



Consultation sur la révision partielle de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) ; arguments de la Charte de l'aide sociale suisse

1. Objectifs et contenu du projet de consultation

La procédure de consultation qui a été lancée le 26 janvier 2022 et qui durera jusqu'au 3 mai 2022 sert à réviser partiellement la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). La nouvelle réglementation proposée par le Conseil fédéral concerne les **trois mesures** suivantes :

- réduction du montant de l'aide sociale pour les trois années qui suivent l'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée ;
- critère d'intégration supplémentaire : encouragement et soutien à l'intégration des membres de la famille ;
- précision des conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur.

La **réduction prévue de l'aide sociale** pour les personnes issues d'États tiers représente l'**élément fondamental** de la consultation. Le sous-titre du projet de révision y fait référence : « Restriction des prestations de l'aide sociale versées aux ressortissants d'États tiers ».

Avec les mesures mentionnées dans le projet de consultation, la Confédération souhaite réduire les prestations d'aide sociale dans les cantons et les communes tout en créant des incitations pour les personnes concernées afin qu'elles s'intègrent mieux dans le marché du travail.¹

À l'origine, le projet de révision visait à renforcer ultérieurement les réglementations pour la **révocation d'autorisations relevant du droit des étrangers** lors du recours à l'aide sociale. La loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) entrée en vigueur début 2019 prévoit que le permis d'établissement peut être retiré ou que le permis de séjour peut ne pas être prolongé pour les étrangers qui perçoivent l'aide sociale. Le Conseil fédéral estime que les normes en vigueur sont suffisantes : celles-ci permettent aux cantons de révoquer l'autorisation de séjour en cas de dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale.² La Charte de l'aide sociale suisse est soulagée que de nouveaux durcissements n'aient pas été décidés sur ce point. En effet, à l'aide sociale, on observe depuis un certain temps que les personnes dans le besoin renoncent de plus en plus à percevoir des prestations d'aide sociale, déjà en raison des durcissements qui sont entrés en vigueur en 2019.

Une **étude** mandatée par la Charte de l'aide sociale suisse et la Commission fédérale des migrations CFM confirme l'augmentation du non-recours à l'aide sociale par les étrangères et étrangers.³ Les

¹ P. 2 du rapport explicatif du DFJP concernant la procédure de consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 26 janvier 2022 (cité ci-après comme « rapport explicatif »)

² Rapport explicatif, p. 2

³ « Non-recours à l'aide sociale des étrangers avec autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse », Büro BASS, février 2022, disponible sur www.charta-sozialhilfe.ch

données disponibles et les observations des professionnels suggèrent que le non-recours à l'aide sociale par les étrangers constitue un problème croissant de politique sociale en raison de la crainte des conséquences relevant du droit des étrangers. Ce sont notamment les familles avec enfants qui sont ainsi repoussées sous le seuil de pauvreté. Les réglementations de la LEI entraînent déjà aujourd'hui, dans de nombreux cas, une désintégration sociale. Même si les durcissements relevant du droit des étrangers ont souvent des conséquences existentielles pour les personnes concernées, la Suisse ne dispose pas vraiment d'études scientifiques analysant les effets du durcissement de la législation sur les étrangers et fournissant des bases pour l'ultérieure législation. De ce fait, il est juste que l'on renonce à des durcissements supplémentaires en matière d'autorisations relevant du droit des étrangers. Toutefois, la Charte de l'aide sociale suisse estime qu'il est nécessaire de mettre en place un monitoring pertinent et de réaliser des études qualitatives sur les effets sociaux des mesures déjà décidées et mises en œuvre auparavant.

Dans les chiffres 2 à 5, les explications suivantes précisent la réduction prévue des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers. Les chiffres 6 et 7 se concentrent ensuite sur les deux autres mesures. Pour terminer, le chiffre huit contient un résumé et les conclusions de la Charte de l'aide sociale suisse.

2. Réduction des prestations d'aide sociale (art. 38a)

2.1. Réglementation prévue

Avec la révision de l'art. 38a LEI, le Conseil fédéral compte réduire les prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers. Voici la nouvelle proposition pour l'article de loi.

« Au cours des trois premières années après l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour, l'aide sociale octroyée aux bénéficiaires est inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse. Restent réservés les droits des réfugiés reconnus en vertu de l'article 23 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés. »

La nouvelle réglementation prévue est motivée par le fait que le taux d'aide sociale des ressortissants d'États tiers est supérieur à la moyenne. Ce sont surtout les ressortissants d'États tiers arrivés en Suisse dans le cadre d'une procédure d'asile qui présentent un risque d'aide sociale supérieur à la moyenne.⁴

Les personnes concernées par la révision prévue de la loi ne ressortent pas directement de l'article de loi. Dans un premier temps, il est seulement clair qu'en raison des obligations de la Suisse en matière de droit international, les **réfugiés** reconnus ne seront pas affectés par la réduction prévue des prestations d'aide sociale. Il est important qu'ils reçoivent le même montant d'aide sociale que les « personnes résidant en Suisse », donc conformément aux lois cantonales sur l'aide sociale qui se basent sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

La révision prévue de la loi ne concernerait pas non plus les personnes originaires des pays de l'UE/AELE qui, en vertu des dispositions des traités internationaux, « ont en principe le même droit

⁴ Rapport explicatif, p. 5 ss

aux prestations d'aide sociale que les Suisses »⁵. Le projet de loi s'adresse donc contre les « ressortissants d'États-tiers ». Le projet ne saisirait pas non plus les personnes relevant du domaine de l'asile qui tombent sous le coup de la législation sur l'asile, donc par exemple toutes les personnes dont la procédure d'asile est en cours.

