



29.05.2019

Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus (Réinstallation)

Concept de mise en œuvre Réinstallation¹

¹ Le présent document se base sur le concept de mise en œuvre du groupe de travail formé par l'organe de contact DFJP / CCDJP / CDAS, où sont représentés la Confédération, les cantons, les villes et les communes, ainsi que d'autres organisations, et sur la décision du 30 novembre 2018 du Conseil fédéral sur l'affaire « Planification et pilotage de l'admission de groupes de réfugiés reconnus ».

1. Contexte

Persécution politique, guerre ou guerre civile: il peut y avoir de nombreuses raisons de fuir sa patrie. La plupart des réfugiés souhaitent retourner dans leur pays dès que possible après la fin des menaces. Mais la réalité est souvent tout autre: la persistance des conflits armés rend impossible un retour pendant de nombreuses années. Les personnes sont alors piégées dans des abris d'urgence et des camps de réfugiés construits pour un usage provisoire, souvent sans avoir une véritable perspective. La recherche de solutions à long terme est donc essentielle dans de telles situations. Si le retour dans le pays d'origine n'est pas possible à moyen terme et qu'un séjour prolongé dans le pays de premier refuge ne semble pas exigible – car même là, la sécurité, l'intégrité physique ou psychologique sont fortement menacées – la réinstallation demeure la seule solution durable. La réinstallation est ainsi également un signe de soutien pour les pays de premier refuge, souvent submergés, dans lesquels vivent plus de 80% des réfugiés à travers le monde.

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime que les besoins de réinstallation au niveau mondial concernent environ 1.2 million de personnes. Dans les faits, en 2018, seules 55'684 personnes ont été réinstallées, dont presque la moitié aux États-Unis et au Canada. La majorité des personnes qui obtiennent une protection aujourd'hui en Europe sont entrées par des voies irrégulières. Elles ont entrepris à leurs risques et périls un voyage extrêmement dangereux et souvent vécu des expériences traumatisantes. Les efforts européens visent à protéger les frontières extérieures et à endiguer la migration irrégulière. La création d'un accès légal et sûr pour les personnes à protéger particulièrement vulnérables peut constituer une mesure complémentaire et pertinente qui contribue également à contrer le modèle économique des trafiquants d'êtres humains et des passeurs. La réinstallation représente donc – dans le cadre du concept de protection des réfugiés des Nations Unies – une des options dans la recherche de solutions durables pour les réfugiés.

Dans ces circonstances, l'Union européenne s'est engagée de manière croissante pour homogénéiser les pratiques de réinstallation des États membres et pour augmenter de manière significative le nombre de places disponibles. Entre 2015 et mars 2018, les États membres de l'UE ont réinstallé plus de 19'000 personnes – principalement depuis la Turquie, la Jordanie et le Liban – dans le cadre des recommandations du Conseil de l'Union européenne. En septembre 2017, la Commission européenne a de plus lancé un appel pour l'admission de 50'000 réfugiés à réinstaller jusqu'à fin octobre 2019. Dans l'intervalle, plus de 50'000 places ont été annoncées, dont 10'200 par l'Allemagne, 10'200 par la France, 8'750 par la Suède et 7'800 par la Grande-Bretagne.

Sur le plan européen, la Suisse s'investit déjà depuis des années de manière intensive pour une politique d'asile commune et solidaire. Par son actuelle participation volontaire aux programmes de réinstallation et de relocalisation de l'UE², elle a de plus apporté une contribution concrète à une répartition équitable des personnes en quête de protection en Europe.

Un élément central de la politique suisse en matière de soutien aux personnes déplacées dans les zones de crises demeure l'aide sur place. Depuis l'éclatement de la crise en Syrie, la Suisse a notamment mis à disposition plus de CHF 455 millions pour la population en détresse.

² L'objectif des programmes de relocalisation de l'UE était de soulager les États membres de l'UE particulièrement sollicités en répartissant les demandeurs d'asile. Les décisions de l'UE en matière de relocalisation ne constituent pas de nouveaux développements de l'acquis de Dublin et ne sont donc pas contraignantes pour la Suisse. Conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 18.09.2015, la Suisse a participé volontairement aux programmes en 2016 et 2017 avec l'admission de 1'500 demandeurs d'asile en provenance d'Italie et de Grèce (dernière entrée 18.03.2018). Contrairement à la réinstallation, où l'asile est accordé aux réfugiés du HCR immédiatement après leur arrivée en Suisse conformément à l'art. 56 de la loi sur l'asile, les personnes qui sont entrées en Suisse dans le cadre du programme de relocalisation ont suivi la procédure d'asile ordinaire.

