

Recommandations relatives au changement de compétence après sept ans pour les personnes admises à titre provisoire

Editeur: Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales
Adresse: CDAS, Speichergasse 6, case postale, 3000 Berne 7

E-mail: office@sodk.ch

**Adopté lors de la séance du comité directeur CDAS du 3
mai 2007**

Les présentes recommandations ont été élaborées en collaboration avec les cantons, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Elles ont pour but d'aider les services cantonaux et communaux compétents à la mise en œuvre.

1. Introduction

La Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) entrera en vigueur le 1.1.2008. L'article 87, alinéa 3 LEtr stipule que "les indemnités forfaitaires visées à l'alinéa 1 ne sont versées que pour une durée de sept ans au maximum depuis l'entrée en Suisse."

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile et sur les étrangers, un **changement fondamental de système** est mis en œuvre en ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire. Désormais, elles ne devront plus être « gardées » comme jusqu'à présent, mais intégrées à la société après réception de la décision d'admission provisoire. La Confédération prend ainsi en compte le fait que la grande majorité des personnes admises à titre provisoire réside durablement en Suisse.

Selon les indications de l'Office fédéral des migrations (ODM), environ **24 000 personnes** résidaient en Suisse au 30 juin 2006, au bénéfice d'une admission à titre provisoire. Plus de 50% d'entre elles, c'est-à-dire environ 13 000 personnes, sont des enfants et des jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans révolus. Environ la moitié de toutes les personnes admises à titre provisoire, c'est-à-dire environ 11 500 personnes, étaient en Suisse depuis plus de sept ans le 30 juin 2006. Ces chiffres augmenteront probablement légèrement d'ici fin 2007.

Les personnes admises à titre provisoire qui résident en Suisse depuis au moins sept ans seront transférées à la compétence de l'aide sociale cantonale après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile resp. de la LSEE révisée, le **1^{er} janvier 2008**. Cela signifie que la Confédération ne remboursera plus aux cantons d'éventuelles prestations sociales versées à ces personnes. Ainsi, environ **12 000 personnes** admises à titre provisoire dépendront de l'aide sociale des cantons, dont la majorité **devra être soutenue** (voir plus bas).

Une partie des dispositions concernant les personnes admises à titre provisoire est déjà entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, suite à la révision de la loi sur l'asile et les modifications de la LSEE.

La loi sur les étrangers et les autres dispositions de la nouvelle loi sur l'asile entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le **1^{er} janvier 2007**, les dispositions suivantes s'appliquant aux personnes admises à titre provisoire sont entrées en vigueur :

- Travail
LSEE, art. 14c, alinéa 3
La personne admise à titre provisoire peut obtenir de la part des autorités cantonales une autorisation d'exercer une activité lucrative, indépendamment de la situation régnant sur le marché de l'emploi et de la situation économique.
- Regroupement familial
LSEE, art. 14c, alinéa 3^{bis}
Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans des personnes admises à titre provisoire, y compris les réfugiés admis à titre provisoire, peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut, au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission à titre provisoire.
- Octroi d'un permis de séjour
LSEE, art. 14b, alinéa 3^{bis}
Les demandes d'autorisation de séjour (permis B) déposées par des personnes admises à titre provisoire et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont

examinées de manière approfondie en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

- Assurance-maladie

LSEE, art. 14c, alinéa 7

L'assurance-maladie obligatoire pour les personnes admises à titre provisoire est régie par les dispositions y afférentes, applicables aux requérants d'asile, de la loi sur l'asile et de la loi fédérale sur l'assurance-maladie.

2. Le mandat légal relatif à l'intégration des personnes admises à titre provisoire

Les cantons ont désormais pour mission d'intégrer les personnes admises à titre provisoire dans la société.

2.1 Généralités

Recommandations

Suite à une décision positive, les personnes admises à titre provisoire doivent être intégrées rapidement et durablement dans la société, tant au niveau professionnel qu'au niveau social.

L'examen individuel des mesures d'intégration à mettre en œuvre doit avoir lieu juste après l'octroi d'une admission à titre provisoire.

Cet examen doit avoir lieu dans le cadre des structures existantes et s'appuyer sur la coopération interinstitutionnelle.

La nouvelle loi sur l'asile définit l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire comme un objectif important. Cela implique aussi bien l'accès au monde du travail que, dans une certaine mesure, la participation à la vie sociale. Dans ce but, il faut encourager le sens des responsabilités et l'effort personnel¹. La nouvelle politique de la Confédération favorable à l'intégration concerne toutes les personnes admises à titre provisoire, quelle que soit la durée de leur séjour.

Environ 12'000 personnes au bénéfice d'un statut d'admission à titre provisoire et résidant en Suisse depuis déjà sept ans au moins seront transférées à la compétence des cantons **à partir du 1^{er} janvier 2008**, non seulement en ce qui concerne l'aide sociale, mais également le financement de cette dernière. D'autres suivront régulièrement. En effet, l'expérience des dernières années a prouvé que les retards ou les obstacles aux mesures d'intégration entraînent des coûts élevés. En conséquence, il est dans l'intérêt des cantons d'examiner individuellement les mesures d'intégration à mettre en œuvre, dès la décision d'admission à titre provisoire. Cela augmente la motivation au travail des personnes, leur capacité d'assimilation des offres de formation et donc les opportunités d'intégration au marché de l'emploi.

Une séparation claire des contenus et de l'organisation des mesures d'intégration sociales et professionnelles n'est souvent ni possible ni utile. En particulier lorsqu'il s'agit de personnes depuis longtemps ou durablement sans activité, une vision globale du problème est

¹ Voir également Normes CSIAS pour la conception et le calcul de l'aide sociale 2005, chapitre A1

nécessaire. Les clarifications auront lieu de préférence par le biais d'institutions existantes de la collaboration interinstitutionnelle (CII)².

2.2. Travail

Recommandations

Le premier objectif d'intégration pour les personnes (femmes et hommes) admises à titre provisoire en âge de travailler est l'intégration au marché de l'emploi. La préférence nationale disparaîtra à partir du 1^{er} janvier 2007.

Il faut permettre aux enfants et aux jeunes d'accéder à la formation et à l'instruction normales. Il faut également proposer à ce groupe des offres de soutien supplémentaires.

Il s'agit d'assurer, au moyen de mesures scolaires et parascolaires, un niveau de compétences linguistiques et de qualifications permettant l'accès à un apprentissage ou à une formation scolaire. Après la formation, il faudra porter l'attention sur l'intégration dans le marché de l'emploi.

Dans le cadre de leurs structures interinstitutionnelles, les cantons prennent spécialement en compte la question des personnes admises à titre provisoire et en particulier des jeunes.

Au total, **15'000** personnes admises à titre provisoire sont **en âge de travailler** (16 -65). Selon les indications de l'Office fédéral des migrations, en août 2006, quelque 35% d'entre elles avaient un emploi à temps plein ou partiel.

Un autre tiers est apte à travailler et à être placé, mais est sans travail. Le premier objectif doit être d'intégrer cette population dans le secteur primaire du marché de l'emploi. Avec la révision partielle de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) au 1^{er} février 2006 et l'allègement des obstacles à l'accès au marché du travail pour les personnes admises à titre provisoire au 1^{er} avril 2006 (modification de l'art. 7 OLE), les premières conditions requises dans ce sens ont été mises en place. Dans le cadre de l'entrée en vigueur progressive de la nouvelle loi sur l'asile, l'article 14c, alinéa 3 LSEE entrera en vigueur dès le 1^{er} janvier 2007. Il précise que les autorités cantonales peuvent accorder un permis de travail à une personne admise à titre provisoire sans prendre en compte la préférence nationale.

L'Office fédéral des migrations examinera, en collaboration avec le seco, l'émission de directives sur l'art. 7 OLE.

Les personnes actuellement en procédure d'asile se verront peut-être signaler ultérieurement une admission à titre provisoire. La part du forfait d'intégration destinée aux programmes d'occupation de base peut contribuer à conserver ces personnes « aptes » au marché de l'emploi, en leur fournissant des structures de jour minimum et en continuant à leur proposer des cours de langue.

² Voir à ce sujet « Manuel pour la collaboration interinstitutionnelle (CII) », seco, Direction du travail, Berne, 2004

2.3. Intégration sociale

Recommandations

Le but pour les personnes admises à titre provisoire qui ne travaillent pas est une intégration sociale. Le forfait d'intégration doit être utilisé pour mettre en place les mesures et les offres correspondantes.

Objectifs

- **Développer les capacités personnelles. Donner aux personnes la possibilité de gérer leur quotidien de manière autonome.**
- **Encourager de façon prioritaire l'acquisition de connaissances linguistiques courantes.**
- **Continuer à mener des programmes d'occupation de base pour les personnes en procédure d'asile.**

Selon les indications de la Confédération et des cantons, une grande partie des personnes admises à titre provisoire ne peuvent pas, ou pas tout de suite, être placées pour diverses raisons.

Exemples :

- mères avec des tâches d'éducation
- personnes malades, fragiles, handicapées
- personnes traumatisées
- personnes pour lesquelles l'intégration ne s'est pas effectuée ou pas dans la mesure souhaitée.

Comme nous l'avons déjà mentionné en introduction, la proportion des enfants, des jeunes et des jeunes adultes (0 – 25 ans) équivaut à environ 50% des personnes admises à titre provisoire. Les enfants et les jeunes dépendent de leurs parents pour réussir leur intégration. Les parents doivent être intégrés dans la société, si ce n'est professionnellement, du moins socialement.

La reconnaissance du travail et de la performance est essentielle pour l'intégration sociale³. Sans ces éléments, des problèmes économiques et sociaux surviennent fréquemment. C'est la raison pour laquelle il faudrait, dans la mesure du possible, proposer aux personnes dans l'incapacité de travailler une structure de jour adéquate et utile comportant des mesures d'intégration sociale et visant éventuellement le secteur secondaire du marché du travail.

Il faut pouvoir continuer à développer les capacités individuelles. Les personnes concernées doivent apprendre à gérer de manière autonome leur quotidien. C'est le seul moyen d'éviter des coûts sociaux ultérieurs ou du moins de les modérer. L'acquisition de la langue doit être particulièrement encouragée.

Il est prévu que la Confédération verse aux cantons, pour chaque personne admise à titre provisoire au 31 décembre 2007, une contribution unique de CHF 3 500.--. A partir du 1^{er} janvier 2008, elle versera un forfait d'intégration unique de CHF 6'000.-- pour chaque décision d'admission à titre provisoire. Cette contribution est liée à un but et doit servir à soutenir l'intégration professionnelle et l'acquisition de la langue⁴.

³ CSIAS : Normes CSIAS pour la conception et le calcul de l'aide sociale 2005, chapitre D1.

⁴ Le montant des forfaits sera fixé dans les dispositions d'exécution relatives à la loi sur l'asile révisée (OA 2, OIE). Celles-ci seront vraisemblablement adoptées par le Conseil fédéral à l'automne 2007.

Il faudra veiller à ne pas créer d'offres parallèles. Un traitement séparé des personnes admises à titre provisoire sur la base de leur statut juridique pourrait rendre une intégration plus difficile. Il existe de nombreuses offres dans les cantons, dont l'utilisation peut aider efficacement et à relativement bon compte l'intégration. Il faut examiner régulièrement les offres existantes et les rendre accessibles aux nouveaux groupes cibles.

La formation scolaire et professionnelle des enfants et des jeunes constitue la clé d'une intégration réussie.

2.4. Statut

Recommandations

Pour les personnes admises à titre provisoire qui remplissent les conditions d'une intégration poussée, il faut examiner d'office si un permis de séjour ordinaire peut être demandé.

Pour celles qui ne sont pas aptes à travailler ou ne peuvent être placées pour diverses raisons, par exemple maladie, âge, etc., il faut examiner si l'octroi d'un permis de séjour ordinaire peut avoir lieu après 5 ans, au plus tard toutefois après 7 ans.

A partir du 1^{er} janvier 2007, les demandes d'autorisation de séjour (permis B) déposées par des personnes admises à titre provisoire et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie (LSEE, art. 14b, alinéa 3^{bis} / à partir du 1.1.2008: art. 84, alinéa 5 LEtr) en fonction du niveau d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.

Nous recommandons aux cantons d'examiner d'office si une demande d'octroi d'un permis de séjour ordinaire peut se faire pour les personnes admises à titre provisoire qui remplissent les conditions d'octroi d'un permis de séjour pour cas de rigueur. Nous appuyant sur l'article 14b, al. 3^{bis} LSEE (nouveau) et sur l'art. 33 de l'Ordonnance 1 sur l'asile, nous proposons les critères suivants pour une évaluation:

- intégration professionnelle réussie des membres de la famille en âge de travailler
- capacité de se faire comprendre des autorités dans une langue officielle
- date et durée de la scolarité des enfants
- séjour ininterrompu en Suisse d'au moins cinq ans depuis l'entrée dans le pays
- possibilité de réintégration dans l'Etat de provenance

Ces exigences correspondent à la pratique actuelle de nombreux cantons et sont soutenues par la Confédération.

Un permis de séjour offre des avantages considérables :

- sentiment de sécurité
- socialement, le permis B est reconnu et relativement bien ancré sur le marché de l'emploi
- suppression de la taxe spéciale (10% du revenu à la Confédération)

La perspective d'un permis de séjour et donc d'une autonomie financière représente une forte incitation à s'intégrer professionnellement.

Il faut examiner si l'octroi d'un permis de séjour à des personnes qui ne sont pas aptes à travailler et ne peuvent être placées peut se faire après 5 ans, au plus tard toutefois après 7 ans. Il s'agit de personnes qui ne sont pas aptes à travailler et ne peuvent être placées pour raison de maladie, d'âge ou de handicap.

3. Aide sociale

De l'avis général du groupe, la concrétisation du mandat légal d'intégration représenterait une charge financière supplémentaire très importante pour les cantons. Les réflexions suivantes ont abouti à la décision de soutenir les personnes admises à titre provisoire selon les normes CSIAS dès l'octroi de cette admission et d'accorder aux cantons un délai de trois ans pour le passage des cas selon l'ancien droit au système ordinaire de l'aide sociale:

- les normes CSIAS ont été conçues comme un instrument d'intégration précis (règles d'incitation et de sanction).
- au niveau national, les normes CSIAS sont bien reconnues et elles sont largement appliquées dans l'aide sociale ordinaire.
- intégration durable signifie intégration professionnelle et sociale. Les tarifs dans le domaine de l'asile ne comportent aucune contribution pour l'intégration sociale des personnes concernées, c'est-à-dire pour leur participation à la vie de la société.

Cette proposition n'a pas fait l'unanimité auprès des cantons. C'est la raison pour laquelle le comité, lors de sa séance du 1er décembre 2006, a décidé de procéder à une consultation des cantons.

Les résultats de la consultation, en annexe, montrent que peu de cantons se sont prononcés en faveur du modèle élaboré par le groupe de travail, c'est-à-dire qui consisterait à soutenir selon les normes CSIAS les personnes admises à titre provisoire dès l'octroi de cette admission. Les différentes opinions et propositions de modèles sont diversement motivées, souvent aussi de manière opposée:

Quelques cantons craignent que les personnes admises à titre provisoire ne se sentent plus poussées à s'intégrer professionnellement en raison de l'application des normes CSIAS. Beaucoup de cantons indiquent que les indemnités versées par la Confédération sont insuffisantes, ce qui implique pour eux d'importantes charges financières supplémentaires. Il faut donc renoncer à exiger des cantons et des communes qu'ils augmentent leurs tarifs de soutien. Certains cantons argumentent en déclarant qu'un processus d'intégration réussi passe uniquement par le marché du travail et les structures régulières; en conséquence, les normes CSIAS doivent être appliquées tôt ou tard de manière contraignante. En recourant aux tarifs de l'aide sociale du domaine de l'asile pour les personnes admises à titre provisoire et aux normes CSIAS pour tous les autres étrangers, on créerait deux "classes" différentes de personnes à intégrer, ce qui serait préjudiciable à une intégration réussie et contestable sur le plan socio-politique. Vous trouverez le résumé des résultats de la consultation dans l'évaluation en annexe.

Sur la base de ces résultats, le comité directeur de la CDAS a approuvé les points 1 et 2 des recommandations touchant au mandat légal relatif à l'intégration, lors de sa séance du 23 février 2007. Par la même occasion, le comité directeur de la CDAS s'est prononcé en faveur du projet "Intégration de la population étrangère" qui a pour but d'élaborer, jusqu'à l'été 2007, un modèle visant à regrouper les mesures de promotion de l'intégration. Simultanément, les compétences multiples et les structures parallèles doivent être éliminées et la promotion de l'intégration assurée. La question du calcul de l'aide sociale destinée aux personnes admises à titre provisoire est étroitement liée à la mise en place des instruments d'intégration. C'est la raison pour laquelle le comité directeur a décidé, lors de sa séance du 3.5.2007, de traiter le

chapitre concernant le calcul de l'aide sociale lors de sa séance du 7 décembre 2007. La CSIAS s'est déclarée prête à soumettre des propositions relatives à la mise en place de l'aide sociale destinée aux personnes admises à titre provisoire pour ladite séance de décembre du comité. D'éventuelles recommandations sur ce chapitre ne seront adoptées qu'à une date ultérieure et n'entreront en vigueur qu'à partir de 2009.

**Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales**

La Présidente

La Secrétaire générale



Kathrin Hilber
Présidente du Gouver-
nement st-gallois



Margrith Hanselmann

Berne, le 8 mai 2007

Z:_SODK16. Migration, Integration\AG VA nach 7 Jahren\Empfehlungen\Definitiv\Entwurf_frz_Vorstand.doc

Annexe:

composition du groupe de travail

**Mitglieder der Arbeitsgruppe "VA nach 7 Jahren" / Membres du groupe de travail
"Personnes admises à titre provisoire après 7 ans" :**

**SODK /
CDAS**

Hanselmann Margrith, Generalsekretärin (Vorsitz)
Meier Nicole, Höhere Fachangestellte (Protokoll)
Eigerplatz 5, Postfach 459
3000 Bern 14
Tel: 031 371 04 29
Fax: 031 371 17 41
Mail: office@sodk-cdas-cdos.ch

**BFM /
ODM**

Bischoff Simone, stv. Chefin Sektion Subventionsbemessung
Clerc Alexandra, stv. Chefin Sektion Subventionsaufsicht
Quellenweg 6
3003 Bern- Wabern
Tel: 031 325 11 11
Fax: 031 325 93 79
Mail: simone.bischoff@bfm.admin.ch
Mail: alexandra.clerc@bfm.admin.ch

**SKOS /
CSIAS**

Beeri Roland, Leiter Fachstelle Integration
Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
Kantonale Fachstelle Integration
Rathausgasse 1
3011 Bern
Tel: 031 633 78 40
Fax: 031 633 79 56
Mail: roland.beeri@gef.be.ch

**SGV/SSV /
ACS/UVS**

Zürcher Maria-Luisa, stv. Direktorin SGV
Schweizerischer Gemeindeverband
Solothurnstr. 22
3322 Urtenen- Schönbühl
Tel: 031 858 31 16
Fax: 031 858 31 15
Mail: marialuisa.zuercher@chgemeinden.ch

**Kom. Sozialhilfe-
behörden / auto-
rités communales
en matière d'aide
sociale**

Kunz Thomas, Dr., Direktor
Asyl-Organisation Zürich, Postfach 2321
8040 Zürich
Tel: 044 445 67 21
Fax: 044 445 67 68
Mail: thomas.kunz@ao.stzh.ch

Amstutz Jakob, Geschäftsführer
Heilsarmee Flüchtlingshilfe
Effingerstrasse 67
3008 Bern
Tel: 031 380 18 85
Fax: 031 398 04 28
Mail: jakob_amstutz@swi.salvationarmy.org

Kantone / cantons:

BS

Gäumann Renata, Asylkordinatorin
Wirtschafts- und Sozialdepartement, Koordinat. Asyl- u. Rückkehrhilfe
Grenzacherstr. 62
4005 Basel
Tel: 061 267 65 90
Fax: 061 267 86 60
Mail: renata.gaeumann@bs.ch

FR

Guisolan Marie, Asylkordinatorin
Service de l'action sociale, Coordination pour les questions d'asile et
de réfugiés
Rte des Cliniques 17
1700 Fribourg
Tel: 026 305 29 97
Fax: 026 305 29 09
Mail: guisolanm@fr.ch

LU

Caduff Raymond, Asylkordinator
Kantonales Sozialamt Luzern, Asyl- und Flüchtlingswesen
Meyerstrasse 20
6003 Luzern
Tel: 041 228 58 91
Fax: 041 228 51 76
Mail: raymond.caduff@lu.ch

SG

Zanga Bruno, Dr., Amtsleiter
Ausländeramt des Kantons St. Gallen
Oberer Graben 32
9001 St. Gallen
Tel: 071 229 36 11
Fax: 071 229 13 12
Mail: bruno.zanga@sg.ch

ZH

Zimmermann Nadine, Juristin
Sozialamt des Kantons Zürich
Schaffhauserstr. 78
8090 Zürich
Tel: 043 259 24 50
Fax: 043 259 51 07
Mail: nadine.zimmermann@sa.zh.ch