

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



Audit de la surveillance sur l'utilisation des contributions fédérales de soutien aux personnes à statut S

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	420.23243
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
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	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Contexte, mission et déroulement.....	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Etendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 La mise en œuvre du Programme S.....	16
2.1 Un cadrage adéquat avec une diversité de mise en œuvre	16
2.2 Un besoin de transparence accrue sur l'utilisation des fonds.....	18
2.3 Un programme efficient mais un besoin de suivi individualisé.....	20
3 Surveillance du SEM sur le Programme S.....	22
3.1 Mieux intégrer le Programme S dans la surveillance sur l'intégration dans l'asile	22
3.2 Une organisation du Programme S agile, mais à harmoniser	23
3.3 Nécessité d'une orientation sur les risques cantonaux.....	24
3.4 Des mesures de contrôle à mettre en œuvre.....	25
Annexe 1 : Cantons visités avec données clés	27
Annexe 2 : Schéma de la boucle de surveillance.....	28
Annexe 3 : Bases légales, rapports du Conseil fédéral et interventions parlementaires	29
Annexe 4 : Abréviations	30

Audit de la surveillance sur l'utilisation des contributions fédérales de soutien aux personnes à statut S

Secrétariat d'Etat aux migrations

L'essentiel en bref

En avril 2022, le Conseil fédéral a lancé le « Programme S » de soutien aux personnes résidant en Ukraine ayant fui leur pays. Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a introduit ce dispositif un mois après l'activation du statut de protection provisoire. La fin de la guerre n'étant pas en vue, le Conseil fédéral a prolongé la durée du statut S jusqu'en mars 2025. A fin septembre 2023, 65 746 détenteurs du permis S résidaient en Suisse. Le Programme S vise à donner aux ressortissants ukrainiens les moyens de participer à la vie sociale et professionnelle en Suisse. Ce programme ad hoc s'inspire des Programmes d'intégration cantonaux (PIC). A l'introduction du Programme S, le SEM a encouragé les cantons à mettre en œuvre l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Entré en vigueur en 2019, cet agenda commun à la Confédération et aux cantons définit des objectifs obligatoires et mesurables pour l'intégration des admis provisoires et des réfugiés. Le Conseil fédéral a introduit en novembre 2023 un objectif d'intégration au travail pour la population S. D'ici fin 2024, 40 % des détenteurs du permis S devront travailler. Ceci signifie un doublement du taux moyen d'emploi pour cette population.

Le soutien financier se monte à 250 francs par mois et par personne. Jusqu'à décembre 2023, le volume financier du Programme S aux cantons s'élevait à 316 millions de francs. Quant au total des contributions fédérales, il se monte à 2,09 milliards de francs fin 2023, dont 1,77 milliards pour l'hébergement, l'aide sociale, l'assurance-maladie et d'autres besoins de base.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la surveillance du SEM sur la mise en œuvre du Programme S. Pour ce faire, il a également vérifié l'utilisation des fonds auprès de trois cantons (Saint Gall, Soleure et Vaud).

Les résultats de l'audit sont bons. L'utilisation du financement fédéral est jugée globalement adéquate. Le SEM a mis en œuvre le Programme S de manière rapide et proactive. Cependant, avec la durée prolongée du statut S, des ajustements dans les instruments de surveillance s'avèrent nécessaires. L'utilisation des fonds dans les cantons à organisation décentralisée devrait être traçable et donc plus transparente. La surveillance doit inclure les risques de mise en œuvre du Programme S liés aux différences entre les cantons.

Un cadrage adéquat du Programme S mais un besoin de traçabilité de sa mise en œuvre

Le Programme S tient globalement compte des spécificités de la population S. Le SEM s'appuie sur des informations pertinentes récoltées auprès de celle-ci. Elles portent sur leurs niveau linguistique, formation professionnelle et expériences de travail. Le dispositif de soutien aux détenteurs de permis S a accru la complexité du financement fédéral dans le domaine de la migration. Le CDF juge significatif le risque de subventionnement croisé entre les détenteurs de statuts S et les personnes du domaine de l'asile. Par conséquent, le

SEM est amené à renforcer la transparence de l'utilisation des fonds du Programme S. Le CDF recommande au SEM d'exiger un décompte détaillé des cantons sur l'usage des fonds.

Les cantons ont pris les PIC comme référence pour la mise en œuvre du Programme S. Ils ont complété les catalogues de mesures du PIC pour les besoins du Programme S et/ou en ont augmenté les capacités. L'introduction en 2024 du suivi individuel contraignant des cas, partie essentielle de l'AIS, va renforcer les synergies entre, d'un côté, les titulaires de statuts S et, de l'autre côté, les admis provisoires et les réfugiés. Cependant, un accompagnement étroit des cantons reste nécessaire, il devra même être renforcé pour ceux qui ont perdu contact avec une partie de la population S. Ce faisant, le SEM devra aussi prendre en compte les facteurs exogènes qui influencent l'atteinte des objectifs de l'AIS.

Un renforcement nécessaire de la surveillance du SEM sur les cantons

La stratégie de surveillance du SEM sur le Programme S n'est pas suffisamment intégrée dans celle des PIC, y compris de l'AIS. L'intention duale (objectifs conjoints de retour et d'intégration), la durée limitée du programme et des objectifs renforcés d'intégration au travail manquent dans son analyse de risques. Le SEM dispose pourtant d'informations fiables et pertinentes à cet effet. Il devra mieux les valoriser. De même, le SEM devra considérer plus attentivement la diversité et les risques liés aux organisations cantonales dans son approche de surveillance. Compte tenu de ces éléments, le CDF émet deux recommandations pour renforcer la surveillance du SEM sur le Programme S. La première pour mieux tenir compte des spécificités du Programme S dans son concept global de surveillance du domaine de l'intégration. La seconde pour introduire un profil de risque cantonal dans la stratégie de surveillance du SEM.

Implémentée de manière cadrée et progressive, l'organisation de pilotage du Programme S est légère et flexible. Elle dispose d'une grande variété d'informations et d'outils analytiques. Les niveaux de connaissance et de suivi du Programme S varient toutefois selon les référents cantons du SEM. Ces derniers sont soutenus par l'équipe de projet Programme S par la mise à disposition d'analyses. Des entretiens individualisés ont lieu en amont des séances annuelles avec les cantons.

Le SEM met l'accent sur l'accompagnement des cantons dans l'implémentation du Programme S (mesures préventives). Le CDF souligne le caractère complet et cohérent des mesures proactives prises depuis le début du conflit. Les mesures de contrôles sur la mise en œuvre par les cantons restent en revanche limitées. Le CDF a constaté l'absence de contrôle du SEM sur site sur l'utilisation des fonds du Programme S. Il a pris note des demandes de clarification réitérées du SEM en 2023 sur le décompte 2022 du canton du Tessin. Ces démarches ont donné lieu à d'importantes corrections. Le CDF a également pris acte que le SEM effectuera prochainement une vérification des décomptes du Programme S auprès du canton du Valais. Le CDF est d'avis qu'un risque significatif de subventionnement croisé existe dans ce canton entre les PIC, y compris l'AIS, et le Programme S. Il recommande au SEM de prendre les mesures nécessaires pour couvrir ce risque.

Prüfung der Aufsicht über die Verwendung von Bundesbeiträgen zur Unterstützung von Personen mit Status S

Staatssekretariat für Migration

Das Wesentliche in Kürze

Im April 2022 hat der Bundesrat das «Programm S» zur Unterstützung von Personen lanciert, die ihren Wohnsitz in der Ukraine hatten und geflüchtet sind. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat das Programm einen Monat nach der Aktivierung des vorübergehenden Schutzstatus eingeführt. Da kein Ende des Krieges absehbar ist, hat der Bundesrat die Dauer des Schutzstatus S bis März 2025 verlängert. Ende September 2023 lebten 65 746 Personen mit einem Ausweis S in der Schweiz. Das Programm S soll den ukrainischen Staatsangehörigen die Teilhabe am Sozial- und Berufsleben in der Schweiz ermöglichen. Das Programm orientiert sich an den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP). Bei der Einführung des Programms S hielt das SEM die Kantone an, die Integrationsagenda Schweiz (IAS) umzusetzen. Diese gemeinsame Agenda von Bund und Kantonen trat 2019 in Kraft und legt verbindliche und messbare Ziele für die Integration von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen fest. Im November 2023 hat der Bundesrat ein Ziel für die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Status S definiert. Bis Ende 2024 sollen 40 % der Personen mit Ausweis S einer Arbeit nachgehen. Dies bedeutet eine Verdoppelung der durchschnittlichen Erwerbsquote bei diesen Personen.

Die finanzielle Unterstützung beläuft sich auf 250 Franken pro Monat und Person. Bis Dezember 2023 wurden im Rahmen des Programms S 316 Millionen Franken an die Kantone ausbezahlt. Insgesamt beliefen sich die Bundesbeiträge bis Ende 2023 auf 2,09 Milliarden Franken, davon wurden 1,77 Milliarden für Unterbringung, Sozialhilfe, Krankenversicherung und weitere Grundbedürfnisse aufgewendet.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Aufsicht des SEM über die Umsetzung des Programms S geprüft. Dazu hat sie auch die Verwendung der Mittel in drei Kantonen (St. Gallen, Solothurn und Waadt) kontrolliert.

