Agenda Intégration Suisse (phase II)
Adaptation du système de financement de l'asile

Décisions de l'organe de pilotage politique du 12 octobre 2020 dans le projet partiel 1 concernant l'adaptation du système de financement pour les personnes du domaine de l'asile

26.10.2020

1. Contexte

La Confédération et les cantons veulent intégrer de manière rapide et durable les personnes réfugiées et admises à titre provisoire – et donc aussi diminuer leur dépendance à l'aide sociale. À cette fin, ils se sont accordés sur un Agenda Intégration commun qui prévoit des investissements nettement plus élevés, des objectifs d'efficacité concrets et un processus de première intégration clairement défini pour tous les acteurs.

La Confédération et les cantons ont par ailleurs convenu d'examiner, dans le cadre d'une phase II, le système de financement de l'asile, de coordonner de manière optimale les différents domaines de l'asile et des réfugiés, notamment l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration et d'éliminer les incitations négatives de l'ancien système de financement.

Dans ce contexte, sous la codirection du SEM et de la CDAS, un groupe de projet au niveau technique composé de représentantes et de représentants de la Confédération, des cantons et des communes, issus du domaine de la migration, des affaires sociales et de l'intégration, ainsi que de l'Administration fédérale des finances a été instauré

Pendant presque deux ans, ce groupe de projet élargi a élaboré au niveau technique un nouveau système de financement de l'asile et a rédigé un rapport qui documentait régulièrement les réflexions et les calculs du groupe de projet. De ce fait, le rapport contient aussi des éléments qui n'ont pas été considérés dans le nouveau système de financement proposé. Ces éléments sont restés dans le rapport afin de garantir la transparence du procès-verbal et de rendre les réflexions du groupe de projet compréhensibles.

2. Résultats

Le nouveau système de financement de l'asile soutient l'intégration rapide et durable des personnes du domaine de l'asile ayant besoin de protection (personnes admises à titre provisoire ou réfugiés) dans le but de réduire leur dépendance à l'aide sociale. Les représentantes et représentants du groupe de projet sont d'accord sur le fait que la solution trouvée est appropriée pour réduire les incitations négatives existantes et pour améliorer le système de financement dans le sens de l'Agenda Intégration Suisse (AIS).

Le 12 octobre 2020, l'organe de pilotage politique composé de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, du conseiller fédéral Guy Parmelin, de la présidente du gouvernement Silvia Steiner (ZH), des conseillers d'État Urs Hofmann (AG), Christoph Ammann (BE) et Susanne Schaffner (SO) ainsi que des personnes les assistants a pris connaissance des travaux au niveau technique du groupe de projet et s'est accordé sur la solution suivante qui est maintenant en consultation auprès des cantons.

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3001 Bern 031 320 29 99 office@sodk.ch www.sodk.ch

2.1 Nouveau système de financement de l'asile

L'ancien système de financement contient une incitation négative, puisqu'un forfait global est déduit (au niveau de toute la Suisse) pour chaque personne exerçant une activité lucrative. Sont considérées comme activité lucrative toutes les activités lucratives mentionnées dans le Système d'information central sur la migration (SYMIC), notamment les programmes d'insertion ou de préparation professionnelle et les apprentissages AFP/CFC. La déduction est effectuée indépendamment du fait que la personne continue à bénéficier de l'aide sociale ou non.

Le nouveau système de financement de l'asile développé et proposé par la Confédération et les cantons élimine largement cette incitation négative en s'orientant au principe « un emploi grâce à une formation » et en mettant un accent supplémentaire sur la formation professionnelle. Par rapport à l'ancien système, il se caractérise par les changements suivants :

- Dans l'ancien système, l'activité rémunérée est prise en compte dès l'âge de 18 ans déjà, ce qui entraîne des pertes de forfaits, pour l'ensemble des cantons, quand les jeunes adultes (AP/R) commencent une formation. Dorénavant, un forfait global sera versé pour toutes les personnes admises à titre provisoire et tous les réfugiés (AP/R) jusqu'à l'âge de 25 ans, indépendamment de leur statut professionnel. Cela permet notamment de tenir compte de l'objectif de l'AIS demandant que deux tiers des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire entre 16 et 25 ans soient en formation professionnelle de base après 5 ans.

- En outre, le nouveau système de financement asile contient désormais un facteur de correction supplémentaire : pour encourager la formation professionnelle aussi auprès des adultes (plus de 25 ans) et faciliter l'accès aux emplois à temps partiel et aux premières prises d'emploi sur le marché du travail primaire, l'activité lucrative de personnes âgées entre 25 et 60 ans (AP/R) cause uniquement une déduction du forfait global si le revenu est d'au moins 600 CHF par mois. Dans l'ancien système, lorsqu'une personne de ce groupe d'âge entre en activité, cela se traduit dans tous les cas par la déduction d'un forfait global partout en Suisse. Du point de vue des cantons, le travail à temps partiel et les premiers emplois sur le marché du travail primaire ne présentent donc qu'un faible intérêt financier. Ce facteur de correction supplémentaire pour revenus faibles permet d'éliminer les incitations négatives aussi au sein de ce groupe d'âge et d'éviter en grande partie une inégalité de traitement au niveau de la formation professionnelle, également entre les AP et les R de plus de 25 ans. En outre, il engendre une compensation plus équitable des différentes conditions socio-économiques entre les cantons : jusqu'à présent, seules les différences cantonales dans le taux de chômage des étrangers sont prises en considération. Désormais, les différences cantonales au niveau des salaires des AP/R actifs sont également prises en compte, ce qui montre encore mieux les coûts effectifs de l'aide sociale des cantons.

Le passage au nouveau système de financement de l'asile est réalisé de manière neutre sur le plan des coûts et permet d'éviter un transfert des coûts systématique de la Confédération vers les cantons. L'ancien système de financement présente un élément de bonus-malus qui restera en partie dans le nouveau système et qui donne aux cantons une incitation financière pour une intégration rapide sur le marché du travail. Les vastes modèles de simulation contenant les chiffres des années 2012 à 2018 montrent que le nouveau système de financement est capable d'absorber les fluctuations et que, pendant la durée concernée et par rapport au statu quo, il n'entraîne que de légères différences dans le montant des sommes attribuées aux différents cantons.

Avec l'introduction du nouveau système de financement, le forfait global 1 pour requérantes et requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire est maintenant aussi partagé en deux forfaits séparés, afin que les différentes conditions au niveau de la politique des étrangers et de l'intégration soient prises en compte. Les requérantes et requérants d'asile restent soumis à l'ancien système de financement, tandis que les AP sont soumis au nouveau système de financement. Les cantons peuvent

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

toutefois continuer à accorder une activité lucrative aux requérants d'asile en procédure étendue, toujours en tenant compte de la situation sur le marché du travail et de la préférence indigène. Dans ce contexte, il n'existe toutefois aucune incitation ni positive, ni négative.

Par ailleurs, le groupe de projet a formulé des recommandations concernant un aménagement adéquat des interfaces entre les différents domaines impliqués (cf. illustration 47, p. 138 du rapport du groupe de projet).

Le nouveau système de financement de l'asile remplit les sous-objectifs mentionnés dans le mandat concernant l'AIS (phase II). Pour les cantons, les sous-objectifs suivants sont particulièrement importants.

Sous-objectif	Proposition	Réalisation des objectifs
Système de financement simple et cohérent avec les systèmes en vigueur.	Le nouveau modèle se base sur l'ancien, tout en l'améliorant → pas de césure, aucune disparité de taille entre les cantons !	Objectif réalisé : le nouveau système est cohérent avec l'AIS et applicable à l'accélération de la procédure d'asile.
Augmentation des incitations pour une intégration rapide et durable.	« L'intégration professionnelle durable grâce à la formation » : le choix du modèle et le facteur de correction favorisent une intégration durable.	Objectif pleinement réalisé pour les jeunes. Amélioration pour les adultes.
Les incitations négatives sont éliminées.	En cas d'atteinte des objectifs d'intégration, l'incitation négative de l'ancien système entraînerait une réduction des subventions fédérales pour les cantons.	Cet effet est atténué par le nouveau système. Objectif majoritairement réalisé.
Garantir la répartition équitable des coûts entre Confédération et cantons.	La mise en œuvre neutre des coûts est garantie, ni la Confédération ni les cantons n'en profitent au détriment des autres.	Objectif réalisé. Il ne s'agit pas d'un programme d'économies !
Créer une compensation équitable de situations différentes entre les cantons.	En plus des correctifs déjà existants, le nouveau système prend en compte la part des personnes exerçant une activité lucrative avec revenu faible.	Objectif majoritairement réalisé, introduction d'un nouveau facteur de compensation.

2.1. Adaptation des forfaits globaux

Le passage prévu de l'ancien au nouveau système de financement de l'asile, qui se concentre principalement sur la formation professionnelle, entraîne une augmentation du nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés donnant droit à une indemnisation. Par conséquent, la transition vers le nouveau système, neutre sur le plan des coûts, appelle une réduction du montant des futurs forfaits. En moyenne suisse, le forfait global 1 est désormais de 1368 CHF (contre 1496 CHF aujourd'hui) et le forfait global 2 de 1405 CHF (contre 1476 CHF aujourd'hui). La somme globale des paiements reste toutefois inchangée au moment du passage au nouveau système.

2.2. Maintien de la contribution de base

Avec le passage à un nouveau système de financement, le groupe de projet a également soulevé la question de savoir s'il fallait conserver la contribution de base pour le maintien d'une structure d'encadrement minimale pour les requérants d'asile dans les cantons. L'organe de pilotage a décidé de la conserver : en effet, la capacité à absorber les fluctuations ne peut être assurée qu'avec un effectif

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

minimum en personnel, ce qui représente un facteur de coût déterminant, tout particulièrement pour les plus petits cantons.

2.3. Durée d'indemnisation

La transition neutre sur le plan des coûts appelle une réduction du montant des futurs forfaits (cf. point 2.2). Dans cette optique, le groupe de projet a étudié différents éléments susceptibles de diminuer la réduction nécessaire des forfaits. Conformément à l'ordonnance en vigueur, la durée d'indemnisation est de 5 ans pour les réfugiés reconnus et de 7 ans pour les réfugiés admis à titre provisoire et les personnes admises à titre provisoire (AP). Le groupe de projet a étudié si la durée d'indemnisation du forfait global pour les AP devait être limitée à 5 ans, afin d'utiliser les moyens dégagés pour augmenter le montant des forfaits globaux (cf. chapitre 5.2, p. 112 ss).

Le 12 octobre 2020, l'organe de pilotage politique a toutefois décidé qu'il fallait conserver la durée d'indemnisation actuelle. Ainsi, il souhaite maintenir la réglementation en vigueur, selon laquelle le forfait global est versé pendant 5 ans pour les réfugiés et pendant 7 ans pour les AP.

2.4. Paquet de mesures

Les adaptations du nouveau système de financement de l'asile, à savoir le « modèle de la formation professionnelle », le nouveau facteur de correction supplémentaire pour revenus faibles, le partage des forfaits pour les requérantes et requérants d'asile et pour les personnes admises à titre provisoire, le maintien de la contribution de base et de la durée d'indemnisation ainsi que les recommandations, forment un paquet de mesures que l'organe de pilotage politique a approuvé et qui est maintenant en consultation.

3. Moment et durée nécessaire pour passer au nouveau système de financement

Une adaptation de l'ordonnance s'impose pour le passage au nouveau système de financement. Au moins 18 mois s'écouleront entre la décision du Conseil fédéral d'ouvrir la procédure de consultation et l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance (consultation, évaluation, adaptation, application pratique au niveau de la Confédération et des cantons).

4. Procédure d'adoption

L'organe de pilotage politique a décidé que les conférences intercantonales CdC et CDAS lanceraient en octobre encore une large consultation auprès des cantons. Le délai imparti à la consultation court jusqu'au 21 janvier 2021. Après évaluation des réponses, le positionnement des cantons sera préparé lors d'une séance commune le 12 février 2021 entre le Bureau de la CdC et le Comité CDAS, avant d'être adopté par l'Assemblée plénière de la CdC le 26 mars 2021.

En parallèle, le traitement du dossier est poursuivi à l'échelon fédéral.

Generalsekretariat Secrétariat général Segreteria generale
Speichergasse 6 Postfach 3000 Bern 7 T 031 320 29 99 F 031 320 29 90 office@sodk.ch www.sodk.ch

ECOPLAN Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik

M

RAPPORT FINAL – 17 juin 2020

Agenda Intégration Suisse : modification du système de financement

Rapport final à l'intention du groupe de coordination

Impressum

Mode de citation recommandé

Auteurs :	Ecoplan, SEM, CdC, CDAS
Titre :	Agenda Intégration Suisse : modification du système de financement
Sous-titre :	Rapport final à l'intention du groupe de coordination
Donneur d'ordre :	Groupe de coordination pour la mise en œuvre de la phase II de l'Agenda Intégration Suisse
Lieu :	Berne
Date :	17 juin 2020

Groupe de projet « Révision du système de financement »

SEM : Cornelia Lüthy (coprésidence)
CDAS : Gaby Szöllösy (coprésidence)
CoCo : Andrea Lübberstedt, responsable de l'Office cantonal de l'aide sociale ZH
AFF : Karl Schwaar (jusqu'au 31.08.2019)
AFF : Simon Pfammatter (depuis le 1.9.2019)
CASI : Ettore Ricci, coordinateur en matière d'asile VD, Renata Gäumann, coordinatrice en matière d'asile BS
CdC : Thomas Minger, Nicole Gysin
CDI : Céline Maye, déléguée à l'intégration NE (jusqu'à juin 2019), Kurt Zubler, délégué à l'intégration SH
CCDJP : Claudio Stricker
SEM, Division Intégration : Adrian Gerber, Lea Blank, Sebastian Steiger
SEM, Division Subventions : Sylvia Koller, Martina Obrist, Christoph Weber
SEM, Domaine de direction Planification et ressources : Mathias Stettler
ACS : Beat Tinner, commune de Wartau SG (suppléance : Claudia Hametner)
CDAS : Didier Leyvraz
UVS : Armin Manser, Ville d'Uster (suppléance : Marius Beerli)
ASM : Marcel Suter, responsable de l'Office de la migration et du droit civil GR

Bureau de projet partiel

SEM
CDAS
CdC
AFF

Équipe de projet Ecoplan

Heini Sommer
Christof Rissi (jusqu'à février 2020)
Fabienne Liechti

Le présent rapport reflète le point de vue du bureau de projet partiel et de l'équipe de projet, qui ne correspond pas nécessairement à celui du donneur d'ordre ou du groupe de projet.

ECOPLAN AG

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Berne
Tél. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tél. +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

Liste des abréviations **5**

Management Summary **6**

1 Introduction **10**

1.1 Contexte 10

1.2 Agenda Intégration 10

1.3 Mandat de suivi pour le système de financement 11
1.3.1 Mandat 11
1.3.2 Compréhension du mandat par le groupe de projet 12

1.4 Structure du rapport 13

2 Bases **15**

2.1 Fondements du système actuel 15
2.1.1 Forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale des cantons dans le domaine de l'asile et des réfugiés 15
2.1.2 Forfaits d'intégration 19

2.2 Effets incitatifs du système de financement 21
2.2.1 Effets incitatifs des forfaits globaux entre la Confédération et les cantons 21
2.2.2 Répartition des tâches et financement dans les cantons 23

2.3 Examen de la couverture des coûts des forfaits globaux 24
2.3.1 Analyse de la couverture des coûts en 2009 24
2.3.2 Examen de la couverture des coûts à l'aide des statistiques de l'aide sociale 25
2.3.3 Calcul du revenu de l'activité professionnelle à l'aide des données de la Centrale de compensation (AVS) 25
2.3.4 Conclusion sur l'examen de la couverture des coûts des forfaits globaux 26

2.4 Conclusion intermédiaire sur le système de financement actuel 27

2.5 Principes et orientations pour adapter le système de financement 29

3 Conception du nouveau système de financement de l'asile **32**

3.1 Exigences envers les modèles 32

3.2 Variantes de modèles 39
3.2.1 Effectif éligible pour le versement des forfaits globaux 39
3.2.2 Facteurs de compensation cantonaux 40
3.2.3 Périodicité de la compensation des risques et des facteurs de correction cantonaux 42
3.2.4 Tableau récapitulatif des modèles analysés 45
3.2.5 Un regard sur le modèle de financement actuel à la lumière des modèles alternatifs 46

3.3 Méthodologie des modélisations 48

3.4 Mise en œuvre des éléments conceptuels et des facteurs de compensation cantonaux dans les modèles 51
3.4.1 Effectif éligible sans facteurs de correction cantonaux 51

3.4.2 Part des personnes en âge de travailler ... 55
3.4.3 Capacité d'absorption du marché du travail cantonal ... 58
3.4.4 Part des personnes actives à bas revenu ... 62
3.4.5 Récapitulatif et bilan des facteurs de correction cantonaux ... 66

3.5 Résultats ... 77
3.5.1 Vue d'ensemble des résultats des modèles ... 77
3.5.2 Étude comparative des résultats cantonaux ... 79
3.5.3 Scénarios AIS ... 81

3.6 Évaluation des modèles ... 86

3.7 Recommandations pour concevoir un nouveau système de financement ... 90
3.7.1 Réflexions générales ... 90
3.7.2 Recommandations pour le choix du modèle ... 91
3.7.3 Recommandations concernant les facteurs de correction ... 92
3.7.4 Recommandation concernant la compensation des risques entre la Confédération et les cantons ... 93
3.7.5 Répercussions des recommandations ... 93

4 Interfaces forfait global-forfait d'intégration-structures ordinaires ... 100

4.1 Hébergement/Logement ... 101
4.1.1 État de mise en œuvre ... 101
4.1.2 Actions requises ... 102
4.1.3 Recommandation ... 102

4.2 Structure de jour/Occupation ... 102
4.2.1 État de mise en œuvre ... 103
4.2.2 Actions requises ... 103
4.2.3 Recommandation ... 104

4.3 Aide sociale, encadrement et accompagnement ... 104
4.3.1 État de mise en œuvre ... 104
4.3.2 Actions requises ... 105
4.3.3 Recommandations ... 106

4.4 Incitations et sanctions (structure ordinaire dans le domaine de l'aide sociale et des migrations) ... 107
4.4.1 État de mise en œuvre ... 107
4.4.2 Actions requises ... 108
4.4.3 Recommandation ... 109

4.5 Santé ... 109
4.5.1 État de mise en œuvre ... 110
4.5.2 Actions requises ... 110
4.5.3 Recommandations ... 111

4.6 Perspective ... 112

5 Paquet commun ... 113

5.1 Éléments du paquet commun sur le système de financement ... 113

5.2 Uniformisation de la durée d'indemnisation ... 114
5.2.1 Bases techniques ... 114

5.2.2 Mise en œuvre ... 125
5.2.3 Évaluation des diverses variantes ... 130

5.3 Traitement de la contribution de base ... 132

6 Synthèse ... 136

6.1 Nouveau système de financement de l'asile ... 137
6.1.1 Proposition et réflexions sur le modèle de financement et les facteurs de correction ... 137
6.1.2 Modélisations ... 138
6.1.3 Modèle de financement en faveur des requérants d'asile et séparation du FG 1 ... 139
6.1.4 Évaluation technique en relation avec les objectifs et les mandats d'examen du mandat portant sur le projet partiel 1 ... 139

6.2 Interfaces forfait global – forfait d'intégration – structures ordinaires ... 140

6.3 Paquet commun ... 142

7 Annexe : Évolution des indemnités forfaitaires depuis 2008 ... 146

8 Annexe : Répartition des tâches entre le canton et les communes dans le domaine de l'asile ... 148

9 Annexe : Documents complémentaires relatifs aux calculs des modèles de financement ... 150

9.1 Indicateurs utilisés pour les calculs des modèles ... 150

9.2 Résultats complémentaires relatifs aux effectifs et aux forfaits globaux ... 151

9.3 Résultats complémentaires relatifs aux versements par modèle ... 154

9.4 Données chiffrées complémentaires relatives au revenu des AP/R actifs ... 158

9.5 Salaire médian inapproprié comme facteur de correction pour les revenus faibles ... 160

9.6 Encadré : Facteur de correction Part des personnes à bas revenu ... 161

9.7 Versements dans le statu quo et dans le modèle de la formation professionnelle avec ou sans réduction de la durée de versement ... 164

9.8 Encadré : Calculs des éléments du forfait global en cas de durée d'indemnisation réduite. 166

9.9 Versements compensatoires par canton ... 167

10 Annexe : Systèmes d'indemnisation du service de l'emploi et de la formation professionnelle ... 168

Liste des abréviations

AIS	Agenda Intégration Suisse
AFF	Administration fédérale des finances
AP	Personne admise à titre provisoire
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSU	Division Subventions du SEM
FG 1	Forfaits globaux 1 pour requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire
FG 2	Forfaits globaux 2 pour réfugiés reconnus et réfugiés admis à titre provisoire
FI	Forfaits d'intégration
GTRA	Groupe de travail « Restructuration du domaine de l'asile »
LAMal	Loi sur l'assurance-maladie
LAsi	Loi sur l'asile
LEI	Loi sur les étrangers et l'intégration
LSu	Loi sur les subventions
OA 1	Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure
OA 2	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
ODM	Ancien Office fédéral des migrations
OIE	Ordonnance sur l'intégration des étrangers
PIC	Programme d'intégration cantonal
R	Réfugié reconnu, réfugié admis à titre provisoire
RA	Requérant d'asile
RAP	Réfugié admis à titre provisoire
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration du SEM

Management Summary

La modification du système de financement vise à coordonner de manière optimale l'ensemble des domaines de l'asile et des réfugiés, de l'encadrement à l'encouragement de l'intégration en passant par l'aide sociale. Le nouveau système de financement a ainsi pour objectif de favoriser encore davantage l'intégration rapide et durable des personnes admises à titre provisoire (AP) ainsi que des réfugiés (R) afin de réduire leur dépendance envers l'aide sociale.

a) Nouveau système de financement de l'asile

Le nouveau système de financement de l'asile qui est proposé met l'accent sur la formation professionnelle et se distingue du système actuel par les caractéristiques suivantes :

- Désormais, un forfait global sera versé pour toutes les personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés jusqu'à l'âge de 25 ans, quel que soit leur statut sur le marché du travail. Dans le système actuel, l'activité professionnelle est prise en compte dès l'âge de 18 ans et entraîne pour tous les cantons la perte d'un forfait global lorsque les jeunes adultes AP/R entreprennent une formation. L'expérience montre que les acteurs de ce domaine perçoivent cette réglementation comme une incitation négative sur le plan financier. Ce désavantage disparaît lorsqu'aucun forfait global n'est déduit. Le nouveau système tient ainsi également compte notamment de l'objectif de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) selon lequel deux tiers des réfugiés et personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans doivent suivre une formation professionnelle initiale dans un délai de cinq ans.
- Dorénavant, pour tous les réfugiés et personnes admises à titre provisoire âgés de 25 à 60 ans, l'exercice d'une activité professionnelle ne pourra donner lieu à une déduction d'un forfait global que pour un revenu mensuel d'au moins 600 francs. Ce nouveau facteur de correction permet la formation professionnelle des adultes (de plus de 25 ans) ainsi que les emplois à temps partiel et les premiers emplois sur le marché primaire du travail. Dans le système actuel, l'exercice d'une activité professionnelle pour cette tranche d'âge entraîne de toute façon une déduction d'un forfait global, et ce, dans toute la Suisse, si bien que les emplois à temps partiel et les premiers emplois sur le marché primaire du travail présentent peu d'intérêt sur le plan financier. Ce facteur de correction supplémentaire pour les bas revenus élimine une incitation négative et évite, dans une large mesure, l'inégalité de traitement inhérente en matière de formation professionnelle entre les AP/R de moins de 25 ans et ceux de 25 ans et plus. L'équité entre les cantons est en outre améliorée : jusqu'à présent, le taux de chômage cantonal de la population étrangère ne tenait compte que des écarts entre les différents taux d'activité cantonaux. Désormais, les divers niveaux de revenus des AP/R exerçant une activité professionnelle, selon leur canton, seront également pris en considération. Ce mode de calcul devrait ainsi mieux refléter les coûts effectifs de l'aide sociale dans les cantons.

Le passage au nouveau système de financement est sans incidence sur les coûts et évite le transfert de charge systématique entre la Confédération et les cantons. Le système de bonus-malus d'origine entre les cantons continuera d'offrir une incitation financière. Il aura cependant

une portée limitée. Les diverses simulations réalisées avec les chiffres des années 2012 à 2018 montrent que le nouveau système de financement est capable de faire face aux fluctuations et n'entraîne, sur la période considérée, que de faibles écarts dans les versements entre les cantons (± 3 % au maximum pour les petits cantons) par rapport au statu quo.

L'instauration du nouveau système de financement entraîne également la séparation du forfait global 1 en deux forfaits distincts, destinés l'un aux requérants d'asile (RA), l'autre aux AP, afin de tenir compte des différentes exigences en matière de politique des étrangers et d'intégration. Le système de financement actuel sera maintenu pour les RA, tandis que le nouveau système de financement s'appliquera pour les AP. En outre, les cantons pourront autoriser les RA en procédure étendue à exercer une activité professionnelle, compte tenu de la situation sur le marché du travail et de la priorité accordée aux travailleurs en Suisse. Aucune incitation positive ou négative ne sera cependant exercée à cet effet.

b) Interfaces forfait global – forfait d'intégration – structures ordinaires

Outre le nouveau système de financement, les interfaces entre tous les domaines concernés doivent être conçues de la façon la plus optimale possible afin d'encourager une intégration rapide et durable. À cet effet, les interfaces entre l'encouragement spécifique de l'intégration, financé par le forfait d'intégration, et l'aide sociale, financée par le forfait global, ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Il en est ressorti dix recommandations (cf. Figure 47, p. 141) visant à mieux cibler l'utilisation des forfaits globaux et du forfait d'intégration dans le cadre de l'AIS tout en respectant l'absence d'incidence sur les coûts. La mise en œuvre de ces recommandations permettra d'orienter l'ensemble du système de soutien dans le domaine de l'asile (aide sociale, encouragement de l'intégration et autres structures ordinaires concernées) de manière cohérente, coordonnée et si possible exempte de contradictions vers une intégration rapide et durable des AP/R.

c) Paquet commun

La transition prévue entre le système actuel et le nouveau système de financement de l'asile, avec pour priorité la formation professionnelle, entraînera une hausse des effectifs des AP/R donnant droit à indemnisation. Pour maintenir l'absence d'incidence sur les coûts lors du passage au nouveau système, il faudra réduire le montant des forfaits à venir. Dans ce contexte, d'autres éléments susceptibles de réduire la diminution nécessaire des forfaits, et qui pourraient être combinés avec le nouveau modèle pour former un paquet commun bien équilibré, ont été examinés.

Uniformisation de la durée d'indemnisation

Selon l'ordonnance en vigueur, la durée d'indemnisation est de 5 ans pour les réfugiés reconnus et de 7 ans pour les personnes admises à titre provisoire / réfugiés admis à titre provisoire. Une uniformisation de la durée d'indemnisation à 5 ans permettrait de libérer des ressources,

qui pourraient être consacrées à une augmentation des forfaits globaux. En cas de prolongation générale de la durée d'indemnisation à 7 ans, les forfaits devraient être réduits encore plus. L'uniformisation est également sans incidence sur les coûts, c'est-à-dire que la somme totale versée sur 7 ou 5 ans est la même.

Le bureau de projet partiel recommande de raccourcir la durée d'indemnisation des AP et des RAP à 5 ans, ce qui permet des forfaits globaux plus élevés par rapport au nouveau modèle sans raccourcissement (cf. illustration ci-après). Cette augmentation doit être utilisée pour des prestations circonstancielles d'intégration, afin de soutenir au mieux les objectifs d'intégration rapide et durable fixés dans l'AIS. La Confédération adressera aux cantons des versements compensatoires pour les personnes déjà comprises dans le système de financement à la date de changement du système.

Figure 1 : Forfaits globaux du nouveau système de financement de l'asile (durée d'indemnisation non raccourcie et raccourcie)

	Statu quo		Nouveau système de financement de l'asile			
			Durée de versement non raccourcie		Durée de versement AP raccourcie à 5 ans	
	FG 1 pour les AP (7 ans)	FG 2 pour les R (5 ans)	FG 1 pour les AP (7 ans)	FG 2 pour les R (5 ans)	FG 1 pour les AP (5 ans)	FG 2 pour les R (5 ans)
Moyenne CH	1496.-	1476.-	1368	1405.-	1719.-	1487.-

L'un des arguments à l'encontre de la prolongation générale à 7 ans est que celle-ci nécessiterait une modification de la loi au niveau fédéral ainsi qu'une réduction encore plus importante des forfaits par rapport au modèle de la formation professionnelle non raccourci.

Le groupe de projet a toutefois émis des doutes quant au raccourcissement de la durée d'indemnisation, notamment sur le fait qu'une durée de 5 ans serait jugée trop courte pour une intégration durable.

La mise en œuvre du modèle de la formation professionnelle serait sur le principe possible même sans raccourcissement de la durée d'indemnisation. Dans ce cas, la Confédération voudrait discuter à nouveau de l'introduction du facteur de correction pour les bas revenus.

Maintien de la contribution de base

Dans le cadre de la transition vers un nouveau système de financement, la question qui se pose est celle de savoir si la contribution de base doit être conservée pour maintenir une structure minimale d'encadrement des RA dans les cantons. En cas de suppression, les fonds libérés pourraient être utilisés pour augmenter les forfaits globaux sans que cela n'ait d'incidence sur les coûts. Le bureau de projet partiel se prononce en faveur du maintien de la contribution de base. La conservation de la capacité d'absorption des fluctuations nécessite un nombre

minimum permanent d'unités de personnel, qui représente un facteur de coût important en particulier dans les petits cantons.

d) Date de changement de système et calendrier

Un changement de système de financement prendrait au moins un an et demi, de l'ouverture de la procédure de consultation par le Conseil fédéral à l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance (consultation, évaluation, modification, mise en œuvre par la Confédération et les cantons, sur le plan pratique).

Si le passage au nouveau système devait également impliquer un raccourcissement de la durée générale d'indemnisation à 5 ans, il faudrait aussi tenir compte du fait que les cantons auront besoin d'un délai raisonnable pour l'introduire et le mettre en œuvre une fois que le Conseil fédéral aura approuvé la modification d'ordonnance. Dans plusieurs cantons, la législation sur l'aide sociale devrait être modifiée en cas de raccourcissement de la durée de la compétence fédérale.

Si la période de versement est ramenée à 5 ans, il faudra veiller à ce que la période la plus longue possible (2012 à 2018) soit prise en compte comme base de calcul des nouveaux forfaits globaux.

1 Introduction

1.1 Contexte

La Confédération et les cantons souhaitent intégrer plus rapidement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, et diminuer ainsi la dépendance de ces personnes de l'aide sociale. À cette fin, ils se sont entendus sur un agenda commun en matière d'intégration. Celui-ci prévoit des investissements nettement supérieurs à ceux consentis jusqu'à présent, énonce des objectifs concrets et définit un processus d'intégration liant tous les acteurs concernés. Cet agenda a été approuvé le 23 mars 2018 par la Conférence des gouvernements cantonaux et le 25 avril 2018 par le Conseil fédéral. Le 5 septembre 2018, le Conseil fédéral a lancé la procédure de consultation sur les modifications qu'il est prévu d'apporter aux ordonnances, réitérant à cette occasion sa volonté d'augmenter les forfaits d'intégration versés aux cantons. Il a validé la mise en vigueur de l'agenda en matière d'intégration le 1er mai 2019.

La Confédération et les cantons ont également convenu de revoir, dans une deuxième phase, tout le système de financement et d'harmoniser de manière optimale les différents domaines relevant de l'asile et des réfugiés, notamment l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. De même, ils veulent éliminer les éventuelles incitations inadéquates ou négatives. L'objectif est d'orienter l'ensemble du système sur la réalisation des objectifs formulés durant la première phase, à savoir une intégration durable.

Pour traiter le volet technique du mandat, le groupe de coordination AIS a mis sur pied un groupe de projet, placé sous la direction conjointe du SEM et de la CDAS, dans lequel siègent des représentants de l'ACS, de l'AFF, de l'ASM, de la CASI, de la CCDJP, de la CDAS, de la CdC, de la CDI, de la CoCo, du SEM et de l'UVS. Le présent rapport résume les travaux et les recommandations de ce groupe de projet.

1.2 Agenda Intégration

L'Agenda Intégration vise à mieux utiliser le potentiel des AP/R grâce à des mesures d'intégration ciblées et bien coordonnées et, ce faisant, à leur permettre de s'insérer durablement sur le marché du travail tout en facilitant leur intégration dans la société suisse. Avec les programmes d'intégration cantonaux (PIC), les cantons disposent aujourd'hui déjà d'un cadre qui réunit toutes les mesures d'encouragement de l'intégration spécifique. L'Agenda Intégration se fonde sur cet outil éprouvé et sur les expériences recueillies ces dernières années. Il rend certaines mesures d'intégration contraignantes pour tous les cantons, ainsi que pour l'ensemble des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Il s'agit par ailleurs de les mettre en œuvre plus tôt, de manière plus intense, et de les adapter aux groupes cibles et aux besoins.

Le mot d'ordre est une gestion continue des cas : dans la phase de première intégration, les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire bénéficient d'un encadrement obligatoire, continu et professionnel, de manière à garantir que toutes les mesures d'encouragement soient coordonnées et que tous les acteurs concernés se mettent d'accord. Cette démarche permet de prévenir les temps d'attente et les doublons inutiles, de tenir compte des besoins et du potentiel de chaque personne et de concevoir le processus de première intégration de manière plus contraignante et durable.

Dans l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons ont convenu des objectifs suivants :

1. **Les AP/R** ont un **niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel**. Trois ans après leur arrivée en Suisse, tous les AP/R disposent de connaissances de base d'une langue nationale (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
2. Au début de leur scolarité obligatoire, **80 % des enfants** relevant du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, **deux tiers** des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une **formation post-obligatoire**.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, **la moitié** des AP/R adultes sont durablement intégrés **sur le marché primaire du travail**.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les **AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse** et entretiennent des contacts sociaux avec la population locale.

Il s'agit de vérifier régulièrement si les objectifs sont atteints et donc si les mesures produisent l'effet escompté. Un suivi sera mis en place à cette fin d'ici à mi-2020.

1.3 Mandat de suivi pour le système de financement

1.3.1 Mandat

Le mandat de suivi a pour but de coordonner de manière optimale le système de financement dans les divers domaines de l'asile et des réfugiés, notamment dans l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration, afin de contribuer à une intégration rapide et durable et de réduire la dépendance des AP/R envers l'aide sociale. La Confédération et les cantons poursuivent les buts suivants :

- Mettre en place un système de financement simple et cohérent, à même d'alléger la charge administrative de la Confédération et des cantons.
- Renforcer les incitations pour une intégration rapide et durable. Une augmentation du nombre d'AP/R exerçant une activité lucrative est profitable pour tous les cantons et en particulier pour ceux où cette progression se vérifie. Les incitations négatives sont éliminées. Il y a lieu d'examiner en particulier l'opportunité de supprimer le paramètre du taux d'autorisations à exercer une activité professionnelle et d'instaurer un modèle fondé sur les effectifs.

- Définir un modèle qui tient compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I et fait baisser les dépenses des cantons comme de la Confédération au titre de l'aide sociale.[1]

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a par ailleurs chargé le DFJP d'examiner l'introduction d'un mécanisme de bonus-malus dans le nouveau système de financement. Le 29 août 2018, il l'a chargé de lui remettre, d'ici à mi-2020, un rapport technique qui présente les résultats du mandat de suivi concernant l'adaptation du système de financement, ainsi qu'un projet de consultation (adaptations des ordonnances) ou une proposition sur la suite des travaux.

