

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés

Secrétariat d'Etat aux migrations

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.18501.420.00145
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	10
Key facts.....	13
1 Mission et déroulement	16
1.1 Contexte	16
1.2 Objectif et questions d'audit	16
1.3 Etendue de l'audit et principe	17
1.4 Documentation et entretiens	17
1.5 Discussion finale	17
2 Les mesures d'intégration du domaine de l'asile	18
2.1 Développement graduel d'une vision d'intégration.....	18
2.2 Délimitation appropriée et synergie avec les mesures collectives pour les étrangers	22
2.3 Délicate délimitation avec les structures ordinaires	22
3 Conditions de l'économicité des mesures spécifiques d'intégration	25
3.1 Nécessité d'une vision commune au sein des cantons	25
3.2 Besoin d'un suivi sur les marchés publics et les bases de calcul	27
3.3 Préciser les règles d'utilisation du forfait d'intégration	29
4 Adéquation et traçabilité des mesures dans les cantons d'Argovie et de Fribourg	31
4.1 Certains besoins spécifiques insuffisamment couverts.....	31
4.2 Traçabilité nécessaire des démarches individuelles d'intégration.....	32
5 Consolidation nécessaire de la surveillance.....	34
5.1 Tirer bénéfice du potentiel de données à disposition.....	34
5.2 Adapter le cadre de la surveillance en fonction de l'Agenda	36
Annexe 1 : Processus d'intégration des admis provisoires et des réfugiés statutaires.....	38
Annexe 2 : Organisation et processus en matière d'intégration des étrangers (canton de Fribourg).....	39
Annexe 3 : Organisation et processus en matière d'intégration des étrangers (canton d'Argovie).....	40

Annexe 4 : Activité professionnelle des réfugiés arrivés récemment en Suisse.....	41
Annexe 5 : Bases légales et interventions parlementaires	42
Annexe 6 : Abréviations	44
Annexe 7 : Glossaire	46

Audit de l'utilisation du forfait fédéral d'intégration aux admis provisoires et réfugiés

Secrétariat d'Etat aux migrations

L'essentiel en bref

Par année, plus de 80 millions de francs suisses sont investis par la Confédération dans l'intégration de la population issue de l'asile¹. En 2018, Confédération et cantons ont adopté une vision commune pour répondre aux interpellations parlementaires et autres constats d'insuffisance des moyens fédéraux. Intitulée « Agenda Intégration Suisse », cette approche inclut une hausse du forfait fédéral d'intégration par décision d'admission provisoire ou d'asile de 6000 à 18 000 francs. Dès 2019, les moyens financiers fédéraux pourraient ainsi augmenter de l'ordre de 132 millions pour atteindre plus de 210 millions de francs annuels.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité l'utilisation des forfaits d'intégration sous les angles de la transparence, de la conformité, de l'économicité, et de l'efficacité des instruments de mesure de l'atteinte des objectifs. La révision a surtout eu lieu dans les cantons d'Argovie et de Fribourg, identifiés par le CDF comme représentatifs de la diversité des organisations et des approches cantonales. Dans chacun d'eux, une trentaine de cas individuels représentatifs des publics-cibles a fait l'objet d'un examen.

Les résultats des audits sont positifs. Les moyens de promotion de l'intégration sont utilisés de manière transparente et économe. Dans la presque totalité des cas, les deux dispositifs cantonaux garantissent l'adéquation entre les besoins spécifiques de la population issue de l'asile et les mesures d'intégration. La définition claire et la pertinence des objectifs liées à des indicateurs dans leurs programmes d'intégration cantonaux (PIC) assurent depuis 2018 une mesure quantitative voire qualitative des initiatives prises dans les cantons.

Bonne délimitation et vision partagée sur les mesures d'intégration comme facteurs-clés

L'intégration de la population issue de l'asile se fait d'abord via la formation préscolaire et scolaire ainsi que les institutions de sécurité sociale. Si ces structures ne sont pas accessibles ou que partiellement existantes, l'encouragement à l'intégration aux échelons fédéral, cantonal et communal complète le dispositif. Pour la préparation à la formation professionnelle, l'Agenda Intégration Suisse introduit des critères de délimitation avec les mesures spécifiques financées par le forfait d'intégration. Le CDF relève que des thèmes importants comme les mesures d'adaptation de l'assurance-invalidité (AI) ou la reconnaissance des diplômes ne sont pas traités par l'Agenda.

Dans les domaines de l'asile et de l'intégration, les organisations cantonales sont très diverses. L'économicité et l'efficacité des dispositifs d'intégration dépendent avant tout de la vision partagée des collectivités publiques et des acteurs de la société civile. A ce titre, le CDF a identifié de bons exemples de synergies, parmi ceux-ci : la garde des enfants en bas

¹ Sous cette notion sont inclus les admis provisoires, les réfugiés admis à titre provisoire et les réfugiés statutaires. Le montant de 80 millions ne comprend pas les dépenses ordinaires des cantons et des communes pour l'école obligatoire, la préparation à la formation professionnelle et l'aide sociale, soit un montant global estimé de 162 millions.

âge par d'autres réfugiés (programme Mc Phee dans le canton de Fribourg) ou le soutien par des retraités de jeunes adultes ayant trouvé un apprentissage dans le cadre d'un programme d'accès au travail dans le domaine de la construction (commune de Baden).

Des organisations économes avec des mesures adéquates dans la plupart des cas

L'économicité des dispositifs d'intégration repose sur des appels d'offres et un suivi étroit et régulier des bases de calcul des coûts des mesures spécifiques d'intégration. Le canton d'Argovie se distingue par une mise en œuvre systématique et régulière des procédures ouvertes d'appels d'offres. Le canton de Fribourg n'a que partiellement recouru à de telles procédures, mais assure un suivi régulier des dépenses pour l'intégration dans le cadre du budget annuel. Le CDF relève la bonne utilisation du forfait d'intégration dans ces cantons.

L'analyse des mesures d'intégration et de dossiers individuels permet de conclure à l'adéquation des dispositifs par rapport aux besoins collectifs et individuels de la plus grande partie de la population issue de l'asile. Au terme du premier programme d'intégration cantonal 2014–2017 (PIC 1), l'offre de mesures d'intégration apparaît complète et équilibrée.

Le CDF a recensé trois domaines à fort potentiel d'amélioration : l'accès à des mesures d'intégration professionnelle adaptées dans le cadre ou en dehors des prestations de l'AI pour les migrants nécessitant un accompagnement de caractère psychiatrique ; l'organisation de cours intensifs de langue intégrant la garde d'enfants en bas âge ; l'apprentissage (continu) de la langue pour les migrants actifs dans le monde du travail.

Des conditions-cadres et une surveillance fédérale à améliorer

Le CDF a identifié des points d'amélioration dans les cantons concernés, ainsi qu'au niveau du dispositif fédéral d'intégration et de la surveillance exercée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) sur les cantons. Le présent rapport en déduit cinq recommandations à l'attention du SEM qu'il classe en deux trains de mesures.

Le premier train de mesures porte sur les conditions-cadres des mesures d'intégration. Le CDF a constaté l'absence d'une claire délimitation entre le forfait d'intégration et les autres sources de financement. Il recommande au SEM de préciser et communiquer celle-ci aux cantons. Compte tenu de la hausse de la dotation du forfait d'intégration à partir de 2019, le CDF invite le SEM à permettre une utilisation plus large de celui-ci pour financer les activités d'encadrement et d'accompagnement des cantons et des communes. Une autre recommandation du CDF porte sur la nécessité d'un élargissement de l'offre de mesures d'intégration aux migrants souffrant de traumatismes psychiques. Sa mise en œuvre implique en premier lieu l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Coordination interinstitutionnelle Confédération-cantons.

Le second train de mesures vise le dispositif de surveillance fédérale. Le CDF souligne le caractère encore morcelé de l'information sur les dossiers individuels d'intégration dans un canton comme Argovie où la gestion de ces derniers incombe partiellement aux communes. Pour améliorer la qualité de sa surveillance en tenant compte de l'Agenda Intégration, le SEM devrait développer des indicateurs sur la base des données à disposition sur l'évolution du taux d'activité lucrative par canton ou sur le revenu moyen selon la branche d'activité, ainsi qu'un monitoring pour vérifier l'atteinte des objectifs dans chaque canton.

Prüfung der Verwendung der Integrationspauschale für vorläufig Aufgenommene und Flüchtlinge

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Pro Jahr investiert der Bund über 80 Millionen Schweizer Franken in die Integration der Personen aus dem Asylbereich¹. Als Antwort auf mehrere parlamentarische Vorstösse und aufgrund der Erkenntnis, dass diese Bundesmittel nicht ausreichen, verabschiedeten Bund und Kantone 2018 eine gemeinsame Vision mit dem Titel «Integrationsagenda Schweiz». Diese sieht vor, die Integrationspauschale des Bundes für jede vorläufig aufgenommene Person und jeden anerkannten Flüchtling von 6000 auf 18 000 Franken zu erhöhen. Ab 2019 dürften die Bundesmittel somit um rund 132 Millionen Franken steigen und pro Jahr über 210 Millionen Franken erreichen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Verwendung der Integrationspauschale unter den Gesichtspunkten der Transparenz, der Konformität, der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz der Instrumente zur Messung der Zielerreichung geprüft. Die Prüfung wurde vor allem in den Kantonen Aargau und Freiburg durchgeführt, die nach Ansicht der EFK repräsentativ sind für die Vielfalt der involvierten Organisationen und kantonalen Ansätze. In beiden Kantonen wurden ca. 30 individuelle Fälle, die stellvertretend sind für die Zielgruppen, einer Prüfung unterzogen.

Die Prüfungsergebnisse sind positiv. Die Mittel zur Integrationsförderung werden auf transparente und wirtschaftliche Weise verwendet. In fast allen Fällen gewährleisteten beide kantonalen Dispositive, dass die Integrationsmassnahmen die spezifischen Bedürfnisse der Personen aus dem Asylbereich angemessen berücksichtigen. Die klare Definition und die Zweckmässigkeit der Zielsetzungen, die in den kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) mit Indikatoren verbunden sind, gewährleisteten seit 2018 eine sowohl quantitative wie auch qualitative Bewertung der kantonalen Massnahmen.

Eine gute Abgrenzung und eine gemeinsame Vision hinsichtlich der Integrationsmassnahmen sind Schlüsselfaktoren

Die Integration der Personen aus dem Asylbereich erfolgt vor allem über die vorschulische und schulische Bildung sowie über Institutionen der sozialen Sicherheit. Wenn diese Strukturen nicht zugänglich oder nur teilweise vorhanden sind, ergänzt die Integrationsförderung auf bundes-, kantonalen und kommunaler Ebene das Dispositiv. Für die Vorbereitung auf die Berufsbildung führt die Integrationsagenda Schweiz Kriterien zur Abgrenzung gegenüber den spezifischen Massnahmen ein, die über die Integrationspauschale finanziert werden. Die EFK stellt fest, dass wichtige Themen, etwa die Eingliederungsmassnahmen der Invalidenversicherung (IV) oder die Anerkennung von Diplomen, in der Integrationsagenda nicht behandelt werden.

¹ Dieser Begriff umfasst die vorläufig Aufgenommenen, die vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge sowie die anerkannten Flüchtlinge. Im Betrag von 80 Millionen Franken nicht enthalten sind die ordentlichen Ausgaben der Kantone und Gemeinden für die obligatorische Schule, die Vorbereitung auf die Berufsbildung und die Sozialhilfe, die insgesamt auf 162 Millionen Franken geschätzt werden.

In den Bereichen Asyl und Integration sind die organisatorischen Strukturen der Kantone sehr vielfältig. Die Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Integrationsysteme hängen vor allem von einer gemeinsamen Vision der Gemeinwesen und der Akteure der Zivilgesellschaft ab. In dieser Hinsicht führte die EFK gute Beispiele von Synergien an, darunter die Betreuung von Kleinkindern von Flüchtlingen durch andere Flüchtlinge (Programm McPhee im Kanton Freiburg) oder die Lernunterstützung durch pensionierte Personen für junge Erwachsene, die im Anschluss an ein Arbeitsmarktprogramm eine Lehrstelle gefunden haben (Gemeinde Baden).

Wirtschaftlichkeit der Organisationen und Angemessenheit der Massnahmen sind in den meisten Fällen gegeben

Die Wirtschaftlichkeit der Integrationsdispositive beruht auf Ausschreibungen und einer engen und regelmässigen Kontrolle der Berechnungsgrundlagen der Kosten von spezifischen Integrationsmassnahmen. Der Kanton Aargau zeichnet sich durch eine systematische und regelmässige Durchführung von Ausschreibungsverfahren aus. Demgegenüber hat der Kanton Freiburg bisher nur teilweise auf solche Verfahren zurückgegriffen, gewährleistet aber eine laufende Kontrolle der Integrationsausgaben im Rahmen der jährlichen Budgetverfahren. Die EFK stellt in beiden Kantonen eine gute Verwendung der Integrationspauschale fest.

Die Analyse der Integrationsmassnahmen und einzelner Dossiers lassen den Schluss zu, dass die Dispositive den kollektiven und individuellen Bedürfnissen der Mehrheit der Personen aus dem Asylbereich entsprechen. Nach Abschluss des ersten kantonalen Integrationsprogramms 2014–2017 (KIP 1) erscheint das Angebot an Integrationsmassnahmen als umfassend und ausgewogen.

Die EFK hat drei Bereiche mit einem grossen Verbesserungspotenzial erkannt: der Zugang zu geeigneten beruflichen Integrationsmassnahmen im oder ausserhalb des Rahmens der IV-Leistungen für Migrantinnen und Migranten, die eine psychiatrische Betreuung benötigen, die Organisation von Intensivsprachkursen mit Kleinkinderbetreuung sowie (weiterführenden) Sprachunterricht für erwerbstätige Migrantinnen und Migranten.

Rahmenbedingungen und Aufsicht des Bundes sind zu verbessern

Die EFK machte in den betroffenen Kantonen wie auf der Ebene des eidgenössischen Integrationsystems und der Aufsicht, die das Staatssekretariat für Migration (SEM) über die Kantone ausübt, verbesserungswürdige Punkte aus. Im vorliegenden Bericht werden dazu fünf Empfehlungen zuhanden des SEM abgeleitet, eingeteilt in zwei Massnahmenpakete.