Die Prüfergebnisse sind gut. Die Verwendung der Bundesbeiträge wird insgesamt als angemessen beurteilt. Das SEM hat das Programm rasch und proaktiv umgesetzt. Im Zuge der Verlängerung des Status sind jedoch Anpassungen bei den Aufsichtsinstrumenten notwendig. In den dezentral organisierten Kantonen sollte die Verwendung der Mittel nachvollziehbar und folglich transparenter sein. Die Aufsicht muss die Risiken der Umsetzung des Programms S einbeziehen, die sich aus den Unterschieden zwischen den Kantonen ergeben.

Angemessener Rahmen des Programms S, Umsetzung sollte jedoch nachvollziehbarer werden

Insgesamt trägt das Programm S den Besonderheiten der Personen mit Status S Rechnung. Das SEM verfügt über einschlägige Informationen über diese Personen. Sie beziehen sich auf ihr Sprachniveau, ihre Berufsbildung und ihre Arbeitserfahrung. Die Massnahmen zur Unterstützung der Personen mit Ausweis S hat die Finanzierung durch den Bund im Migrationsbereich komplexer gestaltet. Die EFK erachtet das Risiko der Quersubventionierung

zwischen Personen mit Status S und Personen aus dem Asylbereich für erheblich. Daher ist das SEM angehalten, die Transparenz bei der Verwendung der Mittel aus dem S-Programm zu erhöhen. Die EFK empfiehlt dem SEM, von den Kantonen eine detaillierte Abrechnung über den Einsatz der Mittel zu verlangen.

Die KIP dienen den Kantonen als Referenz für die Umsetzung des Programms S. Sie haben die Massnahmenkataloge des KIP an den Bedarf des Programms S angepasst und/oder dessen Kapazitäten erhöht. 2024 wurde eine individuelle Fallführung – ein wichtiger Bestandteil der IAS – zwingend eingeführt, was die Synergien zwischen der Förderung von Personen mit Status S und vorläufig Aufgenommenen sowie anerkannten Flüchtlingen verstärken wird. Eine enge Begleitung der Kantone ist weiterhin notwendig und in den Kantonen zu verstärken, die den Kontakt zu einem Teil der Personen mit Status S verloren haben. Dabei muss das SEM auch externe Faktoren berücksichtigen, die die Erreichung der Ziele der IAS beeinflussen.

Eine Verstärkung der Aufsicht des SEM über die Kantone ist nötig

Die Aufsichtsstrategie des SEM über das Programm S ist nicht ausreichend in die der KIP, einschliesslich der IAS, integriert. Der sogenannte «Dual Intent»-Ansatz (sowohl Vorbereitung auf die Rückkehr als auch Integration), die begrenzte Laufzeit des Programms und die verstärkten Ziele der Integration auf dem Arbeitsmarkt fehlen in seiner Risikoanalyse. Dabei verfügt das SEM hierfür über verlässliche und relevante Informationen. Diese sollen besser verwertet werden. Ebenso soll das SEM in seinem Aufsichtsansatz die Vielfalt und die Risiken im Zusammenhang mit den kantonalen Organisationen stärker berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund gibt die EFK zwei Empfehlungen zur Stärkung der Aufsicht des SEM über das Programm S ab. Erstens, um die Besonderheiten des Programms S in seinem Gesamtkonzept für die Aufsicht des Integrationsbereichs besser zu berücksichtigen. Zweitens um ein kantonales Risikoprofil in die Aufsichtsstrategie des SEM einzuführen.

Die Organisation der Programmsteuerung ist schlank und flexibel, da sie gezielt und schrittweise implementiert wurde. Sie verfügt über eine Vielfalt an Informationen und Analyse-Tools. Der Kenntnisstand zum Programm S und dessen Begleitung variieren jedoch bei den Kantonsverantwortlichen im SEM. Diese werden vom Projektteam des Programms S durch die Bereitstellung von Analysen unterstützt. Individuelle Gespräche finden im Vorfeld der jährlichen Sitzungen mit den Kantonen statt.

Das SEM legt den Schwerpunkt darauf, die Kantone bei der Umsetzung des Programms S zu begleiten (Präventivmassnahmen). Die EFK unterstreicht den umfassenden und kohärenten Ansatz der proaktiven Massnahmen, die seit Beginn des Konflikts ergriffen wurden. Die Massnahmen zur Kontrolle der Umsetzung durch die Kantone bleiben hingegen limitiert. Die EFK stellte fest, dass das SEM keine Vor-Ort-Kontrollen zur Verwendung der Mittel des Programms S durchgeführt hat. Die EFK hat den Klärungsbedarf, den das SEM im Jahr 2023 in Bezug auf die Abrechnung 2022 gegenüber dem Kanton Tessin wiederholt zum Ausdruck brachte, zur Kenntnis genommen. Dieses Vorgehen führte zu deutlichen Korrekturen. Die EFK nahm auch zur Kenntnis, dass das SEM demnächst eine Prüfung der Abrechnungen des Programms S im Kanton Wallis durchführen wird. Die EFK ist der Ansicht, dass in diesem Kanton ein erhebliches Risiko einer Quersubventionierung zwischen den KIP, einschliesslich der IAS, und dem Programm S besteht. Sie empfiehlt dem SEM, die notwendigen Massnahmen zur Absicherung dieses Risikos zu ergreifen.

Originaltext auf Französisch

Verifica della vigilanza sull'utilizzo dei contributi federali per il sostegno alle persone con statuto di protezione S

Segreteria di Stato della migrazione

L'essenziale in breve

Nell'aprile del 2022 il Consiglio federale ha avviato il Programma S per sostenere i cittadini ucraini in fuga dal loro Paese. La Segreteria di Stato della migrazione (SEM) l'ha introdotto un mese dopo l'attivazione dello statuto di protezione provvisorio. Poiché la guerra si prospetta ancora lunga, il Consiglio federale ha prorogato la durata dello statuto di protezione S fino a marzo 2025. A fine settembre 2023, i titolari di un permesso S residenti in Svizzera erano 65 746. Il Programma S ha lo scopo di offrire ai cittadini ucraini i mezzi per partecipare alla vita sociale e lavorativa in Svizzera. Si tratta di una soluzione ad hoc ispirata ai programmi d'integrazione cantonali (PIC). Al momento dell'introduzione del Programma S la SEM ha esortato i Cantoni ad attuare l'Agenda Integrazione Svizzera (AIS). Entrato in vigore nel 2019, questo progetto comune di Confederazione e Cantoni definisce una serie di obiettivi vincolanti e misurabili per l'integrazione delle persone ammesse provvisoriamente e dei rifugiati. A novembre 2023 il Consiglio federale ha introdotto un obiettivo d'integrazione al lavoro per i detentori di un permesso S. Entro la fine del 2024 il 40 per cento dei titolari del documento dovrà lavorare, raddoppiando il tasso d'occupazione medio per questa fascia di popolazione.

Il sostegno finanziario ammonta a 250 franchi al mese per persona. A dicembre 2023 il volume finanziario del Programma S per i Cantoni aveva raggiunto i 316 milioni di franchi, mentre i contributi federali ammontavano a 2,09 miliardi, di cui 1,77 miliardi per l'alloggio, l'aiuto sociale, l'assicurazione malattie e altre necessità di base.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica la vigilanza della SEM sull'attuazione del Programma S. A tale scopo, ha esaminato anche l'utilizzo dei fondi presso tre Cantoni (SG, SO e VD).

I risultati della verifica sono buoni. L'utilizzo dei finanziamenti federali è stato giudicato complessivamente adeguato. La SEM ha attuato il Programma S rapidamente e in modo proattivo. Tuttavia, la durata prolungata dello statuto S ha reso necessari degli adeguamenti per quanto concerne gli strumenti di vigilanza. L'utilizzo dei fondi nei Cantoni con un'organizzazione decentralizzata deve essere tracciabile e quindi più trasparente. La vigilanza deve includere i rischi dell'attuazione del Programma S legati alle differenze tra i Cantoni.

Le linee guida del Programma S sono adeguate, ma è necessaria una migliore tracciabilità dell'attuazione

Il Programma S tiene globalmente conto delle specificità della popolazione con permesso S. La SEM si basa sulle informazioni rilevanti fornite da quest'ultima. Si tratta di questioni concernenti le competenze linguistiche, la formazione professionale e le esperienze lavorative.

Il sistema di sostegno a favore dei titolari di un permesso S ha reso più complesso il finanziamento federale nell'ambito della migrazione. Il CDF ravvisa un rischio concreto di un sovvenzionamento sovrapposto tra i titolari di uno statuto di protezione S e le persone nel settore dell'asilo. Di conseguenza, la SEM deve migliorare la trasparenza dell'utilizzo dei fondi del Programma S. Il CDF raccomanda di richiedere ai Cantoni un rendiconto dettagliato in merito.

Per attuare il Programma S i Cantoni hanno preso a modello i PIC, completando gli elenchi di misure di questi ultimi in base alle esigenze e/o aumentando le capacità del programma. L'introduzione nel 2024 del monitoraggio individuale vincolante dei casi, elemento essenziale dell' AIS, rafforzerà le sinergie sia tra i titolari dello statuto di protezione S che tra le persone ammesse provvisoriamente e i rifugiati. Tuttavia, permane la necessità di un sostegno ai Cantoni, che dovrà perfino essere rafforzato per i Cantoni che non hanno più contatti con una parte della popolazione con un permesso S. La SEM dovrà tenere in considerazione anche i fattori esogeni che condizionano il raggiungimento degli obiettivi dell' AIS.

