



## **Dispositions d'exécution de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers, procédure de consultation:**

### **Rapport relatif au projet de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)**

---

#### **1. Introduction**

Dans l'esprit de la nouvelle loi sur les étrangers, l'intégration - c'est-à-dire l'égalité des chances garantie aux étrangers dans l'accès aux ressources économiques et sociales du pays – est un vecteur essentiel d'une politique migratoire réussie (cf. art. 4, LEtr). L'intégration d'un étranger est, en effet, un facteur déterminant en matière d'accès à l'emploi, mais aussi, plus généralement, dans les décisions relevant du droit des étrangers, notamment celles concernant l'octroi d'autorisations de séjour.

Au chapitre de l'intégration, la nouvelle loi sur les étrangers pose, en substance, les principes suivants :

- L'intégration est un processus réciproque, qui implique tout à la fois la volonté des étrangers de s'intégrer et l'ouverture de la société d'accueil.
- La promotion de l'intégration est une tâche officielle qui comporte nécessairement un volet « exigences » et un volet « encouragement ».
- L'intégration est un but commun à tous les étrangers en séjour régulier qui ont des perspectives de séjour à long terme en Suisse, but que poursuivent donc également les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire.
- Un niveau de langue suffisant, une formation et un emploi sont les trois piliers d'une intégration réussie (cf. « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse », rapport de l'Office fédéral des migrations ODM, Berne, 2006).
- L'encouragement de l'intégration doit avant tout se faire dans le cadre des structures dites ordinaires, et l'adoption de mesures spécifiquement destinées aux étrangers n'intervenir qu'à titre complémentaire et subsidiaire.
- Sur place, l'encouragement de l'intégration relève, en premier lieu, de la responsabilité des cantons et des communes. La politique migratoire de la Confédération vise à instaurer de conditions générales propices, à soutenir les cantons en favorisant la coordination et l'échange d'expériences, de même qu'à préconiser l'adoption de mesures complémentaires ciblées.

Entièrement remaniée, l'OIE regroupe désormais toutes les dispositions prévues dans la loi sur les étrangers et dans la loi sur l'asile en matière d'intégration des étrangers. Consacrant les principes énoncés ci-dessus, la nouvelle ordonnance se structure comme suit :

- Dispositions générales (art. 1 à 3)
- Contribution et devoirs des étrangers (art. 4 à 7)
- Tâches de la Confédération et des cantons (art. 8 à 10)
- Contributions financières (art. 11 à 20)
- Commission (art. 21 à 28)
- Dispositions finales (art. 29 et 30)

Dans ses conclusions, le rapport sur l'intégration publié par l'ODM en juillet 2006 soulignait la double nécessité de renforcer la promotion de l'intégration dans les secteurs de la formation et de l'emploi, et de mieux cibler les mesures d'intégration sociale (cohabitation dans la commune et le quartier, communication et apprentissage linguistique), notamment sur les jeunes.

Le projet d'ordonnance répond à cet impératif, tenant ainsi compte des enseignements les plus récents tirés en matière d'intégration.

Le 31 janvier 2007, le Conseil fédéral a débattu de l'opportunité d'un regroupement de la Commission fédérale des étrangers (CFE) et de la Commission fédérale des réfugiés (CFR). Il a décidé de la fusion de ces deux commissions et de la répartition des tâches entre l'office fédéral et la commission dans le domaine de l'intégration. Le présent projet d'ordonnance tient compte de cette décision.

## **2. Commentaires par article**

### **Chapitre 1 : Dispositions générales**

#### **Art. 1 Objet**

L'ordonnance a pour objet la définition des principes et buts de l'intégration des étrangers. Outre la contribution des étrangers, elle définit le mandat des autorités fédérales et de la nouvelle Commission fédérale chargée des questions de migration<sup>1</sup> (commission) et régleme la coordination verticale et horizontale de l'intégration. L'ordonnance fixe enfin les modalités et les conditions de participation financière de la Confédération à la promotion de l'intégration.

#### **Art. 2 Principes et buts**

L'art. 2 du projet d'ordonnance renforce les dispositions programmatique de la LEtr, notamment les art. 4 et 53 LEtr ainsi que les principes et buts de l'intégration. L'intégration doit se réaliser pour l'essentiel dans le cadre des structures dites ordinaires, à savoir l'école, la formation professionnelle, le marché du travail et les institutions de sécurité sociale (notamment le service de placement, les cycles de formation et les programmes d'occupation relevant du monde du travail en relation avec l'assurance chômage) et du domaine de la santé. Selon l'art. 53, al. 5, LEtr, tant les services gouvernementaux que les organisations non gouvernementales doivent collaborer dans le domaine de l'intégration.

