



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

PAR COURRIEL

Département fédéral de justice et police
Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Courriel : info-subventionen@sem.admin.ch

Fribourg, le 28 septembre 2021

Nouveau système de financement de l'asile ; attestations des compétences linguistiques axées sur le contexte suisse dans le cadre des procédures relevant du droit des étrangers et du droit de la nationalité

Madame, Monsieur,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons à votre courrier de mise en consultation du 23 juin 2021. Le Conseil d'Etat remercie le SEM pour l'élaboration du dossier et l'invitation à prendre position concernant l'objet susmentionné.

Cette consultation porte sur deux objets distincts : d'une part, l'introduction d'un nouveau système de financement de l'asile lié à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) et, d'autre part, l'introduction de précisions relatives aux exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques, telles que prévues dans la modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur la nationalité (OLN).

1. Nouveau système de financement de l'asile (modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2))

« Le projet prévoit l'introduction d'un système de financement à caractère incitatif pour les réfugié-e-s et les personnes admises à titre provisoire. Ce système met l'accent sur la formation professionnelle des adolescent-e-s et des jeunes adultes et s'articule autour des objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration Suisse AIS. Il doit permettre d'intégrer rapidement et durablement les intéressés en Suisse et de réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. ».

Concernant le nouveau système de financement, nous saluons l'orientation générale des ajustements proposés. Ceux-ci tiennent compte des écueils du système actuel et tendent à établir une formule de calcul au plus près des situations réelles des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés dépendantes de l'aide sociale.

Le système soumis en consultation tient notamment compte des efforts des cantons pour former professionnellement lesdites personnes. Le canton de Fribourg s'y emploie activement depuis 2008 et il est réjouissant de constater que cette stratégie est désormais encouragée jusque dans le système de financement.

Toutefois, le système soumis en consultation n'est pas exempt d'imperfections, notamment sur les deux points suivants :

Bas revenus

Comme indiqué dans le rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation, de nombreux cantons, tout comme la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, considèrent que le seuil de revenu fixé à 600 francs est trop bas.

Il est donc nécessaire d'ajuster le seuil du « *Facteur de correction « revenu bas* » ». A notre sens ledit seuil devrait se situer autour de 1 300 francs. Par conséquent, le texte final de l'OA 2 révisée devrait retenir un seuil d'au moins 1 000 francs, afin de réduire l'ampleur de la correction future et lancer la mise en œuvre des nouvelles dispositions sur une base plus réaliste et en phase avec les attentes des cantons.

Mécanisme incitatif des forfaits globaux basé sur le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle en Suisse

Dans le cadre des travaux préparatoires à la présente consultation, les cantons ont émis de sérieuses réserves sur le mécanisme incitatif des forfaits globaux basé sur le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle. Ce mécanisme classe les cantons en fonction dudit taux moyen. Les cantons se positionnant en-dessus de la moyenne recevant plus de subventions que ceux qui se situent en dessous. Il est ainsi possible, en théorie, de tenir compte de l'effort des cantons pour l'intégration professionnelle des personnes admises provisoirement et réfugiées. De facto, il a pour effet de mettre les cantons dans une concurrence où il y a nécessairement des gagnants et des perdants, quels que soient les efforts déployés.

Ce principe existe depuis la mise en œuvre des forfaits globaux en 2008. Il ne repose sur aucune base scientifique et aucune étude n'a démontré sa pertinence. Depuis son introduction, les constats suivants ont toutefois pu être établis :

- > Les cantons n'ont aucun intérêt à freiner l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés car la durée d'indemnisation de la Confédération est courte comparé à la durée potentielle de dépendance à l'aide sociale. Cet argument est d'autant plus important depuis la mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse.
- > Aucun rapport de corrélation directe n'a pu être établi entre les investissements, notamment financiers, d'un canton et ses performances sur le plan de l'intégration car celle-ci dépend d'un nombre considérable de facteurs sur lesquels les dispositifs d'intégration mis en œuvre par les cantons ont peu, voire pas, d'influence (taux de chômage cantonal des personnes étrangères, conjoncture économique, tissu économique, etc.).
- > Depuis 2008, ce sont systématiquement les cantons latins qui sont en dessous du taux moyen de référence. Malgré les importants efforts déployés par ces cantons, il n'a pas été possible de modifier la hiérarchie depuis la mise en œuvre du système de financement des forfaits globaux, notamment en raison de l'argument précédent.
- > Les dispositifs concernés sont pourtant jugés positivement. A titre illustratif, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit complet du dispositif d'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés attribuées au canton de Fribourg en 2018 et l'a jugé efficient.
- > Une étude scientifique relativement récente (Eugster, *et alii* : 2017) constate que les mêmes différences régionales sont mesurées avec le taux de chômage. En effet, celui-ci est plus bas dans la partie alémanique de la Suisse et plus élevé dans la partie latine. Après un examen minutieux de tous les potentiels facteurs explicatifs (organisationnels, institutionnels et économiques), les chercheurs se sont rabattus sur des raisons explicatives a priori culturelles car aucun autre facteur n'était probant.

