



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Vonlanthen Rudolf / Fasel Josef

2016-GC-106

Initiative cantonale – renforcement des mesures d'intégration et de « déradicalisation » pour les réfugiés reconnus à titre de contribution à la sécurité intérieure

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 8 septembre 2016, les députés Rudolf Vonlanthen et Josef Fasel demandent au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération par le biais du dépôt d'une initiative cantonale exhortant la Confédération à agir en matière d'intégration des réfugiés. Constatant que l'intégration des réfugiés reconnus est lacunaire, les motionnaires craignent le risque de voir apparaître dans notre pays des mouvements extrémistes. Ils estiment que les subventions de la Confédération ne couvrent que le strict minimum des dépenses des cantons et des communes en matière d'intégration et qu'il n'existe ni directives ni consignes claires à l'échelle nationale en la matière. Ils sont d'avis qu'il est indispensable que la Confédération renforce, coordonne et indemnise les efforts d'intégration. Dans cette perspective, ils ont élaboré une initiative cantonale en vertu de l'article 160, al. 1 de la Constitution fédérale. Cette initiative contient les revendications suivantes pour les réfugiés reconnus :

- > La Confédération doit émettre des directives claires concernant les mesures d'intégration des réfugiés dans le domaine du travail et doit indemniser ces efforts d'intégration. Une collaboration avec le secteur privé est indispensable.
- > La Confédération doit émettre des directives relatives à un accord d'intégration incluant notamment l'adhésion à notre système juridique et à nos valeurs, en particulier l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que des connaissances de la religion chrétienne prédominante dans notre pays.
- > Les réfugiés doivent recevoir un diagnostic et un traitement approprié, au niveau psychologique également.
- > Il faut créer une *hotline* nationale à l'intention des jeunes, des parents et des enseignants, etc., sur la manière de gérer les influences extrémistes et mettre en œuvre des prestations de conseils et de « déradicalisation » dans tout le pays. En outre, les imams en provenance de l'étranger doivent être soumis à un accord d'intégration spécifique au vu de la responsabilité particulière que leur autorité leur confère.
- > Les efforts des cantons doivent être coordonnés au plan national.
- > Les contributions de la Confédération pour la prise en charge des mineurs non accompagnés doivent être augmentées de façon à couvrir les prestations.
- > Enfin, la Confédération doit augmenter notre sécurité en mettant tout en œuvre pour que les demandeurs d'asile déboutés quittent la Suisse sans délai.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Remarques générales

Cette motion a été déposée au moment où la Suisse avait enregistré un afflux important de requérants d'asile. Ce grand nombre d'arrivées a mis à l'épreuve l'ensemble des structures cantonales et fédérales. Le texte de la motion reflète les inquiétudes ressenties à ce moment-là. Depuis 2017, le nombre de demandes d'asile a diminué. Par ailleurs, de nombreux aménagements, tant du point de vue de la Confédération que des cantons, ont été mis en place, permettant de répondre à de nombreuses attentes exposées dans cette motion.

L'accélération des procédures d'asile entrera en vigueur le 1^{er} mars 2019. Cette réforme, plébiscitée par le peuple, permettra la mise en œuvre de procédures d'asile rapides et équitables. Depuis avril 2018, un projet pilote est mené dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) de Boudry et de Giffers afin d'acquérir davantage d'expérience en vue de cette mise en œuvre. Dès lors que les requérants d'asile seront fixés plus rapidement sur l'issue de leur procédure, le processus d'intégration pourra débiter beaucoup plus tôt pour les personnes obtenant le statut de réfugiés ou l'admission provisoire.

2. Renforcement des mesures d'intégration

Dans ce contexte, les représentants de la Confédération et des cantons ont reconnu la nécessité d'agir et se sont accordés sur une démarche commune, l'Agenda Intégration Suisse, avec trois objectifs supérieurs :

1. Encourager une intégration rapide, efficace, intensive et systématique dès l'entrée en Suisse ou dès le dépôt d'une demande d'asile et qui se poursuit jusqu'à l'entrée dans une formation professionnelle ou l'exercice d'une activité lucrative.
2. Permettre aux adolescents et aux jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse d'accéder à des formations de niveau secondaire II ou tertiaire menant à un diplôme reconnu par l'Etat.
3. Intensifier les mesures d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus conformément à leurs besoins.

