



Genève, le 5 décembre 2018

**Le Conseil d'Etat**

5934-2018

Département fédéral de justice et police  
(DFJP)  
Madame Simonetta Sommaruga  
Conseillère fédérale  
Palais fédéral Ouest  
3003 Berne

**Concerne : modification de l'ordonnance 2 sur l'asile et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers; mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse et indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile et des réfugiés - ouverture de la procédure de consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons bien reçu votre courrier du 5 septembre 2018 concernant l'objet cité en titre et vous en remercions.

Après avoir examiné les deux projets de modification d'ordonnance et le rapport explicatif les accompagnant, notre Conseil vous fait part ci-dessous de ses commentaires.

1. Modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Notre Conseil soutient pour le principe la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) telle que formulée dans le projet d'ordonnance. Il est en effet essentiel de renforcer l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, notamment dans le but de favoriser la cohésion sociale dans notre pays.

En particulier, notre Conseil salue l'augmentation du forfait d'intégration de 6 000 à 18 000 francs pour permettre d'étoffer l'offre de mesures d'intégration et de financer en particulier les mesures du processus de première intégration. Il se réjouit aussi du fait que ce forfait permettra de financer des mesures d'encouragement linguistiques en faveur des requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue, prévue par la restructuration en cours du domaine de l'asile.

L'AIS fixe aux cantons des objectifs ambitieux et le nombre et l'hétérogénéité des exigences spécifiées demanderont aux structures ordinaires une adaptation rapide et efficiente. Notre Conseil observe que malgré l'augmentation du forfait d'intégration, le budget cantonal sera impacté. Aussi, il y a lieu de tenir compte des disparités cantonales en faisant preuve de souplesse au niveau du financement des mesures d'intégration spécifiques dans le cadre de l'AIS. En effet, les coûts de certaines prestations d'intégration peuvent varier selon les cantons. Notre Conseil attend dès lors que tant l'ordonnance que les directives et les conventions-programmes qui seront signées dans le cadre de l'AIS tiennent compte de ces réalités.

Enfin, nous relevons que les objectifs fixés par l'AIS ne concernent que les personnes qui obtiendront une décision d'asile positive ou d'admission provisoire à partir du 1<sup>er</sup> mai 2019. Pour éviter d'introduire des mesures d'intégration à deux vitesses, des moyens financiers devront être engagés par les cantons pour assurer une égalité des chances et de traitement. Il conviendrait alors de prévoir dans la disposition transitoire, soit le versement rétroactif du forfait de 18 000F, à une date à convenir avec les cantons sur la base d'une projection financière, soit le versement d'un montant compensatoire ventilé selon la clé de répartition 2018.

## 2. Modification de l'Ordonnance 2 sur l'asile (OA 2)

Notre Conseil salue bien entendu l'augmentation du forfait global pour les admis provisoires et les requérants d'asile ainsi que de celui pour les réfugiés reconnus, qui intervient dans le but d'indemniser les cantons de manière plus équitable pour les coûts liés à l'accueil, l'encadrement et le suivi des mineurs non accompagnés (MNA) qui relèvent du domaine de l'asile. Toutefois, il tient à préciser que pour les cantons qui ont développé des structures spécifiques pour les MNA, leurs frais sont bien plus élevés que l'augmentation fixée dans le projet d'ordonnance.

En outre, notre Conseil regrette que la prise en charge des MNA ne fasse pas l'objet d'un forfait distinct versé par la Confédération. En effet, un forfait spécifique pour les MNA aurait l'avantage d'être plus clair et plus transparent que la solution retenue dans le projet d'ordonnance.

Au surplus, la restructuration en cours du domaine de l'asile, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019, pourrait avoir pour conséquences une diminution du nombre de personnes attribuées au canton et de l'effectif global des personnes pour lesquelles les forfaits seront dus, ce qui induirait une diminution du volume des forfaits en général. Or, le canton est dans l'obligation de mettre à disposition une structure minimale répondant aux critères spécifiques des besoins des MNA en matière d'hébergement et d'encadrement.

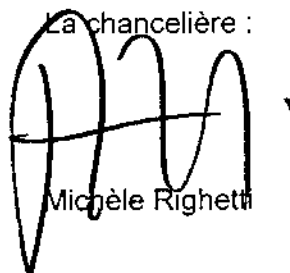
Compte tenu des surcoûts engendrés par les besoins spécifiques des MNA et des structures qui leur sont dédiées, notre Conseil doute dès lors que l'augmentation du forfait global telle que prévue et calculée soit propre à atteindre le but visé.

Cela étant, vous voudrez bien trouver dans le document ci-annexé nos commentaires détaillés relatifs aux deux projets soumis en consultation, ainsi que le questionnaire dûment rempli.