È necessario aumentare la vigilanza della SEM sui Cantoni

La strategia di vigilanza della SEM sul Programma S non è sufficientemente integrata in quella dei PIC, inclusa l' AIS. La sua analisi dei rischi non tiene conto del doppio scopo (obiettivi congiunti di ritorno e d'integrazione), della durata limitata del programma e degli obiettivi potenziati d'integrazione al lavoro. Tuttavia, la SEM dispone di informazioni affidabili e pertinenti, che dovrà sfruttare meglio. Essa dovrà inoltre considerare la diversità e i rischi legati alle organizzazioni cantonali in modo più accorto nel suo approccio alla vigilanza. Sulla base di questi elementi, il CDF formula due raccomandazioni per rafforzare la vigilanza della SEM sul Programma S: la prima al fine di tenere maggiormente conto delle specifiche del programma nel suo piano di vigilanza generale dell'ambito dell'integrazione; la seconda al fine di introdurre un profilo di rischio cantonale nella strategia di vigilanza della SEM.

Se attuata in modo ben strutturato e progressivo, l'organizzazione direttiva del Programma S è snella e flessibile e dispone di un'ampia gamma di informazioni e strumenti analitici. Tuttavia, i livelli di conoscenza e di monitoraggio del Programma S variano a seconda dei referenti cantonali della SEM. Questi ultimi sono coadiuvati dal team di progetto del programma, che mette loro a disposizione analisi. Prima delle riunioni annuali con i Cantoni si tengono degli incontri individuali.

La SEM pone l'accento sull'accompagnamento dei Cantoni nella realizzazione del Programma S (misure preventive). Il CDF constata la completezza e la coerenza delle misure proattive adottate dopo lo scoppio del conflitto. Le misure di controllo sull'attuazione da parte dei Cantoni restano invece limitate. Il CDF ha rilevato l'assenza di controlli in loco da parte della SEM sull'utilizzo dei fondi del Programma S e ha preso nota delle ripetute richieste di precisazione da parte della SEM avanzate nel 2023 concernenti il rendiconto del Cantone Ticino relativo al 2022. Queste procedure hanno comportato correttivi importanti. Il CDF ha inoltre preso atto del fatto che la SEM ha previsto di verificare i rendiconti del Programma S del Cantone del Vallese, in cui si ravvisa un rischio significativo di sovvenzionamento sovrapposto tra i PIC, inclusa l' AIS, e il Programma S. Il CDF raccomanda quindi alla SEM di adottare le misure necessarie per escludere tale rischio.

Testo originale in francese

Audit of the monitoring of the use of federal assistance payments to people with protection status S

State Secretariat for Migration

Key facts

In April 2022, the Federal Council launched "Programme S" to support Ukrainian residents fleeing their homes. It was set up by the State Secretariat for Migration (SEM) one month after the activation of the temporary protection status S. As an end to the war is not in sight, the Federal Council has extended the duration of protection status S until March 2025. At the end of 2023, there were 65,746 holders of protection status S living in Switzerland. Programme S is aimed at providing Ukrainians with the means to participate in Switzerland's social and professional life. This ad hoc programme was inspired by the cantonal integration programmes. When it introduced the programme, the SEM encouraged the cantons to implement the Swiss integration agenda. This joint endeavour by the Confederation and the cantons entered into force in 2019 and defines the mandatory and measurable goals for integrating temporarily admitted persons and refugees. In November 2023, the Federal Council introduced a target for integrating those with protection status S into the workplace. By end-2024, 40% of S permit holders should be in work. This represents a doubling of the average employment rate for this group.

The financial support per person amounts to CHF 250 per month. As at December 2023, the financial volume of Programme S for the cantons was CHF 316 million. The total federal contribution was CHF 2.09 billion as at end-2023, of which CHF 1.77 billion went on accommodation, social assistance, health insurance and other basic requirements.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the SEM's monitoring of Programme S's implementation. For this purpose, it also audited the use of funds in three cantons (St Gallen, Solothurn and Vaud).

The audit findings were good. The use of federal funds is considered to be appropriate overall. The SEM implemented Programme S swiftly and proactively. However, given the extension of protection status S, adjustments will need to be made to the monitoring tools. The use of funds in cantons with decentralised organisations should be traceable, and hence more transparent. Monitoring should also cover the implementation risks of Programme S as regards differences between cantons.

An appropriate framework for Programme S, but a need for traceability of implementation

Programme S takes overall account of the specificities of those with protection status S. The SEM relies on relevant information gathered from this group, such as language proficiency, professional training and work experience. The support programme for S permit holders has increased the complexity of federal funding in the area of migration. The SFAO considers that there is a significant risk of cross-subsidisation between people with protection status S and people seeking asylum. Consequently, the SEM was obliged to increase the transparency around the use of Programme S funds. The SFAO recommends that the SEM request detailed statements from the cantons on the use of funds.

The cantons used their own integration programmes as a reference for implementing Programme S. They supplemented the catalogue of measures for those integration programmes to reflect the requirements of Programme S and/or increased the capacity. The introduction in 2024 of mandatory individual monitoring – an essential part of the Swiss integration agenda – will strengthen the synergies between holders of protection status S, on the one hand, and temporarily admitted persons and refugees, on the other. Nonetheless, close monitoring of the cantons remains necessary, and should even be stepped up where they have lost contact with part of the group with protection status S. In doing so, the SEM should also take account of exogenous factors that might affect the achievement of the Swiss integration agenda's objectives.

The SEM's monitoring of the cantons needs to be strengthened

The SEM's strategy for monitoring Programme S is not sufficiently integrated into that of the cantonal programmes, including the Swiss integration agenda. The risk assessment does not cover the dual aim (joint goals of return and integration), the limited duration of the programme and the strengthened goals as regards integration into the workplace. Yet the SEM has reliable and relevant information in this regard, and it should use this better. It should also pay closer attention to diversity and the risks associated with cantonal organisations in its monitoring approach. Against this background, the SFAO has issued two recommendations to reinforce the SEM's monitoring of Programme S. The first recommendation is to take the specificities of Programme S into account in its overall monitoring concept for integration matters. The second is to introduce a cantonal risk profile into its monitoring strategy.

Implemented in a structured and progressive manner, Programme S's steering organisation is light and flexible. It has a wide range of information and analytical tools at its disposal. However, the level of skills and the extent of monitoring for Programme S vary, according to the SEM's cantonal reporting agents. The latter are supported by the Programme S project team, which provides assessments. Individual discussions are held prior to the annual meetings with the cantons.

The SEM focuses on providing guidance to the cantons on implementing Programme S (preventive measures). The SFAO noted that the measures taken proactively since the start of the war were comprehensive and coherent. By contrast, measures for monitoring implementation by the cantons are limited. The SFAO found that the SEM did not carry out any on-site checks on the use of Programme S funds. It took note of the SEM's repeated requests for clarification in 2023 with regard to the 2022 statement from the canton of Ticino. This resulted in substantial corrections. The SFAO also observed that the SEM will shortly be carrying out an audit of the Programme S statements from the canton of Valais. In the SFAO's view, there is a significant risk of cross-subsidisation between the cantonal integration programmes (including the Swiss integration agenda) and Programme S in this canton. It recommends that the SEM take the necessary measures to address this risk.

Original text in French

Prise de position générale du Secrétariat d'Etat aux migrations

Le SEM remercie l'équipe du Contrôle fédéral des finances (CDF) pour son accompagnement critique et constructif lors de la mise en œuvre du programme « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » (Programme S). Le SEM a dû réaliser dans un temps très court et dans une situation d'urgence un programme de grande envergure tant en termes de contenu que de finances, ce qui a constitué un défi de taille. Dans ce contexte, une analyse indépendante et impartiale des prestations du SEM et des cantons dans le cadre du Programme S est précieuse.

Le SEM constate avec satisfaction que, selon l'avis du CDF, le SEM et les cantons ont réussi à fixer un cadre approprié pour le Programme S et à rapidement définir des instruments pour accompagner les cantons dans sa mise en œuvre. Cela a exigé des efforts considérables, notamment de la part des cantons et des prestataires de services sur le terrain. Le SEM partage toutefois l'appréciation du CDF selon laquelle, après la mise en place du Programme et sa prolongation à deux reprises, il convient désormais de se concentrer davantage sur les mesures (de contrôle) prévues par le concept de surveillance des programmes d'intégration cantonaux PIC. Cette recommandation du CDF s'intègre bien dans les travaux en cours du SEM relatifs aux instruments de surveillance existants de l'encouragement de l'intégration. Ceux-ci sont actuellement en cours de développement dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux 2024 à 2027, qui seront lancés début 2024. Dans le cadre du développement de ces instruments, les aspects du Programme S doivent également être pris en compte et intégrés. Ce développement prévoit déjà des contrôles sur place renforcés en termes de contenu et de financement. En ce sens, les recommandations du CDF soutiennent et confirment les travaux déjà en cours au SEM.

