



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

**Secrétariat d'Etat aux migrations SEM**  
Division Intégration

27 septembre 2023

---

## **Rapport Programme S**

Mise en œuvre des mesures de soutien pour  
les personnes avec statut de protection S au  
printemps 2023

# Rapport Programme S

## Table des matières

<b>Introduction</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Aperçu général de la situation des personnes avec statut de protection S</b> .....	<b>4</b>
1.1. Statut de protection S et données démographiques de base .....	4
1.2. Données relatives à la formation et à l'employabilité .....	7
<b>2. Programme fédéral « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » (Programme S)</b> .....	<b>11</b>
2.1. Situation de départ.....	11
2.2. Le Programme S.....	12
2.3. Mise en œuvre du Programme S .....	13
2.3.1. Domaine d'encouragement « Langue » .....	14
2.3.2. Domaine d'encouragement « Aptitude à la formation et employabilité » ....	17
2.3.3. Autres domaines d'encouragement .....	18
2.4. Répartition des dépenses cantonales par domaine d'encouragement.....	20
2.4.1. Rapport PIC.....	20
2.4.2. Epuisement des fonds « Programme S » .....	21
2.4.3. Mise en œuvre du Programme S : Différences intercantionales.....	22
<b>Conclusion</b> .....	<b>25</b>
<b>Sources et littérature</b> .....	<b>26</b>
<b>Annexes</b> .....	<b>28</b>

# Rapport Programme S

## Introduction

En raison de la guerre en Ukraine, de nombreuses personnes ont fui le pays. Au 31 mars 2023, un total de 65'756 personnes avait trouvé refuge en Suisse et disposait d'un statut de protection S actif. Au moment de l'activation du statut de protection S, il n'était juridiquement pas prévu d'encourager l'intégration de ces personnes. Toutefois, le Conseil fédéral a reconnu le 13 avril 2022 la nécessité d'encourager l'intégration professionnelle et sociale de ces personnes et a décidé de la mise en œuvre du programme fédéral « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S (Programme S) ». La mise en œuvre concrète du Programme S est du ressort des cantons. Afin de répondre au besoin du grand nombre de personnes venues d'Ukraine, ces derniers ont ouvert et adapté les mesures existantes de l'encouragement cantonal de l'intégration en un temps très court. La mise en œuvre du Programme S ainsi que la situation générale des personnes avec statut de protection S sont suivies par le SEM et ses partenaires.

Le présent rapport décrit la mise en œuvre du Programme S observée dans les cantons au printemps 2023. Le premier chapitre offre un aperçu général de la situation et du profil des personnes avec statut de protection S. Ce chapitre fournit, entre autres, des informations relatives aux caractéristiques démographiques, à la formation ainsi qu'au taux d'emploi des personnes avec statut de protection S. En outre, le SEM porte une attention particulière aux adolescents et jeunes adultes avec statut de protection S. Afin de baser les politiques dans le domaine de l'intégration sur des chiffres et faits objectifs, le SEM produit et analyse de nombreuses données et, en outre, mandate diverses études en lien avec le statut de protection S. Sur cette base et dans la mesure du possible, les données présentées dans ce rapport<sup>1</sup> font état de la situation des personnes avec permis S observée au mois de mars 2023.

Le second chapitre du rapport décrit l'état de la mise en œuvre des mesures de soutien du Programme S au sein des cantons. Pour ce faire, des instruments de suivi du SEM sont mobilisés. D'une part, les rapports PIC 2022<sup>2</sup> fournis par les cantons au SEM livrent des informations relatives à l'utilisation des contributions fédérales du Programme S par les cantons au 31 décembre 2022. Dans le cadre des rapports PIC, les cantons renseignent également le SEM quant à l'ouverture de mesures de soutien préexistantes ou la création de nouvelles offres pour les personnes avec statut de protection S. D'autre part, le SEM a mené une enquête en mars 2023 auprès des cantons afin de disposer de données qualitatives plus précises au sujet de diverses modalités concrètes de la mise en œuvre du Programme S. Il s'agit d'une répétition, sous une forme adaptée, de l'enquête menée par la Conférence des gouvernements cantonaux CdC en octobre 2022. Cela a ainsi permis d'apprécier l'évolution des mesures de soutien en l'espace de 5 mois.

---

<sup>1</sup> Voir Sources et littérature p. 25

<sup>2</sup> Dans le cadre des Programmes d'intégration cantonaux PIC et de l'Agenda Intégration Suisse, les cantons livrent annuellement au SEM un rapport détaillé relatifs à la mise en œuvre des mesures, y compris les finances associées. Le suivi du Programme S a été incorporé à cet instrument de suivi existant.

## Rapport Programme S

### 1. Aperçu général de la situation des personnes avec statut de protection S

Le 24 février 2022, l'attaque militaire russe contre l'Ukraine a débuté. Afin d'accorder une protection de manière rapide et sans complications bureaucratiques aux personnes en fuite, le Conseil fédéral a activé pour la première fois dans l'histoire le statut de protection S, à partir du samedi 12 mars 2022 ([BBI 2022 586](#)). Ce statut permet d'octroyer une protection collective à un groupe déterminé pour la durée d'une menace grave, en particulier en cas de guerre. Le statut de protection S est valable jusqu'à sa levée par le Conseil fédéral, supposant une stabilisation durable de la situation en Ukraine, c'est-à-dire la dissipation du danger général grave.

Selon les dispositions légales régissant le statut de protection S, les cantons ne reçoivent pas de forfait d'intégration de la Confédération pour l'encouragement de l'intégration des personnes avec statut de protection S. Afin de permettre à ces personnes de participer à la vie sociale et économique de la Suisse, et conformément au souhait des cantons, le Conseil fédéral a décidé le 13 avril 2022 du Programme S « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S<sup>3</sup>. Dans ce cadre, la Confédération verse aux cantons 250 francs par personne et par mois (3000 francs par personne et par an). Le versement des contributions se fait de manière échelonnée. Par extension, l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS142.205) a été révisée le 25 janvier 2023 de sorte à ce que les contributions allouées dans le cadre du Programme S soient déduites du versement d'un possible forfait d'intégration si un permis B ou une admission provisoire venait à être délivré<sup>4</sup>.

Le Conseil fédéral a décidé le 9 novembre 2022 de ne pas lever le statut de protection S jusqu'au 4 mars 2024, à moins que la situation en Ukraine ne se stabilise durablement avant cette date. Il offre ainsi une certaine clarté aux personnes en quête de protection, aux cantons, aux communes et aux employeurs, avec notamment la possibilité de se projeter sur le moyen terme. Le Conseil fédéral a également décidé de prolonger le Programme S jusqu'au 4 mars 2024, dans la mesure où le statut de protection S n'est pas levé entretemps.

#### 1.1. Statut de protection S et données démographiques de base

Afin d'offrir une image cohérente de la situation des personnes avec statut de protection S en Suisse, les données de ce chapitre sont présentées, dans la mesure du possible, au 31 mars 2023. Cela correspond à la période de temps prise en compte et analysée dans le cadre de l'enquête du SEM relative à la mise en œuvre des mesures de soutien réalisée auprès des cantons (cf. annexe 1).

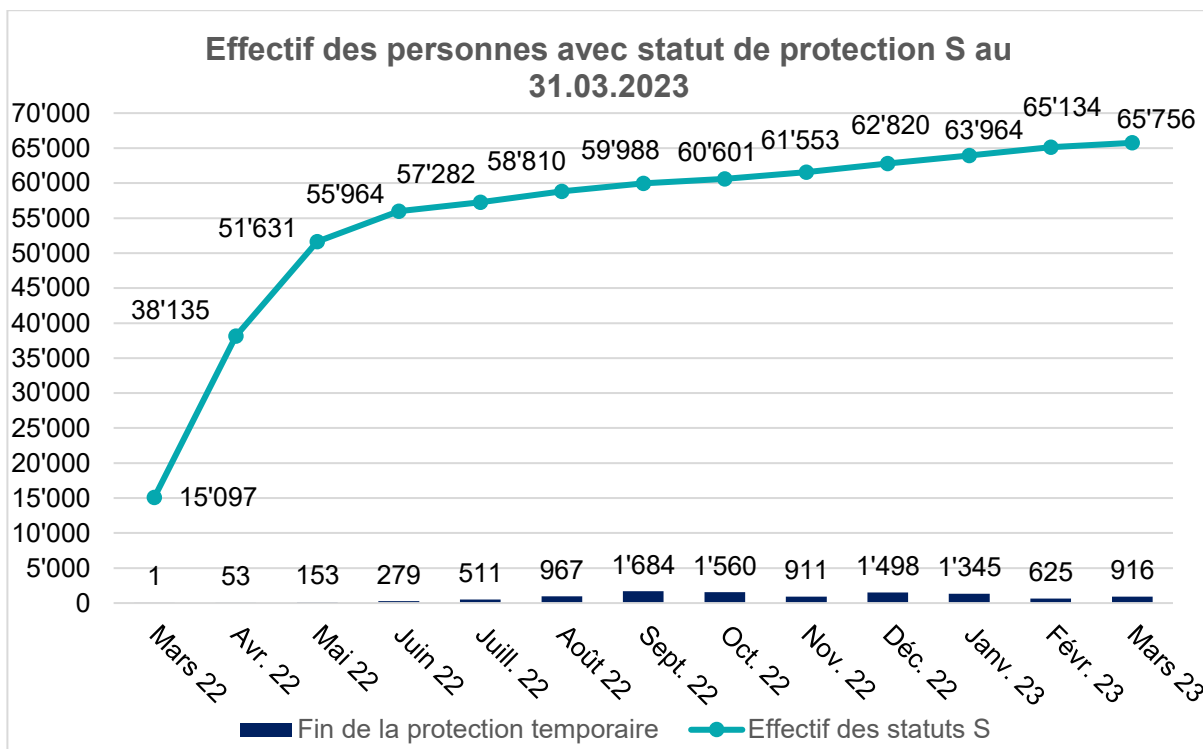
Depuis l'activation du statut de protection S et jusqu'au 31 mars 2023, un total de 78'846 personnes a obtenu ce statut en Suisse. Au 31 mars 2023, 65'756 personnes ont un statut de protection S actif. Parmi la totalité des permis S octroyés jusque-là, 16% avaient pris fin à cette date. Le statut de protection S peut être révoqué par le SEM ([art. 78 LAsi](#)) ou prendre fin ([art. 79 LAsi](#)). Une fois le statut de protection S délivré, la personne concernée est attribuée à un canton. Le graphique 1 détaille l'effectif des personnes avec statut de protection S en Suisse par mois depuis mars 2022 jusqu'au 31 mars 2023.

---

<sup>3</sup> [Programme fédéral "Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S" \(admin.ch\)](#)

<sup>4</sup> Introduction de [l'art. 15 al. 2bis OIE](#) : Le forfait en faveur d'une personne admise à titre provisoire, d'un réfugié reconnu ou d'une personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour après avoir bénéficié d'une protection temporaire sans autorisation de séjour est réduit à concurrence du montant versé pour l'intéressé dans le cadre de mesures de soutien financées par des programmes de la Confédération.