En vous remerciant de l'attention vous prêterez à ces lignes, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

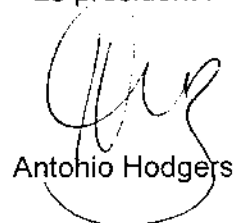
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Antonio Hodgers

**Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile et de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers; mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse et indemnisation des cantons pour les frais se rapportant aux mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile et des réfugiés : ouverture de la procédure de consultation**

**Prise de position du Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève**

---

Des commentaires détaillés relatifs aux deux projets de modification d'ordonnance sont formulés ci-après.

**1. Modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)**

**Art. 14 al. 2 et 6 et art. 14a OIE**

Le processus de première intégration est inscrit dans l'ordonnance, laquelle précise que les conventions-programmes devront être complétées par la définition des mesures relatives à ce processus (art. 14a al. 3 OIE). Les objectifs d'efficacité, mesurables quantitativement, sur lesquels la Confédération et les cantons se sont accordés pour compléter et concrétiser les objectifs stratégiques des programmes d'intégration cantonaux (PIC), sont listés dans le rapport explicatif (page 7).

Ces objectifs ambitieux ainsi que le nombre et l'hétérogénéité des exigences spécifiées demanderont aux structures ordinaires une adaptation rapide et efficace pour la mise en place de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Malgré l'augmentation des forfaits, le budget cantonal sera impacté. Aussi, il importe de tenir compte des disparités cantonales et de faire preuve de souplesse en matière de financement des mesures d'intégration spécifiques dans le cadre de l'AIS. En effet, les coûts de certaines prestations d'intégration peuvent varier selon les cantons. Dès lors, tant l'ordonnance que les directives et les conventions-programmes qui seront signées dans le cadre de l'AIS devront tenir compte de ces réalités.

L'art. 14 al. 6 OIE précise que l'utilisation de la contribution fournie par la Confédération pour les deux sources de financement prévues par les articles 15 et 16 OIE (forfaits d'intégration et contributions en faveur de programme d'intégration cantonaux – PIC), doit être détaillée dans les PIC. L'introduction de cet alinéa contribue à une meilleure clarté et visibilité au niveau de l'affectation de ces deux sources de financement distinctes.

**Art. 15 OIE**

L'augmentation du forfait d'intégration de 6 000 à 18 000 francs est à saluer (art. 15 al. 1 OIE), de même que la possibilité prévue pour les cantons d'utiliser le forfait d'intégration pour financer des mesures d'encouragement linguistique en faveur des requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue (art. 15 al. 5 OIE). La pratique démontre que le processus relatif à l'intégration s'étend sur la durée et, par conséquent, qu'il est nécessaire de commencer ce processus dès l'arrivée dans le canton des requérants en procédure étendue. Cette réalité est maintenant intégrée dans le texte de l'OIE.

Enfin, même si cela est déjà prévu par l'OIE du 15 août 2018, il y a lieu de saluer également la possibilité pour les cantons d'utiliser le forfait d'intégration pour financer des mesures d'intégration en faveur des personnes admises à titre provisoire, de réfugiés reconnus et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour lorsque ces mesures sont mises en œuvre dans les structures ordinaires de l'aide sociale cantonale (art. 15 al. 6 OIE).

## Art.17 al. 2bis OIE

Selon le rapport explicatif (page 10), les cantons peuvent, pour le financement de mesures de développement conceptuel et qualitatif, ainsi que des évaluations, engager des moyens issus du forfait d'intégration. Par conséquent, afin de mettre le libellé de l'art. 17 al. 2bis OIE en adéquation avec le commentaire du rapport explicatif, il devrait être complété pour avoir la teneur suivante:

*« Dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux et afin de garantir la réalisation des objectifs stratégiques, les cantons peuvent financer, **au moyen des forfaits d'intégration**, des mesures visant à évaluer ces programmes et à les développer sur les plans conceptuel et qualitatif ».*

## Art. 29a OIE

Au titre du droit transitoire, l'art. 29a al. 1 OIE prévoit que le forfait d'intégration de 18 000 francs ne sera versé que lorsque les conventions-programmes seront complétées par les mesures précitées relatives au processus de première intégration. Sans convention additionnelle, le forfait d'intégration versé sera de 6 000 francs. Dans l'intervalle, les cantons seront contraints d'investir dans des programmes d'intégration ad hoc, sans pour autant disposer du financement utile, ni même de garanties quant à son obtention, ce qui pose problème en termes de projections et de suivi budgétaires.

