



20 août 2018

Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Rapport explicatif

Mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse et indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Aperçu

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'Agenda Intégration Suisse et s'est prononcé sur l'indemnisation à verser aux cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés (MNA) dans le domaine de l'asile et des réfugiés.

D'une part, ce projet règle la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. À cet égard, le forfait d'intégration pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire doit passer de 6000 francs aujourd'hui à 18 000 francs. En parallèle, le processus de première intégration et le recours au forfait d'intégration pour un encouragement précoce de la langue doivent être réglés au niveau de l'ordonnance.

D'autre part, le projet réglemente l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux MNA dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Les frais imputables à l'encadrement et à l'aide sociale s'élèvent à 100 francs par jour et par MNA. Conformément à la décision du Conseil fédéral, la Confédération devra prendre en charge 86 francs. Les modifications nécessaires concernent l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018, entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2019) et l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2; RS 142.311). L'OIE définit le forfait d'intégration qui doit être utilisé pour l'encouragement précoce de la langue chez les requérants d'asile et le processus de première intégration tandis que l'OA 2 détermine l'indemnisation des cantons pour les frais supplémentaires se rapportant aux MNA.

1 Contexte général

Afin d'améliorer l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, l'assemblée plénière de la Conférence des gouvernements cantonaux et le Conseil fédéral ont décidé, le 23 mars 2018 pour la première et le 25 avril 2018 pour le second, d'entamer les travaux de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. Le Conseil fédéral a également décidé de faire passer de 6000 à 18 000 francs le forfait d'intégration versé aux cantons et de prévoir la possibilité pour ces derniers d'utiliser ce forfait pour un encouragement linguistique précoce des requérants d'asile. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été chargé de mettre en œuvre les lignes directrices du processus d'intégration visé au niveau des ordonnances et de mener une procédure de consultation à ce sujet. Parallèlement à l'Agenda Intégration Suisse, la Confédération et les cantons se sont accordés sur un système d'indemnisation des frais se rapportant aux mineurs non accompagnés (MNA) dans le domaine de l'asile. En se fondant sur des frais imputables à l'encadrement et à l'aide sociale de 100 francs par jour et par MNA, le Conseil fédéral a décidé de prendre en charge 86 francs. Eu égard aux frais supplémentaires engendrés, il a également décidé de rehausser les forfaits globaux qu'il verse aujourd'hui déjà sous forme de subventions aux cantons pour les frais de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés. À cet effet, il a approuvé un modèle reposant sur le nombre de MNA qui séjournent à un moment donné en Suisse.

Ces décisions de principe du Conseil fédéral doivent désormais être mises en œuvre au niveau des ordonnances. Les modifications nécessaires concernent l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018, entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2019¹) et l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2; RS 142.311). L'OIE règle le forfait d'intégration qui doit être utilisé pour l'encouragement précoce de la langue chez les requérants d'asile et le processus de première intégration tandis que l'OA 2 règle l'indemnisation des cantons pour les frais supplémentaires se rapportant aux MNA.

2 Contexte relatif à l'Agenda Intégration Suisse

Le rapport ci-joint du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse comporte une présentation détaillée de l'Agenda Intégration Suisse².

3 Contexte relatif à l'indemnisation des frais supplémentaires se rapportant aux MNA

Conformément à la répartition constitutionnelle des compétences et aux dispositions de la loi sur l'asile (LAsi; RS 142.31), l'élaboration et l'application du droit en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, encadrement compris, relèvent en principe de la compétence des cantons. De par cette compétence, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a adopté, en mai 2016, des « Recommandations relatives aux enfants et aux jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile ». Ces recommandations visent à harmoniser le droit et les pratiques des cantons en

¹ L'OIE dans cette teneur sera mise en ligne immédiatement après son adoption par le Conseil fédéral sous www.sem.admin.ch > Publications & services > Projets de législation en cours, et sera publiée dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO) conformément à l'art. 42, al. 4, de l'ordonnance du 7 octobre 2015 sur les publications officielles (OPubl; RS 170.512.1).

² Tous les documents relatifs à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse sont publiés sur www.kip-pic.ch. La page correspondante peut être consultée directement depuis www.agendaintegration.ch.

matière d'hébergement et d'encadrement des MNA et à garantir le respect des prescriptions programmatiques de la Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107).