1.3.2 Compréhension du mandat par le groupe de projet

Le groupe de projet a discuté de sa mission sur la base du mandat de suivi. Pour la suite des travaux, le groupe de projet comprend son mandat comme suit :

- S'applique le principe selon lequel on vise à atteindre une répartition équitable, entre la Confédération et les cantons, des risques liés aux coûts et des éventuelles baisses de coûts induites par l'Agenda Intégration. Il s'agit d'éviter tout transfert de charge à un autre échelon étatique. Si le système de financement ne concerne directement que les rapports entre la Confédération et les cantons, il s'agit de penser aux éventuelles répercussions sur les communes ainsi qu'à la répartition des tâches et au financement au niveau intracantonal.
- On vise l'instauration d'un modèle qui tient compte de l'évolution effective des coûts et des fortes fluctuations dans le domaine de l'asile.
- Dans un premier temps, il s'agit de discuter en priorité du modèle, et ce n'est que dans un deuxième temps qu'on déterminera le montant de l'indemnisation et, le cas échéant, l'uniformisation de sa durée.
- Il s'agit de prendre en considération la manière dont les incitations positives et négatives sont effectivement perçues sur place par les autorités et les personnes qui agissent dans le cadre du projet.
- Sont pris en compte les forfaits globaux 1 et 2, y compris la contribution de base, ainsi que les forfaits d'intégration.
- Ne sont pas pris en compte les forfaits d'aide d'urgence ainsi que les indemnités forfaitaires en lien avec l'exécution du renvoi, la détention administrative et l'aide au retour. Cela vaut également pour les forfaits administratifs, pour autant que le système n'exige pas une adaptation.
- Pour évaluer les différents modèles possibles, il s'agit d'apprécier l'encouragement de l'intégration des AP/R dans une vision globale. Les discussions politiques sur les modèles doivent prendre en considération les prestations proposées par les structures ordinaires.

[1] Selon le rapport du groupe de coordination et la décision du comité de direction politique du 1er mars 2018.

1.4 Structure du rapport

Le présent rapport est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 dresse un état des lieux du système de financement mis en place entre la Confédération et les cantons pour l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Il passe en revue le principe des forfaits, analyse les effets incitatifs du système actuel et présente les possibilités d'examiner la couverture des coûts des forfaits globaux. Il se termine par un bilan intermédiaire du système de financement actuel et formule les principes ainsi que les orientations possibles pour la suite des travaux.
- Le chapitre 3 analyse les alternatives aux forfaits globaux à l'aide d'un modèle de calcul élaboré à cette fin. Dans un premier temps, il précise les exigences et les objectifs que les nouveaux modèles doivent remplir. Outre le modèle de financement actuel, il présente ensuite trois modèles de manière détaillée et explique comment les exigences définies y sont mises en œuvre. Enfin, sur la base de l'évolution réelle des effectifs des années 2012 à 2018, il montre comment le versement des forfaits globaux aurait évolué par rapport au statu quo au niveau fédéral et entre les cantons. Il examine également comment les modèles réagiraient à une mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Les modèles sont évalués sur cette base et des recommandations ainsi que des questionnements sur le choix du modèle, les facteurs de correction cantonaux et la compensation des risques sont ensuite formulés. Les répercussions financières de ces recommandations y sont également présentées. De même, la séparation du forfait global 1 en un forfait pour requérants d'asile et un forfait distinct pour les personnes admises à titre provisoire y est expliquée, ainsi que le système de financement pour les requérants.
- Le chapitre 4 traite des questions de compétences en matière de contenu et de finances à l'interface entre l'encouragement de l'intégration spécifique et l'aide sociale ainsi que d'autres structures ordinaires au rôle important pour l'intégration. Il contient dix recommandations adressées à la Confédération et aux cantons dans les domaines suivants : 1) Hébergement/Logement, 2) Structure de jour/Occupation, 3) Aide sociale, encadrement et accompagnement, 4) Incitations et sanctions (structure ordinaire dans le domaine de l'aide sociale et des migrations) ainsi que 5) Santé.
- Le chapitre 5 aborde d'autres questions soulevées par le changement de système dans la perspective d'un paquet commun. L'uniformisation de la durée d'indemnisation et le traitement de la contribution de base sont au centre de ces questions. La modification de ces deux éléments a des répercussions sur le montant des forfaits. Ce chapitre traite des bases techniques en vue d'une mise en œuvre et présente les avantages et les inconvénients des diverses variantes. La décision quant au traitement de ces éléments sera prise au niveau politique.
- Le chapitre 6 résume les différents chapitres et les annexes contiennent des documents complémentaires :
  - Le chapitre 7 montre l'évolution de certaines indemnités forfaitaires (forfaits administratifs, forfaits d'intégration et forfaits globaux) dans le domaine de l'asile depuis 2008.

- Le chapitre 8 présente une typologie sur la répartition des tâches entre le canton et les communes.
- Le chapitre 9 contient des données complémentaires (effectifs éligibles, montant des forfaits mensuels, effet des facteurs de correction) ainsi que les résultats des modèles de financement par canton et par année. De plus, cette annexe présente des données additionnelles sur les salaires médians et explique pourquoi le salaire médian n'est pas approprié comme facteur de correction pour les revenus faibles.
- Le chapitre 10 compare le système d'indemnisation du domaine de l'asile et des réfugiés avec ceux mis en œuvre dans le domaine de la recherche d'emploi et de la formation professionnelle.

2 Bases

2.1 Fondements du système actuel

Le système d'indemnisation actuellement appliqué dans le domaine de l'asile et des réfugiés se caractérise par des indemnités forfaitaires qui permettent de tenir compte des fortes fluctuations saisonnières et annuelles. Le nombre de demandes d'asile, tout comme la proportion de requérants d'asile qui obtiennent un droit de séjour en Suisse en tant que réfugié ou personne admise à titre provisoire, varient fortement au fil du temps, ce qui a un impact direct sur les coûts dans le domaine de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration. C'est pourquoi il est crucial que le système d'indemnisation tienne compte de ces fluctuations. C'est le cas aujourd'hui avec les « indemnités par personne » :

- Le forfait global réagit immédiatement aux changements du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale qui relèvent du domaine de l'asile et des réfugiés ; il augmente de ce fait parallèlement à la hausse des coûts de l'aide sociale dans les cantons et les communes. Lorsque le nombre de nouveaux arrivants est élevé, le taux d'exercice d'une activité professionnelle est généralement faible, ce qui se traduit par un plus grand nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale et, partant, par une indemnisation globale plus élevée versée par la Confédération aux cantons.
- Le forfait d'intégration dépend directement du nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire qu'il faut intégrer. Chaque décision d'admission provisoire ou de reconnaissance du statut de réfugié se traduit par le versement d'un forfait unique par AP/R.

Compte tenu du nombre très élevé de demandes d'asile en 2015 et de l'augmentation du taux d'autorisations de rester en Suisse, le volume des forfaits globaux et des forfaits d'intégration a fortement crû, à l'instar des coûts supplémentaires de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration (cf. annexe, chap. 7).

Dans les chapitres ci-après, nous revenons de manière plus détaillée sur le système des forfaits globaux et des forfaits d'intégration, pour poser les bases de la discussion sur les autres modèles possibles.

2.1.1 Forfaits globaux pour les coûts de l'aide sociale des cantons dans le domaine de l'asile et des réfugiés

a) Bases légales et conditions-cadres

Les personnes dans le besoin sont soutenues par leur canton de domicile en vertu de la compétence prévue par la Constitution fédérale. C'est au canton d'attribution qu'il incombe d'octroyer l'aide sociale ou l'aide d'urgence aux personnes qui séjournent en Suisse en vertu de la loi sur l'asile (LAsi, RS 142.31[2]) et qui ont été attribuées à un canton (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés). Le versement des prestations de l'aide sociale

[2] Pour des réfugiés selon la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20, art. 59).

et de l'aide d'urgence est en principe régi par le droit cantonal. Le droit des étrangers définit lui aussi les compétences en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence de manière analogue en renvoyant aux articles concernés de la LAsi ; il confère fondamentalement aux cantons la compétence de déterminer et d'octroyer l'aide sociale ainsi que l'aide d'urgence (pour les personnes admises à titre provisoire). La Confédération subventionne toutefois pour une certaine durée les coûts de l'aide sociale engagés par les cantons dans les domaines de l'asile et des réfugiés. C'est à cette fin qu'elle a mis en place un système de financement fondé sur des indemnités forfaitaires.

Le cadre légal de l'actuel système d'indemnisation des coûts de l'aide sociale encourus par les cantons dans les domaines de l'asile et des réfugiés est posé par les art. 88 et 89 LAsi et 87 LEI, en vertu desquels les forfaits peuvent être fixés notamment en fonction du statut et de la durée du séjour, des différences de coûts entre les cantons et de la réalisation d'objectifs sociopolitiques. Les cantons sont par ailleurs tenus de recueillir des données et de les mettre à la disposition du SEM. De plus, il convient de tenir compte des normes pertinentes de la loi sur les subventions (p. ex. art. 10, al. 1, let. c, LSu).

Les articles de la LAsi cités précédemment laissent une latitude relativement grande aux autorités chargées d'élaborer des ordonnances pour la conception d'un système de financement. Cela étant, les modifications ci-après nécessiteraient une adaptation au niveau de la loi :

- un changement fondamental de système qui entraînerait un abandon du subventionnement au moyen de forfaits ;
- la réunion des forfaits globaux et des forfaits d'intégration en un seul forfait ;
- la durée du versement allant au-delà de la durée maximale prévue par la loi :
  - forfaits pour les réfugiés : 5 ans au plus à compter du dépôt de la demande d'asile (art. 88, al. 3, LAsi)
  - forfaits pour les AP : 7 ans au plus à compter de leur arrivée en Suisse (art. 87, al. 3, LEI)
  - uniformisation du début des indemnités forfaitaires (p. ex. début de la durée de subventionnement pour tous à l'arrivée en Suisse) ;
- la renonciation à déterminer le montant des indemnités forfaitaires en regard des frais probables calculés au plus juste (art. 89, al. 1, LAsi).

b) Fondements du système d'indemnisation

Indemnisation complète de l'aide sociale pour les solutions financièrement avantageuses, contribution à l'encadrement : le système de financement actuel prévoit une indemnisation complète des coûts de l'aide sociale générés par les requérants durant la procédure d'asile. Un forfait global est versé par personne et par mois, durant 5 ans pour les réfugiés et durant 7 ans pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés admis à titre provisoire. Le subventionnement des coûts de l'aide sociale doit couvrir les coûts effectifs pendant

la durée d'indemnisation, pour autant que les cantons mettent en œuvre des solutions financièrement avantageuses dans le domaine de l'aide sociale. Pour les frais d'encadrement des cantons, la Confédération verse uniquement une contribution.

Calcul des indemnités cantonales : le montant des forfaits globaux versé à chaque canton sur une base trimestrielle pour indemniser les coûts de l'aide sociale est calculé en fonction du nombre de requérants d'asile, de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés séjournant dans le canton. Un autre facteur variable pris en considération dans l'indemnité globale versée pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire est le taux d'exercice d'une activité professionnelle au niveau national, qui repose sur le nombre de déclarations d'exercice d'une activité professionnelle enregistrées dans SYMIC. Ce taux national est pondéré au moyen d'un facteur socio-économique par canton, pour tenir compte du taux de chômage des étrangers vivant en Suisse et du taux de chômage des étrangers vivant dans le canton en question. Enfin, le système d'indemnisation actuel prévoit un mécanisme d'incitation (cf. chap. 2.2.1, p. 21).

Introduction en 2008 : dans le cadre du système de financement actuel, les cantons sont indemnisés par le versement de forfaits globaux. En vigueur depuis 2008, ce système a pris la place d'un modèle qui prévoyait des forfaits partiels, la Confédération subventionnant les cantons sur la base des décomptes des coûts qu'ils avaient engagés.

Optimisation en 2013 : le système des forfaits globaux a été légèrement adapté au 1er avril 2013, suite au constat que le système introduit en 2008, qui prévoyait une déduction d'environ deux forfaits globaux par personne exerçant une activité professionnelle (facteur W = facteur relatif à la capacité économique[3]) dénaturait en partie l'intention du législateur. Les cantons devraient avoir pour mission première d'organiser l'aide sociale et les mesures d'intégration de manière à permettre une intégration à la fois rapide et durable des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Or le système mis en œuvre en 2008 avait tendance à défavoriser les cantons qui s'engageaient fortement en faveur d'une intégration économique. Il créait des incitations dont les effets étaient contraires aux objectifs visés (évolution favorable des coûts et intégration sur le marché du travail). Les cantons n'étaient donc pas particulièrement incités à accorder des autorisations de travail, surtout pour les travailleurs à temps partiel et les activités à bas salaire.[4]

Origine de la durée de subventionnement variable entre les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés : la durée du subventionnement des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus se fonde sur la durée prévue jusqu'à l'obtention d'un droit de séjour stabilisé en Suisse, d'où la décision de se fonder sur l'octroi d'une autorisation d'établissement pour les réfugiés et d'une autorisation de séjour pour les personnes admises à titre provisoire (en principe à partir d'un séjour de 7 ans en Suisse). Selon l'ancien droit, les réfugiés avaient déjà droit à l'obtention d'une autorisation d'établissement après un séjour de 5 ans.

[3] À propos du facteur W : cf. le rapport explicatif du SEM concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3), ainsi que l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE) de mars 2007, p. 21.

[4] Cf. le rapport explicatif du SEM relatif à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) […] de mars 2012, p. 3 et 4.

L'octroi de l'autorisation d'établissement est réglé depuis le 1er février 2014 par les dispositions générales de la loi sur les étrangers (cf. art. 34 LEI, octroi de l'autorisation d'établissement en règle générale après dix ans). Il n'existe dès lors plus aucune raison matérielle de différencier les durées de subventionnement.

Réglementation spéciale pour les réfugiés réinstallés : compte tenu de la grande vulnérabilité des réfugiés réinstallés et de leur plus grande difficulté d'accéder à un emploi rémunéré, les forfaits globaux sont versés depuis le 1er mars 2019 pour tous les réfugiés appartenant à cette catégorie pour une durée de 7 ans, indépendamment de la prise d'un emploi et du taux d'exercice d'une activité professionnelle. Le nouveau système de financement adopte donc une logique incitative, les cantons ayant tout intérêt à intégrer un nombre aussi élevé que possible de réfugiés à réinstaller aussi rapidement que possible sur le marché du travail. Les cantons peuvent ainsi constituer des réserves financières pour les réfugiés à réinstaller qui, en raison de leur situation personnelle, familiale ou de santé, ne sont pas économiquement autonomes après 5 ans. Les forfaits globaux versés durant la sixième et la septième année pour tous les réfugiés réinstallés présents en Suisse servent ainsi à couvrir les coûts des réfugiés réinstallés qui sont arrivés en Suisse en étant invalides, malades, handicapés ou mineurs non accompagnés et qui, après 5 ans, n'exercent encore aucune activité professionnelle et ne touchent aucune prestation des assurances sociales. En vertu d'une réglementation transitoire, la durée d'indemnisation de sept ans s'applique également aux réfugiés réinstallés qui sont arrivés en Suisse avant le 1er mars 2019 mais qui ne vivent pas encore ici depuis sept ans.

c) Pilotage

Les montants totaux des forfaits globaux dus aux cantons sont calculés chaque mois et versés chaque trimestre, sur la base des données figurant dans SYMIC. Celles-ci sont corrigées en continu par le SEM et selon les annonces faites par les cantons, au plus tard jusqu'au 30 avril de l'année suivante.

Pour contrôler que les subventions fédérales sont utilisées conformément à la loi, qu'elles permettent d'atteindre le but pour lequel elles ont été allouées et que les décomptes sont établis correctement, le SEM applique un mécanisme de surveillance financière, conformément à l'art. 95 LAsi. Ce mécanisme permet, d'une part, de vérifier et d'optimiser la qualité des données de SYMIC en effectuant des contrôles réguliers. D'autre part, le SEM procède à des vérifications ciblées sur des thèmes spécifiques (p. ex. santé, structures d'accueil de jour pour les requérants d'asile) et, le cas échéant, formule des recommandations à l'intention des cantons. Le SEM se concerte avec le Contrôle fédéral des finances et les services cantonaux de contrôle des finances pour les activités financières selon leurs directives. Ils coordonnent leurs actions et s'informent des résultats. Ainsi, des collaborateurs du SEM se rendent ponctuellement dans les différents cantons et échangent leurs points de vue et leurs expériences avec les instances cantonales responsables en la matière.

2.1.2 Forfaits d'intégration

a) Bases légales et conditions-cadres

La loi fédérale du 1er janvier 2019 sur les étrangers et l'intégration (LEI) définit l'encouragement de l'intégration comme une tâche transversale commune à la société dans son ensemble. L'intégration est encouragée en premier lieu par les organes étatiques existants (structures ordinaires) comme les écoles, les instituts de formation professionnelle et les établissements de santé publique mais également par les acteurs de la société civile et les partenaires sociaux. Au niveau étatique, l'encouragement de l'intégration est financé par les budgets ordinaires des instances responsables aux échelons fédéral, cantonal et communal (art. 54 LEI). L'encouragement spécifique de l'intégration aux trois échelons politiques complète l'encouragement de l'intégration mis en œuvre dans les structures ordinaires lorsque celles-ci ne sont pas accessibles ou qu'il existe des lacunes (art. 55 LEI).

La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes dans le domaine de l'encouragement spécifique de l'intégration est réglée par l'art. 56 LEI. Pour le groupe-cible des AP/R, la Confédération contribue financièrement au travers d'un forfait d'intégration unique versé aux cantons. La Confédération peut conditionner le versement de ses contributions à la réalisation d'objectifs sociopolitiques (art. 58, al. 2, LEI).

Depuis mai 2019, la Confédération accorde aux cantons un forfait d'intégration unique de 18 000 francs par personne admise à titre provisoire, par réfugié reconnu et par personne à protéger titulaire d'une autorisation de séjour. Le SEM verse ces forfaits d'intégration, comme toutes les contributions accordées aux cantons au titre de l'encouragement spécifique de l'intégration, sur la base d'un programme d'intégration cantonal et d'une convention-programme, conformément à l'art. 20*a* de la loi sur les subventions (LSu ; RS 616.1).

b) Fondements du système d'indemnisation

Introduction en 2008 : les forfaits d'intégration ont été introduits dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), qui est intervenue dans le sillage de la refonte du système de financement de la Confédération dans le domaine de l'asile avec effet au 1er janvier 2008. Depuis lors, la Confédération versait aux cantons un forfait d'intégration unique de 6000 francs par AP/R.

Contribution aux mesures d'intégration adaptées : les forfaits servent à soutenir financièrement les cantons pour le développement et la mise à disposition de mesures d'intégration adaptées aux AP/R dans des domaines d'encouragement définis en commun. Ils visent à permettre aux personnes appelées à séjourner durablement en Suisse de s'intégrer aussi rapidement que possible dans la société et dans la vie professionnelle. Comparés aux autres migrants, les AP/R affichent un besoin d'encouragement de l'intégration plus élevé et, en raison de leur expérience de la fuite, sont souvent dépendants de l'aide sociale à leur arrivée en Suisse.

Augmentation des forfaits d'intégration suite à l'adoption de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) : les évolutions dans le domaine de l'asile au cours des dernières années confrontent la Suisse à de nouveaux défis en matière d'intégration. Récemment, on enregistre surtout l'arrivée en Suisse de personnes jeunes, dont le niveau de formation et les qualifications professionnelles ne répondent souvent pas aux exigences du marché du travail helvétique. Pour pouvoir mettre en œuvre les mesures nécessaires à large échelle, la Confédération et les cantons sont donc convenus d'augmenter le forfait d'intégration à 18 000 francs, dans le cadre de la phase I de l'Agenda Intégration. Dans le même temps, ils ont défini des objectifs d'efficacité contraignants qu'il convient d'atteindre au travers d'un processus d'intégration applicable à tous les cantons.

Éléments du processus d'intégration : les forfaits d'intégration servent à financer des mesures dans les modules d'encouragement suivants : première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration, conseil (accompagnement), langue, aptitude à la formation et employabilité et vivre ensemble (intégration sociale).

c) Pilotage

Depuis 2014, les forfaits d'intégration sont versés dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC). Les PIC se fondent sur une stratégie élaborée conjointement par la Confédération et les cantons, qui définit les objectifs et les domaines d'encouragement prioritaires pour lesquels il convient de mettre en œuvre des mesures d'intégration spécifiques sur l'ensemble du territoire national. Chaque canton développe son programme d'intégration pour une période de quatre ans, qui intègre toutes les mesures d'encouragement spécifique de l'intégration. Le SEM conclut avec chaque canton une convention-programme qui contient les objectifs contraignants. La période actuelle des PIC couvre les années 2018 à 2021.

Les PIC forment un instrument flexible adapté au développement continu des mesures d'intégration. Le contrôle des objectifs et des finances des PIC se fonde sur les indicateurs et sur les rapports annuels, qui sont analysés lors des séances PIC rassemblant la Confédération et les cantons à intervalles réguliers. La surveillance financière se fonde sur un examen du système orienté sur les risques. La Confédération peut exiger la restitution des contributions versées si un canton n'a pas mis en œuvre les objectifs convenus en termes de prestations et d'efficacité ou ne les a mis en œuvre que de manière insuffisante, qu'il n'est pas possible de corriger la situation par la suite et qu'aucun motif indépendant de sa volonté n'est avancé.

Sur la base des programmes d'intégration cantonaux, la Confédération et les cantons assurent le développement continu des mesures d'encouragement de l'intégration, de même que l'assurance-qualité. Les instruments d'assurance-qualité soutenus par la Confédération comme le système d'apprentissage des langues fide, l'assurance-qualité dans le domaine de l'interprétation communautaire par l'organisation faîtière INTERPRET ou, très récemment, l'élaboration d'un instrument d'évaluation du potentiel reposent sur les meilleures pratiques dans les cantons. Ces derniers comme d'autres partenaires (dans le cadre de la CII) sont intégrés au processus (http://www.kip-pic.ch).

Les forfaits d'intégration sont versés deux fois par an, sur la base du nombre de décisions effectives, par personne admise à titre provisoire et réfugié reconnu. Sont déterminants les chiffres qui figurent dans les bases de données du SEM (art. 15, al. 4, OIE).

La mise en œuvre de l'AIS depuis 2019 s'inscrit dans le cadre de la deuxième génération de PIC (2018-2021). Les cantons élaborent à cette fin des stratégies pour le développement et la mise à disposition des structures et mesures nécessaires à l'application du processus de première intégration prévue par l'AIS. Jusqu'à la fin de l'année 2019, le SEM a conclu une convention supplémentaire avec les cantons. Elle sert de base au versement du forfait d'intégration rehaussé à 18 000 francs. Dans le cadre de l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons se sont entendus sur des objectifs d'efficacité mesurables, et les cantons recenseront par ailleurs des indicateurs complémentaires.

Afin de vérifier l'efficacité des mesures et la réalisation des objectifs, un suivi sera élaboré dans le cadre d'un mandat de suivi séparé de l'Agenda Intégration Suisse. Les objectifs de l'Agenda Intégration définis conjointement par la Confédération et les cantons prévoient leur réalisation après une certaine durée de séjour et d'encouragement de l'intégration. Pour pouvoir mesurer ces objectifs, il s'agit de procéder en première ligne à des analyses du déroulement de l'intégration par cohorte de personnes arrivées, une méthodologie qui autorise les comparaisons avec d'autres groupes de migrants.

2.2 Effets incitatifs du système de financement

Un volet important du mandat confié au groupe de travail est la formulation de propositions visant à augmenter les incitations pour une intégration rapide et durable des AP/R et à éliminer les incitations négatives. L'analyse des effets incitatifs de l'actuel système de financement que nous présentons ci-après sert de base aux propositions d'adaptation. Le groupe-cible des requérants d'asile n'est pas concerné par le modèle d'incitation. Cette analyse montre d'un côté les incitations générées par les forfaits globaux existant entre la Confédération et les cantons, et de l'autre, de manière tout aussi significative, les incitations à l'œuvre au niveau intracantonal, entre les cantons et les communes. C'est pourquoi nous montrons les modèles de répartition des tâches et de financement appliqués dans les cantons et s'il en résulte des constellations problématiques sous l'angle de la théorie financière.

2.2.1 Effets incitatifs des forfaits globaux entre la Confédération et les cantons

La Confédération et les cantons ont tout intérêt à ce que toutes les personnes appelées à rester en Suisse soient intégrées rapidement et durablement sur le marché du travail et, partant, à ce que les coûts de l'aide sociale diminuent. Il s'agit dès lors d'instaurer des conditions-cadres à même de favoriser les actions réalisées par les cantons en vue d'encourager l'exercice d'une activité professionnelle.

Le système de financement actuel crée une incitation pour les cantons en matière d'intégration professionnelle des AP/R, en ce sens qu'une hausse du nombre d'AP/R en âge de travailler qui exercent une activité professionnelle profite directement aux cantons en termes financiers.

En effet, ce n'est pas le nombre des personnes effectivement actives dans le canton concerné qui est déterminant pour calculer l'effectif global cantonal servant à définir le montant des forfaits globaux à accorder mais le nombre de personnes actives calculé sur la base du taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle en Suisse.

Ce taux d'exercice d'une activité professionnelle se fonde sur les personnes actives enregistrées dans SYMIC qui ont été annoncées par leur employeur au début de l'activité professionnelle, au sens de l'art. 85a LEI ou de l'art. 61 LAsi (procédure d'annonce). Sont considérés comme activité professionnelle tous les rapports de travail soumis à la procédure d'annonce pour les employeurs, y compris les contrats d'apprentissage, les modèles de salaire partiel et les stages.

Le système actuel part du principe que les cantons peuvent économiser en moyenne des coûts de l'aide sociale à hauteur d'un forfait global par personne active relevant du domaine de l'asile. C'est pourquoi les cantons qui affichent un taux d'exercice d'une activité professionnelle supérieur à la moyenne devraient réaliser en moyenne un excédent dans le système existant. En revanche, pour ceux pour lesquels ce taux est inférieur à la moyenne, les coûts de l'aide sociale devraient dépasser l'indemnisation perçue au travers du forfait global. Parmi ces cantons figurent les cantons romands ainsi que Berne, Argovie et le Tessin.

Les principaux effets pour les forfaits globaux en lien avec l'activité professionnelle peuvent être résumés comme suit :

- Pour **les cantons dans leur ensemble**, chaque personne active supplémentaire en âge de travailler entraîne la déduction d'un forfait global. Pour les revenus élevés, le résultat net d'une activité professionnelle supplémentaire aura un effet positif tant pour le canton concerné que pour l'ensemble des cantons. Pour les revenus faibles, une activité professionnelle supplémentaire ne peut pas compenser dans l'ensemble la suppression des forfaits globaux versés aux cantons. D'autre part, il faut relever qu'un canton affichant un taux d'exercice d'une activité professionnelle inférieur à la moyenne suisse profite dans tous les cas de l'intégration de toute nouvelle personne sur le marché du travail, et ce même si cette personne touche un salaire bas.
- Le **canton pris individuellement** se voit, quant à lui, déduire uniquement une fraction d'un forfait global pour toute personne active supplémentaire. Le montant absolu par canton dépend de la pondération par rapport à l'ensemble des personnes actives relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Plus le canton est grand, plus la réduction des forfaits globaux est élevée. Pour le canton d'accueil, le résultat dépend concrètement du fait de savoir si les coûts de l'aide sociale économisés dépassent la perte de forfaits globaux.
- Lorsque les AP/R atteignent l'âge de 18 ans, il en résulte, à circonstances égales, une réduction des forfaits globaux versés pour le canton concerné. En revanche, lorsque les AP/R atteignent l'âge de 60 ans, il en résulte, à circonstances égales, une augmentation des forfaits globaux versés pour le canton concerné.

2.2.2 Répartition des tâches et financement dans les cantons

L'Agenda Intégration vise une intégration rapide et durable qui est dans l'intérêt de tous les échelons étatiques. Le risque financier d'une non-intégration est porté en première ligne par les autorités qui prennent en charge les coûts y relatifs. S'agissant de l'effet incitatif du système de financement entre la Confédération et les cantons, il est particulièrement important que les incitations soient bien ciblées au niveau des cantons. D'une manière générale, on peut dire que plus les cantons reportent la responsabilité sur les communes, moins les cantons voient un intérêt financier à favoriser une intégration rapide et durable. Cela vaut en particulier pour les cantons qui ne connaissent aucune répartition des charges verticale entre le canton et les communes.

Les incitations se répercutent différemment pendant et après la fin des subventions fédérales :

- **Incitation durant la période de versement des subventions fédérales :** comme la Confédération prend en charge la majeure partie des coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile, l'organisation de l'aide sociale dans les cantons joue un rôle mineur à ce stade, dans une perspective à court terme. Durant la période de versement des subventions fédérales, c'est principalement la Confédération qui porte le risque financier d'une non-intégration.
- **Incitation après la fin du versement des subventions fédérales** : après la fin des subventions fédérales, le principe de base reste le même : c'est l'autorité qui finance l'aide sociale qui a le plus grand intérêt financier à une intégration réussie puisque les coûts de l'aide sociale diminuent avec chaque personne intégrée, ce qui a un effet positif sur les finances de la commune ou du canton concerné.

Comme l'organisation de l'aide sociale relève de la compétence des cantons (art. 115 Cst.), les modèles varient fortement d'un canton à l'autre. Voici ce qui ressort d'un petit sondage mené auprès des coordinateurs cantonaux en matière d'asile (cf. tableau en annexe, p. 148) :

- La répartition des tâches au sein des cantons varie souvent en fonction de la durée du séjour. Le sondage met en lumière deux phases : dans un premier temps, durant les cinq à sept premières années (art. 88, al. 3, LAsi et art. 87, al. 1, let. a et b, LEI), les cantons touchent des subventions fédérales. Ensuite, les cantons doivent s'en passer. Durant ces deux phases, les compétences financières et le moment du changement de compétence varient selon les cantons.
- Il ressort du sondage qu'après la fin des subventions fédérales, plus de la moitié des cantons pratiquent une compétence mixte ou une compétence au niveau communal.

Voici les constats concrets qui ressortent du sondage :

- Dans 4, respectivement 6 cantons, le canton participe aux coûts de l'aide sociale des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés <u>uniquement pendant la durée de versement des subventions fédérales</u>, si bien qu'il n'a qu'un faible intérêt à déployer des efforts d'intégration. Dans ces cantons, les coûts de l'aide sociale sont en effet très largement couverts par les subventions fédérales et portés durablement et intégralement par les communes (après la fin des forfaits globaux).

- Dans 7 cantons, le canton prend seul en charge les coûts de l'aide sociale après la fin des subventions fédérales, si bien que ces cantons sont dès le départ fortement intéressés à ce que l'intégration soit rapide.
- 9 cantons appliquent une responsabilité financière mixte entre le canton et les communes après la fin des subventions fédérales. Ces cantons ont eux aussi tout intérêt à ce que les efforts d'intégration soient déployés dès le départ.

Dans l'ensemble, on compte donc au moins 16 cantons qui, après la fin des subventions fédérales, disposent soit d'un modèle qui prévoit la prise en charge financière complète par le canton, soit d'un modèle mixte.[5] Par conséquent, la majorité des cantons, que ce soit pendant la période de versement des subventions fédérales ou dans la phase qui suit, a un intérêt financier direct à ce que les objectifs visés par l'Agenda Intégration soient atteints.

2.3 Examen de la couverture des coûts des forfaits globaux

Comme déjà évoqué, la loi sur l'asile prévoit que les forfaits globaux couvrent les coûts de l'aide sociale engagés par les cantons et les communes pour des solutions financièrement avantageuses durant les cinq à sept premières années, tandis que les coûts d'encadrement font l'objet d'une contribution. Dans le cadre de son premier atelier, le groupe de projet a discuté de l'importance de réexaminer le degré de couverture des coûts en vue du débat sur d'éventuelles adaptations du système de financement. Nous présentons ci-après les éléments dont il faut tenir compte en la matière sans pour autant retarder les travaux du groupe de projet.

2.3.1 Analyse de la couverture des coûts en 2009

En 2010, un examen du degré de couverture des coûts des forfaits globaux versés en 2009 a été réalisé. Le mandat correspondant avait été confié par le comité d'experts « Procédure d'asile et hébergement » à l'ancien ODM. Voici les résultats obtenus :

- Forfait global 1 (domaine de l'asile) : 100,95 %, 18 cantons (67,77 % des effectifs) affichent un degré de couverture de 100 % ou plus ;
- Forfait global 2 (domaine des réfugiés) : 101,04 %, 12 cantons (44,84 % des effectifs) affichent un degré de couverture de 100 % ou plus ;
- Dans le domaine de l'asile, les degrés de couverture des différents cantons se situaient entre 80,85 % (VD) et 156,67 % (OW), alors qu'ils oscillaient entre 69,44 % (AR) et 132,35 % (SO) dans le domaine des réfugiés.

Cette analyse n'a mis en lumière aucun facteur à même d'influencer de manière déterminante les coûts des cantons et les degrés de couverture. Les coûts engagés par les cantons résultent bien plus d'une combinaison très complexe de différents facteurs qui sont en partie interdépendants et en partie indépendants les uns des autres.

[5] Les cantons qui appliquent une péréquation financière verticale (entre le canton et les communes) sont considérés comme des cantons ayant adopté un modèle mixte, en ce sens qu'ils participent dans une certaine mesure aux coûts de l'aide sociale engagés par les communes.

2.3.2 Examen de la couverture des coûts à l'aide des statistiques de l'aide sociale

Sur mandat du SEM, l'Office fédéral de la statistique (OFS) établit des statistiques de l'aide sociale dans les domaines des réfugiés (SH-FlüStat) et de l'asile (SH-AsylStat). Le domaine des réfugiés recense les réfugiés durant les cinq premières années après le dépôt de leur demande d'asile (R-5) et les réfugiés admis à titre provisoire durant les sept premières années après leur arrivée en Suisse (RAP-7). Les statistiques sur le domaine de l'asile comprennent les requérants d'asile (RA) et les personnes admises à titre provisoire durant les sept premières années après leur arrivée en Suisse (AP-7). Les statistiques de SH-FlüStat et de SH-AsylStat fournissent au SEM des informations sur les montants totaux versés, qui peuvent par exemple être comparés aux subventions fédérales (forfaits globaux sans montant consacré à l'encadrement) versées aux cantons.

Dans le domaine des réfugiés, les coûts de l'aide sociale sont recensés depuis 2009. Depuis 2012, la qualité des données recueillies est suffisamment bonne. Il ressort de l'évaluation de ces données que les subventions fédérales couvrent largement les coûts de l'aide sociale (hors encadrement) engagés par les cantons. Parmi les cantons, le degré de couverture se situait à près de 100 %, pour un taux de données manquantes inférieur à 10 %.[6] Dans le domaine de l'asile, les données ont fait l'objet d'un recensement exhaustif pour la première fois en 2016.[7] Divers éléments tendant à montrer que le prélèvement est encore lacunaire durant les premières années, notamment en ce qui concerne les coûts d'hébergement et de la santé. C'est pourquoi il n'est pas encore possible d'en tirer des conclusions probantes sur les dépenses effectives et sur le rapport avec les subventions fédérales.[8]

Un processus visant à améliorer la qualité des données techniques et portant sur le domaine de l'asile et des réfugiés a été lancé. L'OFS et le SEM collaborent étroitement avec les cantons et leurs services de statistiques, afin d'identifier les éventuelles erreurs systémiques et de recevoir à l'avenir des données plus complètes. Les évaluations des variables financières des statistiques de l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés ne seront rendues accessibles qu'une fois que des résultats consolidés seront disponibles.

2.3.3 Calcul du revenu de l'activité professionnelle à l'aide des données de la Centrale de compensation (AVS)

Pour pouvoir calculer et verser les subventions fédérales dans le domaine de l'asile de manière conforme à la loi, le SEM doit disposer de données correctes et actuelles sur l'activité professionnelle. Le SEM contrôle la justesse et l'exhaustivité de ces données dans le cadre de son activité de surveillance financière, en vertu de l'art. 95 LAsi. Les versements forfaitaires incorrects sont corrigés.

---

[6] 2012 : 99 %, 2013 : 93 %, 2014 : 97 %, 2015 : 97 %, 2016 : 99 %, 2017 : 96 %.