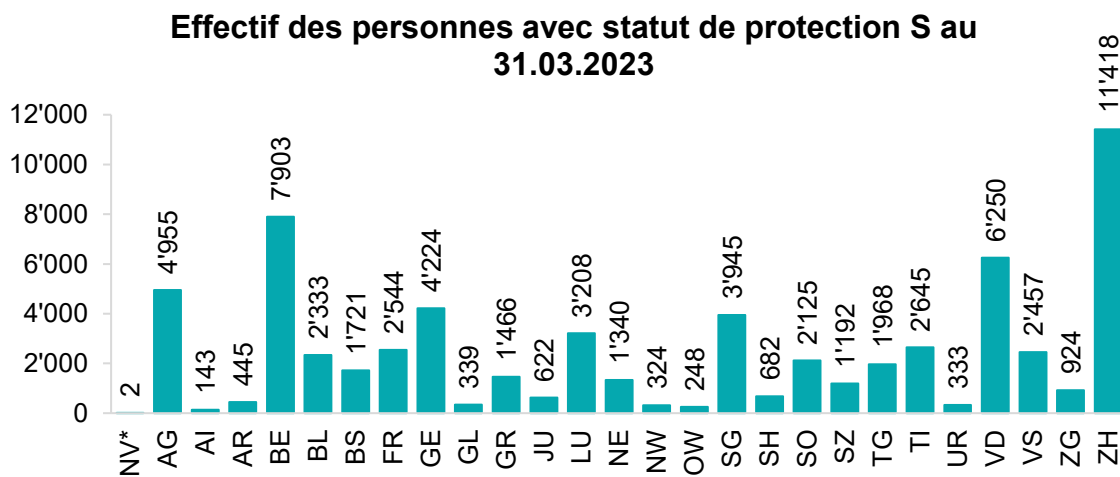
Graphique 1 : Effectif des personnes avec statut de protection S au 31.03.2023



SYMIC, SEM, 31.03.2023

De nombreuses personnes avec statut de protection S arrivées très peu de temps après le début du conflit en Ukraine ont été hébergées chez des parents ou des connaissances vivant déjà en Suisse. Le SEM les a ainsi attribuées au canton dans lequel elles avaient une solution de logement privé immédiate. Depuis avril 2022, la répartition cantonale des personnes avec statut de protection S s'effectue en principe selon la clé de répartition cantonale en vigueur (art. 21, al. 2 à 6, art. 22, al. 1, [OA 1](#)). Seuls les membres de la famille nucléaire (élargie) ou les personnes vulnérables peuvent prétendre à une attribution dans le même canton que celui dans lequel vivent des membres de leur famille ou des personnes de référence proches. Le graphique 2 illustre l'effectif cantonal des personnes avec statut de protection S au 31.03.2023.

Graphique 2 : Effectif des personnes avec statut de protection S au 31.03.2023



SYMIC, SEM, 31.03.2023

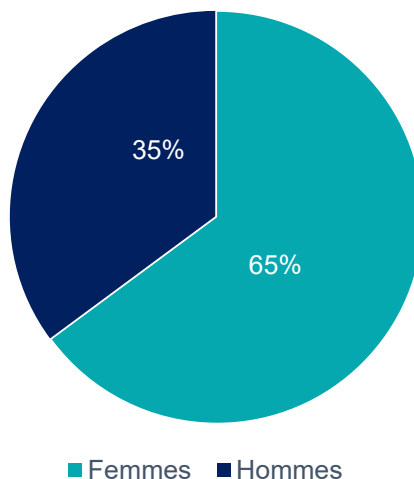
\*NV : non disponible

## Rapport Programme S

Parmi les personnes avec un statut de protection S, on dénombre 65% de femmes contre 35% d'hommes (cf. graphique 3). Le rapport entre les sexes demeure relativement équilibré jusqu'à 14 ans, puis une sur-proportion de femmes est observée pour toutes les tranches d'âge (cf. graphique 4).

Graphique 3 : Répartition des statuts de protection S accordés par sexe au 31.03.2023

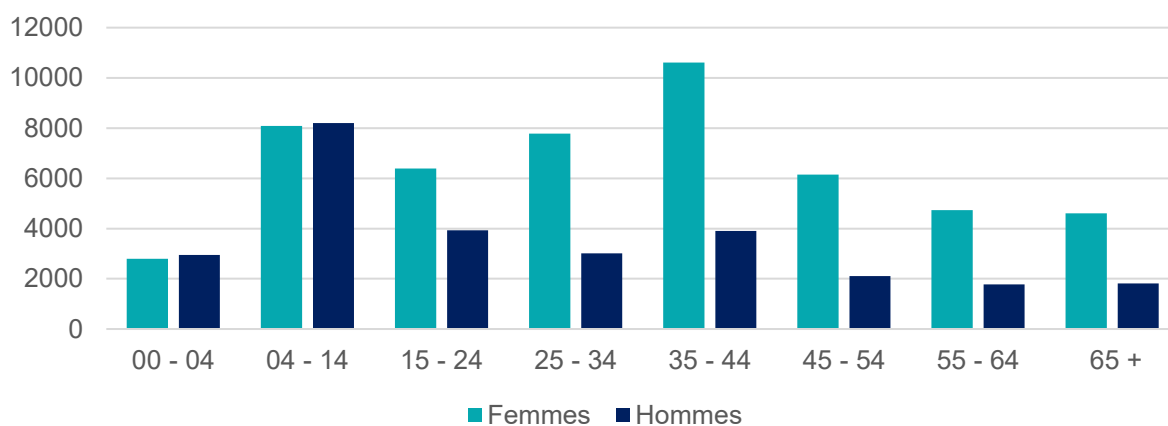
### Répartition entre les sexes sur l'ensemble de la Suisse



SYMIC, SEM, 31.03.2023

Graphique 4 : Nombre de statuts de protection S accordés par groupe d'âge et par sexe au 31.03.2023

### Protection accordée par groupe d'âge et par sexe (12.03.2022 - 31.03.2023)



SYMIC, SEM, 31.03.2023

## Rapport Programme S

### 1.2. Données relatives à la formation et à l'employabilité

#### Adolescents et jeunes adultes avec statut de protection S

Le SEM porte une attention particulière aux adolescents et jeunes adultes issus de la migration et, dans ce contexte, aux jeunes avec statut de protection S. Ceux-ci sont confrontés à des défis particuliers, notamment en ce qui concerne l'accès aux offres de formation. L'accès aux formations de niveau secondaire II (gymnase, écoles de culture générale) et tertiaire (hautes écoles spécialisées, universités) est difficile en raison des conditions d'admission élevées en Suisse. Par exemple, de bonnes connaissances linguistiques de deux langues nationales (langue d'enseignement courante et première langue étrangère) sont nécessaires pour suivre un cursus au sein d'un gymnase. Au 31 mars 2023, 10'325 jeunes entre 15 et 24 ans se trouvaient en Suisse, dont 6396 étaient des femmes et 3929 des hommes.

Du 31 octobre au 25 novembre 2022, la Conférence des directrices et directeurs de l'instruction publique CDIP a mené une enquête auprès de tous les cantons concernant la participation aux offres régulières du degré secondaire II (offres transitoires, notamment le préapprentissage d'intégration PAI, formation professionnelle initiale, écoles de maturité, écoles de culture générale). Les résultats indiquent qu'environ 2000 jeunes se trouvaient dans une offre de formation secondaire. La grande majorité des 1700 personnes fréquentait une offre transitoire post-obligatoire et environ 300 jeunes étaient inscrits dans un gymnase. Quelques dizaines de personnes participaient à une offre de préparation à la formation professionnelle initiale ou était déjà en apprentissage.

Au début du semestre d'automne, *swissuniversities* a évalué la participation des personnes avec statut de protection S aux offres de la formation tertiaire. A la mi-août 2022, 940 jeunes adultes avec statut de protection S étaient inscrits en tant qu'étudiants dans les hautes écoles suisses. La répartition des personnes mentionnées entre les hautes écoles suisses est très différente. Les universités de Zurich (189), Genève (110), Berne (82) et Lausanne (72) représentent plus de la moitié du nombre total. 11 hautes écoles signalent n'avoir obtenu aucune demande.

L'accès des adolescents et des jeunes adultes ukrainiens aux formations de niveau secondaire II (gymnase, écoles de culture générale) et tertiaire (hautes écoles spécialisées, université) est difficile en raison des conditions d'admission élevées en Suisse. Ainsi, la formation professionnelle initiale (apprentissage) constitue une voie de formation régulière directe. En effet, elle ne nécessite pas la reconnaissance de diplômes ou l'obtention d'équivalences de formation. De nombreuses entreprises dans des secteurs variés n'arrivent pas à pourvoir toutes les places d'apprentissages disponibles.

Le 1<sup>er</sup> mars 2023, le Département fédéral de justice et police DFJP a décidé que les adolescents et jeunes adultes devaient pouvoir terminer un apprentissage en Suisse, même si le statut de protection S devait être levé. Pour eux, le statut de protection S ne doit être formellement levé qu'une fois leur apprentissage terminé. Cette décision claire était nécessaire, à la fois pour les jeunes et pour les entreprises formatrices. D'une part, les jeunes avec statut de protection S ont besoin de pouvoir se projeter sur un moyen terme en Suisse et de développer leurs connaissances et compétences de manière effective, notamment en prévision d'un retour en Ukraine. D'autre part, les employeurs ont également besoin d'une certaine sécurité et d'une planification afin d'offrir des places d'apprentissage aux jeunes avec statut de protection S.

Durant l'année scolaire 2022/2023, une douzaine de jeunes avec statut de protection S effectuait un apprentissage. Un petit nombre a intégré un préapprentissage d'intégration (PAI) déjà pour l'année scolaire 2022/2023. Dans le cadre de l'enquête du SEM, plusieurs cantons

## Rapport Programme S

mentionnent également que de nombreux jeunes participent à des cours en ligne basés en Ukraine<sup>5</sup>. En outre, au 31 mars 2023, 4.5% des jeunes âgés de 16 à 18 ans ont un emploi. Le taux d'emploi des jeunes adultes âgés de 19 à 25 ans s'élève à 19.4%. A cette date, il n'est pas possible de déduire du système SYMIC s'il s'agit de contrats de travail réguliers ou d'apprentissages.

Sur la base des données disponibles et présentées ci-dessus, on constate qu'un peu moins de la moitié des jeunes sont engagés dans une ou plusieurs offres de la formation, de l'encouragement de l'intégration ou sont actifs professionnellement. Cette estimation ne prend pas en compte la participation à des offres de formation en ligne, dispensées notamment depuis l'Ukraine<sup>6</sup>. Il n'est pas possible de déterminer si les adolescents et les jeunes adultes participent parallèlement à plusieurs offres de différents types.

### Adultes avec statut de protection S

Les personnes avec statut de protection S sont bien formées : 95% d'entre elles ont une formation post-obligatoire et 70% détiennent un diplôme tertiaire<sup>7</sup>. En plus d'un haut niveau de formation, de nombreuses personnes avec statut de protection S possèdent des formations et des expériences professionnelles dans des domaines témoignant d'une pénurie de main-d'œuvre (cf. graphique 5). Les cantons livrent une appréciation similaire et indiquent que les personnes avec statut de protection S sont, pour une grande majorité, aptes à suivre une formation ou à intégrer le marché du travail<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Cela est confirmé par l'étude du HCR précitée (HCR 2023). Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland

<sup>6</sup> Un nombre considérable de jeunes pourrait prendre part à des cours à distance basés en Ukraine : 33% le déclarent dans l'étude AMD (BFH, 2022).

