

Département fédéral de justice et police
Secrétariat d'État à la migration
3003 Berne

Par e-mail à : vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Berne, 28 mai 2025

Prise de position d'Insertion Suisse sur la

Promotion de l'activité lucrative des personnes bénéficiant d'une protection S et facilitation de l'admission des ressortissants d'Etats tiers formés en Suisse : modification de la LSEE, de la LAsi, de l'OASA et de l'OIE.

Mesdames et Messieurs

L'association faîtière Insertion Suisse (AIS) remercie pour l'occasion de prendre position et s'exprime ci-après sur les points les plus importants à ses yeux.

1. Obligation d'annoncer une activité lucrative (art. 53, 64 et 65 OASA)

La prise et la cessation d'une activité lucrative ainsi que le changement d'emploi des personnes à protéger avec le statut S seront à l'avenir soumis à une obligation d'annonce et ne devront plus être autorisés par les autorités. Cela correspond à la réglementation telle qu'elle est déjà appliquée depuis 2019 pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.¹

¹ Art. 65 OASA.

L'obligation d'autorisation actuellement en vigueur pour les personnes bénéficiant du statut de protection S constitue un obstacle pour les employeurs. Les délais parfois longs nécessaires au traitement des autorisations par les autorités compétentes entraînent des retards dans le placement des personnes concernées. Une prise d'emploi n'est autorisée qu'après l'obtention de l'autorisation. Cela se répercute directement sur la volonté des employeurs d'engager des personnes bénéficiant du statut de protection S. En effet, les employeurs souhaitent généralement engager les personnes concernées le plus rapidement possible. La transformation en une obligation d'annonce permet également de simplifier et donc d'accélérer les processus administratifs, puisque les mêmes dispositions légales s'appliquent aux réfugiés reconnus, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger.

Du point de vue d'Insertion Suisse (AIS), cela permet de supprimer un obstacle administratif inutile et de faciliter effectivement l'accès à l'emploi pour les personnes bénéficiant d'un statut de protection S. Elle soutient la transformation de l'obligation d'autorisation en une obligation d'annonce, également dans le contexte de l'égalité de traitement des personnes en fuite.

2. Changement de canton pour les personnes à protéger exerçant une activité lucrative (art. 75a P-LAsi)

Les personnes actives bénéficiant du statut de protection S auront à l'avenir droit à un changement de canton, comme les personnes admises à titre provisoire. Un tel changement est autorisé lorsqu'une personne à protéger exerce une activité lucrative de durée indéterminée ou suit une formation professionnelle initiale dans un autre canton. Toutefois, les conditions suivantes, analogues à celles applicables aux personnes admises à titre provisoire, doivent être remplies en plus pour que le changement de canton soit autorisé : Les personnes concernées ne doivent pas percevoir d'aide sociale, ni pour elles-mêmes ni pour les membres de leur famille, et le rapport de travail doit exister depuis au moins douze mois ou le maintien dans le canton

de domicile ne peut être raisonnablement exigé en raison du trajet ou des horaires de travail.²

Insertion Suisse salue la création d'un droit au changement de canton pour les personnes actives bénéficiant d'un statut de protection S, dans le sens d'une égalité de traitement avec les personnes réfugiées. Elle juge en revanche les conditions d'un changement de canton trop restrictives.

AIS considère que la condition d'indépendance de l'aide sociale pour toute la famille est contre-productive. De nombreuses personnes réfugiées dépendent en plus de l'aide sociale malgré leur activité professionnelle. Pour se détacher complètement de l'aide sociale, il faut en général plusieurs années de qualification et d'expérience professionnelle en Suisse. Afin de promouvoir efficacement l'insertion professionnelle et de favoriser un détachement futur, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) devrait donc autoriser un changement de canton même en cas de dépendance (partielle) à l'aide sociale.

De même, la fixation du temps de trajet raisonnable à 90 minutes par trajet³ a, selon AIS, un effet très restrictif, voire contre-productif comme dans le cadre de l'assurance chômage. Les personnes concernées passent ainsi jusqu'à trois heures par jour exclusivement à faire l'aller-retour entre leur domicile et leur lieu de travail. Pour les parents, cela limite considérablement la vie de famille. Dans de telles circonstances, les personnes concernées pourraient décider de ne pas accepter un emploi. Parallèlement, il est presque impossible pour les personnes ayant des obligations de garde d'enfants d'organiser la garde de leurs enfants à l'extérieur, car les structures de garde d'enfants n'offrent pas suffisamment de marge de manœuvre à cet effet.⁴ Selon les expériences faites dans les programmes d'insertion professionnelle, les longs trajets conduisent plutôt à moyen terme à une interruption de l'engagement ou de l'activité professionnelle. Le seuil de sortie de l'aide sociale est en outre inutilement élevé en raison des frais de transport élevés. Afin de faciliter et d'encourager

² Art. 75a AP-LAsi.

