



12 mars 2019

---

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

## Commentaire

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 contient 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, l'encouragement de la première intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire ainsi que 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 régleme 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 ; RS 142.205) et l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2; RS 142.311).*

*Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur ce projet le 5 septembre 2018. Elle s'est achevée le 5 décembre 2018. Tous les cantons, la Conférence des gouvernements cantonaux et la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), les partis politiques à l'exception de l'UDC ainsi que les associations faitières de l'économie qui ont participé à la consultation soutiennent le projet. Concernant la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, les critiques qui reviennent le plus souvent portent sur l'absence de financement de transition pour les années 2015 et 2016 marquées par un grand afflux de demandes d'asile et sur la réglementation trop détaillée du processus de première intégration au niveau de l'ordonnance. Certains participants réclament par ailleurs un suivi des moyens engagés. Quant à l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux MNA, la plupart des avis critiques évoquent le montant de l'indemnité supplémentaire et le fait qu'elle n'est versée que pour les personnes âgées de moins de 18 ans. Enfin, certains milieux intéressés souhaitent que l'utilisation des indemnités supplémentaires fasse l'objet d'un suivi de la part de la Confédération et que cette dernière veille davantage au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.*

*L'entrée en vigueur du projet est prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2019. Les participants à la consultation approuvent cette date. Deux cantons, la CDAS et l'Association des services cantonaux de migration regrettent uniquement que l'indemnité supplémentaire pour les MNA soit mise en vigueur trop tard.*

## **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 être mises en œuvre au niveau des ordonnances. Les modifications nécessaires concernent l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 (OIE ; RS 142.205), et l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2; RS 142.311). L'OIE réglemente l'encouragement de la première intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire ainsi que l'utilisation du forfait d'intégration pour l'encouragement précoce de la langue chez les requérants 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 du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse comporte une présentation détaillée de l'Agenda Intégration Suisse<sup>1</sup>.

## **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 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).

---

<sup>1</sup> Tous les documents relatifs à la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse sont publiés sur [www.kip-pic.ch](http://www.kip-pic.ch). La page correspondante peut être consultée directement depuis [www.agendaintegration.ch](http://www.agendaintegration.ch).

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<sup>er</sup> janvier 2014, 530 MNA enregistrés séjournaient en Suisse ; au 1<sup>er</sup> janvier 2016, ils étaient près de 3000, et au 1<sup>er</sup> 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, les lignes directrices de la première intégration doivent être mises en œuvre pour tous les réfugiés et toutes les personnes admises à titre provisoire dans les domaines 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 domaines d'encouragement de la première 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 mesures supplémentaires de l'Agenda Intégration entraînent une réduction des forfaits glo-

baux<sup>2</sup>. 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. Dans le système actuel, le taux d'activité est pris en compte dans le calcul du forfait global. Par conséquent, le développement des mesures d'intégration et de formation professionnelle soumises à autorisation (stages, missions de travail, apprentissage, préapprentissage, etc.) entraîne une réduction des forfaits globaux, même si les personnes continuent de dépendre en partie de l'aide sociale.

À long terme, les dépenses supplémentaires de la Confédération pour l'Agenda Intégration sont donc estimées 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'asile<sup>3</sup> 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 d'encouragement de la 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<sup>er</sup> 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. 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.

En se basant sur l'effectif au 31 octobre 2018, les dépenses supplémentaires se rapportant aux MNA de l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés atteignent près de 12 millions

<sup>2</sup> Rapport du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse (ch. 5. Financement)

<sup>3</sup> Id.

de francs pour la période de mai à décembre 2019. Sur une année, les subventions complémentaires pour l'hébergement des MNA se montent donc à près de 18 millions de francs. 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.