Texte original en allemand

1 Contexte, mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Conseil fédéral a activé le 11 mars 2022 le statut S de protection provisoire pour les personnes résidant en Ukraine ayant fui leur pays. Cette décision a suivi d'une semaine celle du Conseil européen de l'UE. Elle a fait l'objet d'une consultation préalable avec le Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR). Selon la loi fédérale sur l'asile (LAsi – RS 142.31), ce statut est accordé collectivement aux personnes à protéger « aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ». Le Conseil fédéral décide de la non-levée du statut S par période d'une année. En novembre 2023, il a reporté l'échéance au 4 mars 2025. Le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et les cantons ont fait parvenir au Conseil fédéral un concept qui recense les questions juridiques, d'organisation et de procédure liées à une éventuelle levée du statut S. Le Conseil fédéral a pris connaissance du document en juin 2023.

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20) empêche la Confédération de verser de forfaits d'intégration à la population S. Le Conseil fédéral a lancé le 13 avril 2022 un Programme national appelé « Programme S ». Ce programme ad hoc s'inspire des Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Il vise la participation de la population S à la vie sociale et professionnelle en Suisse ainsi que le maintien de sa capacité de retour au pays. Ce double objectif est appelé « intention duale ». Le Programme S s'accompagne d'un soutien financier aux cantons de 250 francs par mois et par détenteur du statut S. A son lancement, les priorités du Programme S étaient l'acquisition de compétences linguistiques, l'accès au marché du travail via les structures ordinaires et le soutien à la garde des enfants.

Les subventions fédérales au bénéfice de la population S depuis son arrivée en Suisse jusqu'à fin 2023 s'élèvent à 2,09 milliards de francs. 1,77 milliards de francs de forfaits globaux ont financé l'hébergement, l'aide sociale et l'assurance-maladie. Le Programme S a coûté 316 millions de francs (15 % du montant total). L'effectif des détenteurs d'un statut S résidant en Suisse (« la population S ») a atteint 65 746 unités à la fin septembre 2023. A cette date, la population S était plus nombreuse que celle des réfugiés statutaires (59 601) et des admis provisoires (45 446). Cette population est à 95 % de nationalité ukrainienne. Elle se compose de 60 % de femmes et se distingue par une faible part de mineurs non accompagnés. La formation de la population S est d'un niveau significativement plus élevé que celle des personnes issues de l'asile. Depuis fin avril 2022, les détenteurs de statuts S sont répartis dans les cantons de manière proportionnelle à leur population.

Les conventions-programmes conclues entre le SEM et les cantons au printemps 2022 pour le Programme S renvoient aux conventions-programmes PIC (y compris l'Agenda Intégration Suisse, AIS). L'AIS a servi de référentiel par analogie pour l'établissement du catalogue des mesures de soutien du Programme S. Il a finalement été utilisé comme base des rapports narratifs et financiers annuels des cantons à l'attention du SEM. Ces conditions-cadres ont prévalu durant toute l'année 2023.

Le 1^{er} novembre 2023, le Conseil fédéral a pour la première fois défini un objectif concernant l'intégration professionnelle. D'ici à la fin 2024, 40 % des titulaires du statut S devront avoir un travail. Cet objectif de doublement du taux d'emploi cantonal moyen actuel est ambitieux. Le SEM a pris des mesures spécifiques fin 2023. Il vise d'abord le renforcement du dispositif de soutien à l'intégration dans le travail. Une implication plus étroite des Secrétariats d'Etat à l'économie et à la formation, à la recherche et à l'innovation et des offices cantonaux du travail est prévue. Le SEM appuie aussi la reconnaissance des potentiels des titulaires du statut S via des organisations non gouvernementales suisses comme la Croix-Rouge suisse et l'Entraide protestante suisse. Une troisième mesure portait sur la communication auprès des partenaires sociaux et économiques. Le SEM a finalement rendu l'AIS contraignant pour la population S dès 2024. Le Programme S impose désormais à tous les cantons un suivi individuel de toute la population S. Chaque individu devra disposer de mesures d'apprentissage de la langue et, le cas échéant, de recherche d'emploi adaptés à ses besoins.

Le Programme S suit les règles des PIC à plusieurs égards :

- dépendance vis-à-vis de l'autonomie organisationnelle des cantons,
- subsidiarité par rapport aux structures ordinaires cantonales,
- accès possible aux programmes d'importance nationale du SEM.

A l'inverse, le programme S s'en distingue sous plusieurs aspects :

- un horizon-temps limité,
- son caractère collectif,
- son caractère de soutien et pas d'intégration (car objectif d'aide au retour)
- la mobilité associée au statut S sur les territoires suisses et de l'Union européenne.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit avait pour objectif de répondre aux questions ci-dessous :

1. Le financement fédéral des mesures de soutien aux statuts S est-il utilisé de manière adéquate ?
2. La surveillance du SEM sur les mesures de soutien aux statuts S est-elle efficace ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a porté sur le Programme S. Il a tenu compte des forfaits globaux (subventionnement fédéral) et de l'environnement des PIC. La préparation de l'audit a eu lieu entre décembre 2022 et avril 2023. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné en juillet 2023 la surveillance du SEM sur la mise en œuvre du programme S jusqu'en décembre 2023. Entre octobre et novembre 2023, le CDF a visité trois cantons (Soleure (SO), Saint-Gall (SG) et Vaud (VD), détails à l'Annexe 1). Conformément à l'art. 95 LAsi, il a coordonné ses interventions avec les contrôles cantonaux des finances (CCF). Le CCF SG a effectué un audit spécifique parallèle. Le CDF a examiné les mesures de surveillance du SEM pour les trois cantons visités et pour cinq autres retenus sur la base d'une analyse de risques (Berne (BE), Bâle campagne (BL), Thurgovie (TG), Tessin (TI) et Valais (VS)).

Grégoire Demaurex (responsable de révision) a conduit l'audit. Marius Féraud et Abirshan Tharumalingam (stagiaire) y ont participé. Martin Köhli en a assuré la supervision. Les constatations du présent rapport ne prennent pas en compte le développement ultérieur à décembre 2023.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les organes et les collaborateurs de SEM, ainsi que par les services cantonaux et/ou communaux et/ou les entités agissant sur délégation concernés des cantons de SO, SG et VD. Les documents ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 7 mars 2024. Les participants étaient la vice-directrice en charge du domaine de direction immigration et intégration, le Chef de la Division Intégration, ainsi que les responsables du Programme S et des finances. Côté CDF, la responsable de mandat, le superviseur, le responsable de révision et les membres de l'équipe d'audit ont participé.

Le CDF remercie l'attitude coopérative. Il rappelle qu'il appartient au SEM, le cas échéant au Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (DFJP) de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 La mise en œuvre du Programme S

2.1 Un cadrage adéquat avec une diversité de mise en œuvre

L'introduction du Programme S a suivi d'un mois l'activation du statut S. Cette solution a fait l'objet d'une consultation des cantons et des partenaires sociaux. Le SEM a pris plusieurs mesures additionnelles pour implémenter ce dispositif de soutien de la population S.

<i>Date (s)</i>	<i>Qui</i>	<i>Description de la mesure et, le cas échéant, référence du rapport</i>
04.22	SEM	Création d'une plateforme d'informations et de questions-réponses sur son site Internet
05.22	SEM	Lancement des conférences téléphoniques mensuelles avec les délégués cantonaux à l'intégration
05.22	SEM	Début des relevés hebdomadaires des niveaux d'occupation de la population S sur la base des autorisations cantonales du travail
09–12.22	SEM	Etude externe sur les compétences linguistiques, la formation et l'expérience professionnelle d'un échantillon de statuts S => rapport de février 2023 (voir Annexe 3)
04-11.22	CDC & SEM	Enquête dans les cantons sur la mise en œuvre du Programme S. Communication des résultats par la Conférence des gouvernements cantonaux le 24 mars 2023 voir kdk.ch
05.22–06.23	DFJP & SEM	Travaux du Groupe d'évaluation externe établi par la Cheffe du DFJP => Rapport de juin 2023 (voir Annexe 3)
03–09.23	SEM	Consolidation des analyses du SEM sur le Programme S. Rapport de synthèse de septembre 2023
11.22-03. 23	SEM	Actualisation de l'enquête de la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC) et du SEM via un relevé auprès des cantons.
07–12.23	HCR & SEM	Enquête sur l'origine territoriale, la composition des ménages et l'intention de retour de la population S en Suisse => rapport de décembre 2023 (voir Annexe 3)

Les ressortissants d'Ukraine ont principalement été accueillis par des familles d'accueil à leur arrivée en Suisse. Ils se sont ensuite rendus dans les centres fédéraux pour requérants d'asile pour obtenir leur permis S. A l'octroi du statut S, les centres ont confirmé leur canton de domiciliation à leur bénéficiaire ou les ont assignés à un autre canton. Le SEM a étendu fin avril 2022 la clé de répartition intercantonale de l'asile à la population S. Les cantons et les communes se sont organisés pour fournir l'hébergement, l'aide sociale et des mesures de soutien. Le lien avec la société civile (famille d'accueil, associations, églises, volontaires) a diminué depuis le début de la crise. Il reste important dans la plupart des cantons.

