



Berne, le 23 juin 2021

Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur la nationalité (OLN)

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Aperçu

Nouveau système de financement de l'asile Attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité : ouverture de la procédure de consultation

Teneur du projet

Instauration d'un système de financement à caractère incitatif pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Ce système met l'accent sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes et s'articule autour des objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration Suisse. Le projet vise à intégrer rapidement et durablement les intéressés en Suisse et à réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

La mise en œuvre du droit de la nationalité, du droit des étrangers et du droit de l'intégration a montré que les exigences en matière de tests linguistiques ne suffisaient pas pour satisfaire le critère d'intégration des compétences linguistiques. Les attestations des compétences linguistiques omettent notamment de se référer explicitement à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Afin que l'évaluation des compétences linguistiques puisse être coordonnée avec les autres critères d'intégration, il convient de préciser les exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques.

Rapport explicatif

1. Contexte

1.1 Nouveau système de financement de l'asile

La Confédération et les cantons attachent une grande importance à ce que les personnes qui séjournent durablement en Suisse s'intègrent efficacement. Une intégration réussie permet de réduire la dépendance de ces personnes à l'aide sociale et de réaliser des économies. Dans ce contexte, la Confédération et les cantons se sont entendus sur la mise en place de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), lequel prévoit le versement, par la Confédération, de forfaits d'intégration nettement plus élevés que par le passé aux cantons, des objectifs d'efficacité concrets ainsi qu'un processus d'intégration qui engage tous les acteurs concernés. Le 1^{er} mai 2019, le Conseil fédéral a mis en vigueur les modifications d'ordonnances liées à l'AIS qui prévoyaient des forfaits d'intégration rehaussés à 18 000 francs par réfugié ou personne admise à titre provisoire.

Dans le cadre d'un mandat complémentaire de l'AIS, la Confédération et les cantons ont convenu de revoir tout le système de financement, d'harmoniser de manière optimale les différents domaines relevant de l'asile et des réfugiés, notamment l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration, et d'éliminer les incitations négatives. L'objectif est d'axer l'ensemble du système sur la réalisation des objectifs d'efficacité formulés dans l'AIS. Cette démarche doit permettre d'intégrer rapidement et durablement les intéressés en Suisse et de réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Le futur modèle doit également tenir compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I, être simple et cohérent, soulager la Confédération et les cantons sur le plan administratif et permettre aussi bien aux cantons qu'à la Confédération de réaliser des économies dans le domaine de l'aide sociale¹. Le passage au nouveau système de financement doit également éviter un transfert de charge systématique entre la Confédération et les cantons et, partant, être mis en œuvre sans incidence sur les coûts.

1.2 Attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Depuis le 1^{er} janvier 2018 pour le domaine de la nationalité et le 1^{er} janvier 2019 pour celui des étrangers et de l'intégration, les attestations des compétences linguistiques doivent répondre à des normes de qualité généralement reconnues (art. 6, al. 2, let. d, de l'ordonnance sur la nationalité suisse, OLN, RS 140.1, et art. 77d, al. 1, let. d, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA, RS 142.201). Depuis l'entrée en vigueur des dispositions d'ordonnances correspondantes, le SEM tient une liste des tests linguistiques qui satisfont ces exigences minimales de qualité. Cette liste est conçue en collaboration avec des experts des milieux scientifiques et de la pratique dans les cantons.

La mise en œuvre du droit de la nationalité, du droit des étrangers et du droit de l'intégration a montré que les exigences en matière de tests linguistiques ne suffisaient pas pour satisfaire le

¹ Agenda Intégration Suisse – rapport du 1^{er} mars 2018 du groupe de coordination

critère d'intégration des compétences linguistiques. Les attestations des compétences linguistiques omettent notamment de se référer explicitement à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Afin que l'évaluation des compétences linguistiques puisse être coordonnée avec les autres critères d'intégration (art. 58a de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, LEI, RS 142.20), il convient de préciser les exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques.