Das erste Massnahmenpaket betrifft die Rahmenbedingungen der Integrationsmassnahmen. Die EFK stellt fest, dass eine klare Abgrenzung zwischen der Integrationspauschale und den anderen Finanzierungsquellen fehlt. Sie empfiehlt dem SEM, diese Abgrenzung zu präzisieren und gegenüber den Kantonen zu kommunizieren. Im Hinblick auf die Erhöhung der Mittel für die Integrationspauschale ab 2019 fordert die EFK das SEM dazu auf, eine breitere Verwendung dieser Pauschale zur Finanzierung von Begleit- und Betreuungsmassnahmen der Kantone und Gemeinden zuzulassen. Eine weitere Empfehlung betrifft die notwendige Erweiterung des Angebots von Integrationsmassnahmen für psychisch traumatisierte Migrantinnen und Migranten. Ihre Umsetzung betrifft in erster Linie das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und die Interinstitutionelle Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Ziel des zweiten Massnahmenpakets ist das System der Bundesaufsicht. Nach den Feststellungen der EFK stehen den Gemeinden im Kanton Aargau, denen die Führung der individuellen Integrationsdossiers teilweise obliegt, nach wie vor nur bruchstückhafte Informationen über diese Dossiers zur Verfügung. Um die Qualität seiner Aufsicht unter Berücksichtigung der Integrationsagenda zu verbessern, sollte das SEM Indikatoren entwickeln, die auf den verfügbaren Daten zur Entwicklung der Erwerbsquote der Personen aus dem Asylbereich nach Kanton oder zu den Durchschnittslöhnen in den verschiedenen Beschäftigungsbranchen basieren. Ebenso sollte es ein Monitoring erarbeiten, um die Zielerreichung in den einzelnen Kantonen zu überprüfen.

Originaltext auf Französisch

Verifica dell'impiego della somma forfettaria per l'integrazione stanziata dalla Confederazione a favore di stranieri ammessi a titolo provvisorio e rifugiati

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Ogni anno la Confederazione investe più di 80 milioni di franchi svizzeri a favore dell'integrazione di persone con procedura d'asilo conclusa¹. Nel 2018 la Confederazione e i Cantoni hanno adottato un approccio comune per soddisfare gli interventi parlamentari e le altre osservazioni in merito all'insufficienza di fondi federali. Tale strategia, denominata «Agenda Integrazione Svizzera», prevede un aumento della somma forfettaria per l'integrazione pagata dalla Confederazione per ogni decisione di ammissione provvisoria o d'asilo, da 6000 a 18 000 franchi. Dal 2019 i mezzi finanziari federali potrebbero così aumentare di 132 milioni, per un totale di oltre 210 milioni di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'impiego delle somme forfettarie per l'integrazione, analizzandolo sotto il profilo della trasparenza, della conformità, dell'economicità e dell'efficacia degli strumenti di misurazione del raggiungimento degli obiettivi. La verifica è avvenuta soprattutto nei Cantoni di Argovia e di Friburgo, ritenuti dal CDF rappresentativi della diversità delle organizzazioni e degli approcci cantonali. In entrambi i Cantoni è stata selezionata una trentina di singoli casi rappresentativi del pubblico dei destinatari per poi sottoporla a verifica.

I risultati delle verifiche sono positivi. I fondi destinati a incentivare l'integrazione sono impiegati in modo trasparente ed efficiente. In quasi tutti i casi, i due Cantoni summenzionati garantiscono la corrispondenza tra i bisogni specifici delle persone con procedura d'asilo conclusa e le misure d'integrazione. Dal 2018, obiettivi chiari e pertinenti in relazione agli indicatori riportati nei loro programmi d'integrazione cantonali (PIC) assicurano l'attenzione agli aspetti quantitativi e qualitativi delle iniziative adottate nei Cantoni.

Una distinzione chiara e misure d'integrazione condivise come fattori chiave

L'integrazione della popolazione con procedura d'asilo conclusa avviene innanzitutto attraverso la formazione prescolastica e scolastica nonché mediante le istituzioni di sicurezza sociale. Se queste strutture non sono accessibili oppure esistono solo in parte, la promozione dell'integrazione a livello federale, cantonale e comunale mira a colmare tali lacune. Per preparare alla formazione professionale, l'Agenda Integrazione Svizzera introduce criteri di distinzione insieme a misure specifiche finanziate attraverso la somma forfettaria per l'integrazione stanziata dalla Confederazione. Il CDF rileva che temi importanti quali le misure di adeguamento dell'assicurazione contro l'invalidità (AI) o il riconoscimento dei diplomi non sono trattati dall'Agenda.

¹ In questa nozione sono inclusi le persone ammesse provvisoriamente, i rifugiati ammessi provvisoriamente nonché i rifugiati riconosciuti. L'importo di 80 milioni non comprende le uscite ordinarie dei Cantoni e dei Comuni per la scuola dell'obbligo, per la preparazione alla formazione professionale e per l'aiuto sociale, le quali corrispondono a un valore complessivo stimato pari a 162 milioni.

Nell'ambito dell'asilo e dell'integrazione, le organizzazioni cantonali sono molto diverse. L'economicità e l'efficacia degli strumenti d'integrazione dipendono innanzitutto da una visione condivisa degli enti pubblici e dei membri della società civile. A tale riguardo, il CDF ha identificato degli esempi positivi di sinergie, tra cui: la custodia di bambini piccoli da parte di altri rifugiati (programma Mc Phee nel Cantone di Friburgo) o il sostegno da parte di pensionati nei confronti di giovani adulti che hanno trovato un posto di apprendistato nel quadro di un programma di accesso al mondo del lavoro nel settore dell'edilizia (Comune di Baden).

Organizzazioni efficienti e misure adeguate nella maggior parte dei casi

L'economicità dei dispositivi d'integrazione si basa su bandi di concorso e su un controllo serrato e regolare delle basi per il calcolo dei costi delle specifiche misure d'integrazione. Il Cantone di Argovia si distingue per un'attuazione sistematica e regolare delle procedure libere dei bandi di concorso. Il Cantone di Friburgo ha fatto ricorso a tali procedure soltanto parzialmente, tuttavia garantisce un controllo regolare delle uscite a favore dell'integrazione del quadro del preventivo annuale. Il CDF evidenzia il buon impiego della somma forfettaria per l'integrazione in questi Cantoni.

L'analisi delle misure d'integrazione e dei dossier individuali porta a ritenere adeguati i dispositivi rispetto ai bisogni collettivi e individuali della maggior parte delle persone con procedura d'asilo conclusa. Al termine del primo programma d'integrazione cantonale 2014–2017 (PIC 1), l'offerta relativa alle misure d'integrazione risulta completa ed equilibrata.

Il CDF ha individuato tre ambiti con elevato potenziale di miglioramento: l'accesso a misure d'integrazione professionale adeguate nel quadro o al di fuori delle prestazioni dell'AI per i migranti bisognosi di assistenza psichiatrica; l'organizzazione di corsi intensivi di lingua che integrano la custodia di bambini piccoli; l'apprendimento (continuo) della lingua per i migranti attivi nel mondo del lavoro.

Condizioni quadro e vigilanza a livello federale da migliorare

Il CDF ha evidenziato aspetti da migliorare sia nei Cantoni interessati, sia a livello del dispositivo federale d'integrazione nonché a livello di vigilanza esercitata dalla Segreteria di Stato della migrazione (SEM) sui Cantoni. Il presente rapporto riassume cinque raccomandazioni all'attenzione della SEM, inquadrate in due pacchetti di misure.

Il primo pacchetto di misure verte sulle condizioni quadro delle misure d'integrazione. Il CDF ha constatato la mancanza di una chiara distinzione tra la somma forfettaria per l'integrazione e le altre fonti di finanziamento e chiede alla SEM di fornire precisazioni al riguardo e di comunicarle ai Cantoni. Tenuto conto dell'aumento della dotazione della somma forfettaria per l'integrazione a partire dal 2019, il CDF invita la SEM a consentire un impiego più ampio di quest'ultima per finanziare le attività di consulenza e di assistenza dei Cantoni e dei Comuni. Un'altra raccomandazione del CDF tratta la necessità di estendere l'offerta di misure d'integrazione ai migranti esposti a pressioni psichiche. La sua attuazione coinvolge in prima linea l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e il coordinamento interistituzionale tra la Confederazione e i Cantoni.

Il secondo pacchetto di misure si concentra sul dispositivo di vigilanza federale. Il CDF sottolinea il carattere ancora frammentario dell'informazione concernente i dossier individuali d'integrazione in un Cantone come Argovia, nel quale la gestione di questi ultimi compete parzialmente ai Comuni. Per migliorare la qualità della sua vigilanza tenendo

conto dell'Agenda Integrazione, la SEM dovrebbe sviluppare degli indicatori, partendo dai dati a disposizione, riguardanti l'evoluzione del tasso di attività lucrativa per Cantone o del reddito medio secondo il settore di attività, nonché un monitoraggio volto a verificare il raggiungimento degli obiettivi in ogni Cantone.

Testo originale in tedesco

Audit on the use of the federal integration lump sum for temporarily admitted persons and refugees

State Secretariat for Migration

Key facts

Every year, the Confederation invests more than CHF 80 million in the integration of the population of asylum background¹. In 2018, the Confederation and the cantons adopted a shared vision to respond to parliamentary procedural requests and other findings of insufficient federal resources. Entitled "Swiss integration agenda", this approach includes an increase in the federal integration lump sum per temporary admission or asylum decision, bringing it from CHF 6,000 to CHF 18,000. By 2019, the federal financial resources could thus rise by around CHF 132 million to more than CHF 210 million per year.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the use of integration lump sums in terms of transparency, compliance, economic efficiency and the effectiveness of the instruments used to measure the achievement of objectives. The audit took place mainly in the cantons of Aargau and Fribourg, which were identified by the SFAO as representative of the diversity of cantonal organisations and approaches. Around thirty individual cases representative of the target groups were examined in each of them.

The audit findings were positive. The resources for promoting integration are used in a transparent and economical manner. In almost all cases, the two cantonal mechanisms ensure that the specific needs of the asylum population are met by the integration measures. Since 2018, the clear definition and relevance of the objectives linked to indicators in their cantonal integration programmes (CIP) have provided a quantitative and even qualitative measure of the initiatives taken in the cantons.

Good boundaries and shared vision regarding integration measures are key factors

The integration of the population of asylum background is done primarily through pre-school and school education, as well as social security institutions. If these structures are not accessible or only partly exist, the promotion of integration at the federal, cantonal and communal levels supplements the system. For pre-vocational training, the Swiss integration agenda introduces delimitation criteria with the specific measures financed by the integration lump sum. The SFAO found that important topics such as disability insurance (IV) adaptation measures and the recognition of diplomas are not covered by the agenda.

In the areas of asylum and integration, the cantonal organisations vary significantly. The economic efficiency and effectiveness of integration mechanisms depend above all on the shared vision of public authorities and civil society players. The SFAO identified good examples of synergies in this regard, such as the care of young children by other refugees

¹ This concept includes temporarily admitted persons, statutory refugee temporarily admitted persons and statutory refugees. The sum of CHF 80 million does not include the ordinary expenditure of the cantons and communes on compulsory education, pre-vocational training and social assistance, i.e. an estimated total of CHF 162 million.

(McPhee programme in the canton of Fribourg) and pensioners' support for young adults who have found an apprenticeship as part of a work access programme in the construction sector (commune of Baden).

Economical organisations with appropriate measures in most cases

The economic efficiency of integration mechanisms is based on calls for tenders and close and regular monitoring of the basis for calculating the costs of specific integration measures. The canton of Aargau stands out for its systematic and regular implementation of open tender procedures. The canton of Fribourg has only partly used such procedures, but it regularly monitors integration expenditure as part of the annual budget. The SFAO noted the good use of the integration lump sum in these cantons.

The analysis of integration measures and individual dossiers made it possible to conclude that the measures are appropriate in relation to the collective and individual needs of the vast majority of the population of asylum background. At the end of the first cantonal integration programme for 2014–2017 (CIP 1), the integration measure offering appears complete and balanced.

The SFAO identified three areas with significant potential for improvement: access to appropriate occupational integration measures within or outside the framework of IV benefits for migrants requiring psychiatric support; the organisation of intensive language courses integrating childcare for infants; and (continuous) language learning for migrants in the working world.

Framework conditions and federal supervision to be improved

The SFAO identified areas for improvement in the cantons concerned, as well as in the federal integration system and in the supervision of the cantons by the State Secretariat for Migration (SEM). This report makes five recommendations for the SEM, dividing them into two sets of measures.

The first set of measures concerns the framework conditions for integration measures. The SFAO found that there was no clear boundary between the integration lump sum and other sources of funding. It recommended that the SEM specify this and inform the cantons. In view of the increase in the integration lump sum from 2019 onwards, the SFAO called on the SEM to allow broader use to finance the supervision and support activities of the cantons and communes. Another SFAO recommendation concerns the need to extend the range of integration measures to migrants suffering from psychological trauma. Its implementation primarily involves the Federal Social Insurance Office (FSIO) and the Confederation/Cantons Interinstitutional Coordination.

The second set of measures targets the federal supervisory mechanism. The SFAO pointed out that information on individual integration dossiers is still fragmented in a canton such as Aargau, where the communes are partly responsible for their management. To improve the quality of its supervision, taking into account the integration agenda, the SEM should develop indicators based on the data available on the development of the rate of gainful activity per canton or sector according to the average income, as well as monitoring to verify the achievement of objectives in each canton.

Original text in German

Prise de position générale du SEM

Le SEM constate que le CDF accorde une appréciation positive concernant la mise en œuvre des mesures favorisant l'intégration adoptées par les cantons audités d'Argovie et de Fribourg. Du point de vue du SEM, l'audit du CDF montre que les fonds provenant du forfait d'intégration sont utilisés de manière efficace et rentable. Il montre également que les cantons audités ont déjà pris des mesures afin de mettre en œuvre l'Agenda Intégration Suisse lancé au printemps 2018. Le SEM prend connaissance des recommandations du CDF visant à optimiser l'encouragement de l'intégration. Ces dernières seront appliquées sous une forme appropriée dans le cadre des prochains travaux nécessaires à la mise en œuvre de l'agenda en matière d'intégration.