La révision législative intéresserait donc surtout les groupes de ressortissants d'États-tiers suivants :

- les personnes sans « contexte d'asile » avec un permis de séjour B (c'est-à-dire les personnes qui ne vivent pas en Suisse en raison d'une procédure d'asile) ;
- les personnes admises à titre provisoire en Suisse après 5 ans au plus tôt, qui sont reconnues en tant que cas de rigueur ;
- les personnes venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial ;
- les personnes disposant d'une autorisation de séjour de courte durée.⁶

Les personnes concernées par la mesure recevraient moins de prestations d'aide sociale que celles accordées « aux personnes résidant en Suisse » pendant les 3 années suivant l'octroi d'une autorisation de séjour. Le **forfait pour l'entretien** serait réduit, alors que toutes les autres prestations (loyer, prime d'assurance maladie, prestations circonstanciées, etc.) seraient versées sans réduction.

Le projet de révision ne règle pas dans quelle mesure le forfait pour l'entretien serait réduit pour les personnes concernées. La Confédération veut laisser aux cantons le soin de déterminer ce paramètre. Le projet mis en consultation fait toutefois référence au domaine de l'asile, où le forfait pour l'entretien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est « généralement inférieur de 20 % aux montants qui s'appliquent à la population résidente »⁷.

Le projet de révision accepte sciemment que la réduction varie fortement d'un canton à l'autre. Il omet ainsi le fait que le forfait pour l'entretien se situe à peu près au même niveau dans tous les cantons. Les différences cantonales dans la définition du forfait pour l'entretien ne se justifient pas objectivement, car les coûts des biens de consommation courante sont largement uniformes dans toute la Suisse. De ce fait, pour le calcul du forfait pour l'entretien, tous les cantons se basent sur les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Cela permet d'avoir une harmonisation intercantonale appropriée des prestations. Or, la réglementation prévue met en doute cette harmonisation pour les ressortissants d'États tiers. Dans les cantons avec des montants particulièrement bas, cette réglementation conduirait à une réduction du minimum vital et donc à une violation des droits constitutionnels (cf. également le chiffre 4 ci-après).

La réduction de l'aide sociale ne toucherait **pas seulement les adultes en mesure de travailler, mais aussi les enfants, les personnes assurant l'encadrement et les personnes ne pouvant pas travailler pour des raisons de santé**. C'est ce que laisse entendre la formulation de la loi, qui prévoit une réduction générale des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers et aucune exception pour certains groupes de personnes.

Les dossiers dits mixtes posent un problème particulier. Il s'agit de ménages soutenus par l'aide sociale, dans lesquels cohabitent des ressortissants d'États tiers et des Suisses ou des étrangers avec un autre statut de séjour. L'étude du bureau BASS révèle que sur un total de 37 200 ménages soutenus, 4500 dossiers sont mixtes et concernent des Suisses (12 %) et 2600 des étrangers avec un autre

⁵ Cf. p. 3 du rapport explicatif

⁶ Toutefois, les personnes appartenant à ce groupe n'ont presque jamais recours à des prestations d'aide sociale, car leur domicile d'assistance n'est qu'exceptionnellement en Suisse, cf. rapport explicatif, p. 13

⁷ Rapport explicatif, p. 13

statut de séjour (7 %).⁸ Ainsi, dans près d'un cinquième des cas, l'application des mesures proposées entraînera une insécurité juridique dans la pratique des services sociaux.

2.2 Absence d'une compétence réglementaire de la Confédération

Conformément à l'art. 115 Cst., la réglementation et l'exécution de l'aide sociale incombent aux cantons. En vertu de l'art. 115 Cst., la Confédération est uniquement autorisée à régler la coordination intercantonale de l'aide sociale. Par ailleurs, elle peut « édicter des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs » (art. 114, al. 5 Cst.). Il existe en outre des compétences fédérales dans le domaine de l'aide sociale aux Suisses de l'étranger, qui ne nous intéressent pas dans ce contexte.⁹

Conformément à l'art. 121 Cst., lors de l'arrivée en Suisse, la Confédération est responsable de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Le projet de consultation ne concerne toutefois pas expressément le domaine de l'asile, raison pour laquelle les compétences fédérales dans le domaine de l'asile ne jouent aucun rôle pour les nouveautés prévues dans la LEI. La réglementation de l'aide sociale en dehors du domaine de l'asile incombe aux **cantons**.¹⁰ Cela s'applique aussi au domaine des étrangers.

Il convient donc de retenir que **la base constitutionnelle dans le domaine des étrangers diffère fondamentalement de celle du domaine de l'asile**. En effet, la Confédération ne peut réglementer que le domaine de l'asile de manière globale et y édicter aussi des dispositions sur l'aide sociale. Les compétences fédérales correspondantes manquent dans le domaine des étrangers.

Le projet de consultation vise à régler directement le versement d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers. La Confédération s'arroge ainsi une compétence réglementaire qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. De ce fait, l'avis de droit succinct Uhlmann/Wilhelm part du principe que le projet de consultation n'est pas conforme à la Constitution dans ce point : On peut tout à fait défendre l'idée que la Confédération a ainsi empiété sur un domaine clé des compétences cantonales, ce qu'elle considère elle-même comme inadmissible. Pour cette raison, il existe de sérieux doutes quant à sa constitutionnalité.¹¹

Ainsi, la Confédération ne dispose pas d'une base constitutionnelle suffisante pour pouvoir régler l'aide sociale que les cantons doivent verser aux ressortissants d'États tiers.