2. Grandes lignes du projet

2.1. Nouveau système de financement de l'asile (modification de l'OA 2)

Afin de traiter le volet technique du mandat complémentaire de l'AIS, un groupe de projet composé de représentants de la Confédération, des cantons et des communes a été mis en place sous la codirection du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Ces représentants travaillent dans le domaine de la migration, dans le domaine social et dans celui de l'intégration². Entre décembre 2018 et décembre 2019, le groupe s'est réuni à cinq reprises dans le cadre d'ateliers durant lesquels il s'est penché de manière intensive sur le système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés. Le 17 juin 2020, il a adopté le rapport final « Agenda Intégration Suisse : adaptation du système de financement de l'asile ». Le 12 octobre 2020, le comité de direction politique (chefs du Département fédéral de justice et police et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche ainsi que délégués de la Conférence des gouvernements cantonaux [CdC], de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique et de la CDAS) a pris acte du rapport final, l'a approuvé et a chargé la CdC de consulter les cantons sur les modifications apportées par le nouveau système de financement de l'asile. Du 26 octobre 2020 au 21 janvier 2021, la CdC et la CDAS ont commencé par sonder les gouvernements cantonaux au sujet du rapport final sur le projet partiel 1 « [Adaptation du système de financement de l'asile](#) ».

Lors de l'assemblée plénière de la CdC, le 26 mars 2021, les gouvernements cantonaux ont approuvé le nouveau système de financement de l'asile, lequel met l'accent sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes. Ils estiment que le paquet commun remplit les exigences du projet conjoint de la Confédération et des cantons. Les modifications proposées apportent des améliorations significatives en matière d'incitations et permettent d'éliminer plus efficacement les incitations négatives.

Toutefois, les cantons ne souhaitent pas que le nouveau système entraîne un transfert de charge et proposent qu'une analyse de la couverture des coûts soit menée après quelques années. Cette analyse visera à vérifier si le forfait global versé par la Confédération couvre les coûts effectifs des cantons en matière d'hébergement et d'aide sociale et à établir dans quelle mesure la Confédération contribue aux frais d'encadrement. Les gouvernements cantonaux soutiennent également le nouveau facteur de correction qui prévoit qu'aucun forfait ne sera plus déduit pour les personnes actives à bas revenu. En revanche, de nombreux cantons considèrent que le seuil de revenu fixé à 600 francs est trop bas et, partant, craignent

² Le groupe de projet se composait de représentants du SEM et de la CDAS, mais également de l'Administration fédérale des finances, de la Commission consultative de la CDAS, du groupe de contact des coordinateurs cantonaux en matière d'asile, de la CdC, des délégués cantonaux à l'intégration, de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, de l'Union des villes suisses, de l'Association des communes suisses et de l'Association des services cantonaux de migration.

que la mesure soit sans effet. Ils souhaitent que le facteur de correction fasse l'objet d'un suivi et que le seuil de revenu soit, si nécessaire, ajusté.

Dans son rapport final, le groupe de projet se prononce en faveur :

- du modèle « Formation professionnelle » ;
- de la mise en place d'un nouveau facteur de correction « bas revenu » ;
- de la séparation du forfait global pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire en deux forfaits distincts.

Le modèle « Formation professionnelle » prévoit, d'une part, qu'un forfait global soit versé pour l'ensemble des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de *18 à 25 ans*, qu'ils aient ou non entamé une activité lucrative ou une formation. Le versement d'un forfait global jusqu'à l'âge de 25 ans tient compte de l'objectif de l'AIS : que deux tiers des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation professionnelle initiale dans un délai de cinq ans. De par cet ajustement, le système de financement entraînera, grâce aux salaires de formation, une réduction de la charge financière des cantons. Dans le système actuel, l'activité lucrative est prise en compte à partir de l'âge de 18 ans, ce qui peut engendrer un désavantage financier pour les cantons lorsque des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire entreprennent une formation. En effet, les cantons perdent un forfait global lorsqu'un réfugié ou une personne admise à titre provisoire de *18 à 25 ans* entame une formation. L'expérience montre que cette réglementation est perçue comme une incitation négative sur le plan financier. Cette incitation disparaît si l'on ne déduit plus aucun forfait global jusqu'à l'âge de 25 ans lorsque l'intéressé entame une activité lucrative ou une formation.