Près de la moitié de ce montant est utilisé directement en Syrie. L'autre moitié est dédiée aux personnes déplacées au Liban, en Jordanie, en Turquie et en Irak.

En même temps, l'admission de groupes de réfugiés reconnus en lien avec l'aide humanitaire sur place a fait ses preuves comme contribution de la Suisse au soutien des personnes déplacées dans les régions de crise. Il est en ce sens dans l'intérêt de la Suisse de définir une politique de réinstallation qui s'axe sur les objectifs nationaux en matière migratoire et qui renforce l'aide sur place.

Le programme suisse de réinstallation

Entre 1950 et 1995, la Suisse a régulièrement accueilli des réfugiés, en groupe ou individuellement et en collaboration avec le HCR, par le biais de programmes de réinstallation. À partir du milieu des années 1990, cette politique a été interrompue, au motif que la guerre sévissant alors en ex-Yougoslavie amenait un grand nombre de ressortissants de cette région à chercher directement asile en Suisse. En 2005, le Parlement a décidé, sur proposition du Conseil fédéral dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2004, pour des raisons de politique financière, de ne plus admettre jusqu'à nouvel ordre de groupes importants de réfugiés. Même après l'interruption de la politique d'admission de « contingents de réfugiés », la Suisse a continué d'accueillir des réfugiés par réinstallation. De 2005 à 2011, elle a chaque année accordé sa protection, sur demande du HCR, à des groupes de réfugiés plus restreints. Depuis l'éclatement du conflit syrien, le Conseil fédéral a recommencé à approuver des contingents de réinstallation :

- Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé, dans le cadre d'un projet-pilote de réinstallation, d'accueillir 500 victimes particulièrement vulnérables du conflit syrien. L'admission de ces personnes s'est effectuée jusqu'à la fin 2015.
- Le 6 mars 2015, le Conseil fédéral a décidé d'admettre en Suisse 3000 nouvelles victimes du conflit syrien. Parmi elles, 999 personnes ont été accueillies dans le cadre de la réinstallation, 490 via l'octroi de visas humanitaires aux membres des familles nucléaires de personnes déjà déplacées en Suisse et admises à titre provisoire, ainsi que 1475 personnes dans le cadre du premier programme de répartition de l'UE (relocalisation).
- Suite à l'arrêté du Conseil fédéral du 9 décembre 2016, il a été décidé que 2000 réfugiés HCR supplémentaires, victimes du conflit syrien, seraient admis jusqu'au début 2019.
- Lors de sa séance du 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a décidé de poursuivre sa participation au programme de réinstallation mené sous l'égide du HCR jusqu'à la mise en œuvre d'un nouveau programme en 2020. À ce propos, le Conseil fédéral a approuvé pour l'année 2019 l'admission de 800 personnes particulièrement vulnérables, victimes du conflit syrien.

En plus de cela, le DFJP a autorisé en décembre 2017, dans le cadre d'une mesure humanitaire urgente, sur demande du HCR, l'accueil d'un certain nombre – jusqu'à 80 – de personnes à protéger. Il s'agissait pour la plupart de personnes ayant été évacuées de Libye.

En comparaison européenne, la Suisse se situe dans la moyenne concernant ses décisions d'admission prises jusqu'à ce jour. En 2018, selon le HCR, les États ayant accueilli le plus de réfugiés dans le cadre de la réinstallation sont : la Grande-Bretagne (5698), la France (5109), la Suède (4871), l'Allemagne (3217), la Norvège (2324) et les Pays-Bas (1190). La Suisse a accueilli en tout, en 2018, 1074 réfugiés (2017 : 610) dans le cadre de la réinstallation³.