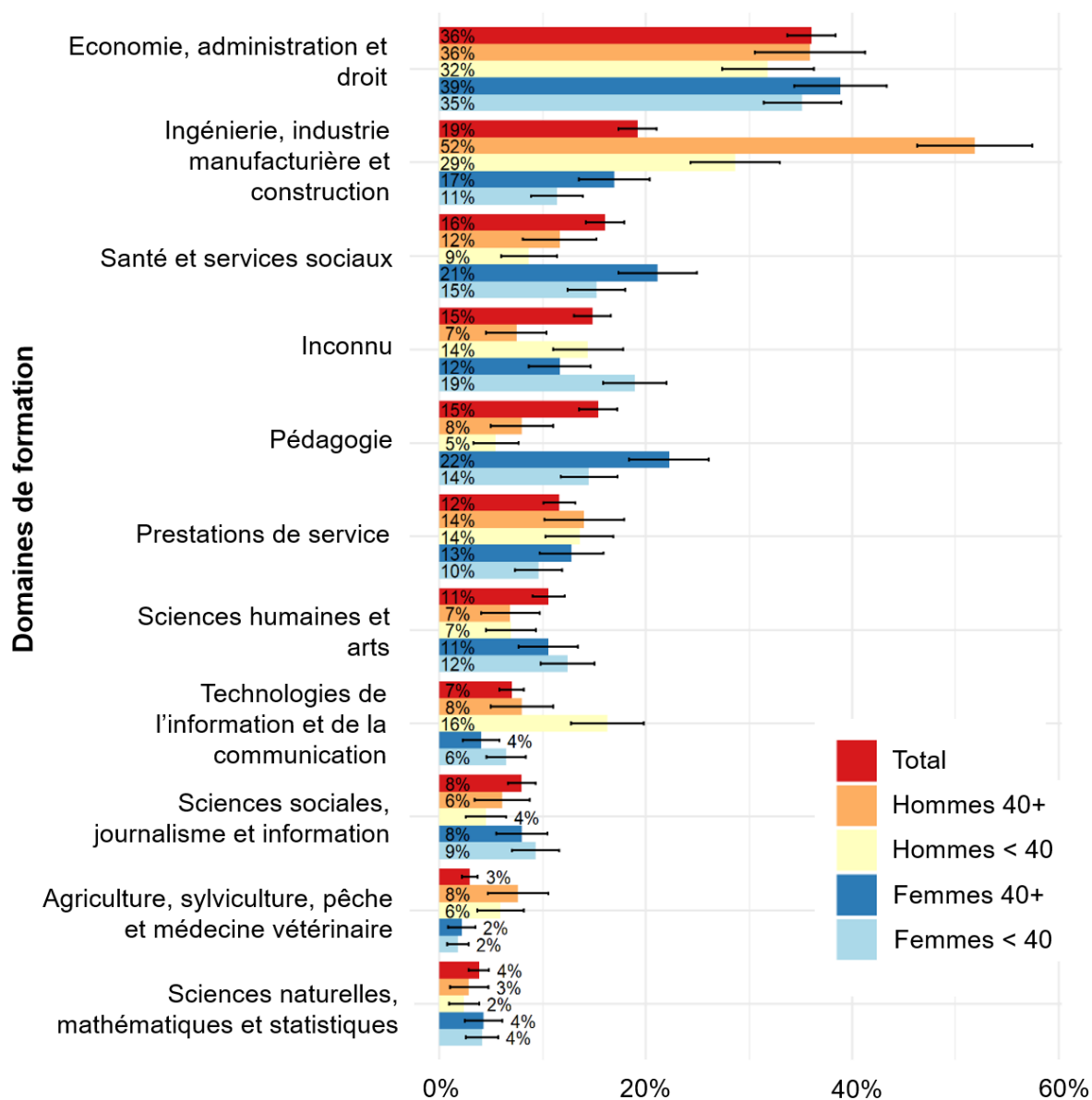
<sup>7</sup> Afin d'encourager l'intégration professionnelle des personnes avec statut de protection S et de baser les politiques sur des chiffres et faits objectifs, le SEM a mandaté la Haute école spécialisée bernoise (BFH) pour la réalisation d'une étude relative aux données pertinentes pour l'intégration professionnelle des personnes avec statut de protection S (abrégée « étude AMD »). [Statut S et marché du travail suisse – analyse des données récemment collectées \(admin.ch\)](#)

<sup>8</sup> Dans le cadre du rapport sur les programmes d'intégration cantonaux, les cantons fournissent - dans la mesure du possible - des chiffres clés sur les personnes avec statut de protection S. Le chiffre clé n°5 indique la part de personnes pour laquelle il existe, sur la base d'une première évaluation, un potentiel d'atteindre l'aptitude à la formation ou au marché du travail. Il s'agit d'un aperçu incomplet.



## Rapport Programme S

Graphique 5 : Domaine de formation des personnes avec statut de protection S selon le sexe et la classe d'âge



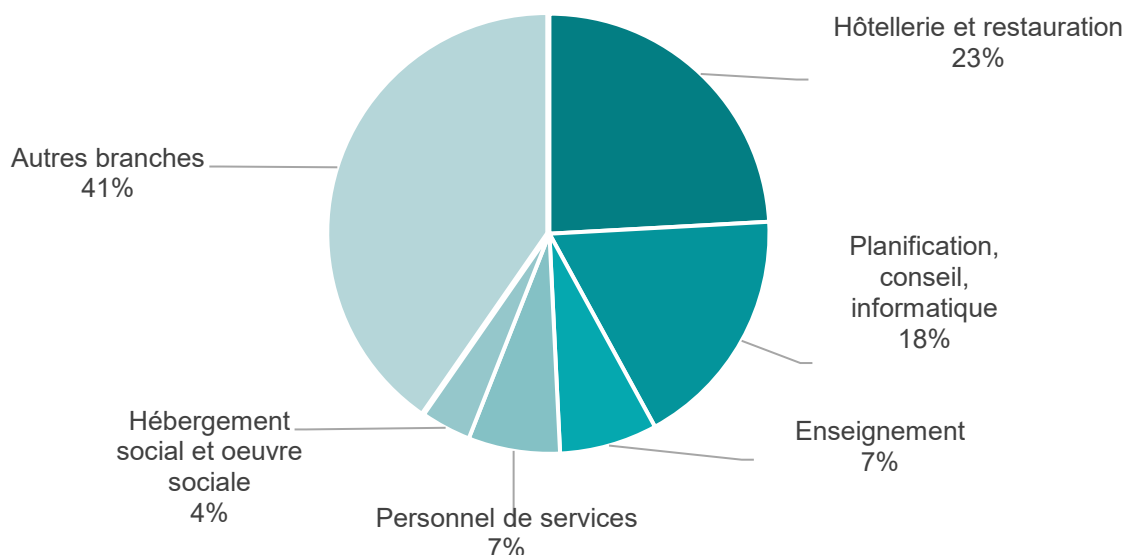
Etude AMD, BFH, 2023

Au 31 mars 2023, les personnes avec statut de protection S travaillent principalement dans les domaines de la restauration et de l'hôtellerie, de la planification, du conseil et de l'informatique, du personnel de services ainsi que dans l'enseignement (cf. graphique 6). On note donc une certaine discrédance entre les expériences et formations avérées des personnes avec statut de protection S et les secteurs dans lesquels ces personnes travaillent principalement. Ce constat correspond à ce que l'on observe pour d'autres groupes de personnes issues de la migration, et est davantage prononcé chez les femmes. C'est ce que soulignent de nombreuses études, qui citent comme facteurs d'influence notamment un manque de compétences

## Rapport Programme S

linguistiques, de connaissances du système de formation mais également des discriminations vécues lors des processus de recrutement<sup>9</sup>.

Graphique 6 : Domaines de travail des personnes avec statut de protection S au 4 avril 2023



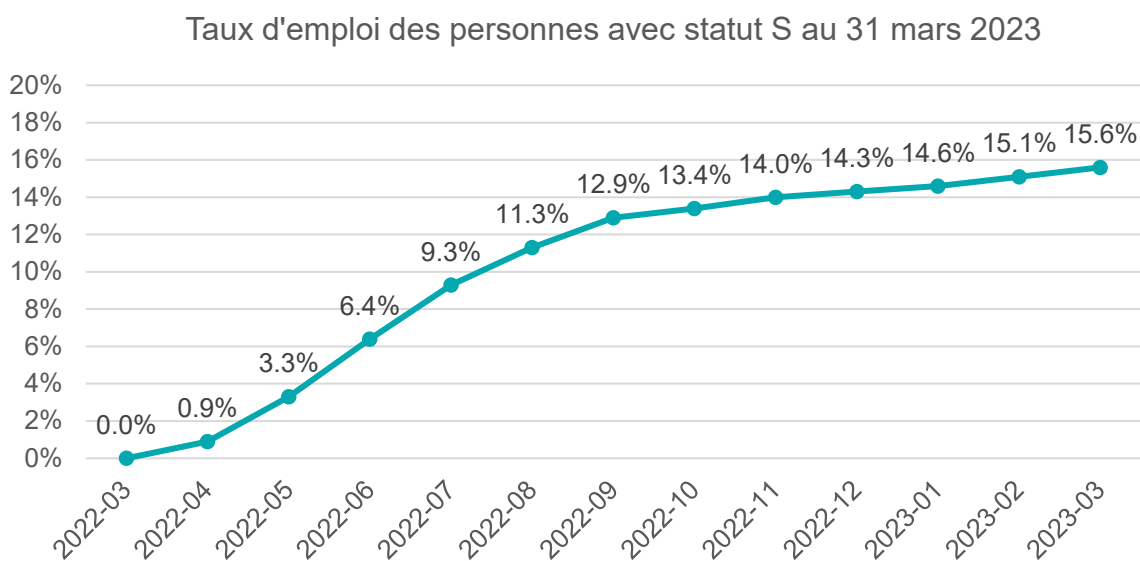
SYMIC, SEM, 04.04.2023

Parmi les personnes avec un statut de protection S actif au 31 mars 2023, 50% sont en âge de travailler (18-64 ans). Cela représente 39'651 personnes, dont 27'807 sont des femmes (71%) et 11'293 sont des hommes (29%)<sup>10</sup>. Le taux d'emploi des personnes avec statut de protection S était déjà supérieur à 10% au milieu du mois d'août 2022<sup>11</sup>. Depuis, il a augmenté de manière plus modérée pour atteindre 15.6% au 31 mars 2023 (cf. graphique 7).

<sup>9</sup> [Rapports du SEM relatifs à l'intégration](#)

<sup>10</sup> Système de données SYMIC, SEM

<sup>11</sup> Système de données SYMIC, SEM



SYMIC, SEM, 31.03.2023

## 2. Programme fédéral « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » (Programme S)

### 2.1. Situation de départ

À la différence des personnes admises à titre provisoire ou réfugiés reconnus, la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) ne prévoit pas de contributions spécifiques visant à l'encouragement de l'intégration pour le statut de protection S. Les cantons ne reçoivent pas, pour ces personnes, de forfait d'intégration de la Confédération. Il n'est délivré qu'au moment de l'octroi d'une autorisation de séjour de type B ([art. 58, al. 2, LEI](#)).

L'encouragement de l'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons, des communes, de la société civile et de l'économie ([art. 53 LEI](#)). Du côté des pouvoirs publics, deux dispositifs coexistent afin d'encourager l'encouragement de l'intégration de toutes les personnes migrantes pour lesquelles un soutien est nécessaire. D'une part, tous les cantons disposent depuis 2014 d'offres d'encouragement de l'intégration soutenus financièrement par le SEM. Ces mesures d'encouragement de l'intégration sont ouvertes à toute personne présentant un besoin particulier et sont accessibles sur base volontaire. D'autre part, la Confédération et les cantons se sont entendus en 2019 sur une stratégie commune en matière d'intégration spécifiquement pour les personnes issues du domaine de l'asile. Il s'agit de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Le but est d'intégrer plus rapidement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire dans le monde du travail et la société, réduisant ainsi leur dépendance de l'aide sociale. L'AIS définit des objectifs à atteindre de manière contraignante par le biais de processus standards. L'une des exigences essentielles de l'Agenda Intégration Suisse est la mise en œuvre d'une « gestion au cas par cas » de manière systématique. Il s'agit d'un accompagnement individuel et contraignant tout au long du processus d'intégration. Ce suivi permet à la fois d'assurer une prise en charge individuelle et efficace, mais aussi de relever des indicateurs clés au sujet du développement de l'intégration de manière processuelle. Pour y

## Rapport Programme S

parvenir, la Confédération a augmenté le forfait d'intégration de 6000 à 18'000 francs versés aux cantons par personne admise à titre provisoire ou réfugié reconnu.

La Confédération soutient également des programmes et projets d'importance nationale, comme le projet pilote « Aides Financières Afi »<sup>12</sup> ou le préapprentissage d'intégration PAI<sup>13</sup>.

