



2 août 2018

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 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 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.

Le second volet, pour sa part, contient toutes les autres modifications de la LEtr, dont le changement du titre de la loi, qui devient « 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 régleme en première ligne l'encouragement de l'intégration.

Les modifications de l'OASA proposées portent entre autres sur l'annonce de l'exercice d'une activité lucrative par les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. Les critères d'intégration que les autorités migratoires doivent prendre en compte dans leurs décisions relevant du droit des étrangers et les compétences linguistiques requises pour l'octroi ou la prolongation d'une autorisation y sont définis de façon plus précise.

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.

Le Conseil fédéral a mené la procédure de consultation sur ces objets du 1^{er} décembre 2017 au 19 mars 2018. La modification de l'OASA et la révision totale de l'OIE recueillent l'approbation de la majorité des cantons et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), bien que ces participants à la consultation aient proposé de nombreuses modifications de différentes dispositions. Le fait que le surcroît de travail occasionné aux autorités d'exécution ne donne lieu à aucune compensation financière a été critiqué. Cinq cantons et la CdC s'opposent à une entrée en vigueur à l'été 2018.

La majorité des partis politiques qui se sont exprimés approuvent le projet, qui a aussi reçu le soutien des organisations faïtières de l'économie et de l'Union des villes suisses. Quant aux autres milieux intéressés, ils lui ont réservé un accueil mitigé, certains le rejetant intégralement ou partiellement. Ils émettent des réserves de principe sur les dispositions d'exécution et défendent les dispositions susceptibles d'inciter les étrangers à s'intégrer.

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	Résultats de la procédure de consultation	5
5	Modifications apportées après la procédure de consultation	5
6	Commentaires généraux sur la révision totale	6
7	Commentaire des dispositions	7
	Section 1 : Dispositions générales	7
	Art. 1 Objet.....	7
	Art. 2 Principes de l'encouragement de l'intégration.....	7
	Section 2 : Tâches de la Confédération, des cantons et des communes.....	8
	Art. 3 Encouragement de l'intégration par la Confédération	8
	Art. 4 Encouragement de l'intégration par les cantons et les communes	8
	Art. 5 Coordination entre la Confédération et les cantons	9
	Art. 6 Bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration	9
	Art. 7 Rapports, suivi et évaluation	10
	Art. 8 Première information et mesures d'intégration en cas d'arrivée en Suisse	10
	Art. 9 Annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'un emploi	11
	Section 3 : Exigences posées aux étrangers en matière d'intégration	11
	Art. 10	12
	Section 4 : Contributions financières en faveur de l'encouragement de l'intégration	12
	Art. 11 Octroi de contributions	12
	Art. 12 Domaines d'encouragement	12
	Art. 13 Dépôt des demandes et versement des contributions.....	13
	Art. 14 Programmes d'intégration cantonaux	13
	Art. 15 Forfait d'intégration	14
	Art. 16 Autres contributions en faveur de programmes d'intégration cantonaux.....	15
	Art. 17 Dépenses liées aux programmes d'intégration cantonaux donnant droit à une contribution	15
	Art. 18 Compte rendu et contrôle relatifs aux programmes d'intégration cantonaux.....	15
	Art. 19 Remboursement des contributions financières allouées aux programmes d'intégration cantonaux	16
	Art. 20 Qualité des mesures d'intégration	16
	Art. 21 Programmes et projets d'importance nationale.....	17
	Section 5 Commission fédérale des migrations	17
	Art. 22 à 29	17

1 Contexte

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté deux projets (FF 2016 8651 ; FF 2016 8633) de modification de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20). Le premier concerne la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst. ; 16.027 ; gestion de l'immigration). Le Conseil fédéral a pris acte, le 8 décembre 2017, des résultats de la consultation s'y rapportant et approuvé les modifications d'ordonnances. Les ordonnances modifiées sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018, en même temps que les modifications de loi décidées le 16 décembre 2016.

Le second projet 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 désormais « 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 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le second 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 régit en première ligne l'encouragement de l'intégration (« encourager »).

