



7 novembre 2017

Révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers

Rapport explicatif

Entrée en vigueur de la modification du
16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les
étrangers (13.030 ; Intégration)

Aperçu

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté la modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) visant à améliorer l'intégration des étrangers (13.030 ; Intégration). La mise en œuvre de cette modification de loi a été divisée en deux volets. Le premier entrera vraisemblablement en vigueur début 2018. Il vise principalement à supprimer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile et à apporter une modification technique à la disposition relative au financement du forfait d'intégration. La procédure de consultation relative aux modifications d'ordonnances requises à cet effet a duré du 26 avril au 16 août 2017.

Le second volet, pour sa part, devrait entrer en vigueur en été 2018. Il contient toutes les autres modifications de la LEtr, parmi lesquelles le changement du titre de la loi, qui deviendra « Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (LEI). Les modifications du second volet concernent l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205). Tandis que l'OASA précise en particulier les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration, l'OIE réglemente en première ligne l'encouragement de l'intégration.

Les modifications de l'OASA proposées portent sur des mesures relevant du droit des étrangers à appliquer lorsque des besoins d'intégration sont établis. Les critères d'intégration que les autorités des migrations doivent prendre en compte dans leurs décisions relevant du droit des étrangers sont définis de façon plus précise. De plus, les compétences linguistiques requises pour l'octroi ou la prolongation d'une autorisation sont réglées dans le détail. Elles se basent sur le modèle graduel selon lequel plus le statut visé accorde de droits, plus les exigences sont élevées. Les mesures arrêtées concernant des étrangers qui ne manifestent aucune volonté de contribuer de leur propre chef à leur intégration sont également précisées.

L'OIE fait l'objet d'une révision totale. La nécessité de cette refonte résulte, d'une part, des différentes modifications d'ordonnances adoptées ces dernières années et, d'autre part, des adaptations aux modifications légales. De surcroît, certaines dispositions inscrites jusque-là dans l'OIE seront dorénavant réglementées au niveau de la loi.

L'OIE intégralement révisée correspond dans une large mesure aux dispositions existantes. Les modifications légales prévoient désormais expressément qu'il revient aux cantons d'assurer la première information des étrangers nouvellement arrivés en Suisse. C'est pourquoi l'OIE définit la teneur essentielle de cette première information ainsi que des lignes directrices en vue de la mise en œuvre. Par ailleurs, il s'est avéré nécessaire d'établir une réglementation dans les domaines suivants : répartition des tâches au sein de l'administration fédérale et des cantons, assurance et développement de la qualité et désignation de groupes cibles pour l'encouragement de l'intégration.

Sommaire

1	Contexte	4
2	Grandes lignes du projet.....	4
3	Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons.....	5
4	Commentaires généraux sur la révision totale.....	5
5	Commentaire des dispositions	6
	Chapitre 1 Dispositions générales	6
	Art. 1 Objet	6
	Art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration	6
	Chapitre 2 Tâches de la Confédération et des cantons	7
	Art. 3 Encouragement de l'intégration par la Confédération	7
	Art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons.....	8
	Art. 5 Coordination entre la Confédération et les cantons	8
	Art. 6 Qualité des mesures d'intégration.....	9
	Art. 7 Rapports, suivi et évaluation.....	9
	Art. 8 Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration.....	10
	Art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi.....	11
	Chapitre 3 Exigences posées aux étrangers en matière d'intégration	11
	Art. 10 Participation obligatoire à des mesures d'intégration	11
	Chapitre 4 Contributions financières en faveur de l'encouragement de l'intégration	12
	Art. 11 Octroi de contributions.....	12
	Art. 12 Forfaits d'intégration	12
	Art. 13 Autres contributions en faveur de programmes d'intégration cantonaux	13
	Art. 14 Bénéficiaires.....	14
	Art. 15 Domaines.....	14
	Art. 16 Dépôt et examen des demandes	15
	Art. 17 Décision et modalités de versement	15
	Art. 18 Remboursement des contributions financières de la Confédération.....	15
	Art. 19 Programmes d'intégration cantonaux.....	16
	Art. 20 Dépenses donnant droit à une contribution	16
	Art. 21 Compte rendu et contrôle	16
	Art. 22 Programmes et projets	17
	Chapitre 5 Commission	17
	Art. 23 à 30	17

1 Contexte

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté deux projets de modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) (FF 2016 8651 ; FF 2016 8633).

Le premier concerne la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst. ; 16.027 ; gestion de l'immigration). La procédure de consultation sur les dispositions d'exécution a duré du 28 juin au 6 septembre 2017.

Le second porte sur les dispositions visant à améliorer l'intégration des étrangers (Intégration ; 13.030). Ces nouvelles dispositions doivent permettre de renforcer l'application du principe « Encourager et exiger » dans le domaine de l'intégration. Par ailleurs, la LEtr s'intitulera à l'avenir loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).

La mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière d'intégration a été divisée en deux volets.

Le *premier* entrera vraisemblablement en vigueur début 2018. Il vise principalement à supprimer la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative de personnes relevant du domaine de l'asile et à apporter une modification technique à la disposition relative au financement du forfait d'intégration. La procédure de consultation s'y rapportant a duré du 26 avril au 16 août 2017.

Le *second* volet, pour sa part, devrait entrer en vigueur en été 2018. Il contient les autres modifications de la LEtr et concerne l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) et l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205). Tandis que l'OASA précise en particulier les exigences posées aux étrangers en matière d'intégration (« exiger »), l'OIE réglemente en première ligne l'encouragement de l'intégration (« encourager »).