D'autre part, le groupe de projet a décidé d'introduire un nouveau facteur de correction « bas revenu ». Ce facteur de correction doit permettre d'éviter de créer des incitations qui seraient préjudiciables à la formation professionnelle initiale ou à l'emploi à temps partiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de *25 à 60 ans*. Conséquence du nouveau facteur de correction : aucun forfait global n'est déduit pour les personnes dont le revenu est inférieur ou égal à 600 francs. En ne déduisant pas de forfait global pour les salaires relativement bas, on évite également toute incitation négative pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire de plus de 25 ans. Dans le système actuel, lorsqu'une personne dans cette tranche d'âge entame d'une activité professionnelle, un forfait global est systématiquement déduit, si bien que les emplois à temps partiel et les premiers emplois sur le marché primaire du travail présentent peu d'intérêt sur le plan financier. Ce modèle entraîne des allègements financiers pour les cantons, notamment en cas d'emploi à temps partiel, de premier emploi ou d'octroi d'allocations d'initiation au travail.

Le nouveau facteur de correction permet d'atténuer les inégalités de traitement entre les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire âgés de 25 ans ou moins, d'une part, et ceux qui ont dépassé cet âge, d'autre part. Cette mesure vise à garantir que, même pour les personnes de plus de 25 ans, les incitations induites par le système de financement n'ont pas une incidence déterminante sur leur intégration professionnelle par le truchement d'un accès direct au marché du travail ou à une formation professionnelle. Par ailleurs, la renonciation à la déduction d'un forfait global pour les salaires relativement bas des personnes de plus de 25 ans favorise une meilleure équité entre les cantons. Jusqu'à présent, le taux de chômage

cantonal de la population résidente de nationalité étrangère ne tenait compte que des différents taux d'activité cantonaux. Désormais, les divers niveaux de revenus des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire qui exercent une activité professionnelle seront également pris en considération selon leur canton. Globalement, ce mode de calcul devrait mieux refléter les coûts effectifs de l'aide sociale dans les cantons et, par là même, mieux répondre à l'exigence légale qui requiert une indemnisation intégrale des coûts pour des solutions financièrement avantageuses, sans pour autant affaiblir les incitations. Jusqu'à présent, l'exercice d'une activité professionnelle pour cette tranche d'âge entraînait systématiquement une déduction d'un forfait global, et ce, dans toute la Suisse, si bien que les emplois à temps partiel et les premiers emplois sur le marché primaire du travail présentaient peu d'intérêt pour les cantons sur le plan financier.

L'instauration du nouveau système de financement va de pair avec une séparation du forfait global en deux forfaits distincts, destinés l'un aux requérants d'asile et l'autre aux personnes admises à titre provisoire, afin de tenir compte des différentes exigences en matière de politique des étrangers et d'intégration. Le système de financement actuel sera maintenu pour les requérants d'asile, tandis que le nouveau système de financement de l'asile s'appliquera pour les personnes admises à titre provisoire. En outre, les cantons pourront continuer à autoriser les requérants d'asile en procédure étendue à exercer une activité lucrative, en tenant compte de la situation sur le marché du travail et de la priorité accordée aux travailleurs qui vivent en Suisse. Aucune incitation positive ou négative ne sera cependant exercée à cet effet.