La promotion de l'intégration étant une tâche souveraine, les institutions gouvernementales compétentes ont une mission particulière en matière d'encouragement de

---

<sup>1</sup> Le nom définitif de la nouvelle commission n'est pas encore connu

l'intégration en vertu de l'art. 53, al 1<sup>2</sup>. Par exemple, les autorités de l'assurance chômage sont responsables de favoriser l'intégration des chômeurs étrangers sur le marché du travail. De même, les institutions du domaine de la santé sont tenues de prendre des mesures en vue d'assurer aux étrangers l'égalité des chances quant à l'accès aux prestations du système de santé. Des mesures spécifiques de promotion de l'intégration en dehors des structures ordinaires ne doivent être financées qu'au titre d'un soutien complémentaire (al. 3).

### **Art. 3 Prise en considération de l'intégration lors de décisions**

Dans l'exercice de leur pouvoir d'appréciation, les autorités tiennent compte du degré d'intégration de l'étranger, en particulier lorsqu'il s'agit de délivrer une autorisation de séjour (art. 23 LEtr), d'en proroger la durée après la dissolution de la communauté familiale (art. 50 LEtr), de transformer une admission provisoire en autorisation de séjour (art. 84, al. 5, LEtr) ou de déroger aux conditions d'admission en raison d'un cas individuel d'une extrême gravité (art. 30, al. 1, let. b, LEtr). Le principe est de récompenser les efforts d'intégration concluants (cf. art. 34, al. 5, LEtr) et de sanctionner le défaut d'intégration (cf. art. 96, LEtr).

Le principe de la prise en compte d'une intégration réussie s'applique, à plus forte raison, à l'octroi d'autorisations d'établissement anticipées, c'est-à-dire au terme d'un séjour d'au moins cinq ans. Rappelons que cette disposition est applicable depuis février 2006 (cf. OIE modifiée du 1<sup>er</sup> février 2006). S'étant avérée probante, elle sera donc maintenue après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers.

Le texte prévoit notamment que, pour évaluer le degré d'intégration requis pour l'octroi anticipé d'une autorisation d'établissement en vertu de l'art. 34 LEtr, le candidat devra avoir atteint, dans une des langues nationales, le niveau A2 du Cadre européen commun de référence pour les langues publié par le Conseil de l'Europe (Portfolio européen des langues PEL)<sup>3</sup>. L'accent est mis sur les connaissances orales nécessaires à la maîtrise de situations de communication courante.

## **Chapitre 2 : Contribution et devoirs des étrangers**

### **Art. 4 Contribution des étrangers à l'intégration**

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. Cette disposition précise que les étrangers contribuent à leur intégration notamment en respectant l'ordre juridique et les principes démocratiques. Elle souligne, par ailleurs, l'importance que revêtent l'acquisition d'une langue nationale et la participation à la vie économique du pays ou l'acquisition d'une formation.

### **Art. 5 Convention d'intégration**

Connaître les structures (système scolaire, formation, santé, monde professionnel, etc.) et les conditions de vie en Suisse, mais aussi savoir s'exprimer dans l'une des langues nationales sont des conditions essentielles à l'intégration.

<sup>2</sup> Le rapport sur l'intégration publié par l'ODM en juillet 2006 fait état des responsabilités et des mesures existantes dans les structures ordinaires en vue d'encourager l'intégration.

<sup>3</sup> Disponible sous : [www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=F&M=/main\\_pages/levels.html](http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=F&M=/main_pages/levels.html)

C'est pourquoi il pourra parfois être opportun d'assortir l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée d'une obligation de participer à un cours de langue ou d'intégration, obligation qui pourra – en tenant compte des cas individuels – être consignée dans une convention d'intégration. S'agissant d'étrangers titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, la conclusion d'une convention d'intégration ne s'impose que s'ils exercent une activité à caractère officiel (art. 7).

La convention d'intégration doit avant tout représenter une incitation à l'intégration durable et réussie. En fait, les intéressés doivent être motivés à contribuer à leur intégration. La convention d'intégration vise notamment à promouvoir l'acquisition d'une langue nationale, de connaissances sur l'environnement social et le mode de vie suisses (art. 5, al. 3, let. a). De plus, elle doit encourager l'étranger à connaître le système juridique suisse ainsi que les normes et les règles de base, le respect de ces principes étant la condition sine qua non d'une cohabitation sans heurts (art. 5, al. 3, let. b et c).

Sachant que plus de 40 % des étrangers nouvellement établis en Suisse le sont au titre du regroupement familial, il pourra être pertinent de soumettre ces derniers à l'obligation de suivre un cycle de formation. Par ailleurs, dans une perspective d'intégration durable, des délais ont été fixés dans lesquels devra intervenir le regroupement familial d'enfants et d'adolescents (cf. art. 47 LEtr), ceci pour leur permettre d'intégrer le plus rapidement possible les structures ordinaires, comme le circuit scolaire, les cycles de formation, etc. À l'inverse, il serait insensé d'exiger d'un professionnel hautement qualifié en séjour de courte durée de participer à un cours d'intégration.

