

Prise de position

Consultation relative à la modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse)

Assemblée plénière du 14 décembre 2018

Le 5 septembre 2018, le DFJP a lancé la consultation relative à la modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) concernant la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. Voici la prise de position des gouvernements cantonaux :

Remarques de principe

- 1 Les gouvernements cantonaux soutiennent le projet d'ordonnance relatif à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse adopté ce printemps par le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux. Les modifications proposées par le Conseil fédéral reflètent les décisions arrêtées dans l'Agenda Intégration Suisse, élaboré de concert par la Confédération et les cantons. Les cantons préparent actuellement sa mise en œuvre dans le cadre de leurs programmes d'intégration (PIC). Solution convaincante, l'Agenda générera une valeur ajoutée notable pour la politique de l'intégration.
- 2 Le succès de l'Agenda Intégration est essentiel pour le pays dans son entier, il y va de la cohésion sociale et de l'essor économique. La Confédération, les cantons et les communes, mais aussi les milieux économiques et la population, ont tout à gagner du succès de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Les cantons tiennent à une mise en œuvre dans les plus brefs délais, conformément au planning établi conjointement. Les gouvernements cantonaux attendent donc du Conseil fédéral qu'il fixe l'entrée en vigueur des modifications proposées au plus tard le 1^{er} mai 2019.
- 3 La mise en œuvre de l'AIS présuppose des ressources humaines et administratives supplémentaires pour les cantons. Comme expliqué dans la circulaire du SEM du 4 décembre 2018, ces charges ne peuvent être financées par les forfaits d'intégration. Ainsi, il conviendra d'examiner pendant la phase 2 de l'Agenda si la Confédération peut aussi soutenir les cantons dans leurs activités d'exécution.
- 4 Un des objectifs centraux de l'AIS est d'améliorer l'aptitude des AP/R à suivre une formation et à s'insérer sur le marché de l'emploi. Malheureusement, les conditions cadres pour les programmes d'insertion professionnelle sont très limitées s'agissant des stages d'immersion, qui constituent pourtant une mesure clé. Dans bien des cas, le processus d'intégration s'en trouve fortement entravé. Il faut donc examiner si la modification de l'OIE pourrait apporter des améliorations sur ce point, en définissant les adaptations requises des conditions cadres pour ce groupe cible au niveau de l'ordonnance et en les couplant à l'Agenda.

Augmentation du forfait d'intégration

- 5** Les travaux réalisés pour l'Agenda Intégration Suisse ont montré que l'encouragement de l'intégration des réfugiés reconnus (R) et des personnes admises à titre provisoire (AP) est aujourd'hui conçu moins en fonction des besoins réels que des ressources à disposition. Raison pour laquelle nombre de personnes qu'il faudrait soutenir ne bénéficient pas des mesures d'encouragement et finissent par oublier ce qu'elles ont appris. Il apparaît aussi que les offres ne sont pas assez étoffées, faute de moyens financiers (durée trop courte ou offres pas suffisamment soutenues, par exemple). L'augmentation du forfait d'intégration arrêtée dans l'Agenda Intégration permettra d'améliorer notablement cette situation.

- 6** L'augmentation du forfait d'intégration de 6 000 à 18 000 francs est le résultat d'une analyse commune approfondie des mesures d'intégration qui se fonde sur les données empiriques recensées dans les cantons. Cette analyse a montré qu'il faut au moins 18 000 francs par AP/R si l'on veut mettre en œuvre les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration conformément aux besoins. Cette augmentation est justifiée au regard des moyens considérables investis aujourd'hui déjà par les cantons pour chaque AP/R dans le secteur des structures ordinaires. À noter que les cantons sont seuls, avec les communes, à assumer intégralement sur le long terme les risques d'une non-intégration.

- 7** Il est judicieux de financer l'Agenda par la hausse du forfait d'intégration. Cela permet d'anticiper les flux migratoires liés à l'asile, qui pourraient à l'avenir fluctuer considérablement et à court terme. L'indemnisation forfaitaire est d'ailleurs un mécanisme de financement usuel entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'asile. Les cantons se félicitent aussi de l'option prévue à l'art. 15, al. 5, qui permet d'affecter le forfait à des mesures d'encouragement linguistique destinées aux demandeurs d'asile en cours de procédure étendue. Il importe, pour ceux d'entre eux qui ont une perspective de rester dans le pays, de lancer au plus vite le processus d'intégration. Toutefois, l'ensemble des mesures d'intégration devraient pouvoir être déployées ici, et pas uniquement celles relevant de l'encouragement linguistique. L'art. 15, al. 5, P-OIE doit donc être reformulé de manière plus ouverte. Enfin, les cantons se félicitent que l'art. 15, al. 6, P-OIE prévoit que les mesures d'intégration en faveur de personnes admises à titre provisoire, de réfugiés reconnus et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour puissent être financées par le forfait, lorsque ces mesures sont mises en œuvre dans les structures ordinaires de l'aide sociale cantonale.