[7] Jusqu'en 2015, les données étaient recueillies par échantillonnage mensuel.

[8] Pour éviter les biais d'interprétation en ce qui concerne la comparaison entre les montants versés et les subventions fédérales (degré de couverture), aucune donnée sur l'ensemble des montants versés n'est encore publiée. D'une manière générale, la qualité des données s'est améliorée en 2017. Il existe des indices laissant penser qu'en moyenne suisse, les coûts de l'aide sociale (hors encadrement) sont couverts.

L'art. 93bis LAVS, entré en vigueur le 1er octobre 2016, a créé la base légale nécessaire à la collecte d'informations sur la vérification des données SYMIC dans toute la Suisse auprès de la Centrale de compensation. Prenant appui sur cet article, le SEM a conclu avec la Centrale de compensation une convention qui règle la comparaison des données. Les données pour l'année précédente sont disponibles au mois d'octobre. En vertu de la convention passée, la comparaison des données sert à corriger les éventuelles subventions fédérales indûment versées dans le domaine de l'asile. L'utilisation de ces données par le SEM à des fins autres que celles spécifiées dans la convention est exclue par la loi comme par la convention. C'est pourquoi il est seulement possible de vérifier, dans le cadre de la comparaison des données de la Centrale de compensation, si une personne a travaillé ou pas durant un mois déterminé.

Au printemps 2019, le SEM a conclu avec la Centrale de compensation un accord qui spécifie que le SEM peut évaluer les données statistiques concernant les salaires. Une telle évaluation permet de voir si les salaires générés par l'exercice d'une activité professionnelle permettent aux personnes concernées de subvenir à leurs besoins. En revanche, les données de la Centrale de compensation ne renseignent pas sur le taux d'activité.

Encadré : tant que la taxe spéciale était prélevée sur le revenu d'une activité professionnelle[9], il était possible, sur la base des données relevées dans ce contexte, d'évaluer le revenu moyen des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire pour la durée durant laquelle ces personnes étaient soumises à cette taxe spéciale[10]. Il ressort des évaluations de ces données pour les années 2012 à 2017 que le revenu mensuel moyen pour l'ensemble de cette période s'élevait à environ 2300 francs, étant précisé que le niveau du salaire moyen était en recul au fil des années[11]. En 2017, il se montait à 1803 francs.

2.3.4 Conclusion sur l'examen de la couverture des coûts des forfaits globaux

La saisie statistique des coûts effectifs engagés par les cantons et les communes au titre de l'aide sociale versée aux personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés s'améliore continuellement. Grâce à ces améliorations, il devrait être possible, d'ici à quelques années, de disposer de données suffisamment probantes pour pouvoir examiner à intervalles réguliers le degré de couverture des coûts des forfaits globaux dans le domaine de l'aide sociale. Un autre objectif est d'évaluer, au moyen des données de la Centrale de compensation, la pertinence de l'hypothèse à la base des forfaits globaux, selon laquelle une personne active supplémentaire relevant du domaine de l'asile et des réfugiés a pour effet de réduire en moyenne les coûts de l'aide sociale à hauteur d'un forfait global.

S'agissant des coûts d'encadrement, l'amélioration de ces bases statistiques ne permettra en revanche toujours pas de dresser des constats sur le degré de couverture de ce type de coûts. **Du point de vue de la Confédération**, ce n'est de toute façon pas nécessaire, puisqu'il s'agit

[9] Jusqu'à fin 2017.

[10] RA : pendant la durée de la procédure d'asile ; AP : jusqu'à 3 ans après l'admission provisoire mais au plus tard jusqu'à sept ans après l'arrivée en Suisse.

[11] **2012** : Fr. 2827.– ; **2013** : Fr. 2620.– ; **2014** : Fr. 2382.– ; **2015** : Fr. 2173.– ; **2016** : Fr. 2033.– ; **2017** : Fr. 1803.–

exclusivement d'une contribution et non d'une indemnisation des coûts effectifs pour des solutions financièrement avantageuses. **Du point de vue des cantons**, il est toutefois indispensable que l'on puisse voir quelles sont les prestations des cantons et de la Confédération dans le domaine de l'encadrement. Il s'agit par ailleurs de considérer l'utilité éventuelle d'une analyse de la couverture des coûts s'il s'avère plus tard qu'une telle analyse serait utile pour négocier et adapter le montant des futurs forfaits.

2.4 Conclusion intermédiaire sur le système de financement actuel

L'analyse du système de financement actuel donne lieu aux conclusions suivantes :

Les forfaits globaux et les forfaits d'intégration sont des subventions fédérales versées aux cantons dont les volumes s'adaptent automatiquement au nombre de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés à soutenir et à intégrer. Le système de financement tient ainsi compte des fortes fluctuations qui caractérisent ce domaine politique.

Durant la première phase de l'Agenda Intégration, l'accent a été placé sur le forfait d'intégration, qui a été adapté aux coûts moyens estimés de l'encouragement spécifique de l'intégration. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration, les programmes d'intégration cantonaux (PIC) permettent de piloter les prestations à fournir et les subventions fédérales au moyen de conventions-programmes. L'Agenda Intégration a défini des objectifs dont la réalisation est vérifiée par un suivi. Dans le domaine des forfaits d'intégration, le pilotage du système de financement a été considérablement développé grâce à l'Agenda Intégration.

Au vu de ce qui précède, le groupe de projet a, pour son analyse, mis l'accent sur l'indemnisation des coûts de l'aide sociale et des contributions aux coûts d'encadrement au moyen des forfaits globaux. Compte tenu de la mise en œuvre réussie de l'Agenda Intégration, il est important de relever, dans ce contexte, que le système de financement dans l'ensemble ainsi que les forfaits d'intégration et les forfaits globaux en particulier n'entraînent aucune incitation inadéquate et négative sur l'intégration. De même, il importe de souligner que le système de financement permet de couvrir les coûts de l'aide sociale. Le groupe de projet est parvenu aux conclusions principales suivantes :

- Sous l'angle des incitations, il convient de noter que les cantons et les communes, vu le risque de voir les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés dépendre durablement de l'aide sociale et la durée d'indemnisation par la Confédération limitée à cinq respectivement sept ans, continuent à avoir tout intérêt à veiller à une intégration rapide et durable sur le marché du travail. Selon la compétence en matière d'aide sociale, cet effet incitatif s'exerce sur les cantons et/ou sur les communes. À noter que le système de financement de la Confédération ne permet pas d'influencer le système de financement intracantonal, compte tenu de l'autonomie d'organisation dont jouissent les cantons. La vue d'ensemble financière doit porter sur le niveau intracantonal.
- Le système actuel des forfaits globaux a pour effet qu'à circonstances égales, chaque personne active supplémentaire – sur le total de tous les cantons – entraîne une réduction d'un forfait global. En la matière, le système actuel part de l'hypothèse qu'une personne active

conduit en moyenne à une diminution des coûts de l'aide sociale et d'encadrement de l'ordre d'un forfait global – soit environ 1500 francs par mois. Cette hypothèse est étayée par le rapport « Taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative »[12], qui montre qu'en 2017, les AP/R actifs ont gagné 1803 francs par mois en moyenne. S'il n'est pas (encore) possible, à l'heure actuelle, d'affirmer de manière précise si les coûts de l'aide sociale pour des solutions financièrement avantageuses sont intégralement indemnisés, les statistiques sur l'aide sociale et sur les revenus touchés par les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés[13] laissent à penser qu'il n'existe aucune anomalie allant dans le sens d'une indemnisation trop faible par rapport aux prescriptions légales. S'agissant des coûts d'encadrement, vu le manque de données et la répartition floue des tâches entre la Confédération et les cantons, il est impossible de dresser un constat. Cela étant, la loi ne contient aucune prescription sur la part de financement de la Confédération.

- À l'inverse, force est de constater que le lien direct entre les forfaits globaux et l'exercice d'une activité professionnelle est quelque peu contraire à l'objectif visé par l'Agenda Intégration, qui est d'inciter autant de personnes que possible à suivre des stages et des formations professionnelles (principe de la formation avant le travail). En effet, l'activité exercée est généralement associée à des salaires bas et ne permet donc pas aux personnes concernées d'être tout de suite financièrement autonomes. Si les objectifs de l'Agenda Intégration sont réalisés, selon le niveau de revenu tiré de l'activité professionnelle, le résultat net du montant total versé aux cantons dans le domaine des coûts de l'aide sociale et d'encadrement pourrait se détériorer à court terme et la baisse des dépenses n'interviendrait que dans une perspective à plus long terme. Pour pouvoir exercer un effet incitatif fort en faveur de l'intégration au travail sur un canton distinct, il faut que le canton en question voie le forfait global qu'il touche être réduit sur la base du taux moyen d'exercice d'une activité professionnelle en Suisse. Cela signifie que les cantons qui affichent un taux d'exercice d'une activité professionnelle par les AP/R supérieur à la moyenne suisse en profitent. En revanche, les cantons dont les AP/R n'atteignent pas le taux moyen suisse s'en tirent moins bien. Les représentants de la Confédération qui siègent dans le groupe de projet sont d'avis que cela crée une forte incitation financière à les intégrer rapidement sur le marché du travail.
- Cela étant, les représentants des cantons se montrent plutôt critiques envers le système actuel : le mécanisme d'incitation contenu dans les forfaits globaux existe certes en théorie mais dans la pratique, il n'est guère suivi d'effets, voire il est même tendanciellement perçu comme une incitation négative. Le fait qu'un canton spécifique puisse davantage tirer son épingle du jeu que les autres cantons n'est pas non plus exempt de critiques. À l'inverse, si l'activité professionnelle diminue dans un seul canton, tous les autres en profitent, un point qui dérange les participants.

[12] Sonderabgabe auf Erwerbseinkommen – Auswertung des Zahlenmaterials für die Jahre 2012 bis 2017 aus SAP SINEX bezüglich der Höhe des durchschnittlichen Einkommens – Schlussbericht ; Berne, 25 septembre 2018 (disponible uniquement en allemand).

[13] Cf., pour une analyse du revenu obtenu par les AP/R par canton, les évaluations à la section 3.4.4, let. a, p. 62.

- Avec le système actuel des forfaits globaux, la Confédération se concentre sur le contrôle de leur application correcte, sur le décompte conforme à la loi des subventions fédérales et sur l'examen de certaines thématiques prioritaires. La Confédération ne donne aucune autre consigne aux cantons en matière de pilotage. Il en va autrement du pilotage du forfait d'intégration, pour lequel la Confédération et les cantons ont formulé des objectifs d'efficacité communs : les éléments clés de l'AIS ont été intégrés de manière contraignante dans l'ordonnance sur l'intégration et la mise en œuvre est assurée par les cantons sur la base de concepts qui doivent être approuvés par le SEM (convention additionnelle aux conventions de programmes sur les PIC).

2.5 Principes et orientations pour adapter le système de financement

Compte tenu des objectifs du mandat et des conclusions intermédiaires formulées sur le système de financement actuel, le groupe de projet a discuté des orientations possibles pour adapter le système. Après discussion, le groupe de coordination a approuvé les principes et orientations ci-après.

1. Montant de l'indemnisation

Discussion technique sur le modèle avant de définir le montant et la durée de versement des indemnités forfaitaires : dans un premier temps, les travaux du groupe de projet se focalisent sur la discussion technique autour du modèle. Le montant et la durée de versement des indemnités forfaitaires doivent être traités dans le cadre d'un paquet commun et seront décidés au bout du compte au niveau politique.

Aucune analyse de la couverture des coûts portant spécifiquement sur le développement continu du système de financement à l'heure actuelle : pour définir le montant de l'indemnisation, il est très important de vérifier le degré de couverture des coûts des forfaits globaux sous l'angle de la garantie du minimum vital. À l'heure actuelle, il manque encore des données probantes sur le degré de couverture des coûts dans le domaine de l'asile (FG 1). Seuls sept cantons ont fourni des données fiables qui montrent une couverture intégrale des coûts. À l'inverse, dans le domaine des réfugiés, la qualité des données est suffisante pour permettre un calcul du degré de couverture des coûts : les analyses montrent que les coûts engagés par les cantons ces six dernières années (2012-2017) étaient, dans l'ensemble, largement couverts (degré de couverture des coûts allant de 93 % à 99 %). À noter que les différences entre les cantons sont considérables, ce qui peut s'expliquer en partie par la capacité d'absorption du marché du travail. Il n'existe pas suffisamment de données à ce propos. Il n'est pas exclu que les conditions-cadres cantonales ne soient pas intégrées de manière optimale dans le calcul des forfaits globaux. Pour évaluer cet état de fait de manière approfondie, il faudrait entreprendre un travail de fond considérable qui dépasse le cadre des objectifs du présent mandat.

Pour pouvoir faire des observations fiables sur le degré de couverture des coûts à l'avenir, il faudrait développer davantage les statistiques de l'aide sociale. À l'heure actuelle, il n'est pas prévu d'analyser la couverture des coûts pour les besoins des travaux menés aujourd'hui par

le groupe de projet. Si les travaux à venir montrent la nécessité d'une telle analyse pour définir le montant des indemnités forfaitaires et/ou évaluer les modèles de financement, le sujet devra être remis sur la table dans le cadre de l'AIS.

Dès que les données statistiques requises seront disponibles, les analyses de couverture des coûts seront réalisées à intervalles réguliers et, le cas échéant, des mesures seront prises afin de remplir le mandat prévu par l'art. 89 LAsi.

2. Discussion sur le modèle

Les discussions futures autour du modèle doivent se fonder sur les éléments clés suivants :

- Il s'agit de maintenir le système actuel d'indemnité forfaitaire par personne, qui a l'avantage de tenir compte des fortes fluctuations dans le domaine de l'asile.
- Le forfait d'intégration fait partie de la phase I de l'Agenda Intégration, raison pour laquelle il ne doit pas être réexaminé sur le fond.
- Compte tenu du manque de données, l'idée de lier directement le système d'indemnisation et les objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration n'est pas poursuivie pour le moment. Cela étant, le suivi des objectifs définis reste très important. Une fois seulement que les résultats du suivi à développer dans le cadre du projet partiel II seront disponibles, une discussion approfondie sur la mise en place d'un lien entre les objectifs et le système d'indemnisation pourra être menée.
- Les modélisations doivent être réalisées sur la base du volume financier actuel.
- L'idée de réunir les forfaits d'intégration et les forfaits globaux en une seule indemnité forfaitaire est abandonnée. Il n'est pas possible de déterminer si les avantages visés par une telle réunion seraient effectivement atteints. En effet, il faudrait déployer des efforts d'adaptation conséquents et régler des questions complexes en matière de budgétisation et d'administration au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.
- Une différenciation cantonale des forfaits d'intégration ou la définition d'un forfait d'intégration variable selon les particularités des AP/R ne sera pas examinée plus en détail, sachant qu'on vise à simplifier l'organisation administrative (un des objectifs de la phase II) et qu'il manque des données de référence.

3. Clarification des interfaces entre l'encouragement de l'intégration et l'aide sociale

Au quotidien, l'interface entre l'encouragement de l'intégration (EI) et l'aide sociale (AS) ainsi que les mesures cofinancées par les indemnités forfaitaires suscitent régulièrement des questions concrètes sur la compétence financière et l'organisation de certaines prestations fondamentales pour l'encouragement de l'intégration. Il en va notamment ainsi des domaines de l'occupation des requérants d'asile, de l'accompagnement et de l'encouragement des enfants en âge préscolaire, de l'accès aux offres de santé publique et de la coordination avec ces offres, de la prévention ou encore du logement. Autant de domaines essentiels à la réussite de l'intégration, notamment en ce qui concerne la coordination et le financement avec l'aide sociale. Il s'agit d'examiner de près les besoins en la matière et de montrer les mesures à même de résoudre d'éventuels enjeux et conflits d'objectifs.

4. Examiner les incitations pour les AP/R au niveau individuel

L'Agenda Intégration prévoit une gestion de cas en continu à même de consolider tant les exigences envers les personnes à intégrer que les actions d'encouragement qui leur sont destinées. On renforce la motivation intrinsèque des personnes concernées et on leur attribue des mesures qui correspondent à leurs aptitudes. Il s'agit d'examiner d'autres mesures incitatives au niveau individuel, afin que les AP/R s'emploient activement à s'intégrer rapidement et durablement. Le chapitre 2.2 présente les incitations contenues dans le système actuel et le groupe de projet doit discuter s'il y a besoin d'agir en la matière.

3 Conception du nouveau système de financement de l'asile

Le présent chapitre détermine les bases et les exigences requises pour le nouveau système de financement de l'asile, et les analyse de manière approfondie. Différentes alternatives d'indemnisation y sont présentées sur la base de modélisations, avant d'être comparées aux forfaits globaux actuels :

- Le chapitre 3.1 explique les exigences que les modèles alternatifs doivent satisfaire pour pouvoir être pris en compte comme solution de remplacement du système de financement actuel.
- Le chapitre 3.2 décrit les variantes de modèles sélectionnées en vue d'une analyse approfondie. Il aborde en particulier les éléments sur lesquels se base la conception, à savoir l'effectif éligible (ou « effectif à prendre en compte ») pour le versement des forfaits globaux, les facteurs de compensation cantonaux et la périodicité de la compensation des risques entre la Confédération et les cantons.
- Le chapitre 3.3 expose ensuite les hypothèses de base et la méthodologie utilisée pour calculer les montants des versements dans les modèles analysés.
- Le chapitre 3.4 montre en détail la manière dont les éléments sur lesquels se base la conception sont mis en œuvre dans les différents modèles et les répercussions sur l'effectif éligible pour le versement des forfaits globaux et le montant du forfait global.
- Le chapitre 3.5 présente les résultats. Pour chaque modèle analysé, nous indiquons quelle aurait été l'évolution des versements durant la période allant de 2012 à 2018, et ce tant au niveau national que spécifiquement par canton. Les résultats sont comparés aux versements réels dans le système de financement actuel. Nous montrons également quelle serait l'évolution des versements dans les modèles lors de la mise en œuvre de l'AIS par rapport au modèle de financement actuel.
- Dans le chapitre 3.5, les modèles font l'objet d'une évaluation comparative fondée sur les exigences définies.
- Sur la base de ces enseignements, le chapitre 3.7 formule des recommandations ainsi que des questionnements sur le choix du modèle et des facteurs de correction. Les répercussions financières de la mise en œuvre de ces recommandations sont enfin récapitulées dans un tableau.

3.1 Exigences envers les modèles

Lors de la conception des modèles alternatifs au système de financement actuel entre la Confédération et les cantons, différentes exigences ont découlé des objectifs du mandat de suivi, des discussions approfondies du groupe de projet ainsi que du premier vaste état des lieux des modèles. Ces exigences à remplir dans tous les cas par un futur modèle de financement sont les suivantes :

- Créer une incitation pour une intégration rapide et durable ou éviter les incitations négatives
- Assurer une compensation équitable entre la Confédération et les cantons

- Créer une compensation équitable des différentes conditions entre les cantons
- Mettre en place un système de financement simple et cohérent à même de maintenir la charge administrative à un niveau bas
- Définir un nouveau système de financement qui tient compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I et fait baisser les dépenses des cantons comme de la Confédération au titre de l'aide sociale

Ces exigences sont présentées plus en détail ci-après.

a) Incitations pour une intégration rapide et durable des AP/R

En général, il est estimé que le système de financement actuel crée déjà une incitation importante pour une intégration rapide, car les cantons ayant une part élevée d'AP/R actifs ont de meilleures performances financières que les cantons ayant une faible part d'AP/R actifs. Dans le même temps, les représentants des cantons indiquent que l'éventuel effet incitatif supplémentaire d'un nouveau système de financement se limite spécifiquement à la durée de la phase de la compétence fédérale. Sur le long terme, les cantons et/ou communes sont de toute façon fortement incités financièrement à veiller à ce que les AP/R puissent s'affranchir de leur dépendance à l'aide sociale, grâce à un taux d'activité professionnelle élevé. Il convient donc de ne pas accorder trop de poids à l'effet incitatif supplémentaire lié à une modification du système de financement. Il est beaucoup plus important que ce dernier ne crée pas d'obstacles réels ni perçus à l'intégration.

Dans ce contexte, le lien direct entre les forfaits globaux et l'exercice d'une activité professionnelle, surtout pour les jeunes âgés de 18 à 25 ans[14], est critiquable, car il est quelque peu contraire à l'objectif de l'Agenda Intégration qui vise à inciter autant de jeunes que possible à suivre rapidement des stages et des formations professionnelles (selon le principe « Un emploi grâce à une formation ») afin de permettre une intégration durable sur le marché du travail. Ces possibilités d'insertion sont généralement associées à des salaires bas et ne permettent donc pas aux personnes concernées d'être financièrement autonomes. Malgré cela, dans le système actuel, le début d'une activité professionnelle entraîne dans ces cas aussi la déduction d'un forfait global entier – seulement d'une fraction de ce forfait pour le canton concerné, mais d'un forfait entier sur l'ensemble des cantons. Cette problématique ne se limite pas aux jeunes, mais s'applique aussi aux personnes qui déposent une demande d'asile en Suisse après l'âge de 25 ans et exercent une activité à bas salaire.

b) Compensation équitable entre Confédération et cantons

Il est important que le nouveau système de financement assure une compensation équitable entre la Confédération et les cantons dans une mesure au moins égale au système actuel. Pour pouvoir garantir ce critère, il faut tenir compte des principaux facteurs de coût suivants :

[14] Appartiennent à la catégorie des « jeunes de 18 à 25 ans » tous les AP/R âgés de 18 ans à 24,99 ans. Dès leur 25e anniversaire, ils font partie de la catégorie des 25 à 60 ans.

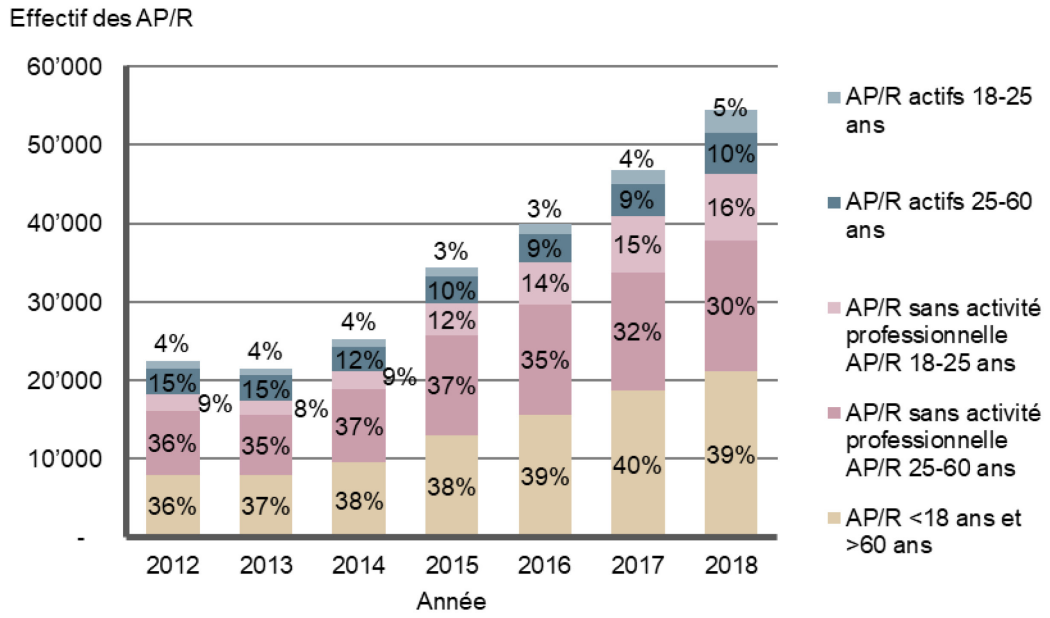
- Évolution de l'effectif
- Part des personnes en âge de travailler dans l'effectif global
- Évolution de l'activité professionnelle chez les personnes en âge de travailler
- Montant des coûts de l'aide sociale et d'encadrement par cas

Ces quatre facteurs déterminent ensemble les coûts de l'aide sociale à la charge des cantons. Le quatrième facteur est déterminant pour le montant du forfait global à attribuer par cas dépendant de l'aide sociale.[15] Les trois autres facteurs déterminent en principe le niveau de dépendance à l'aide sociale et doivent être intégrés dans le calcul des forfaits globaux à verser (voir aussi à ce sujet l'encadré ci-après).

Encadré : Fluctuations des effectifs, de la composition par âge et de l'activité professionnelle

La figure ci-après représente le nombre et la composition des AP/R par activité professionnelle et tranches d'âge pour la période allant de 2012 à 2018, sur la base des valeurs moyennes annuelles.

Figure 2 : Nombre et activité professionnelle des AP/R de 2012 à 2018
(Valeurs moyennes annuelles)



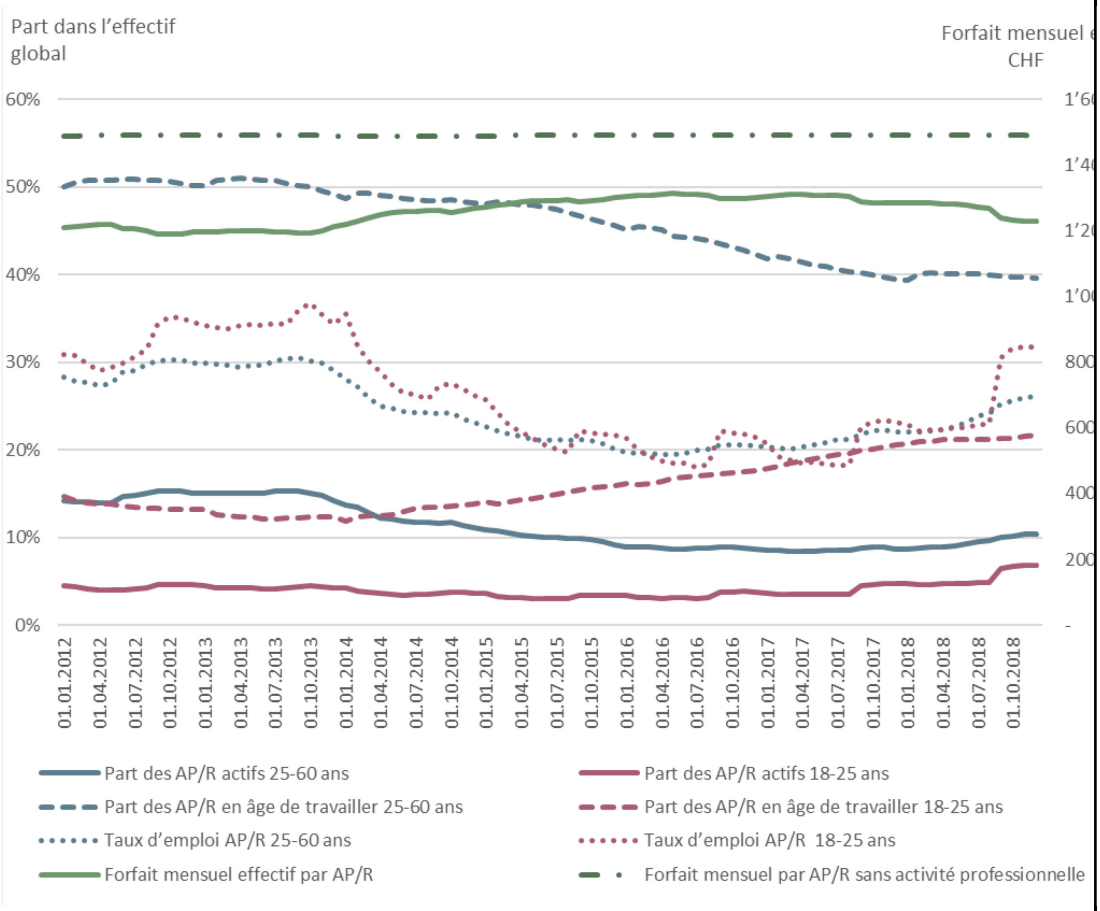
Comme le montre la figure, l'effectif des AP/R a fortement augmenté entre 2012 (22 417) et 2018 (54 409). On remarque aussi que la composition par âge (p. ex. part des 18 à 25 ans) comme la part des personnes actives (barres bleues) varient d'une année à l'autre. En 2012, la part des 18 à 25 ans dans l'effectif global s'élevait à 13,6 %, elle est revenue à 12,4 % en 2013, puis a augmenté jusqu'en 2018 pour atteindre 21,2 %. À l'inverse, la part de tous les AP/R en âge de travailler (18 à 60 ans) a

[15] Voir aussi à ce sujet les explications à la section 3.1c) ci-après, au niveau des commentaires « Seuil d'entrée pour l'octroi de l'aide sociale et montant de l'aide sociale versée ».

diminué de manière continue de 64,2 % à 61,1 % entre 2012 et 2018. La part des AP/R actifs dans l'effectif global a enregistré une baisse de 19 % à 12 % entre 2012 et 2016, mais est depuis repartie à la hausse. Le taux d'emploi (ou taux d'exercice d'une activité professionnelle) a également subi des fluctuations : 29,5 % en 2012, 20 % en 2016 et 24,5 % en 2018.

Ces variations se voient encore plus nettement sur la Figure 3, qui représente les parts d'AP/R en âge de travailler et actifs ainsi que leur taux d'emploi en fonction des données mensuelles (échelle de gauche). Il en ressort essentiellement que le taux d'emploi des AP/R âgés de 18 à 25 ans (ligne pointillée rouge) comme celui des AP/R âgés de 25 à 60 ans (ligne pointillée bleue) subissent des variations relativement fortes. On note en particulier une hausse de l'activité professionnelle et du taux d'emploi chez les AP/R âgés de 18 à 25 en été, au début des apprentissages et des formations.

Figure 3 : Part des AP/R en âge de travailler et actifs dans l'effectif global et montant des forfaits mensuels



Le modèle de financement actuel « suit » ces variations de la composition de la structure par âge et de l'activité professionnelle sur une base mensuelle. Le nombre de forfaits globaux à verser est calculé en partant de l'effectif global et en déduisant le nombre des actifs (sur la base des taux d'emploi des AP/R au niveau de la Suisse). Pour le nombre restant d'AP/R « *ayant droit à un soutien* » (c.-à-d. l'effectif éligible), le forfait mensuel défini d'environ 1500 francs (voir échelle de droite et traitillé vert sur la figure ci-dessus) est versé. En répartissant le montant versé sur l'effectif global, on constate que le forfait mensuel réel pour ***tous*** les AP/R subit des fluctuations (voir ligne continue verte) : le forfait est plus bas lorsque la part d'AP/R actifs est élevée, et, inversement, il est plus haut lorsque la part d'AP/R actifs est

basse. Par conséquent, le besoin réel de soutien et le recours à l'aide sociale sont déterminés précisément chaque mois.[16]

c) Compensation équitable entre les cantons

Selon les analyses actuelles portant sur la couverture des coûts de l'aide sociale pour les AP/R, il existe des différences parfois considérables entre les cantons. L'idée que ces différences doivent être (au moins en partie) compensées fait consensus au sein du groupe de projet. La Figure 4 ci-après fournit un récapitulatif des facteurs influençant l'étendue de l'aide sociale par AP/R dans les cantons et pouvant induire des différences dans les degrés de couverture des coûts. Nous présentons brièvement ces facteurs et examinons si leur compensation est nécessaire ou non dans le cadre du système de financement.

- **Seuil d'entrée pour l'octroi de l'aide sociale et montant de l'aide sociale versée** : pour le calcul de l'aide sociale, les cantons s'appuient sur les besoins en matière de couverture des besoins matériels de base (besoins de base, frais de santé et frais de logement) et les comparent aux revenus. Si ces derniers sont insuffisants, ils sont complétés par l'aide sociale. Pour les réfugiés reconnus et admis à titre provisoire, les cantons se réfèrent à cet effet généralement aux normes de la CSIAS. Les personnes admises à titre provisoire bénéficient par principe d'aides inférieures, fixées individuellement dans les dispositions cantonales. D'une manière générale, il est impossible de fournir des informations précises et fondées sur les écarts entre les cantons concernant le seuil d'entrée et le montant de l'aide sociale. Il convient cependant, de l'avis du groupe de projet, de ne pas compenser les éventuelles différences, car elles relèvent de la souveraineté des cantons. Font exception ici les différences cantonales relatives aux frais de loyer et aux frais de santé, qui sont aujourd'hui déjà directement intégrées dans le calcul des forfaits globaux.
- **Travail d'intégration** : avec l'AIS, les cantons s'engagent à mettre en œuvre des mesures d'intégration ciblées. Il incombe aux cantons de décider si et dans quelle mesure ils s'engagent au-delà de ces objectifs, et quelles approches d'intégration ils privilégient. En ce sens, la compétition entre cantons pour la « meilleure pratique » ne doit pas être limitée par une compensation financière.
- **Parts différentes des personnes en âge de travailler** : la composition par âge des AP/R diffère selon les cantons, sans qu'ils ne puissent influencer cette donnée. Les différences peuvent résulter en partie de la répartition initiale des requérants d'asile dans les cantons, lors de laquelle l'âge des personnes n'est pas explicitement pris en compte. Mais les structures d'âge différentes entre les cantons peuvent aussi être dues aux différences au niveau des taux de personnes autorisées à rester en Suisse, du nombre des naissances, des regroupements familiaux, etc. En raison de ces écarts, il arrive que, pour un même taux d'emploi ou un même niveau de réussite du travail d'intégration, un canton A doive malgré tout assumer une part plus élevée de personnes sans activité, du simple fait que la part des

[16] Le calcul se fonde ici sur l'hypothèse que le forfait mensuel de 1500 francs couvre en moyenne l'aide sociale des AP/R sans activité.

personnes en âge de travailler dans son canton est inférieure à celle du canton de référence B. L'objectif visé est de compenser ces différences non influençables entre les cantons.

- **Capacité d'absorption du marché du travail** : la réussite du travail d'intégration dépend non seulement de la qualité et de l'intensité du travail fourni, mais aussi des conditions structurelles sur le marché du travail cantonal en question. Par exemple, il est sans doute nettement plus difficile pour un canton d'intégrer des AP/R sur le marché du travail lorsque le marché du travail cantonal présente déjà un fort taux de chômage. Ces différences structurelles non influençables directement par le canton en question doivent, de l'avis général du groupe de projet, être prises en compte lors du calcul des forfaits globaux et compensées dans une certaine mesure.
- **Part des personnes actives à bas revenu et niveau des salaires sur le plan cantonal** : même lorsque le taux d'emploi des AP/R est identique dans deux cantons, les charges pour l'aide sociale peuvent différer. C'est notamment le cas lorsque la part des travailleurs à temps partiel ou à plein temps faiblement rémunérés (p. ex. moins de 500, 1000 ou 1500 francs par mois) dans le canton A est nettement plus élevée que dans le canton B. Cela peut aussi s'expliquer par un niveau des salaires plus bas dans le canton A que dans le canton B dans les branches où beaucoup d'AP/R travaillent ou d'une manière générale.

Encadré : Traitement de la part des personnes actives à bas revenu

Dans le cadre de la mise en œuvre envisagée de l'AIS, la question de la prise en compte ou non de la part des personnes actives à bas revenu comme facteur de correction cantonal a également été discutée. En sachant qu'à l'avenir, avec la mise en œuvre de l'AIS, un nombre encore plus important de personnes sera intégré dans des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérés. Par conséquent, en cas de déduction complète d'un forfait global, les cantons risquent de subir des pertes financières, car ils ne bénéficieront pas d'un allègement correspondant des coûts de l'aide sociale pour les plus de 25 ans ou les travailleurs à temps partiel faiblement rémunérés.

Selon le groupe de projet, ce problème doit être abordé aussi bien dans le cadre de la compensation équitable entre la Confédération et les cantons (voir section b) précédent) qu'au niveau cantonal. Certes, cela peut aussi créer une forme d'égalisation des différentes démarches cantonales d'intégration. Néanmoins, le groupe de projet considère qu'il est plus important que les cantons qui ont privilégié une démarche d'intégration par des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérés au départ ne soient pas désavantagés financièrement.

