

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.