³ Art. 67a al. 2 let. a OASA. Celui-ci doit être adapté en conséquence, en plus de l'art. 44 OA 1.

⁴ Monika Engler, Kathrin Dinner (2022) : "L'accueil extrafamilial des enfants doit devenir plus flexible".

efficacement l'insertion professionnelle, il serait judicieux de permettre un changement de canton dès un trajet d'une heure.

Du point de vue de l'AIS, le droit au changement de canton ne contribue dans ces conditions que de manière limitée à la promotion de l'activité professionnelle. Il peut continuer à entraver de manière significative un nouvel emploi et le démarrage d'une activité économique indépendante. Pour promouvoir efficacement l'intégration sur le marché du travail, il faudrait des allègements supplémentaires dans les conditions du changement de canton. Ainsi, le trajet raisonnablement exigible pour se rendre au travail devrait être abaissé à une heure maximum par trajet et un changement de canton devrait être possible malgré la dépendance (partielle) de la famille à l'aide sociale. Pour cela, il faudrait des adaptations correspondantes au niveau de la loi et de l'ordonnance.

3. Obligation d'annonce dans le cadre du service public de l'emploi (art. 53, al. 5, P-LEI)

A l'avenir, les services sociaux seront tenus d'annoncer les personnes sans emploi bénéficiant du statut de protection S au service public de l'emploi (SPE). Cela correspond à la réglementation en vigueur pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. AIS salue une collaboration plus étroite entre les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux, qui sont responsables de l'octroi de l'aide sociale et, la plupart du temps, de la promotion de l'intégration des personnes concernées. Toutefois, du point de vue d'AIS, une telle obligation d'annonce ne suffit pas à elle seule à encourager l'activité professionnelle des personnes ayant le statut S. Il est donc nécessaire de mettre en place des mesures d'accompagnement dans le cadre d'une collaboration interinstitutionnelle. En raison des interruptions d'accompagnement qui peuvent en résulter, l'obligation d'annonce peut même avoir un effet contre-productif.

Nécessité d'un personnel suffisant, formé et sensibilisé

Les personnes bénéficiant d'un statut de protection S sont confrontées aux mêmes défis que les autres personnes relevant de l'asile. Les réfugiés, indépendamment de leur pays d'origine, manquent souvent des qualifications, des connaissances linguistiques, des réseaux et des ressources (financières) demandés dans le pays de destination.⁵ Parallèlement, les personnes en fuite ont un grand besoin d'informations, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail suisse et les attentes des employeurs à leur égard.

Depuis 2022, la plupart des cantons ont mis en place une forme de collaboration avec les ORP pour l'encouragement de l'insertion des personnes relevant de l'asile dans le cadre du programme S. Ainsi, les personnes en quête de protection ont été adressées aux ORP dès qu'elles ont atteint un certain niveau de langue.⁶ Souvent, l'ORP estime que ces connaissances linguistiques, et donc l'employabilité, sont insuffisantes pour accéder au marché du travail. Les taux d'inscription élevés auprès des ORP ont été suivis d'autant de désinscriptions. Cela s'explique en partie par les fausses attentes des personnes relevant de l'asile. En revanche, les collaborateurs des ORP ne sont souvent pas formés aux défis spécifiques des personnes en fuite et attendent beaucoup de leur responsabilité personnelle. Or, le manque de connaissances des structures ordinaires et du fonctionnement du marché du travail en Suisse rend difficile pour les personnes relevant de l'asile d'assumer cette responsabilité individuelle conformément aux attentes placées en eux.

Afin de promouvoir efficacement l'activité professionnelle des personnes bénéficiant d'une protection S par les ORP, l'obligation pour les autorités cantonales d'aide sociale d'annoncer les personnes à protéger sans emploi au SPE ne suffit pas à elle seule. Du point de vue de l'AIS, il faut suffisamment de personnel formé et sensibilisé qui puisse soutenir les personnes en quête de protection de manière appropriée et promouvoir leur employabilité.⁷ L'obligation d'annonce aura des conséquences en termes

⁵ Avenir Suisse (2024) : "Comment réussir l'intégration des réfugiés ?", disponible sur <https://www.avenir-suisse.ch/wie-gelingt-die-integration-von-fluechtlingen/>.

⁶ SEM (2024) : "Rapport technique Programme S (2024)".

