



Berne, le 30 mars 2022

# **Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)**

**Commentaire de la modification du 30 mars 2022**



# Commentaire des dispositions de l'ordonnance

## 1. Contexte

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<sup>er</sup> 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 de l'asile, 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 sociale<sup>1</sup>. 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.

Le projet mis en consultation avait également porté sur des modifications 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), qui visaient à axer les attestations de compétences linguistiques sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité. Ce projet a été abandonné vu que la majorité des prises de position reçues lors de la procédure de consultation étaient défavorables (cf. ch. 3.3 et 3.4).

## 2. Principales modifications 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

---

<sup>1</sup> Agenda Intégration Suisse – rapport du 1<sup>er</sup> mars 2018 du groupe de coordination

le domaine de la migration, dans le domaine social et dans celui de l'intégration<sup>2</sup>. 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 [DFJP] et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR] ainsi que délégués de la Conférence des gouvernements cantonaux [CdC], de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP] 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 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

---

<sup>2</sup> 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 et de réfugiés, 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 (ACS) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

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.

Par contre, la proposition du groupe de projet visant à harmoniser à 5 ans la durée de l'indemnisation pour les personnes admises à titre provisoire (7 ans) et les réfugiés (5 ans) n'est pas abordée dans la présente révision de l'OA 2. Elle s'est heurtée à la résistance des cantons et a fait l'objet d'une décision préalable du comité de direction politique (chefs du DFJP et du DEFR ainsi que délégués de la CdC, de la CDIP et de la CDAS).

### **3. Résultats de la procédure de consultation**

#### **3.1 Aperçu du nouveau système de financement de l'asile**

La procédure de consultation a duré du 23 juin au 14 octobre 2021. 25 cantons, quatre partis politiques, dix associations faitières et trois autres milieux intéressés y ont répondu, pour un total de 42 prises de position. L'Union patronale suisse, la Société suisse des employés de commerce et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police ont expressément renoncé à prendre position.

La grande majorité des cantons (21 cantons) sont favorables au projet tout en émettant des réserves (AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH). Trois cantons adhèrent sans réserve au projet (AG, AI, OW), tandis qu'un autre le rejette entièrement (GR). Le PLR et le PS approuvent le projet, tout comme le PVL qui formule toutefois des réserves ; l'UDC y est opposée. Huit associations faitières (Caritas Suisse, EPER, CRS, OSEO, OSAR, ACS, UVS, USS) émettent des réserves tandis que deux autres (ACS, Centre Patronal) se rallient au projet. Les trois autres milieux intéressés ayant participé à la consultation (CDAS, ASM, CDI) s'expriment en faveur du projet mais ont des réserves.

AI, OW, le PLR, le PS, l'ACS et le Centre Patronal Berne se félicitent du nouveau système de financement de l'asile. Dans sa prise de position, OW souligne qu'il est important que la mise en œuvre n'ait pas d'incidence sur les coûts. Pour le PS, l'encouragement de l'activité lucrative et une répartition équitable des coûts sont essentiels pour une approbation. L'ACS salue le système de financement incitatif prévu pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus, car il est focalisé sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes et s'aligne sur les objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Selon le Centre Patronal de Berne, l'exercice d'une activité lucrative est essentiel pour s'intégrer.

AG, AR, BE, BL, BS, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, la CDAS, l'ASM, l'UVS, l'USS, le PLV, l'OSEO, l'OSAR, l'EPER, Caritas Suisse, la CRS et l'ODAE approuvent la révision de l'OA 2, mais élèvent des critiques ou proposent des ajustements. Les remarques qu'ils ont formulées sont commentées dans les sous-chapitres du ch. 3.2.

GR et l'UDC rejettent le projet. L'UDC s'y oppose parce qu'il ne combattrait pas les causes mais atténuerait seulement les effets. Elle est contre l'intégration des personnes admises à titre provisoire et doute que la réforme permette d'atteindre un équilibre financier, car les coûts ne cesseraient d'augmenter.

## **3.2 Appréciation et pondération des résultats de la consultation - synthèse**

Compte tenu des prises de position des participants à la consultation, il n'est pas indiqué de procéder à des modifications dans l'OA 2. Le nouveau système de financement de l'asile est donc maintenu dans la forme proposée. La position du Conseil fédéral sur les principaux points soulevés par les participants à la consultation est exposée ci-après.