La répartition géographique de la population S au sein des cantons varie selon leur organisation. Dans les cantons de SO et SG, la gestion des statuts S relève des communes. Dans le canton de SO, la répartition entre les régions sociales (émanation des communes) incombe au canton. A SG, la répartition intercommunale incombe à l'association des communes SG spécialisées dans la prise en charge et l'intégration. Dans le canton de VD, l'établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) gère notamment les statuts S et les admis provisoires (statut F). L'organisation de l'EVAM comprend un siège à Lausanne et trois antennes administratives (Lausanne, Clarens et Yverdon). L'EVAM gère des foyers collectifs et des

logements individuels. Ses activités de formation, y compris celles des prestataires externes, se concentrent dans la région lausannoise. La liberté d'installation des statuts S, alliée à l'élan de solidarité de la société civile, a significativement impacté leur répartition sur le territoire vaudois. Fin 2022, 22 % des statuts S se trouvaient dans la région lausannoise contre 50 % pour les admis provisoires. A l'inverse, 26 % des statuts S résidaient sur la Côte (districts Nyon et Morges) contre 3 % pour les admis provisoires.

L'étendue et la qualité des informations récoltées sur la population S diffèrent d'un canton à l'autre. Dans les communes SG visitées, les données sur la formation et/ou l'expérience professionnelle ont été relevées et enregistrées pour chaque statut S. La commune/association de communes de SO se renseigne sur le profil des statuts S lors des entretiens individuels. Ces informations ne sont pas systématiquement documentées dans leur système. Le canton de VD limite sa récolte d'informations aux statuts S en recherche d'emploi et à ceux qui ont répondu à ses questionnaires en ligne. L'EVAM ne dispose d'aucune information sur le lieu de provenance en Ukraine. La mobilité de la population S et le maintien d'un rattachement fort avec leur pays d'origine compliquent le travail des cantons. L'octroi de l'aide sociale est difficile. La prise en compte ou non de la fortune en Ukraine (surtout dans les régions éloignées des zones de guerre) se pose. Dans les trois cantons visités, l'exercice d'une activité lucrative et/ou d'une formation à distance constitue un frein aux mesures de soutien.

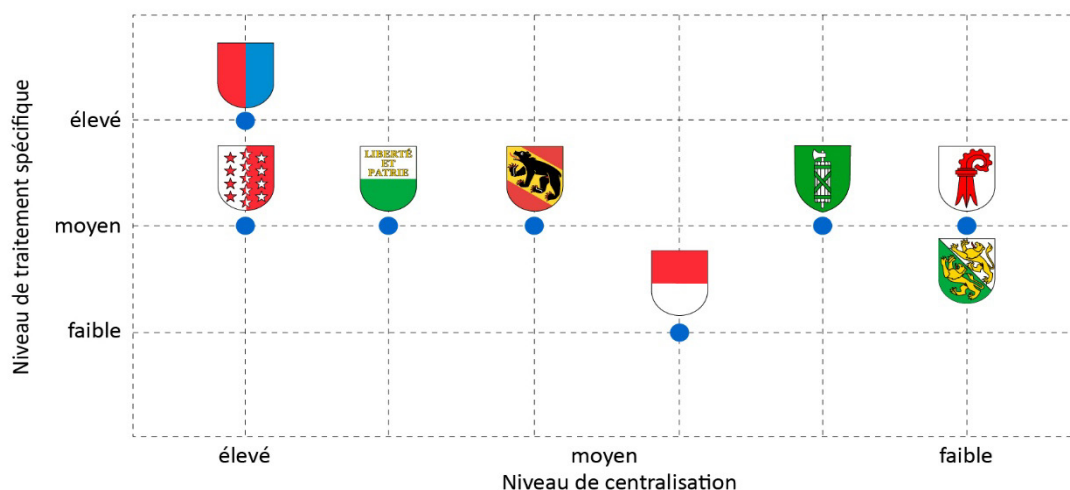


Illustration 1 : Répartition des cantons examinés selon les niveaux de traitement à part de la population S (de plus en plus spécifique) et de centralisation (de forte à faible) ; représentation CDF.

Dans tout le pays, l'aide sociale et les mesures de soutien pour les statuts S incombent en principe à la même entité cantonale (ex. EVAM dans VD). Leur gestion des statuts S diffère d'un canton à l'autre. La majorité des cantons intègre cette population avec celle de l'asile. Certains ont adopté une approche différente : TI les traite à part ; SO ne les différencie pas du reste de la population étrangère. Autre distinction : l'organisation est soit centralisée au sein du canton (VS) ou déléguée à une (VD) ou plusieurs entités externes (BE), soit déléguée aux communes (SG, BL, TG) ou aux régions sociales (SO).

Appréciation

Le CDF souligne le caractère adapté et pragmatique du Programme S. Le SEM l'a cadré de manière adéquate et mis en œuvre de manière rapide et proactive en coordination avec les cantons. Le SEM a tenu compte des caractéristiques générales de la population S en

matière de niveau linguistique et de formation professionnelle. Les structures organisationnelles et les réalités cantonales restent très différenciées. Le SEM prend en considération l'autonomie cantonale et s'appuie sur les dispositifs préexistants. Son équipe de projet « Programme S » a mis l'accent sur la communication et la mise à disposition des outils d'analyse. Les spécificités du Programme S restent insuffisamment prises en compte dans le suivi par les référents cantonaux au SEM. Le SEM a prévu un accompagnement plus étroit de la mise en œuvre du Programme S dans les cantons à partir de 2024.

2.2 Un besoin de transparence accrue sur l'utilisation des fonds

Le Programme S a pris sa place dans les organisations cantonales. Les flux financiers dépendent des répartitions de compétences horizontale (entre départements cantonaux) et verticale (entre canton et communes). Les forfaits globaux financent les besoins essentiels (aide sociale, hébergement, caisse-maladie) des personnes du domaine de l'asile et des détenteurs de statuts S. Les forfaits d'intégration et le soutien financier aux titulaires du statut S contribuent respectivement aux PIC pour le domaine de l'asile et au Programme S.

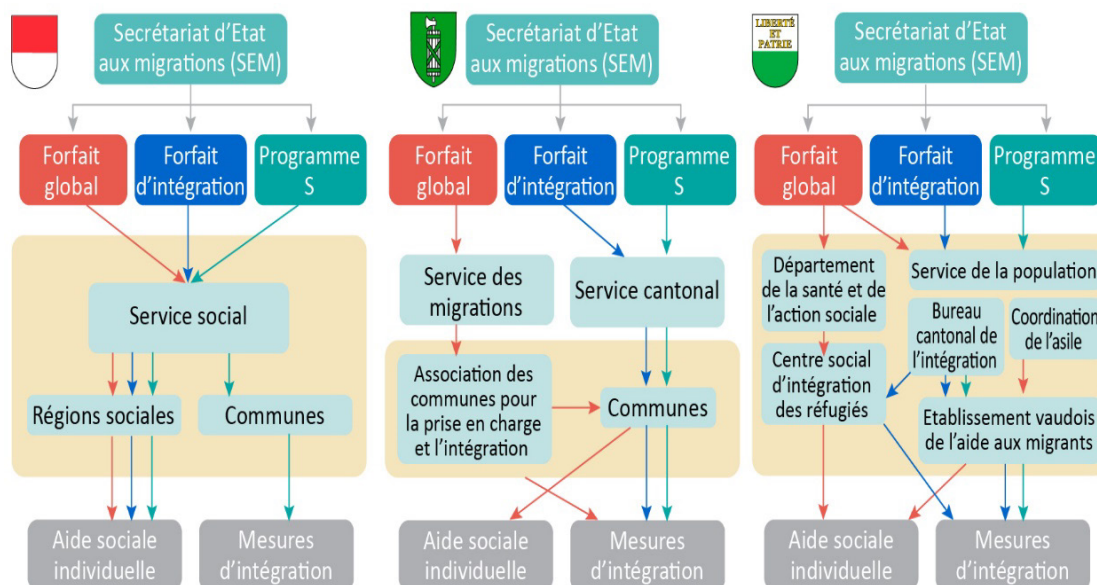


Illustration 2 : Comparaison des flux financiers liés à l'utilisation des forfaits globaux, forfaits d'intégration et les mesures de soutien du programme S (représentation CDF – abréviations voir Annexe 4).

Les flux de financements des deux populations (détenteurs de statuts S et personnes du domaine de l'asile) sont séparés dans les cantons visités. Le CDF n'a pas constaté d'écart dans le traitement des deux populations à une exception : les réfugiés statutaires sont gérés dans le canton de VD de manière différenciée par un autre département. Les mesures de soutien spécifiques sont financées par le Programme S. Le SEM exige que les coûts de transports, y compris ceux relatifs aux mesures de soutien, soient tous couverts par les forfaits globaux. VD et SG fournissent une traçabilité des fonds du Programme S. L'EVAM garantit l'affectation à la population S. A SG, des forfaits globaux ont servi à financer des cours de langue et de coaching en recherche d'emploi de l'association des communes SG spécialisées dans la prise en charge et l'intégration pour la population S. Le volume financier des montants concernés en 2022 était peu significatif. Dans le canton de SO, les forfaits élevés

accordés sans facturation ont en partie servi à financer des structures d'hébergement et à alléger ainsi la charge sociale.

Les communes SG ont utilisé en 2022 une partie réduite des fonds du Programme S pour des mesures d'intégration à destination de la population de l'asile. Cette exception au principe d'affectation a été communiquée au SEM et validée par ce dernier. Le canton de SG disposait d'un décompte détaillé par commune lui permettant de suivre les niveaux de subventionnement croisé. Le CDF a constaté des inexactitudes dans les décomptes 2022. Le mois de décembre 2022 ne figurait pas dans le décompte 2022 de SG. Les chiffres de plusieurs composantes du décompte 2022 de SO ne reposait pas sur des coûts effectifs mais sur des projections budgétaires.