Figure 4 : Facteurs spécifiques des différences de coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

	Compensation des différences cantonales
Seuil d'entrée pour l'octroi de l'aide sociale	Non
Montant de l'aide sociale en cas de seuil d'entrée atteint	Non
Travail d'intégration (intensité, approche utilisée, etc.)	Non
Parts différentes de personnes en âge de travailler dans l'effectif global	Oui
Capacité d'absorption du marché du travail	Oui
Part des personnes actives à bas revenu	Oui

En résumé, les facteurs devant être compensés ou au moins corrigés entre les cantons lors du calcul des forfaits globaux restent la part différente de personnes en âge de travailler, la capacité d'absorption du marché du travail et la part des personnes actives à bas revenu[17].

d) Simplicité et cohérence du système

Le groupe de projet estime qu'il est important que l'effet incitatif du nouveau système de financement soit facile à comprendre. Dans le cas du système actuel, il n'est pas sûr que le réel effet incitatif du système soit véritablement compris en politique et au niveau de la mise en œuvre pratique. Le calcul du nombre de forfaits globaux à verser est considéré comme compliqué et difficilement communicable.

Selon le mandat de suivi, une simplification administrative doit être envisagée. Toutefois, les travaux ont révélé l'existence d'un conflit d'objectifs entre la compensation équitable entre les cantons et le besoin de simplification du système de calcul. D'un point de vue technique, la simplification administrative ne devrait donc pas être définie comme une exigence stricte, mais comparée à l'objectif d'une compensation aussi équitable que possible entre les cantons, dans le cadre d'une pesée des intérêts.

e) Prise en compte de l'efficacité de l'Agenda Intégration

En ce qui concerne la prise en compte de l'efficacité de l'Agenda Intégration, le groupe de projet a convenu dans le cadre des « Principes et orientations pour adapter le système de

[17] La compensation des différences structurelles liées au niveau des salaires cantonaux est globalement considérée comme un peu moins importante par le groupe de projet et, le cas échéant, aussi partiellement intégrée dans le facteur de correction pour le calcul de la part des personnes actives à bas revenu et également prise en compte dans le montant des forfaits globaux à travers la part destinée aux frais de santé et de loyer.

financement » (cf. section 2.5, p. 29) que les travaux doivent se focaliser sur la discussion technique autour du modèle. Le montant et la durée des indemnités forfaitaires, qui font partie intégrante du paquet commun du nouveau système de financement de l'asile, doivent également être traités. Il convient ici de noter que tout changement éventuel de système de financement doit en principe être sans incidence sur les coûts, au moment du passage au nouveau système.[18]

3.2 Variantes de modèles

Dans une première phase, un vaste état des lieux des modèles possibles a été examiné et les montants des versements par modèle par rapport au système de financement actuel (statu quo) ont été calculés. Ces travaux ont montré que tous les modèles analysés fonctionnent et n'induisent à moyen terme (3 à 5 ans) aucune « valeur aberrante plus élevée » en matière de compensation équitable des coûts entre la Confédération et les cantons. Le groupe de projet a ensuite sélectionné trois modèles en complément du modèle de financement actuel (statu quo), afin de procéder notamment à une analyse approfondie de l'effet incitatif ainsi que de la configuration de la compensation entre les cantons, pour chaque modèle.

Les quatre modèles peuvent être décrits à l'aide des trois caractéristiques suivantes (voir aussi à ce sujet le tableau récapitulatif de la Figure 5, p. 45) :

3.2.1 Effectif éligible pour le versement des forfaits globaux

Comme précisé à la section 3.1b), pour une compensation équitable des coûts, il faut prendre en compte l'évolution de l'effectif global, la part des personnes en âge de travailler ainsi que l'activité professionnelle des personnes en âge de travailler. En ce qui concerne l'effet incitatif, nous nous focalisons pour le moment sur la question de savoir pour quels AP/R actifs ou sans activité il convient, à l'avenir, de verser un forfait global.[19] À cet égard, quatre options s'offrent à nous :

- **Statu quo** : dans le système de financement actuel, le versement s'effectue en principe pour tous les AP/R sans activité. Le point de départ est ainsi l'effectif d'AP/R dans les différents cantons moins les personnes actives entre 18 et 60 ans. La part des personnes actives n'est pas calculée sur la base de l'activité professionnelle cantonale réelle des AP/R, mais sur la base du taux d'emploi moyen des AP/R à l'échelle de la Suisse. Dans ce système, les différents cantons bénéficient d'une (forte) incitation financière en faveur d'une augmentation de l'activité professionnelle de leurs AP/R au-delà de la moyenne suisse, dans la mesure où l'activité professionnelle permet d'atteindre un revenu suffisant.[20]

[18] Voir aussi à ce sujet les explications à la section 3.3d), p. 43.

[19] Le troisième aspect « Part des personnes en âge de travailler » est abordé plus en détail dans le cadre des facteurs de compensation cantonaux (cf. section 3.2.2a). La compensation de ces parts par canton entraîne aussi simultanément, au total, la compensation de tous les cantons par rapport à la Confédération.

[20] Le revenu doit être supérieur à la part à la charge du canton dans la réduction des prestations à l'échelle suisse à hauteur d'un forfait global. Selon des estimations, c'est le cas à partir d'un revenu mensuel induisant une diminution des prestations de l'aide sociale d'environ 220 francs.

- **Formation professionnelle** : dans le modèle de la formation professionnelle, le nombre de forfaits globaux à verser est en principe calculé comme dans le statu quo (effectif moins part des AP/R actifs selon le taux d'emploi à l'échelle de la Suisse). L'attribution d'un forfait global pour tous les AP/R âgés de 18 à 25 ans, indépendamment de leur situation d'emploi, constitue toutefois une différence essentielle. Cela doit notamment permettre de renforcer l'incitation, au sens de l'AIS, à intégrer les adolescents et jeunes adultes AP/R par le biais de stages et d'apprentissages, sans que cela ne s'accompagne d'une réduction des forfaits globaux versés.
- **Modèle cantonal** : à l'instar du statu quo, le modèle cantonal se fonde sur le principe du versement d'un forfait global pour chaque AP/R sans activité. À la différence du statu quo, l'activité professionnelle n'est pas corrigée ici sur la base du taux d'emploi des AP/R à l'échelle de la Suisse, mais selon l'activité professionnelle cantonale réelle des AP/R.[21] Dans ce modèle, l'objectif visé est que l'indemnité allouée par la Confédération permette de couvrir les coûts d'aide sociale des cantons, si possible, conformément aux conditions réelles dans les cantons et non selon un taux d'emploi suisse. Ce modèle renonce à l'effet d'incitation à l'intégration dès la phase de la compétence fédérale, car chaque insertion dans l'activité professionnelle est directement liée à une déduction complète d'un forfait global pour le canton concerné.[22]
- **Modèle fondé sur les effectifs** : à la différence des trois modèles présentés précédemment, le « modèle fondé sur les effectifs » prévoit le versement d'un forfait global pour tous les AP/R. On renonce ici à une déduction pour les AP/R actifs, c'est pourquoi le montant du forfait est plus bas qu'aujourd'hui. Ce modèle permet aux cantons de choisir librement par quelle voie ils souhaitent intégrer les AP/R sur le marché du travail : une formation (stages ou formations professionnelles) avec des salaires de départ assez bas ou une insertion professionnelle aussi rapide que possible avec des salaires initiaux plus élevés, mais par la suite une progression éventuellement moins rapide des salaires. Il crée dans le même temps une forte incitation à l'intégration, car chaque revenu de l'activité professionnelle réduit le recours à l'aide sociale, sans diminuer le nombre des forfaits globaux versés.

3.2.2 Facteurs de compensation cantonaux

a) Part des personnes en âge de travailler

- Dans le modèle **statu quo** et le **modèle cantonal**, la part des personnes en âge de travailler dans chaque canton ne joue finalement qu'un rôle secondaire du point de vue des différents

[21] En principe, un forfait global est déduit à chaque canton, pour chaque AP/R actif. Cela ressemble en grande partie à une version allégée du système d'indemnisation en vigueur jusqu'en mars 2013, dans lequel un facteur W était déduit aux cantons pour chaque personne active. Ce facteur était même supérieur à 1. Le montant déduit par AP/R actif était supérieur à un forfait global.

[22] L'implantation d'un facteur de correction pour la part des personnes actives à bas revenu réduit légèrement la déduction selon le revenu de l'activité professionnelle. Malgré cela, le résultat net pour chaque canton est qu'il ne tire aucun avantage financier de l'insertion d'une personne dans l'activité professionnelle.

cantons, car cette part est automatiquement prise en compte dans le calcul de l'effectif éligible (effectif global moins AP/R actifs).

- Dans le modèle de la **formation professionnelle**, la compensation de la part des personnes en âge de travailler s'effectue aussi automatiquement par le biais du calcul de l'effectif éligible. Toutefois, la part des AP/R âgés de 18 à 25 ans n'est pas corrigée explicitement dans ce modèle. Par conséquent, les cantons ayant une part d'AP/R âgés de 18 à 25 ans supérieure à la moyenne tendent à être légèrement avantagés par rapport aux cantons ayant une part inférieure à la moyenne.[23]
- Dans la mesure où, dans le **modèle fondé sur les effectifs**, le même montant de forfait global est attribué pour tous les AP/R – indépendamment de leur activité professionnelle par âge et de leur activité professionnelle réelle – il existe bien un besoin de compensation des parts cantonales différentes de personnes en âge de travailler. Sinon, les cantons ayant une faible part de personnes en âge de travailler seraient généralement désavantagés par rapport aux cantons ayant une part élevée, car, même avec les meilleures mesures, ils ne peuvent pas intégrer sur le marché du travail les personnes qui ne sont pas en âge de travailler ni les affranchir de l'aide sociale.[24] La compensation s'effectue par le biais d'une adaptation du forfait global cantonal (voir à ce sujet les explications à la section 3.4.2b).

b) Capacité d'absorption du marché du travail

Dans le **modèle statu quo** et le **modèle de la formation professionnelle**, les différences de capacité d'absorption du marché du travail sont, comme jusqu'ici, prises en compte par le biais du taux de chômage cantonal de la population étrangère et intégrées dans le calcul de l'effectif éligible.

Dans le **modèle cantonal**, les éventuelles différences dans la capacité d'absorption du marché du travail sont déjà prises en compte en raison du recours à l'activité professionnelle cantonale effective des AP/R.[25]

---

[23] Cela tient au fait que lors du passage, sans incidence sur les coûts, du statu quo au modèle de la formation professionnelle, il faut légèrement réduire le forfait global à attribuer pour toutes les personnes éligibles, car un forfait doit désormais aussi être attribué pour les actifs âgés de 18 à 25 ans (voir à ce sujet les différents montants du forfait global selon le modèle à la Figure 10 (p. 50). Comme la réduction des prestations concerne non seulement les 18 à 25 ans, mais aussi toutes les autres personnes sans activité, les cantons ayant une part de 18 à 25 ans inférieure à la moyenne et donc une part d'autant plus importante de moins de 18 ans et plus de 60 ans et de personnes sans activité de 25 à 60 ans sont, comme indiqué, plus fortement touchés par la réduction que les cantons dont la part de 18 à 25 ans est supérieure à la moyenne.

[24] Lors de cette réflexion, il faut tenir compte du fait que les cantons perçoivent un forfait entier pour chaque AP/R. Par contre, les coûts de l'aide sociale n'augmentent proportionnellement à l'effectif que lorsqu'il s'agit de personnes seules. Dans les structures familiales, on constate que les coûts de l'aide sociale par personne ne sont pas constants, mais diminuent à chaque enfant supplémentaire. Il n'est donc pas certain qu'un canton A ayant une part élevée de personnes qui ne sont pas en âge de travailler soit toujours désavantagé par rapport à un canton B ayant une part plus faible. Cela varie selon que la taille moyenne de la structure familiale est identique ou non dans les deux cantons.

[25] Il convient de noter que la prise en compte de l'activité professionnelle cantonale compense non seulement les différences de capacité d'absorption, mais aussi les différences d'intensité et de qualité du travail d'intégration cantonal. Bien que la compensation de la qualité plus ou moins « bonne » du travail d'intégration ne soit pas souhaitable d'après les explications de la section 3.1c), elle s'avère inévitable avec la prise en compte du taux d'emploi cantonal.

Le **modèle fondé sur les effectifs** prévoit également une compensation des parts cantonales différentes de personnes en âge de travailler. Cela doit permettre, comme dans le statu quo et le modèle de la formation professionnelle, de tenir compte du fait que les personnes qui ne sont pas en âge de travailler ne peuvent intrinsèquement pas être intégrées sur le marché du travail. Les cantons doivent ainsi souvent fournir une aide sociale à cette catégorie de personnes, indépendamment des autres efforts d'intégration qu'ils déploient.[26] Il convient donc de ne pas alourdir leurs charges financières, lorsque la part des personnes en âge de travailler dans leur canton est inférieure à la moyenne. Dans le modèle fondé sur les effectifs, la compensation ne s'effectue pas au travers d'une adaptation de l'effectif éligible comme dans le statu quo ou le modèle de la formation professionnelle, mais par un ajustement du montant du forfait global cantonal.

c) Part des personnes actives à bas revenu[27]

La compensation des différences dans les parts cantonales des personnes actives à bas revenu, susceptibles d'induire des charges différentes pour l'aide sociale, est adoptée dans tous les modèles à l'exception du statu quo. La correction s'effectue sur la base du salaire médian cantonal correspondant[28] des AP/R actifs. Cela dans l'hypothèse que le salaire médian des AP/R reflète de manière optimale le besoin de financement (manque à gagner jusqu'à hauteur du montant du forfait global) lorsque la part des personnes actives à bas revenu est petite ou grande. Les explications fournies à la section 3.4.4 montreront que cette hypothèse est discutable et qu'il serait préférable de prendre en compte la part effective des personnes actives dont le revenu est nettement inférieur au forfait global, plutôt que les salaires médians ou les salaires moyens des AP/R.

3.2.3 Périodicité de la compensation des risques et des facteurs de correction cantonaux

La dernière ligne de la Figure 5 indique la périodicité des adaptations de l'effectif éligible et des facteurs de correction :

- Dans tous les modèles, l'**effectif éligible**, en tant que principal objet de coût, est adapté mensuellement. Cela doit permettre de prendre en compte le plus rapidement possible les fluctuations souvent fortes des chiffres mensuels d'effectifs et de demandes d'asile, et de « suivre » de près la hausse ou la baisse des coûts de l'aide sociale.

---

[26] Dans chaque cas, cela dépend si la personne qui n'est pas en âge de travailler est une personne seule non intégrée dans une structure familiale. Les prestations d'aide sociale doivent ici normalement pallier le chômage. Pour les personnes dans une structure familiale (enfants, épouse, époux), il est possible que le partenaire actif soit en mesure de nourrir en grande partie ou entièrement l'ensemble de la famille. Les coûts de l'aide sociale sont alors réduits ou supprimés.

[27] Nous rappelons ici qu'il peut s'agir aussi bien de personnes en stage et en formation professionnelle avec un salaire bas que de personnes ayant de faibles revenus mensuels parce qu'elles travaillent à temps partiel.

[28] Le salaire médian reflète exactement le salaire mensuel situé au centre de l'échelle des revenus : la première moitié des AP/R actifs gagnent moins que ce salaire et l'autre moitié plus.

- Les **facteurs de correction cantonaux** sont actualisés selon la disponibilité temporelle des données dans le statu quo, le modèle de la formation professionnelle et le modèle cantonal : mensuellement pour la part des personnes en âge de travailler et le taux de chômage des étrangers, et annuellement pour la correction du niveau du salaire médian et du revenu de l'activité professionnelle.
  Dans le modèle fondé sur les effectifs en revanche, les adaptations ont lieu annuellement, aussi bien pour les facteurs de correction cantonaux spécifiques que pour l'ajustement du forfait global sur le taux d'emploi[29]. En sachant que l'ensemble des corrections ne peuvent pas, comme dans les autres modèles, se fonder sur les chiffres d'effectif éligible, mais doivent s'effectuer exclusivement sur la base du montant du forfait global cantonal. Pour des raisons de cohérence, il convient donc d'éviter que les cantons soient confrontés mensuellement à de nouvelles approches pour leur forfait global cantonal.

Encadré : Indicateurs possibles pour la compensation des risques et périodicité de la compensation des risques

Dans le cadre d'un premier vaste état des lieux des modèles de financement alternatifs possibles, plusieurs méthodes de compensation équitable des coûts entre Confédération et cantons en cas de variations du taux d'emploi des AP/R (18 à 60 ans) ont été examinées pour le modèle fondé sur les effectifs.[30] Outre l'indicateur évident « Taux d'emploi », d'autres indicateurs de compensation des risques comme la « Couverture des coûts de l'aide sociale pour les AP/R en Suisse » ou le « Montant du salaire médian suisse des AP/R actifs » ont été examinés. Les analyses ont montré que ces deux derniers indicateurs sont moins appropriés que le taux d'emploi. Ils ne sont disponibles qu'avec au moins 2 ans de retard. De plus, la qualité des données relatives au degré de couverture des coûts pour les AP est encore insuffisante actuellement. Quant au salaire médian, il est clair qu'il ne couvre pas suffisamment, à lui seul, l'évolution des coûts d'aide sociale restants. Les coûts de l'aide sociale ne dépendent pas seulement du niveau de revenu atteignable au début de l'activité professionnelle, mais sont essentiellement déterminés par le nombre d'AP/R réellement actifs (ils dépendent ainsi du taux d'emploi).

Dans le cadre du premier état des lieux mentionné, l'hypothèse de départ pour le modèle fondé sur les effectifs était que la compensation des risques entre Confédération et cantons ne doit s'effectuer que tous les 4 ans ou en cas d'écart supérieur à ± 10 % de la valeur initiale au moment de la conversion. Les analyses approfondies actuelles ont montré que cette compensation différée des risques n'a guère de sens si les données sont disponibles sur une base mensuelle ou annuelle. Au contraire, cela risquerait d'entraîner de brusques variations inutilement élevées lors du calcul des forfaits globaux. En outre, une période de 4 ans pourrait induire une trop forte diminution (en cas de baisse du taux d'emploi) ou une trop forte augmentation (en cas de hausse du taux d'emploi) des versements. Pour les gros montants de versements annuels de près de 1 milliard de francs, des écarts en pourcentage même infimes par rapport

[29] La conversion sans incidence sur les coûts du système de financement actuel en un éventuel modèle fondé sur les effectifs doit implicitement toujours tenir compte du niveau du taux d'emploi des AP/R (18 à 60 ans) au moment de la transition. Si ce taux change ultérieurement, le forfait global du modèle fondé sur les effectifs doit suivre les variations et s'adapter à l'évolution (forfait plus élevé en cas de baisse du taux d'emploi et inversement). C'est la seule façon de s'assurer que ni les cantons ni la Confédération ne sont lésés en cas de hausse ou de baisse du taux d'emploi.

[30] Au sujet de la nécessité de la compensation ou de l'adaptation du forfait global, voir les explications dans la note de bas de page précédente 29.

à la valeur initiale aboutissent rapidement à plusieurs dizaines de millions (voire centaines de millions pour ± 10 %). Cela pourrait, d'une part, soulever des questions relevant du droit des subventions et, d'autre part, donner lieu à des discussions sur les versements compensatoires a posteriori. Toutes ces difficultés peuvent être évitées si la compensation des risques entre Confédération et cantons a lieu au moins une fois par an, comme dans la variante de modèle présentée ici.

3.2.4 Tableau récapitulatif des modèles analysés

Le tableau ci-dessous présente les modèles décrits en fonction des trois principaux éléments que sont l'effectif éligible, les facteurs de compensation cantonaux pris en compte et la périodicité de la compensation entre Confédération et cantons et au sein des cantons.

Figure 5 : Tableau récapitulatif des variantes de modèles approfondies

		Statu quo	Formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
Effectif éligible pour le versement des forfaits globaux		Tous les AP/R moins les actifs âgés de 18 à 60 ans selon le taux d'emploi en Suisse	Tous les AP/R moins les actifs âgés de 25 à 60 ans selon le taux d'emploi en Suisse	Tous les AP/R moins les actifs âgés de 18 à 60 ans selon le taux d'emploi cant.	Tous les AP/R
Facteurs de correction cantonaux	**Part des personnes en âge de travailler**	Prise en compte automatique dans le modèle	Prise en compte partielle dans le modèle	Prise en compte automatique dans le modèle	Sur la base d'une adaptation annuelle des FG 1 et 2
	Capacité d'absorption du marché du travail cantonal	Correction du taux d'emploi des AP/R à l'échelle de la Suisse par le taux de chômage cantonal de la population étrangère via l'effectif éligible		Déduction uniquement des personnes effectivement actives dans le canton	Taux d'emploi à l'échelle de la Suisse corrigé par le taux de chômage cantonal sur la base de la correction du montant des FG 1 et 2
	Part des personnes actives à bas revenu	Pas de correction	Niveau cantonal du salaire médian sur la base de la correction de l'effectif éligible		Niveau cant. du salaire médian sur la base de la correction du montant des FG 1 et 2
Périodicité de la compensation des risques et de la compensation des facteurs de correction cantonaux		Mensuelle	Mensuelle (Exception : niveau des salaires en moyenne annuelle)		Effectif éligible : mensuelle ; tous les autres : annuelle

Encadré : Formules de calcul utilisées

La figure ci-dessous contient, pour les personnes intéressées, une présentation des modèles sous la forme de formules.

Modèle	Formule de calcul
Statu quo	$Bestand_{KT}$ - EF_{KT} * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT})
Formation professionnelle	$Bestand_{KT}$ – $EF(25\text{-}60)_{KT}$ * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT}) * MIN(1;($Medianlohn_{KT}$ / GP_{KT}))
Modèle cantonal	$Bestand_{KT}$ - ET_{KT} * MIN (1;($Medianlohn_{KT}$ / GP_{KT})
Modèle fondé sur les effectifs	$BasisGP_{KT}$ - (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT}) * MIN ($BasisGP_{KT}$, $Medianlohn_{KT}$) * EFQ_{KT}

$Bestand_{KT}$	Nombre d'AP/R dans le canton
EF_{KT} :	Effectif des personnes en âge de travailler (de 18 à 60 ans) dans le canton
$EF(25\text{-}60)_{KT}$	Effectif des personnes en âge de travailler sans les jeunes (de 25 à 60 ans) dans le canton
EQ_{CH}	Taux d'emploi en Suisse (= Personnes actives / Effectif des personnes en âge de travailler)
ALQ_{CH}	Taux de chômage de la population étrangère en Suisse
ALQ_{KT}	Taux de chômage de la population étrangère dans le canton
GP_{KT}	Forfait global pour le canton correspondant (échelonné selon les frais de loyer et de santé)
EFQ_{KT} :	Taux de personnes en âge de travailler du canton (= personnes en âge de travailler de 18 à 60 ans / Effectif)

3.2.5 Un regard sur le modèle de financement actuel à la lumière des modèles alternatifs

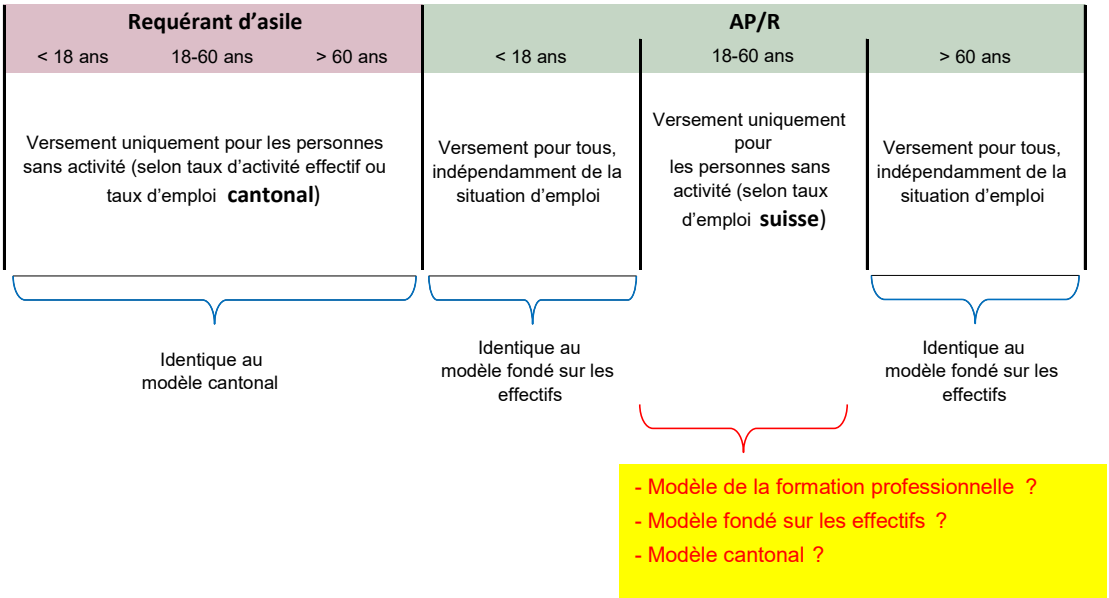
La Figure 6 ci-après montre que les systèmes de financement alternatifs présentés à la section précédente ne sont pas totalement nouveaux, mais déjà inclus d'une certaine manière dans le modèle actuel (statu quo). À cette fin, nous avons distingué sur ce graphique les requérants d'asile[31], d'une part, et les AP/R, d'autre part, et subdivisé ces deux catégories selon les groupes d'âge < 18 ans, 18 à 60 ans et > 60 ans. La réglementation actuelle en matière d'indemnisation y est indiquée pour chaque groupe. Voici le résultat de nos observations.

- Dans le système actuel, un forfait global (FG 1) est perçu pour les **requérants d'asile** aussi longtemps qu'ils ne sont pas actifs. Dès qu'un requérant d'asile est actif, le canton compétent perd un forfait global entier. Ce modèle de versement correspond fondamentalement à l'**idée du modèle cantonal**, tel qu'il a été présenté à la section précédente.

[31] Nous excluons certes jusqu'ici des réflexions sur le développement d'un système alternatif de financement le système de financement pour les requérants d'asile. Pour le tableau comparatif de la présente section et les réflexions plus approfondies sur le système de financement à venir pour les requérants d'asile aux sections 3.7.5b) et 3.7.5c), sa prise en compte s'avère toutefois pertinente.

- Pour les **AP/R âgés de < 18 et > 60 ans**, un **modèle fondé sur les effectifs** s'applique en principe déjà aujourd'hui, même s'il ne contient pas de facteurs de correction. Un forfait global est versé pour tous les AP/R de ces deux groupes d'âge, indépendamment de leur situation d'emploi.
- Pour le groupe des **AP/R de 18 à 60 ans**, le versement dépend de la situation d'emploi. Toutefois, le versement à un canton ne se fonde pas sur l'activité professionnelle effective dans ce canton, mais sur un facteur moyen suisse (corrigé par le taux de chômage de la population étrangère). La discussion sur les modèles de financement alternatifs proposés se focalise sur ce groupe d'âge :
  - Avec le **modèle de la formation professionnelle**, le « passage » du modèle fondé sur les effectifs au calcul du forfait global en fonction de l'activité professionnelle ne s'effectuerait pas dès 18 ans, mais seulement à partir de 25 ans.
  - Un **modèle fondé sur les effectifs** pour ce groupe d'âge conduirait à l'application de la même méthode de versement pour les trois groupes d'âge.
  - Le **modèle cantonal** aurait comme conséquence, pour ce groupe d'âge, que le calcul du versement ne s'effectuerait plus sur la base du taux d'emploi à l'échelle de la Suisse, mais du taux d'emploi cantonal.

Figure 6 : Le modèle « statu quo » actuel à la lumière des modèles alternatifs



Encadré : Limite choisie chez les AP/R pour le troisième groupe d'âge (> 60 ans)

Dans le modèle de financement actuel, un forfait global est versé pour toutes les personnes à partir de 60 ans pour les AP/R, indépendamment de leur situation d'emploi. La limite d'âge de 60 ans a été choisie sur demande des cantons lors de l'introduction du système de financement, en sachant que les AP/R ayant atteint cet âge ne peuvent plus guère être intégrés sur le marché du travail. Par conséquent, la limite d'âge est aussi conforme à la décision du Parlement relative à l'introduction de prestations transitoires pour chômeurs âgés.[32] Toutefois, elle ne correspond pas à l'âge de la retraite.

3.3 Méthodologie des modélisations

a) Structure de l'outil de calcul

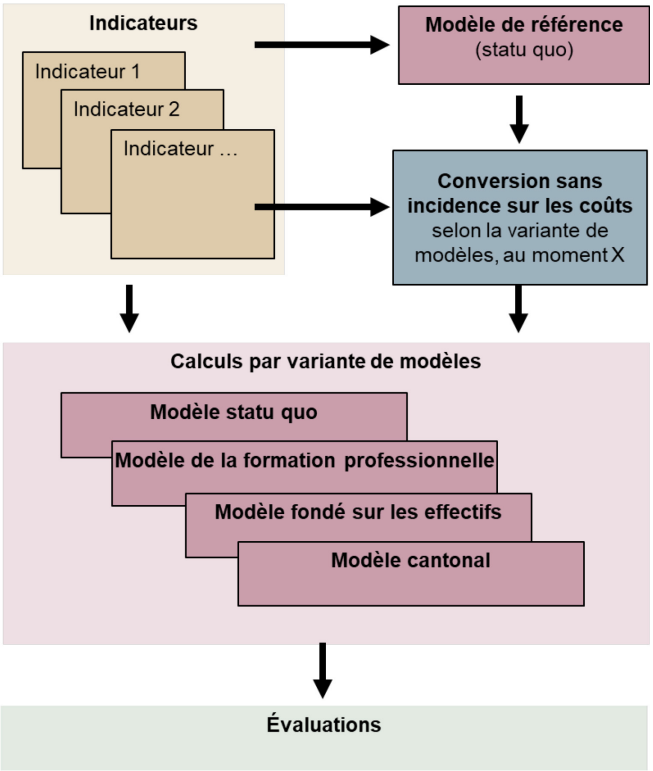
Les répercussions des quatre modèles présentés sur le montant annuel des versements et leur réaction aux différentes évolutions des effectifs sont calculées sur la base de l'évolution mensuelle réelle des effectifs entre 2012 et 2018. Les montants des versements sont calculés individuellement par modèle, pour chaque mois, et comparés sur la base des chiffres annuels cumulés.

La période de référence de 7 ans est marquée par de fortes fluctuations, comprenant aussi bien des phases de hausse massive des demandes d'asile que des baisses notables. Elle permet donc de bien vérifier la réaction des modèles et leur capacité à absorber les fluctuations.

Un outil Excel distinct a été développé pour les calculs complets. La structure de l'outil de calcul est représentée dans la figure suivante et décrite ensuite de manière plus détaillée :

[32] Conseil fédéral (2019), Prestation transitoire pour chômeurs âgés : message adopté (communiqué de presse du 30 octobre 2019).

Figure 7 : Structure de l'outil de calcul



b) Indicateurs

Toutes les modélisations reposent sur les évolutions effectivement constatées entre 2012 et 2018. Les indicateurs nécessaires sont saisis dans les différentes feuilles de calcul :

- Les indicateurs comprennent, d'une part, les bases pour la modélisation des forfaits globaux 1 et 2 conformément à la configuration actuelle (statu quo). En font partie les effectifs d'AP et de R, ainsi que leur taux d'emploi selon SYMIC. Les taux de chômage de la population étrangère sont également traités.
- D'autre part, des indicateurs supplémentaires requis pour la modélisation des modèles alternatifs d'indemnisation et des facteurs de correction ont également été saisis (taux d'emploi des AP/R de 18 à 25 ans et de plus de 25 ans, niveau de salaire médian cantonal des AP/R, etc.).[33]

c) Modèle de référence (statu quo)

Le point de départ des autres calculs est la modélisation des forfaits globaux actuels 1 et 2. Pour permettre des analyses ultérieures aussi différenciées que possible, les forfaits globaux 1 et 2 ont été modélisés séparément et pour chaque canton. Dans la mesure où l'analyse se

[33] Pour connaître la liste complète des indicateurs utilisés, voir le tableau en annexe, p. 35.

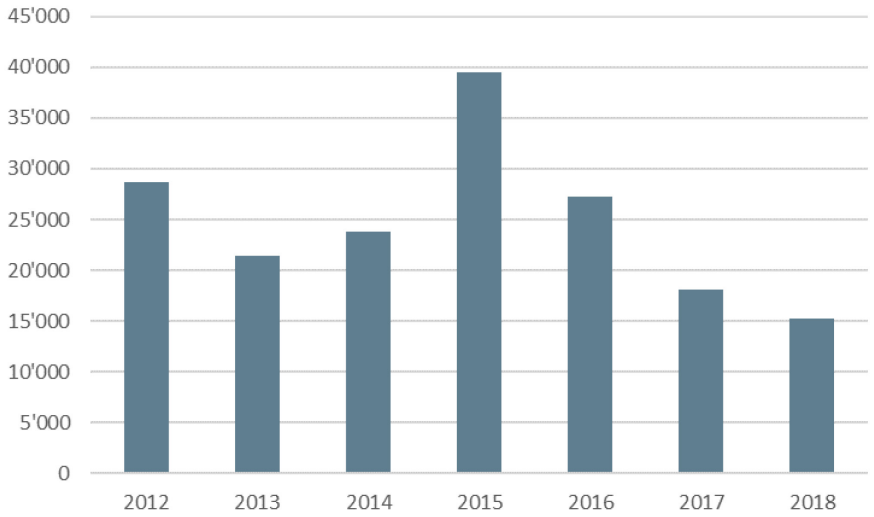
focalise sur les adaptations du modèle d'indemnisation des AP/R, les indemnisations pour les requérants d'asile (faisant aussi partie du FG 1) n'ont pas été incluses. De même, les adaptations appliquées aux réfugiés réinstallés depuis le 1er mars 2019 seulement et l'indemnisation plus élevée pour les mineurs non accompagnés (à partir du 1er mai 2019) ne sont pas intégrées. Enfin, il convient de préciser que les forfaits globaux étaient calculés autrement avant le 1er avril 2013. Nous avons néanmoins renoncé à rendre compte de l'ancien système d'indemnisation, car cela n'a pas d'importance pour la présente analyse.

d) Conversion sans incidence sur les coûts

Conformément au mandat, les modélisations doivent reposer sur les volumes d'indemnisation actuels. Par conséquent, il faut procéder à une conversion des forfaits globaux actuels dans les variantes de modèles alternatifs. Celle-ci s'effectue à l'aide d'une mise à l'échelle des forfaits globaux sur une période donnée dans le modèle. Concrètement, on calcule, par exemple, combien de forfaits globaux auraient été versés en 2012. Pour chaque modèle, on calcule ensuite à quel montant il aurait fallu fixer le forfait global par AP/R pour obtenir un montant d'indemnisation identique en 2012. Sur toutes les autres périodes, l'indemnisation calculée globalement et par canton varie en fonction de l'évolution effective des indicateurs pertinents entre le modèle de référence et la variante de modèle correspondante. L'outil de calcul est conçu de façon que la période de conversion puisse être choisie librement.

Dans les trois modèles alternatifs (formation professionnelle, modèle cantonal, modèle fondé sur les effectifs), l'année de conversion sans incidence sur les coûts actuellement modélisée est 2012. Cette année de conversion permet de prendre en compte plusieurs fluctuations (voir à ce sujet la Figure 8 ci-après) avec hausse et baisse des demandes d'asile – en partant de 28 600 demandes d'asile en 2012, avec ensuite une baisse de 21 000 à 23 000 demandes sur 2012/2013, suivie d'une forte augmentation des demandes à 39 500 en 2015 et d'une baisse continue jusqu'à un peu plus de 15 000 demandes d'asile en 2018.

Figure 8 : Demandes d'asile déposées entre 2012 et 2018



Source : Statistique en matière d'asile du SEM

e) Calculs des modèles et évaluations

Toutes les variantes de modèles ont été calculées séparément sur la période 2012 à 2018, sur la base de la conversion sans incidence sur les coûts de l'année 2012.[34] À cet effet, le montant des versements mensuels pour le forfait global 1 et le forfait global 2 est calculé pour chaque canton et sur l'ensemble des cantons.

3.4 Mise en œuvre des éléments conceptuels et des facteurs de compensation cantonaux dans les modèles

3.4.1 Effectif éligible sans facteurs de correction cantonaux

L'effectif éligible pour le versement des forfaits globaux diffère du statu quo dans les trois modèles alternatifs :

- Dans le modèle de la formation professionnelle, la différence par rapport au statu quo réside dans le fait qu'un forfait global est aussi attribué pour tous les jeunes actifs entre 18 et 25 ans.
- Dans le modèle fondé sur les effectifs, un forfait global est versé pour tous les AP/R, indépendamment de l'activité professionnelle.

[34] Pour plus de simplicité, le décalage temporel concernant la disponibilité des données n'a pas encore été entièrement mis en œuvre dans les modélisations actuelles. Cela n'a toutefois pas d'importance pour l'évaluation des modèles.

- Dans le modèle cantonal, les AP/R actifs (18 à 60 ans) dans les cantons ne sont plus déduits sur la base du taux d'emploi en Suisse, mais selon le nombre réel d'AP/R actifs dans le canton.

Les modifications qui en résultent pour l'effectif éligible sont récapitulées dans la figure ci-dessous. Les chiffres se rapportent à l'année 2012 et ne contiennent encore aucun facteur de correction cantonal.[35]

Figure 9 : Effectif dans les quatre modèles en 2012 (sans facteurs de correction)

	AP/R sans activité professionnelle			AP/R actifs		Total	Effectif éligible (sans facteurs de compensation cantonaux)						
Canton	< 18, > 60	18-25	25-60	18-25	25-60		Statu quo	Formation professionnelle	Δ in %	Modèle cantonal	Δ in %	Modèle fondé sur les effectifs	Δ in %
AG	558	143	676	82	263	1'722	1'389	1'461	5.1%	1'377	-0.9%	1'722	24.0%
AI	7	5	14	3	13	42	32	35	6.4%	26	-19.8%	42	29.5%
AR	41	15	66	10	49	181	141	149	5.2%	122	-13.8%	181	27.9%
BE	1'225	281	1'293	104	378	3'281	2'692	2'808	4.3%	2'799	4.0%	3'281	21.9%
BL	325	79	315	33	182	934	761	794	4.4%	719	-5.5%	934	22.7%
BS	136	51	182	16	54	439	355	375	5.6%	369	3.9%	439	23.6%
FR	262	76	261	22	108	729	589	621	5.4%	599	1.7%	729	23.7%
GE	521	142	484	38	142	1'327	1'075	1'137	5.7%	1'147	6.7%	1'327	23.5%
GL	33	3	47	9	42	134	103	107	3.8%	83	-19.5%	134	29.9%
GR	160	34	183	32	104	513	412	433	4.9%	377	-8.6%	513	24.4%
JU	67	28	100	3	23	221	175	185	5.9%	195	11.7%	221	26.6%
LU	480	109	402	62	253	1'306	1'063	1'117	5.1%	991	-6.8%	1'306	22.8%
NE	175	69	180	9	70	503	406	431	6.1%	424	4.5%	503	23.9%
NW	29	12	46	2	26	115	89	93	4.5%	87	-2.7%	115	28.6%
OW	42	12	48	6	19	127	101	107	5.5%	102	0.5%	127	25.1%
SG	414	123	440	89	228	1'294	1'034	1'101	6.5%	977	-5.5%	1'294	25.2%
SH	55	25	97	12	55	244	189	200	5.9%	177	-6.5%	244	28.9%
SO	295	64	277	30	119	785	642	672	4.6%	636	-0.9%	785	22.3%
SZ	135	38	142	32	108	455	364	385	6.0%	315	-13.3%	455	25.2%
TG	121	37	155	19	47	379	306	323	5.4%	313	2.2%	379	23.7%
TI	165	74	178	23	65	505	400	434	8.3%	417	4.1%	505	26.1%
UR	33	13	60	6	22	134	105	111	5.6%	106	0.7%	134	27.2%
VD	762	174	688	71	168	1'863	1'509	1'594	5.7%	1'624	7.6%	1'863	23.5%
VS	305	60	251	31	89	736	603	634	5.2%	616	2.2%	736	22.1%
ZG	110	25	117	13	66	331	265	277	4.5%	252	-4.9%	331	24.9%
ZH	1'561	390	1'365	215	587	4'118	3'364	3'555	5.7%	3'316	-1.4%	4'118	22.4%
CH	**8'017**	**2'082**	**8'067**	**972**	**3'280**	**22'418**	**18'166**	**19'138**	**5.4%**	**18'166**	**0.0%**	**22'418**	**23.4%**

L'effectif global d'AP/R en Suisse s'élève à 22 418 personnes en 2012 (cf. colonne Total).

- L'effectif éligible dans le modèle du **statu quo** comme dans le **modèle cantonal** déduit de ce nombre les AP/R actifs, et le total ainsi obtenu s'élève encore à 18 166 personnes. Bien que le total de l'effectif éligible soit identique dans les deux modèles, il existe des différences au niveau cantonal. Alors que, dans le statu quo, le taux d'emploi moyen des AP/R en

[35] La variation de ces chiffres sous l'effet de l'application des différents facteurs de correction cantonaux pour la part des personnes en âge de travailler, la capacité d'absorption du marché du travail ainsi que la prise en compte du niveau de salaire médian cantonal est expliquée dans les sections suivantes.

Suisse est déduit de l'effectif global cantonal, dans le modèle cantonal, la déduction s'effectue selon le nombre réel d'actifs. Il en résulte des différences d'effectif éligible allant de -19,8 % (AI : activité professionnelle fortement supérieure à la moyenne) à +11,7 % (JU : activité professionnelle nettement inférieure à la moyenne).

- Dans le modèle de la **formation professionnelle**, on renonce à déduire les AP/R actifs âgés de 18 à 25 ans (972 personnes). L'effectif éligible augmente ainsi d'environ 5,4 % pour atteindre 19 138 personnes. Selon le canton, la hausse par rapport au statu quo varie entre + 3,8 % (GL : activité professionnelle plutôt faible chez les 18 à 25 ans) et + 8,3 % (TI : part élevée d'actifs âgés de 18 à 25 ans).
- Dans le **modèle fondé sur les effectifs**, on renonce à la déduction de l'activité professionnelle. L'effectif éligible correspond ainsi également au total global des AP/R attribués et dépasse de 23,4 % le statu quo. On remarque à nouveau des différences de hausse entre les cantons (de 21,9 % pour BE à 29,9 % pour GL). Ces écarts sont dus à la part des personnes en âge de travailler dans l'effectif global correspondant dans les cantons.

Pour garantir l'absence d'incidence sur les coûts au moment de la transition (année 2012), les forfaits mensuels doivent être adaptés en conséquence en raison de l'effectif éligible plus élevé dans le modèle de la formation professionnelle et dans le modèle fondé sur les effectifs. La Figure 10 ci-après indique la manière dont les forfaits mensuels cantonaux diminuent dans les trois modèles alternatifs par rapport au statu quo, sur la base du forfait global 1 pour les AP.

Le forfait global le plus bas est obtenu dans le modèle fondé sur les effectifs. Il est globalement inférieur de 24 % au statu quo. Dans le modèle de la formation professionnelle, le forfait global se situe à 9 % en dessous du statu quo. Dans le modèle cantonal, avec un effectif éligible identique à celui du statu quo, il faut abaisser le forfait global de 2,5 % pour pouvoir garantir l'absence d'incidence sur les coûts pour l'année de conversion (2012).[36] Cela est lié au fait que les hausses de l'effectif éligible tendent à intervenir dans les cantons dont le forfait est supérieur au forfait moyen en Suisse (1483 francs dans le statu quo), si bien que le niveau global doit être légèrement abaissé.

[36] Les variations en pourcentage des effectifs par rapport au statu quo (9,5 % dans le modèle de la formation professionnelle, 0 % dans le modèle cantonal, 31,6 % dans le modèle fondé sur les effectifs) ne coïncident pas avec les variations en pourcentage du montant des forfaits, en raison des différents rapports de quantité.

Figure 10 : Montant du forfait global 1 pour les AP dans les quatre modèles sans facteurs de correction cantonaux[37] (année 2012)

	Effectif éligible des AP (sans facteurs de compensation cantonaux)				Forfaits mensuels de base AP (sans facteurs de compensation cantonaux)			
Canton	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
AG	453	506	416	619	1'489	1'355	1'448	1'132
AI	6	7	4	10	1'468	1'336	1'428	1'115
AR	38	43	27	57	1'451	1'321	1'412	1'103
BE	1'018	1'095	1'062	1'315	1'483	1'349	1'442	1'127
BL	270	291	247	354	1'521	1'384	1'479	1'156
BS	89	102	98	126	1'574	1'432	1'531	1'196
FR	258	282	261	339	1'455	1'324	1'415	1'105
GE	579	629	619	743	1'532	1'394	1'489	1'164
GL	40	43	26	59	1'474	1'341	1'433	1'120
GR	131	145	110	181	1'450	1'319	1'410	1'101
JU	73	81	89	100	1'464	1'332	1'424	1'112
LU	420	459	403	553	1'454	1'323	1'414	1'105
NE	167	185	180	222	1'453	1'322	1'413	1'104
NW	31	33	28	45	1'486	1'352	1'445	1'129
OW	42	46	39	57	1'467	1'334	1'426	1'114
SG	403	452	372	548	1'453	1'322	1'413	1'104
SH	60	67	52	88	1'501	1'366	1'459	1'140
SO	253	275	252	330	1'449	1'318	1'409	1'101
SZ	110	126	87	156	1'501	1'365	1'459	1'140
TG	98	109	93	133	1'458	1'326	1'418	1'107
TI	194	221	211	259	1'477	1'344	1'437	1'122
UR	31	35	29	45	1'436	1'307	1'397	1'091
VD	839	910	914	1'085	1'488	1'354	1'447	1'131
VS	304	330	315	388	1'374	1'250	1'336	1'044
ZG	114	122	110	152	1'508	1'372	1'467	1'146
ZH	1'467	1'602	1'443	1'885	1'498	1'363	1'457	1'138
CH	**7'487**	**8'195**	**7'487**	**9'849**	**1'483**	**1'348**	**1'442**	**1'126**

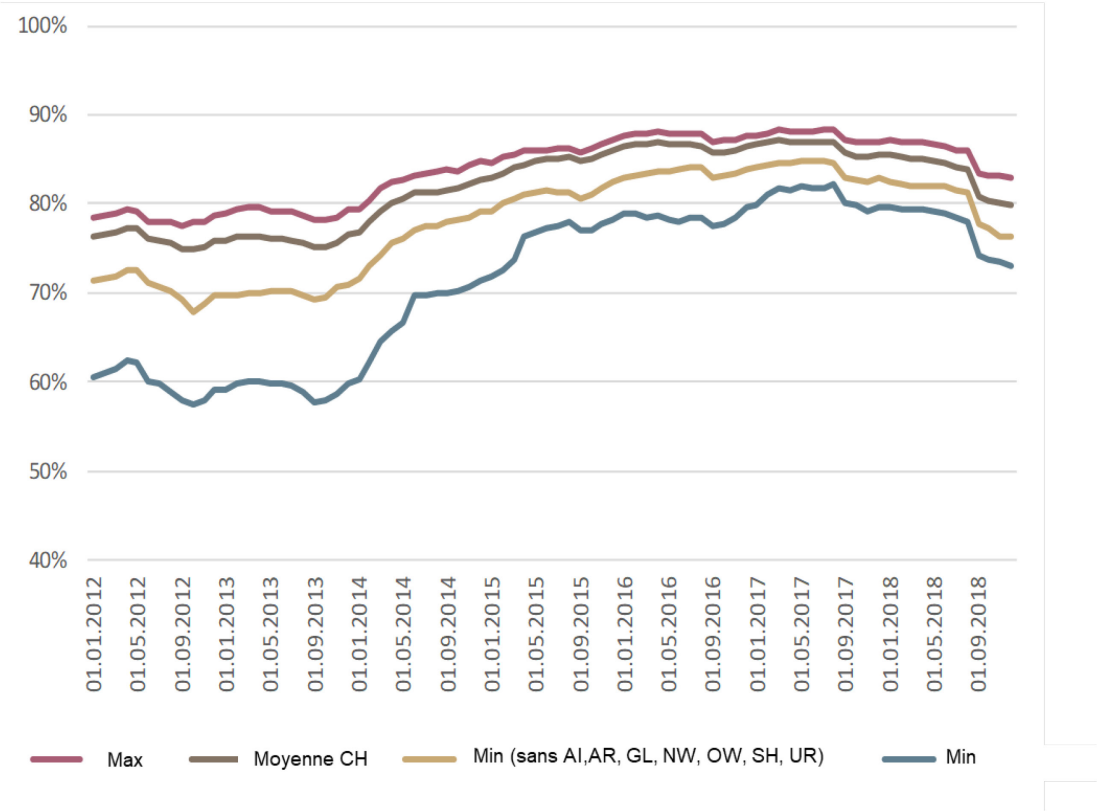
[37] Pour la représentation analogue du forfait global 2 pour les R, voir la Figure 49 en annexe (p. 94).

3.4.2 Part des personnes en âge de travailler

a) Contexte

Le graphique ci-dessous montre, sur la base de cantons sélectionnés, que la part des personnes en âge de travailler dans l'effectif global des AP/R non seulement fluctue au cours du temps, mais diffère aussi parfois considérablement entre les cantons.

Figure 11 : Fourchette de la part des personnes ayant droit à des indemnités par canton, en % de tous les AP, 2012 à 2018[38]



Dans la mesure où les différences de parts ont un impact sur les coûts, elles doivent être compensées entre les cantons sur la base du nombre de forfaits globaux à verser ou lors du calcul du montant :

- **Statu quo, formation professionnelle et taux d'emploi cantonal** : en principe, ces modèles ne nécessitent pas de correction supplémentaire, car un forfait global est versé pour toutes les personnes sans activité. Un forfait est donc attribué aussi bien pour les personnes qui ne sont pas en âge de travailler que pour celles qui sont en âge de travailler, mais ne

[38] Les 7 cantons AI, AR, GL, NW, OW, SH, UR affichaient respectivement au 1.1.2012 un effectif inférieur à 100 AP. En raison de ces effectifs bas, des écarts importants par rapport aux valeurs moyennes suisses sont pratiquement inévitables.

sont pas actives. La compensation des différences de parts d'âge entre les cantons s'effectue ainsi directement lors de la détermination de l'effectif éligible. Par conséquent, aucune correction supplémentaire n'est requise.[39]

- **Modèle fondé sur les effectifs** : dans la forme de base du modèle fondé sur les effectifs, le même montant est versé pour chaque personne ayant droit à des indemnités, qu'elle soit en âge de travailler ou non. Une prise en compte séparée de la part d'âge est donc nécessaire.

b) Adaptation dans le modèle fondé sur les effectifs

Lors de la compensation des différences cantonales, il faut distinguer l'adaptation unique au moment du passage au nouveau système d'avec l'actualisation régulière des parts cantonales au cours du temps :

- **Adaptation unique lors du changement de système** : pour le passage du système actuel à un modèle fondé sur les effectifs, la part des personnes en âge de travailler peut être prise en compte lors de la détermination du montant du forfait global par canton. Pour ce faire, il faut procéder à une conversion sans incidence sur les coûts par canton pour la période considérée. Les écarts de montant du forfait global seront alors nettement plus importants qu'ils ne le sont déjà aujourd'hui du fait des différences liées aux frais de loyer et de santé.
- **Actualisation régulière des différences cantonales :** une actualisation mensuelle continue est en contradiction avec l'idée d'un modèle fondé sur les effectifs, car il faudrait alors recalculer en continu virtuellement un effectif « éligible » ou le montant du forfait global par personne. Par conséquent, le modèle prévoit une compensation annuelle qui augmente ou diminue le forfait mensuel selon que la part des personnes en âge de travailler est inférieure ou supérieure à la moyenne.

c) Résultat et interprétation

Le résultat de ces adaptations est présenté dans le tableau ci-après. La deuxième colonne correspond au forfait mensuel sur l'année d'observation 2012, sans prise en compte de la correction des différences dans les parts cantonales des personnes en âge de travailler. Comme le montre le tableau, la différenciation cantonale est importante. Selon le canton et l'année, la part des AP (R) en âge de travailler peut nettement différer de la moyenne nationale, si bien qu'une compensation équitable nécessite d'augmenter ou de diminuer substantiellement le forfait mensuel.

[39] Dans le modèle de la formation professionnelle, la prise en compte de la part des personnes en âge de travailler entre 18 et 25 ans pour la compensation entre la Confédération et les cantons dans leur ensemble est implémentée dans les calculs. Aucune compensation n'est cependant prévue pour les différences de parts de ce groupe d'âge entre les cantons.

Figure 12 : Forfait mensuel pour les AP dans le modèle fondé sur les effectifs avec correction de la part des personnes en âge de travailler (années sélectionnées)[40]

	Forfait global pour AP en CHF Sans/avec correction sur la part des personnes en âge de travailler						
	2012			2015		2018	
Canton	sans	avec	Δ en %	avec	Δ en %	avec	Δ en %
AG	1'132	1'092	-3.5%	1'162	2.7%	1'235	9.2%
AI	1'115	902	-19.1%	1'019	-8.6%	1'166	4.6%
AR	1'103	984	-10.8%	1'043	-5.4%	1'138	3.2%
BE	1'127	1'145	1.6%	1'183	5.0%	1'246	10.6%
BL	1'156	1'158	0.2%	1'208	4.5%	1'272	10.1%
BS	1'196	1'120	-6.3%	1'242	3.9%	1'341	12.2%
FR	1'105	1'106	0.1%	1'157	4.7%	1'216	10.0%
GE	1'164	1'190	2.2%	1'213	4.2%	1'289	10.8%
GL	1'120	1'014	-9.5%	1'023	-8.6%	1'167	4.3%
GR	1'101	1'056	-4.2%	1'097	-0.4%	1'180	7.1%
JU	1'112	1'069	-3.9%	1'101	-1.1%	1'188	6.8%
LU	1'105	1'104	-0.1%	1'155	4.5%	1'217	10.2%
NE	1'104	1'096	-0.7%	1'124	1.8%	1'211	9.7%
NW	1'129	1'021	-9.6%	1'091	-3.4%	1'166	3.2%
OW	1'114	1'087	-2.4%	1'133	1.7%	1'164	4.5%
SG	1'104	1'071	-3.0%	1'132	2.6%	1'208	9.5%
SH	1'140	1'027	-9.9%	1'148	0.7%	1'214	6.5%
SO	1'101	1'109	0.8%	1'122	2.0%	1'201	9.1%
SZ	1'140	1'068	-6.3%	1'132	-0.7%	1'238	8.6%
TG	1'107	1'082	-2.3%	1'138	2.7%	1'208	9.1%
TI	1'122	1'108	-1.3%	1'138	1.4%	1'226	9.2%
UR	1'091	998	-8.6%	1'117	2.4%	1'160	6.3%
VD	1'131	1'148	1.6%	1'193	5.5%	1'255	11.0%
VS	1'044	1'072	2.7%	1'102	5.5%	1'174	12.5%
ZG	1'146	1'131	-1.3%	1'122	-2.1%	1'222	6.6%
ZH	1'138	1'163	2.1%	1'198	5.3%	1'259	10.6%
CH	1'126	1'126	-0.1%	1'170	3.9%	1'238	9.9%

Comme indiqué, cette compensation est fondamentalement pertinente et justifiée. Toutefois, elle comporte aussi des points critiques pour son acceptabilité politique :

- Les adaptations créent des différences assez importantes au niveau du montant des forfaits cantonaux. Cela peut entraîner des problèmes d'acceptabilité et accroître les besoins de clarification.
- De même, des variations parfois fortes du montant du forfait – elles-mêmes dues à des variations de la part des personnes en âge de travailler – apparaissent au cours du temps. À cet égard, on peut se demander si l'ajustement annuel du montant du forfait serait plus compréhensible que l'adaptation jusqu'ici mensuelle du nombre des AP/R dans le statu quo.

[40] Pour la représentation analogue pour les R, voir la Figure 50 (annexe p. 95).

- La budgétisation se complexifie pour les cantons et, selon la réglementation intracantonale, aussi pour les communes. L'évolution des coûts restants effectifs ne dépend plus uniquement de l'évolution volatile des effectifs et du taux d'emploi, mais aussi des variations du montant du forfait mensuel.

3.4.3 Capacité d'absorption du marché du travail cantonal

Dans le modèle d'indemnisation actuel, la capacité d'absorption du marché du travail cantonal est prise en compte au moyen du taux de chômage cantonal de la population étrangère (ALQ_{KT}).[41] Un écart du taux de chômage cantonal de ± 1 point de pourcentage par rapport à la moyenne suisse entraîne, selon la part des personnes en âge de travailler et le taux d'emploi, une hausse ou une baisse d'env. 0,5 % à 1 % de l'effectif éligible.[42]

À titre d'alternative, le « taux d'aide sociale de la population étrangère et de l'ensemble de la population » ou le « taux de chômage de l'ensemble de la population » ont également été examinés comme facteurs de correction possibles pour la capacité d'absorption du marché du travail. La Figure 13 ci-après montre comment les effectifs éligibles varieraient par rapport au statu quo sans facteurs de correction cantonaux. En complément, les variations de l'effectif éligible dans le modèle cantonal par rapport au statu quo (sans correction) sont également indiquées dans la partie droite du tableau. Dans la mesure où le modèle cantonal déduit l'activité professionnelle effective des AP/R dans le canton (et non une valeur moyenne suisse), ce modèle représente une sorte de maximum pour la correction de la capacité d'absorption du marché du travail cantonal.

Les résultats indiquent tout d'abord que le facteur de correction appliqué dans le statu quo limite l'adaptation de l'effectif éligible entre les cantons.

On obtient les plus fortes variations en pourcentage de l'effectif éligible par rapport au facteur de correction actuellement utilisé dans le statu quo, si l'on passe entièrement à l'activité professionnelle effective des AP/R dans le modèle cantonal. Comme déjà évoqué, cela corrigerait non seulement la capacité d'absorption du marché du travail, mais aussi d'autres facteurs tels que l'intensité et la qualité du travail d'intégration cantonal ainsi que l'engagement et les possibilités effectives du groupe cible concernant l'intégration sur le marché du travail.

En revanche, le recours au « taux de chômage de l'ensemble de la population cantonale » ou au « taux d'aide sociale de l'ensemble de la population » n'engendre que d'infimes variations par rapport au facteur de correction actuel.

---

[41] Concrètement, le calcul s'effectue d'après la formule suivante : $Bestand_{KT} - EF_{KT} * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT})$

$Bestand_{KT}$:	Nombre d'AP/R dans le canton
EF_{KT} :	Effectif des personnes en âge de travailler (personnes en âge de travailler de 18 à 60 ans) dans le canton
EQ_{CH} :	Taux d'emploi en Suisse (= Personnes actives / Effectif des personnes en âge de travailler)
ALQ_{CH} :	Taux de chômage de la population étrangère en Suisse
ALQ_{KT} :	Taux de chômage de la population étrangère dans le canton

[42] Voir aussi à ce sujet la Figure 14, p. 55, qui présente un exemple de calcul et d'effet du facteur de correction.

Figure 13 : Variations de l'effectif éligible en fonction du facteur de correction utilisé pour la capacité d'absorption du marché du travail cantonal (année 2012)

Statu quo : correction au moyen du taux de chômage cantonal des étrangers		Statu quo : correction au moyen du taux d'aide sociale cantonal AP/R		Statu quo : correction au moyen du taux d'aide sociale cantonal de la population dans son ensemble		Statu quo : correction au moyen du taux de chômage cantonal rapporté à l'ensemble des personnes en âge de travailler dans la population dans son ensemble		Modèle cantonal : basé sur le taux cantonal d'emploi des AP/R	
JU	2.9%	BE	5.2%	NE	3.0%	NE	1.6%	JU	6.8%
NE	2.1%	JU	4.3%	BS	2.0%	GE	1.5%	GE	6.8%
VS	1.5%	NE	4.1%	GE	1.7%	VD	1.0%	VD	5.4%
VD	0.6%	AR	3.9%	VD	1.1%	JU	0.8%	TI	4.4%
FR	0.2%	UR	3.3%	BE	0.7%	BS	0.4%	VS	3.6%
GE	0.2%	GE	1.7%	SO	0.3%	VS	0.4%	NE	2.8%
AG	0.1%	AG	1.3%	ZH	0.0%	TI	0.4%	FR	2.2%
SH	0.1%	FR	0.8%	JU	-0.3%	ZH	0.1%	BE	0.0%
BE	0.0%	BL	0.5%	BL	-0.3%	SH	0.0%	AG	-1.0%
TI	0.0%	VS	0.2%	TI	-0.4%	AG	-0.1%	BS	-1.2%
ZH	-0.2%	TI	0.1%	SH	-0.5%	FR	-0.2%	BL	-1.2%
SO	-0.2%	ZH	-0.4%	FR	-0.6%	BL	-0.3%	UR	-1.3%
UR	-0.3%	SO	-0.5%	LU	-0.7%	SO	-0.3%	ZH	-1.5%
BS	-0.5%	BS	-0.9%	AG	-0.8%	BE	-0.5%	SO	-1.5%
BL	-0.6%	VD	-2.3%	SG	-0.8%	TG	-0.5%	SG	-1.9%
SG	-0.7%	GR	-2.8%	AR	-0.9%	SG	-0.6%	TG	-3.2%
TG	-0.8%	LU	-3.3%	VS	-1.0%	ZG	-0.7%	LU	-3.3%
LU	-0.8%	SG	-4.1%	TG	-1.1%	LU	-0.8%	SH	-3.7%
GR	-1.0%	GL	-5.0%	ZG	-1.3%	GL	-0.9%	AR	-4.4%
GL	-1.3%	AI	-5.5%	GL	-1.3%	GR	-1.2%	SZ	-6.1%
ZG	-1.4%	SH	-6.0%	SZ	-1.5%	AR	-1.2%	GR	-7.5%
AR	-1.6%	SZ	-7.0%	GR	-1.5%	SZ	-1.2%	OW	-8.2%
SZ	-1.7%	OW	-7.1%	UR	-1.6%	UR	-1.6%	ZG	-8.7%
OW	-2.2%	NW	-8.0%	OW	-1.7%	OW	-1.7%	NW	-10.0%
NW	-2.4%	ZG	-8.4%	NW	-2.1%	NW	-1.8%	GL	-12.1%
AI	-2.4%	TG	-9.6%	AI	-2.1%	AI	-1.9%	AI	-14.6%

Légende des couleurs :

Vert : Hausse de l'effectif éligible de plus de 2,5 % par rapport à l'effectif éligible dans le statu quo sans facteur de correction de la capacité d'absorption du marché du travail

Jaune : Baisse de l'effectif éligible de plus de 2,5 %

On obtiendrait des variations relativement fortes si l'on utilisait le « taux d'aide sociale chez les AP/R » comme facteur de correction au lieu du « taux de chômage de la population étrangère ». Toutefois, la relation avec la capacité d'absorption du marché du travail ou avec le taux d'emploi cantonal des AP/R n'est pas claire :

- Par exemple, le canton JU a le taux d'emploi des AP/R le plus bas[43] et appartient aussi, en matière de taux d'aide sociale, aux cantons ayant le plus fort taux pour les AP/R.
- Cependant, si l'on considère par exemple le canton BE, son taux d'emploi des AP/R se situe dans la moyenne suisse, mais il fait partie du peloton de tête pour le taux d'aide sociale des AP/R.

[43] Le taux d'emploi est reflété par la variation de l'effectif éligible dans le modèle cantonal par rapport à l'effectif éligible non corrigé dans le statu quo (effectif moins actifs selon taux d'emploi moyen en Suisse). Comme l'activité professionnelle effective dans le canton JU se situe bien en dessous du taux d'emploi en Suisse, la déduction pour l'activité professionnelle dans le modèle cantonal est nettement moindre que dans le modèle du statu quo. L'effectif éligible dans le modèle cantonal est donc plus élevé (+6,8 %).

- C'est la situation inverse pour le canton VD : celui-ci affiche le troisième taux d'emploi le plus bas et il faudrait donc s'attendre aussi à un taux d'aide sociale élevé. Or ce n'est pas le cas. Le taux d'aide sociale du canton VD est inférieur à la moyenne suisse.

En outre, il existe aussi des doutes d'ordre méthodologique sur le recours au taux d'aide sociale comme facteur de correction pour la capacité d'absorption du marché du travail. Le taux d'aide sociale résulte en principe de l'interaction entre le taux d'emploi et les salaires atteints. Comme déjà évoqué, le taux d'emploi reflète non seulement la capacité d'absorption du marché du travail, mais aussi l'intensité et la qualité du travail d'intégration. Les différences spécifiques au travail d'intégration ne doivent cependant pas être compensées[44] et le niveau de salaire doit être corrigé séparément (cf. section 3.4.3 ci-après).

Il ressort globalement qu'aucune alternative convaincante au facteur de correction utilisé actuellement n'a encore été trouvée.[45] De ce fait, la correction de la capacité d'absorption s'effectuera sur la base de l'approche actuelle :

- Dans les modèles du statu quo et de la formation professionnelle, la différence entre le taux de chômage suisse et cantonal de la population étrangère est prise en compte lors de la détermination de l'effectif éligible en tant que facteur de correction mensuel.
- Dans le modèle fondé sur les effectifs, cette prise en compte s'effectue à l'aide d'une adaptation annuelle correspondante à hauteur du montant du forfait mensuel de chaque canton.
- Dans le modèle cantonal, aucune correction supplémentaire n'est requise en raison de la prise en compte de l'activité professionnelle cantonale effective des AP/R. Toutefois, l'utilisation du taux d'emploi cantonal entraîne une compensation trop étendue selon les prémisses du chapitre 3.1, car le taux d'emploi obtenu dans le canton reflète non seulement la capacité d'absorption du marché du travail, mais aussi le résultat de l'intensité et de la qualité du travail d'intégration. Selon les objectifs du groupe de projet, il convient précisément de ne pas compenser les différences spécifiques au travail d'intégration.[46]

Pour les répercussions de ce facteur de correction sur l'effectif éligible ou le montant du forfait mensuel (dans le modèle fondé sur les effectifs), nous renvoyons aux tableaux récapitulatifs de la section 3.4.5.

---

[44] Voir à ce sujet les explications à la section 3.1c).

[45] Une analyse approfondie de la capacité d'absorption du marché du travail impliquerait de vérifier, à l'aide d'approches économétriques, les facteurs de clarification potentiels (p. ex. taux de chômage, emplois et postes vacants dans les branches recrutant des AP/R, variation du nombre d'AP/R en âge de travailler par rapport à la période précédente, etc.). Ces travaux n'ont pas pu être réalisés dans le cadre du présent mandat.

[46] Voir à ce sujet les explications à la section 3.1c) et la Figure 4, p. 34.

Encadré : Correction insuffisante de la capacité d'absorption dans le système de financement actuel ?

D'après les enseignements déjà tirés, le facteur de correction de la capacité d'absorption du marché du travail intégré dans le système de financement actuel a relativement peu d'effet. Pour l'instant, la valeur corrective de la capacité d'absorption est calculée à partir de la différence entre le taux de chômage en Suisse et le taux de chômage cantonal (ALQ) pour la population étrangère.[47] Par exemple, si l'ALQ en Suisse est de 5 % et celui du canton A est de 6 %, le taux d'emploi en Suisse (EQ_{CH}) est minoré de 1 point de pourcentage pour le calcul de l'effectif éligible. Les répercussions du facteur de correction sont illustrées dans l'exemple du tableau ci-après sur la base d'un effectif de 1500 AP/R, sur lequel 1000 personnes sont en âge de travailler et, parmi celles-ci, 30 % sont actives. Le nombre d'actifs calculés diminuerait de 300 à 290. Bien que l'ALQ du canton A (6 %) soit supérieur de 20 % à la moyenne suisse (5 %), le calcul actuel aboutit seulement à une correction minime de -3,3 % du nombre d'actifs. L'effectif éligible s'élèverait donc à 1210 au lieu de 1200 à l'état non corrigé, ce qui correspond à un effet correctif de 0,8 %.

Figure 14 : Effet du facteur de correction de la capacité d'absorption du marché du travail

		Canton A Absolu	Variation (en %)
Effectif dans le canton (BKT)		1'500	
	dont personnes en âge de travailler (18-60 ans) (EFKT)	1'000	
Taux d'emploi des AP/R en Suisse (EQCH)		30%	
Taux de chômage des étrangers en Suisse (ALQCH)		5%	
Taux de chômage des étrangers dans le canton (ALQKT)		6%	
Différence ALQ absolue (ALQ_{KTKT} - ALQ_{CHCH})		6%	
Différence ALQ en % (ALQ_{KTKT} / ALQ_{CHCH} -1)		20%	
Personnes éligibles			
	Sans correction de la capacité d'absorption		
	EF_{KTKT} x EQ_{CHCH}		
	= 1000 x 30%	300	
	Avec correction sur la base actuelle de la différence ALQ absolue		
	EF_{KTKT} x [$EQ_{CH\ CH}$ + ALQ_{CHCH} - ALQ_{KTKT}]		
	= 1000 x [30% + 5% - 6%]	290	-3.3%
Effectif éligible			
	Sans correction de la capacité d'absorption		
	B_{KTKT} - (EF_{KTKT} x EQ_{CHCH})		
	= 1500 - (1000 x 30%)	1'200	
	Avec correction sur la base actuelle de la différence ALQ absolue		
	B_{KTKT} - (EF_{KTKT} x [$EQ_{CH\ CH}$ + ALQ_{CHCH} - ALQ_{KTKT}])		
	= 1500 - (1000 x [30% + 5% - 6%])	1'210	0.8%

[47] Voir la formule de calcul en dessous du libellé « Avec correction sur la base actuelle de la différence absolue des ALQ » dans la Figure 14.

Si un renforcement de l'effet correctif est souhaité, il faudrait dans un premier temps déterminer son ampleur. Dans un second temps, il faudrait examiner la manière dont il doit être mis en œuvre pour éviter une surcompensation.[48]

3.4.4 Part des personnes actives à bas revenu[49]

La prise en compte de la part des personnes actives à bas revenu se fonde sur le niveau de salaire médian cantonal correspondant des AP/R. Ce choix repose sur les hypothèses de travail suivantes :

- Le salaire médian cantonal des AP/R reflète de manière optimale le besoin de financement (manque à gagner jusqu'à hauteur du montant du forfait global) lorsque la part des personnes actives à bas revenu est faible ou élevée.
- Pour un petit nombre de cas, le salaire médian est moins sujet à des valeurs aberrantes (surtout vers le haut) que le salaire moyen cantonal.

a) Données et résultats

Les données de la Centrale de compensation[50] constituent une base de données exhaustive pour déterminer les différences de niveau des salaires cantonaux des AP/R actifs. La Figure 15 présente une évaluation détaillée de ces données pour l'année 2016. Elle fournit les renseignements suivants :

- **Sur l'ensemble de la Suisse**, le salaire médian pour les AP (1271 francs) comme pour les R (1366 francs) est inférieur au forfait global correspondant (FG 1 pour AP, FG 2 pour R). Les valeurs moyennes suisses respectives sont néanmoins plus élevées (AP : 1857 francs / R : 1951 francs). Cette perspective valide donc globalement l'hypothèse sous-jacente au modèle d'indemnisation actuel, selon laquelle une personne active entraîne une réduction des coûts de l'aide sociale d'un forfait global.

[48] P. ex., si la différence absolue entre ALQ_{KT} et ALQ_{CH} était pondérée d'un facteur 1,5 au lieu de 1, cela pourrait aboutir, selon la part des actifs sur l'effectif global, à un résultat où l'effectif corrigé serait supérieur à l'effectif réel dans le canton. Il faut naturellement éviter ces corrections erronées.

[49] Comme déjà évoqué, la compensation des écarts salariaux structurels entre les cantons est considérée comme moins importante que la compensation de la part des personnes actives faiblement rémunérées, p. ex. moins de 500, 1000 ou 1500 francs par mois. On peut également supposer que la compensation de la part des personnes actives à bas revenu induit aussi une forme d'égalisation des éventuelles différences de niveau des salaires cantonaux. Voir aussi à ce sujet les explications dans la note de bas de page 17, p. 35.

[50] Centrale de compensation AVS/AI/APG.

Figure 15 Salaires médians des AP/R actifs (évaluation des données de la Centrale de compensation, année 2016)

Salaires médians des AP actifs

Canton	Salaire médian	Salaire médian par catégorie d'âge			Salaire médian par durée de séjour			Salaire moyen
		18 - 24	25 - 39	40 - 60	0 - 2	3 - 4	5 - 7	
AG	1'649	1'004	1'752	1'673	1'162	1'324	3'019	2'053
AI	1'099	901	932	4'149	702	3'698	-	1'783
AR	1'783	2'258	1'783	117	1'198	2'072	1'476	1'985
BE	812	777	1'016	445	484	802	1'297	1'362
BL	1'529	831	2'486	2'869	592	1'420	2'453	1'912
BS	847	730	1'323	764	522	1'333	870	1'379
FR	2'149	907	3'278	3'760	921	1'121	3'301	2'273
GE	1'630	1'074	2'118	1'402	1'357	1'596	1'854	1'960
GL	1'730	933	1'992	2'571	1'702	1'694	2'866	2'126
GR	2'171	1'635	3'229	2'478	1'790	2'813	1'969	2'428
JU	1'180	2'107	1'057	-	933	1'914	398	1'665
LU	1'393	945	2'549	1'083	704	1'244	1'544	1'878
NE	925	600	1'650	2'774	610	697	1'895	1'528
NW	727	442	907	1'930	375	648	3'779	1'310
OW	2'157	1'219	3'179	1'403	653	2'874	3'240	2'179
SG	2'092	1'200	2'728	2'696	1'200	2'369	2'426	2'325
SH	1'298	856	1'513	868	664	1'469	1'700	1'832
SO	2'296	1'794	2'061	2'969	1'050	2'390	2'861	2'125
SZ	875	508	1'295	3'329	575	825	2'000	1'772
TG	2'920	2'908	3'266	1'925	2'290	3'160	2'908	2'715
TI	1'147	943	1'517	900	930	1'015	1'505	1'551
UR	2'280	1'327	2'377	-	2'234	2'264	3'627	2'492
VD	1'743	1'069	2'067	1'808	839	1'486	2'603	2'101
VS	1'254	1'035	1'785	1'110	1'266	1'267	1'241	1'750
ZG	2'366	2'083	3'005	3'807	1'880	2'214	2'384	2'552
ZH	869	750	1'398	1'034	561	848	1'372	1'629
CH	**1'271**	**896**	**1'885**	**1'447**	**765**	**1'220**	**1'888**	**1'857**

Nombre de personnes avec un salaire mensuel moyen jusqu'à ... francs

500 1000 1500 2000 2500 3000 3500 4000 4500 5000 >5000

Salaires médians des R actifs

Canton	Salaire médian	Salaire médian par catégorie d'âge			Salaire médian par durée de séjour				Salaire moyen
		18 - 24	25 - 39	40 - 60	0 - 2	3 - 4	5 - 7	>7	
AG	1'145	664	2'002	1'680	736	982	3'030	3'920	1'852
AI	2'353	341	2'680	2'569	1'212	2'353	2'750	-	2'176
AR	1'321	669	1'845	2'261	699	1'321	1'282	3'802	1'881
BE	1'048	750	1'366	1'393	729	921	2'595	2'822	1'809
BL	1'134	767	1'500	1'890	899	1'294	1'554	1'021	1'728
BS	1'201	867	2'129	1'392	630	1'170	1'765	2'957	1'799
FR	1'891	920	2'326	2'491	734	2'042	2'439	3'076	2'298
GE	1'864	813	2'784	1'765	3'069	1'765	2'305	5'484	2'278
GL	2'387	817	2'484	3'269	729	1'760	3'542	6'618	2'356
GR	2'635	810	3'115	2'856	1'436	2'635	3'494	3'751	2'413
JU	952	1'105	917	2'228	709	917	1'898	2'317	1'544
LU	2'036	767	2'269	2'606	2'029	1'348	3'203	5'300	2'203
NE	906	661	832	1'529	698	661	1'431	2'219	1'325
NW	2'036	757	2'427	1'957	2'283	1'694	3'590	-	1'894
OW	1'600	1'481	1'701	1'190	441	1'600	2'630	-	1'901
SG	1'744	794	2'806	3'088	1'006	2'291	3'082	4'223	2'202
SH	1'583	774	1'599	2'990	561	1'086	2'729	4'068	2'059
SO	1'632	910	1'733	2'281	1'311	1'655	2'347	4'106	1'964
SZ	1'137	434	1'237	3'740	649	789	3'338	5'984	1'771
TG	1'499	897	2'275	2'180	662	1'277	3'106	911	1'926
TI	1'137	925	1'833	1'586	2'112	1'020	1'249	3'994	1'676
UR	1'176	812	1'919	469	1'125	1'095	3'420	-	1'724
VD	1'300	725	1'889	933	985	1'048	2'905	2'848	1'869
VS	975	775	1'253	1'254	1'498	939	872	2'535	1'703
ZG	2'008	1'161	2'314	3'192	968	2'423	3'651	4'005	2'255
ZH	1'249	803	1'845	1'837	790	1'009	2'493	2'697	1'965
CH	**1'366**	**767**	**1'900**	**1'960**	**924**	**1'159**	**2'630**	**3'195**	**1'951**

Nombre de personnes avec un salaire mensuel moyen jusqu'à ... francs

500 1000 1500 2000 2500 3000 3500 4000 4500 5000 >5000

Légende : La couleur rouge correspond à la classe de salaire médian avec la part la plus élevée de personnes (il arrive que le nombre soit identique dans deux classes). Les données exactes relatives au nombre de personnes dans chaque catégorie sont indiquées dans la Données chiffrées complémentaires relatives au revenu des AP/R actifs

Figure 55 de l'annexe 9.4.

- Les **écarts de salaire médian entre les cantons sont énormes :**
  - Pour les AP, la fourchette se situe entre 727 francs (NW) et 2920 francs (TG). Les cantons BE (812 francs) et ZH (869 francs) affichent des valeurs basses.[51] Les valeurs diffèrent entre les cantons romands : GE, VD et FR affichent des valeurs clairement supérieures à la moyenne. VS se situe dans la moyenne. NE et JU sont nettement au-dessus de la moyenne suisse.
  - La situation est en partie similaire pour les R. La fourchette se situe entre 906 francs (NE) et 2635 francs (GR). Les cantons BE (1048 francs) et ZH (1249 francs) se situent en dessous de la moyenne, mais sont nettement meilleurs que pour les AP. Dans les cantons romands, GE et FR sont toujours au-dessus de la moyenne. VD ne se situe plus qu'à la moyenne. NE, JU et VS occupent le bas du classement suisse.
  - Les grands écarts de salaire démontrent clairement que la situation économique différente au sein des cantons ne suffit pas à elle seule à expliquer le montant des salaires atteints, mais qu'il existe aussi des différences spécifiques au travail d'intégration entre les cantons. En outre, les écarts sont si grands qu'une inclusion complète (notamment des salaires médians élevés) aurait un fort impact sur le forfait global par canton.
  - Selon les données, un traitement différencié des AP et des R semble aussi recommandé. Ainsi, le salaire médian et la valeur moyenne sont plus élevés pour les R que pour les AP dans 15 cantons. Dans les cantons BE et ZH, les R atteignent des salaires médians nettement plus élevés. Il existe aussi des cantons où la situation est inversée : les AP y atteignent des salaires plus élevés que les R. Globalement, il semble que, dans un sens ou un autre, les opportunités ou les voies d'intégration des AP et des R par le biais de conditions-cadres/mesures d'encouragement cantonales/communales varient entre les cantons.
- Le **groupe d'âge des 18 à 25 ans atteint des salaires médians nettement plus bas**. L'approche prévue dans le modèle de la formation professionnelle se justifie donc d'une certaine manière. Mais dans ce groupe d'âge aussi, le salaire médian s'élève encore à 767 francs (R) ou 896 francs (AP). À l'exception des petits « cantons aux valeurs aberrantes », ce tableau est assez homogène pour les R. Par conséquent, la part de personnes dans ce groupe d'âge joue un rôle assez important dans le résultat net d'un canton. Pour les AP, les données indiquent toutefois clairement que les AP dans ce groupe d'âge recherchent bien plus souvent l'accès direct au marché primaire du travail : certes, les salaires médians y sont généralement nettement plus bas que dans les autres segments, mais le salaire médian y est très fréquemment d'un niveau guère atteignable avec des stages ou un apprentissage[52].

---

[51] Lors de l'interprétation des valeurs indiquées, il faut généralement tenir compte du fait que le nombre de cas est parfois très bas, notamment dans les petits cantons. Il convient donc de ne pas surinterpréter les « valeurs aberrantes », en particulier pour les petits cantons (p. ex. répartition des AP sur les classes de salaire dans le canton d'Uri avec la part la plus élevée dans la classe 2000 à 2500 francs).

[52] Cela pourrait avoir un lien avec la preuve d'indépendance financière permettant de faire une demande de regroupement familial après trois ans de séjour et/ou d'une autorisation de séjour après cinq ans. Cf. à ce sujet p. ex.

- Le **salaire médian augmente sensiblement au fil du temps**, chez les AP comme chez les R. Cela illustre la « problématique » du système d'indemnisation qui veut que lorsque le nombre de nouveaux arrivants est élevé, la couverture des coûts doive plutôt baisser pour les cantons. L'écart entre les cantons est énorme pour le groupe des personnes présentes depuis 0 à 2 ans. Cela pourrait toutefois aussi être lié aux nombres de cas très bas (taux d'emploi faible au début).
- Sur l'ensemble de la Suisse, le rapport entre les personnes à bas revenu (<1500 francs) et celles aux salaires plus élevés (>1500 francs) est respectivement de 1,16 (AP) et 1,09 (R). Cela signifie que les **personnes à bas revenu sont un peu en surnombre**. Il ne paraît pas improbable que cet écart soit compensé à nouveau par les AP/R aux salaires plus élevés (ménages de plusieurs personnes). On constate aussi de grandes différences cantonales de 0,25 (UR) à 2,42 (BS) pour les AP et de 0,57 (GR) à 1,81 (NE) pour les R. ZH (1,79/1,16) et BE (2,40/1,50) affichent des valeurs relativement élevées qui indiquent la prédominance des stages et de l'apprentissage dans ces cantons.
- Les sparklines (lignes de tendances) illustrent les enseignements déjà tirés : sur l'ensemble de la Suisse et dans la plupart des cantons, **les AP se situent majoritairement dans la classe de salaire comprise entre 500 et 1000 francs**. Dans quelques cantons, la valeur maximale se situe dans la classe de salaire de 3500 à 4000 francs. Pour les R, la répartition se concentre encore plus nettement sur la classe de salaire de 500 à 1000 francs.

b) Mise en œuvre dans les modèles

Nous partons de l'idée de base qu'un salaire mensuel d'environ 1500 francs couvre les coûts moyens de l'aide sociale. Si le salaire est inférieur à ce niveau, la personne reste dépendante de l'aide sociale. Cet aspect est pris en compte pour la compensation des risques entre la Confédération et les cantons ainsi que pour la compensation entre les cantons, en déduisant non pas le forfait entier, mais uniquement une fraction de celui-ci pour les AP/R actif ayant un niveau de salaire inférieur à 1500 francs.

Néanmoins, il ne faut pas oublier que le montant du salaire acquis en moyenne dépend non seulement du niveau de salaire cantonal, mais aussi d'autres facteurs tels que la capacité d'absorption et le travail d'intégration cantonal (à ne pas compenser). Par conséquent, le recours au salaire médian cantonal dans chacun des modèles soulève des questions quant à l'effet incitatif, car le salaire médian peut être influencé par la politique d'intégration. On pourra objecter à cela que la démarche d'intégration « Un emploi grâce à une formation » par l'apprentissage et les stages conduit à une rémunération de départ plutôt inférieure à celle de l'intégration professionnelle directe avec (le cas échéant) formation de rattrapage complémentaire, et est plutôt désavantagée par la déduction d'un forfait global entier dans le système d'indemnisation actuel. Selon le groupe de projet, pour pouvoir créer ici une compensation entre les deux démarches d'intégration, il faut donc envisager une compensation de la part

KEK-CDC / B,S,S. (2014), Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail (en allemand uniquement).

cantonale des personnes à bas revenu lors du calcul de l'effectif éligible (ou du montant des indemnités dans le modèle fondé sur les effectifs).

La mise en œuvre concrète dans les modèles s'effectue comme suit :

- **Formation professionnelle** : la mise à l'échelle s'effectue sur la base de l'effectif éligible par canton. Outre la capacité d'absorption du marché du travail, le niveau de salaire médian cantonal[53] est également pris en compte lors de la déduction du taux d'emploi moyen en Suisse pour la détermination de l'effectif éligible. Par exemple, si le niveau de salaire médian dans le canton A est inférieur au forfait global cantonal (y. c. frais de loyer et de santé), alors le nombre de personnes en âge de travailler est réduit proportionnellement, si bien que la déduction pour l'activité professionnelle prévue selon le taux d'emploi en Suisse diminue. Si le salaire médian est supérieur au forfait global cantonal, l'activité professionnelle prévue est déduite comme actuellement.[54]
- **Modèle cantonal** : la correction appliquée est la même que dans le modèle de la formation professionnelle. Ainsi, dans le modèle cantonal, l'activité professionnelle cantonale effective est réduite en conséquence, dans la mesure où le niveau de salaire médian est inférieur au forfait global. En principe, cette procédure doit permettre au canton concerné de couvrir les coûts d'aide sociale lui incombant pour les personnes sans activité comme pour les personnes actives à bas revenu.[55]
- **Modèle fondé sur les effectifs** : dans le modèle fondé sur les effectifs, le niveau de salaire médian est converti à hauteur du forfait par canton. Par conséquent, le montant est augmenté lorsque le niveau de salaire médian des AP/R actifs est inférieur au forfait global accordé au canton (y c. frais de loyer et de santé).[56]

Pour les répercussions de ce facteur de correction sur l'effectif éligible ou le montant du forfait mensuel (dans le modèle fondé sur les effectifs), nous renvoyons au récapitulatif dans la section suivante.

3.4.5 Récapitulatif et bilan des facteurs de correction cantonaux

a) Récapitulatif de l'effet des corrections cantonales

Le tableau ci-après récapitule l'effet des différents facteurs de correction sur l'**effectif éligible** en 2012 par modèle et par canton :

---

[53] En raison de la disponibilité temporelle des données de la Centrale de compensation, il faut à chaque fois se référer au niveau de salaire médian de l'année t-2 pour le calcul de l'année t lors de la mise en œuvre technique du modèle. Les modélisations reposent sur une évaluation des données de la Centrale de compensation de 2016 et des hypothèses d'évolution du salaire médian pour les autres années.

[54] On renonce donc à compenser le nombre de personnes en âge de travailler si le salaire médian cantonal pour les AP/R est supérieur au forfait global cantonal.

[55] Nous reviendrons sur ce point dans l'évaluation des facteurs de correction (cf. encadré sur la part des personnes actives à bas revenu à la section 3.4.5b), p. 71).

[56] En revanche, comme dans le modèle de la formation professionnelle et le modèle cantonal, on renonce à une baisse du forfait global lorsque le niveau du salaire médian cantonal est supérieur au niveau du forfait global.

- Le seul facteur de correction cantonal pris en compte dans le modèle « statu quo » en vue de la détermination de l'effectif éligible est la capacité d'absorption du marché du travail. Conformément à la configuration actuelle du facteur de correction, force est de constater que les changements opérés restent relativement mineurs.
- Le modèle de la formation professionnelle tient compte de deux facteurs de correction dans les calculs, à savoir le facteur relatif à la capacité d'absorption du marché du travail et la correction pour la part cantonale des personnes actives à bas revenu (sur la base du salaire médian). Le principal changement par rapport au statu quo survient cependant dans la première colonne avec la prise en compte des adolescents et jeunes adultes actifs dans l'effectif éligible. Les deux autres facteurs de correction n'entraînent que des changements mineurs.
- Le même constat s'impose aussi pour le modèle cantonal. C'est le passage au taux d'emploi cantonal qui entraîne les principaux changements par rapport au statu quo. En 2012, la correction de la part des personnes actives à bas revenu (par rapport au salaire médian cantonal) n'entraîne des changements mineurs que dans quelques cantons.
- Dans le cas du modèle fondé sur les effectifs, aucun facteur de correction n'est à prendre en compte pour la détermination du nombre des AP/R éligibles, toutes les adaptations dépassant le montant des différents forfaits mensuels.

Figure 16: Effectif éligible dans les modèles pour le versement du forfait global en tenant compte des facteurs de correction cantonaux (année 2012)

	Statu quo Tous les AP/R moins les actifs entre 18 et 60 ans selon taux d'emploi suisse		**Formation professionnelle** Tous les AP/R moins les actifs entre 25 et 60 ans selon taux d'emploi suisse			**Modèle cantonal** Tous les AP/R moins les actifs entre 18 et 60 ans selon taux d'emploi suisse		**Modèle fondé sur les effectifs** Tous les AP/R
	Sans/avec correction de la capacité d'absorption		Sans/avec correction de la capacité d'absorption sans/avec correction du niveau de salaire			Actifs sur la base des chiffres cantonaux sans/avec correction du niveau de salaire		
Canton	sans	avec	sans absor.	avec absor.	avec niv. sal.	sans	avec	
AG	1'389	1'390	1'461	1'459	1'460	1'377	1'378	1'722
AI	32	32	35	34	34	26	26	42
AR	141	139	149	147	146	122	122	181
BE	2'692	2'678	2'808	2'793	2'831	2'799	2'883	3'281
BL	761	757	794	794	791	719	722	934
BS	355	353	375	377	373	369	377	439
FR	589	590	621	619	622	599	599	729
GE	1'075	1'078	1'137	1'149	1'138	1'147	1'147	1'327
GL	103	102	107	107	106	83	83	134
GR	412	409	433	429	430	377	378	513
JU	175	178	185	185	190	195	197	221
LU	1'063	1'057	1'117	1'111	1'112	991	991	1'306
NE	406	414	431	435	441	424	437	503
NW	89	87	93	92	91	87	93	115
OW	101	100	107	106	106	102	103	127
SG	1'034	1'027	1'101	1'097	1'096	977	977	1'294
SH	189	187	200	200	199	177	178	244
SO	642	639	672	670	669	636	636	785
SZ	364	356	385	381	379	315	333	455
TG	306	302	323	321	320	313	312	379
TI	400	407	434	437	439	417	417	505
UR	105	107	111	110	112	106	105	134
VD	1'509	1'526	1'594	1'609	1'608	1'624	1'625	1'863
VS	603	614	634	636	643	616	621	736
ZG	265	260	277	275	272	252	251	331
ZH	3'364	3'349	3'555	3'556	3'543	3'316	3'416	4'118
Forfait mensuel moyen en CHF		1'489			1'410		1'467	1'205

Sur la base des AP, la Figure 17 ci-après montre l'effet des différents facteurs de correction sur le **forfait mensuel dans le modèle fondé sur les effectifs**. À cet égard, il faut notamment tenir compte du fait qu'avec la correction effectuée, l'absence d'incidence sur les coûts doit aussi être systématiquement garantie au moment du changement. La conséquence (cf. les deux dernières colonnes tout à droite) p. ex. au niveau de la correction de la part des personnes actives à bas revenu (par rapport au niveau de salaire médian) est que l'augmentation des forfaits mensuels dans les cantons en vert (BE, BS, NE, NW, SZ et ZH), dont le niveau de salaire médian est inférieur au montant du forfait global cantonal, doit être compensée par une réduction uniforme dans tous les autres cantons.
Le tableau montre par ailleurs que l'effet correctif affichant le plus fort pourcentage résulte de la compensation au niveau de la part des personnes en âge de travailler. En revanche, la correction de la capacité d'absorption du marché du travail n'a qu'un effet mineur dans sa forme actuelle.

Figure 17: Montant du forfait mensuel pour les AP dans le modèle fondé sur les effectifs, en tenant compte des facteurs de correction cantonaux (année 2012)[57]

	Sans/avec correction de la part de personnes en âge de travailler			Avec correction de la capacité d'absorption du marché du travail		Avec correction du niveau de salaire	
Canton	sans	avec	Δ en %		Δ en %		Δ en %
AG	1'132	1'092	-3.5%	1'094	0.1%	1'068	-2.3%
AI	1'115	902	-19.1%	871	-3.5%	850	-2.3%
AR	1'103	984	-10.8%	962	-2.2%	939	-2.3%
BE	1'127	1'145	1.6%	1'140	-0.4%	1'190	4.3%
BL	1'156	1'158	0.2%	1'152	-0.5%	1'125	-2.3%
BS	1'196	1'120	-6.3%	1'114	-0.5%	1'198	7.5%
FR	1'105	1'106	0.1%	1'108	0.2%	1'082	-2.3%
GE	1'164	1'190	2.2%	1'193	0.3%	1'165	-2.3%
GL	1'120	1'014	-9.5%	1'007	-0.7%	983	-2.3%
GR	1'101	1'056	-4.2%	1'047	-0.8%	1'023	-2.3%
JU	1'112	1'069	-3.9%	1'089	1.9%	1'064	-2.3%
LU	1'105	1'104	-0.1%	1'097	-0.6%	1'072	-2.3%
NE	1'104	1'096	-0.7%	1'118	2.0%	1'131	1.1%
NW	1'129	1'021	-9.6%	986	-3.4%	1'114	13.0%
OW	1'114	1'087	-2.4%	1'068	-1.8%	1'043	-2.3%
SG	1'104	1'071	-3.0%	1'065	-0.6%	1'040	-2.3%
SH	1'140	1'027	-9.9%	1'015	-1.1%	991	-2.3%
SO	1'101	1'109	0.8%	1'106	-0.3%	1'080	-2.3%
SZ	1'140	1'068	-6.3%	1'042	-2.4%	1'102	5.8%
TG	1'107	1'082	-2.3%	1'071	-1.0%	1'045	-2.3%
TI	1'122	1'108	-1.3%	1'125	1.6%	1'099	-2.3%
UR	1'091	998	-8.6%	1'020	2.2%	996	-2.3%
VD	1'131	1'148	1.6%	1'162	1.2%	1'135	-2.3%
VS	1'044	1'072	2.7%	1'091	1.8%	1'066	-2.3%
ZG	1'146	1'131	-1.3%	1'112	-1.7%	1'086	-2.3%
ZH	1'138	1'163	2.1%	1'159	-0.3%	1'194	3.0%
CH	1'126	1'126	-0.1%	1'126	0.0%	1'126	0.0%

[57] Vous trouverez les mêmes informations pour les R dans la Figure 51 (annexe p. 96).

Aide à la lecture : dans le canton de Zurich, le forfait global mensuel dans le modèle fondé sur les effectifs après la conversion sans incidence sur les coûts pour l'ensemble des AP/R en 2012 s'élève initialement à 1138 francs (cf. la deuxième colonne en partant de la gauche).[58] La part des personnes en âge de travailler dans le canton de Zurich n'étant que de 55,3 % (contre 59,8 % en moyenne suisse), le forfait augmente à 1163 francs en tenant compte de ce facteur de correction (cf. la troisième colonne en partant de la gauche). Dans la quatrième colonne en partant de la gauche, la capacité d'absorption du marché du travail est prise en compte en tant que facteur de correction cantonal supplémentaire. Le taux de chômage de la population étrangère à Zurich étant légèrement inférieur à la moyenne (4,9 % contre 5,5 %), le forfait rebaisse légèrement jusqu'à 1159 francs. Le dernier facteur de correction est le niveau de salaire médian cantonal des AP/R actifs. Zurich affiche pour les AP un salaire médian de 1130 francs[59], un montant inférieur au forfait global[60]. En compensation, son forfait sera augmenté à 1194 francs pour l'ensemble des AP/R (cf. la colonne tout à droite).

Les deux tableaux suivants montrent les répercussions des facteurs de correction cantonaux sur le montant des forfaits mensuels entre 2012 et 2018. Il est frappant de constater que l'intégration des facteurs de correction entraîne notamment pour les AP (Figure 18) des changements significatifs par rapport au forfait de base lorsque les facteurs de compensation cantonaux ne sont pas pris en compte.

- En ce qui concerne les valeurs non corrigées de l'année 2012, l'écart entre le forfait mensuel le plus bas (VS) et le plus élevé (BS) s'élève à 152 francs. En prenant en compte les facteurs de correction, cet écart passe à 348 francs (AI : 850 francs et BS : 1198 francs).
- Cet écart est encore plus élevé en 2014, à savoir 422 francs (AI : 796 francs et BS 1218 francs).

[58] Compte tenu des loyers et des frais de santé élevés, il est légèrement supérieur à la moyenne suisse (1126 francs).

[59] Le montant se rapporte à l'année 2010 (comme mentionné, les données relatives au salaire médian ne sont disponibles qu'au bout de deux ans) et correspond à un calcul rétroactif approximatif de l'évaluation du salaire médian pour l'année 2016.

[60] Le salaire médian de 1130 francs est comparé au forfait global dans le système actuel. Dans le système actuel, le forfait global pour le canton de Zurich en 2012 s'élève à 1498 francs.

Figure 18: Forfait mensuel pour les AP dans le modèle fondé sur les effectifs avec l'ensemble des facteurs de correction cantonaux entre 2012 et 2018

Canton	Forfait mensuel sans facteurs de compensation cantonaux 2012	Forfaits mensuels avec tous les facteurs de compensation cantonaux pour AP						
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AG	1'132	1'068	1'041	1'059	1'139	1'209	1'227	1'204
AI	1'115	850	805	796	951	1'073	1'107	1'178
AR	1'103	939	875	909	1'001	1'073	1'106	1'087
BE	1'127	1'190	1'175	1'182	1'224	1'264	1'279	1'296
BL	1'156	1'125	1'086	1'103	1'175	1'236	1'258	1'231
BS	1'196	1'198	1'171	1'218	1'287	1'347	1'364	1'388
FR	1'105	1'082	1'072	1'087	1'138	1'185	1'199	1'186
GE	1'164	1'165	1'137	1'135	1'190	1'254	1'272	1'255
GL	1'120	983	942	903	982	1'060	1'128	1'120
GR	1'101	1'023	1'000	1'007	1'064	1'130	1'150	1'136
JU	1'112	1'064	1'052	1'056	1'114	1'195	1'215	1'219
LU	1'105	1'072	1'049	1'051	1'122	1'181	1'193	1'178
NE	1'104	1'131	1'098	1'100	1'163	1'227	1'236	1'258
NW	1'129	1'114	1'100	1'131	1'164	1'208	1'226	1'260
OW	1'114	1'043	1'021	1'032	1'083	1'138	1'119	1'100
SG	1'104	1'040	1'015	1'039	1'099	1'159	1'180	1'167
SH	1'140	991	991	1'046	1'127	1'186	1'203	1'211
SO	1'101	1'080	1'047	1'031	1'094	1'159	1'185	1'166
SZ	1'140	1'102	1'079	1'093	1'156	1'221	1'243	1'282
TG	1'107	1'045	1'037	1'038	1'106	1'167	1'185	1'166
TI	1'122	1'099	1'061	1'041	1'114	1'177	1'192	1'229
UR	1'091	996	964	950	1'097	1'123	1'131	1'110
VD	1'131	1'135	1'118	1'118	1'178	1'234	1'239	1'223
VS	1'044	1'066	1'062	1'064	1'103	1'139	1'158	1'157
ZG	1'146	1'086	1'061	1'052	1'080	1'169	1'194	1'178
ZH	1'138	1'194	1'179	1'182	1'226	1'270	1'282	1'302
CH	1'126	1'126	1'106	1'113	1'170	1'225	1'238	1'238

Par ailleurs, des variations significatives au niveau du forfait mensuel pour les AP apparaissent aussi clairement pour certains cantons au cours de cette période :

- Le canton AI débute p. ex. en 2012 avec un forfait de 850 francs ; ce dernier baisse à 796 francs en 2014 puis augmente de manière continue jusqu'à atteindre 1178 francs en 2018, soit 40 % au-dessus de la valeur initiale de 2012.
- Les chiffres affichent une évolution similaire dans le canton d'Uri : partant de 996 francs en 2012, le montant baisse à 950 francs en 2014 puis remonte à 1131 francs en 2017. Le forfait connaît à nouveau une légère baisse en 2018, où il s'élève à 1110 francs.

À titre de comparaison, les différences entre les cantons sont nettement moins importantes en ce qui concerne les forfaits globaux pour les R (cf. la Figure 19 ci-après) :

- La différence la plus faible (96 francs) est constatée en 2014 entre ZH (1309 francs) et SH (1207 francs).
- La différence la plus importante entre les cantons, enregistrée entre ZH (1333 francs) et GL (1209 francs) en 2015, s'élève à 124 francs.

Les variations des forfaits sont aussi nettement moins importantes entre 2012 et 2018. La différence la plus importante s'élève à 121 francs dans le canton de SZ (année 2014 par rapport à 2018). À titre de comparaison, les forfaits pour les AP dans la Figure 18 au cours de cette période dans le canton AI affichent une différence maximale de 382 francs entre la valeur la plus élevée (2018) et la valeur la plus basse (2014).

Figure 19: Forfait mensuel dans le modèle fondé sur les effectifs pour les R, en tenant compte des facteurs de correction cantonaux

	Forfait mensuel sans facteurs de compensation cantonaux	**Forfaits mensuels avec tous les facteurs de compensation cantonaux pour R**						
Canton	2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AG	1'281	1'281	1'283	1'292	1'317	1'316	1'340	1'377
AI	1'266	1'206	1'228	1'234	1'226	1'227	1'258	1'275
AR	1'254	1'209	1'232	1'224	1'238	1'245	1'275	1'310
BE	1'244	1'253	1'255	1'259	1'283	1'288	1'314	1'343
BL	1'284	1'275	1'270	1'278	1'301	1'314	1'345	1'384
BS	1'247	1'241	1'235	1'229	1'257	1'275	1'311	1'345
FR	1'249	1'248	1'250	1'243	1'275	1'275	1'291	1'301
GE	1'274	1'275	1'269	1'276	1'299	1'300	1'326	1'332
GL	1'254	1'233	1'234	1'209	1'209	1'214	1'252	1'266
GR	1'271	1'256	1'262	1'263	1'282	1'281	1'299	1'310
JU	1'215	1'249	1'259	1'263	1'289	1'295	1'312	1'331
LU	1'270	1'267	1'261	1'259	1'284	1'288	1'308	1'317
NE	1'212	1'264	1'265	1'266	1'289	1'294	1'312	1'336
NW	1'316	1'269	1'264	1'239	1'258	1'268	1'314	1'338
OW	1'273	1'247	1'244	1'234	1'250	1'264	1'293	1'307
SG	1'255	1'241	1'242	1'238	1'263	1'269	1'294	1'301
SH	1'233	1'196	1'195	1'207	1'245	1'259	1'280	1'293
SO	1'243	1'244	1'240	1'239	1'249	1'257	1'283	1'290
SZ	1'307	1'284	1'272	1'265	1'289	1'299	1'332	1'386
TG	1'252	1'230	1'231	1'237	1'268	1'270	1'289	1'301
TI	1'237	1'241	1'256	1'272	1'280	1'284	1'297	1'329
UR	1'240	1'240	1'249	1'248	1'273	1'266	1'279	1'315
VD	1'256	1'285	1'286	1'279	1'297	1'293	1'313	1'334
VS	1'212	1'265	1'270	1'278	1'295	1'290	1'300	1'327
ZG	1'322	1'289	1'274	1'272	1'304	1'313	1'342	1'364
ZH	1'305	1'297	1'297	1'303	1'333	1'337	1'360	1'389
CH	1'267	1'266	1'266	1'268	1'291	1'295	1'318	1'341

b) Bilan de la mise en œuvre des facteurs de correction

Le récapitulatif ci-dessus ainsi que les explications concernant les données disponibles et la mise en œuvre des facteurs de correction permettent d'effectuer les estimations suivantes :

- **Prise en compte de la part des personnes en âge de travailler** : ce facteur de correction est facile à mettre en œuvre. Il est essentiel pour une éventuelle mise en œuvre « équitable » du modèle fondé sur les effectifs, comme le souligne son effet correctif important.

- **Correction de la capacité d'absorption du marché du travail** : le taux de chômage cantonal dans la population étrangère est utilisé jusqu'à présent en tant que facteur de correction. Ce facteur n'a qu'une portée limitée dans la forme actuelle de la mise en œuvre, qui ne compense peut-être pas assez les différences effectives.
- **Compensation de la part des personnes actives à bas revenu** : l'idée de base est de prendre en compte la part cantonale d'AP/R actifs à bas revenu (p. ex. moins de 500, 1000 ou 1500 francs par mois) dans le calcul du nombre de forfaits globaux versés et de la compenser entre les cantons afin de pouvoir tenir compte de la contribution d'un AP/R actif à la diminution des coûts de l'aide sociale. La solution du niveau de salaire médian adoptée à la section 3.4.4 présente cependant des inconvénients majeurs. En conséquence, différentes solutions alternatives ont été examinées en détail. Elles sont abordées dans la section c) ci-après. La part des personnes dont le revenu mensuel est inférieur à 600 francs est choisie en tant que facteur de correction. Le nombre de personnes actives conformément au taux d'emploi en Suisse doit donc être réduit de la part spécifique au canton de personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs.

c) Bases et proposition de solution pour le facteur de correction « revenu de l'activité professionnelle »

Le niveau de salaire médian des AP/R actifs a servi d'indicateur pour le facteur de correction. Sur la base des conclusions des résultats de l'enquête pour l'année 2016 (cf. la Figure 15, p. 63 et la Figure 17, p. 69), on peut partir du principe que les salaires médians des AP/R permettent effectivement d'en savoir plus sur les différentes voies d'intégration choisies. Ce point est étayé p. ex. par le fait que BS, NW et ZH font partie des cantons ayant les salaires médians les plus bas en ce qui concerne les AP, ce qui ne correspond pas à leur pouvoir économique[61] élevé par habitant.

On espérait par ailleurs que le salaire médian des AP/R pourrait servir en même temps d'indicateur fiable pour la compensation des risques entre la Confédération et les cantons dans la mesure où la mise en œuvre de l'AIS entraînerait à l'avenir l'intégration d'un nombre encore accru d'AP/R de plus de 25 ans dans des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérés ou la mise en place de mesures telles que le premier emploi et où la Confédération ne devrait déduire pour cela aucun forfait global entier du montant total versé aux cantons. À cet égard, une étude menée dans le cadre d'analyses de scénarios plus approfondies pour deux cantons (ZH et VD) s'est intéressée à l'évolution des salaires médians si le taux d'emploi des AP/R augmentait p. ex. de 5 ou 10 points de pourcentage avec un revenu mensuel faible de 300 francs. Les résultats montrent que la réaction diffère selon la répartition effective des revenus salariaux et la part des jeunes AP/R actifs par rapport à l'ensemble des AP/R actifs.

Globalement, on constate qu'une correction de la part des personnes actives à bas revenu sur la base des salaires médians cantonaux présente des inconvénients :

[61] Office fédéral de la statistique OFS (2019) : Produit intérieur brut (PIB) cantonal par habitant. URL https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux/produit-interieur-brut-canton.assetdetail.10647594.html, consulté le 24 avril 2020.

- Premièrement, compte tenu du faible nombre de cas, notamment dans les petits cantons, les salaires médians des AP/R sont soumis en partie à d'importantes variations aléatoires.
- Deuxièmement, l'ampleur de la réaction des salaires médians dans le cadre d'une augmentation de la part des personnes actives à bas revenu dépend fortement de la répartition effective des revenus salariaux. En fonction de la répartition, une surcompensation ou sous-compensation du besoin de financement effectif (manque à gagner jusqu'à hauteur du montant du forfait global) peut survenir dans l'éventualité d'une telle adaptation (voir tableau à l'annexe 9.4).

Les approches suivantes permettraient de remédier à ces inconvénients :

- **Approche du salaire moyen** : une autre approche pour remédier au problème des incitations peut consister à partir du salaire moyen en mettant principalement l'accent sur les « besoins » des cantons : une compensation pour l'intégration de travailleurs faiblement rémunérés dans une activité professionnelle doit alors intervenir dans la mesure où le canton ne peut pas se le « permettre » parce que le salaire moyen des AP/R actifs est déjà inférieur au forfait global ou descendrait en dessous de ce niveau avec l'intégration de (nombreux) travailleurs faiblement rémunérés. Aucune compensation n'interviendra en revanche dans la mesure où le salaire moyen de l'ensemble des AP/R actifs reste supérieur au forfait global. Avec la prise en compte du facteur de correction du salaire moyen, une augmentation des emplois faiblement rémunérés garantirait que les cantons n'aient à supporter aucun déficit financier « injustifié ». Si l'accent est ainsi mis davantage sur une compensation fondée sur les besoins plutôt que sur les incitations, le salaire moyen peut servir d'indicateur. L'évaluation des données salariales de la Centrale de compensation pour les années 2014 à 2017 montre néanmoins qu'au cours de cette période, aucun canton n'aurait bénéficié de l'effet compensatoire correspondant (cf. aussi à ce sujet l'encadré en annexe [chapitre 9.6]). Cela pourrait être lié au fait que le système de financement actuel couvre en principe les coûts.
- **Approche de la part des revenus faibles** : pour la compensation de la part des personnes actives à bas revenu, les salaires médians ou moyens cantonaux peuvent être remplacés par le nombre effectif des AP/R actifs dont le revenu salarial est inférieur au forfait global. À cet effet, on détermine par exemple le montant de la part cantonale des personnes actives dont le revenu mensuel est inférieur à 600 francs par rapport au nombre total d'AP/R actifs dans le canton. La part éligible des personnes actives pourrait être réduite jusqu'à concurrence de ce pourcentage ou un forfait global pourrait continuer à être versé pour ce pourcentage de personnes à bas revenu. De cette façon, des incitations négatives peuvent être évitées. En cas d'instauration du nouveau système de financement, son effet devra être vérifié après un certain temps. Sachant que ce seuil n'est pas une valeur pouvant être obtenue de façon empirique, le montant de 600 francs doit également faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de cette vérification.

  Le seuil proposé d'un revenu mensuel de 600 francs repose sur différentes considérations (vous trouverez des explications complémentaires sur les variantes de conception, y compris l'effectif éligible pertinent avec les différentes variantes, dans l'annexe, au chapitre 0.)

- Lors du choix, il faut aussi respecter une certaine équité entre la charge financière des cantons et de la Confédération. Un forfait entier de 1500 francs continuerait à être versé pour toutes les personnes ayant un revenu inférieur au seuil de 600 francs, y compris si elles gagnent p. ex. 500 francs. Par ailleurs, il y a aussi des AP/R qui gagnent nettement plus de 1500 francs et peuvent soutenir financièrement les membres de leur famille, de sorte que les cantons bénéficient d'un allègement au niveau de l'aide sociale. La Confédération continuera néanmoins d'allouer aux cantons un forfait entier pour les membres de la famille qui sont sans activité.
- Il convient aussi de noter que plus le seuil de revenu fixé jusqu'auquel aucun forfait global n'est déduit en cas d'activité professionnelle est élevé, plus la différence par rapport à un modèle fondé sur les effectifs sera effectivement faible. À cela s'ajoute le fait qu'à chaque augmentation de la « franchise », le forfait doit être réduit davantage pour éviter toute incidence sur les coûts.
- Dans le cadre d'une intégration d'AP/R de plus de 25 ans dans un apprentissage, le facteur de correction aura encore une incidence dans de nombreux cas, au moins la 1re année d'apprentissage. Les recommandations des associations professionnelles concernant les salaires des apprentis en 1re année d'apprentissage affichent certes une fourchette relativement importante comprise entre environ 400 et 1200 francs. Pour 60 % des métiers sur plus de 220 répertoriés, le salaire pour la 1re année d'apprentissage se situe toutefois entre 400 et 700 francs. Au cours de la 2e et de la 3e année d'apprentissage, le facteur de correction pour les AP/R de plus de 25 ans suivant un apprentissage ne s'applique généralement plus, étant donné qu'il s'agit d'une catégorie de personnes relativement réduite.
- Enfin, le seuil proposé correspond aux recommandations élaborées par les cantons concernant les indemnités pour « premier emploi des AP/R ». L'AIS prévoit que les AP/R se familiarisent avec les rapports de travail suisses dans le cadre de leur plan d'intégration, à savoir leur premier emploi. Conformément aux recommandations des cantons, leur salaire doit s'aligner sur ceux des apprentis du secteur d'activité correspondant. Pendant les 6 premiers mois de travail, le salaire recommandé correspond à au moins 60 % de celui d'un apprenti en 1re année d'apprentissage. En cas de prolongation de l'engagement de max. 6 mois supplémentaires, le salaire recommandé correspond à au moins 80 % de celui d'un apprenti en première année d'apprentissage. Comme indiqué plus haut, les salaires des apprentis en 1re année d'apprentissage s'échelonnent entre 400 et 700 francs dans de nombreuses branches. 60 à 80 % d'entre eux étant inférieurs à 600 francs, le seuil proposé s'appliquera aussi souvent dans le cadre du premier emploi d'AP/R de plus de 25 ans.

Les facteurs de correction alternatifs proposés ici ont été soumis à une étude approfondie (voir l'encadré à la page suivante). Les résultats sont favorables à l'approche prenant en compte la part des personnes à bas revenu et où aucun forfait global n'est déduit pour un certain plafond de revenu.

Encadré : Motifs allant à l'encontre d'une prise en compte des cas particuliers dans le cas du facteur de correction revenus faibles

L'idée de vérifier au cas par cas si le revenu des personnes actives est inférieur au forfait global et de rembourser simplement dans ce cas la différence aux cantons a été abordée à la fois dans le cadre de la discussion relative aux variantes de modèles et en rapport avec la configuration du facteur de correction pour les revenus faibles. Opter pour une telle approche permettrait finalement de compenser les coûts effectifs de l'aide sociale pour chaque canton jusqu'à concurrence du forfait global.

Une telle approche contredit sur le principe l'idée d'une indemnité forfaitaire liée à des incitations en faveur d'une intégration rapide sur le marché du travail. La compensation de la différence entre le revenu effectif et le montant du forfait global éliminerait la structure d'incitation pour une intégration sur le marché du travail durant la phase de la compétence fédérale et compenserait aussi en partie le travail d'intégration plus ou moins efficace des cantons. L'approche contredit ainsi les principales exigences relatives à un futur modèle de financement, telles que définies par le groupe de projet au chapitre 3.1.

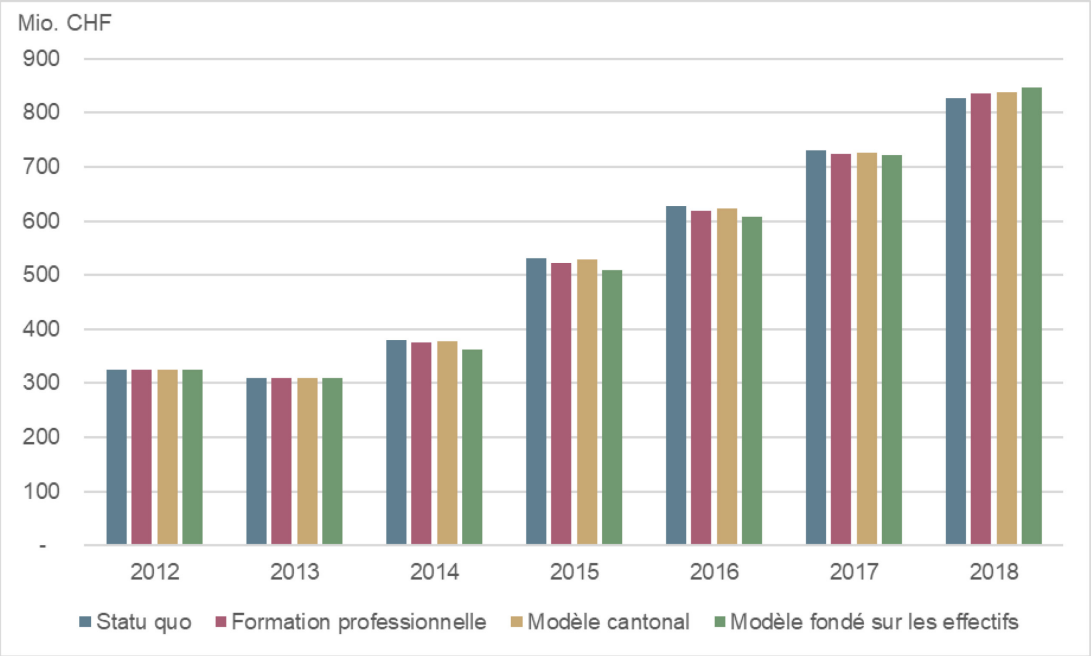
L'indemnisation entre la Confédération et les cantons dans le cadre d'une telle compensation impliquerait en outre un travail administratif considérable. Pour chaque personne active, le revenu effectif devrait être saisi de manière continue dans SYMIC et déduit du forfait global. La conséquence serait de devoir verser des forfaits globaux toujours différents en fonction du revenu. La saisie des données et le calcul du forfait global effectif à verser entraîneraient une charge administrative supplémentaire considérable pour les cantons, les employeurs et la Confédération, qui ne serait pas supportable. Une solution alternative impliquant les données de la Centrale de compensation nécessiterait également beaucoup de ressources.

3.5 Résultats

3.5.1 Vue d'ensemble des résultats des modèles

Le graphique ci-après montre l'évolution des montants versés par an entre 2012 et 2018 pour les quatre modèles.

Figure 20: Montants versés par an dans les quatre modèles (en millions de francs)



Remarque : La correction « revenus faibles » repose sur le schéma de l'approche initiale du « salaire médian » et non pas sur le facteur de correction définitif choisi, à savoir la « part des personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs ». Les résultats du modèle définitif choisi se trouvent à la page 93 ss.

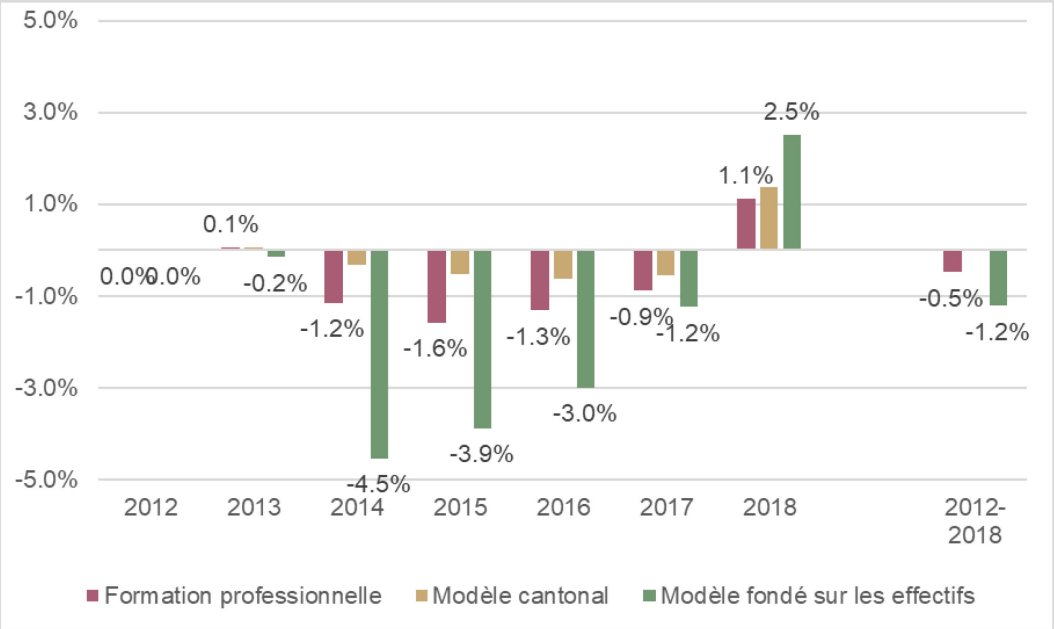
En 2012, compte tenu de la conversion sans incidence sur les coûts dans les quatre modèles, le montant versé s'élève à 324 millions de francs et est identique dans toute la Suisse. Avec la hausse de l'effectif (environ 22 000 AP/R en 2012 et près de 55 000 en 2018), les versements annuels dans le modèle de financement actuel (statu quo, colonne bleue) ont aussi fortement augmenté, atteignant 826 millions de francs en 2018. Cette évolution est également suivie par les modèles de financement alternatifs. Fin 2018, les montants versés s'élèvent à 836 millions de francs pour le modèle de la formation professionnelle, 838 millions de francs pour le modèle cantonal et 847 millions de francs pour le modèle fondé sur les effectifs. Les explications concernant la Figure 21 (cf. page suivante) abordent les causes de l'écart par rapport au statu quo certaines années (p. ex. versement plus faible ou plus élevé dans le modèle fondé sur les effectifs en 2014 ou 2018).

Dans l'ensemble, on constate d'ores et déjà sur la base de cette comparaison que les trois modèles n'entraînent aucune « valeur aberrante » majeure par rapport à la pratique de financement actuelle. Ils sont capables de faire face aux fluctuations et résistants à la pression,

mais la période de base 2012-2018 était toutefois marquée par de fortes hausses et baisses du nombre de demandes d'asile déposées chaque année.

La Figure 21 montre une comparaison un peu plus détaillée des montants annuels versés, l'écart en pourcentage par rapport au versement dans le statu quo étant présenté pour les trois modèles alternatifs.

Figure 21: Écart en pourcentage des montants annuels versés par rapport au statu quo



Remarque : La correction « revenus faibles » repose sur le schéma de l'approche initiale du « salaire médian » et non pas sur le facteur de correction définitif choisi, à savoir la « part des personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs ». Les résultats du modèle définitif choisi se trouvent à la page 93 ss.

Il s'avère que, lors d'un examen sur toute la période 2012-2018, les différences sont très faibles : dans le modèle fondé sur les effectifs, le montant versé affiche un volume global d'environ 3,7 milliards de francs, soit 45 millions de francs (-1,2 %) de moins que dans le statu quo. La différence s'élève à -18 millions de francs (-0,5 %) dans le modèle de la formation professionnelle et à moins de -0,5 million de francs (0 %) dans le modèle cantonal.

Au niveau des années, les différences relatives sont un peu plus importantes, en particulier dans le modèle fondé sur les effectifs, avec jusqu'à -4,5 % en 2014 ou +2,5 % en 2018. Cela est dû au fait qu'en cas d'afflux massif de requérants d'asile au cours d'une année, la part des personnes actives baisse par rapport à l'effectif global ; cet effet n'est toutefois adapté qu'en fin d'année avec une hausse du forfait global. L'effet inverse se produit lorsque la part des personnes actives augmente sensiblement en cours d'année.[62]

[62] Cet effet est expliqué par les données de la Figure 2, p. 30. La part des personnes sans activité est passée de 80 % en 2013 à 84 % en 2014, et cette hausse s'est poursuivie les années suivantes, atteignant 87 % en 2017. À cet égard, le montant du forfait global fixé à chaque début d'année dans le modèle fondé sur les effectifs est « à la traîne » par rapport à l'évolution effective des coûts en cours d'année. La tendance s'est inversée en 2018, la part

On constate un effet similaire dans le modèle de la formation professionnelle. L'effet se limite toutefois à la part des jeunes sans activité (18-25 ans) par rapport à l'effectif global et n'englobe ainsi plus l'ensemble des personnes sans activité.[63] Les écarts relatifs par rapport au statu quo sont par conséquent d'autant plus faibles.

Dans le modèle cantonal, les écarts minimes par rapport au statu quo résultent de la prise en compte de la compensation du salaire médian lors de la conversion en 2012. Cette conversion intègre implicitement la part des personnes sans activité par rapport à l'effectif global. Le changement de cette part au fil du temps entraîne des écarts minimes par rapport au statu quo.[64]

En conclusion, on peut cependant constater que les mécanismes de compensation intégrés dans les trois modèles pour garantir une compensation des coûts équitable entre la Confédération et les cantons fonctionnent, y compris en cas de fortes fluctuations dues à un afflux des demandes d'asile.

3.5.2 Étude comparative des résultats cantonaux

La Figure 22 ci-après compare les montants versés dans les trois modèles alternatifs par rapport au statu quo pour les années 2012, 2015 et 2018.

Il s'avère que les écarts relatifs par rapport au statu quo dans le modèle cantonal sont les plus importants pour chacune des trois années. Ces différences résultent notamment du fait que la déduction pour les AP/R actifs dans le modèle cantonal intervient sur la base de l'activité professionnelle cantonale effective et non pas sur cette valeur moyenne à l'échelle de la Suisse. Conséquence : les cantons se portent beaucoup mieux avec un taux d'activité supérieur à la moyenne dans le statu quo (p. ex. GL) que dans le modèle cantonal. Inversement, les cantons avec un faible taux d'activité (JU) perçoivent un montant d'indemnisation plus élevé dans le modèle cantonal que dans le statu quo. Les autres corrections (capacité d'absorption du marché du travail et part des personnes actives à bas revenu par rapport au niveau de salaire médian) entraînent plutôt des variations minimes par rapport aux versements dans le statu quo.

Des divergences significatives par rapport au statu quo surviennent également pour certains cantons dans le modèle fondé sur les effectifs. La perception de montants plus élevés ou plus faibles par rapport au statu quo dépend notamment de l'augmentation (versement plus faible par rapport au statu quo) ou de la réduction (versement plus élevé par rapport au statu quo) de la part des personnes en âge de travailler dans leur canton en cours d'année.

---

des personnes sans activité reculant légèrement à 85 % pour la première fois. En conséquence, dans le modèle fondé sur les effectifs, le forfait global fixé début 2018 (sur la base des valeurs moyennes de l'année 2017) a « dépassé » l'évolution effective des coûts, de telle sorte que le montant versé au cours de l'année dépasse le statu quo de 2,5 %.

[63] Pour tous les autres groupes de personnes sans activité (18-60 ans, < 18 ans, > 60 ans), les effectifs éligibles sont mis à jour chaque mois, de telle sorte que les versements suivent très rapidement l'évolution effective en cas de hausse ou de baisse de ces effectifs.

[64] Ce léger écart résultant de la prise en compte du salaire médian est également intégré dans le modèle fondé sur les effectifs et dans le modèle de la formation professionnelle, mais n'est pas le principal facteur explicatif pour ces deux modèles. Le principal écart au niveau de ces deux modèles survient, comme expliqué ci-dessus, en raison du retard de mise à jour de la part des personnes sans activité par rapport à l'effectif global (de façon annuelle plutôt que mensuelle comme dans le statu quo).

C'est généralement dans le modèle de la formation professionnelle que les différences par rapport au statu quo sont les plus faibles. Cela est dû au fait que dans le modèle de la formation professionnelle, seuls les AP/R de 18 à 25 ans sont soumis à un autre régime de versement que dans le statu quo.

Figure 22: Versements dans les modèles suivant les cantons (2012, 2015 et 2018)[65]

	2012	Somme versée en millions de CHF						2015	Somme versée en millions de CHF					
	Status Quo in Mio. CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs		Status Quo in Mio. CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
AG	25.1	25.1	0.1%	24.6	-2.0%	24.9	-0.8%	41.1	40.4	-1.6%	39.9	-2.8%	39.3	-4.4%
AI	0.6	0.6	3.8%	0.5	-18.1%	0.6	0.0%	1.4	1.4	0.5%	1.2	-9.5%	1.3	-4.3%
AR	2.5	2.5	0.9%	2.1	-13.0%	2.4	-0.5%	4.5	4.5	0.7%	4.4	-1.1%	4.3	-4.4%
BE	47.4	47.5	0.3%	50.3	6.1%	48.3	2.1%	72.0	71.0	-1.3%	72.4	0.6%	70.4	-2.1%
BL	13.8	13.7	-0.6%	13.0	-5.9%	13.7	-0.8%	21.1	20.8	-1.4%	21.1	0.2%	20.1	-4.4%
BS	6.3	6.4	1.3%	6.7	5.8%	6.5	2.0%	12.5	12.3	-1.9%	12.3	-1.5%	12.2	-2.4%
FR	10.4	10.3	-0.4%	10.4	0.0%	10.3	-1.2%	15.9	15.6	-1.8%	16.1	1.0%	15.2	-4.4%
GE	19.6	19.5	-0.8%	20.5	4.6%	19.3	-1.6%	29.4	28.7	-2.5%	30.5	3.7%	27.9	-5.3%
GL	1.8	1.8	-1.2%	1.4	-19.8%	1.8	-0.4%	3.4	3.4	1.3%	3.1	-7.8%	3.2	-5.0%
GR	7.3	7.3	0.2%	6.7	-8.6%	7.2	-0.8%	12.1	12.0	-0.5%	10.9	-10.2%	11.5	-4.6%
JU	3.1	3.1	0.9%	3.4	9.2%	3.1	0.1%	4.6	4.6	-0.5%	4.7	2.1%	4.5	-3.6%
LU	18.8	18.7	-0.2%	17.3	-7.6%	18.6	-1.1%	30.2	29.8	-1.4%	29.2	-3.5%	28.8	-4.8%
NE	7.2	7.2	0.8%	7.4	3.9%	7.3	1.7%	11.6	11.4	-1.6%	11.5	-0.6%	11.3	-2.3%
NW	1.6	1.6	0.1%	1.7	5.9%	1.7	4.8%	2.5	2.5	0.9%	2.5	-1.9%	2.5	-1.6%
OW	1.8	1.8	0.5%	1.8	1.2%	1.8	-1.1%	2.6	2.6	-0.1%	2.4	-8.4%	2.5	-4.5%
SG	18.1	18.3	1.2%	17.0	-6.1%	17.9	-0.9%	30.0	29.7	-0.9%	29.6	-1.1%	28.6	-4.7%
SH	3.3	3.3	1.2%	3.1	-6.4%	3.3	-0.5%	6.7	6.6	-1.2%	6.4	-3.5%	6.4	-4.3%
SO	11.2	11.1	-0.7%	11.0	-1.9%	11.1	-1.2%	18.2	18.0	-0.8%	18.0	-0.9%	17.3	-4.7%
SZ	6.5	6.6	1.7%	6.0	-7.5%	6.7	2.2%	9.8	9.8	-0.3%	9.7	-1.2%	9.6	-2.5%
TG	5.3	5.4	0.7%	5.4	2.1%	5.3	-0.8%	12.1	12.0	-1.0%	11.5	-4.8%	11.5	-4.6%
TI	7.2	7.3	1.4%	7.2	0.8%	7.1	-1.3%	15.4	15.2	-1.3%	15.8	2.4%	14.6	-5.5%
UR	1.9	1.9	0.3%	1.8	-2.3%	1.9	-0.5%	3.2	3.2	-1.4%	3.2	-0.6%	3.1	-3.3%
VD	27.2	26.9	-1.2%	28.4	4.6%	26.8	-1.6%	47.0	45.7	-2.8%	48.1	2.4%	44.6	-5.1%
VS	10.3	10.2	-1.5%	10.3	-0.5%	10.2	-0.8%	16.9	16.5	-2.8%	16.8	-0.6%	16.3	-3.9%
ZG	4.8	4.8	-0.8%	4.6	-4.7%	4.7	-1.1%	7.8	7.8	0.5%	7.1	-9.4%	7.4	-4.8%
ZH	61.1	61.2	0.0%	61.4	0.4%	61.8	1.0%	98.8	96.7	-2.1%	99.3	0.6%	95.7	-3.1%
CH	324.0	324.0	0.0%	324.0	0.0%	324.0	0.0%	530.8	522.3	-1.6%	528.0	-0.5%	510.1	-3.9%

[65] La Figure 52 (annexe p.153) présente en outre les effectifs éligibles et le montant des forfaits mensuels pour l'ensemble des modèles sur toute la période 2012-2018. Les pages 155 et 156 présentent, en complément de la Figure 22, les montants versés pour l'ensemble des années.

	2018	Somme versée en millions de CHF					
	Status Quo in Mio. CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %	in Mio. CHF	Δ in %
AG	59.3	60.0	1.2%	59.5	0.3%	60.7	2.3%
AI	1.6	1.6	3.7%	1.4	-11.6%	1.6	3.2%
AR	6.7	6.9	3.0%	6.4	-4.1%	6.9	2.0%
BE	123.4	126.0	2.0%	128.2	3.9%	129.8	5.1%
BL	25.1	25.4	1.0%	25.3	0.9%	25.6	2.0%
BS	15.9	15.9	0.0%	16.4	3.1%	16.5	3.6%
FR	28.9	29.2	1.2%	29.0	0.5%	29.1	0.8%
GE	51.7	51.5	-0.3%	55.1	6.7%	51.6	-0.1%
GL	5.0	5.1	3.0%	4.4	-11.4%	5.0	1.2%
GR	20.0	20.6	2.9%	18.3	-8.6%	20.1	0.7%
JU	9.0	9.3	3.6%	9.5	5.7%	9.3	4.0%
LU	43.3	43.7	0.9%	41.4	-4.5%	43.4	0.1%
NE	20.0	20.5	2.4%	21.1	5.1%	21.0	4.7%
NW	3.8	4.0	3.7%	3.5	-8.6%	4.1	5.9%
OW	3.0	3.0	2.4%	2.6	-12.1%	3.0	1.2%
SG	46.6	47.0	0.8%	46.0	-1.3%	46.8	0.3%
SH	10.5	10.7	1.9%	10.0	-5.2%	10.7	1.4%
SO	29.2	29.6	1.3%	28.1	-3.7%	29.4	0.6%
SZ	16.7	17.0	1.9%	17.2	3.0%	17.7	6.0%
TG	14.2	14.5	1.8%	13.5	-5.3%	14.2	0.1%
TI	25.0	25.2	0.9%	26.7	6.7%	25.7	3.0%
UR	4.0	4.1	2.8%	4.1	3.6%	4.1	2.3%
VD	83.0	83.2	0.2%	86.4	4.0%	83.9	1.0%
VS	33.0	32.8	-0.7%	34.5	4.4%	33.6	1.9%
ZG	11.6	11.9	2.6%	10.8	-7.2%	11.7	1.0%
ZH	135.7	136.8	0.8%	138.4	2.0%	141.6	4.3%
CH	826.3	835.6	1.1%	837.7	1.4%	847.1	2.5%

Remarque : La correction « revenus faibles » repose sur le schéma de l'approche initiale du « salaire médian » et non pas sur le facteur de correction définitif choisi, à savoir la « part des personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs ». Les résultats du modèle définitif choisi se trouvent à la page 93 ss.

3.5.3 Scénarios AIS

Aux fins d'une nouvelle analyse des effets, ce chapitre aborde la réaction des quatre modèles de financement lorsque les objectifs de l'AIS sont atteints. Il s'agit notamment de connaître l'évolution des montants versés et des coûts nets pour les cantons lorsque le taux d'emploi des personnes en âge de travailler augmente de 10 % et le salaire médian des actifs supplémentaires varie entre 500 et 2500 francs par mois en fonction de la voie d'intégration choisie (cf. tableau ci-après).

Figure 23: Hypothèses concernant les scénarios AIS

Scénario	Salaire des actifs supplémentaires
+10 % de taux d'activité, principalement intégration directe sur le marché du travail	2500 francs/mois
+10 % de taux d'activité, rapport équilibré entre intégration directe et formation professionnelle	1500 francs/mois
+10 % de taux d'activité, principalement stages et apprentissages	500 francs/mois

La grille quantitative de l'année 2015 sert de base pour une analyse statistique, avec un taux d'emploi de 21,4 % chez les 18 à 60 ans (cf. colonne de gauche dans le tableau ci-après). À cet égard, nous sommes partis dans l'une des variantes sur une hausse du taux d'activité de 10 points de pourcentage exclusivement chez les jeunes de 18 à 25 ans (cf. à ce sujet la colonne du milieu), et dans la deuxième variante sur une hausse du taux d'activité pour les deux groupes d'âges (18-25 ans et 25-60 ans).

Figure 24: Mise en œuvre des scénarios AIS à l'aide de la grille quantitative de 2015

	Année	Scénario AIS	
		Augmentation du taux d'emploi de 10 points de pourcentage	
	2015	Uniquement chez les jeunes	Chez les deux groupes d'âge
Effectif AP/R	34'322	34'322	34'322
Effectif AP/R <18 ans et >60 ans	12'999	12'999	12'999
Effectif AP/R en âge de travailler 25-60 ans	16'212	16'212	16'212
Effectif AP/R en âge de travailler 25-60 ans	3'453	3'453	5'063
Taux d'emploi AP/R 25-60 ans	21%	21%	31%
Effectif AP/R en âge de travailler 18-25 ans	5'111	5'111	5'111
Effectif AP/R en âge de travailler 18-25 ans	1'119	3'251	1'641
Taux d'emploi AP/R 18-25 ans	22%	64%	32%
Taux d'emploi AP/R 18-60 ans	21.4%	31.4%	31.4%
Salaire médian (CHF / mois)	1'684		

Les montants versés, l'évolution des coûts de l'aide sociale ainsi que les coûts nets restants sont présentés ci-après pour les quatre modèles examinés (statu quo, formation professionnelle, modèle cantonal et modèle fondé sur les effectifs).[66]

Les principaux résultats peuvent se résumer comme suit :

- **Statu quo** : conformément à la logique d'indemnisation en vigueur jusqu'à présent, un forfait global ne s'applique que pour les personnes sans activité. Ce dernier s'élevait à environ 1487 francs par mois en 2015 en moyenne suisse, légèrement inférieur aux coûts moyens estimés de l'aide sociale de 1500 francs par personne sans activité. Cela entraîne en conséquence un déficit d'environ 4,7 millions de francs pour les cantons en 2015.
  Si le taux d'activité augmente, le montant versé se réduit d'une part à 492,7 millions de francs et, d'autre part, les coûts de l'aide sociale diminuent aussi en conséquence. Les coûts nets des cantons accusent une légère baisse tant que le salaire médian qui en résulte reste supérieur à 1500 francs. Si le salaire médian moyen de l'ensemble des actifs tombe cependant sous la barre des 1500 francs (cf. colonne Salaire médian 500 ou 1308 francs), les coûts nets augmentent pour les cantons dans le statu quo malgré un taux d'activité élevé, engendrant ainsi de fausses incitations. Dans le modèle du statu quo, cette incitation négative persisterait également sur une plus longue durée, la prise en compte de la part des travailleurs faiblement rémunérés parmi les AP/R actifs n'étant pas prévue dans le système de financement actuel. Il convient toutefois de souligner pour l'ensemble des résultats nets publiés (pas seulement dans le statu quo) qu'il s'agit de valeurs extrêmes qui se produisent rarement en pratique dans de telles proportions. [67]

[66] Les résultats publiés ici pour le modèle « promotion de la jeunesse », le modèle cantonal et le modèle fondé sur les effectifs partent du principe qu'une baisse du salaire médian sous les coûts de l'aide sociale de 1500 francs en cours d'année ne sera pas compensée. Cet effet ne serait pris en compte que lors du réajustement annuel du forfait global et l'effectif éligible ou le forfait global serait augmenté en conséquence.

[67] L'analyse statistique repose sur l'hypothèse selon laquelle l'augmentation du taux d'emploi intervient « d'un coup » à très court terme et le niveau de salaire médian réagit aussi immédiatement. Dans la pratique, l'augmentation du taux d'emploi de 10 points de pourcentage ne survient vraisemblablement pas immédiatement mais s'échelonne généralement sur une période de plusieurs années.

Figure 25: Comparaison des versements des FG et des coûts de l'aide sociale en fonction du modèle

Année	**2015**	Augmentation du taux d'activité uniquement chez les jeunes			Augmentation du taux d'activité dans les 2 groupes d'âge		
Salaire médian actif supplémentaire		2500	1500	500	2500	1500	500
Salaire médian de tous les actifs	1'684	1'944	1'626	1'308	1'944	1'626	1'308
Statu quo							
Somme versée	530'769'700	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691
Coûts de l'aide sociale	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Résultat net	-4'730'300	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292
Modèle formation professionnelle							
Somme versée	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	503'083'642	503'083'642	503'083'642
Coûts de l'aide sociale	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Résultat net	-4'730'300	33'645'700	33'645'700	18'180'716	5'959'642	5'959'642	-9'505'342
Modèle cantonal							
Somme versée	530'769'700	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691	492'732'691
Coûts de l'aide sociale	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Résultat net	-4'730'300	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292	-4'391'309	-4'391'309	-19'856'292
Modèle fondé sur les effectifs							
Somme versée	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700	530'769'700
Coûts de l'aide sociale	535'500'000	497'124'000	497'124'000	512'588'984	497'124'000	497'124'000	512'588'984
Résultat net	-4'730'300	33'645'700	33'645'700	18'180'716	33'645'700	33'645'700	18'180'716

- **Formation professionnelle :** dans ce modèle, un forfait global est versé pour tous les jeunes (de 18 à 25 ans), indépendamment de leur situation d'emploi.
  - En cas d'augmentation du taux d'activité chez les jeunes, les cantons affichent de meilleurs résultats dans ce modèle par rapport au statu quo. Ce modèle crée ainsi une incitation financière (supplémentaire) auprès des jeunes en encourageant leur intégration, y compris lorsque le salaire médian est bas. En ce qui concerne la compensation des risques entre la Confédération et les cantons, il convient de noter que les chiffres relatifs à l'amélioration financière prévue des cantons à la charge de la Confédération sont des « valeurs extrêmes »[68].
  - La répartition de l'augmentation du taux d'activité entre les deux groupes d'âges entraîne aussi en principe un allègement pour les cantons. Les cantons ne perçoivent des coûts d'aide sociale plus élevés que dans la mesure où le salaire médian de l'ensemble des actifs est inférieur aux coûts de l'aide sociale de 1500 francs en cours d'année. Ils restent néanmoins inférieurs au statu quo. Il convient en revanche de noter que dans un tel cas (salaire médian inférieur aux coûts moyens de l'aide sociale), le forfait global serait augmenté au plus tard au début de la nouvelle année compte tenu du salaire médian plus bas.
- **Modèle cantonal :** dans le modèle cantonal, les mêmes effets s'appliquent en principe que dans le statu quo. En cas de hausse du taux d'activité, les coûts nets des cantons baissent

[68] Aux fins d'une répartition continue des charges entre la Confédération et les cantons, une compensation annuelle pourrait également intervenir dans le groupe des AP/R âgés de 18 à 25 ans en ce qui concerne l'activité professionnelle, comme cela est prévu dans le modèle fondé sur les effectifs. Il a cependant été décidé de renoncer à cette mise à jour dans l'optique d'encourager si possible l'intégration de jeunes dans les années à venir et de maintenir l'ampleur de l'incitation financière correspondante.

légèrement tant que le niveau de salaire médian reste supérieur au montant du forfait global. Si le salaire médian passe sous la barre du montant du forfait global, des coûts nets plus élevés s'appliquent comme dans le statu quo. Contrairement au statu quo, cette incitation négative est cependant prise en compte à chaque nouvelle année avec l'intégration du niveau de salaire médian cantonal dans l'effectif cantonal éligible.

- **Modèle fondé sur les effectifs** : une augmentation du taux d'activité en cours d'année dans le modèle fondé sur les effectifs entraîne une amélioration de la situation financière dans les cantons, quel que soit le groupe d'âge qui connaît une hausse du taux d'activité. Le modèle crée ainsi une incitation financière générale en faveur de l'intégration. Il s'agit en l'occurrence d'un effet en cours d'année, le taux d'emploi devant être pris en compte chaque année dans le calcul du forfait global pour la compensation des risques entre la Confédération et les cantons conformément à la nouvelle proposition de modélisation en vue d'une compensation à chaque début d'année.