### **3.2.1 Vérification de la couverture des coûts**

AR, BE, BL, BS, GL, LU, NE, NW, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, la CDAS, l'ASM et l'UVS réclament une analyse de la couverture des coûts afin de vérifier si les indemnités fédérales prévues couvrent les frais des cantons. AG abonde dans le même sens.

#### Position du Conseil fédéral

*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 pour évaluer la couverture des coûts, laquelle se fonde sur les données de la statistique de l'aide sociale publiée par l'Office fédéral de la statistique. Le problème réside dans la qualité parfois encore insuffisante des données fournies par les services chargés des relevés. 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 basée sur les données de la statistique de l'aide sociale.*

### **3.2.2 Introduction d'un facteur de correction pour les bas revenus**

AR, BS, LU, NW, SO, TI, le PVL, l'OSEO, l'OSAR et la CDAS demandent une analyse de l'impact du facteur de correction. Le cas échéant, la valeur seuil de 600 francs devrait être augmentée.

VS, l'ACS, l'UVS et l'ODAE exigent une hausse du seuil prévu.

Quelques participants à la procédure de consultation demandent une hausse concrète du seuil de revenu, qui devrait passer de 600 à 720 francs (soit 20 % du salaire tiré d'un emploi à bas revenu) selon SZ, à 1000 francs selon NE, SH, VD, ZG et SG, à 1200 francs selon l'USS (doublement du montant prévu) et à 1300 francs selon FR et l'ASM.

L'EPER estime que le seuil de 600 francs est trop bas. Le forfait global ne devrait tomber que lorsque le revenu de l'activité lucrative couvre au moins trois quarts des besoins vitaux moyens. En outre, le droit au forfait global ne devrait pas être interrompu lorsque l'activité lucrative ou le stage durent moins de six mois.

GL et UR estiment que le seuil de revenu de 600 francs est trop bas. UR exige une hausse pour les personnes qui accomplissent un apprentissage ou un stage de préapprentissage ainsi que pour les femmes qui élèvent des enfants et travaillent à temps partiel.

NW doute que le seuil de revenu ait un effet.

#### Position du Conseil fédéral

*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.*

*Il faut toutefois tenir compte du fait qu'une éventuelle hausse du facteur de correction nécessiterait un abaissement du montant des forfaits globaux pour pouvoir respecter la neutralité des coûts.*

### **3.2.3 Modèle « Formation professionnelle »**

L'UVS fait remarquer que de nombreux jeunes n'auront pas terminé leur formation à 25 ans, c'est-à-dire à la fin du versement du forfait global.

Selon GL, la limite d'âge devrait passer de 25 à 28 ans, selon l'EPER à 35 ans.

L'ODAE rejette le modèle « Formation professionnelle », car elle estime que les diplômes supérieurs devraient également être pris en considération.

#### Position du Conseil fédéral

*Si l'on élargissait l'éventail des âges dans le modèle « Formation professionnelle », l'effectif des personnes pour lesquelles il faut verser le forfait global serait plus important et il faudrait par conséquent réduire le montant de ce forfait pour pouvoir respecter la neutralité des coûts. Par ailleurs, le droit fédéral fixe la limite d'âge à 25 ans pour différents autres cas de figure, par exemple à l'art. 25, al. 5, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10) concernant le versement de la rente d'orphelin aux enfants qui accomplissent une formation. En conséquence, le Conseil fédéral entend maintenir la limite d'âge à 25 ans.*

### **3.2.4 Forfaits globaux distincts pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire**

SH et l'UVS estiment, dans leur prise de position, que la situation des requérants d'asile restera insatisfaisante.

BL, GE, NE, VD, VS, l'ACS et l'ODAE demandent que l'on renonce à faire une distinction entre requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire. Tous les requérants d'asile devraient être inclus dans le nouveau système de financement de l'asile. De même, Caritas Suisse, la CRS et l'USS critiquent le fait que les requérants d'asile soient exclus du nouveau système.