Appréciation

Le Programme S a accru la complexité du financement fédéral dans le domaine de la migration. L'opacité des flux financiers au sein des cantons rend difficile un suivi tant par le canton que par le SEM, particulièrement en cas d'autonomie des communes. Le risque de subventionnement croisé entre la population S et celle de l'asile oblige les cantons à améliorer la traçabilité de l'utilisation des fonds du Programme S. Celle-ci permettra au SEM de disposer d'une vision globale sur les flux financiers dans le domaine de l'asile. Cette transparence accrue s'impose dans l'optique d'une levée du statut S. Une fois le délai de retour fixé échu, les cantons devront présenter un décompte qui détaille les fonds restants à rembourser.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM d'exiger des cantons une assurance sur la traçabilité de l'utilisation des fonds du Programme S.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEM

Du fait que le Programme S est mis en œuvre dans le cadre des PIC, le SEM exige des cantons le même degré de détail pour le décompte du Programme S que pour celui des PIC. Cela signifie que le rapport pour les années 2022 et 2023 (PIC2bis) se base sur des grilles financières qui indiquent les coûts par mesure et par domaine d'encouragement. A partir de 2024, le nouveau rapport PIC 3 sera appliqué, dans lequel les coûts ne seront plus présentés annuellement au niveau des mesures, mais au niveau des domaines d'encouragement et des catégories d'objectifs de programme. Le SEM intégrera une assurance sur la traçabilité de l'utilisation des fonds du Programme S dans le cadre du développement du rapport. Il vérifiera ou fera vérifier cette traçabilité également lors des audits externes des systèmes SCI cantonaux et/ou des audits comptables.

Texte original en allemand

2.3 Un programme efficient mais un besoin de suivi individualisé

La primauté des structures ordinaires cantonales dans la prise en charge des coûts de la population de l'asile (ex. école, formation professionnelle) est un principe de base des PIC. Les catalogues des mesures d'intégration du domaine de l'asile ont servi de point de départ. Les cantons les ont adaptés pour tenir compte des objectifs et des spécificités du Programme S. Les cantons ont fait parallèlement usage des programmes d'importance nationale pour réaliser les objectifs d'apprentissage de la langue, de formation professionnelle et d'intégration dans le travail (voir illustration 3 sous chapitre 3.2). Les coûts administratifs et/ou d'accompagnement ont été maintenus à un bas niveau. Le seul facteur potentiellement défavorable est l'urgence. Il oblige parfois les cantons à passer des marchés de gré à gré (surtout avec les écoles de langue). Ces passations directes ont concerné surtout la phase initiale du Programme S.

Le CDF a constaté des synergies dans le développement des catalogues de mesures du Programme S et des PIC. Il y a aussi relevé une flexibilité de mise en œuvre. Les approches sont différenciées. Jusqu'à fin novembre 2023, le canton de VD a privilégié la possibilité pour la population S de bénéficier de mesures de formation et d'emploi via les Offices régionaux de placement (ORP). Ce canton a misé sur la (relative) disponibilité des conseillers ORP du fait du faible taux de chômage. Au travers de leurs communes, SO et SG sont plus proches des besoins de l'économie locale. SG privilégie une intégration directe et pragmatique dans le monde du travail en donnant priorité à son réseau décentralisé de conseillers en emploi. SO met l'accent sur des mesures d'intégration sur le marché du travail en proximité du tissu industriel. Le CDF constate dans les trois cantons les possibilités réduites de sanctionner les détenteurs de statuts S dans le cadre juridique de l'aide sociale, qui ne suivraient pas ou arrêterait de suivre une mesure de soutien.

Deux autres facteurs favorisent un coût/utilité adéquat du Programme S :

- 1) La responsabilité financière de l'entité de mise en œuvre dans la prise en charge de l'aide sociale. Le CDF a constaté la forte incitation financière pour les communes SO et SG à engager rapidement et efficacement des ressources dans le Programme S. Un individu qui obtient du travail réduit les dépenses d'aide sociale.
- 2) Le suivi individuel des statuts S. Les communes SG visitées connaissent les profils et le potentiel d'intégration des individus ainsi que le tissu économique local. Ce fait améliore significativement l'efficacité des mesures. A l'inverse, le suivi des statuts S dans le canton de VD s'est fait par cohorte (orientation non individualisée de la population S). Il s'est limité à la seule partie de la population S ayant exprimé sa volonté de suivre des mesures de soutien. Cette orientation a entraîné une perte de contact avec de nombreux individus porteurs de potentiel d'intégration.

Appréciation

L'intégration du Programme S aux dispositifs cantonaux d'intégration dans l'asile garantit le caractère économique et un rapport coût-utilité globalement favorable. Les référentiels des PIC et de l'AIS sont un langage commun qui génère des synergies entre les populations et les catalogues de mesures. Une fois implémenté, le renforcement de l'efficacité de la mise en œuvre du Programme S passe par une connaissance des profils individuels et une adéquation avec les mesures proposées. L'introduction du caractère contraignant d'un suivi individuel des cas par le SEM dès 2024 constitue un pas important dans cette direction. Un

accompagnement étroit des cantons sera nécessaire, surtout pour ceux qui ont perdu contact avec une partie de la population S. Le CDF a observé dans les trois cantons une évolution en 2023 vers une meilleure prise en compte des spécificités de la population S. Fin 2023, tous étaient en train d'ajuster leurs dispositifs d'intégration dans le monde du travail.

Des facteurs exogènes significatifs influencent l'atteinte des objectifs par canton. Le CDF cite ici l'indécision par rapport à un éventuel retour en Ukraine (exprimée par 40 % des personnes dans l'enquête du HCR), le faible niveau des salaires proposés à la population S et les différences quantitatives et qualitatives dans les offres de places de travail entre cantons/régions du territoire suisse. Le SEM devra les prendre en considération, particulièrement dans le contexte de l'objectif du doublement du taux d'emploi pour la population S d'ici la fin 2024.

3 Surveillance du SEM sur le Programme S

3.1 Mieux intégrer le Programme S dans la surveillance sur l'intégration dans l'asile

Le SEM dispose depuis 2012 d'un concept de surveillance sur l'encouragement de l'intégration dans l'asile. Il a été adapté suivant le développement des PIC et l'évolution des bases légales. Le concept de surveillance distingue entre les programmes d'importance nationale et les PIC. La dernière version actualisée pour la période des PIC 3 (2024-2027) inclut une gestion des risques, des séances avec les cantons et des audits de système orientés sur les risques et des comptes par un organe de révision externe. Le mandat de révision externe a fait l'objet d'un appel d'offres et comprend les deux dimensions (programmes d'importance nationale et PIC). La surveillance du SEM comprend aussi des outils de controlling et de monitoring des données cantonales. Depuis 2018, chaque canton doit disposer d'une stratégie de surveillance financière sur les PIC axées sur les risques. Certains cantons n'y avaient pas encore procédé à fin décembre 2023.¹ Le SEM a établi une liste de contrôle en janvier 2024. Ce document comprend la vérification de la nature du financement (coûts effectifs, forfaits, clés de répartition). Il contient aussi des points de contrôle sur la conformité et l'efficacité dans l'utilisation des forfaits d'intégration. Le risque de subventionnement croisé entre catégories d'étrangers est aussi signalé.

Les conventions-programmes conclus avec les cantons et la circulaire du SEM pour le Programme S révisée fin 2023 renvoient au concept de surveillance des PIC et de l'AIS. Les principes usuels de ces conventions-programmes s'appliquent au Programme S tant que la circulaire sur le Programme S ne les contredit pas ou n'inclut pas des dispositions complémentaires. Ce concept général ne détaille toutefois ni les spécificités, ni les risques particuliers associés au Programme S.

Appréciation

Le concept de surveillance sur le financement de l'intégration pour la population de l'asile du SEM constitue la référence de la surveillance du SEM sur le Programme S. Ce seul renvoi ne suffit pas. Il manque une prise en compte systématique des spécificités du Programme S par rapport au domaine de l'asile. Le CDF cite l'intention duale, la durée limitée prolongée d'année en année, les objectifs renforcés d'intégration au travail. Cette inclusion des mesures de soutien à la population touche toutes les phases de la surveillance (mesures préventives, de contrôle, de corrections et de suivi). Le SEM étendra l'utilisation des instruments de surveillance de l'asile au Programme S partout où cela est pertinent.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de prendre en compte les spécificités du Programme S dans un concept de surveillance global sur les mesures intégratives dans l'asile.

¹ Le SEM leur a donné jusqu'au 30 juin 2024 pour s'exécuter. Cette exigence fait l'objet de la recommandation n° 10 du rapport d'audit sur la surveillance du SEM sur les programmes cantonaux d'intégration (16507), publié sur le site du CDF.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEM

Suite à la mise en œuvre du PIC 3, les instruments de surveillance existants de l'encouragement de l'intégration (rapports, séances cantonales, controlling et monitoring, surveillance externe) sont actuellement en cours de développement. Ce processus devrait être achevé d'ici fin 2024, de sorte qu'à partir de 2025, le processus de rapport puisse se faire avec les instruments développés. Il est déjà prévu que la surveillance du Programme S soit prise en compte dans ce processus et que les éventuelles adaptations nécessaires du concept de surveillance soient effectuées dans ce cadre.