2 Grandes lignes du projet

L'OIE fait l'objet d'une révision totale. Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2000, elle a donné lieu à une première révision totale en 2007. Cette révision est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, en même temps que la nouvelle loi sur les étrangers. La nécessité de procéder à une nouvelle révision totale de cette ordonnance résulte, d'une part, des différentes modifications d'ordonnances adoptées ces dernières années et, d'autre part, des adaptations aux modifications légales. De plus, certaines dispositions inscrites jusque-là dans l'OIE seront dorénavant réglementées au niveau de la loi. Il s'agit des art. 3 à 5 et 7 à 8 de l'actuelle OIE : prise en considération de l'intégration (nouvellement à l'art. 96, al. 1, nLEI), contribution des étrangers à l'intégration (art. 58a nLEI), convention d'intégration (art. 58b nLEI), activités d'encadrement ou d'enseignement (art. 26a nLEI) et coordination et échange d'informations (art. 56 nLEI).

L'OIE intégralement révisée correspond dans une large mesure aux dispositions existantes. Celles sur les contributions financières de la Confédération (domaines et instruments d'encouragement, dépôt et examen des demandes, versements) sont en grande partie reprises sans que leur contenu en soit modifié. Quant aux dispositions sur la Commission fédérale des migrations (CFM), elles sont reprises telles quelles.

Par ailleurs, il s'est avéré nécessaire d'établir une réglementation concernant la répartition des tâches au sein de l'administration fédérale et entre les services des cantons chargés des contacts avec le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) pour les questions d'intégration (art. 56 nLEI). En outre, les modifications légales prévoient désormais expressément qu'il

revient aux cantons d'assurer la première information des étrangers nouvellement arrivés en Suisse (art. 57 nLEI). La teneur essentielle et les principes de mise en œuvre de la première information sont définis dans l'OIE. L'assurance qualité et le développement de la qualité (art. 56, al. 5, nLEI) doivent eux aussi être davantage réglementés. Le SEM fixe les critères ad hoc en collaboration avec les cantons.

Un autre domaine qu'il convient de préciser est celui des bénéficiaires des mesures d'intégration. En font partie, par exemple, les personnes entrées en Suisse alors qu'elles étaient adolescentes ou jeunes adultes et les familles ayant des enfants d'âge préscolaire et scolaire (art. 53a nLEI).

3 Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

Il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que les présentes dispositions d'exécution aient des répercussions financières supplémentaires dans le domaine de l'encouragement de l'intégration.

Dans le message concernant le budget 2018, le Conseil fédéral sollicite du Parlement un nouveau crédit d'engagement de 168,2 millions de francs en faveur des programmes d'intégration cantonaux (PIC) pour les années 2018 à 2021. Il prévoit d'accorder aux cantons une contribution annuelle de 32,4 millions de francs pour la mise en œuvre des PIC. S'y ajoutent les montants issus des forfaits d'intégration qui sont également versés dans le cadre des PIC.

La conclusion d'une convention d'intégration relève toujours du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes. À noter que le recours à une convention d'intégration n'est pertinent et ne peut porter ses fruits que si les intéressés sont suivis de près lors de la mise en œuvre. Un tel suivi implique des ressources supplémentaires, qu'il est toutefois impossible de chiffrer. Enfin, les nouvelles dispositions concernant les exigences en matière d'intégration n'entraîneront, pour leur part, aucune répercussion supplémentaire directe en matière de finances.

4 Commentaires généraux sur la révision totale

L'OIE complètement révisée est structurée comme suit.

Chapitre 1 : Dispositions générales

Les dispositions de ce chapitre s'appuient dans une large mesure sur les dispositions existantes.

Chapitre 2 : Tâches de la Confédération et des cantons

Les modifications légales réglementent les tâches de la Confédération, des cantons et des communes de manière plus ferme. Les dispositions de ce chapitre définissent les tâches que la Confédération et les cantons doivent accomplir en relation avec l'intégration. D'une part, elles régissent les tâches qui concernent toutes les autorités œuvrant dans le domaine de l'intégration. D'autre part, elles décrivent, en se fondant sur les dispositions actuelles, les tâches des autorités cantonales chargées de favoriser l'intégration. L'encouragement de l'intégration est une activité transversale. Le Conseil fédéral et les cantons réglementent la politique d'intégration, chacun dans son domaine de compétences.

Chapitre 3 : Exigences en matière d'intégration

Les modifications de la loi respectent le principe selon lequel l'intégration est encouragée et soutenue, d'une part, et la responsabilité individuelle en matière d'intégration est exigée et réglementée de manière plus ferme dans le droit des étrangers, d'autre part. Ce second aspect est précisé, pour l'essentiel, dans l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201). L'étroite collaboration entre les services chargés des questions d'intégration et les autorités des migrations revêt une importance capitale en particulier concernant les nouvelles dispositions légales (art. 55a nLEI : besoins d'intégration particuliers ; art. 57 nLEI : première information).

Chapitre 4 : Contributions financières en faveur de l'encouragement de l'intégration

Ce chapitre régit de manière plus systématique les instruments dont dispose la Confédération en matière d'encouragement spécifique de l'intégration. La première section définit les contributions fédérales disponibles, les domaines et les instruments d'encouragement, les groupes cibles, les modalités de dépôt et d'examen des demandes ainsi que le versement. La deuxième section fixe le cadre général des PIC. Quant à la troisième section, elle contient les conditions relatives aux programmes et projets d'importance nationale.