Le but concret de l'Agenda Intégration est que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire apprennent plus rapidement une langue nationale, se préparent plus efficacement à une activité professionnelle, s'intègrent plus rapidement et plus durablement dans le monde du travail, subviennent à leurs besoins. Ainsi, au final, le but est de freiner l'augmentation des coûts de l'aide sociale et de renforcer la cohésion sociale. Pour financer ce programme, le financement par le forfait d'intégration versé par la Confédération sera ajusté en conséquence dès le 1^{er} mai 2019.

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse se fera dans le cadre des Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Le canton de Fribourg a d'ores et déjà mis en œuvre son 2^e Programme d'intégration cantonal (PIC 2) pour les années 2018-2021. Le PIC 2 met l'accent sur le renforcement des collaborations avec les communes, l'enrichissement des cours de langues, l'harmonisation de l'accueil des nouveaux habitants, l'extension de « Communes sympas », le développement de la prévention des discriminations et de l'interprétariat communautaire, la valorisation du bénévolat et des personnes-relais, ainsi que la mise sur pied de mesures ciblées pour promouvoir l'employabilité des migrant-e-s, dont les personnes relevant de l'asile.

Plus spécifiquement, la Direction de la santé et des affaires sociales a convoqué en mars 2017 des Etats généraux pour mineurs non accompagnés (MNA) requérants d'asile, afin de proposer une prise en charge plus adaptée aux nombreuses arrivées des années 2015 et 2016. Réunissant 36 représentant-e-s des milieux de la protection de la jeunesse, des milieux scolaires, sociaux, sanitaires, judiciaires ainsi que des milieux de la police et du domaine de l'asile, ces Etats généraux ont permis de clarifier les besoins des différents partenaires et donné naissance au concept « Envole-moi ». Après plusieurs mois de travail interdisciplinaire avec pour objectif une stratégie commune, le Conseil d'Etat a décidé, en décembre 2017, la mise en œuvre d'« Envole-moi » programme d'encadrement et d'intégration pour MNA et jeunes adultes du domaine de l'asile et des réfugiés. Ce programme est mis en place pour une période de 3 ans, à l'issue desquels un bilan sera réalisé. Les prochains Etats généraux pour MNA et jeunes adultes auront lieu le 14 mars 2019.

L'encadrement des MNA et jeunes adultes est du ressort d'ORS ou de Caritas Suisse Département Fribourg selon leur statut. Le programme est conçu pour prendre en charge 125 MNA et jeunes adultes, quel que soit leur statut. Chaque MNA attribué-e au canton passe par deux étapes : la 1^{re} étape, au foyer de la Rosière à Grolley (60 places), propose un encadrement socioéducatif dispensé par un nombre d'éducateur-trice-s suffisant qui assurent une présence aussi les soirs et les week-ends. La 2^e étape, au foyer des Remparts (50 places), dès la fin 2018 au foyer Ste Elisabeth, à Fribourg, propose un suivi dispensé par des coaches, qui mettent davantage l'accent sur la responsabilisation et l'intégration sociale et professionnelle. L'encadrement des jeunes réfugiés (permis B et permis F réfugié) assumé par Caritas se fait à la Maison de formation et d'intégration (MFI) (15 places) qui a ouvert ses portes en mars 2018. Il est également assuré par du personnel socioéducatif qualifié.

Le profil des jeunes arrivants, souvent peu scolarisés, leur besoin accru de protection et le fait qu'une majorité d'entre eux soient appelés à rester en Suisse, respectivement dans notre canton, sur le long terme, demandent un accompagnement plus intensif, avec une continuité dans la prise en charge. L'objectif est de les conduire sur le chemin de l'autonomie et de l'insertion socioprofessionnelle, afin qu'ils ne demeurent pas dépendants de l'aide qui leur est accordée aujourd'hui. Dans ce sens, les jeunes arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans et qui n'ont pas le niveau suffisant pour accéder à une formation professionnelle bénéficient de cours préparatoires. ORS organise en collaboration avec différents partenaires, dont l'AMAF Suisse et la Croix-Rouge fribourgeoise, des cours de sensibilisation, d'alphabétisation, ainsi que des cours de base auxquels s'ajoutent des modules visant à adapter les enseignements aux différents niveaux scolaires. Ces cours sont répartis dans 26 classes offrant au total 364 places occupées notamment par des MNA et des jeunes arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans.