Texte original en allemand

3.2 Une organisation du Programme S agile, mais à harmoniser

L'organisation du SEM dans le domaine de l'intégration est matricielle. D'un côté, les PIC (y compris les AIS) et les programmes d'importance nationale (voir Illustration 3 ci-après). De l'autre côté, la dimension cantonale avec, côté SEM, des référents cantonaux et, côté cantons, des délégués à l'intégration. A l'instar de la section « finances et pilotage », l'équipe du Programme S soutient deux côtés de la matrice pour garantir une compréhension suffisante de cette nouvelle dimension. Deux collaborateurs du SEM assurent le pilotage du Programme S. Cette activité représente un total de 1,5 d'équivalent temps-plein. En sus, le chef de division, le chef du domaine spécialisé « finances et pilotage » ainsi que d'autres collaborateurs soutiennent également le projet « Programme S » à hauteur de 1,5 temps-plein.

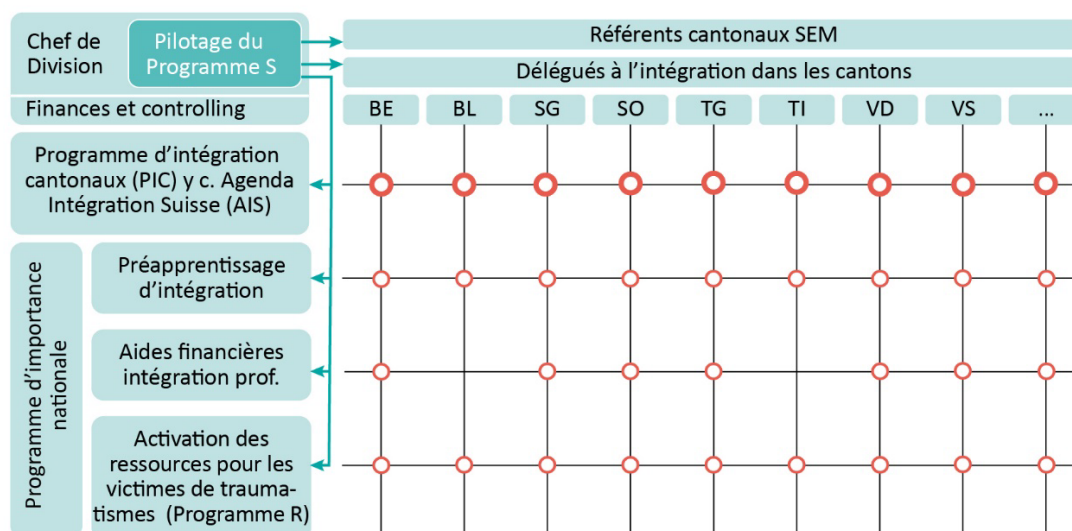


Illustration 3 : L'inclusion du pilotage du Programme S dans l'organisation matricielle de la Division intégration du SEM (représentation CDF).

Leurs tâches ont initialement consisté à définir le cadre du programme, à établir les circulaires pour les cantons, répondre aux interpellations de parlementaire et accompagner analyses et sondages sur la population S. En 2023, l'accent a surtout été mis sur la préparation des conditions-cadre du PIC3 (2024–2027). Dans les cantons qu'il a examinés, le CDF a remarqué une utilisation fréquente de trois programmes d'importance nationale pour les populations de l'asile et S, en particulier le préapprentissage d'intégration. Le groupe de

pilotage du Programme S sensibilise les cantons sur leur possibilité de mettre la population S au bénéfice des programmes d'importance nationale. Le CDF a constaté une connaissance variée et parfois incomplète des référents cantonaux sur le Programme S. L'équipe de projet du Programme S a soutenu les responsables SEM pour chaque canton par le biais d'informations fréquentes relatives au Programme S et par la diffusion d'outils d'analyse spécifiques aux mises en œuvre cantonales. Des entretiens individuels en amont des visites cantonales ont eu lieu. L'équipe de projet du Programme n'a cependant pas accompagné les visites sur site en 2023.

Appréciation

L'organisation du SEM pour le Programme S est légère et flexible. Elle a piloté de manière proactive cette dimension supplémentaire aux PIC et autres programmes d'importance nationale. Son implication a garanti un cadre et une harmonisation progressive de sa mise en œuvre dans les cantons. Un potentiel subsiste en termes d'implication des référents cantonaux du SEM dans le suivi de la mise en œuvre du Programme S. Le CDF a pris note qu'une coordination plus systématique et complète entre le groupe de projet Programme et lesdits référents cantonaux du SEM aurait lieu en 2024. Il renonce donc à une recommandation.

3.3 Nécessité d'une orientation sur les risques cantonaux

L'orientation-risques constitue la base de la surveillance financière du SEM sur les PIC. Elle détermine sa stratégie de contrôle dans les cantons. Les risques d'utilisation non-conforme inefficace des subventions doivent faire l'objet de mesures de surveillance adéquate. L'approche-risques s'étend à toute la boucle de surveillance (Annexe 2). Elle définit le champ et le type des mesures préventives prises à l'endroit des cantons, des contrôles effectués sur site, ainsi que les mesures de correction à prendre et leur suivi.

Le SEM a procédé à des relevés spécifiques de données sur la population S par canton : taux d'occupation et évolution par cohortes. Il a aussi analysé en détails les niveaux de dépenses par détenteurs du statut S et les profils des personnes au bénéfice de mesures ORP. Ces sources d'informations restaient parfois partiellement inexploitées dans la surveillance spécifique des cantons. Le CDF a relevé l'orientation quantitative du suivi du SEM sur les chiffres cantonaux. Il cite la surveillance sur le taux d'épuisement des fonds du Programme S par canton.

Appréciation

La surveillance du SEM dans le domaine de l'asile s'oriente sur les risques. De par sa nouveauté et sa durée limitée qui se prolonge jusqu'en 2025, le Programme S n'est pas assez intégré à la stratégie de surveillance. Le SEM dispose de la connaissance et des outils lui permettant une orientation-risques sur l'entier du champ de surveillance.

Un profil de risques par canton est nécessaire. Celui-ci devrait inclure les points suivants :

- Dimension organisation (centralisée ou décentralisée), compétences et approches (inclusif ou spécifique)
- Efficacité de la surveillance cantonale
- Transparence et conformité (subventionnement croisé)
- Risques d'efficacité (ex. suivi cas individuel avec analyse des besoins) et d'efficience (synergie / importance implications structures ordinaires)

- Autres risques d'efficience et d'efficacité : mauvais résultat en termes de taux d'emploi et d'aide sociale, de connaissances de langue.

Recommandation 3 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM d'introduire un profil de risque cantonal pour le Programme S dans sa stratégie de surveillance.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEM

Suite à la mise en œuvre du PIC 3, les instruments de surveillance existants dans le domaine de l'encouragement de l'intégration (rapports, séances cantonales, controlling et monitoring, surveillance externe) sont actuellement en cours de développement. Ce processus devrait être achevé d'ici fin 2024, de sorte qu'à partir de 2025, le processus de rapport puisse se faire avec les instruments développés, adaptés à cette nouvelle phase du PIC et à l'intégration du Programme S dans le système de surveillance général. Il est déjà prévu, et nécessaire en raison de la deuxième prolongation du Programme S, que la surveillance S soit prise en compte dans ce processus et que les éventuelles adaptations nécessaires du concept de surveillance soient effectuées dans ce cadre. Concrètement, l'instrument d'analyse des risques sera complété par un profil de risque différencié au niveau cantonal pour le Programme S.

Texte original en allemand

3.4 Des mesures de contrôle à mettre en œuvre

Le SEM a mis l'accent sur les mesures préventives (voir tableau chapitre 2.1). Il a donné priorité à l'accompagnement des cantons en phase initiale d'implémentation. Les mesures détectives (de contrôle) ont consisté en un contrôle de plausibilité des rapports narratifs et financiers cantonaux. Appuyés par la section « finances et pilotage » et l'équipe du Programme S, les référents cantons du SEM ont obtenu des informations complémentaires lors de l'entretien annuel. Les thèmes principaux ont été le niveau d'utilisation et le suivi individuel des cas.

Le CDF a constaté que le niveau de contrôle du SEM pouvait varier d'un canton à l'autre :

- Le canton du TI a livré le décompte financier de l'exercice 2022 fin mai 23. Le taux d'utilisation se montait à 14 pour cent et n'incluait aucune dépense pour la composante « formation et travail ». Suite à la demande d'explication du SEM et l'appui conjoint du CDF et du contrôle cantonal des finances, TI a révisé son décompte en septembre 23. 2,5 millions de francs de plus était recensée. Plus de la moitié portait sur la composante « formation et travail ». Suite à une nouvelle demande de clarification du SEM, le canton du TI a à nouveau corrigé ses chiffres en janvier 2024, cette fois à la baisse (un million de francs en moins).
- Le décompte 2022 du canton du VS présentait une utilisation complète des forfaits d'intégration et des fonds du Programme S. La répartition des fonds entre composantes de l'AIS était identique pour les deux populations concernées. Le CDF a fait état de cette situation au SEM. A la demande du SEM, le canton du VS a confirmé à l'entretien annuel que les dépenses d'intégration et de soutien avaient été réparties forfaitairement selon les effectifs relatifs de la population S par rapport à celle des réfugiés et des admis provisoires. Le SEM a convenu avec le canton que les répartitions budgétaires devaient

être effectuées de manière individualisée par domaine d'encouragement. Suite aux constats du CDF, le SEM a décidé d'opérer des vérifications rétrospectives et prospectives dans le cadre d'un audit externe.