2.2. Précisions concernant les exigences relatives aux attestations des compétences linguistiques dans les procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Aucune intégration professionnelle et sociale n'est possible sans connaissances suffisantes d'une langue nationale. Jusqu'à présent, les exigences liées aux attestations des compétences linguistiques se limitaient à des normes reconnues sur le plan international qui avaient été conçues pour apprécier les compétences linguistiques dans les pays voisins de la Suisse. Ces normes ne s'appuient pas sur le quotidien en Suisse. L'expérience a montré qu'elles ne sont que partiellement applicables au contexte suisse et que leur adéquation pour vérifier un critère d'intégration est limitée. Les exigences relatives aux attestations des compétences linguistiques doivent donc être élargies. Il importe qu'elles présentent un lien concret avec la Suisse et que les connaissances linguistiques puissent être évaluées au moyen d'une approche communicationnelle qui repose sur des situations concrètes du quotidien en Suisse. Les exigences doivent tenir compte des particularités de la Suisse et s'appuyer sur la terminologie usuelle dans notre pays. Concernant l'évaluation des compétences d'expression, le recours au dialecte (oral) et aux expressions suisses (écrit) ne doivent pas être considérées comme des erreurs.

Ainsi, l'examen des compétences linguistiques s'inscrit dans le cadre des valeurs et des normes de la Suisse et se double de la connaissance des droits et des obligations dans notre pays. Les critères de qualité corroborent le mandat légal « encourager et exiger » inscrit dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (art. 4, 58a et 56, al. 5, LEI).

Le SEM va tenir une liste de tests linguistiques qui répondent à ces exigences corrigées. La Confédération met à disposition le test fide, qui satisfait aux normes de qualité requises tout en prenant en compte les spécificités politiques et culturelles de la Suisse ainsi que l'usage

de la langue propre à notre pays. Grâce à son approche communicationnelle, ce test remplit également les exigences en matière d'information sur le quotidien et permet de transmettre non seulement des compétences purement linguistiques mais également d'autres compétences de base.

Les personnes qui assurent un encadrement ou un enseignement en vertu de l'art. 26a LEI doivent être exemptées de cette disposition car elles sont tenues de prouver avant même leur entrée en Suisse qu'elles disposent des compétences linguistiques requises. Il en va de même dans le domaine de l'OASA pour les personnes qui ont déjà acquis avant leur entrée en Suisse un certificat de langue confirmant qu'elles possèdent les compétences linguistiques requises. Lorsque l'intéressé dispose d'un tel certificat, le lien avec la Suisse et l'orientation vers l'action peuvent être laissés de côté. Pour autant, il faut toujours que ces certificats répondent aux critères de qualité généralement reconnus. À cet égard, le SEM tient une liste.

Il importe de tenir compte du fait que, dans le domaine de la naturalisation ordinaire, les prescriptions de droit fédéral constituent des dispositions minimales. Ce fait découle de la répartition constitutionnelle des compétences dans ce domaine (art. 38, al. 2, de la Constitution fédérale ; Cst.). Le domaine de la naturalisation ordinaire présente donc la particularité que les cantons peuvent poser des conditions allant au-delà des prescriptions de droit fédéral. En matière de naturalisation ordinaire, les connaissances linguistiques définies par le droit fédéral constituent uniquement des dispositions minimales (art. 38, al. 2, Cst.). Les cantons resteront donc libres d'inscrire dans leur droit cantonal des exigences plus strictes en matière linguistique, par exemple des connaissances de la langue nationale parlée au lieu de domicile du requérant ou un niveau plus élevé du Cadre européen commun de référence pour les langues du Conseil de l'Europe. Dans le cadre de leurs exigences plus strictes en matière linguistique, les cantons peuvent également déroger aux dispositions minimales prévues par le droit fédéral, telles que le lien avec la Suisse.

