

Prise de position

Consultation sur des modifications d'ordonnances relatives à l'intégration et à l'activité lucrative de groupes spécifiques de personnes

Assemblée plénière du 19 juin 2026

1. Remarques générales

1 Les gouvernements cantonaux soutiennent l'inscription du mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger (statut S) dans une ordonnance. Celle-ci vient combler une lacune juridique que la CdC dénonçait depuis longtemps, après que le Conseil fédéral avait activé, en concertation avec les cantons et les partenaires sociaux, le statut S pour la toute première fois en mars 2022, pour les personnes en provenance d'Ukraine.

2 De plus, les gouvernements cantonaux sont favorables à ce que les bénéficiaires du statut S puissent participer dès que possible à des mesures d'intégration et aient plus rapidement accès au marché du travail. Les mesures proposées contribuent à améliorer la cohérence entre l'encouragement de l'intégration et le droit d'asile, tout en laissant aux cantons une marge de manœuvre pour déployer des mesures adaptées au contexte local.

3 Dans son rapport explicatif, le Secrétariat d'État aux migrations estime que les modifications législatives proposées n'auront aucune incidence directe sur les ressources financières et le personnel. Et pourtant : elles entraîneront une charge d'exécution et de coordination accrue pour les cantons, plus particulièrement aux interfaces entre l'encouragement de l'intégration, les services publics de l'emploi, l'aide sociale (spécifique aux requérants d'asile) et l'exécution du droit des étrangers. À cela s'ajoute le fait que la solution actuelle – avec le Programme S et les versements mensuels de la Confédération aux cantons en cas de séjour prolongé – les contraint parfois à assumer une partie des coûts d'intégration engagés.

2. Remarques sur les propositions de modification de l'OIE

4 Les gouvernements cantonaux saluent le fait que le mandat d'intégration en faveur des personnes à protéger dans le cadre des programmes d'intégrations cantonaux (PIC) soit inscrit dans l'OIE, que celles-ci soient titulaires d'une autorisation de séjour (art. 14a, al. 1 et 3) ou non (art. 21b, al. 1 et 2). Cela permet de

reconnaître que ces personnes ont elles aussi des besoins spécifiques en matière d'intégration et qu'elles doivent bénéficier d'un soutien précoce et ciblé pour pouvoir valoriser pleinement leur potentiel et leurs qualifications, en dépit des obstacles structurels, linguistiques et d'accès au marché qui se dressent sur leur chemin.

5 Dans ce contexte, les gouvernements cantonaux ne comprennent pas pourquoi, si le mandat d'intégration en faveur des bénéficiaires du statut S doit être inscrit dans l'ordonnance, l'obligation pour la Confédération de verser les contributions financières correspondantes ne le sera pas, alors que c'est le cas avec le forfait d'intégration octroyé pour les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés reconnus (R), prévu à l'art. 15 OIE. Le vague renvoi aux projets et programmes d'importance nationale (art. 21) est insuffisant. Les cantons attendent du Conseil fédéral qu'il inscrive dans l'OIE le montant et les modalités de paiement de ces prestations de soutien de la Confédération, à l'image des forfaits d'intégration versés pour les AP/R.

6 Les gouvernements cantonaux relèvent un autre problème de financement : en avril 2022, le Conseil fédéral a décidé d'accorder aux cantons une contribution financière de 250 francs mensuels pour chaque personne bénéficiant du statut S. Il faut donc six ans pour atteindre le montant du forfait d'intégration versé pour les AP/R, qui est aujourd'hui de 18 000 francs. Or, lorsque des bénéficiaires du statut S bien intégrés obtiennent une autorisation de séjour en moins de six ans – par exemple à la faveur d'une demande pour cas de rigueur –, les versements d'intégration de la Confédération s'arrêtent immédiatement. Les cantons doivent alors prendre en charge une partie des investissements déjà engagés en faveur de l'intégration. Cela pourrait en outre les inciter à faire preuve de davantage de retenue dans le traitement des demandes pour cas de rigueur déposées par les bénéficiaires du statut S ; ces derniers risqueraient *de facto* d'être désavantagés par rapport aux personnes admises à titre provisoire, pour lesquelles la Confédération verse l'intégralité du forfait d'intégration dès le début de processus. Dès lors, les gouvernements cantonaux demandent-ils que la contribution accordée pour les bénéficiaires du statut S soit désormais calculée de sorte à atteindre les 18 000 francs du forfait d'intégration au plus tard au bout de cinq ans. Cela permettra de garantir que les cantons n'auront pas à assumer des coûts d'intégration non couverts en cas de décision relative au séjour prise dans le cadre d'une demande pour cas de rigueur.