Afin de pallier à l'absence de possibilités de soutien dans le domaine de l'encouragement de l'intégration des personnes avec statut de protection S au niveau fédéral et selon le besoin exprimé par les cantons, le Conseil fédéral a décidé, lors de sa séance du 13 avril 2022, de lancer le Programme S (Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S). Il vise à encourager la participation à la vie sociale et économique des personnes avec statut de protection S. Pour concevoir ce programme, le Conseil fédéral s'est inspiré du principe du « Dual Intent » de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Bien que le statut de protection S soit orienté vers le retour, l'encouragement de l'intégration, notamment la participation à la formation et au travail, devrait commencer aussi rapidement que possible. Les connaissances et compétences acquises en Suisse peuvent être transposées dans le pays d'origine une fois que la personne est de retour chez elle. Les compétences et connaissances acquises représentent une plus-value pour le pays d'origine, ainsi que pour la Suisse si le séjour devait s'y prolonger. De même, l'intégration sociale et professionnelle ne diminue, en principe, pas la volonté de retour. Celle-ci serait avant tout déterminée par la situation dans le pays d'origine<sup>14</sup>.

En outre, dans son rapport du 26 juin 2023, le groupe d'évaluation du statut de protection S mandaté par le DFJP reconnaît la nécessité de mesures d'intégration pour les personnes avec un statut de protection S, ainsi que du besoin de les ancrer dans la loi, bien que ce statut soit en principe orienté vers un retour<sup>15</sup>.

### 2.2. Le Programme S

Dans le cadre du Programme S, le SEM verse trimestriellement aux cantons une contribution financière de 250 francs par individu avec statut de protection S et par mois (ce qui équivaut à 3000 francs par an). Comme l'[art. 58 al. 2](#) de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ne prévoit pas le versement d'un forfait d'intégration pour les personnes avec un statut de protection S, le Département fédéral de justice et police DFJP a, par l'intermédiaire du SEM, créé un programme d'importance nationale selon l'[art. 58 al. 3 LEI](#) et a conclu des conventions de programme avec tous les cantons. Dans le cadre de ce programme, près de 119 millions de francs ont été versés aux cantons jusqu'à fin 2022<sup>16</sup>. Les personnes avec statut de protection S peuvent percevoir l'aide sociale si ces dernières ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins. Les dépenses des cantons pour le logement, l'aide sociale et les soins médicaux sont indemnisées par la Confédération au moyen d'un forfait global d'environ 1500 francs par personne et par mois.

---

<sup>12</sup> Dans le cadre du [programme pilote « Aides financières »](#), les employeurs qui engagent, aux conditions de travail ordinaires, des réfugiés, des personnes admises à titre provisoire ou personnes avec statut de protection S avec besoin d'une initiation spéciale bénéficient d'aides financières pendant un certain temps.

<sup>13</sup> Le [programme pilote de préapprentissage d'intégration PAI](#) prépare chaque année, de manière ciblée et dans une optique pratique, les réfugiés et personnes admises à titre provisoire à suivre un apprentissage.

<sup>14</sup> [Rapport du Conseil fédéral en réponse au 16.3790 Po. Groupe UDC du 29.09.2016 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration »](#) (disponible exclusivement en allemand)

<sup>15</sup> [Rapport du 26 juin 2023 du groupe d'évaluation du statut S](#)

<sup>16</sup> La Confédération a versé aux cantons 48'238'500 de francs au premier trimestre 2023 dans le cadre du Programme S.

## Rapport Programme S

Au regard du grand nombre de personnes arrivées en peu de temps dans les cantons, il n'était pas envisageable de mettre en place l'intégralité du dispositif de l'Agenda Intégration Suisse pour les personnes avec statut de protection S. Pour des raisons pragmatiques en situation de crise, le SEM a édicté une circulaire<sup>17</sup> qui prévoit que le Programme S soit mis en œuvre de manière ciblée dans le cadre des offres existantes de l'encouragement de l'intégration dans les cantons. Par extension, la circulaire relative aux Programmes d'intégration cantonaux PIC<sup>18</sup> s'applique au Programme S par analogie, pour autant que la circulaire relative au Programme S ne prévoient pas de dispositions divergentes. Selon la circulaire relative au Programme S, les cantons peuvent en principe ouvrir toutes les mesures de soutien au profit des personnes avec statut de protection S, c'est-à-dire tant celles destinées aux personnes migrantes que celles spécifiques de l'Agenda Intégration Suisse. Les cantons sont en principe libres de choisir l'approche pertinente, même si le SEM recommande fortement de mettre en œuvre les mesures de soutien selon le dispositif de l'Agenda Intégration Suisse. Ils sont toutefois tenus de mettre l'accent sur des mesures visant l'acquisition de compétences linguistiques, l'accès au marché du travail et le soutien aux enfants et aux familles.

Dans le cadre de la circulaire du 13 avril 2022 relative au Programme S, le SEM recommande donc d'effectuer, dans la mesure du possible, une « gestion au cas par cas »<sup>19</sup> pour les personnes avec statut de protection S selon le dispositif de l'Agenda Intégration Suisse. Le SEM a réaffirmé et renforcé cette recommandation au point 3.2.2 de la circulaire « Programme S » révisée au 15 février 2023 suite à la prolongation du Programme S jusqu'en mars 2024.

### 2.3. Mise en œuvre du Programme S

En novembre 2022, en coordination avec le SEM, le Secrétariat Général de la Conférence des gouvernements cantonaux CdC a mené une enquête auprès des services cantonaux en charge des questions d'intégration. L'enquête avait pour objectif d'évaluer quantitativement et qualitativement l'état de la mise en œuvre du Programme S au sein des cantons entre le 13 avril 2022 et le 31 octobre 2022. Quatre thématiques principales ont été examinées : la gestion au cas par cas, l'encouragement linguistique, les mesures spécifiques destinées aux jeunes ainsi que l'utilisation des contributions fédérales du Programme S par les cantons. Au total, 25 cantons ont pris part à l'enquête.

Le SEM, en coordination avec la CdC, a répété cette enquête sous une forme adaptée. Les données nouvellement relevées s'étendent du 13 avril 2022 jusqu'au 31 mars 2023. Par ce biais, le SEM souhaite évaluer l'évolution de la mise en œuvre des mesures de soutien relatives au Programme S au sein des cantons au 31 mars 2023 par rapport à la situation dépeinte par la CdC au 31 octobre 2022.

L'enquête du SEM se focalise également sur les thèmes de l'encouragement de l'apprentissage de la langue ainsi que la situation particulière des adolescents et jeunes adultes. Des données plus détaillées ont été relevées au sujet de la mise en œuvre d'un système de gestion au cas par cas et, par extension, de la primo-information, de l'évaluation du potentiel et du job

---

<sup>17</sup>[Circulaire Programme "Mesures de soutien des personnes avec statut de protection S" \(Programme S\)](#)

<sup>18</sup>[L'encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons - Années 2022 et 2023. Document-cadre du 30 octobre 2020 en vue de la conclusion de convention de programmes selon l'art. 20a LSu](#)

<sup>19</sup> La gestion au cas par cas est au cœur du dispositif de l'Agenda Intégration Suisse. Cette approche permet d'assurer le suivi durant tout le processus d'intégration et la mise en place de mesures de soutien adaptées et ciblées. De plus, des indicateurs relatifs au déroulement du processus d'intégration peuvent être par ce biais relevés.

## Rapport Programme S

coaching. Les enquêtes du SEM et de la CdC n'étant pas entièrement identiques, des comparaisons strictes des résultats ne sont pas toujours possibles.

### 2.3.1. Domaine d'encouragement « Langue »

Dans la majorité des cantons, des mesures d'encouragement linguistique PIC et AIS existantes ont été ouvertes pour les personnes avec statut de protection S. Certaines offres d'acquisition des compétences linguistiques visent certains groupes cibles particuliers. Par exemple, dans le canton d'Uri, c'est en fonction de leur potentiel d'employabilité que les personnes avec statut de protection S sont orientées vers les cours de langue. Les personnes présentant un potentiel d'employabilité élevé accèdent à des cours intensifs d'allemand alors que celles possédant un potentiel d'employabilité plus faible sont dirigées vers des offres de conversation et d'apprentissage de base plus adaptées. Le but est notamment de maintenir la motivation de ces personnes et de s'adapter à leurs besoins spécifiques. Plusieurs cantons ont également créé de nouvelles offres d'encouragement linguistiques spécifiquement pour les personnes avec statut de protection S. De plus, certains cantons ont créé des offres passerelles (vers le domaine de la formation) centrées sur l'apprentissage de la langue (p. ex. BE) ou encore des cours de langue dédiés aux femmes (p.ex. AG).

### Nombre de personnes avec statut de protection S aux cours de langue

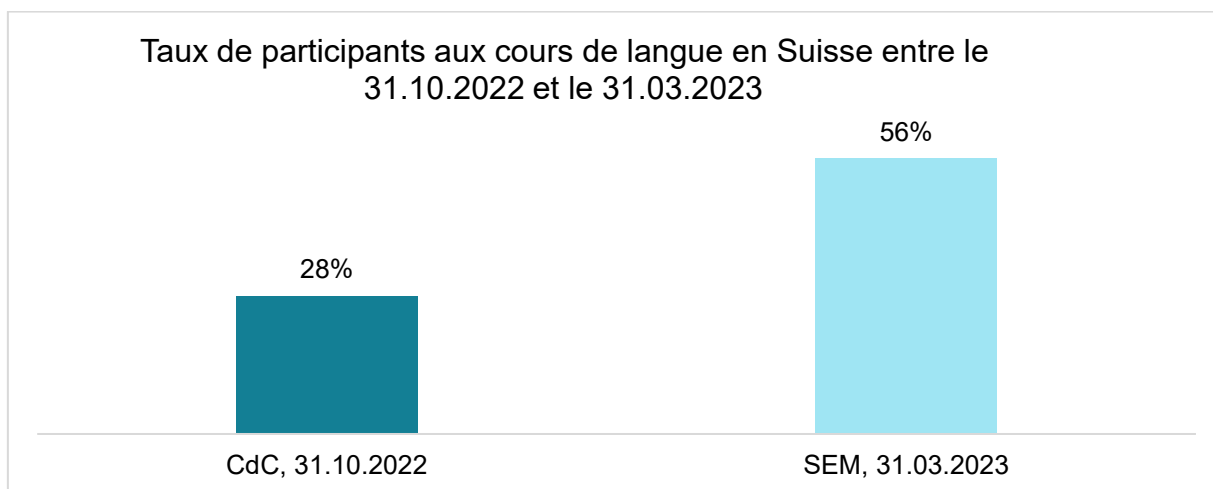
Jusqu'au 31 octobre 2022 (selon l'enquête de la CdC), 12'059 personnes avec statut de protection S avaient suivi des cours de langue dans le cadre du Programme S ; elles sont 26'537 à participer à des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue au 31 mars 2023 (selon l'enquête du SEM, cf. graphique 8)<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Au moment de l'enquête, il était demandé aux cantons le nombre de personnes avec statut de protection S suivant ou ayant suivi des cours de langue durant la période du 12 mars 2022 au 31 mars 2023.

## Rapport Programme S

Graphique 8. Nombre de participants aux cours de langue en Suisse entre les enquêtes de la CdC en octobre 2022 et du SEM en mars 2023



Enquête « Programme S », CdC (2022), SEM (2023)

Proportionnellement, 28% des personnes avec statut de protection S entre 16 ans et 64 ans avaient fréquenté ou fréquentaient des cours de langue au 31 octobre 2022. Au 31 mars 2023, cette proportion s'élève à 56%. Ainsi, plus de la moitié des personnes âgées entre 16 ans et 64 ans avec un statut de protection S avaient fréquenté ou fréquentaient des cours de langue au 31 mars 2023. Cela représente une augmentation notable (+50%) en comparaison avec les données enregistrées au 31 octobre 2022.