Si les demandes d'asile de MNA ne représentaient encore que 3,3 % de l'ensemble des demandes en 2014, cette part est passée à 7 % en 2015 et à 7,6 % en 2016. L'effectif des MNA a augmenté en conséquence : au 1^{er} janvier 2014, 530 MNA enregistrés séjournaient en Suisse ; au 1^{er} janvier 2016, ils étaient près de 3000, et au 1^{er} janvier 2017, on en comptait environ 3250. Cette augmentation significative de l'effectif des MNA a entraîné une augmentation des coûts des cantons, qui ont dû assurer un hébergement et un encadrement adaptés aux enfants.

Dans son rapport « Coûts liés à l'hébergement et à l'encadrement des MNA » de novembre 2016, la CDAS avait évalué la situation en matière de coûts dans le domaine des MNA du point de vue des cantons et, se fondant sur les résultats de cette analyse, avait appelé à revoir à la hausse le montant des subventions fédérales allouées à ce titre. D'après l'enquête de la CDAS, les coûts journaliers des cantons s'élèvent en moyenne à 110 francs par MNA. Les cantons font donc valoir que les subventions fédérales actuelles, allouées sous la forme d'un forfait global (environ 50 francs par jour et par MNA), devraient être rehaussées d'environ 60 francs par jour et par MNA pour couvrir l'ensemble des coûts et qu'il leur manquerait donc un total d'environ 60 millions de francs par an. Si seules les formes d'hébergement recommandées par la CDAS étaient prises en compte, la somme nécessaire serait même de 70 millions de francs.

La CDAS a par la suite mis à la disposition du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) les données relatives aux coûts des différents cantons portées dans le rapport. Le SEM a examiné la plausibilité de ces chiffres en collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF) et a rectifié les données avec la CDAS. Se fondant sur les coûts imputables rectifiés, le SEM s'est mis d'accord avec la CDAS pour verser des subventions d'un montant adéquat pour les frais supplémentaires engagés par les cantons en faveur des MNA. Le Conseil fédéral soutient également ce système d'indemnisation des frais se rapportant aux MNA.

4 Grandes lignes du projet

4.1 Agenda Intégration Suisse

La restructuration du domaine de l'asile, qui sera mise en œuvre à partir de mars 2019, permettra de boucler nettement plus rapidement les procédures d'asile et d'accélérer le retour des personnes qui ne sont pas autorisées à rester en Suisse vers leur État d'origine ou l'État Dublin compétent. S'agissant des personnes autorisées à rester dans notre pays, les mesures visant à les intégrer pourront débuter plus tôt. C'est ici qu'intervient l'Agenda Intégration: il a pour objectif d'intégrer plus rapidement et plus durablement les personnes qui séjournent légalement en Suisse et qui y resteront à long terme. Grâce aux programmes d'intégration cantonaux (PIC), les cantons disposent d'ores et déjà d'un cadre qui regroupe toutes les offres d'encouragement spécifique de l'intégration. Il n'est donc pas nécessaire de procéder à une réorientation fondamentale de l'encouragement de l'intégration. Toutefois, les mesures doivent être mises en œuvre plus tôt et de manière plus intensive, et obliger davantage tous les cantons. Elles doivent également être coordonnées de manière optimale avec la gestion au cas par cas tout au long du processus.

Pour compléter et préciser les objectifs stratégiques des PIC, la Confédération et les cantons se sont accordés, dans le cadre des travaux relatifs à l'Agenda Intégration, destiné aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire, sur des objectifs d'efficacité qui ont force obligatoire pour tous les cantons et sont mesurables quantitativement. Pour atteindre ces objectifs, un processus-cible d'intégration uniforme doit être mis en œuvre pour

tous les réfugiés et toutes les personnes admises à titre provisoire dans les modules d'encouragement suivants : première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration, conseil (accompagnement), langue, aptitude à la formation et employabilité, et coexistence (intégration sociale). L'OIE doit désormais préciser que les conventions-programmes couvrent tout particulièrement ces modules d'encouragement du processus-cible d'intégration.

4.2 Indemnisation des frais supplémentaires se rapportant aux MNA

La Confédération verse des forfaits aux cantons pour compenser les dépenses qu'ils consacrent au soutien et à l'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Ces forfaits globaux couvrent notamment les frais liés à l'aide sociale économique; ils comprennent en outre une contribution aux frais d'encadrement. Les cantons reçoivent actuellement un forfait global d'environ 1500 francs par mois et par personne, ce qui revient à un forfait journalier d'environ 50 francs.