2.3 Conséquences des réductions prévues

En tant que dernier filet du système de sécurité sociale, l'aide sociale garantit l'existence de personnes en situation de détresse et leur offre ainsi une existence décente. Le forfait pour l'entretien permettant de couvrir tous les coûts des biens de consommation courante s'élève aujourd'hui à 1006 francs par mois pour une personne seule, conformément aux recommandations de la CSIAS.

Le montant versé par l'aide sociale est calculé au plus juste. Ainsi, le forfait pour l'entretien dans l'aide sociale est environ 40 % inférieur au forfait pour l'entretien des prestations complémentaires dans l'AVS et dans l'AI, qui elles aussi sont censées garantir l'existence. La réduction des prestations

⁸ Recours à l'aide sociale d'étrangères et étrangers d'États tiers : évaluations statistiques. Büro BASS 2018, tableau 2, p.12

⁹ Cf. l'avis de droit succinct mandaté par la CDAS et élaboré en vue du projet de consultation par Felix Uhlmann/Martin Wilhelm : compétences respectives de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les personnes étrangères (adaptations de l'aide sociale pour les personnes issues d'États tiers) du 15 octobre 2020. Ce document est cité ci-après comme « avis de droit succinct ».

¹⁰ Avis de droit succinct, p. 5

¹¹ Avis de droit succinct, p. 14

d'aide sociale risque donc rapidement d'entraîner un manque de moyens financiers pour les biens et services indispensables à la vie. Les réductions de l'aide sociale ont des répercussions sur l'intégration. En effet, avec des forfaits pour l'entretien réduits, les bénéficiaires ne sont pratiquement plus en mesure de s'offrir même les dépenses les plus modestes pour participer à la vie sociale : un café au restaurant, la visite d'une manifestation culturelle, l'abonnement à un journal quotidien, l'adhésion à une association et d'autres activités sociales ne peuvent pratiquement plus être financées avec des forfaits pour l'entretien réduits. De ce fait, les réductions de prestations peuvent **entraver l'intégration** des personnes concernées. En outre, les réductions des prestations à long terme entraînent une violation des **droits fondamentaux** des personnes concernées (cf. dans ce contexte le chiffre 4).

Les réductions de l'aide sociale sont déjà problématiques pour les personnes vivant seules. Les coupes dans le budget familial ont un impact encore plus important, car les taux de soutien par personne sont dégressifs. Plus une famille est grande, moins elle dispose d'argent par personne pour couvrir ses forfaits d'entretien. Pour un ménage de 4 personnes, le forfait d'entretien par personne est encore d'environ 535 francs par mois selon les normes CSIAS. C'est pourquoi les réductions qui concernent les enfants et les jeunes sont particulièrement problématiques.

Étant donné que l'aide sociale ne garantit qu'un mode de vie modeste (le minimum vital), il convient de faire preuve de retenue dans la réduction des prestations. Les normes de la CSIAS ne prévoient des réductions de prestations que lorsque la personne bénéficiaire ne respecte pas les conditions imposées par les autorités de l'aide sociale et ne remplit pas ses obligations. Conformément au droit social cantonal, une réduction s'impose lorsque le bénéficiaire **ne remplit pas ses obligations**, et elle doit être adaptée au comportement répréhensible. En outre, les restrictions sont limitées à 12 mois maximum. Conformément aux normes CSIAS, le délai maximal des sanctions de plus de 20 % ne doit pas dépasser les 6 mois. Dans ce contexte, il faut également tenir compte des répercussions de restrictions sur les enfants et les jeunes.¹²

Le système suisse d'aide sociale ne connaît pas de réduction des prestations pour certaines nationalités. Une réduction de l'aide sociale n'est autorisée que si une personne ne remplit pas ses obligations. Le projet mis en consultation contredit fondamentalement ce principe élémentaire du droit de l'aide sociale des cantons. Il prévoit une réduction générale des forfaits d'entretien pour certaines nationalités, indépendamment du non-respect des obligations.

En matière d'aide sociale, le montant des prestations de soutien est calculé en fonction des besoins et non de la durée du séjour en Suisse. À cet égard, la nouvelle disposition apparaît arbitraire. Le fait que la Confédération laisse les cantons libres de décider de l'ampleur de la réduction à appliquer pendant les trois premières années pour les ressortissants d'États tiers ne remet pas en cause cette problématique.

Le projet mis en consultation part du principe que les cantons peuvent tenir compte « de cas particuliers lors de l'application »¹³, pour pouvoir – en cas de besoin – corriger les réductions en général. Cette présupposition est incorrecte : **le forfait pour l'entretien à l'aide sociale est déterminé par un forfait** dans tous les cantons et ne peut pas être adapté pour des particuliers.

Ces restrictions forfaitaires s'appliqueraient pendant trois ans et dépasseraient de loin le cadre de sanctions prévu par les normes CSIAS. Le projet de consultation supprimerait donc des **principes fondamentaux de l'aide sociale en Suisse**.