(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Selon l'art. 53 de loi fédérale sur les étrangers (LEtr), la Confédération, les cantons et les communes doivent tenir compte des objectifs de leur intégration dans l'accomplissement de leurs tâches. La Confédération alloue depuis 2008 des forfaits d'intégration à hauteur de 6000 francs par décision d'admission provisoire ou d'asile. 89 millions de francs ont été versés à ce titre aux cantons en 2016. Les forfaits d'intégration sont destinés à financer des mesures spécifiques subsidiaires à celles prises dans le cadre des « structures ordinaires » (école, formation professionnelle, hôpital)².

A côté de la population issue de l'asile au bénéfice d'une admission provisoire ou de l'asile, l'ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers (OIE) distingue la catégorie des (autres) étrangers résidant en Suisse³. Celle-ci bénéficie de mesures collectives d'intégration financées de manière différente : la Confédération verse aux cantons une somme de 34,5 millions de francs dont le même montant doit au minimum être investi par les cantons.

Depuis 2014, la collaboration Confédération–canton dans le domaine de l'intégration des étrangers est réglée au niveau de conventions-programmes conclues pour des périodes de quatre ans. Sur la base de programmes cantonaux d'intégration (PIC), les conventions-programmes définissent les objectifs stratégiques et opérationnels, les activités à entreprendre, les indicateurs à mesurer, ainsi que le cadre de la surveillance financière.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'objectif du présent audit est d'examiner l'utilisation du forfait d'intégration, afin de déceler des potentiels d'amélioration, d'une part dans le dispositif fédéral d'intégration, et, d'autre part, dans la surveillance du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Le Contrôle fédéral des finances (CDF) s'est penché sur la mise en œuvre des mesures d'intégration destinées aux admis provisoires (AP), aux admis provisoires réfugiés statutaires (AP RS) et aux réfugiés statutaires (RS) dans les cantons d'Argovie et de Fribourg. Ces cantons illustrent la diversité des approches et des structures organisationnelles mises en œuvre dans les 26 cantons.

Les trois questions d'audit se présentent comme suit :

- Les moyens de promotion de l'intégration sont-ils utilisés de manière économe ?
- L'adéquation entre les besoins spécifiques et les mesures d'intégration pour les admis provisoires, les admis provisoires réfugiés statutaires et les réfugiés statutaires est-elle garantie ?
- Les cantons mesurent-ils efficacement l'atteinte des buts des mesures spécifiques d'intégration pour les admis provisoires et les réfugiés statutaires ?

² Pour plus de détails, voir le glossaire à l'Annexe 7.

³ Selon la statistique en matière d'asile 2016 du SEM, la première catégorie comptait 82 681 personnes, soit 27 390 admis provisoires (AP), 9487 admis provisoires réfugiés statutaires (AP RS) et 45 804 réfugiés statutaires (RS). Selon les statistiques sur l'immigration 2016 (les étrangers en Suisse) du SEM, la population étrangère résidente permanente, y compris les RS, était de 2 029 527 personnes.

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené par intermittence du 12 février au 25 juin 2018 par Grégoire Demaurex (responsable de révision), accompagné d'Ariel Decrauzat (Fribourg) et de Daniel Urwyler (Argovie) pour les audits dans les cantons et aidé par François Donini et Martin Kropf pour l'analyse de données, sous la supervision d'Andreas Meyer (responsable de mandat).

Dans un premier temps, le CDF a examiné les conditions-cadres du forfait d'intégration et analysé les données individuelles du système d'information central sur la migration (SYMIC), les comptes individuels de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ainsi que les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Sur cette base, le CDF a sélectionné une trentaine de dossiers individuels représentatifs dans chacun des deux cantons audités des différents profils de populations-cibles et des principaux domaines de risques. Entre le 16 et le 27 avril 2018, puis du 14 au 25 mai 2018, le CDF a examiné les cantons de Fribourg et d'Argovie. L'audit dans ce canton a inclus un examen auprès des communes d'Aarau, de Baden et de Lenzburg. Le CDF a informé les contrôles cantonaux des finances (CCF) concernés des modalités de son travail et a invité ceux-ci aux discussions initiales et finales des audits sur site. Les résultats ont fait ensuite l'objet d'une discussion préalable avec la Division Intégration du SEM le 11 juin 2018. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à cette discussion. L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de rentabilité (International Standards of Supreme Audit Institutions).

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et avec compétence par toutes les collectivités publiques auditées. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 25 juin 2018. La vice-directrice du SEM et Cheffe du domaine de Direction Immigration et Intégration, le Chef de la Section Finances, planification de l'office, controlling et statistique, l'adjoint au Chef et une collaboratrice en charge de la surveillance de la Division Intégration ont participé à la séance finale. Le CDF était représenté par le Vice-directeur et Chef des Centres de compétences, le responsable de mandat et le responsable de révision.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

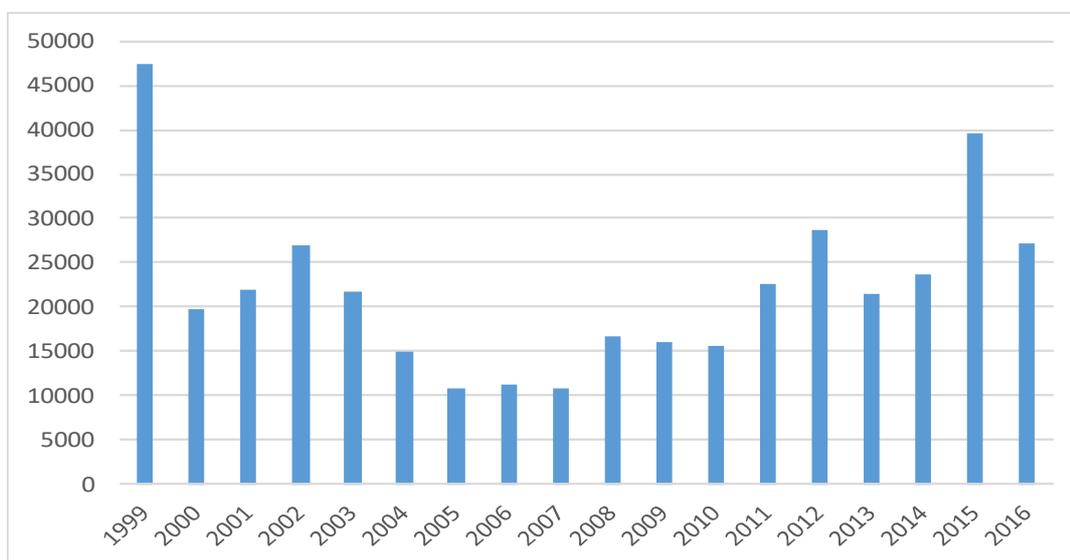
2 Les mesures d'intégration du domaine de l'asile

2.1 Développement graduel d'une vision d'intégration

Création des bases d'une politique commune d'intégration sur le plan national

La population issue de l'asile se distingue des autres catégories d'étrangers par le fait que son séjour en Suisse n'est pas conditionné à l'exercice d'une activité lucrative ou par la nécessité d'avoir des revenus suffisants, mais à des critères d'admission de caractère humanitaire. Sous l'effet conjoint d'une population de migrants aux origines toujours plus diverses, les structures ordinaires des cantons (école obligatoire, formation secondaire et tertiaire, institutions du système de santé par exemple) ont été mis à rude épreuve.

Illustration 1 : Evolution du nombre de demandes d'asile annuelles



Source : statistiques de l'asile du SEM

La Confédération a introduit en 2008 le subventionnement de la prise en charge par les cantons de la population issue de l'asile au travers de forfaits globaux (1,17 milliards de francs en 2016). Ceux-ci sont censés couvrir les frais d'hébergement et le minimum vital devant être assuré par les cantons. Parallèlement à ce passage d'un subventionnement a posteriori sur la base des frais effectifs à un subventionnement forfaitaire, la Confédération a fixé les bases normatives fédérales de la politique d'intégration. Après avoir introduit l'intégration comme tâche étatique en 1998⁴, la Confédération l'a définie comme une tâche transversale « pour laquelle les autorités fédérales, cantonales et communales, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales ainsi que les organisations d'étrangers doivent collaborer ». Entré en vigueur en 2008, l'OIE précise que « la mise en œuvre de la politique d'intégration et la promotion de l'intégration (...) sont de la responsabilité principale des cantons et des communes ». Ancré à l'art. 55 al. 2

⁴ Lors de la révision de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 juin 1998, remplacée le 1^{er} janvier 2008 par la LEtr du 16 décembre 2005 (RS 142.20).

LEtr et 18 OIE, un forfait d'intégration de 6000 francs est versé au canton par décision d'admission provisoire ou d'asile.

Les principes de base de la politique d'intégration des étrangers ont été définis en juin 2009 de manière commune par le SEM, la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC) et l'initiative des villes réunis en « Conférence tripartite sur les agglomérations » (CTA)⁵.

Les quatre principes de base de la politique suisse d'intégration (2009)

- Réaliser l'égalité des chances
- Exploiter les potentiels
- Tenir compte de la diversité
- Exiger la responsabilité individuelle

A l'issue d'une phase pilote de la politique d'intégration entre la Confédération et les cantons (2011–2013), ces derniers ont défini les contours de leur stratégie. Ils ont chacun établi un PIC pour une période de quatre ans (2014–2017) structuré en trois piliers (Information et conseil, formation et travail, communication et intégration sociale) et en huit domaines d'encouragement (par exemple concernant la langue, la préscolarité, l'employabilité, l'interprétariat communautaire ou l'intégration sociale). Ces PIC ont servi de base aux conventions-programmes conclues avec la Confédération. Pour chacun des objectifs, des indicateurs mesurent le degré d'achèvement. A l'issue du premier exercice, la nature stratégique des conventions-programmes a été renforcée et l'essentiel des activités opérationnelles a été déléguée aux cantons. Les huit domaines d'encouragement ont été maintenus dans le PIC 2 (2018–2021).

Particularités des conventions-programmes dans le domaine de l'intégration

Le domaine de l'intégration constitue l'un des 21 domaines de subventionnement soumis à des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons. L'encouragement à l'intégration a principalement lieu au travers de conventions-programmes. En dehors de ceux-ci, la Confédération conduit unilatéralement des projets de portée nationale. La somme investie de cette manière s'élevait à 7,8 millions de francs en 2016 (y compris le projet de réinstallation lié à la guerre en Syrie). On trouve à ce niveau un programme national de mentorat 2014–2016, un projet pilote « Améliorer l'accès – soutien à l'interprétariat pour les personnes traumatisées dans la psychothérapie ». Au besoin, le SEM peut préconiser la reprise des mesures par les cantons dans le cadre des futures conventions-programmes lors de leur renouvellement tous les quatre ans.

Réforme en cours des bases légales

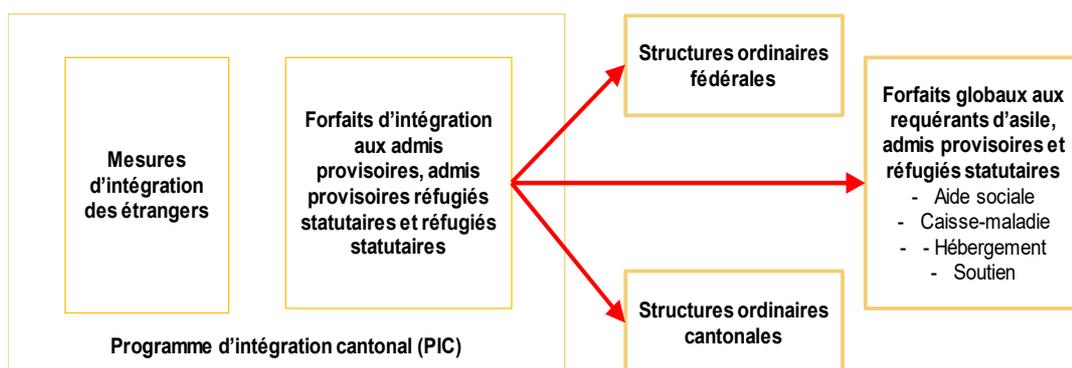
En 2016, le Parlement a adopté une modification de la LEtr dont la mise en œuvre est prévue au mieux fin 2018. La modification prévoit entre autres le changement du titre de la loi, qui devient « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ». Les dispositions révisées des deux ordonnances d'exécution (ordonnance sur l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative – OASA, RS 142.201 et ordonnance sur l'intégration des étrangers – OIE, RS 142.205) seront mises en œuvre ultérieurement début 2019.

⁵ Selon le Rapport et recommandations du 29 juin 2009 de la CTA sur l'Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers.

Mise en œuvre du caractère subsidiaire des mesures spécifiques d'intégration

Financées via les forfaits d'intégration (89 millions de francs versés aux cantons en 2016), les mesures spécifiques d'intégration sont subsidiaires tant par rapport aux besoins de base couverts par les forfaits globaux, que par rapport aux structures ordinaires existantes de caractère national (assurances sociales comme l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité) ou cantonal (école obligatoire, préparation à la formation professionnelle)⁶. Développées dans le cadre des PIC au sein de chaque canton, les mesures spécifiques sont complémentaires aux mesures collectives (que financent la Confédération et les cantons à parts égales) pour l'intégration de la population étrangère prise dans son ensemble.

Illustration 2 : Caractère subsidiaire du forfait d'intégration



Source : CDF

Création d'une vision commune d'intégration entre la Confédération et les cantons

Sous l'effet de la dernière vague d'arrivées de requérants d'asile (2015) et de sa forte proportion de mineurs non accompagnés et de jeunes adultes peu ou pas scolarisés, les structures d'intégration ont été mises sous pression. Face au constat partagé d'une insuffisance de moyens à disposition⁷, la Confédération (Département fédéral de justice et police – DFJP, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche – DEFR) et les cantons (CDC, Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique – CDIP, Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé – CDS) ont élaboré un Agenda Intégration Suisse. Adopté par la CDC le 23 mars 2018 et le Conseil fédéral le 25 avril 2018, cet Agenda reprend les principes des bases légales révisées qui entreront en vigueur en 2019.

La vision de l'Agenda Intégration Suisse s'articule autour de *trois objectifs dits supérieurs*:

- 1) L'intégration constitue un processus global contraignant qu'il s'agit de renforcer et d'accélérer, parallèlement à l'accélération des procédures de traitement des demandes d'asile prévue par la révision de la Loi sur l'asile, LAsi (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019).