Les étrangers invités à suivre des cours de langue ou d'intégration devront être aiguillés vers des cours appropriés.

### **Art. 6 Participation obligatoire à des mesures d'intégration**

Complétant l'art. 5, cette disposition s'adresse plus spécifiquement aux réfugiés et aux admis provisoires bénéficiaires de l'aide sociale.

L'aide sociale est du ressort des cantons. La Confédération, pour sa part, rembourse aux cantons leurs dépenses d'aide sociale pendant cinq ans pour les réfugiés et pendant sept ans pour les admis provisoires, à compter de la date d'entrée en Suisse. Si l'égalité d'accès au marché du travail est garantie aux réfugiés par rapport aux nationaux, dans les faits, seuls 18,1 % des réfugiés reconnus en âge de travailler exercent aujourd'hui une activité lucrative, et 45,2 % des réfugiés admis à titre provisoire (ce taux est de 37,2 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 14,1 % pour les requérants d'asile, situation au 31.12.06). Force est donc de constater le manque d'intégration professionnelle des réfugiés. La disposition de l'ordonnance repose sur l'art. 82, al. 5, LAsi, lequel dispose, d'une part, qu'il sera tenu compte, dans l'octroi de prestations d'assistance, de la situation particulière des réfugiés et, d'autre part, que leur intégration sociale, professionnelle et culturelle sera facilitée.

La révision de la LAsi et de la LEtr a également permis de faciliter l'accès des personnes admises à titre provisoire au marché de l'emploi. De nouvelles contributions seront ainsi versées aux cantons pour soutenir l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Dans ce sens, les cantons se voient contraints de prendre des mesures d'intégration. Mais la création de bases légales s'imposait également pour contraindre les réfugiés et admis provisoires à suivre des cours de langue ou d'intégration.

Concrètement, cette disposition vise à faciliter l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, avec à la clé une progression de leur taux d'emploi. Il ne s'agit pas, en l'espèce, d'introduire une nouvelle norme, mais bien plus d'inscrire dans la loi un principe déjà largement appliqué à ce jour. Si elle les soutient dans leurs efforts de promotion de l'intégration professionnelle, cette disposition dote aussi les cantons d'un instrument susceptible de donner un signal fort. Ce constat se vérifie tout particulièrement pour les cantons qui n'ont pas de bases légales en la matière.

L'al. 2 définit les sanctions encourues par les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés qui, sans raisons justifiables, ne donnent pas suite aux obligations qui leur sont faites en matière de formation et d'occupation. Le cas échéant, les autorités cantonales pourront ainsi réduire les prestations allouées, soit en application du droit cantonal, soit – en l'absence de dispositions cantonales – de l'art. 83, al. 1, LAsi. Par conséquent, cette disposition ne constitue pas, contrairement à la convention d'intégration (art. 5), un instrument du droit des étrangers, mais plutôt une clause spéciale relevant de la législation en matière d'aide sociale.

L'art. 84, al. 5, LEtr réglemente l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire qui séjournent en Suisse depuis plus de cinq ans. Les demandes sont soigneusement examinées, avant tout les aspects relatifs au degré d'intégration, aux rapports familiaux et à l'exigibilité d'un retour dans le pays de provenance. Cet examen tient également compte du succès obtenu lors de la participation à un cycle de formation ou un programme d'occupation (al. 3).

### **Art. 7 Activités à caractère officiel**

Les personnes chargées de l'encadrement religieux ou responsables de l'enseignement de langues et cultures d'origine (enseignement ELCO) sont appelées à jouer un rôle de premier plan dans le dialogue entre leur communauté et l'opinion publique suisse et, à ce titre, contribuent de façon substantielle à l'intégration de la population étrangère.

Au-delà des fonctions susmentionnées, la présente disposition s'étend à toute activité à caractère officiel. Elle s'applique indépendamment du régime de recrutement (de droit public ou privé) des intéressés.

Pour exercer ce type d'activités, il est primordial de connaître les valeurs et les conditions de vie de la société d'accueil, mais aussi de respecter l'ordre juridique suisse. Assumant souvent une fonction clé dans la communauté qu'ils représentent, les intéressés jouissent à ce titre d'une certaine forme de reconnaissance et de respect et sont ainsi associés, au besoin, au dialogue avec les autorités locales.

Ne peuvent exercer une fonction de médiateur entre communauté étrangère et autorités locales que les personnes possédant les qualités suivantes :

- *S'engager en faveur du maintien de la sécurité et de l'ordre publics.* Cette exigence exclut d'emblée toute personne qui, lors de rassemblements ou par la diffusion d'écrits, inciterait au crime contre la paix, au crime de guerre, au crime contre l'humanité ou encore à des attentats terroristes ou les cautionnerait. Le même constat s'applique à toute personne dont les propos appellent à la haine, à la violence ou à l'arbitraire à l'égard d'un groupe de personnes.