3. Commentaire des dispositions de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

Titre précédant la section 1, art. 2, titre et 2^e phrase

Le titre doit être complété en y ajoutant la notion de « fixation » afin de couvrir systématiquement le contenu des art. 3 et 5 qui suivent. L'introduction de la notion de « subventions fédérales » dans le titre du premier chapitre et dans le titre de l'art. 2 permet de reprendre la terminologie du chapitre 6 de la loi sur l'asile. Cet ajout illustre le fait que, dans le domaine de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, les relations entre la Confédération et les cantons sont régies par le droit des subventions et que l'aide sociale et l'aide d'urgence donnent lieu à une indemnisation sous forme de subventions fédérales versées aux cantons.

Toujours dans le titre de l'art. 2, « remboursable » est remplacé par « qui peuvent faire l'objet d'une indemnisation ». Il s'agit d'une modification rédactionnelle. À l'art. 2, le renvoi à l'article de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) doit être mis à jour.

Art. 3, al. 2, 2^e phrase, et 3, phrase introductive

À l'al. 2, le renvoi à l'art. 82, al. 3, de la loi sur l'asile (LAsi) doit être complété par un renvoi à l'art. 82, al. 3^{bis}, qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2019. Cet alinéa prévoit que, lors de l'hébergement des requérants d'asile mineurs non accompagnés, des familles avec enfants et des personnes ayant besoin d'un encadrement, il y a lieu de tenir compte autant que faire se peut des besoins particuliers des bénéficiaires. Le passage « ainsi que les dispositions dérogatoires de la présente ordonnance » a été biffé aux al. 2 et 3 car l'ordonnance ne comporte aucune disposition d'exécution relative aux dispositions concernées (art. 82, al. 3, 3bis et 4, 83, al. 1, et 83a LAsi).

Art. 10, al. 1, let. d

Désormais, l'entrée en force doit également être mentionnée explicitement lors de la levée de l'admission provisoire. Cet ajout vise à uniformiser les conditions de l'assujettissement à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales pour les personnes frappées d'une décision de renvoi.

Art. 20, phrase introductive

Il s'agit ici d'une modification d'ordre rédactionnel.

Art. 20, let. d

Les forfaits visés à l'art. 88, al. 1 et 2, LAsi sont versés pendant sept ans au plus à compter de l'entrée en Suisse (art. 87, al. 1, let. a, en relation avec l'art. 87, al. 3, LEI).

Conformément à une pratique établie, le début du versement du forfait global est fixé à l'entrée à la suite de laquelle l'admission provisoire a été ordonnée pour la première fois. Cette précision apportée au texte de loi s'appuie sur une interprétation téléologique. Dans tous les cas, les indemnités doivent être versées au plus pendant sept ans à compter de cette date.

Art. 20, let. f

Les renvois aux art. 42 et 43 LEI doivent être mis à jour et complétés par des renvois à l'art. 3, annexe I, de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681) et à l'art. 3, annexe K, de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31).

Art. 22, al. 1 et 5, et 26, al. 1 et 5

Désormais, le montant moyen des forfaits globaux pour toute la Suisse sera indiqué séparément pour les requérants d'asile, d'une part, et pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour, d'autre part. Le nouvel al. 5 définit les différentes parts destinées aux requérants d'asile ainsi qu'aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour.

Le modèle de la formation professionnelle et le facteur de correction « bas revenu » qui doit être introduit augmentent le nombre de personnes pour lesquelles un forfait global sera versé. Pour tenir compte du principe de la neutralité des coûts, le montant du forfait global doit donc être réduit. Sa réduction doit être effectuée au prorata, tant pour le forfait global destiné aux personnes admises à titre provisoire que pour celui destiné aux réfugiés, via

les composantes forfaitaires consacrées à l'encadrement, à l'aide sociale et à l'hébergement (art. 26, al. 5). De même, le montant moyen pour toute la Suisse du forfait global destiné aux réfugiés doit être ajusté (art. 26, al. 1). Par ailleurs, aucune imputation n'est effectuée sur la composante des coûts de santé, car celle-ci est échelonnée par canton, sur la base des chiffres publiés annuellement par l'Office fédéral de la santé publique. Si une imputation devait être effectuée, il faudrait qu'elle ait lieu chaque année, ce qui représenterait une charge administrative trop lourde.