De plus, les objectifs de l'AIS (et donc le forfait de 18 000 francs) ne concerneront que les personnes qui obtiendront une réponse positive à leur demande d'asile ou une décision d'admission provisoire après l'entrée en vigueur des présentes modifications. On peut à cet égard déplorer le fait que pour intégrer les migrants arrivés en grand nombre par la filière asile en 2015 et dont le taux de protection est élevé, les cantons ne bénéficieront pas d'un forfait adapté. Il en résultera la création de mesures d'intégration à deux vitesses (soit d'une part des mesures "AIS" pour les personnes à forfait de 18 000 francs et des mesures "minimales" pour les personnes à forfait de 6 000 francs). Afin d'éviter une telle situation, nous souhaiterions que le forfait de 18 000 francs soit versé de manière rétroactive à une date à déterminer d'entente entre la Confédération et les cantons pour les personnes ayant obtenu une décision positive d'asile ou une admission provisoire. A défaut, nous proposons qu'une indemnité soit allouée à chaque canton en guise de mesure d'accompagnement de la mise en place de l'AIS.

S'agissant de l'art. 29a al. 2 OIE, celui-ci précise, également au titre du droit transitoire, que la Confédération verse aux cantons un forfait de 18 000 francs par personne reconnue comme réfugié dans le cadre du programme d'intégration des réfugiés à réinstaller en 2017-2019 lorsque ladite personne entre en Suisse après l'entrée en vigueur des présentes modifications. Le forfait pour ces personnes augmentera ainsi de 11 000 à 18 000 francs. Force est de constater toutefois que la grande majorité du groupe de réfugiés du programme de Resettlement II sera déjà arrivé en Suisse lors de l'entrée en vigueur des modifications de l'OIE et que les cantons n'auront reçu pour favoriser leur intégration qu'un forfait de 11 000 francs. Pour rappel, selon la planification annoncée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), 600 personnes étaient attendues en 2017, 1000 en 2018, 400 en 2019.

## **2. Ordonnance 2 sur l'asile (OA 2)**

### **Art. 22, al. 1, deuxième phrase, al. 5 et 6 et Art. 26 al. 1, deuxième phrase, al. 5 et 6 OA2**

Les forfaits globaux sont augmentés afin de tenir compte des frais supplémentaires des cantons en lien avec l'accueil, l'encadrement et le suivi des enfants mineurs non accompagnés (MNA).

Ainsi, l'art. 22 OA 2 fixe à son al. 1 le nouveau montant du forfait global 1 mensuel dont les modalités de calcul ont été modifiées. Le nouveau montant comprendra à l'avenir également une subvention pour les frais supplémentaires engagés par les cantons pour l'hébergement et l'encadrement des MNA se fondant sur la proportion de MNA par rapport à l'effectif global des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour.

Le montant supplémentaire, fixé dans l'OA 2 à 56,09 francs (art. 22 al. 5) est intégré dans le forfait global versé pour toutes les personnes ayant droit à des prestations d'aide sociale au titre de requérant d'asile, d'admis provisoire ou de personne à protéger sans autorisation de séjour.

L'art. 26 OA 2 fixe à son al. 1 le nouveau montant du forfait global 2 mensuel, selon les mêmes principes que mentionnés ci-dessus et appliqués par analogie, pour les réfugiés reconnus, les apatrides et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Le montant supplémentaire fixé dans l'OA 2 à 5.60 francs (al. 5) est intégré dans le forfait global versé pour toutes les personnes ayant droit à des prestations d'aide sociale au titre de réfugié reconnu, d'apatride ou de personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour.

Il convient bien entendu de saluer cette augmentation qui a pour but d'indemniser de manière équitable les cantons pour les coûts liés à la prise en charge des MNA qui relèvent du domaine de l'asile. Toutefois, il faut préciser que pour les cantons qui ont développé des structures spécifiques pour les MNA, leurs frais sont bien plus élevés que l'augmentation fixée dans l'OA 2. En effet, c'est le lieu de rappeler que ces augmentations sont fondées sur le montant de 100 francs, retenu par le Conseil fédéral comme coût journalier et dont 86 francs sont financés par la Confédération. Or, l'enquête menée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) auprès des cantons avait abouti à un coût journalier moyen de 132 francs en cas d'hébergement et d'encadrement selon les recommandations de la CDAS et à un coût journalier moyen de 123 francs de l'hébergement et encadrement actuel.

Il est aussi regrettable que le forfait versé par la Confédération pour les MNA ne fasse pas l'objet d'un forfait distinct. En effet, un tel forfait distinct et spécifique pour les MNA aurait l'avantage d'être plus clair et plus transparent que la solution retenue dans le projet d'ordonnance.

Par ailleurs, à compter du 1er mars 2019, la restructuration en cours du domaine de l'asile entrera en vigueur et pourrait avoir pour conséquences une diminution du nombre de personnes attribuées au canton et de l'effectif global des personnes pour lesquelles les forfaits sont dus, ce qui induirait une diminution du volume des forfaits en général.

Compte tenu des surcoûts engendrés par les besoins spécifiques des MNA et des structures qui leur sont dédiées, nous doutons que l'augmentation du forfait global telle que prévue et son mode de calcul soit propre à atteindre le but visé. En effet, le canton est dans l'obligation de mettre à disposition une structure minimale répondant aux critères spécifiques des besoins des MNA en matière d'hébergement et d'encadrement.