- *Justifier de connaissances linguistiques appropriées* déjà lors de l'admission, c'est-à-dire de niveau B1 sur la grille européenne CECRL<sup>4</sup>, condition sine qua non pour être admis à exercer une fonction à caractère officiel. Les personnes concernées doivent comprendre l'essentiel lorsqu'un langage clair et standard est utilisé et qu'il est question de sujets familiers concernant le travail, l'école, les loisirs, etc. Elles doivent savoir faire face à la majorité des situations que l'on peut rencontrer au quotidien dans la région linguistique concernée. Elles doivent également être en mesure de s'exprimer de façon claire et articulée sur des sujets familiers ou d'intérêt personnel. Outre la capacité de communiquer par oral, des connaissances écrites sont également requises.

Lorsque ces conditions ne sont pas d'emblée réunies, l'octroi d'une autorisation peut être subordonné à l'atteinte d'objectifs linguistiques fixés dans le cadre d'une convention d'intégration (art. 5). Les objectifs fixés doivent être atteints au plus tard lors de la prolongation de l'autorisation.

L'al. 4 précise, à cet égard, qu'une autorisation ne sera pas accordée ou prorogée en présence d'un motif de révocation visé à l'art. 62 LEtr en corrélation avec l'art. 79 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative). Une autorisation sera en particulier refusée en présence d'indices concrets permettant de conclure que son octroi déboucherait sur une infraction de l'ordre public.

### **Chapitre 3 : Tâches de la Confédération et des cantons**

Le chapitre 3 rappelle que, conformément à la nouvelle loi sur les étrangers, l'intégration est une tâche officielle conjointement exercée par la Confédération, les cantons et les communes, une mission qui implique donc une stratégie de coordination verticale et horizontale. La nouvelle LEtr inscrit, en outre, au nombre des tâches officielles le travail d'information individuelle et collective sur l'importance des questions d'intégration et de migration.

#### **Art. 8 Coordination et échange d'informations**

L'art. 8 précise l'art. 57, al. 1 et 2, LEtr. Il charge l'ODM de coordonner les mesures prises par les acteurs fédéraux en matière d'intégration des étrangers et d'assurer l'échange d'informations et d'expériences avec les cantons. L'ODM sert ainsi de relais aussi bien horizontalement que verticalement, pour toutes les questions intéressant l'intégration.

La dimension horizontale, d'abord, comprend les activités de coopération avec les différents départements et offices fédéraux concernés. Elle contribue à améliorer l'efficacité des procédures et des processus décisionnels, mais aussi à éviter l'octroi inopportun de ressources. Il s'agit avant tout de resserrer la coopération dans les domaines de la formation professionnelle, de l'assurance-chômage et de la santé. A cette fin a été institué, à l'échelon fédéral, un groupe de travail interdépartemental placé sous l'égide de l'ODM, et qui réunit les principaux acteurs fédéraux actifs dans le domaine de l'intégration. Les organes fédéraux compétents seront donc tenus, en vertu de l'al. 1, d'associer l'ODM à la planification des mesures d'intégration.

Pour leur part, les communes interviennent essentiellement dans l'octroi d'autorisations, la diffusion d'informations de base et la scolarité. C'est en général par elles que passe le

<sup>4</sup> Disponible sous : [www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=F&M=/main\\_pages/levels.html](http://www.coe.int/T/DG4/Portfolio/?L=F&M=/main_pages/levels.html)

premier contact ; elles sont donc en première ligne pour sensibiliser les étrangers à l'importance de l'intégration et pour les informer des cours de langue et d'intégration proposés. Par conséquent, il est essentiel de les associer également à l'échange d'expériences et d'informations sur les points qui les concernent (al. 2).

**Art. 9 Service cantonal chargé des contacts avec l'office pour les questions d'intégration et coordination au sein des cantons**

La dimension verticale, ensuite, de la coordination consiste à assurer le partage d'expériences entre la Confédération, les cantons et les communes, notamment les villes d'une certaine importance. Les cantons désignent à ce titre un service qui sera l'interlocuteur de l'office sur les questions d'intégration. Si elle facilite les contacts entre Confédération et cantons, cette démarche permet également d'impliquer davantage les cantons et les grandes agglomérations dans la réalisation des programmes d'intégration déployés par la Confédération. La décision de l'ODM concernant les axes prioritaires de financement des projets s'appuie du reste déjà sur les recommandations des cantons (cf., plus loin, commentaire relatif à l'art. 14).

Le projet d'ordonnance ne contient aucune prescription quant à la structure des services cantonaux chargés des contacts avec l'office. Dans ses décisions du 5 juin 2003, la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) recommande seulement aux cantons, aux villes et aux communes d'accorder à ces services un rôle prépondérant au sein des administrations et d'assurer au mieux leur ancrage interdépartemental. Or, dans les cantons d'envergure, il n'est pas rare de voir jusqu'à trois autorités impliquées dans la mise en œuvre des mesures d'intégration en faveur des étrangers, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés (délégués à l'intégration, coordinateurs des réfugiés et coordinateurs en matière d'asile).