En cas de passage au modèle de la formation professionnelle, le forfait global destiné aux personnes admises à titre provisoire doit, au total, être réduit de 9,8 % par rapport au modèle de financement actuel. S'agissant du forfait global destiné aux réfugiés (art. 26, al. 1), la réduction s'élève à 4,7 %.

La réduction doit être proportionnelle, avec seulement une contribution de la Confédération (encadrement) via le premier bloc et avec une indemnisation complète des coûts (aide sociale, loyers, coûts de la santé) via le second bloc.

Étant donné que, dans le second bloc, les coûts de la santé ne doivent pas être réduits en raison de l'échelonnement cantonal déjà évoqué, une réduction légèrement plus importante des deux autres postes (aide sociale, loyers) est nécessaire pour atteindre les 9,8 % du forfait global destiné aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour (ou les 4,7 % du forfait global destiné aux réfugiés).

Art. 23, al. 1 et 2

Vu que le forfait global est désormais versé séparément pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, le montant total doit également être calculé séparément. Par conséquent, les al. 1 et 2 ne définissent plus que le calcul du montant total que la Confédération verse, par canton et par mois, pour les requérants d'asile.

Comme le nouveau système de financement n'est pas applicable aux requérants d'asile, le montant total du forfait global destiné aux requérants d'asile, versé par canton et par mois, est calculé uniquement sur la base de l'effectif de requérants d'asile dans un canton. Cet effectif se calcule à partir du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale le premier jour du mois multiplié par le forfait global adapté au canton, résultat auquel on additionne la contribution de base aux frais d'encadrement.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale se calcule quant à lui en soustrayant le nombre de requérants d'asile (âgés de 18 à 60 ans) qui exercent une activité lucrative le premier jour du mois du nombre de requérants indiqués comme présents le premier jour du mois. Le montant total destiné aux requérants d'asile est donc calculé de la même manière que dans le système de financement actuel.

Art. 23, al. 4 et 5, et 27

Le montant total versé, par canton et par mois, est donc calculé en employant une seule et unique formule, que ce soit pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour (art. 23, al. 4 et 5) ou les réfugiés, les apatrides et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (art. 27).

En comparant la méthode de calcul appliquée dans le système de financement actuel avec la nouvelle méthode appliquée pour les réfugiés, les apatrides et les personnes à protéger, auxquels s'ajoutent désormais les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour, on remarque que les facteurs BET_{VA} et BET_F , EA_{VA} et EA_F ainsi que EQ_{CH} subissent des modifications au niveau des tranches d'âge (25 à 60 ans au lieu de 18 à 60 ans) du fait du passage au modèle de la formation professionnelle.

La formule est complétée par un nouveau facteur, à savoir la part cantonale de personnes à bas revenu. À cet égard, c'est le taux cantonal (NLQ_{KT}) de personnes admises à titre provisoire, de personnes à protéger sans autorisation de séjour, de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour et ayant touché un faible revenu (salaire mensuel brut inférieur ou égal à 600 francs) relevé l'avant-dernière année dans le canton concerné qui est pris en compte. Le taux cantonal est tiré des données qui sont communiquées par la Centrale de compensation et évaluées par le Secrétariat d'État aux migrations.