## **6 Résultats de la procédure de consultation**

### **6.1 Résultats de la procédure de consultation relative à l'OIE**

Tous les cantons qui ont participé à la consultation et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) approuvent la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse. Une bonne moitié des cantons et la CdC demandent néanmoins soit un financement de transition pour les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile, soit un versement rétroactif du forfait revu à la hausse à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les personnes qui ont obtenu l'asile ou une admission provisoire avant le 1<sup>er</sup> mai 2019. Au total, sept cantons ainsi que la CdC sont favorables à une mise en vigueur de la modification d'ordonnance au 1<sup>er</sup> mai 2019.

Seul parti politique à rejeter le projet, l'UDC considère que les personnes admises à titre provisoire doivent par principe être exclues des mesures d'intégration. Le PDC, le PES et le PS soutiennent le projet. Le PDC estime qu'une intégration réussie et durable est dans l'intérêt de la Suisse. Le PES salue toutes les mesures visant à faciliter l'intégration sociale, professionnelle et financière. Le PS considère que la réussite de l'intégration des personnes réfugiées en Suisse nécessite de mettre à disposition les moyens financiers nécessaires. Le PLR approuve le principe d'une augmentation du forfait d'intégration et du forfait global mais pense que les prévisions, qui tablent sur une baisse de 66 millions de francs des coûts liés à l'aide sociale, sont trop optimistes.

Les associations faîtières de l'économie (Union suisse des arts et métiers [USAM], Union suisse des paysans [USP], Union syndicale suisse [USS] et Travail.Suisse) soutiennent le projet. L'USAM approuve l'objectif d'intégrer la moitié de tous les réfugiés reconnus et de toutes les personnes admises à titre provisoire adultes sur le premier marché du travail après leur arrivée en Suisse. L'USP soutient l'idée générale d'accélérer l'intégration tout en accroissant son efficacité. L'USS est d'avis que les modifications proposées sont un pas dans la bonne direction. Travail.Suisse estime que soutenir les personnes du domaine de l'asile contribue au bien-être de la population. L'Union des villes suisses (UVS) appuie également le projet. Elle souhaite que les offres communales existantes soient prises en compte autant que faire se peut dans le cadre de la mise en œuvre.

Les autres milieux intéressés sont également favorables au projet, notamment parce que l'ancrage de la première intégration et l'augmentation du forfait représentent une étape essentielle vers un encouragement de l'intégration ciblé et axé sur les besoins. Ils approuvent également l'encouragement précoce de la langue chez les requérants d'asile vu que celui-ci a un impact important sur l'intégration professionnelle.

À l'exception de l'UDC, les participants à la consultation qui se sont exprimés sur la mise en œuvre de l'Agenda Intégration sont favorables à ce que le forfait passe de 6000 à 18 000 francs. Près de la moitié des cantons, la CdC, la Conférence suisse des délégués à l'intégration et l'Association des services cantonaux de migration (ASM) estiment que le processus de première intégration est réglementé de manière trop détaillée au niveau de l'ordonnance, limitant inutilement le développement dynamique de l'Agenda Intégration. Plusieurs participants considèrent qu'il est nécessaire et impératif de mettre en place un suivi

(p.ex., PLR, PS, Caritas, Conseil suisse des activités de jeunesse [CSAJ], Organisation suisse d'aide aux réfugiés [OSAR]). Un tiers des cantons ainsi que la CdC indiquent qu'un suivi ne pourrait porter que sur les personnes couvertes par le forfait d'intégration revu à la hausse.