¹² Cf. chapitre F.2 des normes CSIAS

¹³ Cf. rapport explicatif, p. 19

Le projet de consultation doit également être rejeté parce qu'il ne tient pas compte des **enfants et des jeunes** ainsi que des **groupes de personnes particulièrement vulnérables** et qu'il ne prévoit aucune exception pour ces personnes en ce qui concerne les réductions forfaitaires. Le projet de consultation veut « mettre en place des incitations pour les personnes concernées afin qu'elles s'intègrent mieux dans le marché du travail ». Il est évident que cet objectif ne peut pas être atteint chez les enfants, les jeunes, les personnes malades, les personnes handicapées et les personnes assurant l'encadrement. La réglementation prévue n'est donc **ni appropriée, ni efficace**.

Une meilleure intégration des personnes dans le besoin sur le marché du travail est un objectif qui est pertinent et qui doit être visé. L'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative doit être poursuivi et réalisé individuellement par le biais de mesures ciblées, spécifiquement adaptées à la participation au marché du travail, ainsi que par des conseils, un encadrement et le développement de compétences professionnelles supplémentaires. Il n'existe **aucune preuve que des réductions générales des prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail**. L'aide sociale dispose déjà aujourd'hui de mécanismes d'incitation et de sanction éprouvés et efficaces pour encourager ou imposer l'intégration sociale et notamment l'entrée sur le marché du travail. Des mesures supplémentaires, telles que celles prévues par la Confédération, ne sont pas nécessaires et vont à l'encontre des principes fondamentaux de l'aide sociale.

Malgré les explications contraires de la Confédération, il est extrêmement douteux que la nouvelle disposition puisse contribuer à une meilleure intégration de la population étrangère. Au contraire, la disposition peut compromettre les objectifs d'efficacité de l'**Agenda Intégration** soutenu conjointement par la Confédération et les cantons, car elle concerne également les personnes admises à titre provisoire qui ont pu régulariser leur séjour par le biais d'une demande de cas de rigueur. Depuis l'entrée en vigueur de l'Agenda Intégration, ces personnes sont encouragées de manière intensive par des mesures de formation et d'intégration professionnelle, afin qu'elles puissent s'intégrer durablement et pas seulement à court terme sur le marché du travail et mener ainsi une vie autonome. Si elles reçoivent désormais pendant plusieurs années une aide sociale réduite lors des mesures de formation, des préapprentissage et des stages (et que cette période est encore prolongée en raison de la nouvelle disposition), cela pourrait signifier qu'elles préfèrent accepter une activité lucrative peu durable qui est – sur le coup – mieux rémunérée, plutôt que de suivre la voie plus contraignante de la formation.

Les causes de la dépendance de l'aide sociale sont le plus souvent liées au manque de connaissances linguistiques, à une formation insuffisante, au manque de qualifications professionnelles, à des problèmes de santé et, par conséquent, à des problèmes de recherche d'emploi et de revenus insuffisants pour assurer le minimum vital. **L'étude du bureau BASS**, mentionnée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral pour justifier le projet de consultation, met également en évidence ces problèmes.

L'étude BASS constate que les bénéficiaires de l'aide sociale originaires d'États tiers vivent dans des ménages de plusieurs personnes dans une proportion supérieure à la moyenne et que **les enfants jusqu'à 17 ans sont également les plus souvent soutenus par l'aide sociale parmi les ressortissants d'États tiers**. Il est frappant de constater que, selon l'étude BASS, le risque d'aide sociale des ressortissants d'États tiers diminue d'abord fortement entre 18 et 35 ans, puis augmente à nouveau jusqu'à l'âge de la retraite. Les raisons de ce phénomène sont, selon l'étude, le regroupement familial, la naissance d'enfants, les problèmes de santé et une « situation professionnelle de plus en plus fragile »¹⁴. L'étude BASS conclut que de nombreuses personnes originaires de pays tiers et soutenues par l'aide sociale doivent être considérées comme des **travailleurs pauvres**.

¹⁴ « Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländer aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen », rapport final mandaté par le Secrétariat d'État aux migrations SEM, Büro BASS, novembre 2018, page IV (seulement disponible en allemand)

Au vu de cette réalité, on ne voit pas comment une réduction générale des forfaits d'entretien des ressortissants d'États tiers pourrait améliorer leur situation sociale. Notamment pour les travailleurs pauvres, ces réductions de prestations ont des effets contre-productifs. Pour toutes les autres personnes concernées, les réductions du forfait pour l'entretien en général entravent l'intégration sociale. Ces défauts ne sont aucunement compensés par une utilité avérée en termes d'intégration au marché du travail. Les réductions générales de prestations prévues sont donc à rejeter. D'autant plus que l'aide sociale dispose déjà aujourd'hui de moyens appropriés pour encourager, au cas par cas, une activité lucrative par des incitations ou pour la garantir par des sanctions.

La nouvelle réglementation prévue compliquerait considérablement l'octroi de l'aide sociale et augmenterait la charge administrative des services sociaux communaux et cantonaux, surtout en raison des « dossiers mixtes » pour les familles composées de personnes suisses et étrangères (voir à ce sujet le point 2.2 ci-dessus). L'effet d'économie visé par la révision serait donc, selon les experts, largement compensé par l'augmentation de la charge administrative.