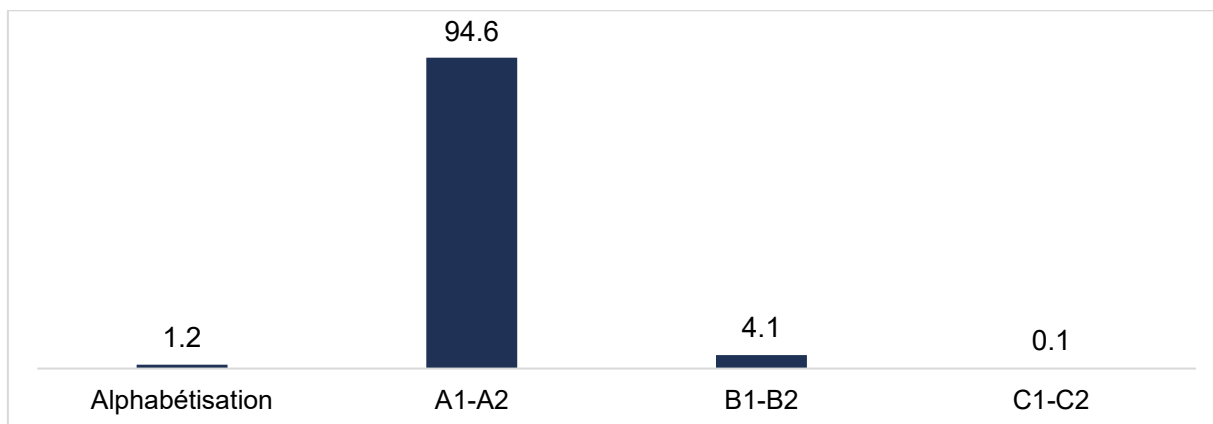
### Niveau des cours de langue suivis par les personnes avec statut de protection S

Au 31 mars 2023, la majorité<sup>21</sup> des personnes avec statut de protection S suivaient ou avaient suivi un cours de niveau A1-A2 (17'687 personnes au total), ce qui représente 94.6% des participants (cf. graphique 9). 769 personnes, soit 4.1%, suivaient ou avaient suivi un cours de niveau B1-B2, et 229 personnes, soit 1.2%, suivaient ou avaient suivi un cours d'alphabétisation. Seules 21 personnes (0.1%) ont été enregistrées dans des cours de niveau C1-C2. Ce constat est similaire à celui réalisé en octobre 2022 par la CdC.

<sup>21</sup> Sur la base des réponses de 22 cantons : AI, AR, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZG, ZH. Le canton ZH a fourni des indications uniquement pour les cours d'alphabétisation et de niveau C1-C2.

## Rapport Programme S

Graphique 9 : Répartition de participants aux cours de langue selon le niveau de cours en % au 31 mars 2023



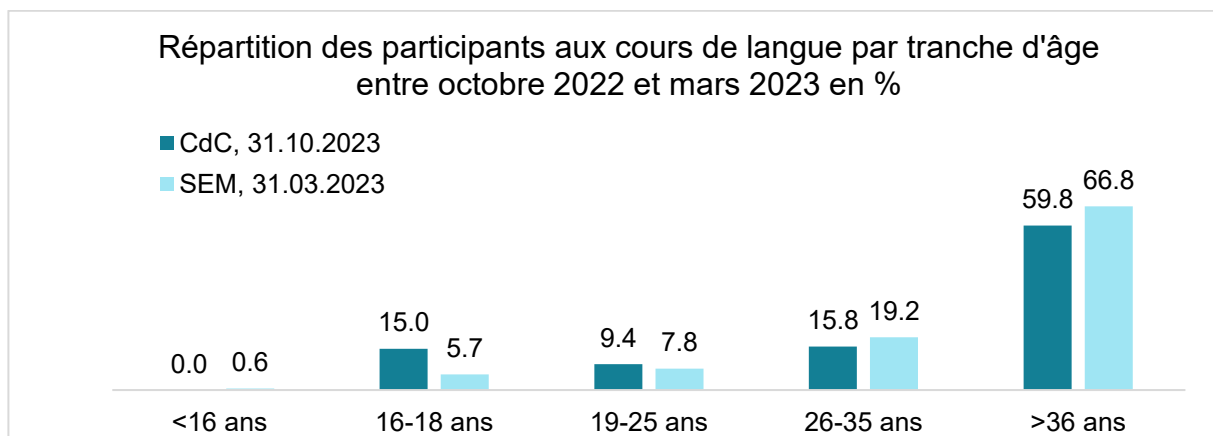
Enquête « Programme S », SEM, 2023

Sur la base des données disponibles, il n'est pas possible de savoir si davantage de personnes sont inscrites au sein de cours de niveau A2 au 31 mars 2023 depuis le relevé de données de la CdC. Certains cantons ont toutefois indiqué observer une évolution positive en la matière.

### Classes d'âge des participants aux cours de langue

Au 31 mars 2023, la majorité des personnes inscrites dans des offres de cours de langue sont âgées de plus de 36 ans. Par rapport à l'automne 2022, la répartition des participants par classe d'âge a évolué. On observe une diminution de la participation des adolescents et des jeunes adultes de moins de 25 ans à des offres de cours de langue dans le cadre de l'encouragement de l'intégration. Alors qu'ils représentaient 24.5% des participants au 31 octobre 2022, ils ne sont plus que 14.1% au 31 mars 2023. On constate une réduction significative de la participation des 16-18 ans, passant de 15% en octobre 2022 à 5.7% au 31 mars 2023. Au 31 mars 2023, les plus de 25 ans représentent 85.9% des participants des offres de l'encouragement de l'apprentissage de la langue, contre 75.6% au 31 octobre 2022. Ces variations peuvent être visualisées dans le graphique 10.

Graphique 10 : Répartition des participants aux cours de langue selon la tranche d'âge entre octobre 2022 et mars 2023 en %



Enquête « Programme S », CdC (2022), SEM (2023)



## Rapport Programme S

### 2.3.2. Domaine d'encouragement « Aptitude à la formation et employabilité »

La majorité des cantons indique avoir ouvert de nombreuses mesures PIC et AIS existantes aux personnes avec statut de protection S afin d'encourager leur employabilité. Plusieurs cantons rapportent avoir mis en œuvre des mesures spécifiques pour les personnes avec statut de protection S et ce, afin de répondre à leurs besoins particuliers et d'exploiter au mieux leur potentiel. Il s'agit en particulier de mesures de job coaching ciblées pour les adultes. Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, les personnes reconnues comme étant employables bénéficient d'offres de job coaching ciblées leur procurant un soutien dans leur processus d'intégration professionnelle. Selon l'enquête du SEM, au 31 mars 2023, 10 cantons<sup>22</sup> proposent de telles mesures pour les personnes avec statut de protection S, 12 cantons<sup>23</sup> en proposent sous une forme réduite par rapport à l'AIS et 4 cantons<sup>24</sup> n'en effectuent pas et n'en prévoient pas. L'un des principaux défis mentionnés par les cantons concerne les compétences linguistiques limitées des personnes avec statut de protection S. Cela impacte leur probabilité de trouver un emploi qui corresponde le plus possible à la hauteur de leurs qualifications ou compétences. Dans certains cantons, le job coaching est effectué au sein des offices régionaux de placement ORP. Cette approche peut s'inscrire dans une stratégie cantonale plus large dans le cadre d'une collaboration interinstitutionnelle.

Certains cantons annoncent orienter des personnes avec statut de protection S hautement qualifiées vers des mesures d'accompagnement durant une procédure de reconnaissance de diplômes. De plus, dans de nombreux cantons, les offices régionaux de placement du service public de l'emploi jouent un rôle important. De nombreuses personnes avec statut de protection S ne sont donc pas seulement soutenues par des mesures dans le cadre du Programme S, mais aussi par d'autres mesures de formation ou des offices régionaux de placement.

La majorité des cantons propose des offres d'encouragement de l'intégration dans le domaine de la formation, dont plusieurs sont mises en œuvre et financées conjointement avec les structures ordinaires. Il s'agit par exemple d'offres visant à faciliter l'accès aux gymnases (p. ex. offres de stage d'observation directement dans un gymnase) ou de programmes de préparation à la vie professionnelle. Le canton des Grisons a, à titre d'exemple, organisé des séances d'information relatives au système éducatif suisse et aux offres de formation existantes dédiées aux jeunes avec statut de protection S et à leurs parents. Les jeunes intéressés avaient également la possibilité de passer un test d'évaluation afin d'identifier leurs possibilités de formation, le cas échéant, l'offre préparatoire adaptée (comme le programme Plus<sup>25</sup> du canton). Dans le canton de Zürich, le programme transitoire START ! de l'EB Zürich prépare les participants à suivre un apprentissage. Sur l'ensemble de la Suisse, 1088 jeunes avec statut de protection S prenaient ou avaient pris part à des telles offres dans le cadre de l'encouragement de l'intégration, ce qui représente environ 13% des adolescents et jeunes adultes avec statut de protection S présents en Suisse au 31.03.2023<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> AI, AR, FR, JU, LU, SG, SH, SO, VS, ZH

<sup>23</sup> AG, BL, BS, GE, GL, GR, NE, NW, OW, SZ, VD, ZG

<sup>24</sup> BE, TG, TI, UR

<sup>25</sup> L'offre de formation Plus a pour but de faciliter l'entrée des jeunes à l'immigration tardive dans le système de formation professionnelle. Les objectifs sont d'encourager les connaissances en allemand, d'élargir les connaissances en mathématiques, d'exercer le traitement de texte sur ordinateur et de transmettre des contenus de culture générale.

<sup>26</sup> Données au 31.03.2023, SEM

## Rapport Programme S

### 2.3.3. Autres domaines d'encouragement

#### Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration

En Suisse, les nouveaux arrivants bénéficient d'une première information individuelle relative aux us et coutumes, aux règles en vigueur ainsi qu'aux offres de soutien disponibles dans le canton. Si un besoin d'intégration particulier existe, les personnes sont alors orientées vers les offres de l'encouragement de l'intégration adaptées des programmes d'intégration cantonaux PIC. Les personnes réfugiées ou admises à titre provisoire intègrent dès leur arrivée en Suisse le dispositif de l'Agenda Intégration Suisse. Une gestion au cas par cas est mise en place et une évaluation du potentiel est réalisée. Cela permet un encouragement de l'intégration spécifique et intensif dans l'intérêt de la personne, de l'économie et de l'ensemble de la société.

La grande majorité des cantons propose un dispositif de primo-information pour les personnes avec statut de protection S. Une quantité importante de matériel d'information a été produite ou adaptée dans les cantons, souvent traduite en ukrainien (voire en russe). 11 cantons<sup>27</sup> proposent une primo-information selon les principes de l'AIS et 11 cantons<sup>28</sup> effectuent une primo-information sous forme réduite. En outre, certains cantons ont créé de nouvelles offres spécifiquement dédiées à ce groupe ou traduit des supports préexistants. Par exemple, l'Office des migrations dans le canton de Schwytz a organisé deux séances d'information d'une demi-journée pour les personnes avec statut de protection S ainsi que leurs familles d'accueil. Les quelques 400 participants ont reçu des informations sur le statut de protection S ainsi que sur les mesures d'intégration à leur disposition. Plusieurs cantons effectuent un entretien d'information initial afin de fournir des informations aux personnes avec statut de protection S à leur arrivée, soit de manière systématique, soit sur demande des intéressés. Il peut également s'agir d'offres de conseil. En fonction des besoins identifiés dans ce cadre, certains cantons mettent en place un soutien psychosocial comme cela est effectué dans le canton de Soleure, qui collabore étroitement avec la Croix-Rouge Suisse cantonale<sup>29</sup>.