Depuis 2016, la Centrale de compensation et le SEM s'échangent régulièrement des données en vertu de l'art. 93^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10). La comparaison concerne les personnes âgées de 18 à 60 ans du domaine de l'asile et des réfugiés pour lesquelles les employeurs et les indépendants ont versé des cotisations AVS et pour lesquelles la Confédération a versé des subventions aux cantons. Le but est de comparer les chiffres de la Centrale de compensation avec les données du SYMIC sur l'activité lucrative des personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés afin de pouvoir garantir que les forfaits globaux sont calculés correctement. En cas de divergence, le SEM prend contact avec les cantons afin qu'ils puissent procéder à des vérifications complémentaires concernant l'activité (début, durée, fin) et l'éventualité d'une fraude à l'aide sociale ou d'un recours au travail au noir. En vertu d'un accord complémentaire, le SEM peut procéder à une évaluation statistique des données de la Centrale de compensation à partir de 2018. Cette évaluation, anonymisée et conforme au droit sur la protection des données, devra également porter sur la part cantonale des bas revenus (inférieurs ou égaux à 600 francs). En effet, cette part est désormais prise en compte dans le calcul du montant total (nombre de forfaits globaux). À la fin de chaque année, le SEM établit la part déterminante pour chaque canton sur la base des données de la Centrale de compensation et l'ajuste pour l'année civile suivante. Cette démarche s'explique par le fait que les données de la Centrale de compensation pour l'année en cours ne sont disponibles que vers la fin de l'année qui suit.

Art. 24, al. 1, let. a, b, c et d à f

Aux let. a à d, les renvois aux art. 42 et 43 LEI doivent être modifiés. Les let. b et d sont également complétées par des renvois à l'art. 3, annexe I de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681) et à l'art. 3, annexe K de la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31).

Le forfait visé à l'art. 88, al. 3, LAsi est versé pendant sept ans au plus à compter de l'entrée en Suisse pour les réfugiés admis à titre provisoire et les apatrides (cf. art. 31, al. 2, LEI et 87, al. 1, let. b, en relation avec l'art. 88, al. 3, LEI).

Conformément à une pratique établie, les let. b et d fixent le début du versement du forfait global à l'entrée à la suite de laquelle l'admission provisoire a été ordonnée pour la première fois. Cette précision apportée au texte de loi s'appuie sur une interprétation téléologique.

Dans tous les cas, les indemnités doivent être versées au plus pendant sept ans à compter de cette date.

Conformément, là encore, à la pratique actuelle, la let. e précise désormais que le versement du forfait ne prend fin que si l'asile est révoqué et la qualité de réfugié retirée. Ces précisions ne font que refléter la pratique en vigueur ; la fin de l'obligation de versement du forfait n'est assortie d'aucune nouvelle condition.

L'al. 1 ainsi que les let. d^{bis} et f sont corrigés sur le plan rédactionnel.

Dispositions transitoires

Al. 1

Le calcul, le versement ainsi que les paiements complémentaires et les remboursements des forfaits visés aux art. 20 à 27a concernant la période qui précède l'entrée en vigueur de la présente modification sont soumis à l'ancien droit.

Al. 2

À l'entrée en vigueur de l'ordonnance modifiée, les montants forfaitaires visés aux art. 22, al. 1 et 5, et 26, al. 1 et 5, OA 2 doivent être adaptés à l'indice suisse des prix à la consommation (état au 31 octobre 202x). Une telle disposition transitoire est indispensable pour pouvoir modifier les dispositions d'ordonnance concernées sans avoir à attendre l'année suivant l'entrée en vigueur.

4. Commentaire des dispositions de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Art. 77d, al. 1, let. d, et al. 1^{bis}

La let. d mentionne les exigences relatives aux procédures d'attestation requises pour confirmer les connaissances linguistiques. Les normes de qualité généralement reconnues sont complétées par une mention aux conditions suisses et au quotidien en Suisse.

À l'al. 1^{bis}, une base légale est créée pour que les personnes qui ont déjà acquis avant leur entrée en Suisse un certificat de langue confirmant les connaissances linguistiques requises puissent être dispensées de présenter un certificat ayant un rapport avec la Suisse.

Disposition transitoire

La modification d'ordonnance doit être assortie d'une disposition transitoire valable jusqu'au 1^{er} janvier 2025 qui laisse aux différents prestataires de tests linguistiques le temps nécessaire pour adapter leurs procédures de test et d'attestation aux nouvelles exigences.