⁶ Selon l'Annexe 7 du Rapport du groupe de coordination Confédération–cantons de l'Agenda Intégration Suisse du 1^{er} mars 2018, les coûts 2012–2016 pour l'intégration de la population issue de l'asile dans l'école obligatoire et la préparation à la formation professionnelle initiale pour les jeunes entre 16 et 25 ans s'élèveraient à 41,9 et 101 millions de francs. La Confédération finance le 25 % de la formation professionnelle (art. 59 de la loi fédérale sur la formation professionnelle – LFPr – RS 412.10). www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Agenda Intégration Suisse.

⁷ De nombreuses initiatives, motions et autres interpellations parlementaires ont été adressées ces dernières années au Conseil fédéral (voir une sélection d'entre elles à l'Annexe 5).

- 2) Les mesures d'intégration sont individualisées et intensifiées selon les besoins des différentes populations-cibles. Cette gestion « au cas par cas » se définit selon trois populations-cibles de base en fonction de leur aptitude à suivre une formation, à accéder au marché du travail et à la priorité donnée à l'intégration sociale (voir Annexe 1).
- 3) Les adolescents et les jeunes adultes (jusqu'à 25 ans) disposent des mesures nécessaires pour accéder à des formations post-obligatoires.

Moyennant une dotation renforcée des ressources (augmentation du forfait d'intégration à 18 000 francs pour les nouvelles décisions d'admission provisoire et d'asile à partir de 2019), la Confédération et les cantons s'engagent à unir leurs forces et fixent des objectifs opérationnels:

- Connaissance de la langue de niveau A1 est fixé après trois ans de séjour en Suisse ;
- Capacité d'expression dans la langue parlée au lieu de résidence au début de la scolarité obligatoire pour 80 % des enfants ;
- Acquisition de la connaissance du mode de vie et atteinte d'un certain niveau d'intégration sociale au terme de sept ans de séjour ;
- Intégration durable sur le marché primaire du travail pour la moitié des AP/R adultes sept ans après leur arrivée en Suisse (70 % pour ceux possédant un niveau d'employabilité suffisant) ;
- Accès à des formations post-obligatoires pour deux tiers des adolescents et les jeunes adultes (jusqu'à 25 ans) cinq ans après leur arrivée en Suisse.

Appréciation

Adopté fin avril 2018, l'Agenda Intégration Suisse confirme la nécessité du forfait d'intégration et reconnaît l'insuffisance de sa dotation pour atteindre l'objectif d'une intégration durable pour toute la population issue de l'asile. Cet Agenda constitue à plusieurs titres une réponse cohérente et appropriée aux défis de l'intégration :

- La première phase de mise en œuvre de l'Agenda est prévue en même temps que celle des bases légales révisées des domaines de l'asile (accélération des processus décisionnels) et des étrangers (nouvelle LEI), soit en 2019. Une modification ultérieure de la LEI et/ou de l'OIE pourra avoir lieu dans un contexte organisationnel et législatif stabilisé.
- L'Agenda reconnaît qu'une intégration durable de la population issue de l'asile n'est possible qu'avec un accompagnement professionnel et individualisé tel qu'il est déjà mis en place dans plusieurs cantons (Argovie dès 2011 ; Fribourg en 2014).
- Le caractère complexe, et non linéaire du processus d'intégration impose de procéder au plus vite à l'identification des besoins d'intégration, à l'élaboration d'un programme individuel adapté d'intégration ainsi qu'au suivi des mesures.
- L'Agenda fixe des objectifs concrets d'intégration à la fois globaux et par population-cible spécifique, ce qui permet d'éviter un effet « arrosoir » dans l'octroi des mesures d'intégration et facilite le contrôle d'atteinte des objectifs
- L'Agenda prévoit l'élimination de certaines incitations négatives (ex. réduction des forfaits globaux aux cantons en fonction des taux d'activité lucrative des populations émargeant à l'asile) ainsi qu'une simplification, dans un deuxième temps, de tout le système de financement global du domaine de l'asile.

Les forfaits de 18 000 francs ne seront versés que pour les nouvelles décisions d'admission provisoire ou d'asile prises à partir de 2019.

Le CDF constate que « les tâches des autorités du marché du travail et du Service public de l'emploi ne font pas partie de l'Agenda Intégration » et que l'Agenda se limite à évoquer la question de la reconnaissance des acquis, des compétences ou des diplômes sans la traiter⁸.

Le CDF relève finalement que la question de l'accès (difficile) de la population issue de l'asile aux mesures de réadaptation de l'AI n'est pas du tout traitée dans l'Agenda, bien que ce thème ait fait l'objet de projets pilotes du SEM et/ou d'échanges entre partenaires de la Collaboration interinstitutionnelle (CII) (voir recommandation 3 sous chapitre 4.1).

2.2 Délimitation appropriée et synergie avec les mesures collectives pour les étrangers

Les conventions-programmes et les PIC distinguent les mesures pour la population issue de l'asile de celles collectives pour l'ensemble de la population étrangère. Etant donné le caractère individuel et spécifique du forfait d'intégration (« prise en charge pour la population issue de l'asile des participations individuelles résiduelles aux coûts des mesures ») par rapport au financement des mesures collectives (contribution aux frais de fonctionnement généraux de l'organisateur au titre de mesures collectives), un financement à double est a priori évité. Les documents de reporting fournis par les organisateurs de cours dans les deux cantons audités (Fribourg et Argovie) garantissent la traçabilité de la délimitation.

Appréciation

L'organisation de mesures d'intégration pour les deux catégories d'étrangers, avant tout pour les cours de base de langues, permet des synergies et des économies significatives, comme lors de la conceptualisation et le développement des mesures par un seul service.

2.3 Délicate délimitation avec les structures ordinaires

Rôle central de la collaboration interinstitutionnelle Confédération–cantons

Selon le groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse⁹, les structures ordinaires génèrent plus de 70 % des dépenses totales (60 % des dépenses totales est pris en charge par les cantons¹⁰) pour l'intégration de la population issue de l'asile.

Selon l'art. 57 LETr et l'art. 8 OEI, le SEM coordonne les mesures d'intégration des étrangers prises par les offices fédéraux, en particulier dans les domaines de l'assurance-chômage, de la formation professionnelle et de la santé. La collaboration Confédération–cantons s'opère en premier lieu au travers de la collaboration interinstitutionnelle (CII). La CII garantit une

⁸ Le besoin de mesures a été mis en évidence dans une analyse de 2012 sur « l'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse » (OCDE Th. Liebig, S. Kohls et K. Krause. Documents de travail sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 128). Celle-ci conclut que « Les qualifications acquises à l'étranger sont insuffisamment valorisées sur le marché du travail suisse, et il n'y a que peu de cours passerelle » (p. 5).

⁹ Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018, p. 11 et Annexe 7. www.sem.admin.ch > Entrée & séjour > Intégration > Agenda Intégration Suisse

¹⁰ Voir la note n° 6 ci-avant.

planification commune des mesures ainsi qu'un échange d'informations (par exemple sur les éventuelles adaptations des bases légales) et d'expériences avec les cantons, en veillant à y associer les communes de manière appropriée.

Avec l'entrée en vigueur de la LEI prévue pour fin 2018, la primauté dans l'encouragement de l'intégration des structures ordinaires existantes sur les mesures spécifiques d'intégration trouve un ancrage légal dans deux articles (voir encadré ci-dessus) : l'art. 54 LEI qui établit une liste non exhaustive des structures ordinaires pour les trois niveaux et l'art. 55 LEI qui précise les critères de délimitation avec les mesures spécifiques.

Art. 54 LEI : Encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires

L'intégration est encouragée en premier lieu dans le cadre des structures existantes aux échelons fédéral, cantonal et communal, notamment :

- a. dans les offres d'encadrement et de formation préscolaires, scolaires et extrascolaires ;
- b. dans le monde du travail ;
- c. dans les institutions de sécurité sociale ;
- d. dans le domaine de la santé ;
- e. dans l'aménagement du territoire et le développement des villes et des quartiers ;
- f. dans le sport, les médias et la culture.

Art. 55 LEI : Encouragement spécifique de l'intégration

L'encouragement spécifique de l'intégration aux échelons fédéral, cantonal et communal complète l'encouragement de l'intégration mis en œuvre dans les structures ordinaires lorsque celles-ci ne sont pas accessibles ou qu'il existe des lacunes.

Clarification nécessaire des obligations cantonales de préformation professionnelle

La délimitation entre structures ordinaires existantes et mesures spécifiques d'intégration est délicate à tracer dans le domaine de la formation professionnelle. L'art 12 de la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr) enjoint les cantons à préparer toutes les personnes à la formation professionnelle, qui, « arrivées à la fin de la scolarité obligatoire, accusent un déficit de formation ». Le financement de l'ouverture de nouvelles filières pour les besoins de la population issue de l'asile (coût annuel de 37 200 francs par personne pour deux ans de préparation¹¹) se fait soit via le forfait d'intégration au titre de mesures spécifiques d'intégration (canton d'Argovie), soit via le budget du canton en raison des obligations légales de préformation professionnelle qui lui incombent (canton de Fribourg). Le CDF constate que des critères de délimitation ont été introduits par l'Agenda Intégration Suisse sans toutefois que ceux-ci ne figurent encore dans des bases normatives fédérales¹².

¹¹ Annexe 7 du Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018, p. 4.

¹² Etablis par la CDIP et le SEFRI (Annexe 2 de l'Agenda Intégration Suisse), les critères d'accès aux structures ordinaires de la préparation à la formation professionnelle sont les suivants : 1° Niveau de langue A2 selon le Cadre européen commun de référence (CECR) ; 2° Bases scolaires dans les autres branches (notamment les mathématiques) ; 3° Volonté d'apprendre et de faire un effort ; 4° Motivation de travail et connaissance des usages locaux ; 5° Savoir nécessaire à la vie quotidienne locale (savoir d'orientation).

Appréciation

L'afflux récent de nombreux jeunes adultes peu ou pas scolarisés a accentué la pression sur les structures ordinaires cantonales. S'agissant de la préparation à la formation professionnelle, la délimitation entre les obligations des cantons au travers de leurs structures ordinaires et les mesures spécifiques d'intégration financées par la Confédération est délicate. Le CDF salue l'introduction de critères dans l'Agenda Intégration permettant de préciser le cadre de l'obligation de prise en charge incombant au canton vis-à-vis de la population issue de l'asile.

3 Conditions de l'économicité des mesures spécifiques d'intégration

3.1 Nécessité d'une vision commune au sein des cantons

La vision plus importante que la structure organisationnelle

Les cantons se distinguent par une grande diversité de structures organisationnelles dans le domaine de l'asile. *Au niveau vertical*, certains cantons assument toutes les compétences d'hébergement, d'aide sociale et d'intégration pour la population issue de l'asile (tous les cantons romands à l'exception du Valais), alors que d'autres délèguent tout ou partie de leurs compétences aux communes (par ex. canton d'Argovie).

Les modèles d'organisation peuvent aussi différer à un même niveau (organisation horizontale). On peut ainsi rencontrer des modèles *intégrés* avec un service entièrement en charge ou *hétérogènes* avec plusieurs services coordonnant certaines tâches. Enfin, la gestion de l'aide sociale ou l'exécution de certaines mesures d'intégration peuvent être externalisées à des prestataires privés. Les structures organisationnelles d'Argovie et de Fribourg, très différentes, sont porteuses toutes deux d'avantages et d'inconvénients.

Une vision commune est indispensable et passe par une répartition claire des rôles entre les différents acteurs institutionnels. En Argovie, une répartition des compétences entre les deux services cantonaux impliqués (voir encadré ci-dessous) se fait suivant le caractère collectif ou individuel des mesures d'intégration. La mise en œuvre des mesures spécifiques d'intégration relève soit du service social cantonal (AP), soit des communes (AP RS et RS). Dans le canton de Fribourg, le service de l'action sociale définit, gère le catalogue de mesures d'intégration et en délègue la mise en œuvre à ses deux mandataires. Dans les deux cantons, les conseillers en intégration et autres assistants sociaux impliqués dans le suivi individuel des dossiers d'intégration peuvent proposer à l'autorité des mesures d'intégration supplémentaires compte tenu des besoins identifiés chez les migrants.

Comparaison entre les structures des cantons de Fribourg et d'Argovie (voir Annexes 2+3)

FRIBOURG : Toutes les compétences en matière d'aide sociale et d'intégration pour la population issue de l'asile se concentrent au niveau cantonal. Au travers du service de l'action sociale (SASoc), le canton met en œuvre la politique d'intégration tout en externalisant la gestion individuelle de l'aide sociale et de l'intégration à deux mandataires (ORS Fribourg pour les requérants d'asile et les admis provisoires et Caritas Suisse à Fribourg pour les admis provisoires réfugiés statutaires et les réfugiés statutaires).

ARGOVIE : La compétence en matière d'aide sociale et d'intégration incombe au canton pour les admis provisoires et aux communes pour les réfugiés (Baden ou Lenzburg sont aussi actifs dans l'intégration des admis provisoires). Le service de la migration pilote la politique d'intégration et s'appuie sur le service social pour les démarches individuelles d'intégration. Une trentaine de communes sur les 212 du canton externalisent la gestion de l'aide sociale et de l'intégration pour les admis provisoires réfugiés statutaires et les réfugiés statutaires à Caritas Argovie (dont la commune d'Aarau).

Importance du principe d'équivalence fiscale (qui paie décide)

Dès lors que l'arrivée des migrants et le temps nécessaire aux décisions d'asile (qui déterminent directement les montants attribués aux cantons) échappent à la maîtrise du canton, l'efficacité du dispositif d'intégration passe par des conditions-cadres qui facilitent l'adaptation rapide des structures cantonales. Selon le principe de l'équivalence fiscale, la collectivité publique à qui incombe les prestations d'aide sociale doit également être compétente pour la mise en œuvre des mesures d'intégration. De manière plus large, les cantons doivent pouvoir implémenter les mesures d'intégration en fonction des besoins qu'ils constatent sans en référer à une autorité supérieure. La limitation temporelle des forfaits globaux et d'intégration les incitent par ailleurs à mobiliser rapidement au mieux le potentiel d'intégration de chacun des migrants¹³. Le CDF a constaté que le principe de l'équivalence fiscale est respecté de manière égale dans les cantons d'Argovie et de Fribourg.