Ensuite, tous les jeunes migrants qui en ont besoin peuvent accéder, après une évaluation, aux cours d'intégration mis sur pied par l'Ecole professionnelle et artisanale (EPAI). Ces cours complètent les connaissances des jeunes dans les matières telles que les langues et les mathématiques, afin qu'ils puissent ensuite entrer en apprentissage. En août 2018, 133 jeunes inscrits par ORS, dont 10 MNA, ainsi qu'un certain nombre d'élèves inscrits par les CO, ont passé l'évaluation pour accéder à ces cours d'intégration. 142 jeunes ont ainsi été acceptés dans les classes francophones de l'EPAI, 26 dans les classes germanophones. Des cours ont été mis sur pied à la Croix-Rouge fribourgeoise pour les jeunes qui n'ont pas réussi l'examen d'entrée à l'EPAI.

Le programme « Envole-moi » est complété par d'autres mesures, telles que le programme « Intégration via la prévention » (IVP) organisé en collaboration avec la Police cantonale et de nombreux partenaires (REPER, Empreinte, les Justices de paix, les communes). Ce programme vise notamment à familiariser les jeunes avec leur environnement, à expliquer les droits et les devoirs dans différents domaines, à réduire les comportements inadéquats et expliquer les conséquences, ainsi que prévenir les accidents. Il comporte différents modules qui sont répétés chaque année pour les MNA et les jeunes adultes. Il porte sur plusieurs matières telles que la mission de la police et la violence, la cybercriminalité, les relations entre hommes et femmes, la santé sexuelle, la prévention des addictions (alcool, drogue, médicaments), la circulation routière et la gestion des déchets.

Toutes ces mesures vont dans le sens d'une meilleure intégration socioprofessionnelle et s'inscrivent dans une démarche du « vivre-ensemble ». La promotion du « vivre-ensemble » ne serait pas possible sans le bénévolat formel, dans le cadre d'associations, et informel, dans le cadre d'initiatives personnelles, de coups de main du quotidien, d'aides spontanées. Il y a lieu de relever que plus de 150 bénévoles actifs dans des associations, dont Osons l'accueil, la Red, la Barque, Passerelles, ParMi, Caritas, la Croix-Rouge fribourgeoise, Point d'Ancre, LivrEchange, Lisanga ou l'AMAF, ou dans des paroisses et parfois également à titre privé, s'engagent avec les MNA et les jeunes adultes dans des activités très diverses telles que l'aide aux devoirs, les cours de langue, l'organisation d'activités de loisirs durant les soirées, les vacances et les week-ends ou pour partager des repas en famille ou parrainer un MNA ou un jeune adulte. Par ailleurs, de nombreux étudiants s'engagent aussi auprès de ces jeunes migrants dans le cadre de leurs travaux de fin d'études. Le bénévolat est un relais crucial de l'intégration. Il permet de nouer des liens, de découvrir mutuellement de nouvelles réalités, de se familiariser avec des environnements culturels différents, de s'enrichir de cette diversité en réalisant des activités communes. Grâce au bénévolat, l'accueil des requérants d'asile devient une réalité partagée et des perspectives communes peuvent prendre forme.

Pour favoriser l'intégration des personnes du domaine de l'asile, le canton n'oublie pas la collaboration avec le secteur privé. Ainsi, un subsidie à l'embauche pour les entreprises qui engagent une personne au bénéfice d'un permis F a été mis en place. Le financement alloué à l'employeur revalorise le travail de formation et d'intégration des entreprises pour ces personnes. Ce subsidie, dénommé Vitamin F, permet aux entreprises de tester puis d'engager une personne titulaire d'un permis F avec un soutien au risque à l'embauche.

En outre, une convention, réglant la formation professionnelle précoce des jeunes requérant-e-s d'asile titulaires d'un permis N, a été passée entre la Direction de la sécurité et de la justice et la Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg. Les objectifs de cette convention sont de donner des perspectives à des jeunes qui vont probablement rester en Suisse, d'accélérer les processus et d'éviter les temps morts dans le parcours d'intégration, d'améliorer les chances d'une bonne intégration et de diminuer les coûts de soutien à l'intégration.

La promotion de l'intégration professionnelle des jeunes migrant-e-s auprès des entreprises se fait également à l'occasion des manifestations publiques telles que START ! (Forum des métiers). Le Service de l'action sociale (SASoc) et le Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR) y rencontrent depuis plusieurs années les entreprises du canton, qu'ils informent des conditions d'exercice d'une activité lucrative pour ces personnes, et favorisent l'échange avec les jeunes migrant-e-s souhaitant démarrer une formation.