³ <http://www.unhcr.org/resettlement-data.html>

But du concept de mise en œuvre

Durant les dernières années, le Conseil fédéral a pris plusieurs décisions concernant l'admission de groupes de réfugiés reconnus. De 2013 à 2019 inclus, 4380 réfugiés seront au total admis dans le cadre de la réinstallation. Ces expériences ont montré que l'accueil de ces groupes de réfugiés est globalement bien accepté par la population. En témoignent en particulier les nombreuses initiatives de la société civile qui ont été lancées depuis 2013, notamment dans le domaine de l'intégration des réfugiés.

D'un point de vue opérationnel, la réinstallation requiert des préparatifs complexes et une organisation à long terme, tant de la part de la Confédération que des cantons, des villes et des communes (missions sur place, hébergement, encadrement, intégration, etc.). Il est par conséquent important que l'accueil des groupes de réfugiés reconnus puisse être planifié et piloté de manière anticipée. Le présent concept de mise en œuvre répond à cette nécessité.

2. Bases légales

La section 2 du chapitre 3 de la loi sur l'asile⁴ (LAsi) régit l'admission des groupes de réfugiés (sous le titre : « Octroi de l'asile à des groupes de réfugiés »).

Art. 56 Décision

¹ L'asile est accordé à des groupes importants de réfugiés par décision du Conseil fédéral. Lorsqu'il s'agit de petits groupes, la décision est prise par le DFJP.

² Le SEM désigne les groupes de réfugiés.

L'article 56 de la LAsi fournit la base légale pour l'admission de réfugiés dans le cadre de la réinstallation. Concernant les aspects concrets, la loi sur l'asile ne fournit pas davantage d'indications sur le nombre de personnes correspondant à un groupe important de réfugiés. Le message du Conseil fédéral du 4 décembre 1995 sur la révision totale de la loi sur l'asile stipule que, selon la pratique actuelle, on parle d'un groupe important de réfugiés à partir de 100 personnes par année civile⁵.

L'art. 56 al. 2 LAsi précise que le SEM désigne les groupes de réfugiés.

L'art. 88 al. 3^{bis} LAsi en liaison avec les art. 24a et 27a OA 2⁶ stipulent que la Confédération subventionne les coûts de l'aide sociale des cantons pour les réfugiés réinstallés, au moyen de forfaits globaux, durant sept ans à compter de leur entrée en Suisse. Les forfaits globaux sont aussi octroyés pour les réfugiés réinstallés exerçant une activité professionnelle ou pour ceux qui, pour d'autres raisons, notamment du fait de prestations des assurances sociales, sont financièrement autonomes.

Avec la nouvelle orientation des statistiques de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, la Confédération disposera désormais de données à jour, pour examiner quelles parts des forfaits globaux concernent les coûts de l'aide sociale au sens strict (sans les frais d'encadrement et les frais administratifs) et pour les adapter le cas échéant. De plus, les coûts globaux dans le domaine de l'asile et des réfugiés seront désormais périodiquement relevés dans le cadre du suivi du système d'asile et ils seront comparés aux indemnités de la Confédération.

⁴ RS 142.31

⁵ FF 1996 II 1 ss, p.74.

⁶ RS 142.312

3. Critères d'admission

L'admission des groupes de réfugiés se base sur les principes du programme de réinstallation du HCR, ainsi que sur la pratique de réinstallation en vigueur jusqu'ici en Suisse.

La reconnaissance du **statut de réfugié** par le HCR est un critère impératif (fuite dans le premier pays d'asile → enregistrement → détermination du statut de réfugié).

Une autre condition d'admission est la présence d'un **degré de vulnérabilité accrue**, à laquelle le premier pays de refuge n'est pas en mesure de répondre, ainsi que le constat d'un **besoin de réinstallation** par le HCR. Le HCR a défini les catégories suivantes pour juger du degré de vulnérabilité accrue (*Submission Categories*) :

- Survivants de violences et/ou de tortures (*Survivor of Violence and / or Torture*) ;
- Besoins médicaux (*Medical Needs*) ;
- Femmes et filles en situation à risque (*Women and Girls at Risk*) ;
- Besoin de protection juridique et/ou physique (*Legal and / or Physical Protection Needs*) ;
- Enfants et adolescents en situation à risque (*Children and Adolescents at Risk*) ;
- Regroupement familial dans le pays d'accueil (*Family Reunification*).

Selon le HCR, au moins un des critères mentionnés ci-dessus doit être rempli pour qu'une personne soit intégrée au processus de réinstallation.