Les autorités cantonales et communales sont conscientes des risques que comportent une intégration insuffisante. Le CDF relève l'organisation de mesures complémentaires dans les communes argoviennes pour accélérer l'intégration des migrants, ainsi que les investissements du canton de Fribourg au travers de l'aide sociale cantonale pour des cours de langue de bases destinés à des requérants d'asile ayant de fortes chances d'obtenir un statut d'admis provisoire ou de réfugié.

Une vision commune porteuse de synergies et d'économies

Une vision partagée entre les différents acteurs de l'intégration du canton est source d'initiatives innovantes et/ou de synergies importantes aux effets multiplicateurs sur l'intégration tant professionnelle que sociale.

Au travers de son réseau de communes, le canton d'Argovie bénéficie d'une proximité avec le monde du travail et la société civile. Cette capillarité permet de faire surgir des projets innovants. Le CDF a identifié, par exemple, deux projets innovants dans la commune de Baden : la création d'une fonction de coordination des activités volontaires via un financement de la Loterie suisse (Swisslos) sur une durée de trois ans au plus haut de la vague migratoire (2015–2017), ainsi que le soutien par des retraités de jeunes adultes ayant trouvé un apprentissage dans le cadre d'un programme d'accès au travail dans le domaine de la construction. A Lenzburg, il a relevé deux initiatives intéressantes : l'engagement de deux réfugiées, payées à l'heure, pour assurer des visites domiciliaires régulières auprès des migrants, ainsi que l'organisation de groupes de jeu pour les migrants.

Dans le canton de Fribourg, le CDF a relevé des démarches innovantes d'intégration, au premier rang desquels la garde des enfants en bas âge de réfugiés par d'autres réfugiés (programme Mc Phee) ou la convention conclue en mars 2018 avec les Transports Publics Fribourgeois permettant un accès financièrement allégé aux transports publics (ce qui permet tant une économie des coûts administratifs affectés au remboursement des coûts effectifs que l'intégration dans le monde du travail et sociale)¹⁴.

¹³ Au terme du versement des forfaits (cinq ans pour les RS et sept ans pour les AP et AP RS), les cantons/communes doivent assumer les éventuelles dépenses supplémentaires liées à une autonomie insuffisante des bénéficiaires.

¹⁴ Celui-ci consiste en un abonnement forfaitaire (offre intégrée) avec déduction d'un montant forfaitaire de 20 francs sur l'aide sociale cantonale pour la population issue de l'asile non autonome financièrement.

Nécessité de mieux prendre en compte les incertitudes budgétaires

Le succès de la politique d'intégration dépend pour beaucoup de l'engagement des responsables de l'intégration des différentes entités cantonales voire communales. Défini depuis l'entrée du PIC 2 sur la seule base des décisions effectives d'admission provisoire ou d'asile, le forfait d'intégration génère une incertitude dans la planification des mesures cantonales. Les cantons sont obligés de maintenir des réserves suffisantes pour anticiper d'éventuelles économies budgétaires. Ceci rend difficile une démarche volontaire d'investissements dans l'intégration de la population issue de l'asile (qui regroupe les catégories des AP, AP RS et RS). Dans les cantons où les compétences incombent en partie aux communes, cette incertitude de financement accentue le risque d'inégalité des chances selon la commune de résidence. Dans le cadre de restrictions budgétaires communales, des migrants verront les conditions de leur séjour se détériorer (par ex. réduction des forfaits d'aide sociale pour l'hébergement ou l'aide sociale matérielle) alors que d'autres continueront à se voir proposer des mesures complémentaires.

Appréciation

Le caractère économe des dispositifs cantonaux d'intégration dépend avant tout de l'existence d'une vision commune et partagée par tous les acteurs de l'intégration, ainsi que de l'application du principe d'équivalence fiscale : la collectivité publique à qui incombe les prestations d'aide sociale est aussi chargée de la mise en œuvre des mesures d'intégration. Basé sur les décisions effectives d'admission provisoire et d'asile, le financement fédéral rend difficile une planification financière cantonale. Ceci est de nature à freiner l'implication des différents acteurs de l'intégration dans le canton et accentuer le risque d'inégalité des chances suivant le canton et/ou la commune de résidence.

3.2 Besoin d'un suivi sur les marchés publics et les bases de calcul

Le SEM a décidé en juin 2015 de mettre en œuvre un plan de surveillance axé sur les risques pour ses contrôles auprès des cantons. Celui-ci prévoit notamment la vérification de l'existence d'une systématique de passation de marchés via des appels d'offres ou des passations de marchés simple (au moins trois offres). Dans le canton d'Argovie, une telle démarche est systématiquement et régulièrement menée. Au travers de ses appels d'offres, il demande et vérifie systématiquement les bases de calcul. Pour le domaine du marché du travail, le canton d'Argovie s'appuie explicitement sur le modèle d'analyse de coûts défini par le service de l'emploi, également pour les mesures en dehors de l'art. 59d de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)¹⁵.

¹⁵ Selon l'art. 59d al. 1^{er} LACI, « Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation, n'en sont pas libérées et n'ont pas épuisé leurs droits à l'indemnité de chômage ont droit, durant 260 jours au plus pendant un délai-cadre de deux ans, aux prestations visées à l'art. 59c bis, al. 3 LACI [participation aux mesures relatives au marché du travail], lorsqu'elles suivent une mesure de formation ou d'emploi en vertu d'une décision de l'autorité compétente et que cette mesure les rend aptes à exercer une activité salariée. » Les coûts de ces mesures prises dans le cadre de l'art. 59d LACI sont répartis à parts égales entre l'assurance et les cantons (Art. 59d al. 2 LACI). Si les exigences fixées par l'assurance-chômage ne sont pas remplies, les cantons à l'instar du canton d'Argovie peuvent organiser des mesures en dehors de l'art. 59d LACI et les faire financer par le biais du forfait global ou du forfait d'intégration.

S'agissant du canton de Fribourg, le CDF a pris connaissance de l'absence de procédure systématique d'appel d'offres, particulièrement pour les deux mandataires en charge de l'accompagnement individuel de la population issue de l'asile. Le service cantonal exerce cependant un contrôle étroit sur les coûts des prestations dans le cadre du processus budgétaire. S'agissant des organisations de cours, il vérifie les coûts détaillés par place de cours ou par mesure en prenant en compte les coûts administratifs sur la base de références fixées¹⁶. Ce suivi attentif des bases de calcul réduit significativement le risque de prise en charge de dépenses non justifiées ou trop élevées pour des mesures d'intégration. Le canton prévoit d'évaluer cet aspect dans le cadre de son examen du dispositif d'asile et d'intégration de la population issue de l'asile qu'il réalisera une fois l'accélération des processus décisionnels au niveau du SEM mise en route (soit à l'horizon 2022 environ). Sur cette base, le canton de Fribourg pourra décider s'il recourt ou non à un appel d'offres et définira, le cas échéant, ses éventuelles modalités.

Appréciation

L'économicité des mesures d'intégration dépend de la mise en œuvre des règles sur les marchés publics, ainsi que d'un contrôle étroit par le canton sur des bases de calcul des prestations financées par le forfait d'intégration. Compte tenu du financement des mesures d'intégration sur la base de la participation effective des migrants (risque d'affaires incombant à l'organisateur de mesures), le risque d'une utilisation non économe des moyens apparaît relativement limité. Dans l'état actuel du dispositif de surveillance du SEM, les risques liés à l'absence d'une démarche systématique d'appels d'offres apparaissent toutefois insuffisamment couverts, comme celui d'une sous-pondération du prix (risque de gaspillage) ou de surpondération du prix au détriment des critères qualitatifs d'attribution. De manière complémentaire aux contrôles généraux menés par le SEM auprès des cantons sur un cycle de quatre-cinq ans, celui-ci devrait procéder à une analyse transversale et régulière des risques liés à la mise en œuvre des règles sur les marchés publics. Le SEM pourrait ainsi mieux sensibiliser les cantons et accorder une priorité de contrôle aux cantons présentant les risques les plus significatifs dans ce domaine.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande au SEM d'introduire, dans le cadre de son analyse de risques sur les cantons, un examen régulier global et transversal de la conformité et de la mise en œuvre des règles des marchés publics pour les mesures spécifiques d'intégration.

Prise de position du SEM

Le SEM exerce une surveillance axée sur les risques. L'examen des procédures d'acquisition et le respect des règles des marchés publics comptent parmi les éléments principaux du catalogue des risques du concept de surveillance du SEM.

(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

¹⁶ Le tarif horaire par personne de référence pour le canton tient compte du nombre de participants et du taux de participation, d'un niveau de frais administratifs entre 5 et 10 % ainsi que d'une marge bénéficiaire de 5 %.

3.3 Préciser les règles d'utilisation du forfait d'intégration

Une utilisation adéquate

La Confédération peut financer les mesures d'intégration au sens strict (mesures proprement dites et mesures d'accompagnement) et certains frais de conduite opérationnelles¹⁷.

Dans les deux cantons audités, le forfait d'intégration a été utilisé selon ce principe. Les 2,83 millions de francs dépensés dans le canton de Fribourg en 2017 ont servi à financer des mesures d'intégration (2,19 millions de francs) et les postes de conseillers à l'intégration (0,64 millions de francs – 23 % du total). Dans le canton d'Argovie, cette part s'élève à 0,59 millions de francs sur un total de 5,77 millions de francs dépenses 2017, soit 10 % du total). Parmi les 5,18 millions de francs consacrés aux mesures d'intégration, 1,08 million a été consacré aux mesures de préparation à la formation professionnelle pour les jeunes adultes arrivés fin 2015–début 2016. Aucune dépense de ce type n'a été financée en 2017 par le forfait d'intégration dans le canton de Fribourg.

Un financement plus large des activités d'accompagnement

En Argovie et à Fribourg, seule une partie des dépenses liées à l'accompagnement et au conseil d'intégration aux AP, AP RS et RS a été prise en charge en 2017 par le forfait d'intégration. Ceci ressort d'une interprétation extensive du SEM des « tâches administratives souveraines » qui doivent être prises en charge par les budgets courants des communes/cantons.

Le CDF a constaté que le forfait d'intégration n'a couvert que les postes du service social argovien directement affecté au suivi individuel des dossiers d'intégration (« Case Management Integration »). Ni la part des postes du service cantonal de migration affectée à l'accompagnement et au monitoring des mesures collectives (environ 2,7 équivalents temps-plein – ETP¹⁸), ni celle des communes argoviennes n'ont ainsi été prises en compte (une partie des 0,6 ETP, 0,4 ETP et de 1,1 ETP d'assistants sociaux des communes de Aarau, Baden et Lenzburg). S'agissant du canton de Fribourg, environ 0,5 ETP des tâches d'encadrement et d'accompagnement du dispositif cantonal d'intégration exercées par le service cantonal de l'action sociale (selon les estimations prudentes du canton) a été financée par le budget cantonal en 2017. Les coûts supplémentaires liés au caractère bilingue du canton ont également été financés en dehors du forfait d'intégration.

Pas de catalogue des dépenses couvertes par l'argent fédéral

A la demande du canton de Fribourg, le SEM a clarifié en 2014 la situation en matière de frais de transports/repas. Le financement de ceux-ci devait se faire via le forfait global et non par le forfait d'intégration. Le SEM a cependant renoncé à émettre un catalogue exhaustif des dépenses éligibles en laissant aux cantons une large autonomie dans l'utilisation du forfait d'intégration pour couvrir les frais administratifs et annexes aux mesures d'intégration proprement dites. Il en ressort des différences parfois significatives dans les réalités cantonales. Dans la pratique, l'utilisation du forfait d'intégration et des autres moyens de financement est souvent déterminée par la disponibilité des budgets.

¹⁷ A l'exclusion « frais de personnel engagés pour atteindre les objectifs stratégiques du programme » qualifiées de « souveraines » par le SEM selon le Document-cadre conclu le 25 janvier 2017 entre le SEM et la CDC.

¹⁸ A signaler cependant que dès 2018, 0,5 sur les 2,7 ETP portant sur des activités de conseil aux communes sera financé par le forfait d'intégration.

Appréciation

Dans l'état des disponibilités financières (limitées) actuelles, la conformité de l'utilisation du forfait d'intégration est en principe garantie. Avec la hausse de ressources à venir, le risque d'une utilisation non conforme du forfait d'intégration, respectivement d'une mauvaise délimitation de celui-ci avec les autres sources de financement cantonal, s'accroît.

Le CDF constate l'absence d'un catalogue des dépenses éligibles via le forfait d'intégration à l'attention des cantons. L'interprétation extensive des tâches administratives « souveraines » du SEM pour refuser la prise en charge des activités d'encadrement et d'accompagnement ne se justifie ni du point de vue de la diversité organisationnelle des cantons, ni de la nécessité de valoriser les engagements des acteurs institutionnels dans la mise en œuvre d'une démarche individualisée de l'intégration. Le financement via le forfait d'intégration d'une partie d'activités des cantons et/ou des communes constitue une incitation à mettre en œuvre le principe d'égalité des chances à l'intégration, quel que soit son lieu de domicile en Suisse. Dans le cadre des moyens consentis par la Confédération et les cantons, une utilisation plus large du forfait pour couvrir ces activités d'encadrement et d'accompagnement contribue également à renforcer la qualité et la durabilité de l'intégration.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de délimiter clairement le forfait d'intégration des autres sources de financement, d'en communiquer les règles aux cantons et d'adopter une interprétation du critère des activités administratives « souveraines » des cantons qui soient favorable à la prise en charge par le forfait d'intégration d'une partie des activités d'encadrement et d'accompagnement des cantons et des communes.

Prise de position du SEM

Le SEM examinera comment mieux communiquer les délimitations financières imposées à l'utilisation du forfait d'intégration dans le cadre de la circulaire relative aux programmes d'intégration cantonaux. Il va également considérer une interprétation plus précise des activités souveraines des cantons.