7 Sur le fond, les gouvernements cantonaux estiment opportun que les requérants d'asile en procédure étendue (art. 15a) et les personnes à protéger sans autorisation de séjour (art. 21b) puissent bénéficier à l'avenir d'un soutien plus poussé. L'élargissement des mesures d'intégration pouvant être financées par des contributions fédérales offre aux cantons la flexibilité nécessaire pour soutenir de manière précoce et ciblée les personnes dont il est vraisemblable qu'elles seront autorisées à rester en Suisse. Cela permet de rendre le processus d'intégration plus efficace, de gagner un temps précieux et d'améliorer l'insertion professionnelle à long terme. Dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2027, la Confédération a limité à cinq ans la durée d'indemnisation au titre des forfaits globaux. À partir de 2027, les cantons et les communes auront à en supporter les conséquences financières. Cette décision entraînera des charges supplémentaires et des problèmes de financement. En outre, la limitation de la durée d'indemnisation accentuera la pression en faveur d'une intégration plus rapide. Il est par conséquent judicieux de mettre en place les mesures d'intégration dès le début de la procédure d'asile ou de protection en cours. Puisque la Confédération ne verse aucun forfait d'intégration supplémentaire pour ces groupes cibles, il est indispensable que cette disposition soit potestative et que les cantons puissent déterminer de leur propre chef dans quels cas des mesures d'intégration plus

poussées sont indiquées avant que la décision de procédure soit rendue. Sans augmentation des moyens disponibles pour l'encouragement de l'intégration, l'élargissement du cercle des bénéficiaires n'est possible que de manière limitée. Compte tenu de ce qui précède, les cantons rappellent qu'ils souhaitent une accélération des procédures ainsi qu'un durcissement des critères d'attribution dans le cadre de la procédure étendue. En principe, les mesures d'intégration devraient être réservées aux personnes qui obtiennent un droit de séjour en Suisse.

8 Dans la partie du rapport explicatif portant sur l'art. 21b, al. 1, il est indiqué qu'il est possible de fixer des objectifs qui s'écartent des conventions de programmes conclues pour mettre en œuvre les programmes d'intégration cantonaux, par exemple concernant des taux d'activité spécifiques. Les gouvernements cantonaux en doutent. Les objectifs liés aux taux d'activité des bénéficiaires du statut S fixés au début par le Conseil fédéral, sans concertation aucune avec les cantons, étaient irréalistes d'entrée de jeu et se sont révélés peu utiles en pratique. De l'avis des gouvernements cantonaux, la Confédération et les cantons devraient, même dans de telles situations, s'aligner en priorité sur les objectifs définis conjointement dans les conventions de programmes des PIC. Ces objectifs font l'objet d'un suivi commun et ont fait leurs preuves ; il ne faut donc s'en écarter qu'en cas d'absolue nécessité et uniquement à titre exceptionnel, moyennant un accord mutuel.

9 En ce qui concerne la levée du statut S, les gouvernements cantonaux insistent sur le fait qu'il faudra veiller, au moment de l'élaboration des dispositions transitoires et de démantèlement du programme, à ne pas sous-estimer la charge réelle que cela représentera pour les cantons. Par conséquent, ils demandent que les modalités, les délais et les conditions de remboursement des contributions non utilisées dans le cadre du Programme S (art. 19, al. 4) soient assez généreux et estiment que ceux-ci doivent impérativement être fixés en étroite concertation avec les cantons, afin de garantir un démantèlement ordonné et praticable.

10 Les gouvernements cantonaux partagent l'avis selon lequel l'évaluation de l'employabilité doit être effectuée au cas par cas par les autorités locales compétentes, en tenant compte à la fois de la situation individuelle de la personne concernée et du marché du travail régional. Aujourd'hui déjà, cet examen différencié implique un travail considérable et correspond à la pratique courante dans les cantons. Ces derniers estiment que le complément à la notion d'employabilité proposé à l'art. 9, al. 2 (« suffisante ») n'apporte toutefois pas la précision souhaitée. À l'inverse, cette modification instaure de nouvelles marges d'interprétation et soulève des questions de délimitation, sans faciliter sensiblement l'exécution. Les gouvernements cantonaux considèrent donc que la réglementation existante est satisfaisante et estiment qu'élargir un concept de manière imprécise peut déboucher sur un besoin accru de coordination et nuire à la sécurité juridique.

11 Les gouvernements cantonaux saluent tout particulièrement la transformation du projet pilote de préapprentissage d'intégration (PAI) en un programme fédéral permanent (art. 21a). Depuis l'introduction de l'Agenda Intégration Suisse, la CdC s'est toujours engagée en faveur de la pérennisation du PAI et a aussi soutenu activement la motion de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (21.3964), qui visait à pérenniser cette offre pour tous les jeunes arrivés tardivement en Suisse. Il est dans l'intérêt des cantons d'ancrer ce programme à long terme, tant sur le plan juridique que financier, au niveau fédéral. Les gouvernements cantonaux demandent toutefois la suppression de l'art. 21a, al. 2, lequel stipule que les PAI sont

axés sur un domaine professionnel. Cela restreindrait inutilement la marge de manœuvre des cantons et poserait des problèmes de faisabilité en cas de nombre de participants insuffisant. Ils demandent aussi que l'art. 21a, al. 4, précise que la participation des cantons au financement des PAI soit limitée à 50 %. De plus, ils ne comprennent pas ce qui justifierait l'obligation d'utiliser la dénomination PAI pour bénéficier du soutien du SEM. Il importe bien plus que l'offre réponde aux critères énoncés. Aussi demandent-ils que l'art. 21a, al. 5, soit biffé ou à tout le moins remplacé par une formule potestative.

3. Remarques sur les propositions de modification de l'OASA

12 Les gouvernements cantonaux soutiennent la nouvelle réglementation prévue à l'art. 53, al. 3 selon laquelle les bénéficiaires du statut S peuvent se voir autoriser l'exercice d'une activité lucrative sans délai d'attente après leur attribution à un canton. Cela répond à une demande politique des cantons et contribuera considérablement à une insertion plus rapide des personnes concernées sur le marché du travail. Cette réglementation réduit les obstacles pratiques, facilite l'intégration économique précoce et renforce la responsabilité individuelle. Les cantons estiment qu'elle permettra d'exploiter plus rapidement les potentiels existants, de réduire la dépendance à l'aide sociale et de promouvoir efficacement l'intégration sociale et professionnelle durable des personnes à protéger.

13 Du point de vue des gouvernements cantonaux, il est juste que les victimes et témoins présumés de la traite des êtres humains obtiennent un permis de séjour pour la durée de l'enquête et de la procédure judiciaire. Ceci d'une part en raison de leur vulnérabilité particulière, et d'autre part pour des questions de sécurité juridique et de respect des exigences de procédure pénale. Ils soutiennent donc l'orientation des modifications apportées à l'art. 36 OASA. Toutefois, puisque ces procédures durent généralement plus de deux ans, il convient de favoriser l'insertion professionnelle de ces personnes et donc de renoncer à délivrer des autorisations de courte durée. Par conséquent, les gouvernements cantonaux demandent que l'art. 36, al. 2, OASA soit adapté de sorte à prévoir dès le début l'octroi d'un permis de séjour B, pour la durée de l'enquête policière ou de la procédure judiciaire. Dans le même ordre d'idée, l'art. 36, al. 4, OASA devrait être formulé comme l'art. 31, al. 3, OASA, lequel prévoit que l'exercice d'une activité lucrative n'est pas soumis à autorisation.