#### Gestion au cas par cas

Comme précédemment introduit, la mise en place d'une « gestion au cas par cas » est obligatoire pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse. Ce suivi intensif et individuel garantit la continuité, l'adéquation aux besoins et l'orientation vers les objectifs des mesures d'intégration. De plus, des indicateurs relatifs au déroulement du processus d'intégration peuvent être relevés par ce biais. Dans la circulaire « Programme S » datée du 13 avril 2022, le SEM recommande la mise en place d'une gestion au cas par cas pour les personnes avec statut de protection S. Cette approche est réitérée et appuyée dans le cadre de la révision de la circulaire au 15 février 2023<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> AI, AR, BS, FR, GL, NW, SG, SH, SO, TI, UR

<sup>28</sup> AG, BE, BL, GE, JU, LU, NE, OW, SZ, ZG, ZH

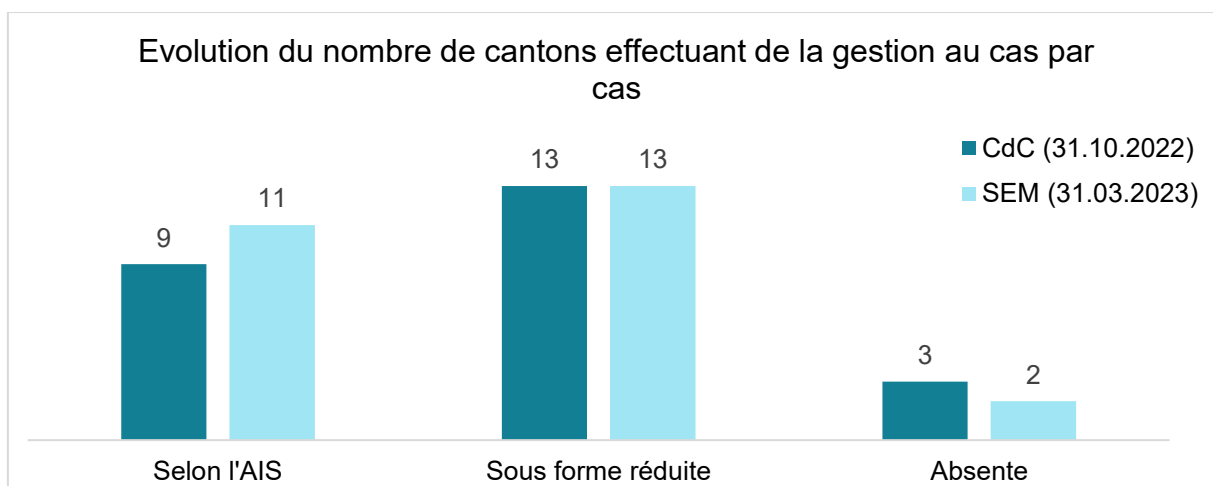
<sup>29</sup> Dans le cadre du Programme « [Stabilisation et activation des ressources des personnes ayant des besoins particuliers](#) », le SEM aide les cantons à mettre en place des mesures ad hoc pour les personnes qui ont fui leur pays (réfugiés reconnus, personnes admises à titre provisoire, bénéficiaires du statut de protection S). Compte tenu de la situation qui règne actuellement en Ukraine, les mesures de ce type vont probablement devenir encore plus nécessaires.

<sup>30</sup> [Circulaire Programme S](#), point 3.3.2, « *les cantons veillent à ce que les objectifs stratégiques du Programme conformément à l'Agenda Intégration Suisse soient poursuivis dans la mesure du possible. Ils prévoient notamment pour autant que possible une première information, une évaluation du potentiel et une gestion au cas par cas (art. 14a, al. 3, let. a et b, OIE) pour tous les bénéficiaires du statut S* ».

## Rapport Programme S

Dans l'enquête menée par la CdC en octobre 2022, il est apparu que certains cantons avaient, principalement pour des questions de ressources, adapté et allégé leur dispositif de gestion au cas par cas pour les personnes avec statut de protection S. La comparaison des données relevées par le SEM avec celles de la CdC dépeint une situation relativement stable (cf. graphique 11). Au 31 mars 2023, 24 cantons effectuent ou prévoient d'effectuer une gestion au cas par cas selon l' AIS ou sous une forme réduite. Un canton est passé d'une forme de gestion au cas par cas réduite à une absence de gestion au cas par cas<sup>31</sup>, et un canton indique effectuer une gestion au cas par cas sous forme réduite<sup>32</sup> en mars 2023<sup>33</sup> alors qu'il avait indiqué procéder à une gestion au cas par cas selon l' AIS en octobre 2022.

Graphique 11 : Nombre de cantons effectuant de la gestion au cas par cas au 31.10.2022 (CdC) et au 31.03.2023 (SEM)



Enquête « Programme S », CdC (2022), SEM (2023)

La majorité des cantons effectue une gestion au cas par cas selon l' AIS sous forme réduite. Les raisons principalement citées sont le manque de ressources en personnel et en temps. Afin de répondre à ce défi, le canton de Vaud a, à titre d'exemple, opté pour une stratégie « en cohorte ». Ainsi, l'accès aux cours de français est privilégié. C'est à partir de l'atteinte d'un niveau de français A2 que des mesures d'insertion ou un suivi de type gestion au cas par cas selon l' AIS sous une forme réduite sont mis en place. Si la personne présente un potentiel d'intégration sur le marché du travail, elle peut notamment être prise en charge par l'ORP.

10 cantons<sup>34</sup> proposent une évaluation du potentiel conformément à l' AIS, 14 cantons<sup>35</sup> la proposent sous forme réduite et 2 cantons<sup>36</sup> ne proposent pas d'évaluation du potentiel et ne la prévoient pas pour 2023. Tout comme pour la gestion au cas par cas, les cantons qui proposent une évaluation du potentiel sous forme réduite ou qui n'en n'effectuent pas citent un manque

<sup>31</sup> GE

<sup>32</sup> VD

<sup>33</sup> La définition des différents types de gestion au cas par cas peut varier selon les cantons ou ne pas être uniformément compris dans le questionnaire. Par conséquent, il est possible que les données ne soient pas entièrement consolidées ou comparables entre les deux enquêtes.

<sup>34</sup> AG, AI, AR, FR, NW, SG, SH, SO, UR, VS

<sup>35</sup> BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SZ, TI, ZG, ZH

<sup>36</sup> TG, VD

## Rapport Programme S

de ressources (personnel, temps, finances) comme principal défi. Dans certains cantons, l'évaluation du potentiel (ou une forme d'évaluation du potentiel) est effectuée dans le cadre de mesures d'intégration professionnelle ou directement par les ORP.

### Vivre-ensemble et petite enfance

Un peu moins de la moitié des cantons ont mise en œuvre des mesures dans le domaine d'encouragement « Petite enfance ». Il s'agit principalement d'offres d'encouragement linguistique précoce, d'offres de garde d'enfants parallèles aux offres de cours de langue pour les parents/ mères. 11 cantons ont fourni des chiffres clés AIS ; le nombre d'enfants en âge préscolaire ayant participé à une offre d'encouragement linguistique est très variable, avec la totalité dans certains cantons et moins d'un dixième dans d'autres. Au total en Suisse, les cantons ont dépensé 1'025'377 francs dans ce domaine d'encouragement, ce qui représente 2% des dépenses totales.

Moins de la moitié des cantons propose des mesures dans le domaine d'encouragement « Vivre-ensemble » ciblant les personnes avec statut de protection S. Au début de la crise ukrainienne, le canton de Zoug a créé un système de coordination des offres bénévoles à destination des personnes en quête de protection. La coordination des bénévoles a pu être réorganisée et renforcée de sorte à concerner également le domaine régulier de l'asile et des réfugiés. Dans le canton des Grisons et avec le soutien de la Croix-Rouge suisse des Grisons, un groupe de bénévoles organise un lieu de rencontre public entre la population locale et les personnes avec statut de protection S. Ces rencontres mensuelles permettent de créer du lien social et d'informer les personnes avec statut de protection S quant aux offres et activités régionales, aux habitudes, aux structures, ainsi qu'aux règles et lois suisses.

## 2.4. Répartition des dépenses cantonales par domaine d'encouragement

### 2.4.1. Rapport PIC

Pour des raisons pragmatiques, le SEM a lié le reporting et le controlling du Programme S au reporting préexistant des programmes d'intégration cantonaux PIC et de l'Agenda Intégration Suisse AIS. Sur cette base, le SEM relève des données financières annuelles.

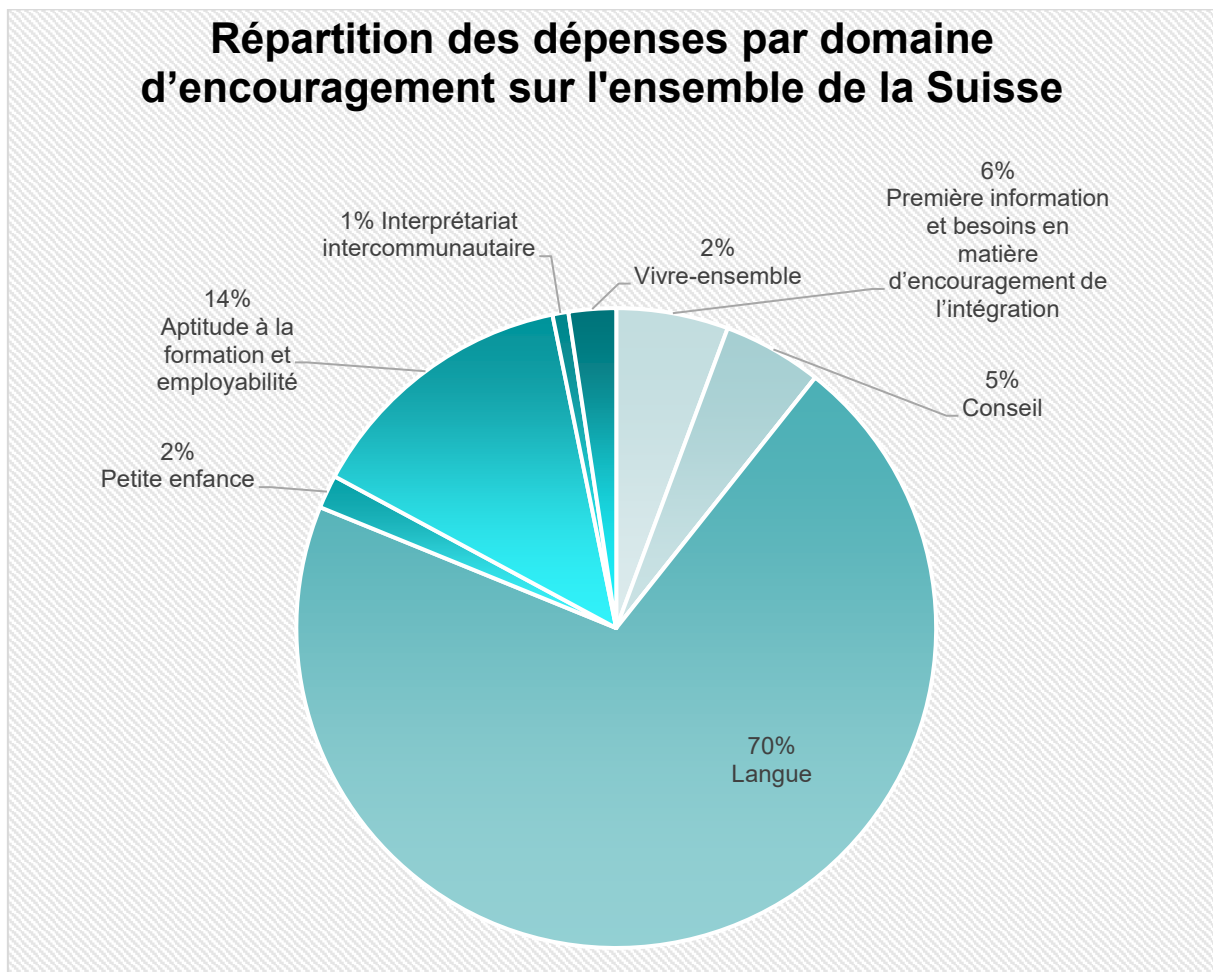
En parallèle, et afin d'échanger et d'encourager le développement de bonnes pratiques de manière régulière, le SEM et la CdC organisent mensuellement une téléconférence consacrée à la mise en œuvre des mesures de soutien pour les personnes avec permis S. Les préoccupations et besoins des cantons sont thématiques sur demande. Par exemple, les thématiques de l'accompagnement des familles d'accueil, de l'accès aux bourses d'études pour les personnes avec statut de protection S ou encore du soutien lors de procédures de reconnaissance de diplômes étrangers ont été approfondies selon les souhaits exprimés par certains cantons.

