).[34]

Groupe cible
Volume de référence

a) Évaluation du potentiel : tous les AP/R âgés de 16 à 50 ans
b) Coaching professionnel : tous les AP/R dès l'âge de 25 ans, selon leurs besoins individuels
c) Mesures visant à développer l'aptitude à la formation : tous les

[34] Pour la définition de l'employabilité, voir le document « Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale. Rapports des groupes de travail Employabilité, Modèle de financement et Convention-cadre » du 23 janvier 2017 (accessible sur le lien suivant: http://www.iiz.ch/dynasite.cfm?dsmid=120741).

AP/R âgés de 16 à 25 ans, selon leurs besoins individuels
d) Mesures visant à favoriser l'employabilité : tous les AP/R âgés de 26 à 50 ans, selon leurs besoins individuels

Coûts
a) Évaluation approfondie du potentiel et de l'expérience : 1500 francs par personne
b) Coaching professionnel : 3500 francs par personne
c) Mesures visant à développer l'aptitude à la formation : 18 000 francs par personne
d) Mesures visant à favoriser l'employabilité : 14 500 francs par personne

Chiffres clés
Nombre de personnes bénéficiant des offres (chiffre clé PIC)
Taux d'emploi des AP/R
Nombre de formations postobligatoires menées à terme, par année

3.5 Vivre-ensemble (intégration sociale)

Objectifs
Que les AP/R prennent part à la vie sociale du voisinage, c'est-à-dire de la commune et du quartier, et s'engagent, dans les limites de leurs intérêts et de leurs possibilités, dans des organisations de la société civile.

Valeurs de référence
Le canton garantit une offre propre à ce que
a) les informations relatives au quotidien (cours concernant la vie quotidienne et cours d'intégration) et les activités sociales (par ex., bénévolat et associations) soient accessibles ;
b) les contacts sociaux soient favorisés et que des programmes de mentorat soient proposés ;
c) une offre de mesures spéciales d'occupation ou d'activités sociales soit proposée.

Groupe cible
Volume de référence
Les AP/R dès l'âge de 16 ans, selon leurs besoins individuels

Coûts
Cours concernant la vie quotidienne et cours d'intégration : 640 francs par personne
Mesures et projets, par ex., mentorat : 1000 francs par personne

Chiffres clés
Données statistiques sur l'engagement volontaire des AP/R (observatoire du bénévolat)
Nombre de relations mentors – mentorés et de mesures spéciales

3.6 Encadré : autres aspects

3.6.1 Suivi

Pour contrôler la réalisation des objectifs de l'Agenda Intégration, il convient d'instituer un suivi et de l'aménager de manière aussi légère que possible. Pour ce faire, il faudra s'appuyer le plus possible sur les données existantes, en particulier celles de SYMIC, sur les

statistiques de l'aide sociale, sur les données de l'AVS, ainsi que sur les données des registres dans les domaines du travail et de la formation. Les liens entre ces données devront être examinés. Des travaux préliminaires allant dans ce sens existent déjà. Par ailleurs, le suivi se fondera sur des chiffres clés complémentaires, qu'il conviendra de recueillir pour chaque objectif (voir chiffres 3.1 à 3.5), sur la base de l'Agenda Intégration. Un suivi annuel pourrait être envisagé.

3.6.2 Encouragement de l'intégration de réfugiés à réinstaller

Compte tenu de la crise humanitaire qui sévit depuis 2013 en Syrie, la Suisse accueille des personnes qui viennent directement de camps de réfugiés (réinstallation)[35]. Par ailleurs, au niveau international, elle a pris part à la répartition des charges entre les États européens dans le domaine des réfugiés et accueilli des personnes venues d'Italie (relocalisation).
En 2013, 500 réfugiés sont arrivés dans huit cantons pilotes dans le cadre d'un projet pilote. En 2015, le Conseil fédéral a décidé d'accueillir 3000 personnes supplémentaires venant de la zone syrienne en crise. Cet accueil devrait s'achever fin 2017. A la suite d'une troisième décision prise par le Conseil fédéral en décembre 2016, 2000 réfugiés supplémentaires seront accueillis d'ici au printemps 2019
Les groupes de réfugiés qui font l'objet d'une réinstallation ou d'une relocalisation sont majoritairement composés de personnes particulièrement vulnérables, qui ont donc besoin de conseils. Il a par ailleurs été démontré qu'elles ont aussi besoin d'être informées dès leur arrivée en Suisse puisqu'elles sont alors immédiatement reconnues comme réfugiés et ne connaissent donc pas de première période d'acclimatation pendant la procédure d'asile. Des mesures complémentaires ont été prises afin de préparer ces personnes aux mesures prévues dans les PIC. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un accompagnement par des coachs qui organisent l'accueil de ces personnes particulièrement vulnérables. À cette fin, la Confédération a versé aux cantons des contributions supplémentaires sur la base de conventions de programmes séparées.
Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, des mesures seront prises pour permettre un encouragement individuel de l'intégration pour l'ensemble du groupe des AP/R. Cet aménagement des mesures permettra aussi de tenir compte des besoins particuliers des réfugiés à réinstaller. Une fois arrivées à échéance, les conventions de programmes spéciales actuelles pourront donc être remplacées par l'Agenda Intégration.

3.6.2. Interface avec les structures ordinaires du Service public de l'emploi et de l'aide sociale

L'Agenda Intégration ne retient pas au titre d'objectifs les tâches des structures ordinaires qui proposent des offres d'intégration et de recherche d'emploi auxquelles les AP/R ont également recours. Il s'agit nommémentdu service public de l'emploi et de l'aide sociale. Seules une coopération et une coordination satisfaisantes avec ces structures ordinaires permettront d'atteindre les objectifs de l'Agenda Intégration.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121*a* Cst., conformément à la disposition légale adoptée le 16 décembre 2016 par le Parlement (art. 53, al. 6, nLEtr), les autorités compétentes devront annoncer les AP/R en recherche d'emploi auprès des services publics de l'emploi.

Dans le projet des dispositions d'exécution de l'art. 53, al. 6, nLEtr, le Conseil fédéral a proposé, lors de la procédure de consultation, que les autorités compétentes du service

---

[35] Conformément à l'art. 56 LAsi, le Conseil fédéral peut octroyer l'asile à des groupes importants de réfugiés ; pour les plus petits groupes, la décision incombe au DFJP (réinstallation). Les réfugiés à réinstaller obtiennent le statut de réfugiés dès leur assignation au canton (autorisation de séjour B).

public de l’emploi n’annoncent que les personnes aptes à intégrer le marché du travail. L’Agenda Intégration n’a pas pour objet les discussions relatives à la définition et à l’évaluation de l’employabilité. Il convient toutefois de souligner que les mesures de l’Agenda Intégration devront intervenir avant une éventuelle annonce à l’ORP.

4. Coûts

Les coûts par tête (colonne 2) et le volume de référence (colonne 3) des différentes offres se fondent sur le rapport technique de la CdC. Les chiffres figurant dans le tableau ci-dessous correspondent aux explications fournies aux chiffres 3.1 à 3.5 ci-dessus.

Modules d'encouragement/offres	**Coûts par tête**	**% d'AP/R qui y partici-pent**	**Coûts d'intégration moyens par AP/R**
Primo-information et besoins d'encouragement de l'intégration			**383-**
Séances d'information	180.-	66%	119.-
Évaluation individuelle des ressources	400.-	66%	264.-
Conseil (accompagnement, évaluation du potentiel)			**528.-**
Conseil social et accompagnement	800.-	66%	528.-
Langue			**8'408.-**
Offres pour personnes ayant une formation	10'400.-	2%	208.-
Offres pour personnes ayant un parcours scolaire	10'400.-	15%	1'560.-
Offres pour personnes sans parcours scolaire	12 000.-	34%	4'080.-
Offres pour analphabètes (primaires, fonctionnels)	14'400.-	15%	2'160.-
Offres pour enfants de moins de quatre ans	4 000.-	10%	400.-
Employabilité			**8'655.-**
Évaluation du potentiel et de l'expérience	1500.-	62%	930.-
Coaching professionnel	3500.-	38%	1330.-
Mesures visant à développer l'aptitude à suivre une formation	18 000.-	24%	4320.-
Mesures visant à favoriser l'employabilité :	14 500.-		2075.-
Programmes de qualification	*3500.-*	*15%*	
Engagement dans le premier marché du travail (stages, emplois à salaire partiel, etc.)	*3000.-*	*25%*	
Engagement dans le second marché du travail (entreprises sociales, etc.)	*8000.-*	*10%*	
Vivre-ensemble (intégration sociale)			**260.-**
Cours concernant la vie quotidienne et cours d'intégration	640.-	25%	160.-
Mesures et projets, par ex., mentorat	1000.-	10%	100.-
Coûts moyens de l'encouragement spécifique de l'intégration par AP/R			**CHF 18 234.-**

Les coûts susmentionnés concernent uniquement l'encouragement spécifique de l'intégration. Ce tableau ne tient pas compte des coûts (supplémentaires) éventuels des structures ordinaires dans les domaines concernés (voir ch. 3.6.3 sur les structures ordinaires du service public de l'emploi et de l'aide sociale). Les coûts du domaine de la formation professionnelle de base dans les structures ordinaires ne font pas l'objet du présent rapport partiel du groupe de projet « Intégration » ; ils seront calculés par le groupe de projet « Formation ».

5. Financement

5.1. Mécanismes de financement dans le domaine de l'asile

La mise en œuvre de l'aide sociale et de l'intégration incombe en principe aux cantons et aux communes. Son organisation varie fortement d'un canton à l'autre. La Confédération soutient financièrement les cantons dans les domaines de l'aide sociale et de l'intégration en leur versant diverses subventions (auxquelles viennent s'ajouter des contributions supplémentaires dans le domaine de l'asile) :

Forfaits globaux pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile
Les requérants d'asile et les AP/R indigents sont soutenus par l'aide sociale cantonale. Le versement de l'aide sociale incombe aux cantons selon leurs conditions cadres légales. Un canton peut déléguer ces tâches aux communes ou à des tiers. Le taux de soutien des requérants d'asile et des AP est inférieur au taux de soutien de la population locale. En revanche, les réfugiés perçoivent l'aide sociale dans les mêmes proportions que la population locale. Les contributions sont versées pendant une durée maximale de sept ans à compter de l'arrivée en Suisse, pour les AP, et de cinq ans à compter du dépôt de la demande d'asile pour les réfugiés.
La Confédération dédommage les cantons par des forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Le montant des forfaits est fixé sur la base des dépenses probables pour des solutions avantageuses. Le système de financement prévoit en outre une incitation financière visant à encourager davantage l'intégration professionnelle des AP/R. En fonction du système qui leur est propre, les cantons redistribuent les fonds des forfaits globaux, suivant divers mécanismes, aux services compétents en matière d'aide sociale (aide sociale destinée à l'asile, aux réfugiés, ou aide sociale ordinaire). Les cantons doivent veiller à ce que ces fonds soient utilisés conformément à leur but, de manière à ce qu'ils déploient aussi leurs effets aux niveaux communal et régional.[36]

Encouragement spécifique de l'intégration
La Confédération verse également des contributions financières sur la base de l'art. 55 LEtr et de l'OIE. Depuis 2014, ces fonds sont versés dans le cadre des PIC. Ils proviennent de deux sources de financement distinctes :

Autres contributions pour l'intégration des étrangers indépendamment de leur statut (crédit d'encouragement de l'intégration)
Ces contributions peuvent être affectées à l'encouragement de l'intégration de tous les étrangers ayant de fortes probabilités de rester en Suisse à long terme. À cette fin, les Chambres fédérales ont voté un crédit d'engagement destiné à encourager l'intégration. Pour la période 2014 à 2017, la contribution budgétée s'était élevée, au total, à environ 136 millions de francs. Le versement de cette contribution est lié à l'atteinte d'objectifs communs, ainsi qu'à la condition que les cantons versent des contributions équivalentes.[37]

Contributions pour l'intégration des AP/R (forfaits d'intégration)
La Confédération verse aux cantons un forfait unique d'intégration de 6000 francs par AP/R. En 2016, le SEM a versé environ 81 millions de francs sous forme de forfaits d'intégration.