- > Ces différences régionales qui s'observent dans les indicateurs du chômage utilisés afin de mesurer les performances des Offices régionaux de placement ORP n'entraînent toutefois pas de pénalités financières pour les cantons.
- > Une étude mandatée par le SEM et publiée en 2014 dresse le constat que résider dans la partie francophone de la Suisse constitue un facteur de risque en matière d'insertion professionnelle, sans pour autant en trouver les raisons.
- > La variable prise en compte dans le calcul du forfait global tend à favoriser l'insertion rapide plutôt que durable. A ce propos, on constate que les cantons ayant un taux d'activité élevé n'ont pas forcément des taux d'aide sociale bas, selon les données d'eAsyl ou Flüststat.

Par ailleurs, nous constatons que la simulation présentée en page 95 du Rapport final sur le projet partiel 1 « *Adaptation du système de financement de l'asile* » est réalisée aux dépens des cantons romands. A l'exception du canton de Neuchâtel (+0.1 %), tous les autres cantons romands enregistrent une diminution du forfait global de -1.9 % à -0.7 %. Pour le canton de Fribourg, en regard des subventions reçues en 2020, il s'agit d'une diminution des subventions de l'ordre de 250 000 francs. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les cantons latins avaient déjà dû supporter les incidences financières les plus graves lors la révision du système de financement datant de 2013. En regard du fédéralisme, il n'est pas acceptable que les variables retenues défavorisent systématiquement les minorités romande et latine.

Dès lors, compte tenu du fait que le taux d'activité ne saurait être influencé par le seul effort d'un canton, que dans d'autres domaines analogues les différences régionales ne pénalisent pas les cantons concernés, que l'incitation recherchée n'atteint pas le but voulu et que les cantons romands sont les perdants, encore une fois, de ce nouveau système, nous sommes d'avis que le taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle devrait être supprimé du calcul du forfait global.

Une éventuelle suppression de cette variable n'a pas d'effet sur la neutralité des coûts mais sur répartition des indemnités fédérales entre les cantons. Cette modification aurait pour bénéfice de rétablir une forme d'égalité entre les cantons.

Par conséquent, nous proposons les formulations suivantes pour les deux articles concernés.

Ad Art. 23, al. 5

(...)

Le nombre consolidé est obtenu par la formule suivante :

$$BET_{VA} = EA_{VA} \times EQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$$

étant établi que :

EA_{VA} = nombre de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour en âge d'exercer une activité lucrative le premier jour du mois (âgées de 25 à 60 ans) ;

EQ_{KT} = taux d'activité cantonal des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger (âgées de 25 à 60 ans) sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois ;

NLQ_{KT} = taux cantonal de personnes admises à titre provisoire et de personnes à protéger sans autorisation de séjour exerçant une activité lucrative à bas salaire (salaire mensuel brut \leq 1 000 francs) au cours de l'avant-dernière année, selon les données communiquées par la Centrale de compensation en vertu de l'art. 93bis de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) qui ont été évaluées par le SEM.

Ad Art. 27, al. 5

(...)

Le nombre consolidé est obtenu par la formule suivante :

$$BET_F = EA_F \times EQ_{KT} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT} \times (1 - NLQ_{KT})$$

étant établi que :

- EA_F = nombre de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour en âge d'exercer une activité lucrative le premier jour du mois (âgés de 25 à 60 ans) ;
- EQ_{KT} = taux d'activité cantonal de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger (âgés de 25 à 60 ans) titulaires d'une autorisation de séjour exerçant une activité lucrative le premier jour du mois ;
- NLQ_{KT} = taux cantonal de réfugiés, d'apatrides et de personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour exerçant une activité lucrative à bas salaire (salaire mensuel brut \leq 1 000 francs) au cours de l'avant-dernière année, selon les données communiquées par la Centrale de compensation en vertu de l'art. 93bis LAVS qui ont été évaluées par le SEM.

2. Précisions relatives aux exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques (modification de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et de l'ordonnance sur la nationalité (OLN))

« Selon les projets mis en consultation, la mise en œuvre du droit de la nationalité, du droit des étrangers et du droit de l'intégration a montré que les exigences en matière de tests linguistiques ne suffisaient pas pour satisfaire le critère d'intégration des compétences linguistiques. Les attestations des compétences linguistiques omettraient notamment de se référer explicitement à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Afin que l'évaluation des compétences linguistiques puisse être coordonnée avec les autres critères d'intégration, il conviendrait de préciser les exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques. À cet effet, il est jugé nécessaire de modifier l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) et l'ordonnance sur la nationalité (OLN). »

Sous l'angle des naturalisations, nous constatons d'abord, comme le font d'ailleurs les auteurs du rapport explicatif, qu'aucune intégration professionnelle et sociale n'est possible sans connaissances suffisantes d'une langue nationale. En droit de la nationalité, ce sont les cantons qui fixent les exigences en la matière ; en l'état, le canton de Fribourg se calque sur les exigences, minimales, posées par le droit fédéral sur la nationalité. Cela étant dit, il ressort de notre pratique que, souvent, malgré l'obtention des attestations prévues, des candidats à la naturalisation s'avèrent quasiment incapables de s'exprimer au sujet des affaires pourtant courantes de la vie quotidienne. C'est un problème qui se ressent ensuite en leur défaveur sous toutes les autres facettes de l'intégration que le Service concerné est amené à examiner.