(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

4 Adéquation et traçabilité des mesures dans les cantons d'Argovie et de Fribourg

4.1 Certains besoins spécifiques insuffisamment couverts

Adéquation générale entre mesures spécifiques et besoins des populations-cibles

S'agissant des mesures d'intégration sur le marché du travail, le canton d'Argovie se distingue par son dispositif étendu d'intégration, alors que Fribourg se singularise par l'importance de l'outil du stage (voir encadré ci-après). Dans les deux cantons, chaque AP, AP RS et RS fait l'objet d'un suivi individualisé selon ses besoins spécifiques. Aucun cas de mesures incohérentes avec les besoins des migrants concernés n'a été relevé. Au contraire, des solutions alternatives existent en cas d'échec à la préparation à la formation professionnelle ou d'une compétence linguistique insuffisante pour l'accès aux mesures de l'assurance-chômage selon l'art. 59d LACI.

L'outil du stage comme préparation à la formation professionnelle ou entrée sur le marché du travail dans le canton de Fribourg

Au niveau de l'intégration professionnelle la convention de stage permet à des AP, AP RS et RS de réaliser des stages d'observation de maximum quinze jours, professionnels ou de formation de maximum 90 jours dans les entreprises. Introduit en 2011 dans le dispositif fribourgeois, le stage est fréquemment utilisé pour les personnes non ou peu qualifiées à la recherche d'une première expérience professionnelle ou d'une première validation de leur compétence. Il constitue le point de départ du processus d'intégration (préapprentissage ou contrat à durée déterminée) et l'entrée dans certaines filières ou métiers nécessitant des formations courtes. Un accord a été conclu avec le service de la population et des migrants pour garantir son utilisation dans le seul cadre d'une intégration professionnelle et éviter ainsi le dumping salarial.

Accès difficiles aux traitements de maladies psychiques

En 2007, le Conseil fédéral adoptait un catalogue de 46 mesures proposées par quinze services fédéraux pour améliorer l'intégration des étrangers en Suisse¹⁹. Parmi celles-ci, une mesure visait l'inclusion de la question de l'intégration dans le programme de recherche AI, qui visait à étudier les mécanismes de l'AI pour améliorer l'insertion professionnelle de personnes souffrant de problèmes de santé. Près de dix ans après, le CDF constate que la coordination des offres entre les cantons et le domaine de l'AI s'avère toujours problématique pour la population issue de l'asile. Il relève que la responsabilité première de cette thématique incombe à l'Office fédéral des assurances sociales.

Dans plusieurs dossiers, des difficultés voire l'impossibilité pour les migrants souffrant de graves traumatismes d'ordre psychique d'accéder à des mesures appropriées ont été identifiées. Dans un cas, une mineure s'est vue refuser l'accès à une institution offrant des mesures de réadaptation à cause de conditions d'assurances non remplies. Dans un autre, le besoin d'encadrement psychiatrique par un professionnel n'a pu être couvert en raison d'une longue liste d'attente (environ une année) chez un psychiatre parlant l'arabe.

¹⁹ Annexe au Rapport du Conseil fédéral sur les mesures d'intégration du 30 juin 2007. Voir sous www.sem.admin.ch > entrée et séjour > intégration > encouragement de l'intégration dans les structures ordinaires

Potentiels d'améliorations dans les offres de cours

Le CDF a constaté l'offre insuffisante de prestations combinées cours intensifs-garde des enfants dans le canton d'Argovie, alors même qu'une solution a été développée à Fribourg (programme Mc Phee voir sous le chapitre 3.1 ci-avant).

Une fois intégré dans le monde du travail, le risque existe que le migrant ne bénéficie plus d'un accompagnement régulier, ni de cours de langues, alors même que ses capacités ne sont souvent pas suffisantes pour lui garantir une intégration sociale plus large et durable, voire des opportunités de promotion pendant le temps de travail ou dans le cadre d'offres du type « cours du soir » orientées vers les personnes en emploi. Le développement de mesures d'encouragement de la langue dans l'exercice d'une activité lucrative, à l'instar du concept de suivi en entreprise (job coaching) récemment introduit par le canton de Fribourg, constitue un autre potentiel d'amélioration identifié par le CDF.

Appréciation

Au terme du PIC 1, l'offre globale convient aux besoins à la grande majorité des populations-cibles. Malgré le lancement de projets-pilotes sur le thème du migrant traumatisé, les difficultés voire l'impossibilité d'accès à des mesures adaptées pour les migrants souffrant de traumatismes d'ordre psychique persistent dans plusieurs cas parmi l'échantillon des cas examinés par le CDF dans les cantons d'Argovie et de Fribourg. Le CDF aussi a identifié deux domaines à fort potentiel d'amélioration : l'offre combinée mêlant cours intensifs de langue et garde des enfants en bas âge pour les femmes ; l'apprentissage continu de la langue sur la place de travail. Ces besoins sont connus du SEM. Le CDF est d'avis qu'une diffusion des bonnes pratiques en la matière serait de nature à mieux répondre à ceux-ci.

Recommandation 3 (Priorité 2)

Le CDF recommande au SEM de proposer, à l'Office fédéral des assurances sociales et à la Coordination interinstitutionnelle, la fixation d'objectifs en termes d'accès à des mesures adaptées dans les structures ordinaires cantonales et/ou dans le dispositif de mesures de l'assurance-invalidité pour la population issue de l'asile souffrant de traumatismes psychiques.

Prise de position du SEM

Dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII), le SEM va clarifier avec l'OFAS comment améliorer l'accès à l'assurance-invalidité pour la population issue de l'asile souffrant de traumatismes psychiques.

(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

4.2 Traçabilité nécessaire des démarches individuelles d'intégration

Amélioration de la transparence des instruments de mesure de l'atteinte des objectifs

Les instruments de mesure de l'atteinte des objectifs d'intégration mis en place par les cantons de Fribourg et d'Argovie dans le cadre du PIC 2 sont cohérents, clairs et pertinents. Alors que le PIC 1 se basait principalement sur le dénombrement des outputs, le PIC 2 est davantage orienté sur des indicateurs d'efficacité. Le nombre de sous-objectifs a diminué, à l'exemple du « soutien et de l'encouragement de la coopération avec les communes en matière de développement et de soutien du réseau d'offres de cours de

langues » (jugé non pertinent et difficilement vérifiable par le canton d'Argovie). Pour l'encouragement de la langue, l'accent est mis sur l'approche « fide »²⁰ avec des objectifs ambitieux fixés dans le canton de Fribourg. Dans le domaine de l'employabilité, les objectifs ont été redimensionnés dans les deux cantons et mieux définis. Parmi ces derniers, le canton de Fribourg a ajouté l'objectif d'améliorer l'efficacité de la validation des acquis et/ou reconnaissance des diplômes tout en soulignant la dépendance étroite avec les compétences de certains acteurs nationaux publics (au premier rang desquels le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation – SEFRI) ou privés (la Croix-Rouge Suisse).

Un monitoring large et systématique dans le canton d'Argovie

Le service de la migration du canton d'Argovie a développé un large système de monitoring pour l'ensemble de ses mesures. Le tout est alimenté au travers des différents reporting quantitatifs et qualitatifs qu'il reçoit des fournisseurs de mesures. Ces relevés d'informations sont prévus dans les contrats de prestations depuis 2015. Ce monitoring dépasse les besoins définis par le SEM pour assurer le suivi des mesures financées par le forfait d'intégration. Dans le canton de Fribourg, le CDF a également remarqué le développement d'outils statistiques du même type et pris note de l'intention de lancer une évaluation par le canton d'ici fin 2019 sur le système de cours de langues.

Bonne traçabilité des dossiers individuels d'intégration, vue globale difficile pour les cantons « décentralisés »

Sauf dans un cas, toutes les mesures d'intégration suivies ont été dûment documentées par les responsables des dossiers concernés.

Le CDF souligne le risque d'une absence de vue globale, historique et partagée entre tous les acteurs concernés sur les dossiers individuels d'intégration de la population issue de l'asile. Dans le canton d'Argovie, le CDF a constaté que l'information à disposition des communes, qui sont chargées des cas qui leur sont attribués, apparaît morcelée. Ce risque est d'autant plus grand, en cas de changement de communes.

Appréciation

Les objectifs et indicateurs définis dans le cadre du PIC entre la Confédération et les cantons dans les cantons de Fribourg et Argovie sont clairs et pertinents. Dans le canton d'Argovie, ils sont alimentés au travers d'un dispositif de monitoring quantitatif et qualitatif sur l'ensemble des mesures d'intégration. Une analyse de ce dispositif permettrait au SEM de définir les éléments de son monitoring pour surveiller la mise en œuvre de l'Agenda Intégration (voir sous chapitre 5 ci-après). La traçabilité des dossiers individuels d'intégration est garantie auprès des deux cantons audités. L'absence d'une plateforme centralisée sur les dossiers individuels d'intégration de la population issue de l'asile dans les cantons « décentralisés » constitue un défi tant pour les cantons concernés que pour la Confédération pour surveiller l'atteinte des objectifs de l'Agenda Intégration Suisse (voir recommandation n° 5 sous le chapitre 5.2).

²⁰ Le cadre de référence « fide » met en pratique des mesures d'encouragement linguistique tout en contribuant à garantir une plus grande transparence et cohérence et à assurer un contrôle de la qualité. Ce système s'appuie sur les méthodes de la formation pour adultes et pour l'acquisition d'une deuxième langue. Il s'inspire du CECR.

5 Consolidation nécessaire de la surveillance

5.1 Tirer bénéfice du potentiel de données à disposition

Le CDF a procédé à deux audits sur la surveillance du SEM sur les cantons²¹. Publié le 20 avril 2017, le premier rapport portait sur la mise en œuvre du concept de surveillance financière de l'asile. Le second rapport, publié le 28 janvier 2018, concernait l'intégration. Le CDF recommandait au SEM une meilleure couverture des domaines à risques, la prise en compte de la dimension cantonale ainsi qu'une utilisation plus efficace de ses ressources dans l'exercice d'une surveillance coordonnée avec le domaine de l'asile.

Les conventions-programmes incluent une disposition sur la surveillance qui donnent la possibilité au CDF et au CCF de vérifier sur place l'existence, l'exhaustivité et l'exactitude des données fournies par le canton à la Confédération. Par le passé, le CDF a recommandé au SEM de développer son analyse de risques.

Ce dernier dispose d'une série d'indicateurs généraux de nature à juger du succès des mesures cantonales d'intégration : la dépendance à l'aide sociale économique, ainsi que l'entrée sur le marché du travail. Le taux d'aide sociale des réfugiés/admis provisoire par canton est disponible dans les statistiques de l'OFS²². Depuis l'entrée en vigueur en octobre 2016 de l'art. 93bis LAVS, la Division Subventions du SEM dispose également des informations liées à l'activité professionnelle effective²³. Une telle base de données est de nature à permettre le suivi de l'entrée sur le marché du travail, d'établir les secteurs professionnels propices à l'intégration et d'observer les conditions de rémunération. Elle paraît non seulement indispensable au SEM dans son activité d'analyse de l'efficacité des dispositifs cantonaux, mais devrait être utile aux cantons qui ne disposent pas d'informations de ce type.

Le CDF a produit dans le cadre de cet audit des indicateurs portant sur l'entrée sur le marché du travail. Deux sont présentés ici en tant qu'exemple. Ils concernent la sous-population des permis B réfugiés séjournant en Suisse depuis moins de cinq ans en âge d'activité²⁴ :

- *Le premier indicateur (illustration 3) présente l'évolution du taux d'activité lucrative en fonction de la durée de séjour (situation 2016). Ce taux est fortement corrélé avec la durée de séjour. La dispersion entre les cantons reste cependant très élevée après quatre ans. Ses raisons devraient être approfondies.*

²¹ Les rapports 15339 « Application du système de surveillance financière dans le domaine de l'asile » et 16507 « Surveillance des programmes cantonaux d'intégration » sont accessibles sur le site www.efk.admin.ch.

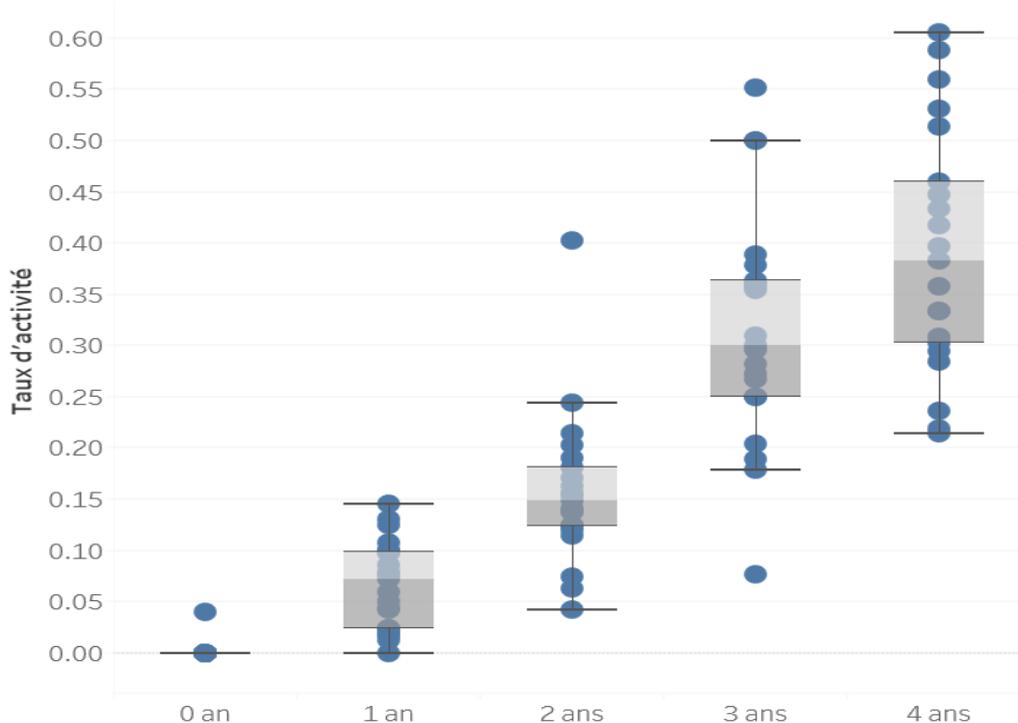
²² Selon la statistique OFS des bénéficiaires de l'aide sociale 2016, les taux de dépendance à l'aide sociale (totale ou partielle) sont élevés et s'élevaient à 85,2 % pour les AP et 86,1 % pour les RS. L'information est disponible par canton.

