

Changements en matière d'aide sociale octroyée aux ressortissants de pays tiers

État de fait

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFJP a examiné, avec le concours d'un groupe d'experts, de nombreuses options visant à restreindre l'aide sociale octroyée aux ressortissants de pays tiers. La CSIAS faisait partie de ce groupe.¹ Le 15 janvier 2020, le Conseil fédéral a pris acte des résultats et a chargé le DFJP de mettre en œuvre six mesures et d'en approfondir deux autres. Le DFJP préparera un projet de consultation pour trois options d'ici fin février 2021. Trois autres mesures seront directement mises en œuvre, puisqu'aucune modification de loi n'est requise.

Contexte

En 2018, quelque 67'000 ressortissant-e-s de pays tiers bénéficiaient de l'aide sociale. C'est-à-dire qu'une personne soutenue sur quatre est originaire d'un État tiers. Ce chiffre n'inclut pas les 22'000 réfugié-e-s avec un permis B ni les personnes admises à titre provisoire avec un permis F. Les groupes les plus importants proviennent des États de l'ex-Yougoslavie (Serbie, Macédoine du Nord, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Monténégro pour un total d'environ 20'000 personnes) et de Turquie (environ 10'000 personnes).

En 2018, le bureau BASS a été chargé par le SEM de réaliser des [analyses statistiques](#) sur l'aide sociale octroyée aux ressortissant-e-s d'États tiers. Les chiffres montrent que les personnes séjournant en Suisse pour y exercer une activité lucrative ou y suivre une formation - environ 25% des ressortissant-e-s d'États tiers - ne perçoivent pratiquement jamais d'aide sociale. Environ la moitié des ressortissant-e-s de pays tiers viennent en Suisse avec leur famille, et 20% sont nés dans notre pays. Pour ces deux derniers groupes, le risque de dépendre de l'aide sociale est nettement plus élevé.

Les bénéficiaires d'aide sociale provenant d'États tiers vivent beaucoup plus souvent en couple et dans des ménages familiaux (71%) que les bénéficiaires provenant d'États membres de l'UE/AELE (50%) ou de nationalité suisse (47%). Dans tous les groupes de population, les enfants jusqu'à 17 ans sont la catégorie la plus présente à l'aide sociale. Parmi les bénéficiaires provenant d'États tiers, la proportion de ménages de travailleurs pauvres est plus élevée (27%) que parmi les bénéficiaires des pays membres de l'UE/AELE (24%) et des Suisses et Suissesses (21%).

Répercussions de l'aide sociale sur les permis de séjour et d'établissement

Conformément à l'art. 63 let. c LEI, l'autorisation d'établissement peut être révoquée « si l'étranger ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale ». Début 2019, des dispositions plus strictes en matière de révocation sont entrées en vigueur. Cela signifie qu'une révocation est désormais possible même après un séjour de plus de 15 ans. En vertu de l'art. 62 al. 1 let. e LEI, une autorisation de séjour peut être révoquée ou non renouvelée si

¹ Les autres membres provenaient de la CdC, de la CDEP, de la CDAS, de l'Union des villes suisses, de l'Association des communes suisses, de la CDI, de l'OFS et du SEM.

l'étranger ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale. Les autorités compétentes doivent par ailleurs informer les offices de migration lorsque l'étranger ou l'étrangère perçoit des prestations d'aide sociale, des indemnités journalières de l'AC ou des prestations complémentaires.

Depuis lors, des membres de la CSIAS observent que de nombreux services sociaux constatent un nombre croissant d'étrangères et étrangers indigents qui quittent l'aide sociale par crainte des conséquences sur leur droit de séjour. Par conséquent, un nombre croissant de personnes vivent dans la pauvreté sans bénéficier d'aucune assistance. Les premiers concernés sont souvent les enfants. Dans cette situation, l'aide sociale ne peut plus remplir sa mission d'intégration professionnelle et sociale. L'accès aux soins de santé et la situation du logement sont également menacés.

Appréciation des mesures retenues par le Conseil fédéral

A – Mesures à propos desquelles une réponse à la consultation est en cours d'élaboration

1. Préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur.

Un examen plus approfondi des conditions d'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur est prévu (art. 84 al. 5 LEI en relation avec l'art. 31 al. 1 let. d OASA). Cet examen concernera en particulier la participation à la vie économique ou à l'acquisition d'une formation.

A l'heure actuelle, les cantons et le SEM examinent déjà systématiquement les conditions d'octroi des autorisations de séjour (art. 84 al. 5 LEI en relation avec l'art. 31 al. 1 let. d OASA). La pratique ne changera donc pas fondamentalement.

Il s'agit de personnes se trouvant en Suisse depuis déjà cinq ans et dont l'expulsion ne peut être exécutée. En l'absence d'une autorisation de séjour, la probabilité que ces personnes s'insèrent durablement sur le marché du travail est gravement compromise.

Si la pratique actuelle devait encore se durcir, la CSIAS craint des effets contre-productifs en matière d'intégration et une ségrégation durable des personnes concernées.

2. Simplifier la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale

Aujourd'hui déjà, la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale est réglementée par la LEI. La révocation est possible si l'étranger ou la personne dont il a la charge dépend « durablement » et « dans une large mesure » de l'aide sociale (art. 63, al. 1.c LEI). Le Tribunal fédéral se réfère à ce propos à un montant indicatif de Fr. 80'000.- dans une période de trois ans. Le mode de calcul du montant des prestations d'aide sociale n'est toutefois pas clair ; les cantons adoptent différentes méthodes (cf. [rapport écoplan 2018](#)). Une révocation facilitée signifierait probablement que les critères susmentionnés et le montant de référence du Tribunal fédéral ne seraient plus reconnus comme valeurs de référence. La révocation serait ainsi facilitée.

Par ailleurs, même si les conditions devaient être durcies, la proportionnalité devra être examinée dans chaque cas de révocation. En supprimant dans la loi les critères « durablement » et « dans une large mesure », le traitement proportionné des personnes bénéficiaires sera plus incertain selon la CSIAS. Ainsi, avant de décider d'un nouveau durcissement, il conviendrait d'évaluer les répercussions des modifications déjà apportées à la LEI. Les conséquences négatives telles qu'une intégration plus difficile, le manque de soutien aux enfants et l'exclusion sociale devront être prises en compte.

Il est en outre impératif de préciser les éléments pris en compte dans le calcul de l'aide sociale. Si les mesures de protection de l'enfant étaient prises en compte, cela pourrait conduire à l'expulsion de Suisse de l'enfant et de sa famille alors qu'il s'agit justement d'un enfant à protéger. Autre exemple, le cas de femmes ayant besoin, dans la durée, de la protection d'un foyer pour femmes. La prise en compte des frais de séjour par l'aide sociale pourrait amener ces femmes à renoncer prématurément à cette protection. Il serait en effet particulièrement préoccupant que des personnes dissimulent les cas de violence domestique ou de menaces sur le bien de l'enfant parce qu'elles craignent de se retrouver dans la ligne de mire des autorités si elles demandent de l'aide.

3. Restreindre l'aide sociale octroyée aux titulaires d'une autorisation de séjour au cours de leurs trois premières années de présence en Suisse.

Le coût de la vie est identique pour les ressortissant-e-s d'États tiers et pour le reste de la population. La CSIAS s'oppose donc fondamentalement au non-respect du seuil du minimum vital social.

La réduction du forfait pour l'entretien est prévue pendant les trois premières années de présence en Suisse. Comme le montre l'étude BASS, les personnes qui se rendent en Suisse pour y travailler ou y suivre une formation présentent un risque très faible de solliciter l'aide sociale. Ce risque est encore plus faible durant les trois premières années. La mesure prévue concernerait donc potentiellement les personnes venues en Suisse suite au regroupement familial, les nouveau-nés et les personnes admises à titre provisoire reconnues comme des cas de rigueur. Dans ces derniers cas, la règle des trois ans s'appliquerait à partir de la date de délivrance du permis B.

La mesure prévue doit, en outre, s'apprécier dans le contexte de la phase II de l'Agenda Intégration. Ce programme prévoit que la Confédération et les cantons approfondiront l'analyse de la situation des immigrés tardifs (ressortissant-e-s d'États tiers) et examineront les mesures favorisant leur intégration. Si désormais, les cantons devaient réduire les prestations d'aide sociale des personnes du regroupement familial qui en ont besoin (p.ex. en raison d'une maternité), cette mesure entraverait clairement leur intégration plutôt que de la favoriser.

Les cantons seraient alors confrontés aux mêmes problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration. Alors que les personnes admises à titre provisoire doivent fournir les mêmes efforts d'intégration que les réfugiés statutaires, les services sociaux doivent octroyer aux premiers des prestations réduites (assistance dans le domaine de l'asile) (art. 82 LAsi). Ces prestations réduites ne permettent guère de financer des mesures d'intégration pertinentes - tels les frais de transport pour se rendre au travail, les repas pris à l'extérieur ou encore les frais de crèche etc.

B – Mesures directement mises en œuvre par le Conseil fédéral

4. Analyse régulière de l'Office fédéral de la statistique quant à l'octroi de l'aide sociale par les ressortissants d'États tiers sur la base de données appariées.

La CSIAS salue le développement d'analyses statistiques. Il convient de noter que l'Office fédéral de la statistique, en raison des prescriptions légales, ne peut utiliser les données de la statistique de l'aide sociale uniquement à des fins statistiques. L'utilisation de données personnelles individuelles dans le contexte des autorités de la migration est exclue.

5. La prolongation des autorisations de séjour de ressortissants d'États tiers qui occasionnent des coûts substantiels en matière d'aide sociale sera à l'avenir conditionnée à l'approbation du Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

A cet égard, il est important de tenir compte de l'[analyse du SEM](#) sur la responsabilité de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale : « Dans les domaines de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, le rapport 'Confédération – cantons' se base sur le droit des subventions. Par contre, la relation découlant du cadre légal dans le domaine de l'aide sociale existe entre la personne dépendante de l'aide sociale et le canton. Les cantons sont donc compétents pour le calcul et l'octroi des prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence.

Dans le domaine de l'organisation de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, l'article 115 de la Constitution fédérale ancre la compétence au niveau cantonal et par conséquent, la Confédération n'a, envers les cantons, ni le pouvoir de réglementer, ni celui de surveiller. Un contrôle du contenu des décisions du canton peut donc avoir exclusivement lieu par le biais des tribunaux cantonaux. Si une personne dans le besoin a demandé l'aide sociale ou l'aide d'urgence aux autorités compétentes et ne l'a pas reçue ou est d'avis que les prestations versées ne correspondent pas aux exigences légales, cette personne peut faire recours contre la décision incriminée des autorités cantonales auprès des tribunaux cantonaux ».

6. De concert avec les organisations concernées, le DFJP élaborera des recommandations en vue d'une harmonisation entre tous les cantons de la notion des coûts d'aide sociale dans le cadre de la prescription de mesures relevant du droit des étrangers.

La CSIAS se tient à disposition pour une collaboration. Elle s'engage à ce que les coûts d'intégration et de formation, ainsi que les mesures de protection de l'enfant ne soient pas prises en compte lors de la décision de mesures relevant du droit des étrangers.

Conclusion

- Les mesures proposées visent un durcissement des dispositions juridiques du droit des étrangers. La dernière modification de la LEI a déjà eu de lourdes conséquences et entraîne, dans certains cas, une non-perception de l'aide sociale problématique. Selon la CSIAS, aucun nouveau durcissement ne devrait être envisagé sans une analyse préalable approfondie des répercussions de la dernière révision de la LEI.
- Les mesures proposées risquent de compromettre les objectifs de l'Agenda Intégration et des programmes d'intégration cantonaux. Les personnes qui vivent en dessous du minimum vital et qui craignent constamment la révocation de leur autorisation de séjour s'isolent de la société. Elles disposent de ressources insuffisantes pour réussir leur intégration.
- Les mesures proposées relèvent de la compétence des cantons (droit de l'aide sociale) et non de la Confédération. Selon l'analyse du SEM, la Confédération n'a ni le pouvoir de réglementer, ni celui de surveiller dans ce domaine. De l'avis de la CSIAS, les cantons doivent se défendre contre toute ingérence excessive dans leur domaine de compétence.
- Le Conseil fédéral entend poursuivre trois autres options d'encouragement de l'intégration dans le cadre du mandat de suivi de l'Agenda Intégration Suisse. La CSIAS salue cette démarche.