Nous constatons que le projet propose en substance de mettre l'accent sur la formation des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire dans le respect des projets PIC et de ne pas déduire l'aide financière lorsque le requérant en formation trouve un emploi de manière à ne pas prêter la formation ; cela fait sens selon nous.

En revanche, le Conseil d'Etat, se prononce contre ces deux projets de changements législatifs pour plusieurs raisons :

- > L'introduction de tests de langues spécifiques à la Suisse, hors des standards reconnus à l'échelle européenne, isolerait la Suisse du contexte international.
- > Selon l'OLN, les certificats de langue internationalement reconnus ne seraient plus acceptés dans le cadre de la procédure de naturalisation. Les candidat-e-s à la naturalisation qui sont au bénéfice d'un test de langue internationalement reconnu devraient alors passer un nouveau test. Une telle démarche impliquerait des ressources supplémentaires (financières et temporelles), n'apporterait pas une réelle plus-value et ne constituerait pas un signal positif pour la Suisse en tant que place économique et pays formateur. De plus, les candidat-e-s à la naturalisation doivent déjà démontrer au cours de la procédure, hors tests de langues, une excellente connaissance de leur pays d'accueil. Le fait qu'ils/elles doivent en plus démontrer leur connaissance du pays d'accueil dans le cadre d'un test de langue provoquerait un doublon inutile.
- > Selon l'OASA, une base légale serait en revanche créée pour que les personnes qui ont déjà acquis avant leur entrée en Suisse un certificat de langue confirmant les connaissances linguistiques requises puissent être dispensées de présenter un certificat ayant un rapport avec la Suisse. Cette distinction entre OLN et OASA risquerait de créer une grande confusion qui ne serait profitable à personne.
- > Les exigences supplémentaires proposées pour les certificats de langue limiteraient considérablement le choix des tests de langue et risqueraient d'appauvrir fortement l'offre disponible.
- > Pour les attestations de compétences linguistiques, le Conseil fédéral propose qu'à partir du 1^{er} janvier 2025, celles-ci se basent désormais sur une procédure de reconnaissance ayant un lien avec les conditions en Suisse et s'orientant à la vie professionnelle et sociale quotidienne en Suisse. Si cela ressort d'une bonne intention, un examen plus détaillé fait ressortir qu'il introduit un mélange de tests de compétences linguistiques avec d'autres critères d'intégration, ce qui n'est ni souhaitable, ni pertinent. Un test de langue doit refléter les compétences linguistiques, mais ne doit pas servir de jauge pour les critères d'intégration. Il est essentiel de ne pas mélanger les rôles des différents outils d'intégration. Même si le test « fide » est basé sur l'apprentissage de la langue selon les réalités de la vie quotidienne en Suisse, il ne permet pas à priori de mieux juger des critères d'intégration que les autres tests de langue.
- > Pour une grande partie des travailleur-e-s et des scientifiques étranger-ère-s vivant en Suisse, le certificat « fide » n'est pas l'unique ou la meilleure alternative. En effet, le test de langue « fide » tient également compte des personnes ayant moins l'habitude d'apprendre. De plus, en l'état, le test ne couvre que les niveaux A1-B1.
- > Dans le contexte spécifique de cette consultation, il convient de séparer clairement « Apprentissage d'une langue » et « Attestation des compétences langagières ». S'il faut relever que le test « fide » a un rôle important dans le contexte national, il n'est reconnu qu'en Suisse. Certaines personnes préfèrent privilégier des tests internationalement reconnus qui leur offrent une plus grande valeur ajoutée et une plus grande mobilité. En revanche, il est à noter que concernant l'apprentissage des langues locales suisses, la méthode « fide » a largement fait ses preuves et doit être poursuivie, tant elle apporte d'excellents résultats.
- > Avec la dernière révision de la loi sur les étrangers et l'intégration LEI, les exigences en termes d'intégration ont été clairement définies. Ajouter une nouvelle exigence d'intégration dans le cadre des certificats de langue ne ferait que compliquer le nouveau modèle qui doit encore trouver ses marques.
- > Concernant les listes des diplômes de langues reconnus par la confédération et à l'instar de « fide », une liste exhaustive serait la bienvenue même si la situation est claire. Toutefois, le contrôle de l'intégration en soi, devra demeurer essentiellement du ressort des cantons et des communes.

Pour toutes ces raisons évoquées ci-dessus, les modifications de l'OASA et de l'OLN concernant une spécification des exigences que doivent satisfaire les attestations des compétences linguistiques sont clairement à rejeter.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-François Steiert, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

L'original de ce document est établi en version électronique