- 8** Le fait est que la Confédération doit gérer quantité de dossiers en suspens datant des années 2015 et 2016, caractérisées par un fort afflux de réfugiés, et qu'elle accorde surtout l'asile ou l'admission provisoire aux personnes concernées. Le taux de protection a atteint récemment des valeurs record, ce qui signifie que les cantons doivent intégrer un nombre très important de personnes avec le forfait d'intégration de 6 000 francs, dont on sait qu'il n'est clairement pas suffisant. Dans le même temps, les cantons sont tenus d'améliorer leurs offres et leurs structures et d'en mettre de nouvelles en place si nécessaire, afin de satisfaire aux prescriptions de l'AIS. Le nombre de personnes qui se verront octroyer une protection à partir de mai 2019 sera moins élevé que prévu en raison de la baisse du nombre de demandeurs d'asile. Quand bien même, lors des négociations entre la Confédération et les cantons sur l'Agenda, le Conseil fédéral a refusé catégoriquement toute rétroactivité et tout financement transitoire pour les cas traités avant le 1^{er} mai 2019, les gouvernements cantonaux demandent au Conseil fédéral une participation financière supplémentaire sous la forme d'une contribution unique couvrant la phase transitoire, afin de permettre aux cantons de prévoir des mesures d'intégration adéquates pour les années de fort afflux migratoire 2015/2016.

- 9 La présente révision partielle traite principalement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Avec l'AIS, l'encouragement spécifique de l'intégration sera énormément intensifié pour ce groupe de personnes relativement restreint. Il reste un groupe bien plus important, celui des migrants qui n'arrivent pas en Suisse par la voie de l'asile. Ces derniers ont des besoins d'intégration en partie similaires, lesquels ne sont souvent pas aussi bien pris en charge, par manque de ressources financières. Ce sont surtout les jeunes et les jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse à la suite d'un regroupement familial en provenance de pays UE/AELE et de pays tiers pour lesquels il est urgent de prévoir une nouvelle réglementation entre la Confédération et les cantons et, partant, un allègement de la charge financière des cantons.

Inscription du processus de première intégration

- 10 Les gouvernements cantonaux se félicitent de l'inscription dans l'OIE du processus de première intégration des AP/R, un processus défini conjointement lors de l'élaboration de l'Agenda Intégration et inspiré des programmes d'intégration cantonaux. Les cantons et les communes ont une grande expérience en matière d'encouragement de l'intégration des AP/R. Les nombreuses offres et mesures mises en place ces dernières années ont fait leurs preuves et les exemples de réussite ne manquent pas. Le processus de première intégration peut compter sur ces expériences et renforcera clairement l'encouragement de l'intégration. Cependant, il n'est pas judicieux de détailler les mesures à l'art 14a P-OIE. Cela limite la possibilité de les développer ultérieurement sur un mode dynamique qui tient compte des expériences réalisées. Cela ne correspond pas non plus au mode de collaboration en usage entre la Confédération et les cantons : c'est à ces derniers qu'il revient de concrétiser les objectifs de la Confédération en édictant des mesures dans leurs programmes d'intégration respectifs. Ne devraient figurer dans l'OIE que les modules d'encouragement convenus d'un commun accord dans le cadre de l'AIS. Les cantons doivent préserver leur marge de manœuvre pour appliquer l'Agenda en fonction de leurs besoins.
- 11 Mettre en place le processus de première intégration avec des chances de succès et réaliser les objectifs de l'Agenda Intégration demande bien davantage de moyens financiers que ce n'est le cas aujourd'hui. Les gouvernements cantonaux sont favorables à l'inscription du premier processus d'intégration dans l'OIE, dès lors que le forfait d'intégration passe à 18 000 francs. L'Agenda Intégration est un tout indivisible. Il s'agira, lors de la conception et de la mise en place de son monitoring, de faire en sorte que le processus de première intégration et les objectifs prévus ne s'appliquent qu'aux AP/R disposant d'un forfait d'intégration de 18 000 francs.