L'hébergement et l'encadrement des MNA présentent des coûts plutôt élevés lorsque les prescriptions programmatiques liées à la protection de l'enfant sont respectées. Le niveau de ces coûts s'explique par les besoins spécifiques de ces personnes en matière d'hébergement et d'encadrement du fait de leur âge, de leurs besoins de développement et de formation, de leur vulnérabilité et de l'absence de liens familiaux en Suisse. Les coûts déclarés ont été rectifiés et consolidés avec la CDAS en tenant compte du principe des solutions économiques prévu par le droit des subventions. Ainsi, les coûts imputables ont été calculés sans tenir compte des valeurs extrêmes (valeurs aberrantes vers le haut et le bas). Conformément à la décision du 25 avril 2018 du Conseil fédéral, qui se fonde sur ces ajustements, les subventions pour l'hébergement et l'encadrement des MNA doivent être modifiées comme l'explique le paragraphe suivant.

Les frais journaliers que les forfaits globaux doivent couvrir se montent à 100 francs par MNA. La part de ce montant destinée aux frais d'encadrement, qui s'élève à 57,10 francs par jour et qui, conformément à la LAsi, ne doit être que partiellement couverte par la Confédération, est couverte à 75 % (c.-à-d. 42,83 francs) par les subventions. La part destinée aux frais de l'aide sociale, qui est de 42,90 francs par jour, doit en revanche être pleinement prise en compte. Prises ensemble, la part destinée aux frais d'encadrement et celle destinée aux frais de l'aide sociale représentent une nouvelle subvention de près de 86 francs (85,73 francs) que la Confédération doit verser par MNA et par jour. Ce montant de 86 francs sera reporté sur les forfaits globaux à verser pour toutes les personnes soumises au droit de l'asile et sera ajusté chaque année en fonction du nombre de MNA ou, plus précisément, de la proportion de MNA dans l'effectif global des personnes qui relèvent du droit de l'asile. Ce choix permet de conserver le système d'indemnisation actuel tout en augmentant les subventions de manière simple et équitable sans avoir à créer de forfait distinct pour le subventionnement des frais liés à l'hébergement et à l'encadrement des MNA.

5 Conséquences pour les finances et le personnel aux niveaux fédéral et cantonal

5.1 Agenda Intégration Suisse

En se fondant sur 11 000 admissions provisoires ou octrois de l'asile, la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse engendre des dépenses annuelles supplémentaires de 132 millions de francs pour la Confédération. Mises en œuvre de manière systématique, les me-

sures supplémentaires de l'Agenda Intégration entraînent une réduction des forfaits globaux³. Selon les estimations, au bout de six ans, cet effet conduira la Confédération à réduire d'environ 66 millions de francs par an ses dépenses consacrées aux subventions versées aux cantons dans le domaine de l'aide sociale. À long terme, les dépenses supplémentaires de la Confédération pour l'Agenda Intégration se monteront donc à près de 66 millions de francs par an. Le mandat de suivi destiné à évaluer l'ensemble du système de financement dans le domaine des réfugiés et de l'asile⁴ doit par ailleurs permettre de faire de nouvelles économies dans le domaine de l'aide sociale.

Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, les requérants d'asile qui ont de bonnes perspectives de séjourner durablement en Suisse doivent pouvoir bénéficier d'offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue. Ces mesures d'intégration ne se justifient pas en procédure accélérée ni en procédure Dublin. En revanche, commencer avec le processus d'intégration en procédure étendue a du sens car la probabilité que les intéressés séjournent durablement en Suisse y est nettement plus élevée. À cet effet, les cantons peuvent recourir à des moyens issus du forfait d'intégration. La Confédération ne verse aucune contribution complémentaire en la matière. L'encouragement de l'apprentissage de la langue commence simplement plus tôt. Ainsi, les offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue destinées aux requérants d'asile pendant la procédure étendue n'ont pas de répercussions financières pour la Confédération.

L'augmentation du montant du forfait d'intégration n'a pas d'incidence sur le personnel de la Confédération. Quant à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, elle entraîne des charges en termes de personnel pour les cantons. Ces charges ont été prises en compte dans les coûts des différentes mesures du processus de première intégration.