Il s'agit aussi de relativiser l'affirmation selon laquelle plus de 75 % des réfugiés séjournant en Suisse depuis plus de 5 ans dépendent de l'aide sociale. D'une part, une proportion importante travaille mais les revenus générés par l'activité lucrative – souvent précaire – ne suffisent pas pour couvrir le minimum vital. Ce sont des *working poors*, qui représentent environ 50 % des bénéficiaires de l'aide sociale (contre 25 % dans le reste de la population). Deuxièmement, plus de 50 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont des enfants (34 %) ou de jeunes adultes (19 %) contre moins de 40 % pour le reste de la population : on ne peut attendre de ces personnes, principalement à l'école ou en formation, qu'elles soient indépendantes de l'aide sociale.

3. Suivi socio-sanitaire

Dans le cadre du programme « Envole-moi », un projet pilote vise encore à une meilleure prise en charge psychique de ces jeunes, souvent traumatisés par leur vécu. Le Réseau fribourgeois de santé mentale assure de nouvelles consultations de liaison, cette fois-ci à l'intérieur des foyers d'hébergement pour MNA et jeunes adultes. Ainsi, des pédopsychiatres et des psychiatres spécialisés en ethnopsychiatrie ou psychiatrie transculturelle offrent, de manière hebdomadaire, à la fois des consultations médicales directement dans l'enceinte des foyers mais aussi des conseils et recommandations aux équipes professionnelles chargées de l'encadrement et de l'intégration tant des jeunes du domaine de l'asile que des réfugiés. Ce projet pilote est également mené dans un des foyers d'accueil pour adultes.

Par ailleurs, trois infirmiers et infirmières de la société ORS, mandatée par le Conseil d'Etat, sont présents plusieurs fois par semaine, à horaires fixes, dans les différents foyers d'accueil du canton. Leur rôle est d'offrir aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire des soins appropriés et professionnels, d'informer, de promouvoir la santé et de prévenir les problèmes médico-sociaux, tout en limitant les coûts (gatekeeping).

4. Un plan d'action national de lutte contre la radicalisation

La Confédération a publié en décembre 2017 son plan d'action national de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent. Ce plan d'action a été élaboré depuis septembre 2016 par la Confédération, les cantons, les villes et les communes, sous la responsabilité du délégué du Réseau national de sécurité (RNS). Il a été adopté à l'unanimité le 24 novembre 2017 par les présidences de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), par l'Union des Villes suisses et par l'Association des communes suisses.

Au total, 26 mesures ont été définies dans les cinq champs d'action suivants : 1. Connaissances et expertise ; 2. Collaboration et coordination ; 3. Lutte contre les idéologies et les groupements extrémistes ; 4. Désengagement et réintégration ; 5. Collaboration internationale.

Le plan d'action national établit que la collaboration interdisciplinaire et interinstitutionnelle est primordiale pour garantir l'efficacité de la prévention. Cette collaboration favorise les échanges entre les acteurs et facilite la mise en place de procédures communes.

La société civile est également associée aux mesures de prévention. Les responsables d'associations sportives, culturelles et de loisirs pourront être sensibilisés par l'intermédiaire de leur fédération nationale ou des autorités cantonales ou communales.

Le plan d'action national s'inscrit en complément des mesures, des initiatives et des programmes existants de la prévention universelle, sélective et indicative dans le domaine de l'éducation, des affaires sociales, de l'intégration, de la prévention de la criminalité et de la violence et de la lutte contre les discriminations. Le plan d'action national est là pour approfondir, renforcer et compléter tous les efforts importants de prévention qui sont déjà entrepris dans toute la Suisse et dans notre canton en particulier. Dans ce sens, toutes les mesures d'intégration décrites ci-dessus contribuent à ces efforts de prévention contre la radicalisation.

5. Mise en œuvre du plan d'action dans le canton

Au niveau cantonal, la mise en œuvre de ce plan est conduite par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ). Une première concrétisation réside dans le concept de gestion des menaces, dont le cadre légal a été mis en consultation le 18 janvier 2019. Il s'agit de créer au sein de la Police cantonale une Unité de gestion des menaces (UGM) dont la tâche sera d'identifier les signes précurseurs de violence, d'analyser le potentiel de risque et de travailler en réseau interdisciplinaire à désamorcer la menace, en se fondant sur un réseau de répondants et de partenaires institutionnels et associatifs. L'avant-projet de loi modifiant la loi sur la police cantonale est en consultation jusqu'au 18 avril 2019. L'objectif du Conseil d'Etat est de transmettre le projet au Grand Conseil avant l'été 2019, de sorte que le Législatif cantonal puisse le traiter à l'automne, dans l'optique d'une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020. Ce projet répond directement à la mesure No 14 du Plan d'action national (« Mise en place et introduction du concept de la gestion des menaces »), subsidiairement aux mesure No 13 (« Intensification du travail de mise en réseau de la police ») et No 15 (« Réglementation de l'échange d'information entre autorités »).