3. Évolution du nombre de cas et des coûts de l'aide sociale

L'évolution des chiffres de l'aide sociale affiche un pic en 2017.¹⁵ Cette année-là, environ 345 300 personnes ont bénéficié de l'aide sociale en Suisse, que ce soit dans le cadre de l'aide sociale économique octroyée par la Confédération et les cantons (278 300) ou dans celui du domaine de l'asile et des réfugiés, financé par la Confédération (79 600).¹⁶

Entre 2017 et 2020, le nombre total de personnes soutenues a reculé à 320 800 personnes (-7 %). La part des ressortissants d'États tiers relevant du domaine des étrangers a diminué nettement davantage en pourcentage, passant de 69 100 à 59'200 personnes (-14 %). Le groupe de personnes concerné par la révision de la loi se réduit donc plus fortement que la moyenne depuis 2017. On peut supposer que les nombreuses mesures déjà adoptées par la Confédération¹⁷ ont contribué à cette tendance.

L'une des principales raisons invoquées par la Confédération pour justifier le projet est la forte augmentation des dépenses d'aide sociale au cours des dix dernières années. Les dépenses annuelles nettes pour l'aide sociale en Suisse ont effectivement augmenté de près de 900 millions de francs entre 2010 et 2019, pour atteindre un total de 2,8 milliards de francs. Cette évolution n'a toutefois **aucun lien avec le projet mis en consultation** et doit être considérée de façon nuancée.

Les points suivants doivent notamment être pris en compte :

- La tendance à la hausse des coûts est déjà jugulée depuis quatre ans. La plus forte augmentation a eu lieu dans les années 2010-2014 avec 640 millions. Depuis 2017, la croissance des coûts a pratiquement cessé.
- Une baisse des coûts a été enregistrée pour la première fois en 2019. Pour 2020 et 2021, les chiffres ne sont pas encore disponibles, mais sur la base du nombre de cas recensés par la statistique de l'aide sociale ainsi que du monitoring du nombre de dossiers de la CSIAS, il faut s'attendre à une légère baisse du nombre de cas et à une stabilisation des coûts.

¹⁵ Statistique de l'aide sociale 2020

¹⁶ Les deux sous-domaines additionnés donnent un chiffre plus élevé que le total car les personnes qui passent d'un domaine à l'autre au cours de l'année sont comptées deux fois.

¹⁷ Voir la liste des mesures aux pages 4 et suivantes du rapport explicatif

- Les transferts de coûts de l'AI vers l'aide sociale et la croissance démographique de 10 % dans les années 2010 ont été à l'origine de plus de la moitié des 900 millions de dépenses supplémentaires.
- En 2012, les modifications légales dans les cantons de Genève (suppression de la prestation cantonale d'aide aux chômeurs) et de Berne (financement de la réduction individuelle des primes par l'aide sociale) ont entraîné une augmentation des coûts de l'aide sociale de 140 millions.¹⁸
- En mars 2011, la révision de l'AC a provoqué l'arrivée en fin de droits massive de 16 000 personnes alors que la moyenne à long terme était de moins de 3000 personnes par mois. La CSIAS estime que la révision de l'AC a entraîné un transfert de coûts de 100 millions vers l'aide sociale.
- Entre 2013 et 2017, les différentes révisions de l'AI ont entraîné le transfert d'environ 7000 dossiers de l'AI vers l'aide sociale, ce qui représente 4,2 % de tous les cas, ou 120 millions de francs.
- La hausse des coûts s'explique également par des raisons spécifiques à l'aide sociale : en font partie notamment la progression du nombre de ménages d'une seule personne qui sont soutenus, avec des coûts plus élevés par personne, l'augmentation des cas de longue durée ainsi que la hausse des primes d'assurance-maladie et des loyers, qui a été supérieure au renchérissement général dans les années 2010.

Dans l'ensemble, on constate que les augmentations des coûts de l'aide sociale de ces dernières années sont principalement dues à des **transferts de charges des assurances sociales** (diverses révisions de l'AI, révision de l'AC) et à la **croissance de la population**. À cela se sont ajoutés des transferts de charges au niveau cantonal, car des charges supplémentaires ont été financées par le biais de l'aide sociale. Ces effets ont certes grevé l'aide sociale et l'ont renchéri, mais ils n'ont pratiquement pas entraîné de coûts additionnels sur le plan économique. Le rapport explicatif de la Confédération n'aborde pas la question de ces transferts de charges.

La Confédération ne chiffre pas non plus la part de la croissance des coûts de l'aide sociale due aux ressortissants d'États tiers qui en bénéficient. Au vu de l'évolution du nombre de dossiers et de celle des coûts de l'aide sociale, rien ne permet d'établir un lien de causalité entre l'augmentation de ces derniers et le taux d'aide sociale chez les ressortissants d'États tiers. Le communiqué de presse du Conseil fédéral et le rapport explicatif suggèrent pourtant qu'un tel lien existe. Cela est inexact et trompeur.

Selon les calculs de la CSIAS, la réduction du forfait pour l'entretien proposée dans le projet de loi permettrait de réaliser des économies d'environ 3 millions de francs. Cela correspond à **0,1 % des dépenses totales de l'aide sociale**. Tout porte à croire que les conséquences négatives de la modification de la loi dans d'autres domaines (santé, mesures de protection de l'enfance, etc.) entraîneront des coûts nettement plus élevés et qu'il en résultera même des frais supplémentaires pour l'aide sociale. Les arguments financiers ne permettent donc pas de justifier les réductions du forfait pour l'entretien, qui sont par ailleurs fondamentalement problématiques.

¹⁸ Évolution des coûts des prestations d'aide sociale, CSIAS 2021, p. 5

4. La nouvelle réglementation prévue viole-t-elle la Constitution fédérale ?

4.1 Violation de l'interdiction de toute forme de discrimination

La réduction prévue des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers place ces derniers dans une situation défavorable par rapport à d'autres groupes de personnes. La seule raison de cette discrimination est l'**origine** des personnes concernées, qui proviennent d'autres pays. Or, l'art. 8, al. 2 de la Constitution fédérale interdit expressément toute discrimination fondée sur « l'origine ». La question se pose donc de savoir si la réduction des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers constitue une discrimination illicite.

Le rapport explicatif du Conseil fédéral n'aborde pas cette question. Cela est surprenant au vu des exigences élevées que le Tribunal fédéral et la doctrine juridique posent aux inégalités de traitement fondées sur l'origine : de telles inégalités de traitement « fondent en premier lieu, selon la pratique du Tribunal fédéral, un soupçon d'illicéité (...). Ce soupçon est réfuté si la différenciation peut être justifiée par des motifs qualifiés (et pas seulement par des motifs objectifs) »¹⁹. Selon la Cst., un traitement particulier (moins favorable) des personnes originaires de certains États ne peut donc avoir lieu que dans des cas exceptionnels strictement limités et particulièrement justifiés. Il existe cependant une discrimination au sens de l'art. 8, al. 2 Cst. (et en même temps une violation du respect de la dignité humaine, art. 7 Cst.) « lorsqu'une personne est désavantagée du seul fait de son appartenance à un groupe déterminé »²⁰. Or, tel est bien le cas avec la révision de loi prévue. Le forfait pour l'entretien est indépendant de l'origine d'une personne. La nouvelle réglementation prévue est donc liée à un critère clairement inapproprié et engendre une discrimination des ressortissants d'États tiers dans le calcul du minimum vital.

Les différences de traitement fondées sur l'origine d'une personne ne sont autorisées que « si elles poursuivent un intérêt public impératif, sont adaptées précisément à la réalisation de cet intérêt et n'affectent pas les personnes concernées de manière intolérable »²¹. Il est évident que le traitement défavorable schématique et généralisé envisagé pour les ressortissants d'États tiers en matière d'aide sociale n'est **pas adapté précisément à la résolution du problème**. Les enfants et d'autres personnes pour lesquelles l'effet incitatif à entreprendre une activité lucrative n'a aucun sens seront également touchés dans une large mesure par la réduction projetée. Rien que pour cette raison, la réglementation proposée apparaît comme anticonstitutionnelle. Elle entraîne en outre des difficultés intolérables, car les prestations d'aide sociale, déjà très basses, seraient encore réduites.

Le rapport explicatif du Conseil fédéral part à tort du principe que les réductions du forfait pour l'entretien pourraient être corrigées au cas par cas afin d'éviter les situations d'indigence : « lorsqu'ils appliqueront les restrictions de l'aide sociale, les cantons pourront tenir compte des cas particuliers »²². Or, cela n'est précisément pas possible en cas de réduction générale du forfait pour l'entretien. En effet, le principe d'individualisation prévu par le droit de l'aide sociale ne s'applique justement pas au minimum vital. Le forfait pour l'entretien est au contraire un montant fixe qui, selon le droit cantonal régissant l'aide sociale, ne peut pas être appliqué de manière flexible en fonction des situations individuelles. Il n'existe donc aucune possibilité juridique d'adapter le montant du forfait au cas par cas. Pour cette raison également, une mise en œuvre de la norme prévue qui respecte la

¹⁹ Regina Kiener/Walter Kälin, Grundrechte, 2^e éd. p. 433

²⁰ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8^e éd., p. 241

²¹ Müller/Schefer, op. cit., p. 715

²² Rapport explicatif, p. 17

Constitution n'est pas possible. La nouvelle réglementation proposée n'est par conséquent pas conforme à la Constitution et **viole l'interdiction de toute forme de discrimination** inscrite à l'art. 8, al. 2 Cst.

4.2 Violation d'autres droits fondamentaux

La réduction des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers ne viole pas seulement l'interdiction de toute forme de discrimination de l'art. 8, al. 2 Cst. mais touche également à la **dignité humaine et à différents autres droits fondamentaux** des personnes concernées. Si le forfait pour l'entretien selon les normes CSIAS, déjà modeste, est réduit pendant une longue période (3 ans sont prévus), les personnes concernées ne disposeront quasiment plus que des moyens financiers strictement nécessaires à leur survie physique. Elles ne pourront pratiquement plus participer à la vie sociale, ne pourront plus se permettre même un journal quotidien, et leur liberté de mouvement sera excessivement limitée, car elles ne pourront pas payer les frais de transports publics (cf. également les explications au point 2.3).

Les normes CSIAS tiennent compte de cette problématique des droits fondamentaux en n'admettant des réductions du forfait pour l'entretien que pendant une période strictement limitée (cf. ch. 2.3). Or, le projet mis en consultation prévoit de prolonger la durée des réductions à trois ans, ce qui conduirait inévitablement à une violation des droits fondamentaux des personnes concernées.

La Constitution, et en particulier le principe de dignité humaine de l'art. 7 Cst., exige qu'une personne ne dispose pas uniquement des moyens nécessaires à sa survie. L'État doit au contraire garantir que les personnes dans le besoin puissent aussi entretenir des relations sociales et mener une vie sans être exclues. Il faut garantir « un minimum de participation à la vie sociale, culturelle et politique ; car l'être humain, en tant que personne, existe nécessairement dans des rapports sociaux »²³.