---

[36] En 2016, le SEM a versé environ 791 millions de francs sous forme de forfaits globaux 1 (requérants d'asile et AP) et environ 379 millions de francs sous forme de forfaits globaux 2 (R). (Comptes d'État, tome 2B | 2016, p.133) https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html

[37] Le 16 mars 2017, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le programme de stabilisation 2017-2019. Celui-ci prévoit notamment de réaliser des économies sur le crédit d'engagement lié à l'encouragement de l'intégration. Par ailleurs, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre de la planification financière, de procéder à une correction du renchérissement pour les dépenses non liées. Cette mesure concerne également le crédit d'engagement destiné à l'encouragement de l'intégration 2018-2021 qui sera soumis au Parlement lors de la session d'hiver 2017. Globalement, le crédit d'encouragement de l'intégration de la Confédération a été réduit d'environ 13 %.

Outre le montant fixe de base (environ 39 millions de francs), ce montant comprend aussi des paiements complémentaires effectués en raison du nombre élevé de décisions rendues l'année précédente (montant compensatoire : environ 42 millions de francs).[38]

5.2 Modifications des mécanismes de financement

Selon la planification actuelle, l'Agenda Intégration devra être terminé d'ici fin 2017 et mis en œuvre à partir de 2018. Les conditions cadres légales actuelles n'autorisant les modifications que de manière restrictive, il faudra, au vu de la brièveté du calendrier, procéder de manière échelonnée et prévoir des modifications à court et à long termes :

- Une augmentation à court terme des moyens n'est possible qu'avec le système et les conditions cadres actuels (voir ci-dessous ch. 5.2.1).
- Des modifications du système et des bases légales ne seront possibles qu'à moyen, voire à long terme ; cela peut nécessiter plusieurs années. Pour procéder à de telles modifications, il faudra demander aux instances à l'origine du mandat de l'Agenda Intégration (comité de direction politique) de confier à cet effet un mandat doté de missions concrètes. Le groupe de projet « Intégration » propose au groupe de coordination de soumettre une proposition dans ce sens (voir ci-dessous ch. 5.2.4).[39]

5.2.1 Modifications à court terme

Au vu des bases légales en vigueur, une augmentation des contributions fédérales dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration pourrait adopter deux formes :

Variante 1 : Augmentation des forfaits d'intégration sur la base de l'art. 55, al. 2, LEtr
Une augmentation des forfaits d'intégration suppose une modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers selon la procédure ordinaire (procédure de consultation) (art. 18, al. 1, OIE).

Variante 2 : Versement de contributions fixes dans le cadre d'un programme d'importance nationale, conformément à l'art. 55, al. 3, LEtr
Une augmentation des contributions est possible dans le cadre des bases légales en vigueur (sans modification d'ordonnance).

---

[38] Ibidem, p. 136.

[39] Dans le rapport technique CdC, les cantons ont proposé (p. 28) ce qui suit : « 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 ». Dans son rapport « 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 », 13.3844 Romano « Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité », 14.3008 Commission des institutions politiques du Conseil national « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger » du 14 octobre 2016, aux pages 35 ss, le Conseil fédéral a annoncé qu'il évaluait « les possibilités de conférer un caractère incitatif aux indemnités allouées, le but étant d'atteindre plus sûrement les objectifs d'efficacité visant à éviter une dépendance à l'aide sociale et à permettre une intégration rapide et durable. » https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-f.pdf

5.2.2 Modifications à plus long terme (mandat de suivi)

Le but d'un mandat de suivi serait d'examiner comment il est possible de coordonner de manière optimale le système de financement dans les divers domaines de l'asile et des réfugiés, notamment dans l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration, afin de contribuer à une intégration rapide et durable et à réduire la dépendance des AP/R envers l'aide sociale.

Le mandat de suivi devra être conçu comme un mandat d'examen et axé sur les exigences exposées ci-après. Dans son ensemble, le système de financement devra :

- créer des incitations pour une intégration rapide et durable des AP/R et assurer l'occupation des requérants d'asile ;
- correspondre à l'exigence de partenariat selon laquelle les différentes tâches étatiques dans les domaines de l'asile et des réfugiés ne doivent être effectuées que conjointement par la Confédération, les cantons et les communes ;
- engendrer un travail administratif restreint en matière d'exécution et de surveillance, et permettre une certaine flexibilité dans la mise en œuvre ;
- garantir la transparence du calcul et du paiement de la contribution ainsi que de l'affectation des fonds ;
- être conçu de manière à ne pas engendrer d'effets structurels dans les cantons ni dans les rapports entre cantons et communes, effets qui feraient obstacle à un encouragement de l'intégration efficient, rapide, intensif et systématique (par ex. effets sur l'organisation et les compétences, sur les mesures, etc.) ;
- tenir compte des fluctuations dans le domaine de l'asile ;
- favoriser des solutions de mise en œuvre avantageuses ;
- tenir compte du rapport coûts-efficacité attendu de l'Agenda Intégration.

5.3 Volume de référence

Le chapitre 3 (Objectifs) énumère les groupes cibles des cinq modules d'encouragement (volume de référence selon les groupes d'âges). En résumé, ces groupes cibles (tranches d'âges) peuvent être représentés, pour les cinq années précédentes, comme suit :

Nouveaux réfugiés reconnus et nouvelles personnes admises à titre provisoire, par année[40]

	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**Moyenne 2012-16**
00 - 04	1487	1769	2830	2759	2988	2367
05 - 15	765	1303	2472	2393	2308	1848
16 - 25	708	1169	3441	3849	4408	2715
26 - 49	1482	2188	6249	5111	3859	3778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTAL	4588	6667	15 720	14 775	13 975	11 145
Hypothèse						**11 000**

[40] Il n'est pas possible d'évaluer le volume de référence probable pour les années à venir. C'est pourquoi le calcul du volume de référence se fonde sur la moyenne des chiffres des cinq dernières années. Cela permet, d'une part, de formuler des hypothèses en temps utile, d'autre part, de tenir compte des fluctuations importantes qui peuvent se produire et se sont produites ces années-là.

5.4 Coûts totaux

Les coûts totaux des mesures visant les objectifs susmentionnés (ch. 3.1 à 3.5.) résultent de la multiplication du volume de référence (ch. 5.3 ; 11 000 en moyenne) par les coûts forfaitisés (ch. 4 ; forfait d'env. 18 000 francs). Les coûts globaux annuels ainsi obtenus s'élèvent en moyenne à 198 millions de francs par année. Sont inclus dans ce montant 72 millions de francs que la Confédération a déjà versés aux cantons sous la forme de forfaits d'intégration selon le système de financement actuel et sur la base de ce volume de référence.

5.5 Variantes de financement

Les variantes suivantes sont proposées pour la prise en charge des coûts supplémentaires par la Confédération :

Variante A : La Confédération prend à sa charge l'intégralité du financement supplémentaire, dans les limites des coûts globaux constatés. Les contributions forfaitaires d'environ 6000 francs (forfaits d'intégration) sont augmentées de 12 000 francs, à hauteur de 18 000 francs environ.
Cette variante répondrait de manière intégrale à la revendication des cantons du 3 mars 2017 en matière d'encouragement spécifique de l'intégration.

Variante B : La Confédération prend à sa charge le financement supplémentaire à raison des deux tiers des coûts globaux constatés. Les contributions forfaitaires d'environ 6000 francs (forfaits d'intégration) sont augmentées de 6000 francs, à hauteur de 12 000 francs environ.

Variante C : La Confédération prend à sa charge le financement supplémentaire à raison de la moitié des coûts globaux constatés. Les contributions forfaitaires de 6000 francs environ (forfaits d'intégration) sont augmentées de 3000 francs à hauteur de 9000 francs environ.

Variante D : La Confédération ne prend pas en charge le financement supplémentaire. Les contributions forfaitaires de 6000 francs environ (forfaits d'intégration) ne sont pas augmentées (statu quo). Dans cette variante, la Confédération ne donne pas suite aux revendications des cantons. Il s'ensuit, *de facto*, que le financement de la Confédération correspond à un tiers des coûts globaux constatés.

Cofinancement par les cantons : À l'heure actuelle, les subsides fédéraux destinés à l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R échoient aux cantons sans que ceux-ci ne soient liés par une obligation de cofinancement. A la Confédération, un cofinancement par les cantons est en discussion. Deux variantes sont ici envisagées : soit le cofinancement des cantons concerne le financement supplémentaire par la Confédération (voir les variantes B1 et C1 ci-dessous), soit il concerne l'intégralité du financement fédéral (voir la variante C2 ci-dessous).

Remarque : comme exposé aux chapitres précédents, les différentes mesures ne peuvent déployer leurs effets que si elles sont coordonnées (processus cible d'intégration). Dès lors, en cas de moyens financiers insuffisants, il faut s'attendre à devoir réduire les moyens de l'encouragement de l'intégration dans le cadre de la mise en œuvre des différentes mesures. Dans ce cas, l'accès aux mesures et, dès lors, le volume de référence des AP/R devront être modifiés (part des personnes qui peuvent bénéficier du processus cible d'intégration).

6. Mise en œuvre

Le groupe de projet « Intégration » propose une mise en œuvre à court terme. Celle-ci sera fondée sur les points essentiels suivants :

- La mise en œuvre des objectifs de l'Agenda Intégration selon les ch. 3.1 à 3.5 devra être liée à une augmentation des contributions fédérales, conformément au ch. 5.5.
- Ce point devra être expliqué par les cantons dans des programmes complémentaires aux PIC concrétisant leurs objectifs. Les cantons feront parvenir leurs concepts au SEM, qui les examinera et les approuvera.
- Il conviendra, si possible, d'utiliser les instruments et les documents éprouvés dans le cadre des PIC.

La réalisation des objectifs (d'efficacité) de l'Agenda Intégration selon le ch. 3 devra faire l'objet d'un examen dans le cadre d'un monitoring commun.
À plus long terme, le groupe de projet propose de confier un mandat de suivi visant à réexaminer l'intégralité du système de financement (ch. 5.2.2).

Annexe 2

Rapport partiel sur la formation, du 21 février 2018

Approuvé par:
Susanne Hardmeier, CDIP
Josef Widmer, SEFRI

Version du 21.02.2018

Intégration des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en provenance des États membres de l'UE/AELE et d'États tiers

Rapport partiel formation

---

1. Contexte

1.1. But du présent rapport

Le mandat du groupe de projet formation (SEFRI / CDIP) consiste à concrétiser l'objectif 2 de l'Agenda Intégration *(Donner aux jeunes et jeunes adultes immigrés tardivement accès à des voies de formation débouchant sur un diplôme officiellement reconnu de degré secondaire II et/ou de degré tertiaire).* Il s'agit à la fois de décrire l'accès et de chiffrer les moyens financiers nécessaires. Le présent rapport **résume les conclusions auxquels le groupe est parvenu à ce jour**.

1.2. Définitions et notions

Le présent rapport se réfère aux définitions et aux notions suivantes :

Structure ordinaire : Cette notion recouvre toutes les offres de formation prévues par les bases juridiques à tous les niveaux du système de formation. Dans la formation professionnelle, la « structure ordinaire » comprend les offres de formation du degré secondaire II et du degré tertiaire décrites dans la loi et l'ordonnance sur la formation professionnelle.

Préparation à la formation professionnelle initiale : Offres de formation faisant suite à la scolarité obligatoire et préparant à une formation professionnelle initiale en permettant aux jeunes de mieux se qualifier afin d'avoir de meilleures chances sur le marché des places d'apprentissage[1]. D'une part, ces offres viennent combler des lacunes subsistant au terme de la scolarité obligatoire, et d'autre part, elles donnent une introduction à la pratique professionnelle. Les offres de préparation à la formation professionnelle initiale servent aussi à aider au choix d'une profession s'il n'est pas encore arrêté et à soutenir les jeunes dans la recherche d'une place d'apprentissage. **Ces offres préparatoires durent une année au maximum.**[2] La forme concrète des offres de préparation à la formation professionnelle initiale varie d'un canton à l'autre.

Offres d'intégration : Offres destinées aux personnes allophones, axées plus particulièrement sur l'acquisition rapide de la langue nationale parlée au lieu de séjour et sur l'intégration dans la vie sociale, dans le système de formation ou dans le marché du travail. La forme des offres d'intégration varie d'un

---

[1] Art. 12 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr ; RS **412.10**).
[2] Art. 7 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr; RS 412.101).

canton à l'autre. Il convient de distinguer entre les offres relevant de l'encouragement spécifique de l'intégration au sens de la LEtr et d'autres offres proposées par les cantons.