A l'exception du canton du TI, le CDF n'a identifié aucun cas de correction des chiffres du décompte pour le Programme S. Aucun contrôle du SEM sur l'utilisation des fonds du Programme S dans les cantons n'a eu lieu jusqu'en 2023.

Appréciation

Le SEM a résolument mis l'accent sur les mesures préventives. Sa communication aux cantons a été cohérente. Les contrôles du SEM sur les décomptes cantonaux du Programme S ont manqué de consistance. De manière isolée, le SEM a exigé une clarification des chiffres du TI. Le CDF salue cette démarche. S'agissant du canton du VS, des explications plausibles sur l'utilisation des fonds du Programme S et leur répartition entre composantes de l' AIS sont nécessaires. Le faible niveau de dépenses pour les cours de langue, respectivement les importants volumes financiers des mesures d'intégration dans le travail s'écartent très significativement de la tendance nationale. Le décompte 2022 du canton du VS apparaît ainsi peu vraisemblable, surtout en début d'implémentation. De ce décompte forfaitaire résulte un fort risque de subventionnement croisé entre populations S et de l'asile.

Recommandation 4 (Priorité 1)

Le CDF recommande au SEM de vérifier l'absence de tout subventionnement croisé dans le canton du Valais entre, d'un côté, les admis provisoires et les réfugiés statutaires et, de l'autre côté, la population S.

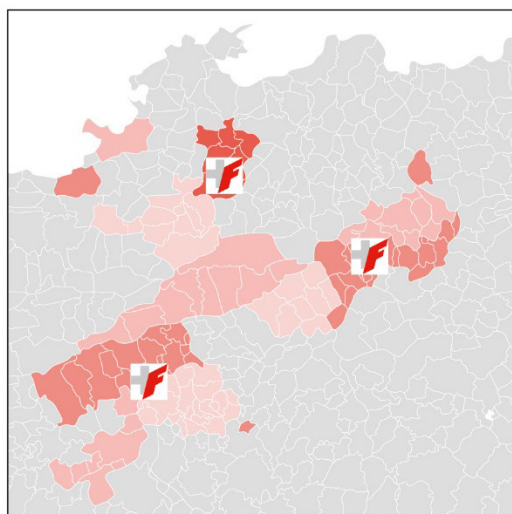
La recommandation est acceptée.

Prise de position du SEM

Le SEM suit de près les rapports financiers du canton du VS. Au cours des années précédentes, le SEM a déjà discuté des rapports financiers relatifs aux PIC du canton du VS, ce qui a parfois conduit à des ajustements des grilles financières, par exemple dans le cadre de la clôture du PIC 2. Le SEM est donc en principe reconnaissant envers le CDF pour son soutien dans le processus de stabilisation des échanges financiers entre le SEM et le canton. Le SEM prévoira un audit externe du système et/ou de la comptabilité de la mise en œuvre du Programme S dans le canton du VS d'ici fin 2025 au plus tard.

Texte original en allemand

Annexe 1 : Cantons visités avec données clés

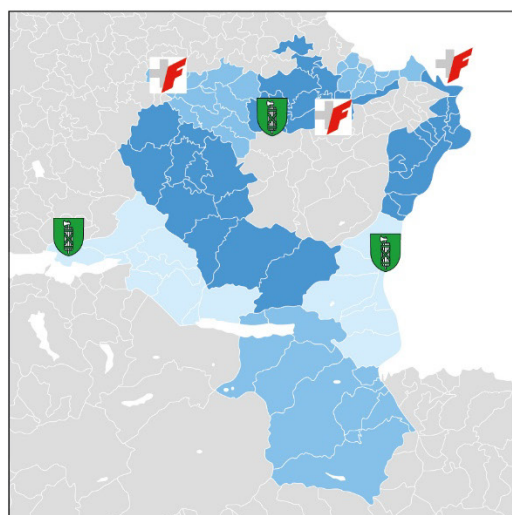


Canton SO (Services social et travail)
Communes Soleure, Olten, Dornach
Régions sociales Olten et Dorneck

Population S : 2100

Population des admis provisoires : 1509

Population des réfugiés statutaires : 2275

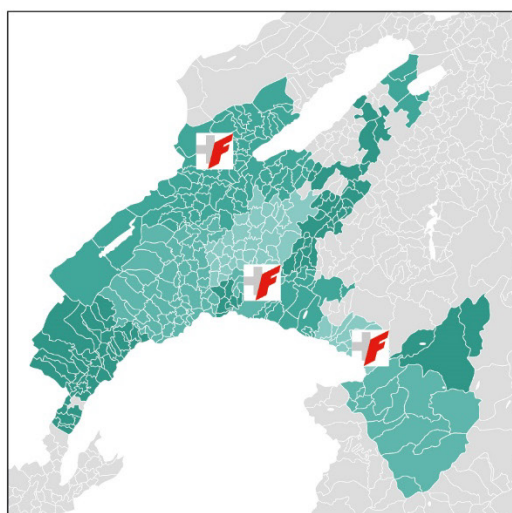


Canton SG (Services social, formation professionnelle)
St Margrethen, St Gallen, Wil (CDF)
Sennwald, Gossau, Rapperswil-Jona (CCF)
Association communes SG pour l'intégration

Population S : 3943

Population des admis provisoires : 2386

Population des réfugiés statutaires : 3262



Canton VD (Services de la population, Bureau intégration)
Etablissement vaudois d'aide aux migrants,
districts : Jura-Nord Vaudois, Lausanne,
Riviera Pays-d'Enhaut

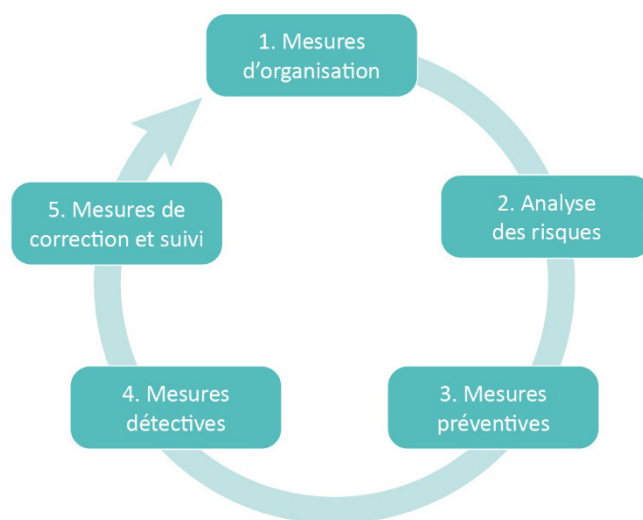
Population S : 6069

Population des admis provisoires : 4858

Population des réfugiés statutaires : 6164

Source : Statistiques sur l'asile du SEM au 31 septembre 2023 (admin.ch)

Annexe 2 : Schéma de la boucle de surveillance



Source : Guide pour l'audit des tâches de surveillance (CDF, 2018)

Annexe 3 : Bases légales, rapports du Conseil fédéral et interventions parlementaires

Textes législatifs

Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005 (État le 15 octobre 2023), RS 142.20

Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (État le 1^{er} janvier 2024), RS 142.31

Rapports

Rapport de décembre 2019 du Conseil fédéral sur la migration et les conséquences à long terme de l'intégration, en réponse au postulat 16.3790 du Groupe de l'Union démocratique du centre du 29 septembre 2016

Rapport final du 5 janvier 2023 de la Haute école spécialisée bernoise sur les caractéristiques pertinentes pour le marché du travail des personnes bénéficiant du statut de protection S (*en allemand*) / www.sem.admin.ch > Espace médias Communiqués de presse Statut S et marché du travail suisse – analyse des données récemment collectées

Rapport final du 26 juin 2023 du Groupe d'évaluation externe institué par la Cheffe du DFJP en mai 2022 / www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Ukraine : le statut S a fait ses preuves, selon le groupe d'évaluation

Rapport Programme S du 27 septembre 2023 du SEM sur la mise en œuvre des mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S au printemps 2023 / www.sem.admin.ch > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Programme S

Rapport de décembre 2023 du HCR et du SEM sur les intentions et les perspectives des réfugiés d'Ukraine en Suisse (*en anglais*) / www.unhcr.org/dach/ch-fr > Communiqués de presse pour la Suisse)

Interventions parlementaires

22.3393 – Collecter et utiliser les compétences des réfugiés. Postulat de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, 29.04.2022

22.3518 – Pas de statut S pour les personnes provenant d'un autre État que l'Ukraine. Motion Hansjörg Knecht, Conseil des Etats, 30.05.2022

22.4548 – Modification de la loi sur l'asile. Abolir le statut S. Motion Mike Egger, Conseil national, 16.12.2022

23.3203 – Expériences faites en lien avec la guerre en Ukraine. Quels seraient les gains en termes d'intégration et d'économies d'une pérennisation de l'hébergement de réfugiés par des particuliers ? Postulat Samira Marti, Conseil national, 16.03.2023

Annexe 4 : Abréviations

AIS	Agenda Intégration Suisse
AP	Admis provisoires (permis F)
CCF	Contrôle cantonal des finances
CDC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
EVAM	Etablissement vaudois de l'aide aux migrants
HCR	Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies
ORP	Office régional de placement
PIC	Programme(s) d'intégration cantonal(aux)
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations

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).