5.2 Indemnisation des frais supplémentaires se rapportant aux MNA

Les subventions fédérales supplémentaires destinées aux cantons se montent chaque année à près de 30 millions de francs pour les requérants d'asile mineurs non accompagnés et les personnes admises à titre provisoire et à près de 2 millions de francs pour les réfugiés mineurs non accompagnés (montants calculés sur la base de l'effectif au 31 octobre 2017). Concrètement, pour les MNA de l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés, des dépenses supplémentaires d'un montant de 19,9 millions de francs ont été inscrites dans le budget 2019 et de 28 millions de francs par an dans le plan intégré des tâches et des finances 2020–2022. Le fait que les dispositions d'ordonnances ne doivent entrer en vigueur que le 1^{er} mai 2019 a été pris en compte.

Sachant que les subventions fédérales supplémentaires sont indexées sur le nombre de MNA ou, plus précisément, sur leur proportion dans l'effectif global de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, le montant de ces subventions est ajusté chaque année en fonction des rapports de coûts effectifs pour les MNA. Cette démarche permet d'indemniser de manière juste les coûts engendrés. Le montant des subventions sera modifié une première fois dès l'entrée en vigueur de la modification d'ordonnance en 2019, sur la base de l'effectif au 31 octobre 2018.

Les subventions fédérales complémentaires destinées à l'hébergement et à l'encadrement des MNA du domaine de l'asile et des réfugiés sont sans incidence sur les ressources humaines de la Confédération.

³ Rapport du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse (ch. 5. Financement)

⁴ Id.

6 Commentaire article par article

6.1 Agenda Intégration Suisse

Art. 14 OIE

Les contributions financières à l'encouragement spécifique de l'intégration sont allouées principalement dans le cadre de PIC. Elles font partie des conventions-programmes conclues entre la Confédération et les cantons sur la base de l'art. 20a de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu, RS 616.1).

L'utilisation des moyens financiers provenant des deux sources que sont les forfaits d'intégration et les crédits destinés à l'encouragement de l'intégration (respectivement art. 15 et 16 de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019) doit être indiquée dans les PIC. Elle doit être transparente et claire. Comme jusqu'à présent, chaque source de financement doit faire l'objet d'un décompte distinct. Le 25 janvier 2017, le SEM a publié la circulaire « Encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021 » consacrée aux modalités de la mise en œuvre des PIC⁵. Le SEM rédige d'autres circulaires concernant la mise en œuvre de l'Agenda Intégration ; il va les consolider avec les cantons dans le cadre du groupe de suivi commun des PIC.

Art. 14a OIE

Pour compléter et concrétiser les objectifs stratégiques des programmes PIC, la Confédération et les cantons se sont accordés, dans le cadre des travaux relatifs à l'Agenda Intégration, destiné aux réfugiés reconnus (R) et aux personnes admises à titre provisoire (AP), sur les objectifs d'efficacité mesurables quantitativement suivants:

1. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80 % des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire n'ont pas tous un potentiel leur permettant de développer une aptitude suffisante pour suivre une formation ou pour être employables. L'expérience de la fuite, les problèmes de santé ou encore la situation familiale sont autant de limitations. On estime que 70 % des personnes en âge de travailler (16 à 50 ans) possèdent un potentiel suffisant, ce qui n'est pas le cas des 30 % restants. Selon l'objectif 3, sur les jeunes qui possèdent un potentiel suffisant pour faire une formation, 95 % suivent une formation post-obligatoire cinq ans après leur arrivée en Suisse. De la même manière, selon l'objectif 4, sur les adultes possédant un niveau d'employabilité suffisant,

⁵ Circulaire « Encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021 » du SEM du 25 janvier 2017, disponible sous www.sem.admin.ch > Entrée & Séjour > Intégration > Programmes cantonaux d'intégration > PIC 2018–2021 (état au 5.7.2018).

70 % sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail sept ans après leur arrivée.

Pour atteindre ces objectifs, les cantons mettent à disposition une palette modulaire de mesures d'encouragement adaptées aux besoins des intéressés. La Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour mettre en œuvre, à l'échelle suisse et pour tous les R/AP, un processus-cible d'intégration⁶ fondé sur les modules d'encouragement suivants:

Première information et besoins en matière d'intégration: tous les AP/R sont conviés à une séance d'accueil pour leur expliquer le processus d'intégration et les attentes à leur égard.