Offres transitoires/solutions transitoires : Les notions d'offres ou solutions transitoires sont des notions générales pouvant désigner à la fois des offres de préparation à la formation professionnelle initiale et des offres d'intégration. Ces notions sont donc peu spécifiques et ne sont pas employées dans le présent document.

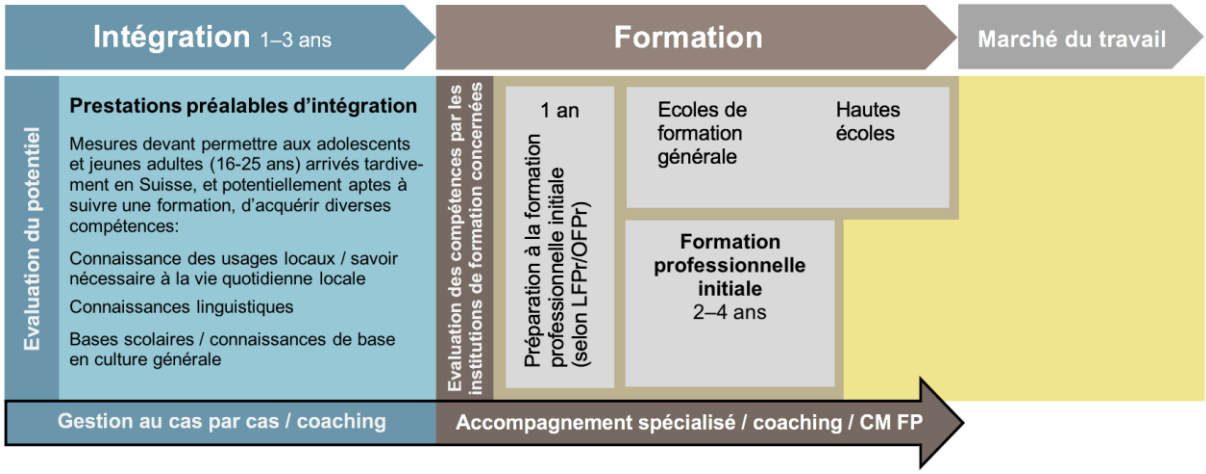
Analyse du potentiel : Recensement des compétences et des ressources déterminantes pour l'aptitude d'une personne à entrer dans le système de formation ou dans le marché du travail. Instrument indispensable à l'élaboration d'un plan d'intégration individuel.

2. Intégration dans la formation professionnelle

2.1. Phases d'intégration

Il s'agit **d'intégrer durablement, dans le marché du travail,** les jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement et qui ont une perspective de pouvoir rester dans notre pays et qui possèdent le potentiel nécessaire, dans le but de leur permettre de gagner leur vie. Pour la plupart de ces personnes, la **formation professionnelle duale est la porte d'entrée** pour l'intégration durable dans le marché du travail. Avec la formation professionnelle, la Suisse possède un instrument excellent et éprouvé pour intégrer les jeunes dans le marché du travail. Pourtant, l'intégration ne réussit que si l'on prend en compte certaines **conditions-cadres et autres exigences**. Il faut, notamment, que les personnes visées possèdent les prérequis pour pouvoir suivre avec succès les formations faisant partie de la structure ordinaire (voir ch. 2.2).

Le graphique ci-dessous représente les **trois phases principales** d'une intégration réussie dans le marché du travail. La durée de chaque phase est variable, selon les situations individuelles.



Dans la **phase 1**, les jeunes et jeunes adultes doivent apprendre une de nos langues nationales, se familiariser avec les usages culturels de notre pays et rattraper éventuellement des bases scolaires élémentaires (alphabétisation, bases de culture générale, etc.). Ce groupe cible a besoin de mesures préalables d'intégration qui vont au-delà des offres actuelles d'encouragement spécifique de l'intégration. La durée de cette phase dépend très fortement de l'individu et peut aller d'un à trois ans. C'est durant cette phase que doit intervenir aussi une analyse du potentiel minutieuse.

La **phase 2** est celle de l'insertion professionnelle proprement dite au travers de la formation professionnelle duale. Une année de préparation à la formation professionnelle initiale (selon les art. 12 LFPr et 7 OFPr) fait partie de la structure ordinaire ; cette année vise à donner aux jeunes les moyens de se

présenter sur le marché des places d'apprentissage et à leur faciliter l'entrée dans une formation professionnelle de deux, trois ou quatre ans. La formation professionnelle initiale (préparation comprise) peut être prolongée à titre individuel d'une année au maximum si cet allongement facilite la réussite de la formation. Certains groupes cibles peuvent en outre bénéficier d'un coaching sur toute la durée de l'apprentissage (par ex. sous la forme d'un encadrement individuel spécialisé).

La **phase 3** correspond au passage dans le marché du travail. Les groupes cibles visées ici ont tout particulièrement besoin d'un accompagnement spécifique au moment du passage de l'apprentissage au marché du travail, pour garantir leur insertion durable dans le marché du travail.

2.2. Exigences posées à l'entrée dans le système de formation professionnelle

Il est incontesté que l'insertion professionnelle des jeunes doit se faire au travers des structures ordinaires du système de formation. Pourtant, cette insertion ne pourra réussir qu'à la condition que l'interface avec la phase 1 (intégration générale) soit clairement déterminée. Les **exigences** posées à l'entrée dans le système de formation professionnelle ou dans une offre préparant à la formation professionnelle sont définies ci-après :

Groupe cible : Jeunes et jeunes adultes (AP/R compris) de la fin de la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 25 ans.

Principe : Dans notre système de formation professionnelle (« structure ordinaire »), ce groupe cible – comme tous les autres – a accès aux offres de formation à la transition I selon l'art. 7 OFPr.

But : Préparation à une formation professionnelle initiale.

L'entrée dans le système de formation (professionnelle) est **obligatoirement** précédée d'une

- **évaluation approfondie de l'aptitude des personnes concernées dans l'optique des institutions de formation qui les accueillent**, évaluation menée par une entité qualifiée et concluant à une perspective réaliste pour une formation professionnelle initiale (AFP ou CFC).

L'entrée dans la formation professionnelle *via une offre préparatoire d'une année selon l'art. 7 OFPr* est sujette aux critères suivants :

- **niveau de langue** (langue d'enseignement du lieu) **A2 selon le CECR[3], avec pour but d'atteindre le niveau B1 au moment de l'entrée dans une formation professionnelle initiale**
- **bases scolaires dans les autres branches (notamment les mathématiques) nécessaires pour entrer dans une offre préparatoire ou directement dans une formation professionnelle initiale.**
- **volonté d'apprendre et de faire un effort et motivation au travail** et
- **connaissance des usages locaux et savoir nécessaire à la vie quotidienne locale (savoir d'orientation).**

Ces critères seront portés à la connaissance des cantons à titre de recommandations. C'est aux cantons qu'il appartient ensuite de déterminer la méthode par laquelle ils entendent évaluer si les conditions d'entrée dans la formation professionnelle ou dans l'année préparatoire sont remplies.

2.3. Mesures d'appui à l'intégration professionnelle

Il est incontesté que les jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement possèdent des conditions d'apprentissage très diverses. Il faut donc prévoir une certaine flexibilité pour des parcours individualisés s'écartant des voies classiques, pour assurer une intégration professionnelle durable. Dès la phase 1, une ou plusieurs mesures d'intégration peuvent s'avérer nécessaires pour amener la personne à remplir les conditions pour le passage en phase 2.

[3] Cadre européen commun de référence pour les langues

Diverses mesures d'appui sont prévues dans la phase 2 pour aider les jeunes à réussir leur formation :

- **Prise en compte des acquis**
  Si une personne possède des acquis utiles pour l'apprentissage d'une profession, l'office cantonal de la formation professionnelle peut autoriser un raccourcissement de l'apprentissage. Voir art. 9, al. 2, LFPr; art. 4, al. 1, OFPr.
- **Préparation à la formation professionnelle initiale**
  La personne qui n'a pas les capacités d'entamer directement une formation professionnelle initiale peut suivre une année préparatoire. Voir art. 12 LFPr; art. 7, al. 1 et 2, OFPr.
- **Apprentissage prolongé**
  La durée ordinaire de la formation professionnelle initiale peut être prolongée d'une année au maximum (année préparatoire ou apprentissage). Voir art. 18, al. 1, LFPr; art. 8, al. 7, OFPr.
- **Cours d'appui**
  Pendant toute la durée de l'apprentissage, les personnes en formation peuvent bénéficier de divers cours d'appui à l'école professionnelle, qui peuvent être suivis parallèlement à la formation ordinaire. Voir art. 22, al. 4, LFPr; art. 20, al. 1 à 4, OFPr.
- **Encadrement individuel spécialisé**
  Dans la formation initiale de deux ans (qui est sans doute celle qui concerne la grande partie du groupe cible), un encadrement individuel spécialisé est prévu pour toutes les personnes en formation, en cas de besoin. Cet encadrement ne couvre pas seulement les matières scolaires, mais tous les aspects de formation dans l'environnement des apprentis. Voir art. 18, al. 3, LFPr; art. 10, al. 4 et 5, OFPr.
- **Répétition de la procédure de qualification**
  Les apprentis qui échouent à l'examen de fin d'apprentissage peuvent répéter l'examen deux fois au maximum. Voir art. 33 et 34 LFPr; art. 33, al. 1, OFPr.
- **Case Management Formation professionnelle (CM FP)**
  Le CM FP consiste à confier à un service dédié le suivi des cas individuels par-delà les cloisons institutionnelles. Le service assure le suivi pendant les phases du choix professionnel et de la formation professionnelle en veillant à une démarche planifiée, coordonnée et contrôlée. L'action est centrée sur l'aide à l'autoresponsabilisation *(empowerment)* des jeunes à risque et sur l'augmentation de l'efficacité des mesures prises, au moyen d'une structuration et d'une gestion rigoureuse des processus. Voir art. 3, let. a et c, 7 et 12 LFPr.

Il faut partir de l'idée que la grande partie du groupe cible aura besoin d'un accompagnement non seulement avant, mais aussi pendant l'apprentissage ; il est donc judicieux que le *suivi des cas* installé pendant la phase 1 se poursuive si possible jusqu'à la fin de la formation professionnelle initiale (sous la forme d'un encadrement individuel spécialisé).

3. Financement

3.1. Principes

Le groupe de projet formation considère que les obligations financières doivent suivre la délimitation des domaines d'attribution. Le secteur de la formation est responsable de la structure ordinaire (y compris une année préparatoire au sens de la LFPr). Tous les éléments personnalisés qui sont nécessaires en amont pour permettre aux jeunes d'accomplir la transition vers la structure ordinaire relèvent des autorités en charge des migrations.

La participation fédérale au financement de la phase 2 est établie et définie dans le contexte du message FRI.

Dans la perspective de la formation, il convient de prendre en compte les principes suivants en matière de financement :

Le financement doit

- garantir des offres de formation bénéficiant à tous les jeunes et jeunes adultes (16 à 25 ans) ayant une perspective de pouvoir rester dans notre pays et nécessitant une intégration, indépendamment de leur statut,
- contribuer à la réalisation de l'objectif politique voulant que 95 % des jeunes de 16 à 25 ans obtiennent un diplôme du degré secondaire II,
- se rapporter aux offres existantes du système ordinaire de la formation professionnelle,
- éviter de créer des incitations fausses,
- maintenir la latitude des cantons dans l'agencement des offres,
- distinguer de manière transparente les coûts occasionnés par l'intégration de ceux liés à la structure ordinaire du système FRI.