Une troisième condition, fixée par la Suisse, est la **volonté d'intégration en Suisse**. Les potentiels réfugiés à réinstaller doivent prendre conscience des conditions de vie en Suisse et en avoir une image réaliste. Ces personnes doivent accepter les attentes que pose la Suisse en matière de reconnaissance des valeurs de la Constitution fédérale, d'apprentissage de la langue et de participation à la vie sociale et économique. En raison du grand nombre de facteurs en jeu (santé, formation, compétences professionnelles, etc.), la volonté d'intégration n'est toutefois pas assimilable telle quelle à la « capacité d'intégration », notamment sur le marché du travail.

Peuvent constituer des **motifs d'exclusion** à l'admission les circonstances suivantes : le fait de constituer une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse, le fait d'avoir préalablement participé activement à des conflits armés, ainsi que des soupçons fondés de crimes contre l'humanité.

Le SEM vérifie pour chaque cas si les conditions d'admission sont remplies et si d'éventuels motifs d'exclusion existent. Une audition est menée à cet effet dans le premier pays de refuge, avec chaque personne âgée de plus de 14 ans. Sont en particulier examinés à cette occasion : les raisons du départ du pays d'origine, les conditions de vie dans le premier pays de refuge, l'état de santé, ainsi que les liens familiaux. Quant à la volonté d'intégration, on vérifie en priorité si les attentes des réfugiés concernant leur situation de vie future peuvent coïncider avec la situation effective en Suisse.

4. Contrôle de sécurité

Les préoccupations de la Suisse en matière de sécurité sont prises en compte. Les personnes qui peuvent représenter un risque pour la sécurité de la Suisse ne sont pas admises. Toutes les personnes proposées à l'admission en Suisse sont déjà soumises à un contrôle de sécurité par le HCR. Une fois les dossiers obtenus de la part du HCR, le SEM transmet les documents au SRC pour une certification supplémentaire.

Par ailleurs, toutes les personnes sont soumises à un contrôle d'identité durant les missions de sélection du SEM. Le SEM prend de plus des photographies et des empreintes digitales des personnes à cet effet. Les empreintes et les données personnelles sont vérifiées au moyen des banques de données de migration et de recherches. Ensuite, l'authenticité des documents d'identité et de voyage (passeport, carte d'identité et permis de conduire) est vérifiée et comparée avec les banques de données internationales de recherche d'objets. Dans les cas particuliers significatifs, où il y a des indices de menace pour la sécurité (par ex. en cas d'anomalies dans les documents ou en présence de blessures de guerre), des mesures d'instruction approfondies sont prises.

Suite aux missions de sélection, un nouveau contrôle de sécurité est effectué par le SRC sur la base de documents plus complets.

5. Procédure pour la détermination du nombre de personnes

La sélection et l'admission des réfugiés s'effectuent en étroite collaboration avec le HCR. Le HCR publie chaque année en été, lors de la conférence annuelle *Annual Tripartite Consultations on Resettlement*, les besoins sur le plan mondial en matière d'admission pour la réinstallation (*Global Needs*). Les États participants indiquent ensuite au HCR le nombre de personnes qu'ils peuvent admettre. Ensuite, le HCR sélectionne des personnes particulièrement vulnérables et il soumet aux États les dossiers correspondants. En Suisse, le SEM contrôle ensuite chaque cas individuellement et mène des entretiens sur place avec toutes les personnes.

5.1. Mécanisme de détermination du nombre de personnes

Divers mécanismes entrent en ligne de compte pour la détermination du nombre de personnes. Ils peuvent découler de réflexions de politique intérieure (p. ex. l'évolution du nombre de demandes d'asile, l'exigence politique de voies sûres pour les migrants) ou de politique extérieure (p. ex. conflits armés). Ils peuvent aussi reposer sur des motifs d'économie publique ou d'autres raisons encore.