Estimation des ressources: cette séance est suivie d'une première estimation individuelle des ressources (santé, niveau de formation, langue). Il est ainsi possible d'établir le profil des AP/R. Ces données font actuellement défaut. Le profil sert de base pour le suivi des cas.

Conseil (accompagnement): tous les AP/R bénéficient, pendant le processus de première intégration, d'un conseil et d'un accompagnement individuels et professionnels, dispensés par un service spécialisé travaillant de manière interdisciplinaire.

Langue: l'encouragement linguistique est planifié, pour l'ensemble du groupe-cible, en fonction des besoins individuels. Les requérants d'asile dont il est probable qu'ils vont rester en Suisse doivent bénéficier le plus tôt possible des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue.

Évaluation du potentiel: une évaluation approfondie du potentiel est prévue pour tous les AP/R âgés de 16 à 49 ans. Cette évaluation prévoit également des stages pratiques.

Aptitude à la formation et employabilité: des mesures d'intégration ciblées sont attribuées aux AP/R sur la base de cette évaluation du potentiel.

Coexistence (intégration sociale): les contacts sociaux sont activement favorisés et des mesures d'intégration sociale sont prévues pour les personnes qui ne peuvent, pour des raisons familiales ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et l'employabilité.

Les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration doivent permettre aux personnes qui présentent le potentiel nécessaire de participer aux filières ordinaires de la formation professionnelle initiale. La structure ordinaire de la formation professionnelle inclut une préparation d'un an à la formation professionnelle (selon l'art. 12 LFPr; RS 412.10 et l'art. 7 OFPr; RS 412.101), qui doit rendre les jeunes aptes à intégrer le marché de l'apprentissage et faciliter leur accès à ce dernier. La formation professionnelle de base (y compris la préparation) peut être prolongée d'un an au maximum si cela favorise la réussite pédagogique. Certains groupes cibles ont par ailleurs accès à un coaching pendant toute la durée de la formation.

Les cantons mettent en œuvre l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC dans les huit domaines d'encouragement convenus. À cet effet, les actuelles conventions-programmes destinées à mettre en œuvre les PIC 2018-2021 ont été complétées par une convention additionnelle. Les conventions-programmes doivent être axées sur un processus de première intégration systématique des R et AP et couvrir tout particulièrement les modules d'encouragement⁷ du processus d'intégration mentionnés à l'al. 3. Les cantons mettent en œuvre les mesures adaptées aux modules d'encouragement à l'aide du forfait d'intégration visé à l'art. 15 OIE.

La mise en œuvre pratique des objectifs et des lignes directrices de l'Agenda Intégration et les procédures qui s'y rapportent sont définies dans le document de base sur les PIC établi le 25 janvier 2017 entre la Confédération et les cantons en vue de la conclusion de conven-

⁶ Cf. annexe 4 au rapport du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse

⁷ Cf. annexes au rapport du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration (p. 13 ss), disponible sous www.sem.admin.ch > Entrée & Séjour > Intégration > Agenda Intégration (état au 5.7.2018).

tions-programmes selon l'art. 20 Lsu et dans la circulaire du 25 janvier 2017 sur l'encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021, auxquels viennent s'ajouter la première circulaire diffusée par le SEM à ce sujet le 2 juillet 2018, intitulée « Lignes directrices sur la planification de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) 2018-2021 ».

Art. 15 OIE

Conformément à l'art. 58, al. 2, en relation avec l'art. 87 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019) et aux art. 88 et 89 LAsi, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration (rehaussé de 6000 à 18 000 francs) pour qu'ils mettent en œuvre le processus obligatoire de première intégration visant à intégrer rapidement et durablement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Ce forfait continuera à être versé sous forme de contribution unique. Son montant est calculé sur la base du nombre de reconnaissances du statut de réfugié et d'octois d'une admission provisoire ou d'une protection provisoire⁸.

Compte tenu de la crise humanitaire qui sévit depuis 2013 en Syrie, la Suisse accueille des personnes qui viennent directement de camps de réfugiés (réinstallation). Par ailleurs, au niveau international, elle a pris part à la répartition des charges entre les États européens dans le domaine des réfugiés et accueilli des personnes venues d'Italie (relocalisation).