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a décidé de mettre en place l'Agenda Intégration. Fruit d'une entente avec la CdC, qui l'avait approuvé le 25 mars 2018, cet agenda fixe des objectifs d'efficacité et introduit un processus d'intégration valable pour tous les acteurs, processus qu'il convient d'inscrire dans l'OIE. Par ailleurs, le forfait d'intégration de la Confédération doit passer de 6000 à 18 000 francs. Pour pouvoir accélérer le processus d'intégration, les cantons doivent avoir la possibilité d'utiliser le forfait d'intégration pour promouvoir l'apprentissage précoce des langues pour les requérants d'asile ayant des perspectives de séjour durable en Suisse. Ces nouveaux éléments entraîneront une modification de l'OIE, pour laquelle le Conseil fédéral élaborera un projet distinct.

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 né-

cessaire 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.

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 son message du 23 août 2017 concernant le budget 2018, le Conseil fédéral a sollicité 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 dans le domaine de l'asile qui sont également versés dans le cadre des PIC. Le budget 2018 a été adopté par le Parlement le 14 décembre 2017. Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a adopté l'Agenda Intégration, lequel prévoit une hausse du forfait d'intégration de 6000 à 18 000 francs. Il va préparer à cet effet un autre projet de révision de l'OIE.

4 Résultats de la procédure de consultation

En ce qui concerne l'OIE, la moitié des participants demandent une augmentation du forfait d'intégration. Près de la moitié des cantons critiquent la réglementation sur la première information, d'une part, parce qu'ils la considèrent comme trop détaillée, d'autre part, au motif qu'elle imposerait d'informer des personnes qui n'ont pas besoin de première information. Un tiers des cantons, la CdC, de même que des participants issus des milieux intéressés (CFM, Conférence suisse des délégués à l'intégration [CDI], Conférence suisse des services spécialisés dans l'intégration [CoSI], Association suisse des services cantonaux de migration [ASM]) déplorent l'amalgame entre les contenus des conventions d'intégration cantonales et l'OIE, de même que la délimitation entre l'encouragement spécifique de l'intégration et les structures ordinaires. Enfin, la désignation unilatérale de la Confédération et des cantons dans l'OIE est critiquée par un tiers des cantons, la CdC, Asylex, Caritas, la CFM, la CDI, la CoSI, la Croix-Rouge suisse (CRS), l'Union des villes suisses (UVS) et l'ASM.

5 Modifications apportées après la procédure de consultation

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

- L'importance des communes dans l'encouragement de l'intégration est dorénavant mise en évidence aux art. 4 et 8.
- La définition explicite de la manière de mettre en œuvre la première information fournie aux étrangers nouvellement arrivés en Suisse est abandonnée (art. 8).

- Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a adopté, dans le cadre la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (16.027 ; gestion de l'immigration), la disposition prévoyant l'obligation d'annoncer au service public de l'emploi les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire employables, qui cherchent un emploi et qui sont soutenues par l'aide sociale (art. 10a). Dans la présente révision totale de l'OIE, cette disposition est reprise telle quelle à l'art. 9.
- Les bénéficiaires de mesures spécifiques d'intégration sont regroupés dans des catégories. De plus, la population établie en Suisse est ajoutée à la liste des bénéficiaires de mesures spécifiques d'intégration dans les domaines de l'information ou du conseil, car l'intégration présuppose d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer et d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard (art 6).

6 Commentaires généraux sur la révision totale

L'OIE complètement révisée est structurée comme suit.

Section 1 : Dispositions générales

Les dispositions de cette section s'appuient dans une large mesure sur les dispositions existantes.

Section 2 : Tâches de la Confédération, des cantons et des communes

Les modifications légales réglementent les tâches de la Confédération, des cantons et des communes de manière plus ferme. Les dispositions de cette section 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.

Section 3 : Exigences posées aux étrangers 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).

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

Cette section régit de manière plus systématique les instruments dont dispose la Confédération en matière d'encouragement spécifique de l'intégration. Les art. 11 à 16 définissent les contributions fédérales disponibles, les domaines et les instruments d'encouragement, les modalités de dépôt des demandes ainsi que le versement. Les art. 17 à 20 contiennent des précisions se rapportant aux PIC pour ce qui est des dépenses donnant droit à une contribution, du compte rendu et du contrôle, du remboursement des contributions financières et de la qualité des mesures d'intégration. Quant à l'art. 21, il contient les conditions relatives aux programmes et projets d'importance nationale.