Afin d'assurer une coordination globale dans le domaine de l'intégration, les services cantonaux chargés des contacts avec l'office doivent informer la Confédération des mesures prises dans le canton en matière d'intégration, lui indiquer les organes compétents ainsi que leur pratique (p.ex. mesures adoptées par les offices du travail concernant le marché de l'emploi, classes d'intégration organisées par les offices de la formation professionnelle ou les écoles professionnelles, mesures dans les écoles, etc.). Ils indiqueront également comment ils ont utilisé les contributions financières versées par la Confédération et quelle a été l'efficacité des mesures mise en œuvre.

Les offices cantonaux compétents (à savoir les coordinateurs en matière d'asile et de réfugiés, les autorités du marché du travail et les délégués à l'intégration) s'entendent sur les mesures d'intégration et assurent la coordination au sein des cantons. Cette pratique permettra d'éviter les doublons, tant sur le plan financier que sur le plan structurel (al. 3).

**Art. 10 Informations**

Cette disposition précise les dispositions de l'art. 56 LEtr. Pour un étranger, il sera en effet capital de savoir ce qu'il faut pour réussir son intégration en Suisse, et quelles sont les attentes des autorités et de la société d'accueil à son égard. Une information claire et objective sur la migration se traduira aussi par de meilleures conditions d'accueil de la part de la population, conditions nécessaires à une bonne intégration.

Ce travail d'information doit être réalisé par les services fédéraux compétents, notamment la Commission fédérale chargée des questions de migration<sup>5</sup>, ainsi que par les autorités cantonales et communales<sup>6</sup>. Il appartient, en premier lieu, aux polices cantonales des étrangers ou au contrôle des habitants des communes. Apporter une information de proximité, c'est aussi permettre aux étrangers nouvellement arrivés de prendre rapidement conscience de l'importance de s'intégrer et d'être informés en temps utile des cours d'intégration et des manifestations proposés par le canton, ainsi que des possibilités de formation et d'orientation professionnelle qui s'offrent à eux.

Concrètement, il peut s'agir de remettre des fiches d'information aux intéressés ou de les diriger vers un service-conseil spécialisé, autant de prestations déjà proposées par plusieurs cantons qui se sont par ex., dotés de guichets d'informations. Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations (ou le contrôle des habitants) ont, elles aussi, un rôle primordial à jouer à cet égard, sachant qu'elles sont souvent le premier interlocuteur des nouveaux arrivants.

#### **Chapitre 4 : Contributions financières**

La LEtr et la LAsi prévoient plusieurs types de subventions et contributions en faveur des étrangers, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, mais aussi différents régimes de financement (à savoir, subvention de projets, forfaits). À l'heure actuelle, quelque 14 millions de francs par an sont débloqués pour les étrangers (art. 55 LEtr) ; pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, les forfaits (art. 87 LEtr et 88 LAsi) et projets (art. 91 LAsi) se chiffrent à quelque 38 millions de francs par an.

Face à la nécessité de gérer efficacement et rationnellement les ressources disponibles, les principes suivants s'imposent :

- En fonction des ressources disponibles, les contributions fédérales sont prioritairement allouées aux cantons, et ensuite seulement aux promoteurs privés.
- Les contributions directes de l'office aux projets d'intégration sont donc limitées, notamment aux projets destinés à renforcer l'intégration sociale des étrangers (cf. art. 55 LEtr). À plus long terme, l'objectif de l'ODM sera de ne s'engager plus que sur des projets pilotes d'intérêt national.
- Les projets financés en vertu de la LEtr et de la LAsi devront, dans la mesure du possible, être ouverts à tous les publics cibles. Ils devront en outre répondre à des besoins d'intégration réels identifiés sur le terrain, indépendamment du statut du candidat, ceci pour optimiser l'accès aux projets et aux moyens consacrés à l'encouragement de l'intégration.
- Il faut enfin s'assurer de l'absence de doublons dans les mesures d'intégration financées en application de la LEtr et de la LAsi, s'assurer donc qu'elles ne se recoupent pas avec celles proposées dans les structures ordinaires. Les mesures « spécifiquement axées sur les étrangers » sont à éviter. Concrètement, elles ne se justifient qu'en présence d'obstacles d'ordre matériel ou juridique à l'accès aux mesures d'intégration ordinaires.

<sup>5</sup> Le nom définitif de la nouvelle commission n'est pas encore connu

<sup>6</sup> Le rapport « Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » publié par l'ODM en juillet 2006 donne un aperçu des domaines relevant de l'intégration et des services compétents.

## **Section 1 : Aspects généraux**

### **Art. 11 Contributions financières**

L'art. 11 d'ordonnance fait l'inventaire des subventions et contributions financières de la Confédération (art. 55 et 87 LEtr et art. 88 et 91, al. 4, LAsi) aux mesures d'intégration destinées aux étrangers, aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire.