Les cantons mettent en œuvre des programmes spécifiques pour assurer la prise en charge et l'intégration des réfugiés à réinstaller. La Confédération verse aujourd'hui aux cantons à ce titre un forfait de 11 000 francs en complément au forfait d'intégration (réinstallation II).

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, des mesures seront prises pour permettre un encouragement individuel de l'intégration pour l'ensemble du groupe des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Cet aménagement des mesures permettra aussi de tenir compte des besoins particuliers des réfugiés à réinstaller en termes d'intégration. Une fois arrivées à échéance, les conventions-programmes spéciales conclues aux fins de la réinstallation pourront donc être remplacées par l'Agenda Intégration. La disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut convenir d'un autre montant pour le forfait lors de l'admission de groupes de réfugiés selon l'art. 56 LAsi est donc abrogée (al. 2. de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019).

L'al. 3 prévoit que le SEM verse le forfait visé à l'al. 1 sur la base d'une convention-programme au sens de l'art. 20a Lsu en faveur des PIC (art. 14 OIE dans sa teneur du 15 août 2018). Cette disposition correspond à l'art. 15, al. 4, de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Elle précise uniquement qu'il s'agit de conventions-programmes au sens de l'art. 20a Lsu. Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour atteindre des objectifs socio-politiques au sens de l'art. 58, al. 2, LEI. Ces objectifs doivent être explicités dans les PIC et mis en œuvre en tant que partie intégrante des conventions-programmes, en complément aux objectifs stratégiques déjà convenus pour les PIC en cours.

L'al. 4 correspond dans une large mesure à l'art. 15, al. 5, de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. La Confédération verse le forfait aux cantons deux fois par année sur la base du nombre de décisions effectives selon l'al. 1; les chiffres saisis dans les banques de données du SEM sont déterminants. La date de référence pour la saisie des données pertinentes n'est plus indiquée. Ce changement, qui doit être défini dans une directive, permet de tenir compte de manière

⁸ Ce statut, visé aux art. 4 et 66 ss LAsi, n'a encore jamais été octroyé.

flexible des objections émises par les cantons s'agissant de la collecte des données et du moment du versement.

Afin que le processus d'intégration débute le plus tôt possible, le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont décidé, dans le cadre de l'Agenda Intégration, que les requérants d'asile qui ont de bonnes perspectives de séjourner durablement en Suisse pourraient bénéficier d'offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue. Conformément à la modification du 25 septembre 2015 de la LAsi⁹, qui entrera en vigueur le 1^{er} mars 2019, la phase préparatoire commence par le dépôt de la demande d'asile dans un centre de la Confédération. Cette phase, d'une durée maximale de 21 jours civils, doit permettre de procéder à toutes les clarifications préliminaires requises pour mener la procédure d'asile. La procédure d'asile proprement dite commence dès que la phase préparatoire est achevée. Lorsque cette dernière révèle qu'il s'agit d'un cas Dublin, une procédure Dublin est engagée (cf. art. 26 b nLAsi). Lors de cette procédure, d'une durée maximale de 140 jours – transfert éventuel vers l'État Dublin compétent compris –, les requérants d'asile demeurent en principe dans les centres de la Confédération. Lorsqu'il ne s'agit pas d'un cas Dublin et qu'aucune autre clarification ne s'impose au terme de l'audition sur les motifs d'asile et après que l'octroi du droit d'être entendu a été octroyé à l'intéressé, la demande d'asile doit être traitée par une procédure accélérée selon un calendrier préétabli (cf. art. 26 c nLAsi). La décision d'asile peut aussi bien être positive que négative. Dans un délai de 100 jours, les demandes d'asile traitées en procédure accélérée doivent faire l'objet d'une décision exécutoire et le renvoi éventuel doit être exécuté. S'il ressort de l'audition sur les motifs d'asile qu'une décision d'asile de première instance ne peut être rendue dans le bref délai prévu en procédure étendue (cf. art. 37, al. 2, nLAsi), parce que, par exemple, des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires, la demande d'asile est traitée en procédure étendue et la personne concernée est attribuée à un canton pour la suite de la procédure (cf. art. 26 d nLAsi). Dans un délai d'un an, la procédure étendue doit avoir été bouclée et un éventuel renvoi exécuté. Conformément au rapport final sur la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, les personnes dont la demande d'asile est traitée en procédure étendue ont de fortes probabilités de rester en Suisse (60 %) ¹⁰.