3.2. Modèle de financement

Phase 1 (Intégration)
La plupart des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement (notamment les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire) ont besoin de mesures préalables d'intégration pour pouvoir intégrer la structure ordinaire de la formation professionnelle initiale. Les exigences posées à l'accès aux offres de préparation à la formation professionnelle initiale sont présentées plus haut au ch. 2.2. Les cantons estiment que la Confédération doit participer comme suit à ces **mesures préalables d'intégration** destinées aux jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement :
Groupe cible des AP/R : les mesures destinées à conférer la capacité d'intégrer une formation s'inscrivent dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration et elles sont financées sur le forfait intégration.
Groupe cible des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement (notamment par regroupement familial et par mariage en provenance de l'UE/AELE et d'États tiers) : les mesures d'intégration destinées à conférer la capacité d'intégrer une formation pour ce groupe cible doivent être financées sur les programmes d'intégration cantonaux (PIC). Le DFJP/SEM est appelé à participer pour moitié à ces coûts. En raison de l'état déficient des données, il est difficile d'estimer les besoins respectifs des différentes catégories de jeunes et jeunes adultes immigrés tardivement par regroupement familial ou par mariage en provenance de l'UE/AELE et d'États tiers ; une analyse approfondie de la question fait défaut[4]. Cette analyse devra être menée ultérieurement, mais hors contexte de l'Agenda Intégration (aussi pour des raisons de calendrier). En revanche, une recommandation est émise pour la réalisation d'une étude d'approfondissement (voir ch. 3.3.2).

Phase 2 (Formation)
Le groupe de projet conclut qu'il convient de maintenir le modèle de financement actuel. La Confédération (SEFRI) continuera donc à participer **à hauteur d'un quart** aux coûts de préparation à une formation professionnelle initiale et aux coûts de la formation professionnelle initiale selon la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr), sur le crédit FRI (forfaits versés aux cantons selon l'art. 53 LFPr). Le **mécanisme de financement actuel donne satisfaction** et sera maintenu. Tous les coûts liés à l'intégration professionnelle (y compris **une année préparatoire à la formation professionnelle initiale**) seront donc cofinancés sur le crédit FRI (forfait versé aux cantons pour la formation professionnelle). En cas de prolongement individuel de la durée de la formation autorisée par l'office cantonal de la formation professionnelle (max. 1 année ; année préparatoire ou apprentissage), cette prolongation est également cofinancée selon la LFPr.

[4] Une enquête (BASS 2016) fournit quelques éléments. Toutefois, cette enquête n'est pas suffisamment tournée vers la question qui intéresse ici et les données statistiques sur lesquelles elle se fonde ne sont plus actuelles (données recensées pour les années 2008 à 2013).

3.3. Mise en œuvre

Dans la mise en œuvre, il convient de distinguer entre la phase de transition jusqu'à la fin de l'année 2020 et le fonctionnement régulier dès 2021.

3.3.1 Phase de transition jusqu'en 2020

Les mesures de promotion de l'intégration selon l'Agenda Intégration (analyse du potentiel, mesures pour atteindre la capacité d'entreprendre une formation) ne déploieront leurs effets pour la transition vers la formation professionnelle qu'à partir de 2021. Jusque-là, il faudra accueillir les jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement dans les offres préparatoires à la formation professionnelle sans qu'ils aient passé par des offres d'intégration spécifiques. De ce fait, un nombre assez conséquent de personnes (nombre supérieur au processus cible de l'Agenda Intégration) sont amenées à suivre ces offres pendant plus d'une année afin de pouvoir intégrer une formation professionnelle initiale. Les cantons ont dû déployer leurs offres dans de très brefs délais ; il a fallu ouvrir des listes d'attente.

Le canton de Genève, par ex., a ouvert tous les ans depuis 2015 dix nouvelles classes spéciales au degré secondaire II pour les jeunes migrants de langue étrangère. Précédemment, il avait eu à ouvrir une seule nouvelle classe de ce type par an. C'est ce qui explique les estimations ci-dessous, qui tablent sur un effectif de 10 000 à 12 000 personnes concernées par an d'ici 2020.

Selon les estimations des cantons, les **coûts moyens se montent à 21 600 francs par personne et par an**. Ce montant se compose des offres de préparation supplémentaires à la formation professionnelle initiale (18 600 francs par personne et par an, selon l'enquête B,S,S. 2016) et du coaching (3000 francs par personne et par an).

Pour la période transitoire jusqu'en 2021, les cantons tablent sur un **nombre annuel de 10 000 (2017/18) à 12 000 (2020/21) personnes**[5] nécessitant une offre transitoire prolongée ainsi qu'un coaching. Cette estimation se fonde sur une enquête menée par le Secrétariat général de la CDIP auprès de huit cantons représentatifs.

La CDIP extrapole pour la phase transitoire, autrement dit jusqu'au moment où l'Agenda Intégration déploiera ses effets, des coûts avoisinant 1 milliard de francs, occasionnés en plus des dépenses liées aux offres préparatoires à la formation professionnelle initiale selon la LFPr. Étant donné qu'il s'agit de mesures d'intégration nécessaires à l'insertion des personnes concernées dans le système ordinaire de la formation professionnelle, les cantons estiment que la Confédération devrait participer à hauteur de 50 % au financement de ces offres. Un crédit de 506,5 millions de francs devrait être prévu à cet effet dans le cadre de l'Agenda Intégration.

Aux yeux du SEFRI, il est parfaitement plausible que des personnes se trouvent actuellement dans le système qui ne pourront intégrer la structure ordinaire de la formation professionnelle qu'après avoir reçu la préparation nécessaire (langue, culture générale, etc.). Pourtant, le SEFRI ne saurait valider les chiffres recensés par la CDIP pour la période transitoire. D'après ses propres calculs, le SEFRI considère que le financement des offres préparatoires nécessaires pour ce groupe cible est déjà couvert par le message FRI actuel et qu'il n'y aura pas d'effet d'éviction par rapport aux offres standard de la formation professionnelle ou à d'autres secteurs de formation, pas plus qu'il n'y aura remise en cause de la répartition des charges entre la Confédération et les cantons. La Confédération respectera sa part de 25 % dans le financement.

3.3.2 Régime ordinaire dès 2021

Il est incontesté que pratiquement tous les réfugiés et toutes les personnes admises à titre provisoire (de la tranche d'âge de 16 à 25 ans) possédant le potentiel nécessaire, ainsi qu'une bonne partie des

[5] AP/R, requérants d'asile avec perspective de pouvoir rester dans notre pays, jeunes et jeunes adultes immigrés tardivement par regroupement familial en provenance d'États membres de l'UE/AELE ou d'États tiers et n'ayant pas suivi leur scolarité obligatoire en Suisse ou ayant suivi moins de 3 années de scolarité obligatoire en Suisse.

jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement (UE/AELE et États tiers) auront besoin d'une offre préparatoire à la formation professionnelle initiale selon la LFPr pour obtenir une place d'apprentissage et accomplir leur apprentissage avec succès. On admet aussi que ce groupe cible aura normalement besoin d'un encadrement individuel spécialisé pendant l'apprentissage. Selon le SEFRI, la prolongation d'une année au maximum de la participation à des offres transitoires est prise en compte dans les coûts de la formation professionnelle, lorsque les personnes concernées ont le potentiel de pouvoir réussir un apprentissage. Les bases juridiques actuelles de la formation professionnelle prévoient déjà ce type de mesures d'appui.

Selon l'Agenda Intégration, le groupe cible des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire de la tranche d'âge de 16 à 25 ans et possédant les capacités d'entreprendre une formation feront l'objet de mesures spécifiques d'intégration pour les préparer à intégrer le système de formation. Par contre, des questions restent à élucider et des mesures restent à prendre pour le groupe cible des autres jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement (notamment par regroupement familial ou par mariage, en provenance de l'UE/AELE et d'États tiers). C'est pourquoi, il sera demandé aux organes nationaux de la Collaboration interinstitutionnelle (CII) de réaliser une étude pour approfondir la question dans le cadre de l'Agenda Intégration (voir ch. 4.2 et 5).

4. Conséquences

4.1. Conséquences juridiques

Phase 1 (Intégration)
En ce qui concerne les AP/R, il est renvoyé au rapport sur l'intégration. Les conséquences juridiques en ce qui concerne les autres personnes arrivés tardivement faisant partie du groupe cible (les 16 à 25 ans) seront étudiées dans un mandat à suivre.

Phase 2 (Formation)
Pas de conséquences juridiques.

4.2. Conséquences financières

Phase 1 (Intégration)
Pour les conséquences financières de la phase 1, il est renvoyé au rapport du groupe de projet intégration.

Toutefois, les mesures prévues dans le rapport concernent uniquement le groupe cible des AP/R. Du point de vue des cantons, il faut impérativement des mesures d'intégration aussi en amont (mesures permettant d'atteindre la capacité d'entreprendre une formation) pour les autres jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement. La CDIP et le SEFRI commanderont et financeront ensemble une étude destinée à déterminer l'ampleur et le profil du groupe cible des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement à la faveur du regroupement familial ou par mariage, en provenance des États membres de l'UE/AELE et d'États tiers. L'étude devra aussi faire apparaître les offres d'intégration et de formation existantes et celles qui pourraient s'avérer nécessaires à l'avenir. Cet inventaire pourra éventuellement se fonder sur l'étude *« Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen » (*Büro BASS. 2016) consacrée précisément à ce groupe cible. Une proposition conjointe sera faite dans le cadre de la Collaboration interinstitutionnelle nationale (CII).

Phase 2 (Formation)
Les mesures s'inscrivant dans les structures ordinaires de la formation professionnelle doivent être financées selon les bases légales de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) :

- Les financements fédéraux seront alloués pour l'accomplissement des tâches visées à l'art. 54 LFPr – y compris la préparation à la formation professionnelle initiale – sous la forme de forfaits versés aux cantons. Cette modalité permet aux cantons d'affecter ces moyens sous leur propre

responsabilité, la subvention fédérale n'étant pas liée à des offres ou des investissements déterminés. Selon l'art. 59 LFPr, la Confédération participe à hauteur d'un quart aux dépenses des pouvoirs publics pour la formation professionnelle. Cette proportion est une grandeur indicative.

- L'enveloppe fédérale destinée à cet effet pour la période 2017 à 2020 a été déterminée par les Chambres fédérales en 2016 dans le contexte du message FRI. Elle est fixée sur la base de la valeur indicative d'un quart des coûts prévisionnels de la formation professionnelle pour la période. La prévision des coûts se fonde sur les comptes des années précédentes et elle est établie conjointement par la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP)[6] et le SEFRI. La prévision pour les années 2017 à 2020 a été établie en février 2016. Selon la prévision, la valeur indicative est atteinte, tous les ans et parfois dépassée au cours de la période 2017-2020,. Même si l'on tient compte de l'ensemble des surcoûts prévisionnels dans les années 2017 à 2020, la valeur indicative de la participation fédérale serait respectée sur la période 2017-2020, quoique de justesse dans les années 2019 et 2020 avec les valeurs respectives de 24,9 % et 24,8 %. D'éventuelles charges supplémentaires des cantons seraient compensées dans le cadre du message FRI 2021-2024 à hauteur de 25 % du fait du versement *a posteriori* de la subvention fédérale.
- Les coûts de la formation professionnelle à la charge des cantons se sont montés en 2016 à quelque 3,47 milliards de francs. Sur ce montant, 239 millions, soit près de 7 %, sont occasionnés par la préparation à la formation professionnelle initiale. En admettant qu'en 2019, la moitié du nombre estimé de personnes entrent dans une préparation à la formation professionnelle initiale, les coûts progresseraient de près de 60 % par rapport à ceux de l'année 2015. Dans le système global de près de 3,5 milliards de francs, le surcoût de 135 millions pour le nombre estimé d'env. 6000 personnes représentent une progression de 3,9 %. Lorsqu'on considère l'évolution des coûts de la préparation à la formation professionnelle initiale au cours des années 2014 à 2016, on observe une légère progression de 11 millions de francs, faisant passer la dépense de 228 à 239 millions de francs, soit 4,8 %.

5. Appréciation

La solution préconisée par le groupe de projet formation répond au souhait des cantons d'un assouplissement de l'agencement des offres destinées aux jeunes et aux jeunes adultes arrivés tardivement. Les interfaces formation-intégration ont été clarifiées par la définition des exigences (critères) posées pour l'entrée dans le système de formation. Ces critères seront mis à la disposition des services cantonaux concernés à titre de recommandations.

La Confédération autant que les cantons participent financièrement à la réalisation des objectifs de l'Agenda Intégration. Le mécanisme de financement qui a fait ses preuves garantit une participation financière de la Confédération selon la loi fédérale sur la formation professionnelle même en cas d'augmentation des coûts. En même temps, cette solution opère une distinction claire entre le financement via le message FRI et les surcoûts occasionnés par l'intégration. Elle minimise les fausses incitations dans le système de la formation professionnelle et favorise une intégration efficace, rapide et systématique du groupe cible.