## **6.2 Résultats de la procédure de consultation relative à l'OA 2**

Tous les cantons qui ont pris position sur l'indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés (MNA) dans le domaine de l'asile et des réfugiés, de même que la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), approuvent l'augmentation des contributions fédérales. Ils estiment que cette augmentation permettra de mieux couvrir les frais à la charge des cantons dans le domaine de l'hébergement et de l'encadrement. La moitié environ des cantons ont soumis des propositions de modifications concernant le mode de calcul et le montant des indemnités supplémentaires. Certains cantons (AG, AR, BE, FR, GE, GL, GR, NE, VS, VD, ZH) critiquent le fait que ces contributions revues à la hausse ne suffisent pas à couvrir l'ensemble des coûts engendrés par la mise en œuvre des recommandations relatives aux MNA publiées par la CDAS en mai 2016. Quelques cantons souhaitent que les indemnités rehaussées versées pour les MNA continuent d'être lorsque les intéressés ont dépassé l'âge de 18 ans (AR, GL, TI) ou qu'une contribution aux coûts fixes soit versée aux structures (AR, FR) et ce, quel que soit le nombre de MNA qui séjournent dans les cantons. Pour des raisons de transparence et de simplicité, trois cantons (SZ, UR, VD) s'opposent à ce que la part supplémentaire de l'indemnité soit ajustée chaque année en fonction du nombre de MNA. Quatre cantons (GE, SZ, UR, VD) privilégient un forfait global séparé pour les MNA.

L'entrée en vigueur de l'OA 2 modifiée est prévue pour le 1<sup>er</sup> mai 2019. Deux cantons (GR, AG), l'ASM et la CDAS trouvent que les indemnités revues à la hausse entrent en vigueur trop tard. Selon eux, les coûts supportés étaient déjà élevés par le passé. Le canton d'AG demande une indemnisation rétroactive des frais supplémentaires.

Parmi les partis politiques qui ont pris part à la consultation, seule l'UDC rejette les indemnités supplémentaires pour les MNA. Elle remet en question la nécessité d'offrir des traitements de faveur onéreux aux MNA. L'UDC critique également la complexité du mode de calcul et du report des contributions supplémentaires sur les forfaits globaux existants. Elle se prononce en faveur d'une indemnisation au cas par cas des frais liés aux MNA. Le PDC, le PES, le PLR et le PS sont favorables à la hausse des forfaits globaux. Le PS souligne qu'il est impératif de dégager des moyens financiers suffisants pour tenir compte des besoins spécifiques des MNA.

Les associations faïtières de l'économie (USAM, USP, USS et Travail.Suisse) soutiennent le projet. L'USS et Travail.Suisse sont favorables à de solides mesures de protection de l'enfant ainsi qu'à un hébergement et un encadrement adaptés à l'âge et au développement des MNA. Quant à l'UVS, son unique grief concerne le mode de calcul des contributions supplémentaires et leur report sur les forfaits globaux existants, estimant que ces mesures sont difficilement compréhensibles.

Les autres milieux intéressés (notamment HCR, OSAR, Croix-Rouge suisse, Caritas, CSAJ, Commission fédérale des migrations et Conférence suisse des institutions d'action sociale) sont d'accord, sur le principe, avec l'augmentation des forfaits globaux, notamment parce qu'elle contribue selon eux à améliorer l'hébergement et à garantir qu'il soit partout adapté à l'âge des intéressés. Ils proposent néanmoins quelques modifications ou compléments concernant le calcul de l'indemnité supplémentaire et un contrôle renforcé des moyens engagés. Certains milieux intéressés souhaitent que les contributions revues à la hausse continuent à

être versées lorsque les intéressés ont dépassé 18 ans et que des contributions transitoires ou des indemnités supplémentaires soient donc versées sur une période plus longue. Certains souhaitent une contribution aux coûts fixes liés aux MNA. Enfin, certains demandent que la Confédération veille davantage au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et que l'utilisation des indemnités supplémentaires soit soumise à un instrument de contrôle ou fasse l'objet d'un suivi en bonne et due forme.

## **7 Modifications apportées après la procédure de consultation**

### **7.1 OIE**

Les modifications de contenu apportées notamment sur la base des résultats de la consultation portent sur les points suivants:

- Le projet mis en consultation a employé l'expression « processus de première intégration » pour définir plus précisément les mesures d'encouragement concrètes destinées aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés. Certains participants à la consultation, en particulier la Conférence des délégués à l'intégration (CDI), estiment que l'expression est inappropriée. Elle a donc été remplacée par « encouragement de la première intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés » dans tout le projet. Pour uniformiser les choses avec le document-cadre sur les PIC 2018-2021<sup>4</sup>, l'expression « module d'encouragement » a quant à elle été remplacée par « domaine d'encouragement ».
- Dans leurs prises de position, la CdC, la CDI et l'ASM indiquent que les mesures prévues dans la convention-programme sont réglementées trop en détail, ce qui restreint considérablement la marge de manœuvre des cantons. Ce reproche concerne tout particulièrement la description des éléments essentiels de la « première information », de « l'estimation individuelle des ressources » et de « l'encouragement de l'aptitude à la formation et à l'employabilité ». Les mesures à mettre en œuvre dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse sont désormais formulées de manière plus ouverte. Elles se fondent comme par le passé sur le rapport « Agenda Intégration Suisse » du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination.
- Les mesures fixées dans les conventions-programmes ont été complétées par le volet « Langue et formation pour les enfants » de manière à établir un lien avec cet objectif de l'Agenda Intégration Suisse.
- Des dispositions transitoires ont été ajoutées. Elles règlent la délimitation financière par rapport aux programmes fédéraux en cours et les délais pour la conclusion de conventions-programmes pour le cas où aucun accord ne serait trouvé dans le cadre des négociations y relatives.

Les demandes suivantes formulées par les participants à la consultation n'ont pas été prises en compte:

- Plus de la moitié des cantons ainsi que la CdC réclament un financement transitoire pour les années 2015 et 2016 marquées par un fort afflux de demandes d'asile ou un versement rétroactif du forfait revu à la hausse à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Cette exigence est refusée car la question a été discutée en profondeur lors de la mise au point de l'Agenda Intégration et rejetée par le Conseil fédéral.

<sup>4</sup> « Document-cadre sur les PIC 2018-2021 Confédération-cantons » du 25 janvier 2017, disponible sous: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrée & Séjour > Intégration > Programmes d'intégration cantonaux > PIC 2018–2021.

- La demande formulée par plusieurs participants, qui souhaitent introduire un suivi de l'Agenda Intégration, est déjà largement satisfaite. Le SEM procède aujourd'hui déjà à un contrôle des objectifs et des finances des PIC, dans le cadre desquels l'Agenda Intégration doit être mis en œuvre. Depuis 2018, ce contrôle porte également sur le relevé de chiffres clés. Qui plus est, un mandat destiné à élaborer un suivi des objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration a été confié dans le cadre de la phase II dudit Agenda. Ce projet partiel est placé sous la direction conjointe du SEM et de la CdC. Dans ce contexte, un tiers des cantons et la CdC ont indiqué que le suivi envisagé ne pourrait porter que sur les personnes couvertes par le forfait d'intégration rehaussé. Le projet partiel doit être l'occasion de clarifier à partir de quand le suivi destiné à évaluer les objectifs d'efficacité doit être mis en place.
- Par ailleurs, certains participants à la consultation ont indiqué que, lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration, les cantons sont tenus de veiller à un encouragement efficace de l'intégration. Ils souhaitent que soient mis en place des mécanismes permettant de sanctionner les cantons qui ne mettent pas en œuvre l'Agenda Intégration ou leurs tâches liées à l'exécution des renvois ou qui ne les mettent en œuvre que de manière lacunaire. Cette requête est déjà remplie à ce jour. En effet, la Confédération peut exiger d'un canton la restitution de contributions financières destinées à l'encouragement de l'intégration lorsque ce canton ne remplit pas les objectifs en matière de prestations et d'efficacité ou qu'il ne les remplit pas de manière suffisante, qu'il est impossible de remédier à ce manquement et que le canton n'est pas en mesure de prouver qu'il n'a commis aucune faute (art. 19 OIE). Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016, la Confédération peut exiger la restitution de forfaits globaux déjà versés ou renoncer au versement d'un forfait global lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution ou ne les remplit que partiellement (art. 89b LAsi).