5. Commentaire des dispositions de l'ordonnance sur la nationalité (OLN)

Art. 6, al. 2, let. d

La let. d mentionne les exigences relatives aux procédures d'attestation requises pour confirmer les connaissances linguistiques. Les normes de qualité généralement reconnues sont complétées par une mention relative aux conditions suisses et au quotidien en Suisse.

Disposition transitoire

La modification d'ordonnance doit être assortie d'une disposition transitoire valable jusqu'au 1^{er} janvier 2025 afin de laisser aux différents prestataires de tests linguistiques le temps nécessaire pour adapter leurs procédures de test et d'attestation aux nouvelles exigences.

6. Entrée en vigueur

Les modifications de l'OA 2, de l'OASA et de l'OLN doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Ainsi, les cantons ont suffisamment de temps pour procéder aux modifications de leurs systèmes rendues nécessaires par le nouveau système de financement. Le Conseil fédéral va vraisemblablement adopter l'ensemble du projet au printemps 2022.

7. Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons

7.1. Nouveau système de financement de l'asile

Le passage au nouveau système de financement est sans incidence sur les coûts et évite un transfert de charge systématique entre la Confédération et les cantons. Il crée de nouvelles incitations financières pour permettre une intégration rapide et durable et éviter les incitations négatives. Parallèlement, le système de bonus-malus d'origine entre les cantons continuera d'offrir une incitation financière à un travail d'intégration réussi. Les diverses simulations réalisées avec les chiffres des années 2012 à 2018 montrent que le nouveau système de financement est capable de faire face aux fluctuations et n'entraîne, sur la période considérée, que de faibles écarts dans les versements entre les cantons par rapport au statu quo (rétrospectivement $\pm 3\%$ au maximum pour les petits cantons). D'autres hypothèses de modélisation émises par les cantons et axées sur l'avenir montrent même que tous les cantons ou presque peuvent profiter financièrement du nouveau système s'ils poursuivent les objectifs de l'AIS et que l'économie dans son ensemble bénéficie de la situation.

La transition prévue entre le système actuel et le nouveau système de financement de l'asile, avec pour priorité la formation professionnelle (un travail grâce à la formation professionnelle), entraînera une hausse des effectifs des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés donnant droit à indemnisation. Pour maintenir l'absence d'incidence sur les coûts lors du passage au nouveau système, il faudra donc réduire le montant des forfaits à venir. Pour les raisons déjà exposées, le passage au nouveau système n'entraînera aucun changement au niveau de la somme totale des versements.

Le SEM suit de près l'évolution de la situation dans le cadre de son activité administrative ordinaire. Le nouveau système est en principe un instrument approprié et efficace pour évaluer la couverture des coûts, laquelle se fonde sur les données de la statistique de l'aide sociale publiée par l'OFS. Le problème réside dans la qualité parfois encore insuffisante des données fournies par les cantons. Une analyse fiable du degré de couverture nécessite donc de moderniser la statistique de l'aide sociale. Il s'agira notamment de recourir à des données de registres éprouvées afin d'améliorer sensiblement la qualité des données. La première publication de la statistique de l'aide sociale modernisée est prévue pour juin 2026 sur la base des données recueillies en 2025. Par conséquent, il faudra attendre au mieux 2027 pour pouvoir réaliser une analyse de la couverture des coûts. Par ailleurs, le SEM va non seulement suivre l' AIS (effets des objectifs d'intégration) mais également procéder chaque année, dans le domaine du nouveau facteur de correction, à des évaluations statistiques du niveau des revenus obtenus. Il analysera également si des changements se produisent pour les personnes à bas revenus et, dans l'affirmative, quelle est leur ampleur.

7.2. Précisions concernant les exigences relatives aux attestations des compétences linguistiques dans les procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

En pratique, les précisions apportées induisent une certaine charge de travail, de par les nouvelles exigences qui en découlent. Pour le reste, le projet ne devrait pas avoir de conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons.