

Loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2027

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés
(OSAR)

Berne, le 5 mai 2025

Mentions légales

Édition

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Case postale, 3001 Berne

Téléphone : 031 370 75 75

Courriel : info@osar.ch

Site web : www.osar.ch

IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Versions linguistiques

Allemand (version originale) et français (traduction)

Sommaire

1	Introduction.....	4
2	L'essentiel en bref.....	4
3	Système d'indemnisation dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées	5
3.1	Forfaits globaux	5
3.2	Forfaits d'intégration	7
4	Réduction de la durée d'indemnisation au moyen des forfaits globaux	7
5	Un transfert de coûts aux conséquences dangereuses	8
6	Rupture unilatérale avec la politique d'intégration menée jusqu'ici	9
6.1	Objectifs stratégiques de l'Agenda Intégration Suisse	9
6.2	Attachement au principe fondamental « Un emploi grâce à une formation ».....	10
6.3	Des objectifs non réalistes	11
7	L'intégration professionnelle ne peut être forcée	12

1 Introduction

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de prendre position et s'exprime sur les points qu'elle juge les plus importants ci-après. L'absence d'avis à l'égard d'un point spécifique ne vaut pas pour approbation.

Le Conseil fédéral propose un vaste train de mesures visant à alléger les finances fédérales. Sur les 59 mesures au total, 36 exigent des modifications de lois, regroupées dans un acte modificateur unique. Le programme d'allégement budgétaire 2027 se concentre, pour plus de 90 %, sur les dépenses, dont beaucoup portent sur des subventions de la Confédération destinées aux cantons et aux communes¹. Il devrait permettre à la Confédération d'économiser environ 6,3 milliards de francs dès 2027 et 2028². À l'inverse, les dépenses sont appelées à augmenter au niveau de l'armée et de la prévoyance vieillesse en particulier³.

D'après des modélisations mathématiques du volume d'allégement des différentes mesures, c'est dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées qu'est prévu l'effort d'économie le plus substantiel, de près d'un milliard de francs. L'OSAR s'exprime ci-après exclusivement sur cette mesure et sur les risques qui en résultent pour l'encouragement de l'intégration et l'organisation de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées.

2 L'essentiel en bref

L'OSAR rejette la réduction de la durée d'indemnisation au moyen des forfaits globaux prévue dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2027. Elle juge cette mesure inadaptée voire contreproductive et les objectifs visés irréalistes. Il conviendrait plutôt de renforcer et d'utiliser les instruments de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) de manière ciblée, d'autant qu'ils montrent de premiers effets.

- **Le transfert de coûts risque d'avoir des conséquences négatives.** 15 % environ des économies totales prévues dans les finances fédérales doivent être réalisées en réduisant la durée de l'indemnisation au moyen des forfaits globaux. Il s'agit du poste le plus important de tout le programme d'allégement. Vue sous l'angle macroéconomique, cette mesure n'a toutefois rien d'une mesure d'économie, mais entraîne en réalité un simple transfert des coûts de la Confédération vers les cantons, les communes et les villes. Il est à craindre que ces coûts supplémentaires incitent les cantons à réduire les prestations de l'aide sociale en matière d'asile, dont les montants sont déjà largement inférieurs au minimum vital. La nécessité de réaménager les structures existantes de l'encouragement de l'intégration et la hausse prévisible des dépenses de l'aide sociale qui résulterait d'une intégration non durable pourraient par ailleurs encore engendrer des coûts supplémentaires.

¹ Début 2024, le Conseil fédéral a commandé un important [réexamen des tâches et des subventions](#), qui a été mené par un groupe d'expert·e·s indépendant sous la direction de Serge Gaillard, ex-directeur de l'Administration fédérale des finances. La Confédération a repris pratiquement toutes les mesures proposées initialement (voir [Vue d'ensemble des mesures](#), 29 janvier 2025).

² Département fédéral des finances, 29 janvier 2025 : [Programme d'allégement budgétaire 2027. Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation](#), p. 12 et 13 (ci-après le « rapport explicatif »)

³ Idem, p. 7

- **Rupture avec la politique d'intégration menée jusqu'ici.** À l'issue d'un long processus, Confédération, cantons, communes et villes ont convenu d'une stratégie conjointe en matière d'intégration. En vigueur depuis 2019, celle-ci mise sur des objectifs stratégiques globaux en faveur d'une intégration durable à travers l'Agenda Intégration Suisse. La proposition de mettre l'accent sur l'intégration professionnelle s'inscrit en faux par rapport à cette stratégie et postule un changement de paradigme qui remettra la politique d'intégration sens dessus dessous après quelques années à peine, alors même que les structures ont entre-temps été mises en place et qu'une tendance positive vers une intégration professionnelle plus rapide et durable s'observe depuis l'introduction de l'AIS.
- **L'intégration professionnelle ne peut être forcée.** Il est irréaliste de viser une intégration des personnes réfugiées sur le marché du travail en trois ans, comme le prouve l'expérience liée aux prescriptions de l'AIS. Une intégration professionnelle durable requiert une maîtrise de la langue et des qualifications suffisantes pour pouvoir sortir de l'aide sociale sur le long terme. Les personnes réfugiées qui occupent des postes peu qualifiés ou à temps partiel n'ont souvent pas assez pour vivre, de sorte qu'une hausse des travailleurs·euses pauvres dans l'aide sociale est à prévoir. Si des économies sont réalisées au début du parcours d'intégration, ce sont tant les personnes réfugiées que la société dans son ensemble qui en paieront le prix. C'est aussi sur la base de ce constat que le consensus relatif aux objectifs et instruments de l'AIS a été atteint.

3 Système d'indemnisation dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées

L'assistance et l'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile⁴, de même que l'encouragement de l'intégration, sont une tâche commune. La répartition des tâches est organisée à travers différents mécanismes, dont des indemnisations financières que la Confédération verse aux cantons. En prévoyant de réduire la durée de l'indemnisation au moyen des forfaits globaux, la Confédération opère un changement unilatéral de ce système qui fera vraisemblablement peser une charge supplémentaire sur les échelons inférieurs de l'État, à savoir les cantons, les villes et les communes.

3.1 Forfaits globaux

La Confédération indemnise les cantons des coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées au moyen des forfaits globaux. Ces forfaits versés mensuellement suivent une logique du besoin et sont affectés à un usage précis : ils doivent notamment couvrir les coûts de l'aide sociale (y compris de l'hébergement) pour les personnes réfugiées reconnues et comprennent une contribution aux frais d'encadrement et aux frais administratifs (art. 88, al. 3, LAsi). Les coûts des soins de santé de base, en particulier de l'assurance-maladie obligatoire, sont également couverts pour les personnes requérantes d'asile, les personnes étrangères admises à titre provisoire et les personnes en quête de protection (statut S) qui ne sont pas titulaires d'une autorisation de séjour (art. 88, al. 2,

⁴ Il convient d'entendre ci-après par « personnes relevant du domaine de l'asile » l'ensemble des personnes au bénéfice de l'asile, admises à titre provisoire, disposant du statut de protection S ou faisant l'objet d'une procédure d'asile pendant sans décision de première instance.

LAsi et art. 87, al. 1, LEI). Les forfaits globaux s'élèvent, en moyenne suisse, à environ 1500 francs par mois. Les différentes parts (aide sociale et encadrement, hébergement, soins de santé) sont définies plus précisément dans l'ordonnance 2 sur l'asile (art. 22 et 26) et adaptées chaque année aux évolutions de l'indice suisse des prix à la consommation⁵. Le degré effectif de couverture des coûts des forfaits globaux fait actuellement l'objet d'une analyse dont les résultats sont attendus fin 2026⁶.

La durée maximale du versement des forfaits globaux aux cantons est fixée par la loi et varie selon le statut de séjour des personnes concernées. Les durées d'indemnisation maximales⁷ actuellement en vigueur sont les suivantes :

- **jusqu'à sept ans** après l'entrée en Suisse : personnes admises à titre provisoire (y compris personnes réfugiées et apatrides admises à titre provisoire)⁸ et personnes réfugiées admises dans le cadre de la réinstallation⁹ ;
- **jusqu'à cinq ans** après la demande d'asile : personnes réfugiées reconnues et apatrides¹⁰ ;
- **jusqu'à cinq ans** après la demande de protection temporaire : personnes en quête de protection non titulaires d'une autorisation de séjour¹¹, puis moitié du forfait global pendant une durée maximale supplémentaire de cinq ans pour les personnes en quête de protection titulaires d'une autorisation de séjour¹² ;
- **jusqu'à la décision exécutoire de première instance** : personnes requérantes d'asile en cours de procédure.

Un système d'incitation associé au taux d'emploi et un facteur de correction pour les bas revenus entrent également en ligne de compte dans le cadre du versement des forfaits globaux aux cantons. Le facteur de correction vise à éviter toute incitation, dans le système d'indemnisation, susceptible d'être préjudiciable à la formation professionnelle initiale ou à l'emploi à temps partiel pour les personnes âgées de 25 à 60 ans¹³. Des forfaits globaux continuent ainsi d'être versés aux cantons pour les personnes de plus de 25 ans qui exercent une activité lucrative et perçoivent un revenu inférieur à 600 francs, mais pas pour celles percevant un revenu plus élevé. Ce système tient compte du fait que les personnes indépendantes financièrement n'ont plus besoin de l'aide sociale et que les cantons n'ont donc plus de coûts à assumer.

Pour le système d'incitation, c'est non pas le taux d'emploi effectif dans le canton, mais le taux d'emploi moyen en Suisse qui est utilisé pour calculer le nombre de personnes relevant de l'obligation d'indemnisation. Cela signifie que si un canton présente un taux

⁵ Les montants actuels sont publiés sur le site web du SEM au début de chaque année, voir annexe 3 à la [directive III.7](#) du Secrétariat d'État aux migrations : [Adaptation des taux au 1^{er} janvier 2025](#), consulté le 11 mars 2025

⁶ Voir avis du Conseil fédéral du 22 mai 2024 sur le postulat Pahud (24.3190) : [Coût de l'accueil des personnes au bénéfice d'un statut S pour les cantons](#), consulté le 25 mars 2025

⁷ Pour d'autres motifs de révocation de l'obligation d'indemnisation avant la fin de la durée maximale d'indemnisation, voir art. 20, al. 1, et art. 24, al. 1, OA 2

⁸ Art. 87, al. 3, LEI ; art. 20, al. 1, let. d, OA 2

⁹ Art. 88, al. 3^{bis}, LAsi ; art. 24a OA 2

¹⁰ Art. 88, al. 3, LAsi ; art. 87, al. 4, LEI ; art. 24, al. 1, let. a, OA 2

¹¹ Art. 20, al. 1, let. e, OA 2

¹² Art. 24, al. 3, OA 2

¹³ Un forfait global est versé dans tous les cas pour les moins de 25 ans, indépendamment de leur statut professionnel et de leur niveau de revenu, conformément au principe de l'encouragement de la formation professionnelle. Voir Secrétariat d'État aux migrations, 2022 : [Nouveau système de financement de l'asile et indemnités fédérales](#)

d'emploi plus élevé que la moyenne suisse, il bénéficie de déductions moins importantes au niveau des forfaits globaux.

Bien que ce système d'incitation tienne compte des succès des cantons en matière d'intégration, l'objectif en tant que tel des forfaits globaux n'est pas de piloter l'encouragement de l'intégration, mais de subventionner les tâches d'exécution revenant aux cantons dans le domaine de l'aide sociale et de l'encadrement¹⁴. À travers les forfaits globaux, la Confédération assume sa responsabilité financière dans le cadre de la tâche commune tenant à l'encadrement et à l'hébergement des personnes réfugiées.

3.2 Forfaits d'intégration

Outre les forfaits globaux, la Confédération contribue aussi à l'encouragement de l'intégration sous la forme de forfaits d'intégration. Les coûts moyens du parcours d'intégration souhaité ont été établis lors de la réalisation de l'Agenda Intégration Suisse (voir chapitre 6)¹⁵. Depuis, les cantons reçoivent un forfait d'intégration de 18 000 francs pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes réfugiées reconnues. À la différence du forfait global, ce forfait d'intégration est une indemnisation unique qui vise à financer le processus de première intégration. L'affectation des forfaits d'intégration est déterminée par les objectifs stratégiques¹⁶ de la Confédération et corrélée à la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux. Contrairement aux forfaits globaux, ils ont pour but effectif de piloter le processus d'intégration à travers un encouragement ciblé et individuel de l'intégration. Faute de base légale, aucun forfait d'intégration ne peut être versé pour les personnes en quête de protection non titulaires d'une autorisation de séjour. C'est ce qui a poussé le SEM à créer le « programme S »¹⁷, un programme d'importance nationale dans le cadre duquel il verse aux cantons une indemnisation de 250 francs par mois (3000 francs par an) aux fins de l'encouragement de l'intégration des personnes dotées du statut de protection S, lequel doit se faire conformément aux prescriptions de l'Agenda Intégration Suisse depuis 2024.

4 Réduction de la durée d'indemnisation au moyen des forfaits globaux

Dans le cadre de ses mesures d'économie, la Confédération prévoit de limiter à quatre ans la durée maximale d'indemnisation au moyen des forfaits globaux pour toutes les personnes admises à titre provisoire, réfugiées, en quête de protection et apatrides. Cette modification ne concerne pas la durée d'indemnisation pour les personnes réfugiées bénéficiaires d'un programme de réinstallation et les personnes requérantes d'asile en cours de procédure. Dans le même temps, il est prévu de faire passer le système d'indemnisation à un modèle fondé sur les effectifs à compter de 2028 : alors que jusqu'ici, les forfaits globaux n'étaient plus versés aux cantons pour les personnes actives d'un certain âge et ayant un certain niveau de revenu (voir chapitre 3.1), ils devraient dorénavant l'être pour toutes les personnes,

¹⁴ Voir [Fiche d'information du Secrétariat d'État aux migrations sur le nouveau système de financement de l'asile](#), décembre 2022

¹⁵ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 avril 2018 : [La Confédération et les cantons lancent un agenda commun en matière d'intégration](#), consulté le 11 mars 2025

¹⁶ Voir [Programmes d'intégration cantonaux 2024-2027 \(PIC 3\). Annexe I : Objectifs stratégiques](#)

¹⁷ Voir Secrétariat d'État aux migrations : [Programme fédéral « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » \(Programme S\)](#), consulté le 8 mars 2025

indépendamment de leur statut professionnel ou de leurs revenus, afin de renforcer les incitations à accélérer l'intégration professionnelle.

Selon le rapport explicatif, cette mesure a pour but d'accélérer l'intégration sur le marché du travail¹⁸. Il indique explicitement que la politique d'intégration doit désormais viser avant tout une intégration professionnelle rapide afin d'économiser les ressources de l'aide sociale. Les personnes en âge de travailler (entre 25 et 60 ans) devraient exercer une activité lucrative trois ans déjà après le dépôt de leur demande d'asile ou de protection ou après leur arrivée en Suisse ou, en cas de chômage, être prises en charge dans les structures ordinaires. De même, les adolescent·e·s et les jeunes adultes devraient suivre une formation professionnelle ou exercer une activité lucrative après trois ans au plus¹⁹.

Ces mesures devraient permettre d'économiser 240 millions de francs en 2027 et jusqu'à 700 millions de francs en 2028, ce qui correspond à environ 15 % des économies prévues au total. Il s'agit du poste le plus important de tout le programme d'allégement budgétaire. Cet objectif prioritaire de l'insertion sur le marché du travail dans les trois ans s'inscrit en faux par rapport à la politique d'intégration menée jusqu'ici : l'AIS postule que sept ans après l'entrée en Suisse, 50 % des personnes admises à titre provisoire (AP) et des personnes réfugiées (R) se trouvent sur le marché du travail et que cinq ans après leur arrivée, deux tiers des moins de 25 ans suivent une formation postobligatoire (voir chapitre 6).

5 Un transfert de coûts aux conséquences dangereuses

Du point de vue de l'OSAR, cette mesure n'est ni efficace ni réaliste. Bien que la Confédération l'envisage comme une mesure d'économie, un examen plus attentif révèle qu'elle entraîne en réalité un simple transfert des coûts vers les cantons, les villes et les communes. À l'heure actuelle, entre 30 et 35 % des personnes admises à titre provisoire et des personnes réfugiées reconnues travaillent quatre ans après leur arrivée en Suisse²⁰. Dans bien des cas, cette activité lucrative ne leur permet toujours pas d'acquérir une indépendance financière, car elles doivent souvent occuper des postes peu qualifiés. Une hausse rapide et décisive du taux d'emploi est irréaliste, comme le montrent clairement les efforts intensifs déployés récemment pour augmenter le taux d'emploi des personnes au bénéfice du statut de protection S²¹. Les coûts de l'aide sociale incomberaient dès lors non plus à la Confédération, mais aux échelons cantonal et communal. Tout en fournissant les mêmes efforts pour intégrer les personnes réfugiées, les cantons, les villes et les communes devraient donc supporter des coûts supplémentaires à hauteur des économies prévues au niveau fédéral, allant jusqu'à un milliard de francs, en 2027 et en 2028.

¹⁸ Rapport explicatif, p. 53

¹⁹ Ibid.

²⁰ Voir [Suivi de l'encouragement de l'intégration](#), Situation professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, consulté le 10 mars 2025. La variance s'explique par les différentes années d'entrée des groupes représentés.

²¹ En novembre 2023, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de prendre des mesures pour faire passer le taux d'emploi des personnes réfugiées d'Ukraine d'un peu plus de 20 % à l'époque à 40 % à la fin 2024 (voir communiqué de presse du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 2023 : [Pas de levée du statut de protection S](#), et communiqué de presse du Conseil fédéral du 8 mai 2024 : [Le Conseil fédéral renforce les mesures d'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S](#)). Le taux d'emploi moyen des personnes réfugiées d'Ukraine a pu être augmenté à environ 30 % fin 2024 (voir fiche d'information du SEM du 14 janvier 2025 : [Données relatives à l'emploi et à l'intégration sur le marché du travail des personnes bénéficiant du statut de protection S](#)).

Ce transfert de coûts comporte des risques sociétaux considérables : alors que le taux d'aide sociale a chuté ces dernières années, particulièrement pour les groupes à risque et dans le domaine de l'asile et des personnes réfugiées²², la réduction de la durée de l'indemnisation fédérale entraînera vraisemblablement une hausse importante des coûts de l'aide sociale aux niveaux cantonal et communal. Cette augmentation soudaine risque d'intensifier la pression politique en faveur d'une baisse des prestations de l'aide sociale en matière d'asile, qui sont toutefois déjà nettement en deçà du minimum vital : selon le canton et la commune, elles sont entre 20 et 70 % inférieures aux montants de l'aide sociale régulière fixés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)²³. Des interventions visant à réduire encore les prestations de l'aide sociale en matière d'asile ont déjà été présentées par le passé dans différents cantons²⁴. Une nouvelle baisse du soutien financier et matériel aurait pour effet de davantage précariser les conditions de vie des bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'asile, qui comptent un grand nombre de familles avec enfants. Les montants de l'aide sociale régulière ne suffisent déjà pas pour couvrir les besoins spécifiques des enfants et des jeunes. La situation est encore plus grave pour les quelque 35 000 enfants percevant l'aide sociale en matière d'asile. Le fait de vivre sous le minimum vital et donc de ne pas pouvoir participer à la vie sociale a des répercussions négatives sur le développement des enfants et peut considérablement limiter leurs perspectives d'avenir²⁵.

6 Rupture unilatérale avec la politique d'intégration menée jusqu'ici

L'Agenda Intégration Suisse, entré en vigueur en 2019, est le fruit d'un procédé de plusieurs années ayant réuni la Confédération, les cantons et les communes en vue de l'élaboration d'une stratégie conjointe pour encourager l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des personnes réfugiées reconnues. La réorientation souhaitée de la politique d'intégration pour l'axer en priorité sur une intégration professionnelle rapide contredit de manière flagrante les objectifs et les principes de l'Agenda Intégration, qui vise certes à encourager l'intégration *le plus rapidement*, mais aussi *le plus durablement possible*.

6.1 Objectifs stratégiques de l'Agenda Intégration Suisse

L'un des objectifs fondamentaux de l'AIS est d'« encourager une intégration rapide, efficace, intensive et systématique »²⁶. Une évaluation des moyens financiers requis pour le

²² Voir communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 16 décembre 2024 : [Sozialhilfequote sinkt 2023 erneut und liegt neu bei 2,8%](#), consulté le 26 mars 2025

²³ Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2023 : [L'aide sociale dans le domaine de l'asile : le forfait pour l'entretien](#), p. 3

²⁴ Voir, par exemple, l'initiative législative « [Weniger Sozialhilfe für Scheinflüchtlinge](#) » présentée dans le canton de Soleure le 26 mai 2021 et rejetée de justesse par l'électorat soleurois avec 54 % des voix le 15 mai 2022 ou les révisions des montants de l'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire séjournant en Suisse depuis longtemps dans le canton de Berne (Avenir Social (éd.), 2023 : [L'aide sociale en Suisse 2000 – 2022. Chronologie des transformations. Interventions et décisions aux niveaux fédéral, cantonal et communal](#), p. 49)

²⁵ Bureau BASS, 2024 : [La situation matérielle des enfants et des adolescents à l'aide sociale. Rapport final](#) (en allemand uniquement, résumé en français), p. 62

²⁶ DFJP, DEFR, CdC, CDIP et CDAS, 2018 : [Agenda Intégration Suisse. Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018](#), p. 2

processus de première intégration a été réalisée et cinq objectifs stratégiques ambitieux devant être atteints au moyen de l'AIS définis à cette fin. En font notamment partie les objectifs suivants :

- **trois ans après leur arrivée en Suisse**, toutes les AP/R disposent de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien ;
- **cinq ans après leur arrivée en Suisse**, deux tiers des AP/R âgées de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire ;
- **sept ans après leur arrivée en Suisse**, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrées dans le marché primaire du travail.

Le SEM assure un suivi détaillé visant à relever le degré de réalisation des objectifs stratégiques dans les meilleurs délais. Une évaluation complète de l'efficacité de l'AIS n'est toutefois possible que sept ans après son introduction en raison du délai imparti pour réaliser ces objectifs. Du point de vue de l'OSAR, il n'est donc pas judicieux d'adapter les objectifs à ce stade, cinq ans après l'introduction de l'AIS, d'autant que le suivi montre déjà des tendances positives dans les domaines de la formation et du marché du travail²⁷. Des éléments nouveaux apparaîtront vraisemblablement à partir de 2026, lorsqu'il sera possible de retracer le parcours d'intégration des personnes ayant pu pleinement profiter des mesures de l'AIS depuis leur arrivée en Suisse.

6.2 Attachement au principe fondamental « Un emploi grâce à une formation »

Dans le rapport partiel sur l'intégration lié à l'AIS, le vaste groupe de projet constate ce qui suit au sujet de l'intégration professionnelle : « *L'objectif principal de l'encouragement de l'intégration professionnelle est de permettre aux AP/R d'accéder à une activité lucrative afin qu'ils puissent pourvoir de manière **durable** à leur propre entretien et à celui de leurs proches. La réalisation de cet objectif implique que les AP/R disposent des compétences requises sur le marché du travail suisse* »²⁸ [caractères gras ajoutés par l'OSAR].

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration obéit par conséquent elle aussi au principe « Un emploi grâce à une formation », de sorte que l'idée d'une intégration professionnelle aussi rapide que possible sans prise en compte de la durabilité est contraire au principe fondamental de l'AIS. Le réexamen et l'adaptation du système de financement de l'asile ayant suivi l'introduction de l'AIS en apportent la confirmation évidente. L'objectif était d'orienter le système de financement vers une intégration rapide et durable et de diminuer la dépendance à l'aide sociale²⁹. Dans un souci de réduire les incitations préjudiciables dans l'encouragement de l'intégration pour les cantons, le facteur de correction pour les bas revenus chez les 25-60 ans a notamment été introduit (voir chapitre 3.1). Sans quoi, selon les auteur·trice·s du rapport y afférent, « *l'intégration professionnelle directe avec (le cas échéant) formation de rattrapage complémentaire risquerait d'être plus attractive à court terme pour les cantons que la démarche d'intégration "Un emploi grâce à une formation" au travers de stages et de formations professionnelles. **Accorder unilatéralement la priorité*** ».

²⁷ Voir [Suivi de l'encouragement de l'intégration](#) du Secrétariat d'État aux migrations, consulté le 26 mars 2025

²⁸ SEM et CdC, 2017 : [Agenda Intégration Suisse. Rapport partiel sur l'intégration du 19 octobre 2017. Annexe 1 au rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018](#), p. 9

²⁹ Communiqué de presse du Conseil fédéral du 30 mars 2022 : [Nouveau système de financement du domaine de l'asile](#), consulté le 10 mars 2025

à l'une ou l'autre démarche d'intégration irait trop à l'encontre des objectifs de l'AIS »³⁰ [caractères gras ajoutés par l'OSAR].

En se focalisant unilatéralement sur une intégration professionnelle rapide, la mesure d'économie proposée par la Confédération fait fi de cette doctrine, élaborée conjointement par tous les échelons de l'État, visant à également tenir compte de la durabilité de l'intégration professionnelle et donc à encourager en particulier les formations ou autres qualifications. À travers ce qu'elle présente comme une mesure d'économie, la Confédération postule un changement de paradigme qui remettra la politique d'intégration sens dessus dessous après quelques années à peine. Cette démarche est particulièrement questionnable sachant que l'Agenda Intégration commence à montrer des effets : le suivi de l'encouragement de l'intégration indique une hausse de l'activité lucrative et une tendance à une insertion plus rapide sur le marché du travail, en particulier pour les AP/R qui sont arrivées en Suisse après l'introduction de l'AIS et ont donc pu pleinement profiter des mesures d'encouragement prévues dans ce cadre³¹. Une nette augmentation du nombre de diplômes chez les adolescent·e·s et les jeunes adultes est également observée.

6.3 Des objectifs non réalistes

Il est en revanche irréaliste de viser une intégration des personnes réfugiées sur le marché du travail en trois ans, comme le prouve l'expérience liée aux prescriptions de l'AIS. Les objectifs actuels en matière d'emploi seront probablement atteints de justesse. Environ 54 % des personnes entrées en Suisse en 2016 étaient durablement intégrées sur le marché du travail sept ans plus tard³². Face à ce constat, il est tout bonnement utopique de ne plus vouloir laisser que trois ans aux cantons et aux personnes concernées pour y parvenir. L'intégration sur le marché du travail dépend d'un grand nombre de variables qui ne peuvent pas toutes être influencées directement. Ce qui est sûr, c'est que le succès durable de l'intégration professionnelle requiert une maîtrise de la langue et des qualifications suffisantes. Or, il faut parfois des années rien que pour apprendre la langue, compte tenu des exigences que l'on sait relativement élevées des employeur·euse·s en la matière, même pour les postes peu qualifiés. Pour ne rien arranger, les personnes requérantes d'asile n'ont souvent pas accès à un encouragement professionnel de l'apprentissage de la langue tant que la décision sur leur demande d'asile n'a pas été rendue. La durée de la procédure d'asile peut donc encore retarder l'acquisition d'un niveau de langue suffisant. Malgré l'accélération de la procédure d'asile, le traitement des demandes d'asile en première instance

³⁰ Ecoplan, SEM, CdC, CDAS, 2020 : [Agenda Intégration Suisse : modification du système de financement. Rapport final à l'intention du groupe de coordination](#), p. 161

³¹ Voir Suivi de l'encouragement de l'intégration. Situation professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. [Figure 4 : Évolution du taux d'emploi des AP/R âgés entre 16 et 55 ans à leur arrivée en Suisse, à la fin de chaque année civile après leur entrée dans le pays](#), consulté le 10 mars 2025

³² Sont considérées comme durablement intégrées sur le marché du travail dans le suivi de l'encouragement de l'intégration du SEM les personnes ayant exercé une activité lucrative pendant au moins 12 mois au cours des 24 derniers mois. Les personnes qui ont exercé une activité rémunérée pendant la totalité de ces 24 mois ont une activité lucrative pérenne (voir Suivi de l'encouragement de l'intégration. Situation professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. [Figure 5 : Durée de l'activité lucrative des AP/R âgés entre 16 et 55 ans à leur arrivée en Suisse, entre cinq et sept ans après leur entrée dans le pays](#), consulté le 11 mars 2025).

dans la procédure étendue a duré 315 jours en moyenne en 2023³³. En outre, quelque 12 000 demandes d'asile étaient encore pendantes en première instance fin 2024³⁴. Dans de nombreux cas, l'objectif voulant que les adolescent·e·s et les jeunes adultes suivent une formation voire l'aient achevée après trois ans seulement n'est pas plus réaliste. En dépit de succès souvent rapides dans leur apprentissage, il faut du temps pour acquérir la maîtrise de la langue et les compétences de base nécessaires pour réussir une formation professionnelle de base. Beaucoup d'adolescent·e·s et de jeunes adultes ont en outre une formation scolaire limitée à leur arrivée et un retard considérable à rattraper avant de pouvoir suivre une formation professionnelle. L'encouragement ciblé poursuivi dans le cadre de l'AIS a déjà permis d'obtenir une nette amélioration : environ 52 % des jeunes personnes réfugiées entrées en Suisse en 2017 ont achevé ou étaient en train de suivre une formation postobligatoire cinq ans plus tard³⁵.

7 L'intégration professionnelle ne peut être forcée

L'objectif, corrélé à la réduction de la durée d'indemnisation au moyen des forfaits globaux, consistant à axer en priorité la politique d'intégration sur l'insertion sur le marché du travail risque de conduire à une hausse du nombre de personnes insuffisamment qualifiées entrant sur le marché du travail, faute du temps nécessaire pour acquérir une maîtrise de la langue suffisante, un diplôme ou d'autres qualifications. Des compétences de base et des qualifications suffisantes sont pourtant essentielles à une intégration professionnelle durable et réussie : les offres d'emploi destinées à une main-d'œuvre peu qualifiée portent en majorité sur des postes à temps partiel, par équipes ou de week-end ou d'autres tâches à bas seuil sur appel. Il s'agit souvent d'activités mal payées ou physiquement éprouvantes offrant peu de perspectives professionnelles et liées à une faible sécurité de l'emploi. Toute perte de poste entraîne un risque de se retrouver sans travail, par ailleurs nettement plus élevé pour les personnes non diplômées³⁶. L'absence de qualifications constitue quant à elle un facteur de risque majeur à l'égard du recours à l'aide sociale, car les salaires sont souvent insuffisants pour subvenir aux besoins de toute une famille. La CSIAS estimait qu'en 2016, près de la moitié des AP/R exerçant une activité lucrative à temps plein continuaient de dépendre de l'aide sociale et faisaient ainsi partie de la catégorie des travailleur·euse·s pauvres³⁷. Huit ans plus tard, un bon cinquième des personnes requérantes d'asile entrées en Suisse en 2016 travaillent, mais restent dépendantes de l'aide sociale³⁸. Le fait de viser en priorité l'entrée aussi rapide que possible des personnes réfugiées sur le marché du travail ne ferait qu'exacerber ce phénomène des travailleur·euse·s pauvres. C'est pour cette raison que la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a

³³ Secrétariat d'État aux migrations, 2024 : [Suivi du système d'asile. Rapport 2023. Rapport du groupe de travail Suivi du système d'asile à l'intention du DFJP, de la CCDJP et de la CDAS](#), p. 5

³⁴ Communiqué de presse du SEM du 31 janvier 2025 : [Le SEM s'attend à une nette diminution des demandes d'asile en 2025](#), consulté le 21 mars 2025

³⁵ Suivi de l'encouragement de l'intégration : [Situation en matière de formation des jeunes admis à titre provisoire et des réfugiés reconnus](#), consulté le 21 mars 2025

³⁶ Voir Robert Fluder et al., 2017 : [Berufliche Integration von arbeitslosen Personen. Schlussbericht zuhanden des SECO](#), p. IV

³⁷ Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2016 : [Fiche d'information CSIAS. Insertion professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire](#), p. 2

³⁸ Communiqué de presse de l'Office fédéral de la statistique du 16 décembre 2024 : [Sozialhilfequote sinkt 2023 erneut und liegt neu bei 2,8%](#), consulté le 26 mars 2025

postulé dès 2016 un changement de paradigme dans l'aide sociale en faveur du principe « Un emploi grâce à une formation », tel que le prévoit aussi l'AIS. La CSIAS indique par ailleurs qu'environ 50 % des adultes bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas suivi de formation professionnelle³⁹. Une vaste offensive en faveur de la formation continue est depuis lors déployée pour tenter de remédier à ce problème et d'améliorer les chances des personnes concernées sur le marché du travail.

Le manque de qualifications et la part accrue qui en résulte de personnes peu formées dans le secteur des bas salaires risquent en outre d'encore aggraver le problème du non-recours à l'aide sociale. Aujourd'hui déjà, un grand nombre de personnes en situation migratoire renoncent à recourir aux prestations de l'aide sociale auxquelles elles auraient droit et vivent sous le minimum vital par crainte des conséquences éventuelles sur leur droit de séjour⁴⁰. Cette renonciation est généralement lourde de conséquences : les personnes concernées s'endettent souvent au point de ne pratiquement plus pouvoir assainir leurs dettes, risquent de perdre leur logement à cause de loyers impayés ou se passent de traitements médicaux indispensables. L'intégration professionnelle se complique, l'isolement social se renforce et la santé psychique est sérieusement mise en péril. Il y a lieu de particulièrement s'alarmer de la part élevée de familles avec enfants parmi les bénéficiaires de l'aide sociale et du fait que les enfants soient plus concerné·e·s que la moyenne : presque un tiers des enfants qui auraient droit aux prestations de l'aide sociale ne les perçoivent pas⁴¹.

Il est donc évident qu'une intégration professionnelle durable ne peut être forcée au moyen d'une insertion aussi rapide que possible sur le marché du travail. La possibilité d'achever une formation ou un apprentissage joue un rôle important dans la durabilité de l'intégration professionnelle. Si des économies sont réalisées au début du parcours d'intégration, ce sont tant les personnes réfugiées que la société dans son ensemble qui en paieront le prix. À supposer même que l'insertion sur le marché du travail réussisse temporairement, il s'agit d'une stratégie à courte vue qui renforce considérablement le risque d'une nouvelle dépendance à l'aide sociale dans la suite du parcours professionnel⁴². La mesure d'économie de la Confédération n'est donc qu'une illusion : avec une intégration professionnelle non durable, le transfert des coûts à court terme vers les échelons inférieurs de l'État risque d'engendrer des coûts supplémentaires à moyen et à long terme tant dans l'aide sociale que dans l'assurance-chômage.

Les cantons se verraient en outre exposés à d'autres coûts supplémentaires compte tenu de la nécessité de remanier les programmes d'intégration, actuellement élaborés et établis conformément aux principes de l'AIS, pour les réorienter vers l'intégration professionnelle la plus rapide possible.

³⁹ Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2018 : [« Un emploi grâce à une formation ». Offensive en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale](#), p. 1

⁴⁰ Voir Meier, Gisela, Mey, Eva et Rahel Strohmeier Navarro, 2021 : [Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung. Projektbericht](#)

⁴¹ Bureau BASS, 2024 : [La situation matérielle des enfants et des adolescents à l'aide sociale. Rapport final](#) (en allemand uniquement, résumé en français), p. 240

⁴² Initiative des villes pour la politique sociale (éd.), 2022 : [Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2021](#), p. 49

En tant que principale organisation d'aide aux personnes réfugiées en Suisse et faîtière des œuvres d'entraide et des organisations actives dans les domaines de l'exil et de l'asile, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'engage pour une Suisse qui accueille les personnes réfugiées, les protège efficacement, respecte leurs droits fondamentaux et humains, favorise leur participation dans la société et les traite avec respect et ouverture. Dans sa fonction, l'OSAR renforce et défend les intérêts et les droits des personnes bénéficiant d'une protection et favorise la compréhension de leurs conditions de vie. Grâce à son expertise avérée, l'OSAR marque le discours public et exerce une influence sur les conditions sociales et politiques.

Vous trouverez d'autres publications de l'OSAR à l'adresse www.osar.ch/publications. La newsletter de l'OSAR, qui paraît régulièrement, vous informe des nouvelles publications. Inscription à l'adresse www.osar.ch/sabonner-a-la-newsletter.