Section 5 : Commission fédérale des migrations

Cette section 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.

7 Commentaire des dispositions

Section 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. 18).

Al. 3

Depuis 2014, les programmes d'intégration cantonaux (www.kip-pic.ch) 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

¹ FF 2013 2156

Confédération et des cantons, et le cas échéant des villes et des communes (cf. le commentaire relatif à l'art. 4).

Section 2 : Tâches de la Confédération, des cantons et des communes

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 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 et les communes (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.

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 recherche (DEFR), du Département fédéral de l'intérieur (DFI) et du Département fédéral de justice et police prise le 29 mars 2017.

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)

Cette disposition 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 cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), à laquelle le SEM participe en tant que membre sans droit de vote. Dans la mesure du possible, les échanges d'expérience s'étendent aussi à d'autres acteurs de l'économie et de la société civile.

Art. 6 Bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration (art. 53a nLEI)

Le nouvel art. 53a nLEI établit au niveau de la loi une norme de délégation qui octroie au Conseil fédéral la compétence de déterminer quels sont les bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration.

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). Sont en principe bénéficiaires de l'encouragement de l'intégration toutes les personnes ayant des perspectives de séjourner durablement et légalement en Suisse.

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. Les personnes peu scolarisées ou non alphabétisées ont également des besoins particuliers.

La compétence de délégation 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. Concernant l'encouragement spécifique de l'intégration, les cantons fixent les mesures en fonction des besoins lors de la définition des objectifs des PIC. En vertu des documents-cadre adoptés par le Conseil fédéral et la CdC, l'encouragement spécifique de l'intégration financé par des contributions selon l'art. 58, al. 2 et 3, nLEI doit aussi permettre de soutenir des mesures en vue d'informer et de conseiller les professionnels de l'encouragement de l'intégration, de même que les personnes résidant en Suisse, puisque l'intégration suppose

d'une part que les étrangers sont disposés à s'intégrer, d'autre part que la population suisse fait preuve d'ouverture à leur égard (art. 4, al. 3, nLEI).⁴

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 y a lieu de concevoir un suivi en se fondant sur des indicateurs basés sur des relevés de données dans certains domaines. 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 effectuer des analyses d'impact concernant certains bénéficiaires, certaines mesures ou certains programmes. Il permet également d'observer les effets des mesures à long terme.

Art. 8 Première information et mesures d'intégration en cas d'arrivée en Suisse
(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 déjà les cantons dans cette tâche au travers des PIC. 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 particuliers en matière d'intégration. Les cantons peuvent conclure des conventions d'intégration (art. 77g P-OASA). Il existe par conséquent un rapport direct entre la première

⁴ Cf. Document-cadre du 23 novembre 2011 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon art. 20a de la loi sur les subventions LSu (RS 616.1) (pour la phase 2014–2017 des PIC) et Document-cadre du 25 janvier 2017 (pour la phase 2018–2021 des PIC), ch. 4.1.
<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/kip.html>

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 nLEI) et les conventions d'intégration (art. 58b nLEI). S'agissant des deux premières mesures, la Confédération apporte son soutien aux cantons.

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 autorité⁵.

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

La modification de la L'Etr adoptée le 16 décembre 2016⁶ (16.027 ; Gestion de l'immigration) prévoit que les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qui sont à la recherche d'un emploi soient annoncés au service public de l'emploi (art. 53, al. 6, nLEI). Le Conseil fédéral a mené une procédure de consultation sur les projets d'ordonnance s'y rapportant du 28 juin au 6 septembre 2017. Cette consultation a également porté sur la modification de l'OIE prévue dans ce cadre. Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de cette consultation et adopté, entre autres, l'art. 10a OIE. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018. L'art. 10a ainsi adopté est repris tel quel à l'art. 9.