Des divergences subsistent sur les points suivants :

- les cantons estiment qu'un crédit fédéral spécial couvrant 50 % des surcoûts est nécessaire en attendant que l'Agenda Intégration déploie ses effets ;
- la Confédération ne saurait valider les nombres/estimations présentés par la CDIP relatifs aux personnes concernées ; elle garantit cependant de respecter la participation fédérale de 25 % au financement des coûts, à la fois pour la période FRI en cours et la période suivante.

[6] La Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) réunit les directrices et directeurs des offices cantonaux et de la principauté du Liechtenstein responsables de la formation professionnelle. Elle est une conférence spécialisée de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP).

Par rapport au groupe cible des jeunes et jeunes adultes arrivés tardivement en provenance des États membres de l'UE/AELE et d'États tiers, et à leurs besoins, un besoin de clarification a été relevé dans le contexte de l'Agenda Intégration. Pour cette raison, le SEFRI et la CDIP demandent aux organes nationaux de la CII de commander une étude d'approfondissement sur la question.

Annexe 3

Évaluation coûts-efficacité, du 31 octobre 2017

(allemand)

Kosten-Nutzen-Schätzung

Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe zuhanden des politischen Steuerungsgremiums vom 31. Oktober 2017

1. Vorgehen

Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung" hat im Auftrag der Koordinationsgruppe ein Instrument zur Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Mit Hilfe dieses Rechners kann geschätzt werden, ab wann und wie sich die zusätzlichen Investitionen der Integrationsagenda Schweiz aus ökonomischer Sicht auszahlen („Return on Investment“). Dabei berücksichtigt werden Einsparungen bei der Sozialhilfe, den Prämienverbilligungen sowie allfälligen weiterer Leistungen genauso wie Zusatzeinnahmen der öffentlichen Hand (z.B. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge), wenn eine erwerbslose Person eine Stelle antreten kann.

Weiter wurde mit Unterstützung der SKOS auch eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welchen Kostenentwicklungen in der Sozialhilfe zu rechnen ist, wenn in der Integration von VA/FL keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen werden.

Bund und Kantone gehen davon aus, dass bei der aktuellen Zusammensetzung der Zielgruppe der VA/FL rund 30% aller Personen im erwerbsfähigen Alter nicht das Potenzial haben, sich nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Für diese Personen sind Massnahmen zur sozialen Integration vorgesehen, welche eine positive Wirkung haben, etwa in den Bereichen Gesundheit, Familiensituation und Kinder sowie Kriminalität und Gewaltbereitschaft.

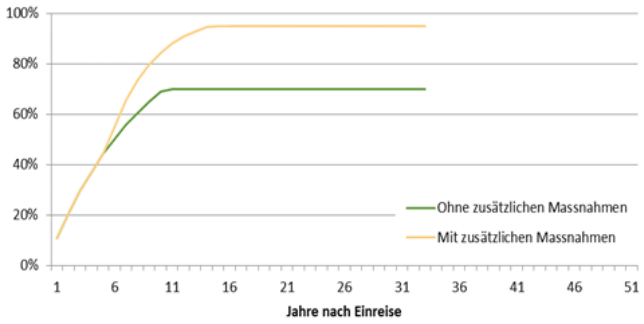
2. Kosten-Nutzen-Schätzung Arbeitsmarktintegration

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bereich der Arbeitsmarktintegration geht von der Zielgruppe der 26-49jährigen VA/FL aus. Es wird davon ausgegangen, dass diese Altersgruppe durchschnittlich 3'700 Personen pro Jahr umfasst. Deren Durchschnittsalter bei der Einreise liegt bei 33 Jahren. Stichprobenerhebungen und Erfahrungswerte zeigen, dass rund 70% aller Personen dieser Zielgruppe das Potenzial für eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration haben. Dies entspricht durchschnittlich 2600 Personen pro Jahr.

Die zusätzlichen Massnahmen im Rahmen der Integrationsagenda für diese Zielgruppe werden mit durchschnittlich rund 22‘000.- pro Person veranschlagt.[1] Es wird davon ausgegangen, dass diese bewirken, dass sich unter den Personen, welche ein Arbeitsmarktpotenzial aufweisen, die Erwerbsquote mittelfristig um 20% erhöht.

---

[1] Diese Angaben stützen sich auf die Kostenerhebung der Kantone, welche im Teilbericht Integration plausibilisiert worden sind (siehe Teilbericht Integration, Kapitel 2: Kosten). Für die Kosten-Nutzen-Berechnung mittels



Die Berechnungen zur Kosten-Nutzen-Schätzung der Integrationsagenda in Sachen Arbeitsmarktintegration lassen sich vor diesen Hintergrund wie folgt zusammenfassen:

Pro investiertem Franken gewinnt die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter auf lange Sicht bis zu 4 Franken.[2]

3. Kosten-Nutzen-Schätzung Integration Regelstruktur Berufsbildung

Mit Blick auf das bildungspolitische Ziel von Bund und Kantonen, wonach 95% der in der Schweiz lebenden 25-Jährigen über einen Abschluss auf Sekundarstufe II verfügen, sollen potenziell ausbildungsfähige Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 16-25 Jahren in die Regelstruktur der Berufsbildung integriert werden.

Die Kosten-Nutzen-Schätzung im Bildungsbereich geht von VA/FL aus, welche innert drei Jahren Angebote der spezifischen Integrationsförderung durchlaufen haben und die Eintrittskriterien in die Vorbereitungsangebote des Bildungsbereichs erfüllen:

Es wurde die Annahme getroffen, dass ca. 95 % der dem Bildungsbereich zugewiesenen VA/FL schliesslich einen Berufsabschluss (EBA oder EFZ) vorweisen können. Diese werden mit grosser Wahrscheinlichkeit eine Erwerbstätigkeit aufnehmen können, so dass die

---

des Rechners von B,S,S. -Volkswirtschaftliche Beratung sind die relevanten Kosten für diese Zielgruppe auf 31‘000.- veranschlagt worden (Kosten für Informationsveranstaltung, individuelle Ressourcenabschätzung, Sozialberatung, Sprachförderung, Potenzialabklärung und Coaching sowie Massnahmen zur Erreichung der Arbeitsfähigkeit). Bereits heute wird jedoch aus der Integrationspauschale und teilweise aus kantonalen Beiträgen Massnahmen finanziert, welche dieser Zielgruppe überproportional zu Gute kommen. Für die Kosten-Nutzen-Schätzung ist daher von zusätzlichen Kosten in der Höhe von 22‘000.- ausgegangen worden.

[2] Berechnung: Pro Kohorte werden insgesamt rund 57 Mio. (2600 multipliziert mit 22‘000.-) in die Integrationsförderung investiert. Demgegenüber erfolgen auf lange Sicht Einsparungen (z.B. vermiedene Sozialhilfekosten) sowie Mehreinnahmen (z.B. Steuern) in der Grössenordnung von CHF 239 Mio. pro Kohorte. Die Kosten-Nutzen-Schätzung ist auf zwanzig Jahre berechnet. Mit anderen Worten: Durch die Integrationsagenda können (je Kohorte arbeitsmarktfähiger Personen) jährliche Einsparungen in der Höhe von bis zu CHF 10 Mio. erzielt werden (längerfristige Einsparungen für die öffentliche Hand).

aufgelaufenen Kosten aus den Integrations- und Bildungsangeboten der öffentlichen Hand bereits fünf Jahre nach Eintritt in den Bildungsbereich ausgeglichen werden.

Weitere Simulationsrechnungen zeigen, dass der Break even schon nach kürzerer Zeit erreicht werden könnte, wenn ca. die Hälfte der Personen bereits nach der auf die Berufsbildung vorbereitenden Massnahme direkt in den ersten Arbeitsmarkt einsteigen würde. Diese Konstellation einer direkten Arbeitsmarktintegration ohne Abschluss auf Sekundarstufe II entspricht bisherigen Erfahrungswerten aus einigen Kantonen, ist aber aus bildungspolitischer Sicht („Bildung vor Arbeit") nicht erstrebenswert und zwar aus zwei Gründen: Zum einen gelingt mit einem anerkannten Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II eine nachhaltigere Integration in den Arbeitsmarkt. Zum anderen kann davon ausgegangen werden, dass Personen mit anerkanntem Abschluss i.d.R. höhere Löhne erzielen, die existenzsichernd sind, so dass keine zusätzlichen Sozialhilfegelder bezogen werden müssen und auch höhere Steuerabgaben an den Staat zurückfliessen.

4. Kosten der Nicht-Integration von VA/FL

In einer Gesamtbetrachtung verdienen auch die Kosten der Nicht-Integration Berücksichtigung. Allerdings ist eine präzise Quantifizierung kaum möglich. Die SKOS schätzt in ihrem im Januar 2017 publizierten Bericht "Arbeit statt Sozialhilfe", dass mittelfristig die Sozialhilfeaufwendungen der Kantone und Gemeinden allein aufgrund der Entwicklungen im Asylbereich jedes Jahr um vier Prozent wachsen. Gemäss SKOS handelt es sich dabei um wiederkehrende Kostensteigerungen, die sich aufsummieren, wenn keine rasche Arbeitsmarktintegration gelingt.

Im Rahmen der Integrationsagenda wurde zudem mit Unterstützung der SKOS eine Grobeinschätzung vorgenommen, mit welcher Kostenentwicklung in den nächsten Jahren aufgrund der positiven Entscheide im Asylbereich in den Jahren 2012-2016 in der Sozialhilfe in den Kantonen und Gemeinden zu rechnen ist und wie die Integrationsagenda diese Entwicklung beeinflussen könnte (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration).[3]

Gemäss dieser Schätzungen, werden sich die kumulierten Sozialhilfekosten für einen Durchschnittsjahrgang für VA/FL, die beim Zeitpunkt der Einreise über 16 Jahre alt waren, für eine Zeitperiode von 25 Jahren wie folgt entwickeln:

[3] Berücksichtigt wurde nur die Zielgruppe der Integrationsagenda, namentlich VA/FL. 2012-16 erfolgten durchschnittlich 5000 Asylgewährungen und 6000 vorläufige Aufnahmen pro Jahr. Davon betrachtet werden nur die 62 %, die beim Entscheid mindestens 16 Jahre alt waren. Es handelt sich somit nicht um eine Gesamtbetrachtung der Sozialhilfekosten, sondern nur um eine Betrachtung der Auswirkungen der Integrationsagenda in der Sozialhilfe. Allfällige Sozialhilfekosten, die für VA/FL unter 16 Jahren anfallen werden, sind nicht abgebildet. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden konnte die Tatsache, dass Erwerbstätigkeit nicht notwendig vor Armut resp. dem Bezug von Sozialhilfe schützt (working poor).

- Im heutigen System ohne zusätzliche Massnahmen pro Jahreskohorte: CHF 1‘188.9 Mio.
- Mit zusätzlichen Massnahmen der Integrationsagenda pro Jahreskohorte: CHF 811.7 Mio.

Daraus lässt sich schliessen, dass mit der Integrationsagenda zukünftig pro Jahreskohorte eine Minderung der Sozialhilfekosten in den Kantonen und Gemeinden von CHF 377.2 Mio. erzielt werden kann. (vgl. Anhang 6: Kosten der Nicht-Integration)

Die Kosten der Nicht-Integration von VA/FL umfassen jedoch nicht nur zunehmende Aufwendungen der öffentlichen Hand in Bereichen wie Sozialhilfe, Gesundheit, Sicherheit etc. (vgl. Abschnitt Nutzen sozial Integration). Aus Sicht der Gemeinwesen sind auch entgangene fiskalische Erträge (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in eine Gesamtbetrachtung einzubeziehen. Somit sind die finanziellen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Nicht-Integration von VA/FL insgesamt als hoch einzuschätzen.[4]

5. Nutzen soziale Integration

Nicht alle VA/FL sind potenziell bildungs- und/oder arbeitsmarktfähig. Deshalb wollen Bund und Kantone mit der Integrationsagenda auch die soziale Integration von VA/FL fördern. Gemäss dem entsprechenden Wirkungsziel sollen VA/FL sieben Jahre nach Einreise mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten vertraut sein und soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung haben. Bund und Kantone sind sich bewusst, dass dieses Wirkungsziel nicht messbar ist. Auch der Nutzen einer guten sozialen Integration von VA/FL lässt sich nicht präzise quantifizieren. Bund und Kantone sind jedoch überzeugt, dass eine gute soziale Integration in mehrfacher Hinsicht präventive Wirkung entfaltet und sich entsprechend auch lohnt:

- Die heute signifikant schlechteren Gesundheitswerte von VA/FL sind u.a. auch auf die fehlende sprachliche Integration und Unkenntnis des schweizerischen Gesundheitssystems zurückzuführen. Eine gute soziale Integration führt zu besseren Gesundheitswerten und wirkt sich damit auch positiv auf die Gesundheitskosten von VA/FL aus.
- Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei Menschen, die Ausgrenzung und Diskriminierung erleben oder sich ausgegrenzt und diskriminiert fühlen, ein höheres Risiko zu Gewalt, Radikalisierung und/oder Kriminalität besteht. Die Arbeiten zum Nationalen Aktionsplan zur Verhinderung und Bekämpfung von Radikalisierung und gewalttäti-

[4] Berechnungen von B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung haben ergeben, dass für die öffentliche Hand infolge der Erwerbstätigkeit und Ablösung von der Sozialhilfe bei einer Einzelperson in der Summe rund 35’000 CHF pro Jahr weniger Kosten bzw. zusätzliche Einnahmen anfallen (bei einem Monatseinkommen von 3‘800 CHF). Bei einer vierköpfigen Familie beträgt dieser Unterschied rund 50‘000.- CHF (Annahme: 5‘700 CHF Monatseinkommen für den ganzen Haushalt).

gem Extremismus zeigen, dass eine gute soziale Integration auch hier generell präventiv wirken und somit einen hohen gesellschaftlichen aber auch finanziellen Nutzen haben kann. Analoge Erkenntnisse ergaben die Arbeiten in den Bereichen Armutsbekämpfung und Prävention vor Jugendgewalt.

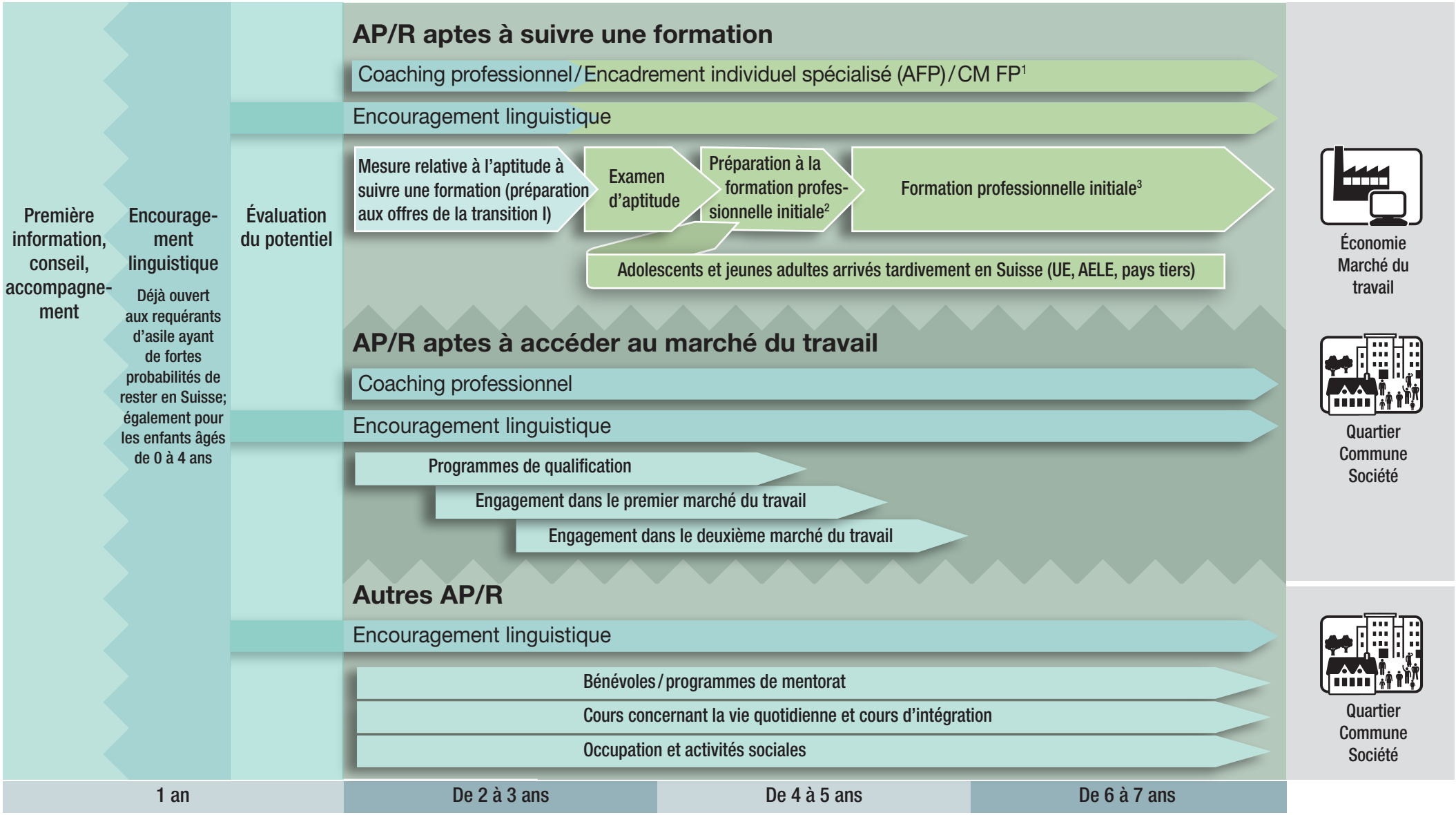
- Die soziale Integration von VA/FL stärkt zudem ihre Rolle in Familie und Gesellschaft: So können z. B. gut integrierte VA/FL informelle Aufgaben im Rahmen ihrer Diaspora übernehmen und für neu eingereiste VA/FL Brücken zur schweizerischen Gesellschaft bauen. Zentral ist insbesondere die Rolle von VA/FL als Eltern: Gut ein Drittel der VA/FL sind Kinder, je besser die soziale Integration ihrer Eltern gelingt, umso besser sind diese befähigt, ihre Kinder zu begleiten, die staatlichen und parastaatlichen Hilfestellungen effektiv zu nutzen und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Durch diese Massnahmen soll letztlich auch die Regelstruktur Bildung, vor allem der Bereich der obligatorischen Schule entlastet werden.
  Nicht zuletzt beugt eine gute soziale Integration von VA/FL gesellschaftlichen Spannungen vor und leistet damit auch einen Beitrag für eine höhere Akzeptanz gegenüber der Migrationsbevölkerung insgesamt.

Annexe 4

Graphique processus-cible d’intégration

Processus d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (AP/R)

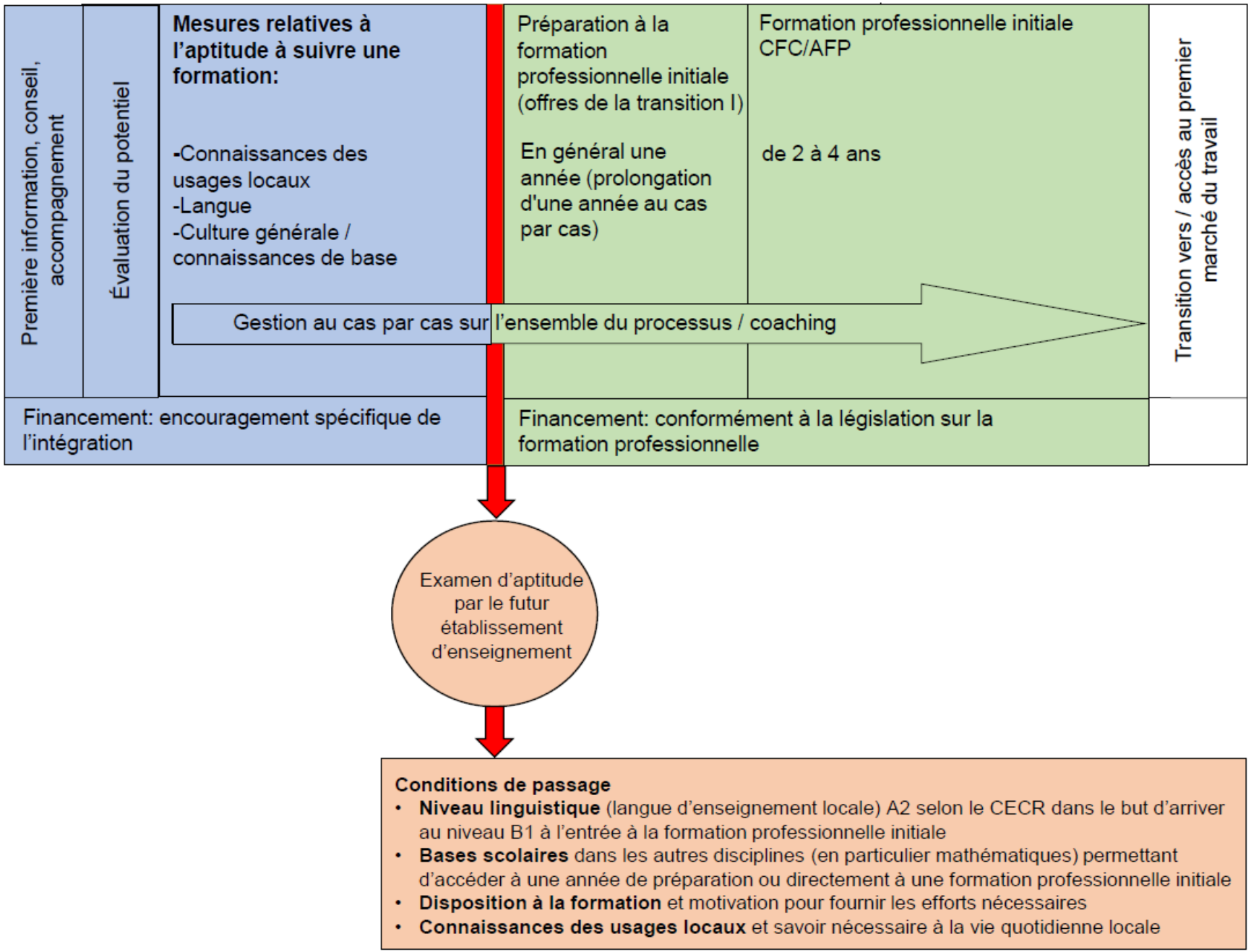
Gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus



[1] **C**ase **m**anagement **F**ormation **p**rofessionnelle [2] Offres de la transition I [3] Formation professionnelle initiale avec certificat fédéral de capacité (CFC) et Formation professionnelle initiale avec attestation fédérale de formation professionnelle (AFP)

Annexe 5 :

Graphique interface intégration / formation


Première information, conseil, accompagnement
Évaluation du potentiel
Mesures relatives à l'aptitude à suivre une formation:
-Connaissances des usages locaux
-Langue
-Culture générale / connaissances de base
Préparation à la formation professionnelle initiale (offres de la transition I)
En général une année (prolongation d'une année au cas par cas)
Formation professionnelle initiale CFC/AFP
de 2 à 4 ans
Transition vers / accès au premier marché du travail
Gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus / coaching
Financement: encouragement spécifique de l'intégration
Financement: conformément à la législation sur la formation professionnelle
Examen d'aptitude par le futur établissement d'enseignement
Conditions de passage
• Niveau linguistique (langue d'enseignement locale) A2 selon le CECR dans le but d'arriver au niveau B1 à l'entrée à la formation professionnelle initiale
• Bases scolaires dans les autres disciplines (en particulier mathématiques) permettant d'accéder à une année de préparation ou directement à une formation professionnelle initiale
• Disposition à la formation et motivation pour fournir les efforts nécessaires
• Connaissances des usages locaux et savoir nécessaire à la vie quotidienne locale

Annexe 6

Coût de la non-intégration (allemand)

SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Kosten der Nichtintegration von Flüchtlingen und Vorläufig Aufgenommenen
Berechnungen z.H. der zuständigen Gremien für die Integrationsagenda

1. Einleitung

Die SKOS hat Ende 2015 eine Schätzung zu den Kosten publiziert, die auf Kantone und Gemeinden zukommen, wenn es nicht gelingt, die Mitte der 2010-Jahre in der Schweiz anerkannten Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Im Rahmen der Entwicklung der Integrationsagenda wurde die SKOS vom SEM, der KdK und der SODK eingeladen, präzisiere Berechnungen zu machen. Berechnet werden im Folgenden die Kosten, die im Bereich der Sozialhilfe ab dem Zeitpunkt entstehen, ab welchem die Flüchtlinge und Vorläufig Aufgenommen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinde übergeben werden, d.h. nach 5 bzw. 7 Jahre nach Asylgesuch bzw. nach Einreise.