²³ La Centrale de compensation de l'AVS (CdC) compare périodiquement les numéros AVS qui lui sont communiqués par le SEM sur les migrants pour lesquelles les cantons perçoivent des indemnités forfaitaires avec ceux des personnes pour lesquelles des montants figurent dans les comptes individuels transmis par les caisses de compensation. Si la CdC constate qu'une personne dont le numéro AVS lui a été communiqué par le SEM a réalisé un revenu provenant d'une activité lucrative, elle l'annonce d'office au SEM pour qu'il contrôle les indemnités forfaitaires versées.

²⁴ Cette sous-population compte environ 10 000 personnes. L'âge d'activité est ici défini comme situé entre 18 et 50 ans.

- *Le second indicateur (Annexe 4) permet d'enregistrer dans quelle branche d'activité se fait l'entrée sur le marché du travail et quel revenu mensuel moyen est atteint.* On renonce ici à faire une analyse par canton. Sur cette base, on peut rapidement constater l'importance de certains secteurs pour l'entrée en emploi des réfugiés (restauration et hôtellerie, services médico-sociaux, travail temporaire, services à la personne). Le niveau du revenu mensuel moyen paraît modeste. Ceci semble en partie s'expliquer par le fait que l'entrée sur le marché du travail passe souvent par un apprentissage ou un stage. Autre explication : l'absence d'information sur le taux d'occupation dans les revenus de l'AVS et dans SYMIC. Pour ces raisons, le CDF renonce à faire figurer ces chiffres²⁵. A souligner encore que le lien entre activité lucrative et aide sociale n'est pas établi car la statistique de l'aide sociale de l'OFS ne relève pas, pour cette population, d'informations portant sur l'exercice d'une activité lucrative.

Illustration 3 : Evolution du taux d'activité lucrative par canton en fonction de la durée de séjour en Suisse (réfugiés statutaires âges de 18 à 50 ans) – situation à fin 2016²⁶



Source : CDF sur la base de données individuelles de SYMIC et de l'AVS

Autant les indicateurs portant sur l'entrée sur le marché du travail que ceux sur l'aide sociale mesurent les risques de précarité des personnes du domaine de l'asile. Ces indicateurs permettent d'interroger le niveau de succès des politiques cantonales d'intégration.

²⁵ Une étude de 2014 soulignait la nécessité de disposer, en complément de l'information saisie dans SYMIC, d'une information sur le taux d'occupation (KEK-CDC Consultants (2014), Etude – Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail, p. 26).

²⁶ Pour des raisons méthodologiques, les petits cantons (AI, OW, NW, GL et UR) ont été exclu de ce graphique.

Bien que centraux, ces indicateurs ne permettront vraisemblablement pas de couvrir l'ensemble des besoins du SEM dans son activité de surveillance. C'est d'ailleurs ce que souligne l'Agenda Intégration qui prévoit qu'un certain nombre de « Chiffres clés » (rapport partiel, p. 15) comme « les données statistiques sur la réalisation des objectifs d'apprentissage, le nombre d'AP/R au bénéfice d'offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue et le nombre d'enfants ayant participé aux mesures avant d'entrer à l'école obligatoire » devront être relevés.

Appréciation

Un grand nombre de données générales et de détails se trouvent déjà à disposition du SEM pour appuyer l'analyse de risques et la surveillance du SEM sur les cantons. Le CDF est d'avis que, de manière complémentaire aux Chiffres clés de l'Agenda Intégration Suisse, des indicateurs devraient être établis pour chaque canton pour identifier la situation et l'évolution en termes d'activité lucrative de la population issue de l'asile en fonction du nombre d'années de résidence dans le canton. De cette manière, le SEM pourra mieux tenir compte des particularités cantonales en termes d'atteinte des objectifs d'autonomie financière et d'entrée sur le marché du travail au fil du temps. Cette connaissance permettra au SEM de mieux orienter ses contrôles, tant en termes de choix des cantons à contrôler que de la nature des contrôles spécifiques à opérer sur site.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM la mise en place d'un indicateur cantonal comparatif portant en particulier sur l'entrée sur le marché du travail et le niveau de dépendance à l'aide sociale en fonction de la durée de résidence en Suisse des personnes provenant de l'asile.

Prise de position du SEM

Le SEM prévoit d'introduire des indicateurs portant sur le parcours professionnel et sur le niveau de dépendance à l'aide sociale dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse. Ce monitoring doit aussi permettre de réaliser des comparaisons entre les cantons.

(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

5.2 Adapter le cadre de la surveillance en fonction de l'Agenda

Le CDF a constaté que le canton d'Argovie avait développé un système de monitoring complet afin de répondre aux nombreuses interpellations parlementaires. Ce sont par exemple des informations sur la participation aux cours et les niveaux atteints au terme des mesures.

Une bonne connaissance par le SEM des organisations cantonales et de leurs spécificités est de nature à améliorer sa surveillance, ainsi qu'à favoriser l'identification et la diffusion des bonnes pratiques entre les cantons. De manière à garantir une connaissance suffisante sur l'articulation des mesures d'intégration et l'importance financière par mesures et par fournisseurs de mesures, des informations plus détaillées sur les dépenses réalisées chaque année devraient être récoltées par le SEM auprès des cantons.

Appréciation

Le monitoring du canton d'Argovie apparaît complet et pertinent quant aux succès rencontrés par les différentes mesures d'intégration (langue, intégration sur le marché du travail). Il peut constituer une base d'analyse pour la mise en œuvre d'indicateurs simples et comparables pour mesurer l'atteinte des objectifs de l'Agenda.

Recommandation 5 (Priorité 1)

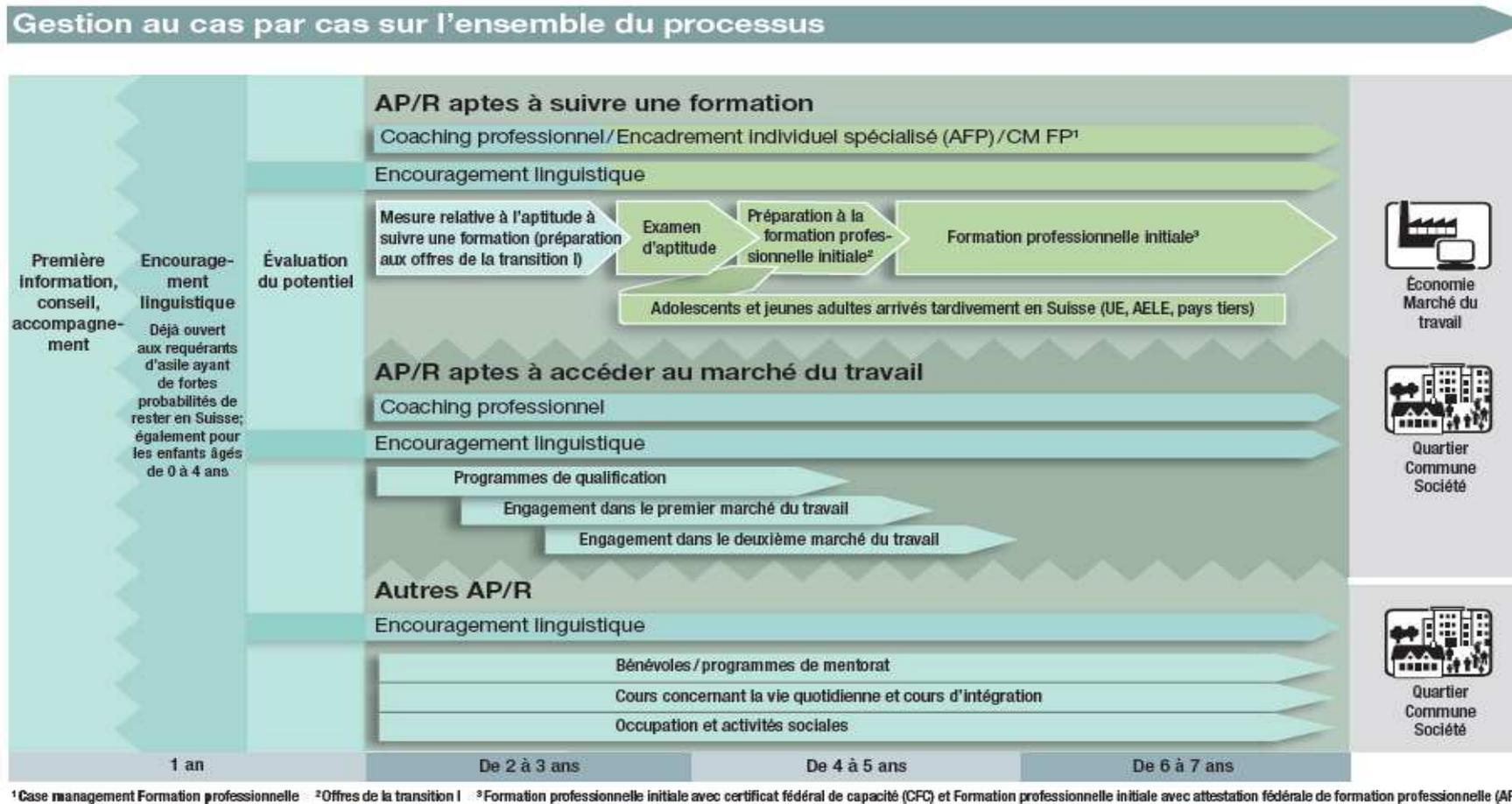
Parallèlement à l'introduction prévue des objectifs de l'Agenda Intégration Suisse dans les conventions-programmes, le CDF recommande au SEM, de définir les éléments pour un monitoring permettant d'exercer une surveillance comparative sur l'atteinte des objectifs et de diffuser les bonnes pratiques entre cantons.

Prise de position du SEM

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse, il est prévu d'introduire un monitoring. Ce dernier sert de base pour évaluer l'atteinte des objectifs de l'agenda en matière d'intégration.

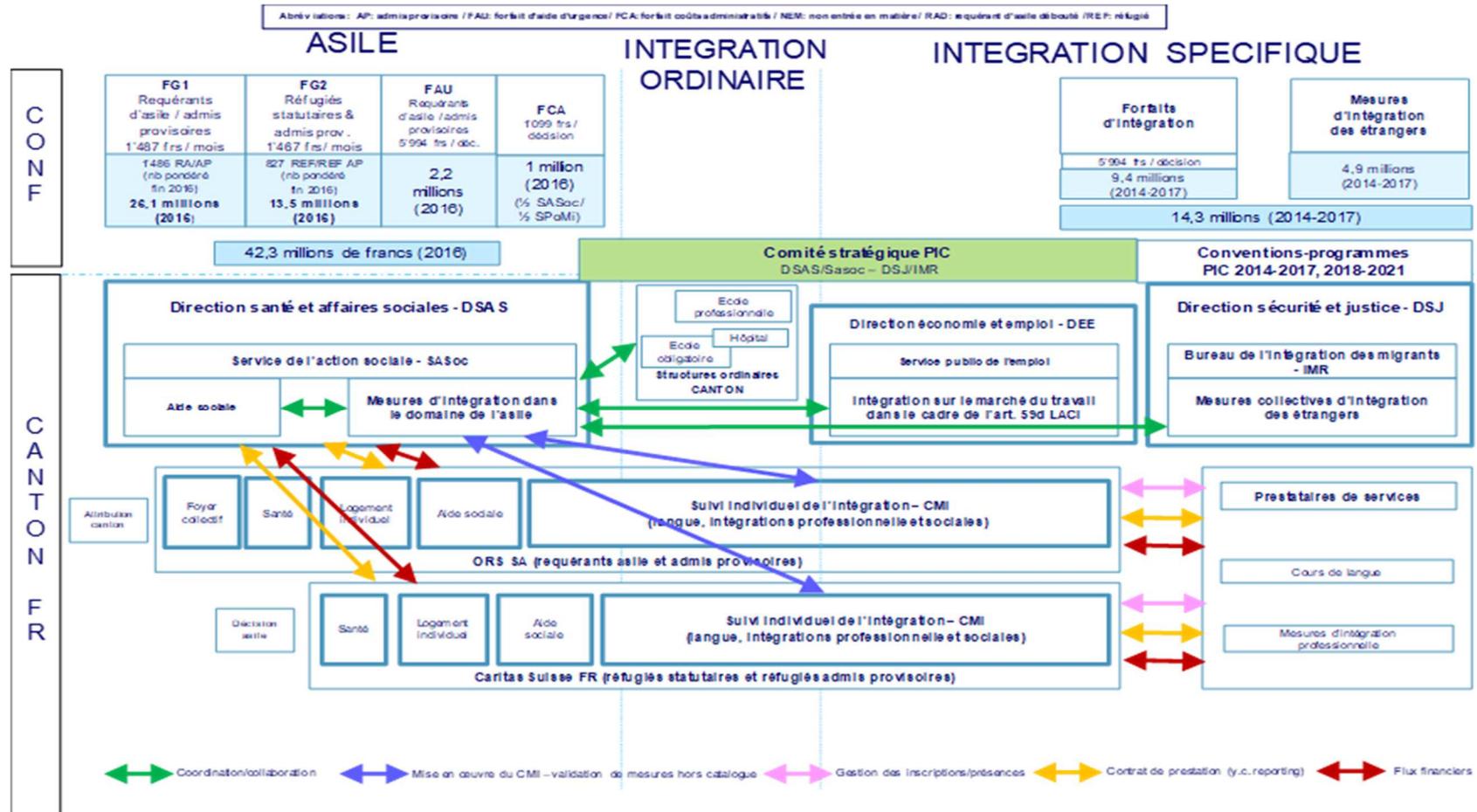
(Ce texte est une traduction. L'original se trouve dans la version allemande du rapport.)