La procédure de réinstallation internationale est extrêmement complexe et requiert une planification prévisionnelle sur le plan national. Dans l'optique d'améliorer la planification et le pilotage, et sur la base de la décision du Conseil fédéral du 30 novembre 2018, la Suisse fixe dorénavant le nombre de personnes à accueillir conformément au mécanisme suivant :

1. Le Conseil fédéral détermine tous les deux ans la taille du contingent d'admissions pour les deux années suivantes en fixant un contingent allant entre 1'500 et 2'000. Le Conseil fédéral consulte au préalable un groupe de suivi qui a été créé après la décision du Conseil fédéral du 30 novembre 2018. Dans le cadre de ces consultations, il convient de veiller à ce que les directions cantonales des finances soient consultés de manière appropriée et que les avis des cantons soient ainsi largement soutenus. En outre il informe les commissions parlementaires compétentes (CIP-N / CIP-E).

Le groupe de suivi se compose de représentants, experts et politiciens, de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, ainsi que d'autres organisations impliquées dans l'élaboration de ce concept.

2. Dans ces contingents pour deux ans, le DFJP décide des admissions annuelles. Il consulte une fois par année le groupe de suivi à cet effet. Le but est de viser une répartition annuelle uniforme, pour une meilleure planification.

Indépendamment du contingent défini, le Conseil fédéral peut à tout moment, en particulier en cas de situation extraordinaire conformément au plan d'urgence asile, revenir sur sa décision

et suspendre le programme. En cas d'urgence humanitaire, le Conseil fédéral peut également décider d'autoriser des admissions supplémentaires et de répartir les réfugiés entre les cantons disposés à les accueillir, en sus de la clé de répartition. Le DFJP informe chaque année le Conseil fédéral sur l'état actuel des admissions dans le cadre de la réinstallation, tout en prenant en compte les prévisions en matière d'asile ainsi que les priorités régionales.

5.2. Taille du contingent

Les contingents d'admissions annuels suivant les décisions du Conseil fédéral du 6 mars 2015 (y compris le programme de relocalisation) et du 9 décembre 2016 comprennent en moyenne 1000 personnes par année. L'expérience montre que ce nombre correspond au quota que la Confédération et les cantons peuvent gérer au sein des structures existantes et avec la planification actuelle et pourront vraisemblablement gérer à l'avenir.

Le nombre de demandes d'asile a reculé, de presque 40'000 en 2015 à environ 15'000 en 2018. Selon les pronostics actuels, on ne doit pas s'attendre à une augmentation du nombre de demandes en 2019. Avec la restructuration du domaine de l'asile, qui est mise en œuvre depuis le 1^{er} mars 2019, il faut s'attendre à un nouvel allègement des cantons en matière d'hébergement des requérants d'asile.

Compte tenu des capacités d'hébergement et du nombre actuel de demandes d'asile, ainsi que des ressources en personnel disponibles au SEM pour la réinstallation, la fourchette des contingents à approuver par le Conseil fédéral tous les deux ans se situe entre 1500 et 2000 admissions sur deux ans.

5.3. Répartition des réfugiés dans les cantons

Conformément à l'art. 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA1, [RS 142.311](#)), les réfugiés réinstallés doivent être répartis entre tous les cantons au prorata de leur population. Les admissions sont réparties chaque année à titre de contingents distincts selon la clé de répartition figurant à l'annexe 3 du projet d'ordonnance 1 sur l'asile.

La répartition des réfugiés à réinstaller selon un contingent distinct correspond à la pratique actuelle, qui a fait ses preuves dans le cadre de la collaboration entre le SEM et les cantons d'accueil. Cela permet de répartir les réfugiés entre les cantons avant même leur entrée en Suisse. Ainsi est assuré que les cantons soient informés en amont par le SEM du nombre de personnes et des besoins particuliers d'un groupe de réfugiés à accueillir, et ce parallèlement à la planification des arrivées. Cela permet aux cantons de mieux planifier l'accueil (p. ex. l'hébergement, la scolarisation des enfants, les traitements médicaux, etc.), de préparer les réfugiés à leur situation future et de faciliter la phase initiale d'intégration des réfugiés en Suisse.

La clé de répartition est appliquée aux contingents annuels d'admission. Cela permet une bonne et contraignante planification des admissions aussi bien pour le SEM que pour les cantons. Chaque canton est tenu de respecter chaque année son contingent d'admission, ce qui permet de répartir les réfugiés de manière équitable, continue et solidaire entre les cantons. Cela doit permettre d'éviter que certains cantons n'accueillent aucun réfugié durant plusieurs années consécutives, ce qui pourrait causer des difficultés dans la répartition. La tâche de coordination du SEM se trouve de plus nettement allégée si la clé de répartition est appliquée chaque fois sur une base annuelle. Cette disposition n'exclut pas que les cantons d'une même région d'asile puissent conclure des accords différents dans le cadre du contingent global.