### **Art. 12 Bénéficiaires**

L'art. 12 donne le profil des personnes admises à bénéficier des contributions visées à l'art. 11, à savoir les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. Pourront également participer ou être tenus de participer à des mesures d'intégration, les étrangers en séjour de courte durée (art. 32 LEtr) lorsqu'ils exercent une fonction à caractère officiel (art. 7).

Les dispositions de la LEtr améliorent, par ailleurs, le statut des personnes admises à titre provisoire en matière d'intégration, d'accès au marché du travail et de regroupement familial. Une amélioration qui s'imposait sachant que ces effectifs restent souvent des années durant, sinon définitivement en Suisse. Or, dans la perspective d'un séjour durable en Suisse, comme dans celle du maintien de leur aptitude au retour, il est essentiel de soutenir leurs efforts d'intégration. D'où l'extension prévue à ces effectifs du forfait d'intégration versé aux cantons (cf. art. 19).

L'al. 3, enfin, pose le principe de l'accessibilité la plus large possible des bénéficiaires aux mesures d'intégration financées en application de la présente ordonnance. Ainsi, la possibilité d'accéder à un cours de langue ne doit pas être fonction du statut du candidat, mais de ses besoins réels. Il importe de laisser aux acteurs de terrain une certaine marge d'appréciation dans ce domaine.

## **Section 2 : Contributions financières prévues par la LEtr**

### **Art. 13 Versement des contributions financières**

L'art. 55 LEtr prévoit le versement de contributions financières à l'intégration des étrangers, notamment pour les projets favorisant l'acquisition d'une langue nationale.

La présente ordonnance distingue trois types de mesures d'encouragement pour lesquelles la Confédération peut verser des contributions financières conformément à la LEtr.

- Contributions financières pour des projets individuels :
- En règle générale, les demandes de financement de projets individuels doivent être adressées à l'ODM. A l'instar de la pratique actuelle, l'ODM peut en outre, d'entente avec les autorités cantonales, habiliter le service cantonal chargé des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration, à condition que ce dernier dispose des structures nécessaires, à réceptionner des demandes concernant des projets et à les transmettre à l'ODM avec une recommandation. La commission donne son avis sur les demandes déposées. L'ODM décide de l'octroi des contributions financières.

#### Programmes :

La nouvelle OIE prévoit une extension de l'implication des cantons dans la prise de décisions concernant les mesures d'intégration à financer. Concrètement, l'ODM ne financera plus un projet isolé, mais un ensemble de mesures, constitué en général de plusieurs projets. Les contributions seront allouées sur la base d'un contrat de prestations qui comprend notamment l'orientation du programme et les objectifs visés, ainsi que des critères permettant de vérifier s'ils ont été atteints. Pareils contrats sont généralement conclus avec les cantons, les communes ou les associations de communes qui disposent des structures, de l'expérience et des ressources requises.

#### Projets pilotes :

Il s'agit là de projets pilotes visant à favoriser des innovations de portée nationale et à donner l'occasion aux acteurs de la promotion de l'intégration de partager leurs expériences. L'ensemble des cantons, des communes et des promoteurs privés pourront en tirer des enseignements essentiels au succès de la politique d'intégration menée. Dans le domaine de l'asile, par ex., plusieurs projets pilote d'envergure sont financés par l'ODM, qui devraient permettre de dégager des conclusions utiles pour améliorer l'intégration professionnelle des réfugiés (apprentissage pour réfugiés). Jusqu'ici déjà, des projets et des projets pilotes ont été cofinancés grâce au crédit d'encouragement à l'intégration des étrangers (cf. point fort E de l'ordre des priorités DFJP 2004 - 2007).

### **Art. 14 Domaines**

S'agissant des domaines à promouvoir, cette disposition évoque notamment celui de l'intégration sociale en vertu de l'art. 55 LEtr. L'acquisition de la langue comme l'établissement de contacts sociaux seront déterminants à cet égard. Le rapport sur l'intégration de l'ODM le démontre du reste : la connaissance de la langue locale et les contacts sociaux sont des ingrédients indispensables d'une intégration réussie en termes de formation et d'emploi. Il convient également d'encourager des mesures permettant l'égalité de traitement en matière d'accès aux structures ordinaires des écoles, des établissements de formation professionnelle, du marché du travail et du système de

santé (p. ex. en formant des personnes clé et en fournissant des informations ciblées) et la suppression de toute discrimination.

Outre ce qui précède, le Département fédéral de justice et police (département) peut désigner d'autres domaines à promouvoir.

### **Art. 15 Programme des points forts**

Le département continuera, à l'avenir, d'établir un programme des points forts sur plusieurs années s'agissant de l'encouragement de l'intégration par la Confédération. Ce sera désormais l'ODM qui l'élaborera en collaboration avec la commission.