⁷ Cf. ex. le canton d'Argovie, [programme de marché du travail AMIplus](#) dans le cadre de la CII.

d'augmentation du personnel pour les ORP ; même si, selon le DFJP, il n'est pas possible d'estimer le nombre de personnes bénéficiant du statut de protection S qui seront nouvellement annoncées auprès de l'OIP suite à l'introduction d'une obligation d'annonce.⁸

Les collaborateurs des ORP gèrent actuellement jusqu'à 180 dossiers de demandeurs d'emploi pour un taux d'occupation de 100%. Il ne reste que peu, voire pas de temps pour conseiller chaque personne. Dans ces conditions, les collaborateurs des ORP ne peuvent pas garantir un accompagnement suffisant des personnes bénéficiant du statut de protection S. Si l'obligation d'annoncer les personnes bénéficiant d'un statut de protection S à l'ORP devait être introduite, il faudrait impérativement mettre à disposition des pourcentages de postes suffisants pour pouvoir assurer un accompagnement efficace. Dans le cas contraire, le risque est grand de produire un travail à vide, frustrant pour toutes les parties.

4. Obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle (art. 10, al. 1, OIE)

Les services sociaux devraient à l'avenir pouvoir obliger les personnes bénéficiant du statut de protection S et de l'aide sociale à participer à des mesures ayant pour objectif l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Il s'agit entre autres de job coaching, de cours de formation continue ou de stages. Les personnes réfugiées et admises à titre provisoire bénéficiant de l'aide sociale peuvent déjà être contraints de "participer à des programmes d'intégration et d'occupation"⁹. Avec l'extension de l'obligation de participation aux personnes en quête de protection, la formulation de l'OIE doit également être adaptée. Désormais, l'obligation de "participer à des mesures visant à l'insertion et à la réinsertion professionnelles"¹⁰ doit s'appliquer à tous les groupes cibles. L'obligation de participation sera axée sur l'objectif primaire d'insertion professionnelle. Pour justifier cette modification, il est indiqué que la nouvelle

⁸ Rapport explicatif, p.21.

⁹ Art. 10, al. 1, OIE.

¹⁰ Art. 10, al. 1, OIE.

formulation ne vise plus seulement les mesures spécifiques des programmes d'intégration cantonaux, mais désormais aussi les mesures correspondantes d'autres autorités comme les ORP ou les services sociaux cantonaux.¹¹

ALS est en principe d'accord avec le fait que les personnes en quête de protection ayant le statut S puissent également être obligées de participer à des "mesures visant à l'insertion et à la réinsertion professionnelles". Toutefois, les conditions de vie individuelles doivent être prises en compte lors de l'ordonnance de cette obligation.

Une obligation de participer à une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle manque son objectif et son effet si l'aptitude au marché du travail de la personne concernée n'est pas évaluée au préalable. Cela implique une évaluation du potentiel qui tienne également compte des conditions de vie individuelles. Pour procéder à cette évaluation de manière professionnelle, il faut disposer d'un personnel spécialisé suffisamment formé.

Selon les statistiques sur l'asile du SEM, la part des femmes parmi les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine est d'environ 62% (état 2024).¹² Les femmes en âge de travailler sont surreprésentées. La part des enfants jusqu'à l'âge de 14 ans s'élève à environ 22% de toutes les personnes en quête de protection. Près d'un cinquième d'entre eux appartiennent à la tranche d'âge 0-4 ans.¹³ Une part correspondante des personnes relevant de l'asile est donc tributaire d'une garde d'enfants. Dans les études, le manque ou le coût élevé des structures de garde d'enfants sont souvent cités comme un obstacle à l'insertion des femmes réfugiées sur le marché du travail. Il convient de tenir compte de telles conditions de vie avant que les services sociaux ne s'engagent à participer.

5. Adaptation visant à faciliter l'admission des ressortissants de pays tiers formés en Suisse

¹¹ Rapport explicatif, p. 20.

¹² SEM (2025) : " Statistique de l'asile 2024 ".

¹³ Ibid.

AIS soutient les facilités d'admission prévues pour les ressortissants de pays tiers formés en Suisse et titulaires d'une formation professionnelle supérieure (niveau tertiaire B) et d'un post-doctorat. Cela permet d'étendre à cette catégorie de personnes le droit déjà en vigueur pour les étrangers.

6. Possibilité de prolonger les programmes d'intégration cantonaux

AIS salue la possibilité prévue de prolonger les programmes d'intégration cantonaux (PIC) en cours, qui est fixée au niveau de l'ordonnance (art. 14, al. 2, OIE). Cela permet de limiter la charge administrative pour la Confédération et les cantons en cas de prolongation des PIC et de renoncer à une procédure de dépôt complexe.

Nous vous remercions de nous avoir invités à participer à la consultation et de prendre dûment en compte notre avis dans le cadre de la poursuite de votre travail sur ce dossier.

Meilleures salutations

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Sepala Megert', with a stylized, cursive script.

Sepala Megert

Secrétaire général d'Insertion Suisse