## 7.2 OA 2

Pas de modifications en termes de contenu liées aux résultats de la consultation. Les demandes suivantes des participants ont notamment été écartées :

- Les indemnités supplémentaires plus élevées pour les frais d'hébergement et d'encadrement des MNA, réclamées par certains cantons n'ont pas été prises en compte. Il en va de même de la contribution aux coûts fixes liés aux MNA ou du versement de contributions lorsque les intéressés ont dépassé 18 ans, souhaités par d'autres cantons et participants divers. En effet, ces demandes étaient minoritaires. Qui plus est, la réglementation proposée correspond à la solution qui avait été mise au point en amont par la Confédération et les cantons.
- L'ajustement annuel des contributions en fonction du nombre de MNA et de leur part dans l'effectif global est maintenu. Cet ajustement garantit que les frais que les cantons engagent sont indemnisés de manière adéquate en fonction des fluctuations de l'effectif des MNA. Pour des raisons d'économie administrative et de systématique, un report des indemnités supplémentaires sur les forfaits globaux existants est judicieuse. Le système de financement actuel peut donc être maintenu sans qu'il soit nécessaire de créer un forfait séparé.
- Surveiller les mesures destinées au respect de l'intérêt supérieur de l'enfant et introduire un instrument de contrôle ou un suivi complet de l'utilisation des indemnités supplémentaires sont autant de demandes qui ne peuvent pas être prises en compte vu que la Constitution fédérale ne permet pas à la Confédération de donner des instructions aux cantons ni d'exercer une quelconque surveillance dans le domaine de l'aménagement et de l'hébergement des MNA. Par ailleurs, le volume financier relativement faible des in-

demnités supplémentaires pour les MNA par rapport au volume total des indemnités pour les frais liés à l'aide sociale et à l'aide d'urgence ne justifie pas l'introduction d'un contrôle de grande envergure.

## 8 Commentaire article par article

### 8.1 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 (art. 15 et 16 OIE) 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. Concernant les modalités de la mise en œuvre des PIC<sup>5</sup>, le SEM a publié la circulaire « Encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021 » le 25 janvier 2017 et la circulaire « Dépôt de demandes de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC 2018-2021 »<sup>6</sup> le 4 décembre 2018.

#### 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

<sup>5</sup> Circulaire « Encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021 » du SEM du 25 janvier 2017, disponible sous [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrée & Séjour > Intégration > Programmes cantonaux d'intégration > PIC 2018–2021.

<sup>6</sup> Circulaire « Dépôt de demandes de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC 2018-2021 » du SEM du 4 décembre 2018, disponible sous: [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrée & Séjour > Intégration > Agenda Intégration Suisse.

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, 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 que la première intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire soit soutenue dans toute la Suisse dans les domaines d'encouragement<sup>7</sup> qui figurent ci-dessous. La mise en œuvre de la plupart des domaines d'encouragement fait l'objet de recommandations communes du SEM et de la CdC (cf. note infrapaginale 7) :

Première information et besoins en matière d'encouragement de l'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 (droits et obligations, vie en Suisse).

Gestion continue des cas et évaluation du potentiel: tous les AP/R bénéficient d'une gestion continue et professionnelle des cas dans le cadre de l'encouragement de la première intégration. Cette gestion est assurée par un service spécialisé travaillant de manière interdisciplinaire. Tous les AP/R âgés de 16 à 49 ans pour qui cela s'avère nécessaire ont accès à une évaluation du potentiel.

Langue et formation: l'encouragement linguistique est planifié, pour l'ensemble du groupe-cible, en fonction des besoins individuels. Les requérants d'asile qui vont probablement rester en Suisse doivent bénéficier le plus tôt possible des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue. En cas de besoin, des offres visant à promouvoir la formation générale ou les compétences de base peuvent être prévues.

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

Langue et formation des enfants en bas âge: les enfants d'AP/R doivent pouvoir acquérir des compétences orales de la langue nationale parlée au lieu de domicile avant leur entrée au jardin d'enfants.

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<sup>8</sup>.