Cantons, communes, partenaires sociaux et organisations non gouvernementales participeront de façon appropriée à l'élaboration de ce programme. Cette démarche doit permettre de concevoir le programme des points forts en se fondant sur la pratique. Coordonner les efforts d'intégration entre les acteurs fédéraux concernés permettra, là encore, de prévenir les doublons et d'éviter de se substituer aux structures ordinaires. Dans cette logique, les mesures de promotion linguistique, facteur clé d'intégration aux termes de la loi sur les étrangers, s'adresseront essentiellement aux étrangers pour lesquels il est difficile d'accéder aux structures ordinaires (jeunes bénéficiant du regroupement familial, femmes avec charges familiales, etc.). De même, une attention particulière sera accordée à des mesures contribuant à ce que les femmes bénéficient de l'égalité des chances dans des domaines tels que l'accès au marché de l'emploi, à la formation professionnelle et aux structures sociales.

Enfin, si les demandes présentées excèdent les ressources disponibles, elles seront appréciées d'après le programme des points forts.

### **Art. 16 Dépôt et examen des demandes**

Jusqu'ici, les demandes de contributions financières devaient être soumises à la commission. Dorénavant, l'ordonnance prévoit la réglementation ci-dessous en matière de dépôt et d'examen des demandes :

- En règle générale, les demandes de contributions financières sont déposées à l'ODM, qui se charge de les examiner. Toutefois, l'ODM peut, d'entente avec les autorités cantonales, habiliter le service cantonal chargé des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration à réceptionner les demandes de cofinancement de projets et à les lui transmettre avec une recommandation. La commission est autorisée à se prononcer sur ces demandes (cf. art. 58, al. 4, LEtr).
- A titre exceptionnel, la commission peut également réceptionner et examiner des demandes. Le programme des points forts édicté périodiquement par le département ainsi que les documents de soumission y relatifs déterminent quelles demandes peuvent être déposées à la commission et examinées par elle. Il s'agit avant tout de projets d'importance nationale, notamment de projets pilotes (cf. art. 14, al. 1, let. d), qui sont en général proposés et réalisés par des organisations non gouvernementales (organisations d'étrangers, partenaires sociaux, groupes d'intérêts, organismes scientifiques, etc.).

Dans tous les cas, c'est l'office qui décide de l'octroi des contributions financières.

### **Art. 17 Avis de la commission**

Cette disposition concorde avec la réglementation en vigueur jusqu'ici. En effet, à l'instar de la pratique actuelle, la commission peut donner son avis sur les demandes reçues à l'intention de l'ODM.

### **Art. 18 Décision et modalités de versement**

Selon la réglementation en vigueur jusqu'ici, l'ODM décidait de l'octroi de subventions d'un montant inférieur à 300 000 francs, tandis que la décision d'octroi de montants supérieurs revenait au département. Depuis l'introduction du programme de promotion de l'intégration par la Confédération, cette réglementation n'a jamais été appliquée car les contributions allouées ne concernaient que des projets individuels, dont le montant était de la compétence de l'ODM. A l'avenir, il faudra impliquer de manière accrue les services cantonaux lors de la définition de programmes (ensemble de projets) (cf. art. 13, al. 2). L'ODM doit alors avoir la possibilité de déterminer non seulement le contenu du programme mais également le montant de la contribution financière.

## **Section 3 : Contributions à l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés**

### **Art. 19 Forfait d'intégration**

La Confédération verse aux cantons un forfait d'intégration unique de 6000 francs par personne, pour les réfugiés après la reconnaissance de leur statut et pour les admis provisoires, une fois l'admission prononcée. Ce montant est versé par tranches trimestrielles. Sachant que cette contribution vise en priorité à faciliter l'insertion professionnelle et l'acquisition de connaissances linguistiques. Il s'agit avant tout de financer des mesures qui orientent les étrangers concernés vers les structures ordinaires.

Pourront également être financées, les mesures tendant à favoriser l'intégration sociale des personnes dont l'insertion professionnelle est difficile en raison de leur état de santé ou de leurs obligations familiales etc. Le but de ces mesures est de créer les conditions d'une intégration professionnelle ultérieure.

Les années précédentes, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a soutenu, sur mandat de la Confédération, des projets d'intégration ayant entraîné des mesures spécifiques, en complément des structures ordinaires, destinées à encourager notamment l'intégration professionnelle. Avec le forfait d'intégration, les projets d'intégration nécessaires et efficaces ne seront plus soutenus par la Confédération, mais par les cantons.

S'agissant du forfait global versé, il n'a pas été tenu compte, dans le calcul des incidences sur les coûts, des éléments constitutifs du forfait alloué aujourd'hui pour les réfugiés (acquisition de connaissances linguistiques, intégration professionnelle, etc.), sachant qu'ils seront désormais couverts par un forfait d'intégration (cf., sur ce point, art. 24 à 27, projet d'OA 2, dispositions commentées dans le rapport sur la modification des ordonnances sur l'asile OA 1, OA 2 et OA 3 ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE) et de l'ordonnance sur l'intégration (OIE).