En parallèle, la DSJ a organisé, sous l'égide du Conseil cantonal de prévention et de sécurité (CCPS), une table ronde le 23 novembre 2018 consacré à la mise en œuvre dans le canton du plan d'action national. La table ronde a réuni près d'une centaine de participants émanant tant des différentes directions de l'Etat, du Pouvoir judiciaire, des communes, des communautés religieuses ou encore des milieux associatifs. Cette journée, qui alternait présentations et ateliers, a permis de dégager un certain nombre de propositions de mesures. Le CCPS procédera au premier trimestre 2019 à une analyse de ces propositions et à l'adoption de recommandations destinées au Conseil d'Etat.

6. Ajustement du financement fédéral

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'Agenda intégration, la Confédération va augmenter le montant du forfait d'intégration versé aux cantons pour l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Ce forfait passera de 6000 francs à 18 000 francs par personne à partir du 1^{er} mai 2019. En compensation, la Confédération a annoncé une diminution des subventions en matière d'aide sociale. Un projet est en cours d'élaboration.

La Confédération procède par ailleurs à un contrôle étroit des subventions accordées dans ce cadre. Ainsi, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité dans les cantons de Fribourg et d'Argovie l'utilisation des forfaits d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés sous les angles de la transparence, de la conformité, de l'économicité et de l'efficacité des instruments de mesure de l'atteinte des objectifs. Il ressort de son rapport du 2 août 2018, publié le 3 octobre 2018, que les résultats de l'audit sont positifs. Les moyens de promotion de l'intégration sont utilisés de manière transparente et économe. Il y a adéquation entre les besoins spécifiques de la population issue de l'asile et les mesures d'intégration proposées. Enfin, les instruments de

mesure de l'atteinte des objectifs d'intégration mis en place dans le cadre du Programme d'intégration cantonal 2 (PIC 2) sont cohérents, clairs et pertinents.

En ce qui concerne l'indemnisation équitable des coûts pour les MNA, le Conseil fédéral a décidé une augmentation du forfait versé par la Confédération aux cantons. Cette augmentation entrera en vigueur vraisemblablement le 1^{er} mai 2019.

7. Conclusion d'accord de réadmission par la Confédération

Les accords de réadmission visent à garantir que les personnes en situation irrégulière sur le territoire suisse, notamment les requérants d'asile déboutés tenus de quitter notre pays, puissent être rapidement et en toute sécurité renvoyées dans leur pays, selon des procédures et des délais convenus entre la Suisse et l'Etat de provenance concerné.

La politique suisse en la matière est d'ores et déjà très active. Elle s'aligne sur celle de l'UE et de ses Etats membres, qui concluent des accords ou des clauses de réadmission dans le cadre d'accords d'association et de coopération avec de nombreux de pays de provenance ou de transit dans le but de gérer plus efficacement la migration illégale.

La Suisse a ainsi d'ores et déjà conclu une cinquantaine d'accords de réadmission avec des Etats tiers et la Confédération poursuit avec constance ses efforts en la matière. Toutefois, l'existence même d'un accord de réadmission n'entraîne pas forcément une levée de tous les obstacles mis à l'exécution du renvoi forcé, les limites des modalités admises par l'Etat de provenance n'autorisant pas automatiquement un rapatriement par n'importe quel moyen ou en toutes circonstances.

8. Conclusion

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires. Il constate toutefois que, depuis le dépôt de la motion, de très nombreuses décisions et mesures répondant à ces préoccupations ont été prises et mises en œuvre par la Confédération, les cantons et les communes suisses. Cet effort va se poursuivre à l'avenir, démontrant ainsi que ces enjeux sont pensés sur le long terme.

Dès lors, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est plus nécessaire d'interpeller la Confédération par le biais d'une initiative cantonale.

Le Conseil d'Etat propose donc de rejeter la motion.

4 février 2019