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 systématique d'encouragement de la première intégration des R et AP et couvrir tout particulièrement les domaines d'encouragement<sup>9</sup> 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.

<sup>7</sup> Cf. annexe 4 au rapport du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse

<sup>8</sup> Cf. rapport du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration Suisse (p. 8 s. et 16 s.).

<sup>9</sup> Cf. annexes au rapport du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination de l'Agenda Intégration (p. 13 ss), disponible sous [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrée & Séjour > Intégration > Agenda Intégration (état au 5.7.2018).

Le principe prévu à l'art. 2 OIE, selon lequel les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration ne sont proposées qu'à titre complémentaire ainsi que l'art. 17 OIE relatif aux dépenses donnant droit à une contribution dans le cadre des PIC s'appliquent également à l'encouragement de la première intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

La circulaire du SEM du 4 décembre 2018, intitulée « Dépôt de demandes de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC 2018-2021 » régleme nte la mise en œuvre pratique des objectifs et des lignes directrices de l'Agenda Intégration et les procédures qui s'y rapportent. Elle complète ainsi le document de base sur les PIC établi le 25 janvier 2017 entre la Confédération et les cantons en vue de la conclusion de conventions-programmes selon l'art. 20a Lsu ainsi que la circulaire du 25 janvier 2017 sur l'encouragement spécifique de l'intégration 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, RS 142.20) 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 d'encouragement de la 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'octrois d'une admission provisoire ou d'une protection provisoire<sup>10</sup>.

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 (art. 15, al. 2, OIE en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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. 15, al. 4, OIE en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019). Il 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 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. La Confédération verse le forfait aux cantons deux fois par année sur la base

<sup>10</sup> Ce statut, visé aux art. 4 et 66 ss LAsi, n'a encore jamais été octroyé.

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 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 LAsi<sup>11</sup>, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> 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. 26b LAsi). 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. 26c LAsi). 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, LAsi), 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. 26d LAsi). 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 %) <sup>12</sup>.

L'al. 5 prévoit donc que les cantons peuvent désormais également utiliser le forfait d'intégration pour des mesures d'encouragement de la langue et de la formation destinées aux requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue. Cette mesure concerne notamment les enfants âgés de 0 à 5 ans (domaines d'encouragement visés à l'art. 12, al. c et d, OIE). 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 en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>11</sup> RO 2016 3101

<sup>12</sup> 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](http://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).

du forfait d'intégration (art. 15 de l'OIE en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019) si cela contribue à développer et à ancrer le processus d'encouragement de la première intégration visé à l'art. 14a OIE.

### **Art. 29a OIE**

La disposition transitoire 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.

Une convention additionnelle peut être conclue jusqu'au 30 novembre 2020. Passé cette date, les mesures d'encouragement de la première intégration nécessaires seront incorporées dans les conventions-programmes suivantes.

Les dispositions transitoires relatives au versement du forfait d'intégration revu à la hausse en cas de conclusion d'une convention additionnelle sont détaillées au ch. 6. 2 de la circulaire du SEM du 4 décembre 2018 « Dépôt de demandes de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC 2018-2021 ». <sup>13</sup> 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.

## **8.2 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).

---

<sup>13</sup> Circulaire du SEM du 4 décembre 2018 « Dépôt de demandes de mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse dans le cadre des PIC 2018-2021 », disponible sous: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/20181204-rs-eingabe-umsetzung-ias-f.pdf>

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
<b>Total</b>	<b>49,88</b>	<b>100,00</b>	<b>85,73</b>

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>			<b>85,73</b>
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	<b>56,09</b>

**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
<b>Total</b>	<b>48,49</b>	<b>100,00</b>	<b>85,73</b>

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>			<b>85,73</b>
Différence par mineur non accompagné et par jour		85,73 – 48,49	<b>37,24</b>
Subvention supplémentaire par année pour 138 mineurs non accompagnés		138 x 37,24 x 365	<b>1 875 779</b>
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	<b>5,60</b>

**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	<b>0,5 %</b>

\* \* \*