Chapitre 5 : Commission

Ce chapitre reprend telle quelle la réglementation actuelle concernant le rôle et les tâches de la CFM. Cette dernière peut, sur la base d'une convention conclue avec le SEM, exécuter ou coordonner des programmes, des projets ou des études scientifiques d'importance nationale.

5 Commentaire des dispositions

Chapitre 1 Dispositions générales

Art. 1 Objet

L'art. 1 correspond sur le fond à l'actuel art. 1 OIE. L'objet de l'ordonnance est toutefois présenté de manière plus détaillée pour tenir compte de la modification de la loi.

Art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration (art. 53 et 54 nLEI)

Cette disposition correspond pour l'essentiel à l'actuel art. 2, al. 3, OIE. Les structures ordinaires de la société et de l'État doivent en principe être ouvertes à tout un chacun. D'après l'art. 54 nLEI, les mesures et institutions importantes des structures ordinaires sont notamment l'école, les offres de formation, le monde du travail, le domaine de la santé, celui des affaires sociales (assurance sociale et aide sociale), le développement des quartiers ainsi que les médias, le sport et la culture. Sont ainsi également concernés les domaines non étatiques comme les partenaires sociaux et les milieux associatifs (art. 53, al. 4, nLEI).

Al. 1

L'encouragement étatique de l'intégration dans ces structures ordinaires s'effectue par les services compétents de la Confédération, des cantons et des communes conformément aux mandats légaux correspondants et aux possibilités que donnent les offres existantes. Ces

offres sont en principe financées au moyen du budget ordinaire de ces services (voir le message 13.030 du 8 mars 2013 relatif à la modification de la loi sur les étrangers [Intégration]¹).

Al. 2

L'encouragement spécifique de l'intégration est une mesure complémentaire destinée à apporter un soutien aux étrangers afin de leur permettre de remplir les conditions requises et satisfaire aux exigences fixées pour qu'ils puissent accéder aux structures ordinaires existantes. L'encouragement spécifique de l'intégration peut aussi aider les structures ordinaires à mieux accomplir leur mission de base et à s'ouvrir envers les immigrés (cf. le commentaire relatif à l'art. 21).

Al. 3

Depuis 2014, les PIC constituent l'instrument utilisé par la Confédération et les cantons pour planifier et mettre en œuvre, sur le plan stratégique, l'encouragement spécifique de l'intégration et pour collaborer avec les structures ordinaires. C'est dans ces programmes que sont définis les objectifs stratégiques de l'encouragement spécifique de l'intégration ainsi que les contributions financières de la Confédération et des cantons (cf. le commentaire relatif à l'art. 4).

Chapitre 2 Tâches de la Confédération et des cantons

Art. 3 Encouragement de l'intégration par la Confédération (art. 53, 54 et 56, al. 1 et 2, nLEI)

L'art. 56, al. 1, nLEI prévoit que les services fédéraux compétents prennent des mesures visant à encourager l'intégration et à protéger contre la discrimination. À l'instar de la pratique actuelle (art. 57 LEtr), il revient au SEM d'assumer une tâche de coordination à cet égard (art. 56, al. 2, nLEI).

En 2007, le Conseil fédéral a adopté un vaste plan d'action (rapport du 30 juin 2007 sur les mesures d'intégration 2007²) qui contenait 46 mesures issues de 13 services fédéraux. Ce plan a contribué à la sensibilisation et à la collaboration en matière d'encouragement de l'intégration. Par la suite, plusieurs services fédéraux ont adopté des mesures dans le cadre de leur mandat légal, par ex. des mesures d'intégration dans le domaine du sport des jeunes et des adultes et dans celui de la santé (poursuite de la stratégie Migration et santé).

De plus, les modifications de la loi ont entraîné l'inscription, dans d'autres lois importantes, de nouvelles réglementations définissant explicitement l'encouragement de l'intégration comme mandat légal. Sont concernées la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr ; RS 412.10), la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700), la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20) et la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACIS; RS 837.0).

La prise en compte d'objectifs relevant de la politique d'intégration dans des projets importants est ainsi assurée aujourd'hui. Le SEM participe à des organes qui jouent un rôle déterminant dans la politique d'intégration, comme les comités nationaux de la collaboration interinstitutionnelle (CII)³. Il ne semble donc plus nécessaire, à l'heure actuelle, d'établir un

¹ FF 2013 2156

² Disponible à l'adresse www.sem.admin.ch > Publications & services > Intégration > Rapports et études thématiques > Rapports sur la politique suisse d'intégration des étrangers (état le 19.10.2017).

³ Le SEM œuvre au sein de ces comités depuis 2010 (www.cii.ch). La CII nationale a été renforcée et professionnalisée à la suite de la décision des chefs du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la

vaste plan de mesures pour la définition et la mise en œuvre de la politique d'intégration au niveau fédéral. Il faut plutôt poursuivre, sur la base du nouveau droit, la collaboration entre les services fédéraux, qui a fait ses preuves, et l'améliorer ponctuellement. Les services fédéraux consultent le SEM lorsqu'il s'agit de mesures de portée considérable sur les plans politique et financier.

Art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons
(art. 53, al. 4, 54 et 56, al. 4, nLEI)

Al. 1

Les modifications de la loi définissent de manière explicite la tâche des cantons consistant à adopter, dans leurs domaines de compétence, des mesures visant à encourager l'intégration. Depuis 2014, les PIC sont, de fait, un instrument efficace de planification et de mise en œuvre stratégiques de l'encouragement spécifique de l'intégration ainsi que de collaboration avec les structures ordinaires.

Al. 2

Pour la mise en œuvre de l'encouragement spécifique de l'intégration, les services compétents – à savoir, en règle générale, les services cantonaux chargés des contacts avec le SEM pour les questions d'intégration – travaillent en étroite collaboration avec les structures cantonales et communales. L'al. 2 énumère explicitement les domaines concernés, par analogie aux dispositions sur la collaboration interinstitutionnelle dans d'autres domaines (cf. art. 85f LACI ou 68^{bis} LAI). Il convient notamment d'assurer la coopération entre les services responsables de l'encouragement spécifique de l'intégration (services cantonaux chargés des contacts avec le SEM pour les questions d'intégration) et les autorités migratoires (cf. le commentaire relatif à l'art. 8).

Art. 5 Coordination entre la Confédération et les cantons
(art. 56, al. 4, nLEI)

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 9, al. 1, OIE. La collaboration entre la Confédération et les cantons est aujourd'hui assurée grâce aux PIC et au groupe de suivi des PIC institué par le SEM et la Conférence des gouvernements cantonaux. L'échange d'expérience se déroule dans le cadre de la Conférence suisse des délégués communaux et cantonaux à l'intégration (CDI), à laquelle le SEM participe en tant que membre sans droit de vote.

L'al. 2 reprend en substance, mais sous une forme plus courte, l'actuel art. 9, al. 2, OIE, lequel se voit en partie repris, pour des raisons de systématique, aux art. 8 et 21. L'expérience montre que la collaboration entre les différents services est déterminante pour l'efficacité de l'encouragement de l'intégration, les aspects organisationnels étant de la seule compétence des cantons. Les organes cantonaux chargés des questions d'intégration coordonnent l'encouragement de l'intégration pour tous les groupes cibles. L'organisation étant du ressort des cantons, ceux-ci peuvent décider librement des responsabilités en matière d'encouragement de l'intégration. À l'heure actuelle, ce rôle de coordinateur incombe, en général, aux services cantonaux chargés des contacts avec le SEM pour les questions d'intégration. Ils veillent à faire concorder ce rôle avec la coordination en matière d'asile.

Art. 6 Qualité des mesures d'intégration
(art. 56, al. 5, nLEI)

L'art. 56, al. 5, nLEI confère désormais au SEM la compétence de veiller à l'assurance qualité en matière d'encouragement de l'intégration. L'efficacité de cet encouragement dépend notamment de la qualité des offres. Il existe actuellement des critères de qualité, par ex., dans le programme fédéral d'encouragement linguistique « fide | Français en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer », ou dans le domaine de l'interprétariat communautaire (normes de qualité fixées par INTERPRET).

Al. 1

Le SEM doit dorénavant fixer les critères relatifs à l'assurance et au développement de la qualité en collaboration avec les cantons. La nouvelle compétence de la Confédération, qui consiste à assurer la qualité, est ainsi restreinte en faveur d'une coopération fédéraliste. En effet, les critères de l'assurance qualité doivent être définis et mis en œuvre conjointement par le SEM et les cantons.

Indépendamment des deux révisions de la LEtr adoptées le 16 décembre 2016 (FF 2016 8651 ; FF 2016 8633), une nouvelle révision de cette loi est prévue (normes procédurales et les systèmes d'information). La procédure de consultation s'y rapportant a eu lieu du 22 juin au 13 octobre 2016. La disposition sur l'assurance qualité dans les domaines faisant l'objet de mesures d'encouragement spécifique de l'intégration a reçu un accueil controversé. Les cantons craignent qu'elle ne s'écarte de l'esprit des PIC et que l'on ne tienne alors pas compte des réalités cantonales. Les résultats de cette procédure de consultation sont en partie pris en considération dans les présentes dispositions d'exécution.

Al. 2

Il y a lieu d'associer, autant que possible, les structures ordinaires à l'assurance et au développement de la qualité. Aussi le Comité national de pilotage CII a-t-il décidé d'accompagner, dans le cadre de la CII, la mise en œuvre des différents aspects du programme d'encouragement linguistique « fide | Français en Suisse – apprendre, enseigner, évaluer » et du futur passeport des langues.

Art. 7 Rapports, suivi et évaluation
(art. 56, al. 3 et 5, et 57, al. 4 et 5, nLEI)

Le SEM est dorénavant chargé de vérifier, en collaboration avec les cantons, l'intégration de la population étrangère.

Al. 1

Afin de renseigner la population et les milieux intéressés, le SEM établit régulièrement, en se fondant sur les comptes rendus des cantons, des rapports sur la politique d'intégration et l'encouragement de l'intégration (art. 57, al. 4, nLEI). Un site Internet sur les PIC (www.kip-pic.ch) a d'ailleurs été lancé au printemps 2017.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) publie régulièrement une série d'indicateurs de l'intégration sur la situation particulière des étrangers. En vue de la troisième conférence nationale sur l'intégration, qui s'est déroulée le 19 juin 2017, l'OFS a publié un vaste Rapport statistique sur *l'intégration de la population issue de la migration*. D'autres services fédéraux tiennent également compte, dans leurs rapports, de la situation de la population étrangère et des répercussions de l'immigration en Suisse.

Al. 2

Pour évaluer et développer l'intégration et, partant, l'encouragement de l'intégration par la Confédération et les cantons, il est prévu de réaliser un suivi en se fondant sur des indicateurs basés sur des relevés de données. Ce suivi doit permettre de tirer des enseignements sur l'évolution de l'intégration sur le long terme. Pour ce faire, l'on peut s'appuyer sur les collectes actuelles de données de l'OFS (par ex. indicateurs d'intégration). Le SEM peut mandater des tiers à cet effet. Ce suivi est une base qui peut servir, par exemple, à analyser l'impact de certaines mesures ou de certains programmes. Il permet également d'observer les effets des mesures à long terme.

Art. 8 Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration (art. 4 et 57 nLEI)

L'art. 8 reprend en grande partie l'actuel art. 10 OIE. Pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers, les cantons doivent prévoir le plus tôt possible des mesures d'intégration adéquates. La Confédération soutient les cantons dans cette tâche. L'objectif est de garantir que les risques et les besoins particuliers seront identifiés rapidement et que les mesures d'intégration appropriées seront adoptées dans un délai d'un an au maximum. La détection précoce peut être assurée par la première information des étrangers nouvellement arrivés en Suisse.

Cette première information doit permettre de fournir des informations ciblées et d'aiguiller rapidement l'intéressé vers les offres d'encouragement appropriées s'il présente des besoins spécifiques en matière d'intégration. Il peut s'avérer nécessaire de conclure des conventions d'intégration (art. 77g OASA ; projet mis en consultation). Il existe par conséquent un rapport direct entre la première information (art. 57, al. 3, nLEI), les mesures appropriées à prendre le plus tôt possible pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers (art. 55a LEI) et les conventions d'intégration (art. 58b nLEI). S'agissant des deux premières mesures, la Confédération apporte son soutien aux cantons. C'est déjà le cas dans le cadre des PIC.

Le canton de Berne, par exemple, applique déjà les nouvelles dispositions du droit fédéral sur la base de sa loi sur l'intégration, qui a instauré un modèle progressif d'intégration en trois parties, dit modèle bernois. Lors d'un premier entretien personnel obligatoire dans la commune (premier degré), celle-ci informe toute personne venant de l'étranger de ses droits et obligations ainsi que des programmes d'intégration existants. À cette occasion, elle évalue ses besoins en information et l'adresse à une antenne d'intégration si elle l'estime nécessaire. Cette dernière dresse un bilan et évalue la nécessité d'adopter une mesure à caractère obligatoire (deuxième degré). Si l'autorité de migration a l'intention de conclure une convention d'intégration (troisième degré du modèle), l'antenne d'intégration est responsable de la préparation, du suivi et du contrôle de cette mesure et en rend compte en temps voulu à ladite autorité⁴.

⁴ http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/migration/berner_modell.html

Art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi
(art. 53, al. 6, nLEI)

La modification de la LEtr adoptée le 16 décembre 2016⁵ (16.027 ; Gestion de l'immigration) prévoit que les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont en quête d'emploi soient annoncés au service public de l'emploi (art. 53, al. 6, nLEI). Cette disposition entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

La révision de l'OIE requise à cet effet a déjà fait l'objet d'une procédure de consultation du 28 juin au 6 septembre 2017. Les commentaires sur ce projet figurent dans les documents alors mis en consultation (dans le projet mis en consultation : art. 10a P-OIE).

Vu les résultats de la procédure de consultation, il convient de modifier cette disposition. Le Conseil fédéral adoptera cette modification en décembre 2017. Dans la présente révision totale de l'OIE, cette nouvelle disposition est reprise telle quelle à l'art. 9, sous réserve d'éventuelles modifications décidées par le Conseil fédéral. Comme la révision totale de l'OIE entrera en vigueur à une date ultérieure, il reviendra au DFJP d'assurer la coordination de ces projets.

Chapitre 3 Exigences posées aux étrangers en matière d'intégration

La modification de la loi oblige les étrangers à engager davantage leur responsabilité individuelle en vue de s'intégrer. C'est pourquoi des critères d'intégration ont été définis dans la loi (art. 58a, al. 1, nLEI). En cas de besoins d'intégration particuliers, les autorités compétentes peuvent conclure des conventions d'intégration dans lesquelles elles indiquent clairement aux étrangers concernés ce qu'elles attendent d'eux à l'avenir. Si une personne ne respecte pas une convention d'intégration par sa propre faute, elle en subira les conséquences sur le plan du droit des étrangers. Le projet de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) mis en consultation régleme les exigences en matière d'intégration (et en particulier le niveau linguistique exigé pour obtenir les différents titres de séjour ; cf. à cet égard les documents mis en consultation à part). La conclusion d'une convention d'intégration relève toujours du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes. Néanmoins, il est recommandé de conclure une convention d'intégration avec les personnes présentant des déficits en matière d'intégration. Les éléments des conventions d'intégration pertinents au regard du droit des étrangers sont décrits dans le projet relatif à l'OASA (cf. le commentaire relatif à l'art. 8).

Art. 10 Participation obligatoire à des mesures d'intégration
(art. 83, al. 1, LAsi, et 83, al. 10, nLEI)

L'art. 10 correspond à l'actuel art. 6 OIE.

Al. 1 et 2

L'aide sociale relève principalement des cantons. Cependant, la Confédération indemnise ces derniers de leurs dépenses d'aide sociale en faveur de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire pour, respectivement, les cinq ou sept premières années suivant leur

⁵ FF 2016 8651

entrée en Suisse. Fondée sur l'art. 82 LAsi, cette disposition consacre un principe qui reflète la pratique actuelle et le contexte juridique figurant dans les lois cantonales sur l'aide sociale (disposition spéciale dans le domaine du droit régissant l'aide sociale).

Chapitre 4

Contributions financières en faveur de l'encouragement de l'intégration

Art. 11 Octroi de contributions (art. 58, al. 2 et 3, nLEI)

L'art. 11 reprend pour l'essentiel l'actuel art. 11 OIE. Les contributions possibles sont dorénavant mentionnées de manière explicite.

Les moyens dont la Confédération dispose pour financer l'encouragement spécifique de l'intégration proviennent de deux sources : des forfaits d'intégration (art. 58, al. 2, nLEI) et du crédit destiné à l'encouragement de l'intégration (art. 58, al. 3, nLEI). À l'aide de ces moyens financiers, le SEM alloue deux sortes de contributions : la plus grande partie consiste en des contributions aux PIC (let. a) et une petite partie, provenant uniquement du crédit destiné à l'encouragement de l'intégration, est versée en faveur de programmes et de projets d'importance nationale (let. b).

Art. 12 Forfaits d'intégration (art. 58, al. 2, nLEI)

L'al. 1 correspond à l'actuel art 18, al. 1, 1^{re} phrase. Sur la base de l'art. 55, al. 2, en relation avec les art. 87 nLEI et 88 et 89 LAsi, la Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique.

L'al. 2 est nouveau. En réaction à la crise humanitaire que connaît la Syrie, le Conseil fédéral a décidé, le 4 septembre 2013, le 6 mars 2015 et, en dernier lieu, le 9 décembre 2016, d'accueillir des groupes relativement importants de réfugiés (programme de réinstallation). Pour rapprocher ces personnes des offres des PIC, des mesures supplémentaires ont été prises. Elles consistent pour l'essentiel en un accompagnement par des coaches qui préparent l'accueil de ces personnes particulièrement vulnérables dans les communes. À cet effet, la Confédération a accordé des contributions supplémentaires aux cantons, sur la base de nouvelles conventions-programmes. Ce nouvel al. 2 consacre, dans un souci de sécurité du droit et de transparence, la compétence que possède déjà le Conseil fédéral de fixer un forfait d'intégration plus élevé pour un groupe de personnes donné.

L'al. 3 correspond à l'actuel art. 18, al. 2, OIE, à ceci près qu'il ne mentionne plus de date précise de mise à jour des prix à la consommation. Le forfait d'intégration se calcule à l'année, sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation de l'année précédente et de la même manière que le forfait global.

Al. 4 et 5

La procédure de consultation concernant une modification des al. 4 et 5 est déjà terminée. Elle s'est déroulée du 26 avril au 16 août 2017 (volet 1). Ces dispositions entreront vraisemblablement en vigueur début 2018. Le projet qui s'y rapporte a fait l'objet d'un commentaire dans les documents mis en consultation (art. 18, al. 3, du projet mis en consultation). Dans la présente révision totale de l'OIE, cette nouvelle disposition est reprise telle quelle à l'art 12, sous réserve d'éventuelles modifications introduites après la procédure de consultation. Comme la révision totale de l'OIE entrera en vigueur à une date ultérieure, il reviendra au DFJP d'assurer la coordination de ces projets.

La révision totale de l'OIE propose également la nouvelle règle suivante : conformément à l'art. 58, al. 2, nLEI, les contributions de la Confédération peuvent être « octroyées aux cantons sous la forme de forfaits d'intégration ou de financement de programmes d'intégration cantonaux ». Contrairement au projet mis en consultation dans le cadre du 1^{er} volet, la révision totale proposée renonce expressément à la possibilité de verser des forfaits d'intégration en dehors des PIC (formulation potestative).

En effet, le versement de contributions en vertu de l'art. 58, al. 2, nLEI a fait ses preuves. De plus, le Conseil fédéral peut lier l'octroi de forfaits d'intégration « à la réalisation d'objectifs sociopolitiques ». Il a déjà fixé de tels objectifs, en collaboration avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), dans le document-cadre du 25 janvier 2017 sur les PIC pour les années 2018 à 2021. Les objectifs sociopolitiques correspondent ainsi aux objectifs stratégiques convenus dans le cadre des PIC, raison pour laquelle l'allocation du forfait d'intégration se déroule dans le cadre des PIC.

L'al. 6 correspond à l'actuel art. 18, al. 6, OIE. La plupart des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire sont indigents à leur arrivée en Suisse. Ils ont donc besoin d'aide au début de leur séjour et sont pris en charge par l'aide sociale. En fonction du canton, il peut s'agir des structures ordinaires de l'aide sociale ou de services de l'aide sociale spécifiquement responsables en matière d'asile et de réfugiés.

En dérogation à l'art. 2, al. 2, le présent al. 6 dispose que les moyens provenant du forfait d'intégration peuvent être utilisés pour financer des offres d'intégration mises à disposition par les structures ordinaires de l'aide sociale – à condition que les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire participent à ces mesures. Le forfait d'intégration ne peut toutefois être utilisé dans l'aide sociale que pour des mesures d'encouragement de l'intégration. Selon l'art. 2 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2 ; RS 142.312) et l'art. 3 de la loi fédérale du 24 juin 1977 en matière d'assistance (LAS ; RS 851.1), les prestations d'assistance telles que les frais de voyage, les frais de nourriture ou encore les équipements spéciaux doivent en principe être prises en charge par l'aide sociale conformément aux dispositions cantonales en la matière. La Confédération rembourse aux cantons les frais d'aide sociale au moyen du forfait global.

Art. 13 Autres contributions en faveur de programmes d'intégration cantonaux
(art. 58, al. 3, nLEI)

L'al. 1 correspond en grande partie à l'actuel art. 17b, al. 1, OIE. Il n'a subi que des modifications d'ordre rédactionnel.

Le Conseil fédéral et la CdC ont décidé d'un commun accord de poursuivre les PIC 2014–2017 pour quatre années supplémentaires, soit de 2018 à 2021. Le document-cadre du 25 janvier 2017 prévoit de maintenir les modalités de financement appliquées jusqu'ici. En d'autres termes, les subventions fédérales (à ce jour, 32,4 millions de francs par année) seront versées aux cantons à raison de 10 % en tant que contribution de base et 90 % selon les indicateurs de besoin. Ces derniers sont la population résidente permanente et la population résidente étrangère immigrée enregistrées au cours des quatre dernières années. Ces indicateurs sont pondérés dans une proportion de 1 pour 2.

L'al. 2 correspond à l'actuel art. 17b, al. 2, OIE. Chaque canton (communes comprises) investit dans les PIC des fonds propres au moins équivalents à la contribution de la Confédération.

Art. 14 Bénéficiaires
(art. 53a nLEI)

Le nouvel art. 53a nLEI établit une norme de délégation qui octroie au Conseil fédéral la compétence de déterminer quels sont les bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration. Cette compétence se réfère avant tout à l'encouragement spécifique de l'intégration (art. 55 nLEI) et joue un rôle important dans l'utilisation des contributions fédérales. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) doit toutefois pouvoir, en cas de nécessité, définir d'autres catégories de bénéficiaires, après avoir entendu les cantons et les associations faîtières des communes et des villes. En règle générale, de nouveaux bénéficiaires peuvent être définis lors de l'élaboration des bases et des objectifs d'une nouvelle phase des PIC quadriennaux.

L'encouragement de l'intégration et l'exigence de la responsabilité individuelle que doit engager l'étranger en vue de son intégration doivent être les plus précoces possibles et s'appuyer sur les besoins et le potentiel de chaque individu. À cet effet, il faut prévoir dans les cantons des structures et des mesures correspondantes (cf. commentaire relatif à l'art. 8).

Les cantons doivent utiliser les contributions en fonction des besoins ; pour les PIC, l'accent est mis sur la réalisation des objectifs et l'efficacité des mesures. Sont en principe bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration toutes les personnes ayant des perspectives de séjourner durablement et légalement en Suisse. Les cantons fixent les mesures correspondant aux besoins lors de la définition des objectifs des PIC⁶.

L'art. 53a, al. 2, nLEI prévoit expressément que les besoins particuliers des femmes, des enfants et des adolescents sont pris en compte dans l'encouragement de l'intégration. En conséquence, les personnes entrées en Suisse alors qu'elles étaient adolescentes ou jeunes adultes et les familles ayant de jeunes enfants font partie des bénéficiaires (let. b et c). Les personnes peu scolarisées ou non alphabétisées ont également des besoins particuliers (let. d). La let. e prescrit qu'il convient de prendre des dispositions en matière d'encouragement de l'intégration afin de détecter et de mettre en valeur de manière ciblée le potentiel professionnel particulier des intéressés.

En vertu de l'art. 2 (*Principes de l'encouragement de l'intégration*) en relation avec l'art. 20 (voir ci-dessous), les professionnels et notamment le personnel des structures ordinaires sont également une catégorie de bénéficiaires (let. f).

Art. 15 Domaines
(art. 58, al. 5, nLEI)

L'art. 15 reprend en grande partie l'actuel art. 13 OIE, lequel a réglementé de manière très générale et ouverte les domaines qui font l'objet de mesures d'encouragement.

Al. 1

Cet alinéa a été restructuré sur la base des domaines d'encouragement des PIC. Comme le précise le commentaire relatif à l'art. 15, les bases des PIC ont été approuvées d'un commun

⁶ Cf. le document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon art. 20a LSu (RS 616.1) (pour la période 2014–2017), et le document-cadre du 25 janvier 2017 (pour la période 2018-2021), ch. 4.1.
<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/kip.html>

accord par le Conseil fédéral et la CdC. Les let. a à f correspondent aux domaines définis dans le cadre des PIC. Ces domaines se sont révélés à la fois suffisamment précis dans la définition stratégique d'objectifs et assez flexibles pour laisser une marge de manœuvre lors de la mise en œuvre sur place. Le 25 janvier 2017, le Conseil fédéral a décidé, en accord avec la CdC, que les objectifs fixés pour les années 2014 à 2017 restaient valables pour les PIC des années 2018 à 2021.

Let. a et b

La Confédération cofinance déjà la première information et la protection contre la discrimination depuis 2014 au travers des PIC (première période des PIC : 2014–2017). Ces deux domaines sont à présent clairement mentionnés dans l'ordonnance.

La let. c correspond en substance à l'art. 13, al. 1, let. a, du droit en vigueur (modification d'ordre rédactionnel).

Let. d et e

La Confédération cofinance déjà l'encouragement préscolaire ainsi que l'interprétariat communautaire et la médiation interculturelle depuis 2014 au travers des PIC (première période des PIC : 2014–2017). Ces domaines sont donc à présent, eux aussi, clairement mentionnés dans l'ordonnance.

La let. f se rapporte à l'art. 53, al. 3, nLEI, lequel prévoit que la Confédération, les cantons et les communes soutiennent les efforts déployés en vue de favoriser la compréhension mutuelle entre populations suisse et étrangère et de faciliter leur coexistence. En application de cette disposition, l'art. 15, let. f, fait explicitement de la promotion de cette coexistence un domaine d'encouragement, sur la base des valeurs constitutionnelles ainsi que du respect et de la tolérance mutuels.

La let. g correspond à l'art. 13, al. 1, let. c, OIE et se réfère à l'encouragement de mesures qui assurent une égalité des chances quant à l'accès aux structures ordinaires conformément aux art. 22 et 24.

La let. h se réfère aux programmes et projets d'importance nationale visés à l'art. 22. Elle correspond en substance à l'art. 13, al. 1, let. d, du droit en vigueur (modification d'ordre rédactionnel).

L'al. 2 correspond en substance à l'art. 13, al. 2, OIE et est complété par la formule « en accord avec les cantons » découlant de l'art. 58, al. 5, nLEI.

Art. 16 Dépôt et examen des demandes
(art. 58, al. 3, nLEI)

L'art. 16 correspond à l'actuel art. 15 OIE. Une banque de données et un portail Internet permettent, depuis le printemps 2017, de déposer par voie électronique les demandes concernant des programmes et projets d'importance nationale. Une extension de ces deux outils à la gestion et au dépôt des demandes portant sur les PIC sera examinée à moyen terme.

Art. 17 Décision et modalités de versement

L'art. 17 correspond à l'actuel art. 17 OIE.

Art. 18 Remboursement des contributions financières de la Confédération

La modification de l'art. 18 a déjà fait l'objet d'une procédure de consultation du 26 avril au 16 août 2017. Cette disposition entrera vraisemblablement en vigueur début 2018. Les commentaires sur ce projet figurent dans les documents alors mis en consultation. Dans la présente révision totale de l'OIE, cette nouvelle disposition est reprise telle quelle à l'art. 18,

sous réserve d'éventuelles modifications introduites après la procédure de consultation (dans le projet mis en consultation : art. 19 P-OIE). Comme la révision totale de l'OIE entrera en vigueur à une date ultérieure, il reviendra au DFJP d'assurer la coordination de ces projets.

Art. 19 Programmes d'intégration cantonaux
(art. 58, al. 2 et 3, nLEI)

L'art. 19 correspond à l'actuel art. 17a OIE. Le 25 janvier 2017, le SEM a diffusé une circulaire sur les détails de la mise en œuvre des PIC 2018–2021⁷. Ce document a été élaboré au sein du groupe permanent de suivi des PIC, mis en place par le SEM et le secrétariat général de la CdC.

Art. 20 Dépenses donnant droit à une contribution

L'al. 1 correspond à l'actuel art. 17c, al. 1, OIE.

L'al. 2 correspond en substance à l'actuel art. 17c, al. 2, OIE.

L'al. 3 correspond en grande partie à l'actuel art. 17c, al. 3 OIE.

Les détails concernant les dépenses donnant droit à une contribution figurent dans la circulaire du SEM du 25 janvier 2017 (cf. le commentaire relatif à l'art. 19), dont le projet a été élaboré au sein du groupe de suivi des PIC.

Art. 21 Compte rendu et contrôle

L'al. 21 correspond en grande partie à l'actuel art. 17d OIE.

Al. 1

Les instruments qui ont fait leurs preuves pour rendre compte des PIC 2014–2017 seront en principe repris pour la deuxième phase des PIC (2018–2021).

Al. 2

Conformément aux recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF), lequel a procédé, en été 2016, à un examen du suivi et de la surveillance financière des PIC par le SEM, les évaluations des cantons relatives à l'efficacité des mesures des PIC seront dorénavant recueillies plus systématiquement (let. b). Il est en outre prévu de recenser des indicateurs clés dans les comptes rendus sur les PIC 2018–2021. En font partie le nombre de personnes qu'il a été possible d'atteindre dans le cadre de la première information, le nombre de consultations effectuées dans les domaines d'encouragement « Conseil » et « Protection contre la discrimination », le nombre de participants aux cours de langues subventionnés et le nombre de personnes suivant des mesures du domaine d'encouragement « Employabilité ».

Al. 3 et 4

Le SEM s'est doté d'une stratégie de surveillance financière des PIC qui est axée sur les risques. Désormais, en vertu des recommandations du CDF, chaque canton doit également établir, pour les PIC cofinancés par la Confédération et les cantons, une stratégie de surveillance financière axée sur les risques et la soumettre au SEM. Il doit en outre informer ce dernier des activités importantes en matière de surveillance financière, notamment celles des contrôles cantonaux des finances (al. 4).

⁷ Circulaire du SEM du 25 janvier 2017 intitulée «Encouragement spécifique de l'intégration 2018-2021», disponible à l'adresse <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/20170125-rs-kip-f.pdf>

Art. 22 Programmes et projets

L'art. 22 correspond en grande partie à l'actuel art. 17e OIE. Il y est dorénavant fait mention que le SEM doit veiller, en vertu de l'art. 56, al. 5, nLEI, à l'assurance-qualité en matière d'encouragement de l'intégration (cf. le commentaire relatif à l'art. 6) et qu'il soutient à cet effet, notamment, des mesures visant à assurer et à développer la qualité, celles-ci étant en général d'importance nationale.

Chapitre 5 Commission

Art. 23 à 30

Ces dispositions reprennent la teneur des actuels art. 20 à 27 OIE.

* * *