La nouvelle réglementation prévue oblige les cantons à réduire les prestations d'aide sociale pour les ressortissants des États tiers. La Confédération **restreint ainsi de facto différents droits fondamentaux des personnes concernées plutôt que de les protéger**, ce qui serait en réalité la tâche de l'État.

5. La nouvelle réglementation prévue accentue la discrimination des nationaux

La réduction des prestations d'aide sociale visée par le projet mis en consultation accentuerait encore la discrimination des nationaux qui existe déjà aujourd'hui. Les citoyens suisses seraient en effet encore plus désavantagés par rapport aux ressortissants de l'UE. Les citoyens de pays de l'UE qui font venir des membres de leur famille d'États tiers ne sont en effet pas concernés par la nouvelle mesure prévue. Dans le rapport explicatif, cela est « justifié » par le fait que les citoyens de l'UE n'ont un droit de séjour que s'ils exercent une activité professionnelle en Suisse. Or, les personnes venant de l'UE sont considérées comme des actifs bénéficiant d'un droit de séjour en Suisse (et ont la qualité de salarié) même si elles ne travaillent qu'à temps partiel et touchent l'aide sociale en complément.

Selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qui est également déterminante pour cette problématique en Suisse, une activité professionnelle de 12 heures par semaine

²³ Jörg Paul Müller, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, p. 185 s

suffit pour admettre la qualité de salarié. En conclusion : les personnes venant de l'UE et les membres de leur famille ont droit à des prestations d'aide sociale sans restriction si les ressortissants de l'UE travaillent à temps partiel à hauteur d'environ 30 %. Si une Suissesse ou un Suisse travaille à temps partiel au même taux d'occupation, les membres de sa famille qui la ou le rejoignent ne recevraient qu'une aide réduite, ce qui désavantage tant les Suisses que les membres de leur famille. La discrimination des nationaux déjà existante serait donc encore aggravée par la nouvelle norme prévue. La révision envisagée est par ailleurs en contradiction avec une initiative parlementaire du conseiller national Angelo Barrile, déjà transmise par le Conseil national, qui vise à supprimer la discrimination des nationaux.²⁴ Le projet mis en consultation va donc dans la mauvaise direction.

6. La promotion et le soutien de l'intégration des membres de la famille en tant que critère d'intégration supplémentaire (art. 58a, al. 1, let. e)

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible sur le principe. Si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants doivent être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il est important que le SEM et les services cantonaux des migrations développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devra être appliqué concrètement dans la pratique. Sinon, il existe un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. De plus, il est important que les personnes directement concernées sachent quelles sont les attentes à leur égard. Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration doit être praticable et ne pas entraîner une charge disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution.

La **réglementation** légale proposée **ne tient pas suffisamment compte de ces critères et doit par conséquent être rejetée**. Les dispositions prévues ne sont notamment pas assez concrètes. Elles augmentent en outre le risque d'une forme de coresponsabilisation familiale si des personnes subissent des préjudices en raison du comportement de membres de leur famille non coopératifs.

Il s'agit également d'examiner d'un œil critique s'il est vraiment nécessaire d'introduire des réglementations supplémentaires. L'aide sociale dispose déjà aujourd'hui de **mécanismes d'incitation et de sanction suffisants** pour obliger les personnes soutenues à participer à des mesures d'intégration appropriées. Les possibilités existantes suffisent du point de vue technique. La nouvelle réglementation préconisée par le projet de révision ne présente aucun avantage par rapport à la situation actuelle, mais elle conduirait dans la pratique à des situations peu claires et induirait une charge supplémentaire importante pour les autorités d'exécution.

7. Clarification des conditions d'intégration pour l'octroi d'autorisations de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur (art. 84 al. 5)

Cette disposition garantit que le critère d'intégration constitué par la participation à une formation professionnelle initiale ou continue soit mis sur un pied d'égalité avec le début d'une activité lucrative. La nouvelle réglementation doit apporter plus de clarté dans l'application du droit. La disposition proposée renforce l'incitation à acquérir une qualification professionnelle, ce qui est à saluer.

²⁴ Initiative parlementaire 19.464 : Regroupement familial. Supprimer toute discrimination subie en raison du droit interne

Cette nouvelle réglementation est par ailleurs en cohérence avec l'Agenda Intégration de la Confédération et des cantons.

8. Résumé et conclusions

La révision prévue de la LAI a pour objectif de durcir encore les dispositions du droit des étrangers. Le projet vise en premier lieu les ressortissants d'États tiers bénéficiant de l'aide sociale. La nouvelle réglementation proposée s'inscrit dans une longue série de mesures déjà décidées et mises en œuvre qui poursuivent des objectifs similaires.

Il est frappant de constater que les mesures proposées ne reposent pas sur des données actuelles et sont statistiquement **peu fondées**. Par exemple, l'augmentation des coûts de l'aide sociale invoquée par la Confédération pour justifier le projet de révision n'est plus une réalité depuis quelques années déjà ; en effet, les coûts de l'aide sociale sont stables et ont même tendance à baisser ces derniers temps. Un examen nuancé des augmentations de coûts jusqu'en 2017 montre en outre que celles-ci sont principalement dues à des effets de transferts et à la croissance démographique en Suisse. Ce sont surtout les transferts de charges des assurances sociales vers l'aide sociale qui ont entraîné une hausse des coûts de cette dernière. Il n'existe en revanche aucun lien pertinent entre les augmentations de coûts mentionnées par la Confédération et le projet de révision présenté maintenant.