L'al. 5 prévoit donc que les cantons peuvent désormais également utiliser le forfait d'intégration pour des mesures d'encouragement linguistique destinées aux requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue. Cette mesure permet de tenir compte du fait que les mesures d'intégration ne se justifient pas encore en procédure étendue et en procédure Dublin, alors qu'elles ont du sens en procédure étendue du fait de la probabilité élevée que les intéressés restent en Suisse.

L'al. 6 correspond à l'art. 15, al. 6, de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Art. 17 OIE

Dans le cadre des PIC et afin de garantir la réalisation des objectifs stratégiques du programme, les cantons peuvent financer des mesures de développement conceptuel et qualitatif ainsi que des évaluations. Pour cela, ils peuvent également engager des moyens issus du forfait d'intégration (art. 15 de l'OIE intégralement révisée dans sa teneur du 15 août 2018 avec entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019) si cela contribue à développer et à ancrer le processus de première intégration visé à l'art. 14a OIE.

⁹ RO 2016 3101

¹⁰ Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, rapport final, 18 février 2014, groupe de travail Restructuration, p. 29. www.sem.admin.ch > Actualité > News > News 2014 > Les conditions générales de la restructuration du domaine de l'asile sont fixées (état: 27.7.2018).

Art. 29a OIE

L'al. 1 des dispositions transitoires à l'Agenda Intégration Suisse prévoit que le forfait d'intégration de 18 000 francs n'est accordé que si la convention-programme en vigueur (2018-2021) a préalablement été complétée par une convention additionnelle (ch. 14 de la convention-programme) qui adapte le texte aux nouvelles dispositions de l'OIE. Cette convention additionnelle permet d'ajuster la convention-programme aux conditions nouvelles de l'Agenda Intégration Suisse. En l'absence de convention additionnelle, la Confédération accorde un forfait d'intégration de 6000 francs au canton concerné jusqu'à l'échéance de la convention-programme en vigueur, soit jusqu'à fin 2021.

Afin de tenir compte des besoins individuels des personnes entrées dans le cadre du programme d'intégration destiné aux réfugiés à réinstaller 2017-2019 (décision du Conseil fédéral du 9 décembre 2016), les cantons d'accueil reçoivent actuellement un forfait de 11 000 francs sur la base d'une convention de prestations en complément au forfait d'intégration. La mise en œuvre de l'Agenda Intégration doit permettre de prendre des mesures visant un encouragement individuel de l'intégration pour l'ensemble du groupe des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Ainsi, aucune convention additionnelle spéciale ne devra plus être conclue. L'orientation des mesures en fonction des besoins permettra de tenir compte des besoins particuliers des réfugiés à réinstaller en matière d'intégration. Si d'autres personnes entrent en Suisse après l'entrée en vigueur de l'ordonnance dans le cadre du programme d'intégration destiné aux réfugiés à réinstaller 2017-2019, les cantons avec lesquels la Confédération a conclu une convention de prestations recevront également un forfait de 18 000 francs par réfugié reconnu, au lieu des deux forfaits, pour intégrer ces personnes.

6.2 Indemnisation des frais supplémentaires se rapportant aux MNA

Art. 22 OA 2

L'al. 1 fixe le nouveau montant du forfait global mensuel. Ce montant comprend désormais également une subvention (environ 36 francs par jour et par MNA) pour les frais supplémentaires engagés par les cantons pour l'hébergement et l'encadrement des MNA. Cette subvention supplémentaire est reportée sur le forfait global versé pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile qui ont droit à des subventions (cf. tableau sur la déduction mathématique).

Qui plus est, l'al. 1 doit être complété de telle sorte que le forfait global ne se fonde plus uniquement sur l'indice des prix à la consommation mais sur l'effectif des MNA à une date de référence, plus précisément sur la proportion de ces MNA par rapport à l'effectif global des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour à cette même date de référence.

L'al. 5 fixe le montant de la part du forfait global destinée aux frais supplémentaires d'hébergement et d'encadrement des MNA. Ce montant est inscrit dans le forfait global versé pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile qui ont droit à des subventions (cf. tableau sur la déduction mathématique).