Die Berechnungen wurden aufgrund der von SEM, KdK und SODK gemeinsam vereinbarten Annahmen gemacht. Sie beruhen auf statistischen Daten des SEM (Daten aus dem ZEMIS) sowie der im Rahmen der Integrationsagenda erarbeiteten Berechnungen und Angaben gemacht. Aufgrund der getroffenen Annahmen wurden Kinder unter 16 Jahren nicht miteingerechnet. Ebenfalls ausgeklammert bleiben Personen aus dem Familiennachzug. Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen deshalb als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

2. Einbezogene Faktoren

2.1. Anzahl Personen

Die Anzahl Personen, die jährlich neu einen asylrechtlichen Aufenthaltsstatus erhalten, waren in den letzten 10 Jahren sehr unterschiedlich. Nach mehreren Jahren mit tiefen Zahlen gab es 2014-2016 mehr als doppelt so viele Asylgewährungen bzw. vorläufige Aufnahmen. Ab 2017 ist wieder mit einem Rückgang zu rechnen, die Mengengerüste für die kommenden Jahre sind jedoch nicht voraussehbar. Für das Referenzszenario wird der Durchschnitt der Jahre 2012-2016 mit 2 tieferen und 3 höheren Jahreswerten verwendet (rote Linie, gerundet 11'000 Personen). Für das Szenario „tief" wurde der Durchschnitt der Jahre 2007-2011 mit fünf tiefen Werten genommen (blaue Linie, gerundet 6'500). Für das Szenario hoch wurden die 3 Jahre mit den höchsten Werte verwendet. (2014-2016; gelbe Linie, gerundet 15'000).

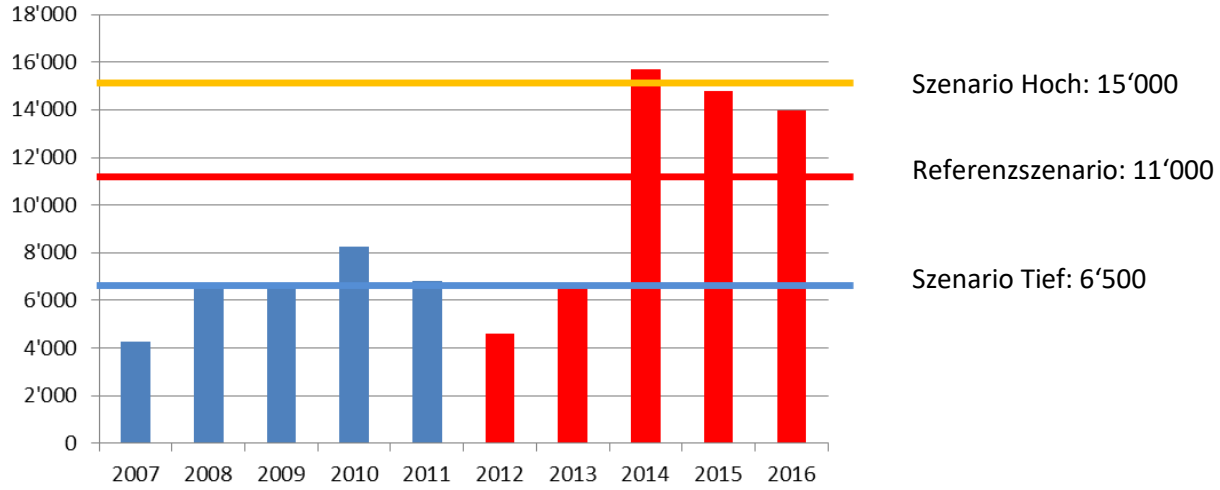
Nicht einbezogen in die Berechnung der potentiellen Sozialhilfekosten werden die 0-15 Jährigen. Bei dieser Gruppe wird davon ausgegangen, dass die Integration durch die Regelstrukturen erfolgt. Der Anteil der 0-15jährigen betrug in der Referenzperiode 37,8 %. Die Differenz zur Gesamtperiode 2007-2016 (37,2%) ist vernachlässigbar, der Referenzwert wurde deshalb bei allen 3 Szenarien verwendet.

Für die Berechnung der effektiven Anzahl der Personen, die in die Zuständigkeit der Kantone gelangen, wurde zudem der Anteil jener Personen ermittelt, die die Schweiz in den ersten 5 bzw. 7 Jahren nach Asylgesuch bzw. nach Einreise wieder verlassen, sterben oder die einen Status erhalten, bei dem die Sozialhilfeabhängigkeit deutlich weniger wahrscheinlich ist (z.B. Einbürgerung).

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

Dieser Anteil beträgt bei den Vorläufig Aufgenommen 16,2%, bei den Flüchtlingen 3,4%. Schliesslich sind während der Zuständigkeit der Kantone jährliche Abgänge (Abwanderung oder Tod) von 1,65% zu verzeichnen. Diese Abgänge wurden in der Zeitreihe 2019 -2043 einberechnet.

Abb. 1. : Anzahl Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen



Quelle: ZEMIS-Daten, bereitgestellt durch SEM

Tab. 1 : Anzahl Personen

Flüchtlinge	Entscheide total	5'000	2'750	6'750
VA	Entscheide total	6'000	3'750	8'250
Flüchtlinge	16 Jahre +	3'100	1'705	4'185
VA	16 Jahre +	3'720	2'325	5'115
Flüchtlinge	nach 5 Jahren	2'976	1'637	4'018
VA	nach 7 Jahren	3'125	1'953	4'297
Total	**nach 5/7 Jahren**	**6'101**	**3'590**	**8'314**

Quelle: ZEMIS, bereitgestellt durch SEM, eigene Berechnungen.

2.2. Durchschnittliche Verbleibdauer in der Zuständig von Kantonen und Gemeinden

Das Durchschnittsalter aller Personen im Alter von 16-65 Jahren, die von 2012-2016 als Flüchtlinge anerkannt oder vorläufig aufgenommen wurde, beträgt 29,6 Jahre. Bis zum Erreichen des Alters, das zu einem vorzeitigen AHV-Bezug berechtigt (62 Jahre bei Frauen und 63 Jahre bei Männern), sind diese Personen somit rund 33 Jahre in der Schweiz. Nach Abzug von ca. 4 bzw. 6 Jahren Zuständigkeit des Bundes - der Entscheid fällt durchschnittlich ca. ein Jahr nach der Einreise/nach Asylgesuch- sind diese Personen rund 25 Jahre im Zuständigkeitsbereich der Kantone.

2.3. Sozialhilfekosten

Die Pauschalansätzen des SEM[1] belaufen sich im schweizerischen Durchschnitt auf CHF 1‘496 pro Monat oder CHF 17‘952 pro Jahr. Die höchsten Ansätze gibt es im Kanton Genf (CHF 18‘987), die tiefsten im Kanton Wallis (CHF 16‘668). Für die Berechnungen der zukünftigen Sozialhilfekosten in den Kantonen wird ein Durchschnittswert von CHF 18'000.- angenommen. Die effektiven Kosten können je nach Kanton höher ausfallen.

2.4. Potential zur Integration in den 1. Arbeitsmarkt

Gemäss der Integrationsagenda Schweiz, wird geschätzt, dass rund 70% der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter über ein Potential für eine Integration in den Arbeitsmarkt verfügen – vorausgesetzt, sie bringen die im Schweizer Arbeitsmarkt erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen mit oder werben diese während des Integrationsprozesses.[2]
Die übrigen 30% werden diesen Schätzungen zufolge aus verschiedenen Gründen (z.B. Gesundheit) nie beruflich integriert werden können.

Gemäss einer Studie von B,S,S arbeiten im heutigen System 10 Jahre nach Einreise durchschnittlich 50% aller Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen im erwerbsfähigen Alter. [3] Kantone und Bund gehen davon aus, dass bei diesen Personen durch die Wirkung der Massnahmen der Integrationsagenda die Erwerbsfähigkeit um 20% gesteigert werden kann.

3. Kosten der Nichtintegration

Für die Berechnung der Kosten der Nichtintegration wird die Zeitperiode von 25 Jahren, in denen die Sozialhilfe vom Kanton oder der Gemeinde finanziert wird, betrachtet. D.h. für den Referenzjahrgang, der 2014 den Entscheid erhalten hat, wird die Zeitperiode 2019 bis 2043 berücksichtigt.

Ausgehend von den Zahlen in Tab. 1 wird die Anzahl pro Jahr um die Quote der Abgänge verringert. Die Sozialhilfekosten im heutigen System werden mit jenen nach Umsetzung der Integrationsagenda verglichen (Anzahl Personen x (1-Integrationsquote) x Kosten gemäss 2.3.). Von der errechneten Minderung der Sozialhilfekosten während 25 Jahren werden die Mehrausgaben der erhöhten Integrationspauschale abgezogen (einmalig zusätzlich CHF 12‘000 für alle Personen mit Entscheid). Die Differenz entspricht der kumulierten Minderung der Kosten, die dank der Integrationsagenda (IAS) im Bereich der Sozialhilfe entsteht.

Tab. 2: Kumulierte Kosten für Sozialhilfe pro Jahreskohorte (Asylgewährungen und vorläufige Aufnahmen) für die Zeitperiode von 25 Jahren sowie geschätzte Minderung der Kosten aufgrund der Integrationsagenda. In CHF Mio.

	Referenz	Tief	hoch
heutiges System	**1'188.9**	696.4	1'619.1
mit Massnahmen IAS	**811.7**	475.1	1'105.3
Minderung der Kosten brutto	**377.2**	221.3	513.8
Kosten Erhöhung Pauschale	**132.0**	78.0	180.0

[1] https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial-_und_nothilfe/anh4-4_ansaetze-2017-d.pdf
[2] Integrationsagenda Schweiz, Teilbericht Integration vom 19.10.2017. S. 9.
[3] Gemäss B,S,S „Studie von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt“, April 2014. Nicht hervor geht aus dieser Studie, ob die entsprechenden Einkommen für eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe ausreichen.

Minderung der Kosten netto	**245.2**	143.3	333.8

Quelle: Berechnungen SKOS auf Basis der von SEM, KdK und SODK getroffen Annahmen

Mit der Erhöhung der Integrationspauschale ergibt sich pro jährliche Kohorte im Referenzszenario eine Minderung der Kosten von CHF 245 Mio. Die Kosten für die Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden liegen jedoch auch bei Umsetzung der Integrationsagenda mit CHF 812 Mio rund CHF 115 Mio höher als die Sozialhilfekosten der Kohorten der Jahre 2007-2011. (Szenario tief).

Die SKOS beurteilt die vorliegenden Berechnungen wie in der Einleitung erwähnt als konservativ. Je nachdem, welche Gruppen miteinbezogen werden, liegen die effektiven Kosten für Kantone und Gemeinden höher.