C'est un fait que les ressortissants d'États tiers courent un risque supérieur à la moyenne de devoir recourir à l'aide sociale. Sur la base de l'expérience pratique de cette dernière, ce risque ne peut toutefois pas être amoindri par des réductions générales du forfait pour l'entretien. Le dénuement dans lequel se retrouvent ces personnes est dû avant tout à une formation insuffisante et par conséquent à un revenu trop faible pour financer des familles souvent nombreuses. Les mesures proposées par la Confédération touchent dans une large mesure des enfants et des personnes qui n'ont pratiquement pas de possibilité de s'intégrer sur le marché du travail. Les mesures prévues aggraveraient ainsi la situation sociale des membres les plus vulnérables de notre société. Elles rendraient l'intégration sociale des personnes concernées et de leurs enfants plus difficile, voire impossible, et seraient donc contre-productives dans de nombreux cas.

La réduction prévue des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'États tiers aurait pour conséquence que les personnes concernées devraient vivre pendant plusieurs années en dessous des barèmes usuels en Suisse pour le calcul du minimum vital. La conséquence en serait une vie dans une situation de détresse matérielle permanente et une exclusion sociale. Il faut noter que les prestations d'aide sociale sont déjà très basses aujourd'hui en Suisse. Ainsi, le forfait pour l'entretien selon les normes CSIAS est inférieur d'environ 60 % à celui des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, qui assure également la couverture du minimum vital.

La révision de loi prévue entraînerait des différences de prestations entre les cantons et saperait le système d'harmonisation du forfait pour l'entretien basé sur les normes CSIAS qui a fait ses preuves jusqu'à présent. La réglementation proposée **contrevient en outre à des principes fondamentaux du droit de l'aide sociale**, car elle prévoit par exemple des réductions du forfait pour l'entretien même si les personnes soutenues se comportent correctement à tous égards. De plus, le projet présume à tort que les cantons pourraient fixer individuellement le montant du forfait pour l'entretien dans des cas de rigueur afin d'éviter des situations difficiles. Or, cela n'est possible dans aucun canton, car le forfait pour l'entretien est toujours fixé de manière forfaitaire et n'est pas soumis au principe de l'individualisation prévu par le droit de l'aide sociale.

La réglementation visée ne prévoit des restrictions que pour les ressortissants d'États tiers. Elle désavantage ces personnes uniquement en raison de leur origine, de façon schématique et sans régime différencié. Cette réglementation doit être considérée comme une violation de l'interdiction de toute forme de discrimination inscrite dans la Constitution fédérale. Le projet violerait également d'autres droits fondamentaux des personnes concernées, car en cas de réduction à long terme du forfait pour l'entretien, seule la simple subsistance des personnes concernées serait assurée. Les contacts sociaux et la participation à la vie de la société seraient en revanche rendus en grande partie impossibles, ce qui violerait la dignité humaine garantie par l'art. 7 Cst. et d'autres droits fondamentaux inscrits dans la Constitution fédérale. Par ailleurs, la réglementation visée par cette révision de la LAI aurait pour conséquence d'accentuer encore la discrimination déjà existante à l'égard des nationaux par rapport aux ressortissants de l'UE.

Avec ce projet de révision, la Confédération revendique une influence directe sur la législation et la pratique des cantons dans le domaine de l'aide sociale. Or, selon la Constitution fédérale, ce sont bien ces derniers qui sont compétents en matière d'aide sociale. Le projet intervient donc à tort dans le domaine de compétence des cantons, viole la réglementation des compétences définie par la Constitution et doit être rejeté ne serait-ce que pour cette seule raison.

Dans l'ensemble, force est de constater que la réduction envisagée des prestations de l'aide sociale destinées à couvrir les besoins de base ne peut pas s'appuyer sur des données et justifications suffisantes et solides. La nouvelle réglementation toucherait particulièrement les enfants et d'autres personnes vulnérables et aurait des répercussions négatives sur l'intégration.

Les économies escomptées par le Conseil fédéral ne sont pas quantifiées dans le projet mis en consultation et doivent être estimées comme étant mineures sur la base des données disponibles. Ces possibilités d'économies sont en tout cas disproportionnées par rapport aux graves préjudices sociaux et juridiques liés à cette révision. Selon les calculs de la CSIAS, la réduction du forfait pour l'entretien proposée dans le projet de loi permettrait d'économiser environ 3 millions de francs. Cela correspond à **0,1 % des dépenses totales de l'aide sociale**. Les arguments financiers ne permettent donc aucunement de justifier des réductions du forfait pour l'entretien qui sont intrinsèquement problématiques.

Avec le présent document de base, la Charte Aide Sociale Suisse propose une aide à d'autres organisations pour l'élaboration de leur propre prise de position. La Charte Aide Sociale Suisse a été lancée en 2019 par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Union des villes suisses, l'Initiative des villes pour la politique sociale, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Croix-Rouge suisse (CRS) et la Société suisse d'utilité publique (SSUP). Elle a depuis été signée par de nombreuses communes et œuvres d'entraide.

Berne, le 1^{er} mars 2022

Charta Sozialhilfe Schweiz
Charte Aide Sociale Suisse
Carta Aiuto Sociale Svizzera