Annexe 1 : Processus d'intégration des admis provisoires et des réfugiés statutaires



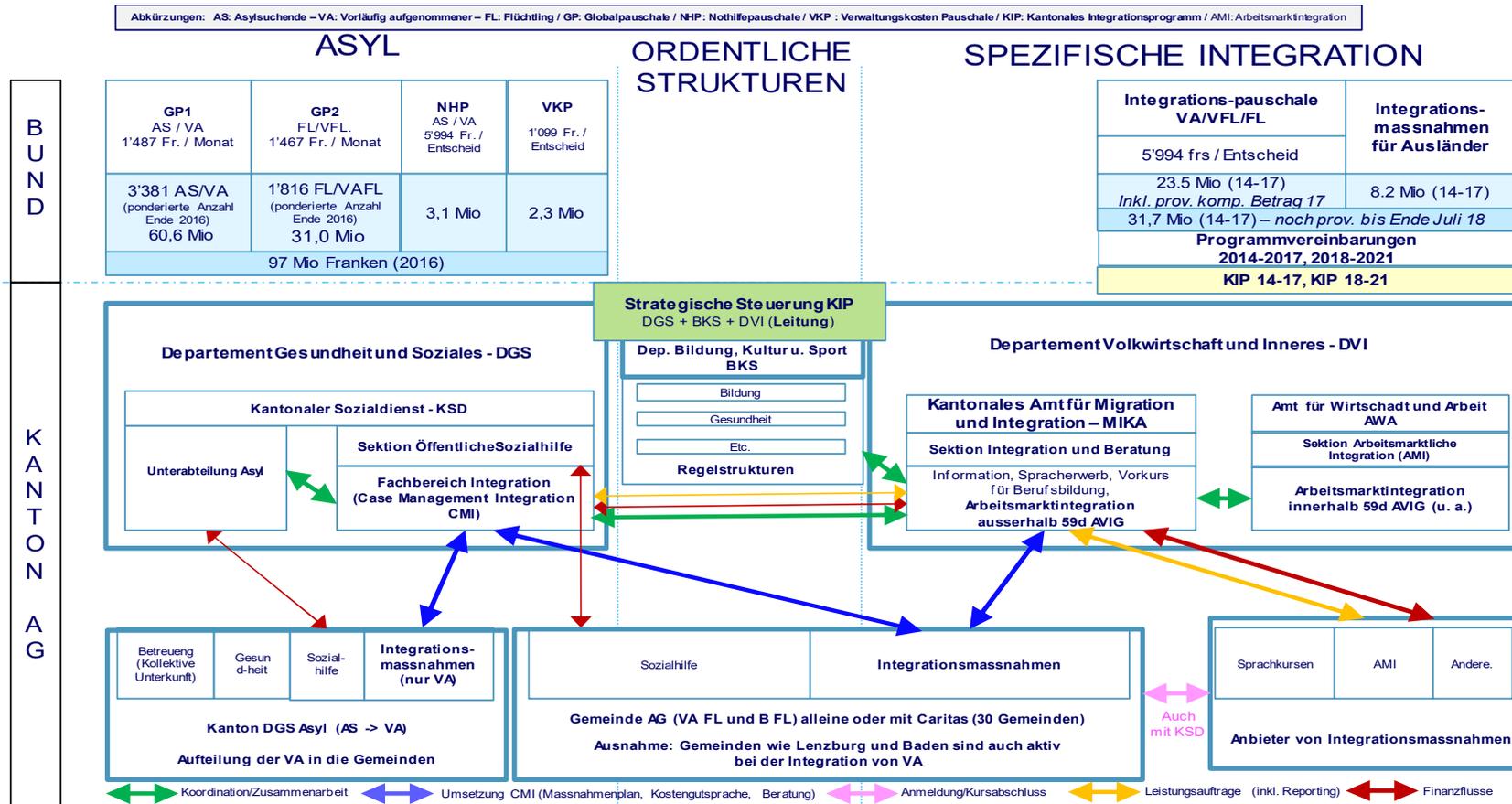
Source : SEM (repris dans l'Agenda Intégration Suisse)

Annexe 2 : Organisation et processus en matière d'intégration des étrangers (canton de Fribourg)



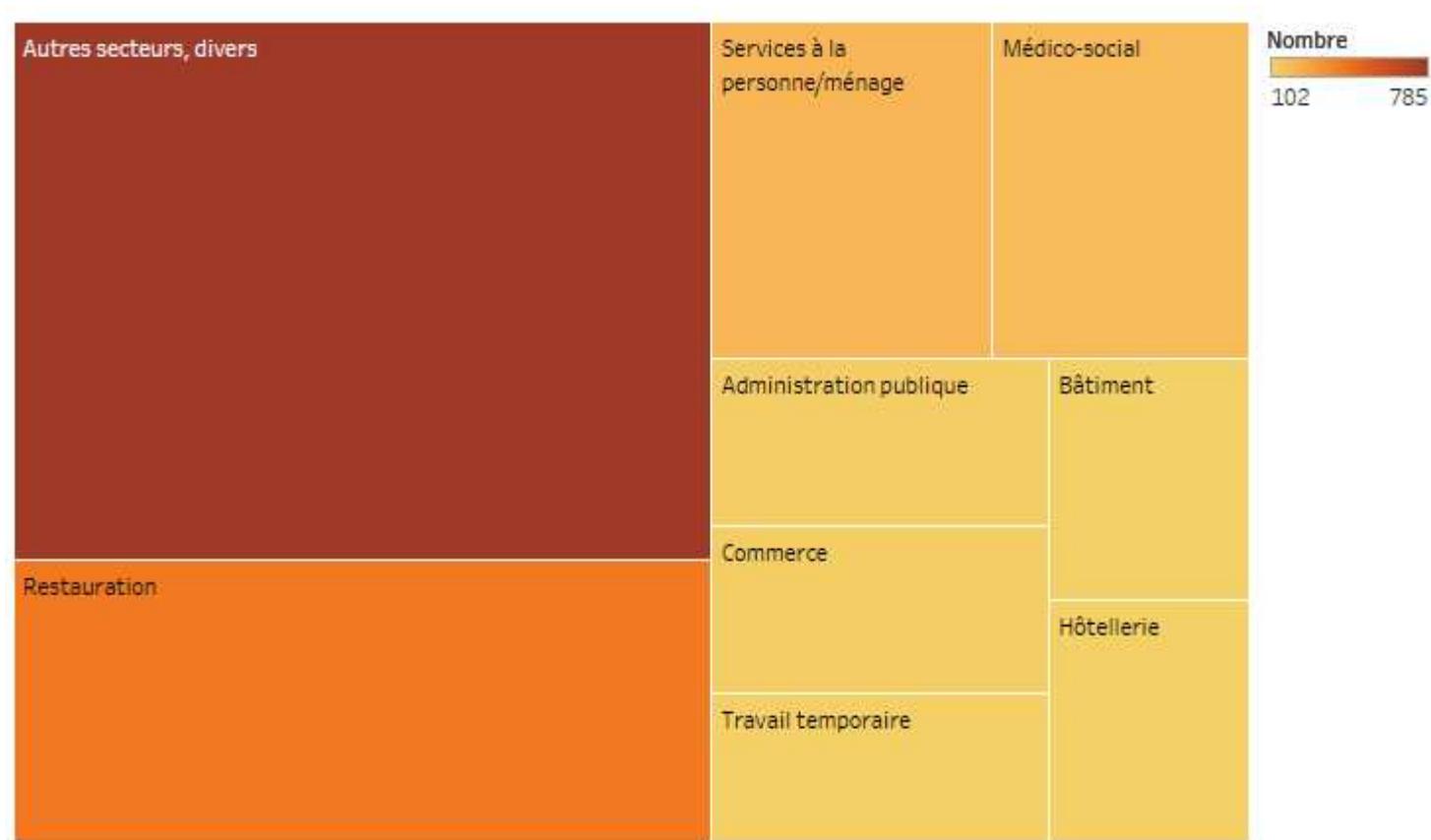
Source : CDF (validé par le service de l'action sociale lors de l'audit du canton de Fribourg)

Annexe 3 : Organisation et processus en matière d'intégration des étrangers (canton d'Argovie)



Source : CDF (validé par le service de l'action sociale lors de l'audit du canton d'Argovie)

Annexe 4 : Activité professionnelle des réfugiés arrivés récemment en Suisse



Secteurs d'activité professionnelle des réfugiés statutaires actifs ayant séjourné moins de cinq ans à fin 2016 (source CDF)

Annexe 5 : Bases légales et interventions parlementaires

Textes législatifs

Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1)

Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30)

Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi, RS 142.31)

Ordonnances du 11 août 1999 sur l'asile:

- relative à la procédure (OA1, RS 142.311)
- relative au financement (OA2, RS 142.312)
- relative au traitement des données (OA3, RS 142.314)

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr, RS 142.20)

Loi fédérale du 16 décembre 2016 sur les étrangers et l'intégration (LEI, mise en vigueur prévue pour fin 2018 – remplacera la LEtr)

Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA, RS 142.201)

Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE, RS 142.205)

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI, RS 837.0)

Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10)

Interventions parlementaires

13.4127 – Mesurer l'efficacité des mesures prises pour intégrer les immigrés (en s'inspirant du modèle du « baromètre de l'intégration » utilisé chaque année en Allemagne pour mesurer le degré général d'intégration). Postulat de Stefan Engler, PDC, Conseil des Etats, 11.12.2013. Postulat accepté.

15.3700 – Intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Cadre national de certification des diplômes et de validation d'acquis. Motion de Valérie Piller Carrard PS. 18.06.2015 (identification des types de diplômes et d'expériences d'acquis des personnes titulaires d'un permis B (réfugiés) ou d'un livret F (admission provisoire) et de valoriser un cadre de reconnaissance des diplômes et de validation d'acquis pour ces travailleurs. Motion rejetée.

15.4202 – Promouvoir l'intégration linguistique des réfugiés. Motion de Susanne Leutenegger Oberholzer PS. Motion rejetée (projet pilote à partir de 2018 pour l'encouragement précoce de l'acquisition de la langue et des préapprentissage d'intégration).

15.4238 – Contrat d'intégration contraignant pour les étrangers. Motion de Lukas Reimann UDC. 18.12.2015. Motion rejetée (possibilité selon rév. LEtr de prévoir un contrat d'intégration).

17.312 – Augmenter la participation de la Confédération aux coûts dans le domaine de l'asile, déposé par le canton d'Argovie le 27.06.2017 (non encore traité au Conseil) – Relèvement du forfait d'intégration et couverture des coûts pendant sept ans.

17.3490 – Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Profiter de l'excédent de places d'apprentissage. Interpellation de Cédric Wermuth PS. 15.06.2017. Avis du Conseil fédéral du 23.08.2017 (les cantons préparent des offres transitoires, sous la forme de cours d'intégration préparant à la formation professionnelle initiale).

17.3940 – Intégrer les personnes relevant du domaine de l'asile. Motion de Gerhard Pfister PDC. 29.09.17 (exigences devraient être les mêmes pour tous les cantons). Non encore traité au Conseil.

Annexe 6 : Abréviations

AI	Assurance-invalidité
AP	Admis provisoire
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CDIP	Conférence des directrices et directeurs de l'instruction publique
CDS	Conférence des directrices et directeurs de la santé
CECR	Cadre européen commun de référence
CII	Collaboration interinstitutionnelle dans le domaine de la sécurité sociale et de la formation
CTA	Conférence tripartite sur les agglomérations
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFJP	Département fédéral de justice et police
ETP	Equivalent temps-plein
OFS	Office fédéral de la statistique
PIC	Programme d'intégration cantonal
PIC 1	Programme d'intégration cantonal 2014–2017
PIC 2	Programme d'intégration cantonal 2018–2021
RA	Requérant d'asile
RPT	Réforme de péréquation financière et de la répartition des tâches
RS	Recueil systématique (quand utilisé en lien avec une base légale)

RS	Réfugié statutaire
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration

Annexe 7 : Glossaire

Admission provisoire	Statut des personnes dont la demande d'asile a été rejetée mais qui ne peuvent pas être renvoyées ou expulsées de Suisse, soit parce que l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion n'est pas possible (par exemple parce que la personne ne possède pas de passeport ou d'autres documents de voyage), qu'elle n'est pas licite (par exemple parce que le renvoi serait contraire au droit international) ou qu'elle ne peut pas être raisonnablement exigée (par exemple parce que la personne est gravement malade et qu'elle ne pourrait pas bénéficier de soins médicaux appropriés dans son État d'origine). Art. 83 à 88 LEtr : permis F.
Conventions-programmes	Introduites en 2008 dans le cadre de la RPT, les conventions-programmes sont définies à l'art. 20a de la Loi sur les subventions. Instrument d'une nouvelle forme de collaboration institutionnelle pour l'exécution de tâches communes entre la Confédération et les cantons, la convention-programme définit un système contractuel uniforme pour l'ensemble des cantons. Ceux-ci s'engagent à respecter un certain nombre d'objectifs stratégiques et d'obligations, telle que l'engagement à atteindre les objectifs « au moindre coût, en respectant les délais et les buts impartis et en s'organisant de manière adéquate, ainsi qu'à assurer l'effet durable des prestations concernées ». Ces convention-programmes fixent aussi les éléments de la surveillance de la Confédération.
Population issue de l'asile	Sous cette notion sont regroupées les catégories de personnes du domaine de l'asile mises au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) ou d'une décision d'asile (permis B ou permis C).
Réfugié	Personne qui, dans son État d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence, est exposée à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques.
Réfugié statutaire	Qualité du réfugié dont la demande d'asile a été acceptée et qui dispose d'un permis de séjour d'une année renouvelable ou d'une autorisation d'établissement après dix ans de séjour en Suisse. Art. 58 à 62 de la Loi sur l'asile (LAsi) : permis B ou permis C.

Réfugiés admis à titre provisoire	Statut d'une personne dont la qualité de réfugié a certes été reconnue, mais uniquement pour des motifs résultant soit de son départ de l'État d'origine ou de provenance, soit de son comportement après le départ. Il peut aussi arriver qu'une personne qui, bien qu'elle remplisse la qualité de réfugié, soit indigne d'obtenir l'asile en raison d'actes répréhensibles, par exemple parce qu'elle a commis un crime, parce qu'elle a porté atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ou parce qu'elle la compromet. Dans ce cas, les autorités suisses n'accordent pas l'asile, mais une admission provisoire. Convention de Genève relative au statut des réfugiés + Art. 83 à 88 LEtr : permis F.
Structures ordinaires	Structures existantes des trois échelons de la Confédération, des cantons et des communes à qui incombent l'obligation première d'intégration, notamment les offres d'encadrement et de formation préscolaires, scolaires et extrascolaires, le monde du travail, les institutions de sécurité sociale et le domaine de la santé.

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).