Les dispositions générales en matière de droit des étrangers s'appliquent pour les éventuels transferts dans d'autres cantons (changement de canton), comme pour tous les réfugiés reconnus (art. 37 LEI). Les cantons doivent demander une autorisation de l'autorité compétente en matière de migration du canton concerné.

6. Mécanisme de détermination des priorités géographiques

Lors de la publication des besoins globaux (cf. chiffre 5), le HCR indique aussi la répartition géographique des besoins en matière de réinstallation. L'admission des victimes de la guerre civile en Syrie constitue actuellement une priorité. D'autres régions ont par ailleurs aussi besoin de solutions de réinstallation. Selon les données du HCR, les réfugiés en provenance de Syrie représentent en 2019 environ 43% des besoins globaux en places de réinstallation (1.4 millions), suivis des réfugiés de la République démocratique du Congo (11%) et du Sud-Soudan (11 %). La Turquie (29 %), l'Ouganda (11 %) et le Liban (8 %) sont les trois principaux pays d'accueil avec le plus grand besoin de programmes de réinstallation.

Le programme de réinstallation de la Suisse doit se concentrer sur des besoins concrets de protection dans des régions en crise et également être utilisé sciemment comme moyen d'atteindre ses objectifs en matière de politique migratoire. Dans ce sens-là, une certaine proximité géographique aux crises et conflits sous-jacents est nécessaire. Le SEM doit, d'entente avec ses partenaires de la *Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ)*, décider annuellement des priorités régionales en matière de réinstallation. Pour des raisons d'efficacité et d'efficience, la Suisse doit idéalement se concentrer au maximum sur 3 à 5 premiers pays de refuge en même temps. Elle doit de plus se montrer particulièrement active dans les régions où elle peut avoir un impact relativement important en matière de résultats avec des contingents réduits (par exemple grâce à la suppression de camps de réfugiés aux conditions inhumaines). De même qu'elle peut cibler les collaborations avec les pays partageant le même point de vue, afin de tirer parti des synergies. Dans le sens du maintien de la capacité d'agir, une partie du contingent peut être prévue pour des situations d'urgence.

7. Intégration

7.1 Les mesures d'intégration prises jusqu'ici pour les réfugiés réinstallés

Dans le projet pilote de réinstallation mené de 2013 à 2015 avec huit cantons, 24'000 francs supplémentaires ont été investis pour chacune des 500 personnes concernées, pour des mesures d'intégration spéciales de la Confédération et des cantons (12 millions de francs au total). Lors de l'admission de groupes de réfugiés réinstallés dans le cadre de l'action humanitaire d'accueil en faveur des réfugiés syriens (ACF du 06.03.2015), la Confédération n'a pas prévu de mesures d'intégration supplémentaire dans les cantons⁷. Avec l'ACF du 9 décembre 2016 pour l'admission de 2000 personnes dans les années 2017-2019, 12'000 francs supplémentaires ont été débloqués par personne, pour des mesures de la Confédération et des cantons (24 millions de francs au total). Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures d'intégration spécifiques pour les réfugiés réinstallés, la Confédération a conclu jusqu'ici avec les cantons, en complément des programmes d'intégration cantonaux PIC, des contrats de prestations⁸.

⁷ Les cantons disposaient du forfait d'intégration ordinaire d'un montant de 6000 francs par personne.

⁸ Lors de la conclusion d'un contrat de prestations, les cantons perçoivent dans le programme actuellement en cours RST II CHF 11'000 par personne pour la mise en œuvre de deux mesures en particulier : 1. Information

Les expériences réalisées jusqu'ici avec les programmes montrent que, du fait de leur vulnérabilité (voir chap. 3), les réfugiés réinstallés ont, également après leur arrivée en Suisse, un besoin plus élevé d'encadrement et d'accompagnement, ainsi que, souvent, des perspectives d'intégration diverses. L'objectif d'intégration sur le premier marché du travail devrait être plus difficile à atteindre pour les réfugiés très vulnérables en comparaison avec d'autres réfugiés. L'évaluation du projet pilote⁹ montre de même que les mesures d'intégration déploient des effets positifs pour les réfugiés réinstallés et se révèlent payantes à moyen terme. Le projet de rapport d'évaluation montre que les chances d'exercer une activité professionnelle sont nettement et significativement plus élevées pour les réfugiés du projet pilote de réinstallation que pour les groupes de réfugiés réinstallés ne bénéficiant pas de mesures spéciales. Parmi les éléments les plus pertinents, on relève l'engagement d'un coach et le fait de travailler avec un plan d'intégration individuel, ainsi que l'information, en particulier celle dispensée avant l'entrée dans le pays ou Pre-Departure-Orientation (PDO). Le fait de commencer tôt l'enseignement de la langue s'avère également une démarche concluante. Ce sont d'ailleurs les enfants, les adolescents et les jeunes adultes des programmes de réinstallation qui profitent le plus des mesures d'intégration.

7.2 Mesures d'intégration futures pour les réfugiés réinstallés

Le programme de réinstallation de la Confédération doit désormais comprendre les mesures d'intégration suivantes :

Mesures de la Confédération

La Confédération organise avec des partenaires externes une séance de « Pre-Departure-Orientation » (3 jours) et de « Post-Arrival-Training » (une demi-journée). Il s'agit d'informer les réfugiés réinstallés avant leur départ et aussitôt après leur arrivée et de les préparer au mieux concernant le pays et ses habitants, les droits et les devoirs des réfugiés et les conditions concrètes qui les attendent (p. ex. mode d'hébergement, collaboration avec les autorités, aide sociale, etc.). La PDO est une contribution importante pour la gestion des attentes dans le programme de réinstallation, ainsi que le montrent les retours des cantons et comme le confirme l'évaluation : l'information ciblée aide à réduire l'insécurité et à instaurer la confiance et la responsabilité. Cela évite aussi que les réfugiés ne se créent de fausses attentes ou de fausses représentations. Les informations cantonales spécifiques permettent de préparer les réfugiés de façon aussi concrète que possible aux conditions qu'ils vont trouver suite à leur déplacement. La préparation des réfugiés est aussi importante du fait que la réinstallation représente un changement abrupt de contexte sans période d'acclimatation. Les cantons sont informés sur l'état de santé des réfugiés. Ils obtiendront désormais de la Confédération un forfait d'intégration unique de 18'000 francs par personne.

Mesures cantonales

L'Agenda Intégration Suisse (AIS) a été adopté dans le cadre de la Conférence des gouvernements cantonaux du 23 mars 2018 et par le Conseil fédéral lors de sa séance du 25 avril

ciblée des réfugiés, avant leur départ et après leur arrivée, concernant les possibilités et les devoirs, les attentes de la Suisse en matière d'intégration, les aspects socio-culturels, les normes et les valeurs sociales. 2. Accompagnement des réfugiés par un coach, ainsi que par des bénévoles sur place, lors de la phase initiale après leur arrivée dans le canton (encadrement, école, langue, organisation du soutien par la population locale, préparation de l'intégration professionnelle, soins de santé, etc.). La Confédération investit directement 1000 francs par personne pour la séance de PDO avant le départ et juste après l'arrivée en Suisse, pour des examens médicaux approfondis, un échange d'expériences et une évaluation.

⁹ Le projet est prêt et paraîtra en automne 2018. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG en collaboration avec le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'université de Neuchâtel, Évaluation du projet-pilote Réinstallation, programme d'intégration, rapport final 2018.

2018. Par cet agenda, la Confédération et les cantons renforcent et systématisent un encouragement effectif à l'intégration des personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus, y compris des réfugiés réinstallés¹⁰.

La circulaire du SEM élaborée en commun dans le groupe de suivi élargi PIC (eAIS) de la Confédération et des cantons cite les mesures d'encouragement à l'intégration qui sont recommandées dans le domaine de la réinstallation.

Mesures communales

Selon l'art. 53 al. 4 LEI), les autorités de la Confédération, des cantons et des communes, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations d'étrangers collaborent à l'intégration. Les villes et les communes apportent leur expérience et leur savoir-faire dans le domaine de l'intégration sociale des réfugiés, en partenariat avec la Confédération et des cantons.

