

Par Email

Secrétariat d'Etat aux migrations

Quellenweg 6

CH-3003 Berne-Wabern

SB-Recht-Sekretariat@sem.admin.ch

roman.bloechlinger@sem.admin.ch

Berne, le 18 mars 2018

Réponse à la procédure de consultation portant sur la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) (paquet II)

Madame, Monsieur,

La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est l'association professionnelle nationale de l'aide sociale. Sur mandat de ses membres, la CSIAS édite des normes relatives à la conception et au calcul de l'aide sociale. Par ailleurs, elle élabore des bases scientifiques en matière d'intégration sociale et professionnelle des personnes démunies et prend position sur des questions de politique sociale. La CSIAS a publié des propositions très remarquées au sujet de l'insertion professionnelle durable des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire (voir le document CSIAS „Un emploi au lieu de l'aide sociale“, 2015 et 2017). La présente procédure de consultation concerne plusieurs de ces propositions, raison pour laquelle la CSIAS y participe volontiers.

Dans l'ensemble, la CSIAS salue les efforts visant à encourager l'insertion professionnelle durable des étrangères et étrangers, ainsi que des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. A l'occasion de la procédure de consultation d'août 2017 portant sur le premier paquet de mesures relatives à la révision des dispositions d'intégration, les projets ont également été salués dans leur ensemble. Ce deuxième paquet contient à nouveau des propositions positives pour la révision des dispositions d'intégration. Toutefois, les projets comprennent aussi des modifications problématiques qui sont rejetées par la CSIAS en sa qualité d'association professionnelle de l'aide sociale.

Dans les explications suivantes, des articles individuels sont commentés pour saluer ou au contraire critiquer et rejeter des propositions spécifiques. Les propositions qui ne sont pas mentionnées et commentées ci-après sont en principe saluées par la CSIAS.

1. Modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

a) Annonce d'une activité lucrative (art. 65 OASA)

La CSIAS salue l'introduction d'une obligation d'annoncer l'exercice d'une activité lucrative de réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en lieu et place du régime de l'autorisation actuellement en vigueur. Cette démarche répond à une exigence centrale de la CSIAS visant à réduire les obstacles administratifs en vue de l'emploi de personnes issues du domaine de l'asile et des réfugiés.

b) Prise en compte des critères d'intégration dans les décisions relevant du droit des étrangers (art. 58ss. OASA)

La concrétisation des critères d'intégration est en principe saluée. La CSIAS salue également le fait que l'acquisition d'une formation et la participation à la vie économique soient mises sur un pied d'égalité et que le besoin d'assistance pendant la formation ne soit pas considéré comme un manque d'intégration (article 77e OASA).

La CSIAS critique cependant l'importance particulièrement préjudiciable accordée à la perception de l'aide sociale liée aux droits de séjour et d'établissement. Le besoin d'aide d'un étranger peut ainsi conduire à la non-délivrance, au non-renouvellement ou à la révocation d'une autorisation de séjour (art. 77g OASA, art. 33 LEI, art. 62 LEI) en raison d'un manque d'intégration, ou encore au non-octroi ou à la rétrogradation de l'autorisation d'établissement (art. 60 OASA, art. 63 LEI). La dépendance de l'aide sociale est généralement assimilée à une intégration insuffisante ou à un manque d'intégration, puisque les personnes concernées ne peuvent pas couvrir le coût de la vie et s'acquitter de leur obligation d'entretien grâce à un revenu, une fortune ou de prestations de tiers auxquelles elles ont droit (art. 77e OASA). Toute éventuelle intégration sociale avérée est ainsi ignorée. Par ailleurs, il est également omis de mentionner que la perception de l'aide sociale dans des situations de détresse pose justement les bases nécessaires à une intégration sociale. La perception de l'aide sociale ne devrait donc pas, à elle seule, être perçue comme le résultat d'un manque d'intégration.

L'aide sociale possède son propre système d'établissement de conditions et sanctions afin d'imposer, avec efficacité, une insertion professionnelle durable aux personnes nécessiteuses. Un durcissement des éventuelles sanctions dans le droit d'asile et des étrangers n'apporte en revanche aucune contribution utile à l'encouragement de l'intégration. Au contraire: les durcissements peuvent dissuader les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour et d'établissement de solliciter une aide visant à assurer le minimum d'existence et l'intégration professionnelle. Pour les familles en particulier, la précarité durable peut engendrer une chronicisation de la pauvreté et un manque d'intégration sociale et professionnelle. Les réglementations respectives sont donc rejetées.

La CSIAS rejette également le fait d'associer la perception de l'aide sociale à la notion de faute. Concrètement, il est prévu que les autorités de migration fondent leur décision relative à la prolongation ou à la révocation d'une autorisation de séjour de courte durée ou d'une autorisation de séjour sur l'existence d'un «motif valable» (art. 77g OASA) justifiant le non-respect de la convention d'intégration. Il est certes reconnu que la dépendance de l'aide sociale peut constituer un motif selon lequel les exigences d'intégration ne peuvent pas être satisfaites. Cette circonstance devrait être prise en compte dans les décisions relevant du droit des étrangers. Toutefois, cela ne

s'applique qu'aux cas où la dépendance à l'aide sociale "n'a pas été causée par le comportement personnel" (art. 77f let. c, ch. 4 OASA). Néanmoins, le droit à l'aide sociale s'oriente au principe de la couverture des besoins et subsiste indépendamment des causes d'une situation de détresse - tout en respectant le principe de subsidiarité et l'interdiction de l'abus de droit. Tant que le droit est légitime en ce sens, les personnes concernées ne devraient pas être lésées. Par ailleurs, la recherche actuelle en sciences sociales montre qu'il n'est pas pertinent d'associer l'aide sociale à la notion de faute. Il est insuffisant de considérer les causes de la pauvreté sous l'angle individuel dans la loi. Les causes structurelles devraient au contraire être reconnues et traitées simultanément.

2. Modifications apportées à l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

a) Collaboration, assurance de la qualité, rapports et information (art. 3-8 OIE)

La CSIAS salue les règles proposées quant à la collaboration entre les structures fédérales, cantonales et communales concernées (art. 3-4 OIE). Ceci s'applique également aux règles relatives à l'assurance de la qualité des mesures d'intégration, à celles liées aux rapports, au suivi et à l'évaluation (art. 6-7 OIE), ainsi qu'à l'obligation explicitement réglementée des cantons de fournir une première information aux étrangers nouvellement arrivés en Suisse au sujet de leurs obligations en matière d'intégration (art. 8 OIE).

b) Forfaits d'intégration (art. 12 OIE)

Nous considérons les dispositions sur les forfaits d'intégration comme insuffisantes (art. 12 OIE). Les montants prévus sont dans l'ensemble insuffisants. Une étude réalisée par les cantons montre que les moyens actuellement disponibles sont insuffisants pour assurer une intégration réussie des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés. Un montant moyen d'environ 18'000 francs par personne est nécessaire à l'encouragement d'une intégration répondant aux besoins des réfugiés et personnes admises à titre provisoire. Des moyens supplémentaires sont nécessaires, en particulier pour les adolescents arrivés tardivement en Suisse et les MNA (requérants d'asile mineurs non accompagnés). Les adolescents et jeunes adultes qui immigrent en Suisse à l'âge de 16-25 ans doivent déployer de grands efforts d'intégration, puisqu'ils n'ont pas fréquenté l'école en Suisse et ne possèdent souvent aucun diplôme reconnu du degré secondaire II.

c) Groupes cibles (art. 14 OIE)

La citation des groupes cibles prioritaires à prendre en compte dans le cadre de la promotion de l'intégration est saluée par la CSIAS. Cependant, l'énumération devrait signaler que la liste n'est pas exhaustive. Les critères de sélection des groupes cibles devraient également être précisés. La raison pour laquelle les MNA (requérants d'asile mineurs non accompagnés) ne sont pas explicitement mentionnés n'est pas exemple pas indiquée. Ce groupe de personnes a des besoins particuliers en matière de protection et de prise en charge, il conviendrait donc de promouvoir des mesures d'intégration spécifiques à leur attention.

3. Compétences en matière de règlement des questions ayant des répercussions sur l'aide sociale

Dans le cadre de différentes procédures de consultation, la CSIAS s'est plusieurs fois exprimée au sujet des compétences de la Confédération en matière d'édiction de règlements ayant des répercussions sur l'aide sociale. Plus récemment, de telles questions ont pris de l'importance en lien avec les décisions relevant du droit des étrangers ou de la nationalité suisse. Dans le cadre de la

procédure de consultation relative à l'ordonnance sur la nouvelle loi sur la nationalité, la CSIAS avait émis des critiques, ne reconnaissant pas – dans certains cas - la compétence suffisante à la Confédération pour les réglementations concernées (CSIAS, prise de position quant à la loi sur la nationalité révisée, novembre 2015).

Ces efforts revêtent une importance prépondérante dans la mesure où ils ne constituent pas des garanties minimales, mais plutôt des garanties maximales et des inégalités de droit pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans l'interface entre l'aide sociale, le droit des étrangers et la nationalité suisse, une harmonisation «vers le bas» est opérée, qui entrave le bon accomplissement de la mission de l'aide sociale. Celle-ci consiste à garantir un minimum vital social et à encourager l'intégration professionnelle et sociale pour toutes les personnes ayant le droit de séjourner à plus long terme en Suisse.

Dans le cas des présentes réglementations, il convient donc d'examiner en détail si elles poursuivent un objectif relevant essentiellement du droit des étrangers. En cas d'importantes répercussions sur l'aide sociale, un examen approfondi et une justification des compétences de la Confédération seront exigés. La CSIAS attend également avec impatience la réponse du Conseil fédéral au postulat 17.3260 «Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération».

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à nos différentes requêtes et vous adressons, Madame, Monsieur, l'expression de nos meilleures salutations.

Conférence suisse des institutions d'action sociale
SKOS – CSIAS – COSAS



Therese Frösch, Coprésidente



Markus Kaufmann, Secrétaire général