Le nouvel al. 6 comprend la formule d'indexation qui, à une date de référence chaque année (à savoir le 31 octobre, par analogie avec l'adaptation du forfait global à l'évolution de l'indice des prix à la consommation), permet d'adapter la part destinée aux frais supplémentaires d'hébergement et d'encadrement à la proportion des MNA dans l'effectif global divisée par 5,1 % (rapport entre les deux effectifs le 31 octobre 2017). Ce système permet de tenir compte de l'évolution du nombre de MNA et, plus précisément, de leur proportion dans

l'effectif global. De même, les subventions fédérales peuvent être ajustées en fonction des besoins effectifs des cantons. Lorsque la proportion des MNA dans l'effectif global augmente, les frais d'hébergement et d'encadrement des cantons augmentent en conséquence et les subventions supplémentaires versées par la Confédération sont revues à la hausse de par l'indexation. En revanche, lorsque la proportion de MNA dans l'effectif global diminue, les frais que les cantons engagent dans ces domaines diminuent et les subventions supplémentaires versées par la Confédération sont revues à la baisse de par l'indexation.

Art. 26 OA 2

Les modifications de l'art. 26 OA 2 concernent le domaine des réfugiés. Sur le plan rédactionnel, l'article a été modifié de manière analogue à l'art. 22 OA 2. Il convient donc de se référer aux explications qui précèdent.

Disposition transitoire

La disposition transitoire précise que les montants visés aux art. 22, al. 1, 5 et 6, et 26, al. 1, 5 et 6, OA 2 seront adaptés à l'indice des prix à la consommation et à la proportion de MNA dans l'effectif global au 31 octobre 2018 dès l'entrée en vigueur des modifications d'ordonnance prévues.

Déduction mathématique du montant des subventions supplémentaires et du report sur le forfait global

Les tableaux suivants portent sur la déduction mathématique du forfait global dans le domaine de l'asile (forfait global 1; tableau 1) et du forfait global dans le domaine des réfugiés (forfait global 2; tableau 2):

Forfait global 1 (FG1)

Forfait par mineur non accompagné et par jour	Montant en 2018 en francs	Montant après adaptation en francs	
Aide sociale (hébergement, soutien, soins de santé)	40,88	100 % 42,90	100 % 42,90
Encadrement	9,00	100 % 57,10	75 % 42,83
Total	49,88	100,00	85,73

Nouveau forfait par mineur non accompagné et par jour <i>(100 % frais liés à l'aide sociale et 75 % frais liés à l'encadrement)</i>			85,73
Différence par mineur non accompagné et par jour		85,73 – 49,88	35,85
Subvention supplémentaire par année pour 2283 mineurs non accompagnés		2283 x 35,85 x 365	29 873 626
Montant supplémentaire par mois reporté sur le FG1 pour un effectif de mineurs non accompagnés de 2283 personnes et un effectif global dans le domaine de l'asile de 44 383 personnes		29 873 626 : 44 383 : 12	56,09

Rapport entre les deux effectifs:

Effectif global dans le domaine de l'asile le 31.10.2017	44 383 personnes		
Effectif des mineurs non accompagnés le 31.10.2017	2 283 personnes	100 x 2283 : 44 383	5,1 %

Forfait global 2 (FG2)

Forfait par mineur non accompagné et par jour	Montant en 2018 en francs	Montant après adaptation en francs	
Aide sociale (hébergement, soutien, soins de santé)	39,63	100 % 42,90	100 % 42,90
Encadrement	8,86	100 % 57,10	75 % 42,83
Total	48,49	100,00	85,73

Nouveau forfait par mineur non accompagné et par jour <i>(100 % frais liés à l'aide sociale et 75 % frais liés à l'encadrement)</i>			85,73
Différence par mineur non accompagné et par jour		85,73 – 48,49	37,24
Subvention supplémentaire par année pour 138 mineurs non accompagnés		138 x 37,24 x 365	1 875 779
Montant supplémentaire par mois reporté sur le FG1 pour un effectif de mineurs non accompagnés de 138 personnes et un effectif global dans le domaine de l'asile de 27 891 personnes		1 875 779 : 27 891 : 12	5,60

Rapport entre les deux effectifs:

Effectif global dans le domaine des réfugiés le 31.10.2017	27 891 personnes		
Effectif des mineurs non accompagnés le 31.10.2017	138 personnes	100 x 138 : 27 891	0,5 %

* * *