Sur l'ensemble de la Suisse, la majorité des dépenses effectuées dans le cadre du Programme S ont été réalisées dans le domaine d'encouragement « Langue » (cf. graphique 12). Ce domaine correspond au point focal premier du Programme S. Un total de 42'654'736 francs a été dépensé dans ce domaine, ce qui représente 70% des dépenses totales des cantons. Le deuxième domaine d'encouragement comptabilisant le plus de dépenses est celui de l'« Aptitude à la formation et employabilité ». Les cantons y ont dépensé 8'437'261 de francs, ce qui représente 14% des dépenses totales du Programme S. Le troisième point focal du Programme S, à savoir le soutien aux enfants et aux familles, correspond au domaine d'encouragement de l'intégration « Petite Enfance ». Au total en Suisse, les cantons y ont dépensé 1'025'377 francs, ce qui représente 2% des dépenses totales effectuées dans le cadre du Programme S.

## Rapport Programme S

8'402'151 francs ont été dépensés par les cantons au total en Suisse dans les autres domaines d'encouragement de l'intégration, ce qui représente 14% des dépenses totales (6% dans le domaine « Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration », 5% dans le domaine « Conseil », 2% dans le domaine « Vivre-ensemble » et 1% dans le domaine « Interprétariat communautaire et médiation interculturelle »). Les dépenses engagées pour la mise en œuvre d'une gestion au cas par cas sont prises en compte dans le domaine d'encouragement « Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration ».

Graphique 12 : Répartition des dépenses relatives au Programme S par domaine d'encouragement sur l'ensemble de la Suisse entre le 12.03.2022 et le 31.12.2022



Rapports PIC, SEM, 2023

### 2.4.2. Epuisement des fonds « Programme S »

Entre le 12 mars 2022 et le 31 décembre 2022, un total de 118'760'500 francs a été versé aux cantons dans le cadre du Programme S (selon le nombre de personnes avec statut de protection S par canton). Parmi cette somme, jusqu'au 31 décembre 2022, 62'973'051 francs ont été employés par les cantons pour financer des mesures de soutien pour les personnes avec statut

## Rapport Programme S

de protection S, ce qui représente un taux d'épuisement des fonds moyen de 53%<sup>37</sup>. Afin d'encourager l'intégration du grand nombre de personnes arrivées dans les cantons en un temps très court, les structures de l'encouragement de l'intégration ont été confrontées à de grands défis. D'une part, les cantons indiquent faire face à un manque de personnel qualifié, notamment dans les cours de langue. Des limitations matérielles (comme l'absence d'infrastructures suffisantes, un nombre de places disponibles inférieur au besoin ...) ont mis les cantons sous pression et pourraient avoir retardé la mise en œuvre du Programme S. Les cantons ont toutefois travaillé intensément à l'augmentation rapide de la capacité des offres de l'encouragement de l'intégration.

D'autre part, l'imprévisibilité liée au statut de protection S a causé de l'incertitude au sein des cantons, qui ont toutefois souhaité, dès le début de la crise, la mise en œuvre d'un programme d'encouragement de l'intégration des personnes avec statut de protection S. La communication relative au Programme S, notamment en ce qui concerne l'approche du Dual Intent de l'OCDE, a pris du temps pour s'établir. De nombreux cantons auraient souhaité un signal plus clair de la part de la Confédération quant à l'existence d'un mandat d'intégration. Depuis, le Programme S prend de l'ampleur.

Ainsi, l'établissement d'un nouveau programme de grande ampleur prend du temps. Afin d'apprécier l'évolution de l'ampleur du Programme S au sein des cantons suite au relevé daté du 31.12.2022 effectué dans le cadre des rapports PIC 2bis, le SEM a effectué un nouveau relevé du taux d'épuisement des contributions versées au 30 juin 2023. Il en ressort que le taux d'épuisement des contributions versées dans le cadre du Programme S a augmenté dans la totalité des cantons. Le taux d'épuisement moyen des contributions versées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2023 et le 30 juin 2023 est de 60%. Cela correspond à un taux d'épuisement global de 56%<sup>38</sup> sur la période allant du 13 avril 2022 au 30 juin 2023. Le relevé semestriel effectué par le SEM auprès des cantons ne repose pas toujours sur une comptabilité définitive, qui n'est établie qu'en fin d'année. Le taux relevé au milieu de l'année 2023 est donc partiellement lié à des incertitudes et des estimations basses. Certains cantons indiquent avoir déjà pris des engagements importants envers des écoles de langues et d'autres prestataires de mesures, sans toutefois avoir d'ores et déjà procédé à des transactions et ce, car les décomptes exacts ne sont pas encore disponibles. Les valeurs présentées dans le présent rapport peuvent néanmoins servir de point de repère et sont indicatives.

On constate des différences marquées entre les cantons. Toutefois, les comparaisons inter-cantoniales relatives au taux d'épuisement des contributions fédérales doivent être considérées avec prudence. Sous cette réserve, les observations suivantes peuvent être faites.

### 2.4.3. Mise en œuvre du Programme S : Différences intercantoniales

Le présent rapport indique que la mise en œuvre du Programme S diffère entre les cantons. En plus des différences observées inhérentes à la spécificité de chaque système cantonal

---

<sup>37</sup> Les données relatives au taux d'épuisement se basent sur les rapports PIC des cantons. Le SEM et les cantons clarifient, le cas échéant, les données relatives aux rapports dans le cadre du controlling annuel (réunion des cantons). Les données disponibles tiennent compte des corrections apportées jusqu'au 25 septembre 2023.

<sup>38</sup> Les données relatives au taux d'épuisement se basent sur les rapports PIC des cantons. Le SEM et les cantons clarifient, le cas échéant, les données relatives aux rapports dans le cadre du controlling annuel (réunion des cantons). Les données disponibles tiennent compte des corrections apportées jusqu'au 25 septembre 2023.

## Rapport Programme S

d'encouragement de l'intégration (Programmes d'intégration cantonaux PIC et de l'Agenda Intégration Suisse), l'approche employée par chaque canton vis-à-vis des mesures de soutien varie, comme par exemple au regard de la gestion au cas par cas ou de l'encouragement de l'apprentissage de la langue. Alors que certains cantons déploient l'entier du dispositif de l'Agenda Intégration Suisse AIS au profit de l'intégration des personnes avec statut de protection S, y compris la mise en œuvre systématique d'une gestion au cas par cas, d'autres ont dans un premier temps ciblé des domaines spécifiques de l'encouragement de l'intégration. L'augmentation de la participation aux cours de langue dans toute la Suisse démontre une accélération de la mise en œuvre du Programme S, bien que des différences marquées subsistent entre certains cantons. On note également des différences intercantionales relativement prononcées en ce qui concerne le taux d'épuisement des contributions fédérales versées dans le cadre du Programme S. De plus, l'intensité de la collaboration avec les structures ordinaires, tout comme avec celles de la formation et du service public de l'emploi, varie fortement entre les cantons. L'implication plus ou moins importante des structures ordinaires ainsi que l'ampleur des mesures existantes ouvertes aux personnes avec statut de protection S peuvent avoir un impact sur la répartition des coûts entre les différents services promulguant du soutien aux personnes avec statut de protection S au sein du canton. Cela peut également influencer le taux d'épuisement des fonds versés aux cantons dans le cadre du Programme S.

L'établissement d'un lien direct entre la mise en œuvre du Programme S et la réussite plus ou moins manifeste de l'intégration professionnelle et sociale des personnes avec statut S n'est pas possible. A titre d'exemple, le taux d'emploi varie entre les cantons. De nombreux éléments doivent être pris en compte pour expliquer ces écarts. En comparant le taux de chômage de la population résidente totale dans les cantons avec le taux d'emploi des personnes avec statut S, il est possible de constater que les cantons présentant un taux de chômage relativement élevé présentent en général un taux d'emploi des personnes avec statut de protection S relativement faible, et inversement. Cette observation s'applique à pratiquement tous les cantons (certains cantons de petite taille font exception). A cet égard, cela suggère que des facteurs contextuels tels que la structure du marché du travail et de l'économie du canton sont particulièrement déterminants pour le succès de l'intégration professionnelle des personnes avec permis S.

Le SEM a analysé les cantons sur la base de différentes données disponibles au plus tard au 31 mars 2023. Il s'agit, d'une part, de données relatives aux personnes avec statut de protection S, telles que par exemple leur taux d'emploi par canton. D'autre part, il s'agit de données fournies par les cantons relatives à la mise en œuvre du Programme S, notamment le taux de participation des personnes avec statut de protection S aux cours de langue, l'organisation de la gestion au cas par cas par rapport à l'Agenda Intégration Suisse, ainsi que l'épuisement des contributions fédérales versées dans le cadre du Programme S.

En se basant uniquement sur ces données, il apparaît que les cantons ne peuvent pas être classés dans des catégories claires. On observe plutôt des constellations variées. Certains cantons présentent par exemple un taux d'emploi élevé et une mise en œuvre du Programme S considérée comme réussie, si l'on se réfère au taux élevé de participation aux cours de langue, à la mise en œuvre d'une gestion au cas par cas selon l'AIS ou encore, au taux d'utilisation élevé des contributions fédérales. On distingue également des cantons avec des taux d'emploi plus faibles qui mettent en œuvre le Programme S avec succès, conformément à l'appréciation évoquée ci-dessus. D'autres cantons présentent un taux d'emploi des personnes avec statut de protection S supérieur à la moyenne, bien qu'ils ne mettent pas encore pleinement en œuvre le Programme S. Enfin, certains cantons présentent un taux d'emploi plus faible des personnes avec statut de protection S et une mise en œuvre considérée comme moins

## **Rapport Programme S**

réussie du Programme S. Une comparaison intercantonale ne permet donc pas de dégager des typologies claires un modèle général simple.

Dans le cadre de son suivi et de son examen des programmes d'intégration cantonaux (PIC), le SEM échangera avec tous les cantons sur la mise en œuvre du programme S et approfondira différents thèmes relatifs à la mise en œuvre du Programme S afin d'affiner la compréhension de la constellation cantonale particulière.



## Rapport Programme S

### Conclusion

Sur la base du présent rapport, le SEM constate que le Programme S a fait ses preuves en tant qu'instrument d'encouragement de l'intégration au sens de l'approche dite du « dual intent » de l'OCDE, qui postule que l'encouragement de l'intégration préserve la capacité de retour en permettant aux intéressés de développer leurs compétences et connaissances lors de leur séjour dans leur pays d'accueil. Le Programme S met l'accent sur l'acquisition des compétences linguistiques, l'accès au marché du travail ainsi que sur le soutien aux familles et aux enfants. Les compétences linguistiques sont importantes pour la prise d'un emploi et la participation à la vie sociale sur le lieu de domicile. En effet, ce n'est que lorsque les personnes atteignent un niveau de langue suffisant qu'il leur est possible d'intégrer le marché de travail et d'obtenir un emploi correspondant à la hauteur de leurs qualifications. C'est également le cas en ce qui concerne la possibilité de suivre d'autres types d'offres d'encouragement de l'intégration, notamment dans le domaine de la préparation à la formation ou en vue de la prise d'un emploi. Par leurs efforts intensifs maintenus sur plusieurs mois, les cantons sont parvenus à augmenter la capacité des offres d'encouragement de l'intégration, en engageant par exemple du personnel qualifié. La mise en place de mesures ciblées pour un nombre aussi élevé de personnes nécessite de l'engagement, du temps et représente des efforts considérables. Ainsi, le SEM remercie tous les acteurs de la mise en œuvre du Programme S. En effet, le présent rapport fait notamment état d'une augmentation significative de la fréquentation des cours de langue entre novembre 2022 et mars 2023. Ainsi, le groupe d'évaluation du statut de protection S recommande dans son rapport publié le 29 juin 2023 de maintenir le Programme S. A cet effet, et afin de maximiser la réussite du Programme S, les cantons mettraient en place, dans la mesure du possible, de manière plus systématique une évaluation du potentiel ainsi qu'une gestion au cas par cas selon les principes de l'Agenda Intégration Suisse.