Annexe 7 :

Coût de l‘encouragement de l’intégration,
du 22 février 2018 (allemand)

Kosten der Integrationsförderung
Anhang zum Bericht der Koordinationsgruppe Integrationsagenda Schweiz, 22. Februar 2018

Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 definiert die Integrationsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe (Stand 1. Januar 2018; die Eidgenössischen Räte haben am 16. Dezember 2016 eine Gesetzesrevision – neu: Ausländer- und Integrationsgesetz AIG – verabschiedet, welche Mitte 2018 in Kraft treten soll). Die Integrationsförderung wird in erster Linie durch bestehende staatliche Stellen (Regelstrukturen) wie Schulen, Berufsbildungsinstitutionen oder Institutionen des Gesundheitswesens, aber auch durch zivilgesellschaftliche Akteure wie die Sozialpartner wahrgenommen. Auf staatlicher Ebene wird die Integrationsförderung durch die ordentlichen Budgets der zuständigen Stellen der drei politischen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) finanziert (Art. 53 AuG bzw. Art. 54 AIG). Die Integrationsförderung in den Regelstrukturen wird durch die sogenannte spezifische Integrationsförderung ergänzt, wenn erstere nicht zugänglich ist oder wenn Lücken vorhanden sind (Art. 53 Abs. 3 AuG bzw. Art. 55 AIG).
Bund und Kantone leisten in ihren Zuständigkeitsbereichen wesentliche Beiträge für die Integrationsförderung von VA/FL. Grosse Aufwendungen fallen namentlich im Bereich der Bildung an. Der Einstieg in die Volksschule oder die Berufsbildung gelingt oft nicht ohne zusätzliche Unterstützung. Hier stehen Integrationsangebote bereit, um Ausländerinnen und Ausländer, namentlich auch VA/FL, an das kantonale Regelstrukturangebot heranzuführen. Dies sind Angebote, die Einheimische in dieser Form nicht beanspruchen. Das Büro "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen" hat im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersucht, welche Kosten bei der Integration von VA/FL in den wichtigsten Regelstrukturen (Bildung, Arbeitsmarkt, Sozialhilfe) anfallen.[1]

Nachstehend finden sich Modellrechnungen zu den Kostenfür Integrationsmassnahmen in der spezifischen Integrationsförderung sowie in den Regelangeboten, welche jeweils durch Bund und/oder Kantonen erbracht werden. Grundlage dieser Modellrechnungen bilden einerseits die effektive Zahl derjenigen Menschen, die in den Jahren 2012-16 in der Schweiz als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen worden sind (Mengengerüst), andererseits die Kostenschätzungen des Büros "B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratungen". Diese Kostenschätzungen beziehen sich immer auf die Gesamtaufwendungen über die ganze Dauer des Erstintegrationsprozesses betrachtet.

[1] Bericht B,S,S. (2016): Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL. Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen. Schlussbericht, November 2016.

Es wird von folgenden Mengengerüsten ausgegangen:

Jährlich neu anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen 2012-2016[2]

	2012	2013	2014	2015	2016	Durchschnitt 2012-16
00 - 04	1'487	1‘769	2‘830	2‘759	2‘988	2'367
05 - 15	765	1‘303	2‘472	2‘393	2‘308	1'848
16 - 25	708	1‘169	3‘441	3‘849	4‘408	2'715
26 - 49	1'482	2‘188	6‘249	5‘111	3‘859	3'778
50+	146	238	728	663	412	437
TOTAL	4'588	6‘667	15‘720	14‘775	13‘975	11'145
Annahme						**11‘000**

Kosten der spezifischen Integrationsförderung für VA/FL

Die spezifische Integrationsförderung ist gemäss Art. 53 AuG bzw. Art. 56 AIG eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Bund leistet auf der Basis von Art. 55 Abs. 2 AuG finanzielle Beiträge in Form einer einmaligen Integrationspauschale in der Höhe von CHF 6‘000 an die Integrationsförderung von VA/FL. Seit 2014 werden die entsprechenden Mittel im Rahmen der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) ausgerichtet.

Die Kantone leisten ihrerseits Beiträge zur spezifischen Integrationsförderung von VA/FL. Gemäss dem Fachbericht der KdK vom Februar 2017 (Erhebung Studie B,S,S.) gaben die Kantone 2015 im Rahmen der Sozialhilfe insgesamt 7.8 Millionen für die spezifische Integrationsförderung aus; dies entspricht pauschal 1'800 Franken pro VA/FL verteilt über 5 Jahre. In der Schweiz liegt die Sozialhilfe gemäss Artikel 115 der Bundesverfassung in der Kompetenz der Kantone.

[2] Eine Schätzung der voraussichtlichen Mengengerüste für die kommenden Jahre ist nicht möglich. Für die Berechnung des Mengengerüsts wurde deshalb der Durchschnitt der Zahlen der letzten fünf Jahre gewählt. Dies um einerseits eine möglichst zeitnahe Annahme treffen zu können, andererseits um den grossen Schwankungen, die zwischen einzelnen Jahren stattfinden können und in diesen Jahren stattfanden, Rechnung zu tragen.

Kosten Spezifische Integrationsförderung:
Integrationspauschale und Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe

Mengengerüst: **alle VA/FL**	4'588 VA/FL (2012)	6‘667 VA/F (2013)	15‘720 VA/FL (2014)	14‘775 VA/FL (2015)	13‘975 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 11'145 VA/FL	**Total** 55‘725 VA/FL
Bund: Integrationspauschale[3]	27‘528‘000	40‘002‘000	94‘320‘000	88‘650‘000	83‘850‘000	66‘870‘000	334‘350‘000
Kantone: Integrationsmassnahmen Sozialhilfe[4]	8‘258‘400	12‘000‘600	28‘296‘000	26‘595‘000	25‘155‘000	20‘061‘000	100'305'000

Lesebeispiel: Für die 4'588 Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren beim Bund im Rahmen der Integrationspauschale Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 27,5 Mio an, bei den Kantonen Kosten von rund 8, 3 Mio (Integrationsmassnahmen in der Sozialhilfe).

Kosten Integrationsförderung in der obligatorischen Schule

Die Bundesverfassung (Art. 19 und 62 BV) gewährleistet, dass die Kantone für einen ausreichenden Grundschulunterricht sorgen, der allen Kindern offen steht und an öffentlichen Schulen unentgeltlich ist. Die Kantone sind zuständig für die Finanzierung, Regelung und Aufsicht der obligatorischen Schule.

Im Auftrag der KdK, EDK und SODK untersuchte das Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung im Herbst 2016, welche migrationsbedingten Zusatzkosten bei der Integration von VA/FL im Bereich der obligatorischen Schule anfallen.
Damit Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene im schulpflichtigen Alter (5-15-jährig) an das "ordentliche" Schulangebot herangeführt und in den ersten Schuljahren gut unterstützt werden können, haben die Kantone Angebote geschaffen wie etwa die Integrations- und Aufnahmeklassen, den DaZ-Intensivunterricht resp. den DaZ-Aufbauunterricht. Die Kosten dieser Angebote belaufen sich pro VA/FL-Schulkind auf durchschnittlich CHF 22'650.-, verteilt auf rund 3 Jahre. Multipliziert mit der jeweiligen Anzahl Personen ist von folgenden Ausgaben der Kantone im Bereich obligatorische Schule auszugehen:

[3] 6000 CHF pro VA/FL

[4] Gemäss Studie B,S,S,: Erhebung der Kosten für die Integration von VA/FL Phase 2: Erhebung Kostenschätzungen Regelstrukturen in ausgewählten Kantonen, S. 13. Die Studie ermittelt durchschnittl. Ausgaben von 1‘800 pro VA/FL, verteilt über fünf Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Obligatorische Schule

Mengengerüst VA/FL **5-15jährige**	765 VA/FL (2012)	1'303 VA/FL (2013)	2'472 VA/FL (2014)	2'393 VA/FL (2015)	2'308 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 2'119 VA/FL	**Total** 8'476 VA/FL
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Schule[5]	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650

Lesebeispiel: Für die 765 Kinder, die im Jahr 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen bei den Kantonen in den darauffolgenden Jahren im Bereich der obligatorischen Schule Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 17,3 Mio an.

3.4. Kosten Integrationsförderung zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung

Die Berufsbildung (berufliche Grundbildung, höhere Berufsbildung und berufsorientierte Weiterbildung) liegt in der Regelungskompetenz des Bundes (Art. 63 BV). Das Bundesgesetz über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz BBG) definiert die Berufsbildung als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Kantone sind zuständig für den Vollzug der beruflichen Grundbildung. Sie übernehmen deren Aufsicht und drei Viertel der öffentlichen Finanzierung. Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten.

Kosten fallen bei den jugendlichen VA/FL an, die im Alter von 16-25 Jahren in die Schweiz einreisen und nicht mehr ordentlich beschult werden können. Für diese Jugendlichen kennen die Kantone verschiedene Bildungsangebote an der Nahtstelle I, um sie auf den Einstieg in die Berufsbildung vorzubereiten (umgangssprachlich: Brückenangebote mit Vollzeitunterricht; kombinierte Brückenangebote sowie Brückenangebote mit Schwerpunkt Integration). Die durchschnittlichen Kosten dieser Angebote der Kantone belaufen sich auf rund CHF 18‘600.- pro Teilnehmer/in und Jahr. VA/FL besuchen diese Angebote in der Regel während durchschnittlich Jahre, d.h. die Vorbereitung der VA/FL auf den Einstieg in eine Lehre beläuft sich auf durchschnittlich CHF 37'200.- pro Person. Der Bund übernimmt gemäss BBG rund einen Viertel der Gesamtkosten der Berufsbildung in Form von Pauschalbeiträgen an die Kantone (Art. 52 und 53 Berufsbildungsgesetz, BBG).

[5] Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten pro VA/FL-Schulkind insgesamt auf durchschnittlich CHF 22‘650.-, verteilt auf 3-4 Jahre.

Kosten Integrationsförderung in der Regelstruktur Berufsbildung

Mengengerüst VA/FL **16-25jährige**	708 VA/FL (2012)	1'169 VA/FL (2013)	3'441 VA/FL (2014)	3'849 VA/FL (2015)	4'408 VA/FL (2016)	**Durchschnitt** 3'217 VA/FL	**Total** 12'867 VA/FL
Kantone : Regelstruktur Berufsbildung (75%)[6]	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500
Bund : Regelstruktur Berufsbildung (25%)[7]	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500

Lesebeispiel: Für die 708 Jugendlichen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Kosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 19,8 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 6,6 Mio.

[6] Gemäss einer Studie vom Büro B,S,S Volkswirtschaftliche Beratung von Herbst 2016 belaufen sich die Kosten der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung pro VA/FL- insgesamt auf durchschnittlich CHF 37'200.-, verteilt auf rund 2 Jahre. Die Kantone übernehmen davon drei Viertel der öffentlichen Finanzierung, also CHF 27'900.-, verteilt auf 2 Jahre.

[7] Der Bund hat die strategische Steuerung und Entwicklung der gesamten Berufsbildung inne und beteiligt sich an der Finanzierung mit einem Viertel der Gesamtkosten. Im Bereich der Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung übernimmt der Bund bei den VA/FL demnach durchschnittlich CHF 9'300.-, verteilt auf 2 Jahre.

Gesamtübersicht Kosten für die Integrationsförderung (spezifische Integrationsförderung und Regelstruktur Bildung)

	Einwanderungskohorte 2012	Einwanderungskohorte 2013	Einwanderungskohorte 2014	Einwanderungskohorte 2015	Einwanderungskohorte 2016	Durchschnitt	Total	%
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Schule	17'327'250	29'512'950	55'990'800	54'201'450	52'276'200	41'861'730	209'308'650	
Kantone: Integrationsmassnahmen Sozialhilfe	8‘258‘400	12‘000‘600	28‘296‘000	26‘595‘000	25'155‘000	20'061'000	100'305'000	
Kantone: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	19'753'200	32'615'100	96'003'900	107'387'100	122'983'200	75'748'500	378'742'500	
Total Kantone	**45'338'850**	**74'128'650**	**180'290'700**	**188'183'550**	**200'414'400**	**137'671'230**	**688'356'150**	**60%**
Bund: Integrationspauschale	27‘528‘000	40‘002‘000	94‘320‘000	88‘650‘000	83‘850‘000	66‘870‘000	334‘350‘000	
Bund: Integrationsmassnahmen Regelstruktur Berufsbildung	6'584'400	10'871'700	32'001'300	35'795'700	40'994'400	25'249'500	126'247'500	
Total Bund	**34‘112‘400**	**50‘873‘700**	**126‘321‘300**	**124‘445‘700**	**124‘844‘400**	**92‘119‘500**	**460‘597‘500**	**40%**
Total Kantone und Bund						**229‘790‘730**	**1‘148‘953‘650**	**100%**

Lesebeispiel: Für die Personen, die 2012 als VA/FL anerkannt worden sind, fielen in den darauffolgenden Jahren bei den Kantonen Integrationskosten in der Höhe von insgesamt rund CHF 45, 3 Mio an, beim Bund Kosten von rund CHF 34, 1 Mio.