Il convient de noter que :

- La Confédération doit continuer d'assurer une séance de trois jours de « Pre-Departure-Orientation » et un examen médical. Les moyens financiers nécessaires à cet effet sont décidés dans le cadre de crédits fédéraux séparés et non dans le cadre des forfaits d'intégration.
- Les programmes d'intégration complémentaires pour les réfugiés réinstallés dans les cantons sont remplacés par l'AIS déjà entériné. Conformément aux principes généraux de la politique suisse d'intégration, on attend également des réfugiés qu'ils participent eux-mêmes à leur intégration et qu'ils s'impliquent en mettant en œuvre leurs capacités à cet effet (« encouragement et exigence »).

8. Voies supplémentaires d'accès légales pour les réfugiés et les personnes déplacées, en collaboration avec les villes, les communes et la société civile

La participation d'acteurs locaux et/ou non gouvernementaux (villes, communes, ONG, bénévoles, sponsors) aux actions d'accueil est actuellement un thème de débat sur le plan national et international. Plusieurs États européens (par exemple l'Italie, l'Allemagne et la France) ont créé durant ces dernières années des voies d'accès réglementaires pour les personnes à protéger, basées sur la participation d'acteurs locaux et/ou de la société civile, en plus de leurs traditionnels programmes de réinstallation. D'après l'expérience de ces États, l'engagement des communautés et organisations locales dans ce domaine amène une ouverture et une disposition à l'accueil des réfugiés. Cela contribue en retour de manière déterminante à améliorer et à accélérer l'intégration de ces personnes dans la société.

Dans différentes villes et communes, la crise migratoire des années 2015 et 2016 a donné lieu à un engagement visible de la société civile, sous la forme de nombreuses offres et activités socio-culturelles, comme des programmes de mentorat et d'autres soutiens volontaires aux réfugiés en vue de leur intégration sociale. L'engagement de la société civile peut aussi être interprété comme un signe fondamental en faveur d'une politique migratoire humanitaire. Il convient d'utiliser ces dispositions et de saisir cette chance pour créer des voies d'accès légales pour les réfugiés et les personnes déplacées.

¹⁰ Afin d'atteindre ces objectifs, un processus-cible d'intégration a été défini à partir de l'entrée en Suisse jusqu'à l'intégration réussie, qui doit être mis en œuvre dans toute la Suisse. Parmi ces objectifs figure l'exigence que tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire possèdent des connaissances de base d'une langue nationale au bout de trois ans. De plus, au moins la moitié de l'ensemble des personnes adultes devrait être intégrée sur le marché du travail au bout de sept ans. Ce processus d'intégration est engagé peu après l'arrivée des personnes et prévoit des mesures d'encouragement concrètes, p.ex. concernant l'apprentissage de la langue, la préparation à l'offre de formation post-obligatoire, ainsi que l'intégration professionnelle et sociale.

Des interpellations politiques ont en outre lieu dans plusieurs villes et communes de Suisse, pour exiger que davantage de réfugiés soient admis (dans le cadre de la réinstallation). Les acteurs de la société civile sont aussi de plus en plus nombreux à exprimer le souhait de s'engager dans le domaine de l'accueil de personnes à protéger. Il convient de tenir compte de cette motivation de la part des villes, des communes et de la société civile. Dans les délibérations sur les motions 16.3455¹¹ et 16.4113¹², ainsi que dans sa réponse à la question 16.5474¹³, le Conseil fédéral s'est exprimé concernant une éventuelle collaboration approfondie avec les acteurs privés dans la mise en œuvre d'actions d'accueil humanitaires. Il s'est déjà déclaré prêt à examiner la question de l'élaboration de bases légales (aujourd'hui inexistantes) et à prendre en considération les expériences d'autres États dans ce domaine (par exemple l'Italie ou l'Allemagne).

¹¹ 16.3455 Motion Sommaruga Carlo : « Asile. Pour des couloirs humanitaires » (15.06.2016)

¹² 16.4113 Motion du groupe des Verts : « Guerre civile en Syrie. Renforcer l'aide humanitaire, augmenter les contingents de réfugiés, permettre le parrainage privé de réfugiés » (16.12.2016)

¹³ 16.5474 Question déposée par Nussbaumer Eric : « Reprendre en Suisse le système canadien « Programme de parrainage privé de réfugiés » (30.11.2016)