L'OSEO et l'OSAR exigent elles aussi que les requérants d'asile soient inclus dans le système, notamment ceux faisant l'objet d'une procédure étendue vu que leur taux de protection s'élève à près de 67 %.

SG salue le fait que le forfait global pour requérants d'asile soit distinct de celui versé pour les personnes admises à titre provisoire. Le forfait pour requérants devrait toutefois se fonder sur les besoins en matière d'aide sociale. Une éventuelle activité professionnelle ne devrait pas être prise en compte, vu que l'intégration professionnelle des requérants d'asile n'est pas une priorité au regard de la loi. Enfin, SG rejette une réduction du forfait versé pour les requérants d'asile parce qu'au cours de la première phase d'intégration, les requérants d'asile ont surtout besoin de rétablir leur santé.

#### Position du Conseil fédéral

*Le Conseil fédéral maintient les forfaits globaux distincts pour requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire. Selon les bases légales et les objectifs d'efficacité de l'AIS, ce sont les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui doivent être intégrés et non les requérants d'asile. Il n'y a donc pas lieu d'inciter ces derniers à s'intégrer dans le marché du travail. Comme dans le système de financement actuel, les requérants d'asile ne doivent donc pas faire partie du nouveau système incitatif de financement de l'asile. Qui plus est, le raccourcissement massif de la durée des procédures d'asile à la suite de la restructuration du domaine de l'asile permet de savoir plus tôt si un requérant d'asile peut rester en Suisse et, le cas échéant, de commencer également plus tôt les mesures d'intégration.*

### **3.2.5 Formules de calcul des forfaits globaux**

FR exige que l'on biffe, dans les articles concernés, les variables relatives au taux de chômage en Suisse et au taux de chômage dans les cantons ainsi que celle relative au taux d'activité moyen en Suisse. Les taux de chômage plus élevés enregistrés dans les cantons romands seraient un phénomène structurel et ne pourraient donc être que faiblement influencés. Les modifications proposées pour la formule de calcul n'auraient aucune influence sur la neutralité des coûts mais se répercuteraient sur la répartition des contributions fédérales entre les cantons.

VD est d'avis que la variable relative au taux d'activité moyen suisse devrait être remplacée par un taux d'activité cantonal. Autrement, certains cantons seraient désavantagés et les différences cantonales s'en trouveraient renforcées.

#### Position du Conseil fédéral

*Les formules proposées contrecarreraient l'introduction d'un système de financement à caractère incitatif pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui met l'accent sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes et s'articule autour des objectifs d'efficacité de l'AIS. En outre, elles ne contiennent aucun système bonus-malus alors que le Conseil fédéral avait expressément demandé que le groupe de projet examine un tel système. En effet, un système bonus-malus favorise l'intégration dans la mesure où les cantons ont ainsi une incitation financière supplémentaire à s'efforcer d'intégrer rapidement et durablement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Le Conseil fédéral entend donc maintenir les formules de calcul initiales.*

### **3.2.6 Nouveau système de financement de l'asile mis en œuvre sans incidence sur les coûts**

SG, ZG, ZH, Caritas Suisse, l'EPER, la CRS, l'OSEO, l'OSAR, l'ACS, l'USS, l'ODAE et l'UVS demandent que les forfaits globaux ne soient pas abaissés.

VS demande que la neutralité des coûts soit démontrée.

SH signale que les besoins fondamentaux de subsistance ont augmenté sans que les forfaits globaux ne soient ajustés en conséquence. De plus, les tâches à accomplir dans le cadre de l'AIS intensifient l'encadrement. Enfin, nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés relèveront désormais de la compétence des cantons et des communes et non plus de la Confédération.

#### Position du Conseil fédéral

*L'introduction du nouveau système de financement de l'asile entraînera une augmentation du nombre de personnes pour lesquelles un forfait global est versé. Pour respecter le principe de la neutralité des coûts, le montant du forfait global devra donc être réduit en conséquence. Les cantons percevront certes un montant plus bas par personne, mais ils toucheront également un forfait global pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire âgés de 18 à 25 ans qui exercent une activité lucrative ou suivent une formation (modèle « Formation professionnelle »). En outre, les cantons profiteront financièrement du facteur de correction « bas revenu » étant donné qu'aucun forfait global ne sera encore déduit pour les personnes dont le revenu est inférieur ou égal à 600 francs.*