A souligner, par ailleurs, l'extension aux personnes admises à titre provisoire du forfait d'intégration prévu pour les réfugiés. 20 % du montant de référence sera versé en fonc-

tion des résultats obtenus. Le succès se mesurera au taux d'activité, compte tenu de la situation sur le marché du travail dans le canton.

Les services cantonaux compétents (notamment les coordinateurs en matière d'asile et de réfugiés, les autorités du marché du travail et les délégués à l'intégration) s'entendent sur les mesures d'intégration à adopter et se chargent de la coordination à l'intérieur du canton. De plus, les services cantonaux chargés des contacts avec l'ODM pour les questions d'intégration informent l'ODM périodiquement des mesures prises, de leur financement et des résultats obtenus (cf. art. 9). Cette procédure permettra d'éviter les doublons tant sur le plan financier que sur le plan structurel.

Le forfait d'intégration est versé aux services cantonaux chargés des contacts avec l'office pour les questions d'intégration. Cette manière de procéder correspond aussi à un souhait de la Conférence des gouvernements cantonaux (cf. p. ex. la position consolidée des gouvernements cantonaux face aux recommandations et au rapport de la CTA intitulé « Entraves juridiques à l'intégration des étrangers »).

Tout forfait affecté à un autre objet que celui prévu devra être remboursé.

La révision partielle de la loi sur l'asile entraîne, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, une amélioration du statut des personnes admises à titre provisoire également en matière d'activité lucrative. Il a déjà été signalé dans la proposition au Conseil fédéral du 19 octobre 2006 concernant l'entrée en vigueur partielle des modifications du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ainsi que l'entrée en vigueur de la modification du 16 décembre 2005 de la loi sur l'AVS que cette mesure pouvait engendrer un supplément de charges dans le domaine de l'assurance-chômage, qu'il n'est pas possible de définir pour l'instant. Le 8 novembre 2006, le Conseil fédéral a chargé le DFJP et le DFE d'examiner dans quelle mesure des dépenses supplémentaires pouvaient survenir pour le placement des personnes admises à titre provisoire de même que pour l'assurance-chômage et comment ces dépenses pouvaient être financées. Les travaux y relatifs ne sont pas encore terminés. Selon les résultats, il faudra adapter certaines ordonnances.

L'al. 4 du projet d'ordonnance régit l'indexation des forfaits. Le forfait d'intégration est adapté annuellement à l'indice suisse des prix à la consommation.

## **Art. 20      Autres subventions pour l'intégration**

Outre les forfaits, l'ODM peut, sur la base de la LAsi, continuer d'allouer - quoique dans une moindre mesure - des contributions pour la réalisation de projets particuliers, notamment de projets pilotes d'importance nationale (cf., sur ce point, commentaire relatif à l'art. 13).

## **Chapitre 5 : Commission**

### **Art. 21      Champ d'activité**

Le champ d'activité de la commission découle pour l'essentiel de l'art. 58 LEtr, complété par le champ d'activité de l'ancienne Commission fédérale des réfugiés. Il englobe les questions touchant au séjour des étrangers, les requérants d'asile, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire inclus. La commission traite des questions sociales, économiques, culturelles, politiques, démographiques et juridiques relati-

ves à ce domaine. De plus, elle participe aux échanges de vues et d'expériences au niveau international.

## **Art. 22 Information**

Se distinguant de la Confédération dans son mandat d'information (cf. art. 56 LEtr et les explications relatives à l'art. 10), la commission renseigne le public sur ses propres tâches. Elle peut diffuser des avis, des recommandations et des travaux de fond sur des questions relatives à la situation particulière des étrangers dans ses publications (p. ex. terra cognita) et lors de ses manifestations.

## **Art. 23 à 26**

Ces dispositions concernent les avis et les recommandations de la commission, sa fonction de médiateur, le rapport d'activités et l'observation du secret. Ils ont été repris de l'ordonnance sur l'intégration actuellement en vigueur.

## **Art. 27 Organisation**

Cette disposition explicite l'art. 58, al 1, LEtr. Elle précise que la commission sera constituée de 30 membres, élus par le Conseil fédéral. Il s'agit donc d'une grande commission, ce qui se justifie par l'étendue de son champ d'activités. D'une part, elle remplira sa mission usuelle de conseil, d'autre part, elle assumera des tâches relevant du domaine de la promotion de l'intégration (cf. art. 15, al. 3, et art. 17). Trois personnes en assureront la présidence. Il est renoncé à la parité entre les membres en matière de nationalité. Une représentation appropriée des étrangers doit toutefois être assurée.

La commission continue d'être rattachée administrativement à l'ODM. Elle est libre de déterminer son mode de fonctionnement.

## **Art. 28 Relations avec l'ODM**

Cette disposition a également été reprise de l'ordonnance sur l'intégration en vigueur.