## Rapport Programme S

### Sources et littérature

Depuis l'introduction du statut de protection S et du Programme S, le SEM et les autres autorités concernées aux niveaux fédéral, cantonal et communal suivent de près la situation générale, y compris la mise en œuvre des mesures de soutien des personnes avec un statut de protection S. Différents instruments de suivi ont notamment été développés à cet effet.

Le présent rapport mobilise des données primaires issues :

- de l'enquête « Programme S » du SEM au sein des cantons concernant la période du 12 mars 2022 - date de l'activation du statut de protection S - au 31 mars 2023,
- des rapports cantonaux PIC 2bis selon le principe d'annualité concernant la période du 13 avril 2022 - date de l'activation du Programme S - au 31 décembre 2022.

Ces dernières permettent d'analyser l'état de la mise en œuvre et l'épuisement des finances du Programme S dans les cantons selon le principe d'annualité pour 2022. L'enquête « Programme S » livre des données quantitatives et qualitatives au sujet de certains domaines clés de l'encouragement de l'intégration, à savoir l'encouragement linguistique et la gestion au cas par cas. Une attention particulière est consacrée à la situation des adolescents et des jeunes adultes avec un statut de protection S. Les rapports cantonaux PIC 2bis renseignent de manière détaillée sur les finances et l'épuisement des fonds.

En sus, le rapport emploie différentes données secondaires contextuelles. Ces sources d'information combinées permettent d'apprécier la situation globale. Toutefois, les données présentées ne sont pas comparables. Leur mise en cohérence doit donc être prise avec précaution. Il s'agit :

- du système fédéral SYMIC : statistiques sur l'asile concernant l'effectif des personnes avec statut de protection S selon différentes caractéristiques (âge, sexe, durée de séjour, canton, origine, ...)
- [de l'étude AMD](#) commandée par le SEM à la Haute école spécialisée bernoise (disponible uniquement en allemand)
- de [l'analyse des données](#) récoltées sur base volontaire par le biais de l'application « RegisterMe » au sujet des compétences linguistiques et des expériences et qualifications professionnelles
- de l'étude du HCR (2023): Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland
- Mixed Migration Center (2023): [Displaced from Ukraine to Bern](#)
- de l'analyse du relevé trimestriel du SEM relatif au [taux d'occupation et des salaires](#)
- de l'analyse du SECO des données des ORP relatives aux personnes avec statut de protection S
- des données statistiques du SECO relatives à la situation du marché du travail
- [du rapport du 26 juin 2023 du groupe d'évaluation du statut de protection S](#)

## Rapport Programme S

- de l'enquête de la CDIP relative à la participation aux offres de formation (novembre 2022) des personnes avec statut de protection S
- du rapport de *swissuniversities* relatif à la participation des personnes avec statut de protection S aux offres de formation du niveau tertiaire

Le SEM dispose ainsi d'une large base de données lui permettant de suivre l'évolution de la situation générale des personnes avec statut de protection S ainsi que de l'encouragement de l'intégration de ce groupe cible. Conformément aux recommandations du rapport du 26 juin 2023 du groupe d'évaluation du statut de protection S, le SEM va poursuivre l'utilisation des instruments et sources existants et examiner des extensions et des approfondissements.

L'annexe 1 renseigne quant à la date de collecte des différentes données utilisées dans le présent rapport.

# Rapport Programme S

## Annexes

### Annexe 1 : Visualisation des périodes couvertes par les données mobilisées dans le rapport

Sources	2022										2023						
	12 mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	31 mars	Avril	Mai	Juin	Juillet
Rapports PIC	←O Etat au 31 décembre 2022 Relevé des données du 1 <sup>er</sup> janvier 2022 au 31 décembre 2022																
Enquête SEM	←O Etat au 31 mars 2023 Relevé des données entre 24 avril 2023 et 19 mai 2023																
Enquête CdC	←O Etat au 31 octobre 2022 Relevé entre novembre et décembre 2022																
Enquête CDIP	←O Etat à l'automne 2022 Relevé des données entre le 31 octobre au 25 novembre 2022																
SYMIC											X						
Etude AMD											X (31.08) Relevé des données du 21 septembre 2022 au 14 octobre 2022						
Analyse RegisterMe											←O Etat et relevé des données 01.11 – 31.12						

# Rapport Programme S

Sources	2022											2023						
	12 mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	31 mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août
Evaluation SEM Taux d'occupation et salaire								←O Etat et relevé entre oc- tobre et décembre										
Etude HCR														←O Etat et relevé entre dé- cembre et jan- vier				
Rapport <i>swissuni- versities</i>						←O Etat et relevé 19 août - 30 septembre												

←O : Les données relevées couvrent une période temporelle

X : Les données relevées font état de la situation à un moment donné

## Rapport Programme S

### Annexe 2 : Questionnaire de l'enquête du SEM relative aux mesures de soutien dans le cadre du Programme S

1) **Votre canton effectue-t-il une gestion des cas selon l'Agenda Intégration Suisse (AIS) pour les personnes avec statut de protection S, comme le recommande le SEM (cf. point 3.3.2. de la circulaire Programme S) ?**

Oui, gestion des cas selon l'AIS

Non, gestion des cas sous forme réduite par rapport à l'AIS

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires les différences par rapport à l'AIS et justifier les écarts.*

Non, pas de gestion des cas effectuée ni prévue

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi la gestion des cas n'est pas mise en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place une gestion des cas selon l'AIS (ou d'autres mesures comme par exemple l'évaluation du potentiel).

[Précisions/ justifications]

2) **Primo-information pour les personnes avec statut de protection S : Votre canton effectue-t-il une primo-information pour les personnes avec statut de protection S selon l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?**

Oui, primo-information selon l'AIS

Non, primo-information sous forme réduite par rapport à l'AIS.

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires les différences par rapport à l'AIS et justifier les écarts.*

Non, aucune primo-information effectuée ni prévue.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi la primo-information n'est pas mise en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place une primo-information.

[Précisions/ justifications]

a) **Primo-information pour les personnes avec statut de protection S : Votre canton effectue-t-il une primo-information pour les personnes avec statut de protection S selon l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?**

Oui, primo-information selon l'AIS

Non, primo-information sous forme réduite par rapport à l'AIS.

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires les différences par rapport à l'AIS et justifier les écarts.*

## Rapport Programme S

Non, aucune primo-information effectuée ni prévue.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi la primo-information n'est pas mise en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place une primo-information.

[Précisions/ justifications]

**b) Évaluation du potentiel des personnes avec statut de protection S :** Votre canton évalue-t-il le potentiel des personnes avec statut de protection S dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?

Oui, évaluation du potentiel selon l'AIS.

Non, évaluation du potentiel sous forme réduite par rapport à l'AIS.

*Veillez indiquer les différences par rapport à l'AIS dans le champ de commentaires et justifier les écarts.*

Non, aucune évaluation du potentiel effectuée ni prévue.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi une évaluation du potentiel n'est pas mise en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place une évaluation du potentiel.

[Précisions/ justifications]

**c) Job coaching pour les personnes avec statut de protection S :** Votre canton propose-t-il du job coaching pour les personnes avec statut de protection S, selon l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?

Oui, job coaching selon l'AIS

Non, job coaching sous forme réduite par rapport à l'AIS

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires les différences par rapport à l'AIS et justifier les écarts.*

Non, pas de job coaching proposé ni prévu.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi le job coaching n'est pas mis en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place du job coaching.

[Précisions/ justifications]

**3) Évaluation du potentiel des personnes avec statut de protection S :** Votre canton évalue-t-il le potentiel des personnes avec statut de protection S dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?

Oui, évaluation du potentiel selon l'AIS.

## Rapport Programme S

Non, évaluation du potentiel sous forme réduite par rapport à l'AIS.

*Veillez indiquer les différences par rapport à l'AIS dans le champ de commentaires et justifier les écarts.*

Non, aucune évaluation du potentiel effectuée ni prévue.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi une évaluation du potentiel n'est pas mise en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place une évaluation du potentiel.

[Précisions/ justifications]

### 4) Job coaching pour les personnes avec statut de protection S : Votre canton propose-t-il du job coaching pour les personnes avec statut de protection S, selon l'Agenda Intégration Suisse (AIS) ?

Oui, job coaching selon l'AIS

Non, job coaching sous forme réduite par rapport à l'AIS

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires les différences par rapport à l'AIS et justifier les écarts.*

Non, pas de job coaching proposé ni prévu.

*Veillez justifier dans le champ de commentaires pourquoi le job coaching n'est pas mis en œuvre.*

Non, mais le canton prévoit en 2023 de mettre en place du job coaching.

[Précisions/ justifications]

## Encouragement linguistique des personnes avec statut de protection S

*Si cela est possible, au lieu de fournir les informations sur le nombre de personnes dans les sections 2.1 à 2.3, vous pouvez alternativement les indiquer dans le tableau en annexes.*

### 5) Combien de personnes avec statut de protection S dans votre canton suivent ou ont suivi un cours de langue (période : du 12 mars 2022 au 31 mars 2023) ?

Chiffres disponibles à ce sujet.

[nombre de personnes]

*Si vous avez des précisions concernant ces chiffres ou d'autres remarques, veuillez les indiquer dans le champ de commentaires.*

S'agit-il d'une estimation ?

Oui

Non



## Rapport Programme S

Pas de chiffres disponibles à ce sujet.

*Veillez brièvement justifier dans le champ de commentaires pourquoi il n'y a pas de chiffres disponibles.*

[Précisions/ justifications]

6) **Quels cours de langue les personnes avec statut de protection S suivent-elles dans votre canton (période : du 12 mars 2022 au 31 mars 2023) ?**

a.  **Chiffres disponibles à ce sujet.**

Cours d'alphabétisation [nombre de personnes]

A1–A2 [nombre de personnes]

B1–B2 [nombre de personnes]

C1–C2 [nombre de personnes]

S'agit-il d'une estimation ?

Oui

Non

b.  **Pas de chiffres disponibles à ce sujet.**

c. **Veillez brièvement justifier dans le champ de commentaires pourquoi il n'y a pas de chiffres disponibles.**

[Précisions/ justifications]

7) **Pouvez-vous fournir des informations sur le profil des participants aux cours de langue (période : du 12 mars 2022 au 31 mars 2023) ?**

a.  **Chiffres disponibles à ce sujet.**

<16 ans [nombre de personnes]

16–18 ans [nombre de personnes]

19–25 ans [nombre de personnes]

26–35 ans [nombre de personnes]

> 36 ans [nombre de personnes]

S'agit-il d'une estimation ?

Oui

Non

b.  **Pas de chiffres disponibles à ce sujet.**

*Veillez brièvement justifier dans le champ de commentaires pourquoi il n'y a pas de chiffres disponibles.*

[Précisions/ justifications]

## Rapport Programme S

### Adolescents et jeunes adultes

- 8) Comment évaluez-vous de manière générale la situation des jeunes de 16 à 25 ans avec statut de protection S, par ex. orientation et motivation, accès au marché du travail, accès aux offres de formation, etc. dans votre canton ?

[Commentaires]

- 9) Combien d'adolescents et de jeunes adultes (âgés de 16 à 25 ans) avec statut de protection S suivent ou ont suivi une autre offre de formation (autre qu'un cours de langue) dans votre canton dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration (**ATTENTION** : pas dans les structures ordinaires de la formation) (période : du 12 mars 2022 au 31 mars 2023) ?

- Chiffres disponibles à ce sujet.  
[nombre de personnes]

S'agit-il d'une estimation ?

Oui

Non

*Veillez indiquer dans le champ de commentaires de quelles offres il s'agit.*

- Pas de chiffres disponibles à ce sujet.

*Veillez brièvement justifier dans le champ de commentaires pourquoi il n'y a pas de chiffres disponibles.*

[Précisions/ justifications]

*S'il existe des offres financées en commun avec les structures ordinaires, veuillez le préciser dans le champ de commentaires.*

[Précisions/ justifications]