*Les principaux facteurs de coûts entrant dans le calcul des forfaits globaux sont mis à jour régulièrement (taux d'activité), annuellement (caisse-maladie) ou périodiquement (logement). En outre, les forfaits globaux sont ajustés annuellement en fonction de l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation. Pour ces raisons, le Conseil fédéral maintient le montant des forfaits globaux proposé.*

### **3.3 Aperçu concernant les 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**

Sur les 23 cantons qui se sont exprimés sur la modification portant sur les attestations des compétences linguistiques, six sont favorables à la révision (GE, GL, NE, TI, VS, ZG), six y sont également favorables mais expriment des réserves (AI, BE, OW, SO, TG, VD) tandis que 11 la rejettent (AG, AR, BL, BS, FR, GR, LU, NW, SG, SH, ZH). Les trois partis politiques participants approuvent le projet (PS, PVL, PLR). Huit associations faïtières s'opposent au projet (Caritas Suisse, EPER, OSEO, OSAR, UVS, ACS, USS, ODAE), deux autres l'approuvent (ACS, Centre Patronal Berne). Deux milieux intéressés (ASM, CDI) se sont prononcés en faveur de la modification, un autre la rejette (CDAS).

### **3.4 Synthèse de l'évaluation et de la pondération des résultats de la procédure de consultation sur les 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**

Un grand nombre de participants à la procédure de consultation ont relevé que les modifications proposées à l'art. 77d, al. 1, let. d, et al. 1<sup>bis</sup>, OASA et à l'art. 6, al. 2, let. d, de l'ordonnance sur la nationalité (OLN) créeraient de nouveaux obstacles et complexifieraient la matière.

Les modifications proposées visaient à empêcher que les helvétismes et l'utilisation du dialecte dans les tests de langue employés dans les procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité pénalisent l'intéressé. Ainsi, ces tests linguistiques devraient tenir compte des conditions suisses et être orientés sur le quotidien en Suisse et les certificats de langue étrangers s'adapter au cas suisse, comme l'ont fait remarquer plusieurs prises de position. Aujourd'hui, plusieurs certificats de langue étrangers ou internationaux sont reconnus en Suisse et par de larges milieux. Les avis exprimés ont donc critiqué le fait que la modification proposée des ordonnances compromettrait la capacité à s'intégrer dans le marché du travail et dans le domaine de l'éducation si l'on n'ajustait pas en même temps les tests de langue internationaux.

Il serait difficile de tenir compte de ces objections dans le cadre des modifications de l'ordonnance. Il faudrait prévoir des exceptions pour l'attestation de niveaux linguistiques plus élevés, qui sont particulièrement importants pour l'usage international, le marché du travail et le domaine de la formation. Cela entraînerait des procédures compliquées et rendrait la mise en œuvre de la révision prévue plus difficile dans la pratique.

#### Position du Conseil fédéral

*Compte tenu du risque de compromettre la capacité à s'intégrer dans le marché du travail et dans le domaine de l'éducation et de l'avis défavorable de la CDI et de l'ASM, soit les deux organismes responsables de la mise en œuvre de la mesure prévue, le Conseil fédéral renonce à modifier, comme prévu, l'art. 77d, al. 1, let. d, et al. 1<sup>bis</sup> OASA et l'art. 6, al. 2, let. d, OLN.*

*Cependant, le Conseil fédéral continue à penser que le contexte suisse constitue un élément important à prendre en considération lors de l'examen des compétences linguistiques et que les helvétismes, les expressions dialectales et les informations contextuelles suisses ne doivent pas être considérées comme des fautes dans les tests linguistiques.*

## **4. 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>bis</sup>, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> 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, 3<sup>bis</sup> 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 de l'appendice 1 de l'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 « 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 « 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 « 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<sup>bis</sup> 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 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 de l'appendice 1 de l'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<sup>bis</sup> 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 2022). 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.

## **5. Entrée en vigueur**

Les modifications de l'OA 2 doivent entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ainsi, les cantons ont suffisamment de temps pour procéder aux modifications de leurs systèmes rendues nécessaires par le nouveau système de financement.

## **6. Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons**

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.