L'ordonnance prévoit d'introduire un suivi approprié qui doit permettre d'évaluer les effets de l'art. 53, al. 6, nLEI. Dans la mesure du possible, il faut se baser sur des relevés ou des jeux de données existants. La Confédération étudie actuellement la possibilité de procéder à un suivi approprié en se basant sur des données figurant dans le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) et le système d'information central sur la migration (SYMIC). Il se peut qu'elle renonce à une mise en œuvre de la let. b.

Section 3 : Exigences posées aux étrangers en matière d'intégration

(art. 83, al. 10, nLEI et art. 83, al. 1, LAsi)

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

⁵ http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/migration/berner_modell.html

⁶ FF 2016 8651

pas une convention d'intégration par sa propre faute, elle en subira les conséquences sur le plan du droit des étrangers.

Le projet relatif à l'OASA régleme les exigences en matière d'intégration (et, en particulier, le niveau linguistique exigé pour obtenir les différents titres de séjour). 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

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 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).

Section 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 Domaines d'encouragement (art. 58, al. 5, nLEI)

L'art. 12 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 suit dorénavant la structure 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 accord par le Conseil fédéral et la CdC. Les let. a à f correspondent en substance 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 déci-

dé, 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 se réfèrent à l'art. 56, al. 4, et 57, al. 3, nLEI et 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.

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. 12, 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 favorisent l'égalité des chances dans 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. 21. 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. 13 Dépôt des demandes et versement des contributions
(art. 58, al. 3, nLEI)

L'art. 13 correspond aux actuels art. 15 et 17 OIE. En vertu de la loi sur les subventions, les demandes de subvention doivent être soumises au SEM, tant concernant les PIC que s'agissant des programmes et projets d'importance nationale. 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. 14 Programmes d'intégration cantonaux
(art. 58, al. 2 et 3, nLEI)

L'art. 14 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

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>

sein du groupe permanent de suivi des PIC, mis en place par le SEM et le secrétariat général de la CdC.

Art. 15 Forfait 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 coachs 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 déjà dévolue au 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.

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 sont entrées en vigueur début 2018. Dans la présente révision totale de l'OIE, cette nouvelle disposition est reprise telle quelle à l'art 12. 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 1^{er} volet, la révision totale proposée renonce expressément à la possibilité de verser des forfaits d'intégration en dehors des PIC.

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 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 de l'aide sociale ordinaire 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 en œuvre dans le cadre des structures ordinaires de l'aide sociale cantonale – 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. 16 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. 17a, al. 2, OIE. Il n'a subi que des modifications d'ordre rédactionnel.

L'al. 3 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. 17 Dépenses liées aux programmes d'intégration cantonaux 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. 14), élaborée au sein du groupe de suivi des PIC.

Art. 18 Compte rendu et contrôle relatifs aux programmes d'intégration cantonaux

L'al. 18 correspond en grande partie à l'actuel art. 17d OIE.

Al. 1

Les instruments qui ont fait leurs preuves pour rendre compte de la mise en œuvre 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. En font partie, pour la phase 2018–2021 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 qui suivent des mesures du domaine d'encouragement « Employabilité ».

Conformément à l'actuel art. 9, al. 2, OIE, la let. d prévoit que les services cantonaux chargés des contacts avec le SEM pour les questions d'intégration renseignent le SEM, dans le cadre des comptes rendus sur la mise en œuvre des PIC, sur la coordination des mesures cantonales d'intégration et la collaboration entre les services et organisations chargés des questions d'intégration. L'expérience montre que la collaboration entre les différents services est déterminante pour l'efficacité de l'encouragement de l'intégration. 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, qui veillent à faire concorder ce rôle avec la coordination en matière d'asile.

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).

Art. 19 Remboursement des contributions financières allouées aux programmes d'intégration cantonaux

La modification de l'art. 19 a déjà fait l'objet d'une procédure de consultation du 26 avril au 16 août 2017. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Dans la présente révision totale de l'OIE, cette nouvelle disposition est reprise telle quelle à l'art. 19.

Art. 20 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 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. 21 Programmes et projets d'importance nationale

L'art. 21 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. Le SEM et la CFM associent de manière appropriée les cantons à la planification de programmes, projets et mesures d'importance nationale.

Section 5 Commission fédérale des migrations

Art. 22 à 29

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

* * *