En résumé, on peut constater que le modèle de la **formation professionnelle ainsi que le modèle fondé sur les effectifs** créent des **incitations financières supplémentaires** du point de vue des cantons pour augmenter le taux d'emploi. Dans le modèle fondé sur les effectifs, cette incitation intervient quel que soit le groupe d'âge concerné par l'intégration sur le marché du travail. Dans le modèle de la formation professionnelle, les cantons en bénéficient notamment dans la mesure où ils peuvent intégrer de nombreux jeunes sur le marché du travail.

En revanche, aucune incitation financière supplémentaire n'est créée dans le **statu quo** et dans le **modèle cantonal** en ce qui concerne la hausse de l'activité professionnelle. Dans la mesure où le salaire médian ainsi que la hausse de l'activité professionnelle tombent sous le montant du forfait global, cela engendre même des obstacles financiers en cours d'année.

3.6 Évaluation des modèles

Le tableau qui suit compare les avantages et les inconvénients des différents modèles sur la base des exigences définies au chapitre 3.1. Il s'agit en outre de déterminer si cela entraîne des changements significatifs pour certains cantons par rapport au système actuel en ce qui concerne les versements. La comparaison permet de tirer les conclusions suivantes :

- Le modèle d'indemnisation actuel (**statu quo**) fonctionne en principe bien et crée une incitation en faveur de l'intégration dans l'activité professionnelle. Il contient en outre un système de bonus-malus. Il veille en grande partie à ce qu'il y ait une compensation équitable entre la Confédération et les cantons (à l'exception de la prise en compte de la part des travailleurs faiblement rémunérés). En revanche, l'analyse effectuée montre aussi que le modèle actuel affiche des résultats comparativement moins bons, notamment en ce qui concerne les objectifs liés à l'Agenda Intégration (créer des incitations et éviter les incitations négatives). Les formules de calcul plutôt complexes sont également critiquées en ce qui concerne la détermination de l'effectif éligible et la cohérence plutôt faible avec l'AIS en référence à l'adage « Un emploi grâce à une formation ».
- Le modèle de la **formation professionnelle** propose ici un développement ciblé du statu quo sans s'éloigner complètement de la logique d'indemnisation actuelle. L'indemnisation pour tous les jeunes AP/R de 18 à 25 ans, quelle que soit leur activité professionnelle, entraînera une incitation financière supplémentaire et un message clair pour la formation professionnelle de ces jeunes adultes, ainsi qu'une meilleure prise en compte de l'efficacité de l'Agenda Intégration. Afin que cette limite ne constitue pas un obstacle pour les AP/R plus âgés en ce qui concerne la formation initiale, la prise en compte d'un facteur de correction pour la part des personnes actives à bas revenu pourrait atténuer la pression liée à une intégration directe de ces personnes dans des activités comparativement mieux rémunérées. Selon l'année et le canton, des changements significatifs par rapport au statu quo surviennent parfois au niveau des montants versés. L'efficacité du système de bonus-malus critiqué par les cantons est quelque peu atténuée par la prise en compte de la « promotion de l'emploi pour les jeunes adultes ». Pour les personnes de moins de 25 ans, un modèle basé sur les effectifs est appliqué dans les faits, étant donné qu'un forfait global est versé dans tous les cas pour ces derniers. Cela donne aux cantons une plus grande marge de manœuvre pour investir dans la formation de ces jeunes.
- Le **modèle cantonal** s'en sort très bien de prime abord. Compte tenu du succès de l'intégration, il couvre en grande partie les coûts de l'aide sociale de chaque canton. La compensation des coûts entre la Confédération et les cantons est assurée et les différences entre les cantons sont compensées en grande partie. Contrairement aux autres modèles, il repose en outre sur une formule de calcul très simple (un forfait global est versé pour tous les AP/R sans activité). Le problème réside non seulement dans le fait que le modèle supprime les différences structurelles, mais aussi celles en termes d'intensité et d'efficacité du travail d'intégration, ce qui contredit l'objectif du groupe de projet. L'effet incitatif du modèle constitue un point sensible : sitôt qu'un AP/R devient actif professionnellement, le canton

qui l'a intégré perd habituellement un forfait global entier.[69] Pendant toute la durée de la phase de la compétence fédérale, il n'y a donc pas d'incitation financière pour le canton à intégrer des AP/R dans des stages, des formations professionnelles ou d'autres places de travail ou travaux à temps partiel faiblement rémunérés – cela implique une forme de « garantie de déficit ». Et ce, contrairement à l'effet incitatif dans tous les autres modèles étudiés (statu quo, formation professionnelle et modèle fondé sur les effectifs). Le modèle entraîne des changements significatifs entre les cantons en ce qui concerne les indemnisations versées[70].

- Le **modèle fondé sur les effectifs** affiche les meilleurs résultats en ce qui concerne les incitations à l'intégration. Contrairement aux autres modèles, il a notamment permis de créer des incitations supplémentaires en cours d'année.[71] Contrairement à un modèle « purement » fondé sur les effectifs, dans lequel le forfait mensuel par canton est en principe fixé après la première détermination et corrigé seulement en cas de distorsions majeures, la variante examinée ici est bien plus complexe. Afin de satisfaire aux exigences en matière d'équité, que ce soit entre la Confédération et les cantons ou bien entre cantons, les changements doivent faire l'objet d'un suivi régulier au niveau de différents facteurs-clés (nombre de personnes en âge de travailler, taux d'emploi, différences au niveau de la part des personnes actives à bas revenu), ce qui peut entraîner des changements importants en ce qui concerne le montant du forfait global par canton et nécessite par conséquent des explications. Globalement, le modèle entraîne parfois des changements significatifs entre les cantons en ce qui concerne les indemnisations, selon les années, par rapport au statu quo.

[69] Si le salaire médian de tous les AP actifs dans un canton est inférieur au forfait global cantonal, la déduction sera certes réduite. L'ampleur de cette réduction ne peut toutefois être évaluée à l'avance pour les cantons et dépend fortement de la répartition des salaires des actifs en revenus bas, moyens et élevés.

[70] Le groupe de projet a proposé une autre conception du modèle cantonal, avec une composante axée sur l'efficacité et le succès. Le principal objectif de ce modèle consistait à corriger la compétition entre cantons perçue comme négative. L'examen approfondi de cette variante par le bureau de projet partiel a cependant montré que ce modèle ne peut être considéré comme conduisant au but visé, que ce soit en matière d'absence d'incidence sur les coûts ou de mesure de l'efficacité. De plus, le modèle de formation professionnelle et le facteur de correction pour les revenus répondent dans une large mesure à l'objectif initial.

[71] Cette incitation financière supplémentaire intervient aussi dans le modèle de la formation professionnelle : il se limite toutefois au groupe des 18 à 25 ans mais est cependant permanent conformément à la variante de modèle prévue et ne fait pas l'objet d'une compensation annuelle.

Figure 26: Comparaison des avantages et désavantages des modèles

Critère	Statu quo	Modèle de la formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
Crée une incitation pour une intégration rapide et durable ou évite les fausses incitations	En principe forte incitation à l'intégration professionnelle, dans le système d'indemnisation, mais le système comporte une compétition entre cantons. Allègement net du canton faible ou nul à court terme, en cas de placement dans un apprentissage ou un stage	Pour la catégorie des 18 à 25 ans, l'activité lucrative n'entraîne pas de réduction des forfaits globaux. En comparaison du statu quo, la charge ou l'allègement effectif des cantons dépendent de différents facteurs, mais un signal fort est donné en faveur de la formation professionnelle des 18 à 25 ans. Pour les plus de 25 ans, des mesures de formation seraient également souhaitées.	Pas d'incitation à l'intégration professionnelle à court terme, dans la mesure où le canton perçoit un forfait global entier pour chaque personne sans activité et que les coûts d'aide sociale sont ainsi couverts. À chaque début d'activité lucrative, les cantons perdent jusqu'à un forfait global entier, selon la réaction du facteur de correction pour la part de travail faiblement rémunéré. L'incitation financière à intégrer des AP/R dans des stages, des formations professionnelles ou d'autres travaux à temps partiel ou faiblement rémunérés, est de ce fait faible voire nulle	Le nombre des forfaits globaux est indépendant de la démarche d'intégration choisie et de la réussite de celle-ci.
Compensation équitable entre Confédération et cantons	L'évolution des effectifs, les différences dans les parts des actifs et les variations dans les coûts d'aide sociale qui en résultent par AP/R sont actualisées mensuellement (par le taux d'emploi) Pas de prise en compte des revenus effectivement obtenus par les AP/R	L'évolution des effectifs, les différences dans les parts des actifs et les variations dans les coûts d'aide sociale qui en résultent par AP/R sont actualisées mensuellement (par le taux d'emploi) Avec l'indemnisation des 18 à 25 ans indépendamment de l'activité, on s'approche du modèle fondé sur les effectifs et d'une indemnisation moins précise des coûts d'aide sociale. En revanche, l'évolution des revenus effectivement acquis par les AP/R est prise en compte, dans la mesure où ils sont inférieurs au montant des FG. L'ampleur de la prise en compte n'est cependant pas prévisible avec le recours au salaire médian.	L'évolution des effectifs, les différences dans les parts des personnes en âge de travailler et les variations qui en résultent dans les coûts d'aide sociale pour les AP/R sont actualisées mensuellement (par le taux d'emploi) L'évolution du revenu effectivement obtenu par les AP/R est prise en compte, dans la mesure où ce dernier est inférieur au montant des FG. L'ampleur de la prise en compte n'est cependant pas prévisible avec le recours au salaire médian.	L'évolution des effectifs est représentée directement, mais pas la part des personnes en âge de travailler ni le taux d'emploi La compensation de l'évolution de la part des personnes en âge de travailler, du taux d'emploi et du revenu effectivement acquis s'effectue dans le cadre de l'actualisation annuelle. Une seule adaptation s'effectue (dont l'ampleur n'est pas prévisible) en lien avec la prise en compte du revenu effectivement acquis, dans la mesure où le salaire médian est inférieur au montant des FG.

Critère	Statu quo	Modèle de la formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
Compensation équitable entre les cantons				
– Part des personnes en âge de travailler	La part des personnes en âge de travailler est actualisée automatiquement et mensuellement	La part des personnes en âge de travailler est actualisée automatiquement et mensuellement	La part des personnes en âge de travailler est actualisée automatiquement et mensuellement	La part des personnes en âge de travailler est actualisée annuellement. Les modèles de calcul montrent qu'au cours de l'année, des variations allant jusqu'à 5 % peuvent intervenir
– Capacité d'absorption du marché du travail cantonal	La correction s'effectue mensuellement par la prise en compte du taux de chômage cantonal de la population étrangère **Mais :** les évaluations de modèles montrent qu'il s'agit d'un faible facteur de correction. L'ampleur « correcte » de la correction nécessiterait des analyses approfondies.	La correction s'effectue mensuellement par la prise en compte du taux de chômage cantonal de la population étrangère **Mais :** les évaluations de modèles montrent qu'il s'agit d'un faible facteur de correction. L'ampleur « correcte » de la correction nécessiterait des analyses approfondies.	Le recours au taux d'emploi cantonal des AP/R reflète mensuellement la capacité effective d'absorption du marché du travail cantonal **Mais :** ce n'est pas seulement la capacité d'absorption du marché du travail qui est compensée. Une forme d'égalisation intervient entre des démarches d'intégration cantonales inégales dans leur intensité et dans leur succès.	La correction s'effectue annuellement par la prise en compte des taux de chômage cantonaux de la population étrangère **Mais :** les évaluations de modèles montrent qu'il s'agit d'un faible facteur de correction. L'ampleur « correcte » de la correction nécessiterait des analyses approfondies.
– Part des personnes actives ayant un bas revenu professionnel	Pas de correction prévue	Correction dans les cantons qui présentent un salaire médian par AP/R actif inférieur à 1500 francs ; ne conduit pas au but visé Solution : correction de la part des personnes présentant un salaire mensuel inférieur à 600 francs.[72]	Correction dans les cantons qui présentent un salaire médian par AP/R actif inférieur à 1500 francs ; ne conduit pas au but visé Solution : correction de la proportion des personnes présentant un salaire mensuel inférieur à 600 francs.	Correction dans les cantons qui présentent un salaire médian par AP/R actif inférieur à 1500 francs ; ne conduit pas au but visé Solution : correction de la proportion des personnes présentant un salaire mensuel inférieur à 600 francs.
Simplicité et cohérence du système	L'effectif pertinent pour l'indemnisation n'est qu'une valeur virtuelle et nécessite des explications supplémentaires pour être intelligible pour les cantons	L'effectif pertinent pour l'indemnisation n'est qu'une valeur virtuelle et nécessite des explications supplémentaires pour être intelligible pour les cantons, mais il concerne moins de personnes, en comparaison avec le statu quo	Les paiements aux cantons dépendent seulement de quelques valeurs (effectifs, actifs). Une correction est aussi possible sur la base du salaire médian.	La prise en compte de l'exigence d'une compensation équitable entre Confédération et cantons, mais aussi entre les cantons, nécessite chaque année de nouveaux calculs compliqués pour déterminer le montant des forfaits. Étant donné les variations annuelles potentiellement importantes, le besoin de communication est élevé et restreint la marge de planification pour les processus budgétaires des cantons
Modification dans les versements pour chacun des cantons	Pas de modification	Décalages perceptibles entre les cantons selon les années (de -3 % à +4 %)	Décalages marqués entre les cantons (de -20 % à +9 %)	Décalages perceptibles entre les cantons selon les années (de -2 % à +6 %)

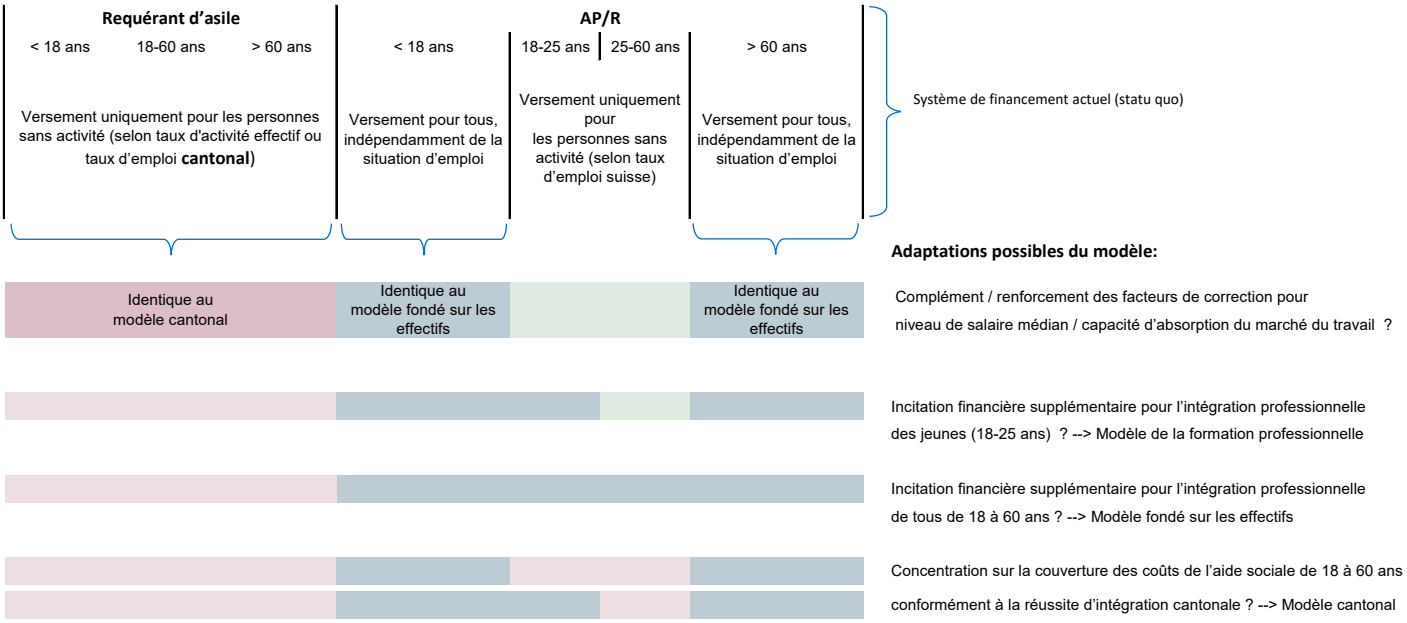
[72] Les traitements des modèles dans les chapitres précédents reposent sur le facteur de correction du salaire médian. L'évaluation des modèles concerne la mise en œuvre de ce facteur de correction. Les autres explications abordent la solution définitive choisie, à savoir la « part des personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs ».

3.7 Recommandations pour concevoir un nouveau système de financement

3.7.1 Réflexions générales

Pour nous orienter dans le choix du modèle, nous nous référons encore une fois au schéma du chapitre 3.2.5 et décrivons dans la partie supérieure le modèle de financement actuel (statu quo) comme il se présente pour les requérants d'asile et les AP/R, ainsi que pour les différents groupes d'âge.

Figure 27: La problématique du choix du modèle



Sur la base de ce tableau, la problématique du choix du modèle peut se résumer comme suit :

- Voulons-nous modifier dans une large mesure le système de financement actuel qui fonctionne en principe ? Ou faut-il y implanter un facteur de correction pour améliorer la prise en compte de la part des personnes actives ayant un bas revenu professionnel et éventuellement renforcer le facteur de correction concernant la capacité d'absorption du marché du travail ?
- Voulons-nous créer sciemment une incitation financière supplémentaire pour les jeunes adultes (âgés de 18 à 25 ans), en attribuant à l'avenir un forfait global pour toutes les personnes de ce groupe d'âge – indépendamment de leur situation d'emploi – (--> **modèle de la formation professionnelle** et extension de l'élément « modèle fondé sur les effectifs dans le statu quo actuel » des 0 à 18 ans aux 0 à 25 ans) ?
- Voulons-nous en général créer une incitation financière supplémentaire pour l'intégration professionnelle des AP/R âgés de 18 à 60 ans, durant la phase de la compétence fédérale,

et passer de ce fait à un **modèle fondé sur les effectifs**, dans lequel un forfait global est attribué pour tous les AP/R indépendamment de leur âge et de leur situation d'emploi ?

- Pour les groupes d'âge des AP/R de 18 à 60 ans et de 25 à 60 ans, faut-il accorder la priorité absolue au fait que les coûts d'aide sociale restants à la charge du canton soient couverts, compte tenu du succès de leurs démarches d'intégration ? Devons-nous en somme passer à un **modèle cantonal** pour ce groupe d'âge ?

La réponse à ces questions dépend de la façon dont les avantages et désavantages des différents modèles sont pondérés, dans l'état actuel de l'analyse récapitulée au chapitre 3.6.

3.7.2 Recommandations pour le choix du modèle

Sur la base des analyses effectuées et compte tenu des exigences envers un nouveau système de financement, le groupe de projet conclut d'un point de vue technique aux appréciations suivantes :

- Il n'est **pas opportun d'explorer davantage le modèle cantonal**. Il présente différents avantages du fait qu'il assure de manière simple une compensation des coûts entre Confédération et cantons et qu'il couvre dans une large mesure les coûts d'aide sociale des cantons. Le modèle cantonal échoue pourtant à remplir une *exigence centrale*, dans la mesure où, durant la phase de la compétence fédérale, il ne prévoit aucune incitation financière pour une intégration rapide et durable. Sitôt qu'un AP/R devient actif professionnellement, le canton qui l'a intégré peut perdre jusqu'à un forfait global entier. À partir du moment où un facteur de correction est introduit pour la part des personnes actives à bas revenu, la déduction peut diminuer, mais seulement dans la mesure où le revenu de l'AP/R actif est inférieur au forfait global cantonal. Pendant toute la durée de la phase de la compétence fédérale, il n'y a pas d'incitation financière pour les différents cantons à intégrer les AP/R dans des stages, des formations professionnelles ou dans d'autres places de travail faiblement rémunérées.
- Il **ne convient pas non plus de poursuivre le modèle fondé sur les effectifs**. Ce modèle attire au premier coup d'œil par son effet incitatif et son mot d'ordre clair « un forfait pour chaque AP/R ». Mais il demande la prise en compte de nombreux facteurs de correction pour une compensation équitable entre Confédération et cantons et entre les cantons. Leur implantation dans le modèle implique des calculs compliqués pour déterminer les forfaits cantonaux échelonnés. Ils n'apportent certainement pas une simplification mais plutôt davantage de complexité, comparés au statu quo, et ils ne constituent en fin de compte qu'un aménagement de la formule de calcul actuelle. De plus, les calculs de modèles montrent que le montant des forfaits globaux à verser par AP/R peut varier fortement d'une année à l'autre, ce qui peut vraisemblablement entraîner d'importants besoins de clarification politique, aussi bien entre la Confédération et les cantons qu'à l'intérieur des cantons.
- **Le modèle qu'il est recommandé d'appliquer** est celui de la **formation professionnelle**. Il représente un développement du système de financement actuel ciblé et axé sur l'incitation. Il introduit aussi, tout à fait dans le sens de l'AIS, des incitations financières supplémentaires, surtout pour l'intégration professionnelle des jeunes adultes AP/R (âgés de 18 à

25 ans). De plus, il permet d'atténuer la pression sur les AP/R, visant à les intégrer directement sur le marché du travail plutôt que dans des stages et des apprentissages, grâce à une prise en compte adaptée de la part des personnes actives ayant un bas revenu professionnel. Les cantons restent libres d'apprécier eux-mêmes quelle voie d'intégration ils veulent privilégier et jugent plus prometteuse à long terme.

- Voulons-nous, pour des raisons de transparence, renoncer à la séparation entre les 18 à 25 ans et les 25 à 60 ans dans le système d'indemnisation ? Dans ce cas, le système de financement actuel (**statu quo**) pourrait être complété à partir des recommandations sur les facteurs de correction et sur la compensation des risques entre Confédération et cantons, telles que décrites dans les deux sections suivantes. Cette option n'est toutefois pas à recommander en faveur du modèle de la formation professionnelle.

3.7.3 Recommandations concernant les facteurs de correction

Concernant les facteurs de correction cantonaux, nous émettons les recommandations suivantes sur la base des constats effectués :

- **Part des personnes en âge de travailler** : ce facteur de correction est particulièrement nécessaire si le choix doit se porter sur le modèle fondé sur les effectifs. Dans les autres modèles, la compensation est déjà comprise dans le calcul et ne nécessite pas de correction supplémentaire.
- **Capacité d'absorption du marché du travail** : pour une compensation équitable des différences structurelles dans les capacités d'absorption du marché du travail, il faut prévoir une correction supplémentaire. La correction concernant la prise en compte des taux de chômage cantonaux de la population étrangère, déjà comprise dans le statu quo, fonctionne même si ses effets sont plutôt modestes. Compte tenu des autres adaptations et du facteur de correction nouvellement proposé pour compenser les différentes parts des personnes actives à bas revenu (cf. explications ci-après), il est toutefois possible de renoncer à un renforcement de l'effet compensatoire.
- **Part des personnes actives à bas revenu :** une compensation de différentes parts de personnes à bas revenu favorise la mise en œuvre de l'AIS. En l'occurrence, cette mise en œuvre aura pour effet qu'un nombre encore accru d'adolescents et de jeunes adultes vont à l'avenir être intégrés dans des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérés. De plus, si le modèle de la formation professionnelle est choisi, ce facteur de correction permettrait de réduire la pression pour une intégration directe des plus de 25 ans dans des activités comparativement mieux rémunérées. De l'avis du groupe de projet, ces avantages compensent le désavantage lié au fait que ce facteur de correction crée aussi une forme d'égalisation entre des démarches d'intégration qui sont inégales dans leur intensité et dans leur succès.

  Aux fins de la mise en œuvre du facteur de correction, le groupe de projet recommande, sur la base des analyses détaillées, de partir de la part des revenus faibles.[73] Le nombre

[73] Cf. à ce sujet l'encadré « Facteur de correction pour la part des personnes à bas revenu » en annexe, chapitre 9.6

de personnes actives d'après le taux d'emploi en Suisse doit donc être réduit de la part spécifique au canton de personnes ayant un revenu mensuel inférieur à 600 francs.[74] Les considérations ayant conduit à ce seuil sont présentées en détail à la section 3.4.5c). Les approches également examinées portant sur le salaire moyen ou médian cantonal ne sont pas recommandées. Elles peuvent en particulier subir des variations aléatoires dans les petits cantons. L'approche du salaire moyen n'aurait produit aucun effet entre 2014 et 2018 et l'approche du salaire médian peut, en fonction de la répartition effective des revenus salariaux, entraîner une surcompensation ou sous-compensation du besoin de financement effectif.

Le facteur de correction choisi, dont la limite est de 600 francs, correspond aux objectifs de l'AIS visant à créer des incitations pour l'intégration sur le marché du travail et, dans le même temps, d'investir dans des stages et des formations professionnelles susceptibles d'entraîner de faibles revenus pendant un certain temps. En renonçant à la déduction d'un forfait global dans les cas de salaires relativement bas, on évite aussi les obstacles financiers à l'entrée en stage pour les AP/R âgés de plus de 25 ans. Le modèle soulage financièrement certains cantons, notamment en cas d'emploi à temps partiel, de premier emploi sur le marché primaire du travail ou d'octroi d'allocations d'initiation au travail, sans pour autant renoncer à l'effet incitatif en faveur d'une intégration sur le marché du travail.

3.7.4 Recommandation concernant la compensation des risques entre la Confédération et les cantons

La compensation des risques entre la Confédération et les cantons est importante. Elle a été prise en compte dans tous les modèles examinés et fonctionne bien dans l'ensemble. Elle est encore renforcée avec l'introduction supplémentaire d'un facteur de correction pour la part des personnes à bas revenu.

3.7.5 Répercussions des recommandations

Le présent chapitre traite des répercussions découlant des recommandations concernant le nouveau système de financement de l'asile sur le montant des versements ainsi que sur la conception des forfaits globaux.

a) Répercussions financières par rapport au statu quo

Le passage au nouveau système de financement doit en principe être effectué sans incidence sur les coûts. Les facteurs pertinents pour le calcul du forfait global, la capacité d'absorption du marché du travail et la part de personnes à bas revenu étant soumis à certaines variations au fil du temps, la somme versée varie, en fonction de l'année où ce passage intervient, sur la totalité de la période allant de 2012 à 2018, de -1,3 % (si le passage a lieu en 2013) à +1,2 %

[74] L'approche A) serait également envisageable avec un échelonnement des personnes actives éligibles suivant deux catégories de revenus (≤ 500 francs, 500 à 1000 francs). Elle produit quasiment le même effet correctif que l'approche B) (cf. Figure 57, p. 156), mais s'avère légèrement plus complexe d'un point de vue technique et un peu plus coûteuse dans le déploiement de la communication.

(si le passage a lieu en 2016) par rapport au modèle du statu quo. L'analyse des conséquences d'une éventuelle réduction de la durée d'indemnisation des AP et RAP au chapitre 5 a démontré que ces facteurs pertinents sont encore plus importants. Pour cette raison, il a été décidé d'utiliser la moyenne de l'ensemble de la période 2012 à 2018 pour passer au modèle de la formation professionnelle sans que cela n'ait d'incidence sur les coûts. Un tel passage sur plusieurs années permet de tenir compte des fluctuations survenant au fil du temps et de conférer moins de poids aux valeurs aberrantes apparaissant certaines années. Lors d'une telle transition sur la période 2012-2018, le forfait global 1 diminue de 1496 francs dans le modèle du statu quo à 1368 francs dans le modèle de la formation professionnelle. Le forfait global 2 baisse de 1476 francs à 1405 francs.[75] Au moment du passage effectif au nouveau modèle, les composantes du forfait global dans le modèle de la formation professionnelle doivent être ajustées en fonction de l'évolution des frais de santé et des autres coûts, de la même manière que cela se fait actuellement dans le modèle du statu quo.

La Figure 28 ci-après montre les répercussions financières du modèle de financement proposé par rapport au statu quo par canton sur l'ensemble de la période 2012-2018[76]. Les conclusions sont les suivantes :

- Par rapport au statut quo, le modèle de la formation professionnelle avec les facteurs de correction « capacité d'absorption du marché du travail cantonal » et « rémunération basse » répond bien à l'exigence visant à éviter tout transfert de charge à un autre échelon étatique.
- En effectuant une comparaison entre les cantons, il apparaît que les éléments supplémentaires du nouveau système de financement de l'asile (indemnisation pour tous les jeunes de 18 à 25 ans et prise en compte de la part des personnes à bas revenu, c.-à-d. qui gagnent moins de 600 francs) n'entraînent pas de transferts de coûts majeurs. Dans la plupart des cantons, le modèle de la formation professionnelle avec correction du revenu conduit à des ajustements de l'ordre de +/- 1 % par rapport au statu quo ; des ajustements pouvant atteindre 3 % au plus ne sont à relever que dans les plus petits cantons. Le résultat de chaque canton dépend donc de la situation de départ spécifique et de l'évolution de l'activité professionnelle, de la part des 18-25 ans et de celle des personnes à bas revenu (inférieur à 600 francs). Il faut tenir compte du fait que les résultats publiés reposent sur des données passées (2012-2018). Au cours de cette période, différents cantons (Suisse romande) tendaient à présenter un taux d'emploi inférieur à la moyenne suisse, ce qui a par conséquent une incidence négative sur les calculs comparatifs. Cela ne préjuge pas de l'efficacité future du modèle.

[75] Les forfaits dans le modèle du statu quo sont une moyenne sur les années 2012-2018. En 2018, les forfaits sont de 1515 (FG 1) et 1475 francs (FG 2).

[76] Les montants des versements annuels se trouvent dans l'annexe, au chapitre 9.7.

Figure 28: Répercussions financières du modèle de la formation professionnelle avec correction de la capacité d'absorption du marché du travail cantonal et revenu par rapport au statu quo, cumul de 2012 à 2018

	Somme versée de 2012 à 2018 en million de CHF			Montant du forfait global			
	Statu quo	Formation professionnelle		Statu quo		Formation professionnelle	
Canton	Somme versée	Somme versée	Δ par rapport au statu quo en %	FG 1	FG 2	FG 1	FG 2
AG	277.6	277.8	0.1%	1'498	1'495	1'375	1'424
AI	7.9	8.2	3.5%	1'469	1'475	1'355	1'407
AR	30.1	30.6	1.6%	1'487	1'466	1'340	1'395
BE	540.0	543.8	0.7%	1'491	1'453	1'369	1'383
BL	137.0	137.5	0.4%	1'531	1'501	1'404	1'427
BS	78.1	78.6	0.6%	1'555	1'461	1'453	1'387
FR	120.2	119.4	-0.7%	1'470	1'457	1'343	1'388
GE	219.0	214.9	-1.9%	1'572	1'487	1'414	1'416
GL	22.3	22.5	0.9%	1'495	1'465	1'360	1'394
GR	86.3	86.5	0.2%	1'465	1'483	1'338	1'413
JU	36.3	35.8	-1.3%	1'511	1'418	1'352	1'350
LU	204.5	204.3	-0.1%	1'464	1'482	1'343	1'411
NE	85.3	85.5	0.1%	1'483	1'415	1'341	1'347
NW	17.8	18.1	1.8%	1'516	1'540	1'372	1'463
OW	17.1	17.2	0.5%	1'467	1'488	1'354	1'415
SG	206.6	207.2	0.3%	1'464	1'466	1'341	1'396
SH	44.8	44.8	0.2%	1'496	1'441	1'385	1'371
SO	128.6	128.6	0.0%	1'475	1'451	1'337	1'382
SZ	70.6	71.5	1.4%	1'507	1'528	1'385	1'453
TG	73.2	74.1	1.3%	1'449	1'463	1'346	1'392
TI	107.0	107.1	0.1%	1'489	1'442	1'364	1'376
UR	20.2	20.3	0.4%	1'448	1'449	1'326	1'379
VD	347.9	343.1	-1.4%	1'513	1'464	1'374	1'396
VS	131.5	130.4	-0.9%	1'391	1'413	1'268	1'347
ZG	53.8	54.3	1.0%	1'507	1'545	1'392	1'470
ZH	656.5	658.0	0.2%	1'510	1'524	1'383	1'450
CH	3'720.3	3'720.3	0.0%	1'496	1'476	1'368	1'405

Remarque : Les forfaits dans le modèle du statu quo se réfèrent à la moyenne des années 2012-2018. En 2018, les forfaits sont de 1515 (FG 1) et 1475 francs (FG 2).

b) Séparation du forfait des requérants d'asile de celui des AP

Le forfait global 1 pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire se réfère à deux catégories de personnes avec des situations en principe différentes et des objectifs également différents en matière de politique des étrangers et de l'intégration. Tandis que les requérants d'asile se trouvent dans une procédure d'asile en cours, les personnes admises à titre provisoire disposent d'une autorisation de séjour valable et doivent bénéficier,

conformément aux dispositions en vigueur, d'une intégration rapide et durable à l'instar des réfugiés reconnus et des réfugiés admis à titre provisoire. Même si l'AIS a aussi ouvert la voie à l'utilisation du forfait d'intégration pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue par les requérants d'asile, le versement du forfait d'intégration continue toutefois à s'effectuer seulement lorsque la décision en matière d'asile aboutit à un droit de rester en Suisse. En ce qui concerne l'aide sociale, la situation est aussi différente entre requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire : dans la plupart des cantons, les requérants d'asile sont en règle générale placés dans des structures collectives, tandis que les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés bénéficient principalement d'hébergements individuels à moyen terme et requièrent un encadrement moins important.

Conformément aux dispositions légales, selon lesquelles les personnes admises à titre provisoire ne bénéficient que de prestations réduites de l'aide sociale à l'instar des requérants d'asile, le montant forfaitaire pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire est aujourd'hui équivalent. C'est seulement pour déterminer le nombre de personnes éligibles que le taux d'emploi moyen n'est pas pris en compte dans le cas des requérants d'asile mais le nombre effectif des requérants d'asile actifs par canton est déduit lors du calcul du FG. Contrairement aux personnes admises à titre provisoire, il n'existe donc pas d'incitation pour intégrer professionnellement les requérants d'asile. Les cantons qui laissent travailler des requérants d'asile ne seront ni pénalisés, ni récompensés financièrement. Les cantons peuvent cependant autoriser les requérants d'asile en procédure étendue à exercer une activité professionnelle en tenant compte de la situation sur le marché du travail et de la priorité accordée aux travailleurs suisses.

Le forfait commun complique les évaluations statistiques, qui doivent faire la distinction entre ces deux groupes. La problématique est accentuée depuis la mise en œuvre des procédures d'asile accélérées : les procédures d'asile sont considérablement raccourcies et les personnes confrontées à des décisions négatives en procédure accélérée et en procédure Dublin restent souvent jusqu'à leur sortie du territoire dans des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), nettement moins de requérants d'asile étant hébergés dans les cantons tant que la procédure d'asile est en cours. En raison du modèle de compensation, les requérants d'asile en procédure étendue sont en outre plus fortement concentrés dans des cantons sans CFA. Une séparation des forfaits entraînerait donc globalement davantage de transparence et faciliterait aussi le processus budgétaire.

Les propositions d'adaptations du système de financement imposent pour ainsi dire une séparation du forfait global : un changement sans incidence sur les coûts du modèle du statu quo vers un nouveau système de financement avec l'ensemble des facteurs de correction exige à la fois que le forfait pour les personnes admises à titre provisoire ainsi que celui pour les réfugiés soient adaptés ou légèrement réduits. Afin de pouvoir répondre à ce besoin d'adaptation de façon aussi transparente que possible, les calculs dans le précédent chapitre 3.4 reposent déjà sur l'hypothèse de travail selon laquelle une adaptation du forfait global pour les personnes admises à titre provisoire n'affecte pas le montant du forfait global pour les requérants d'asile. Si ce concept doit être conservé, le forfait global 1 en vigueur jusqu'à présent, versé à

raison du même montant pour les personnes admises à titre provisoire et les requérants d'asile, doit être séparé en deux forfaits globaux indépendants.

D'un point de vue purement technique, il serait certes possible de convertir à nouveau le besoin d'adaptation identifié au chapitre 3 pour les personnes admises à titre provisoire en un forfait global 1 versé à la fois pour les personnes admises à titre provisoire et les requérants d'asile, comme c'était le cas jusqu'à présent. Nous déconseillons cependant une deuxième conversion pour les raisons suivantes :

- La complexité des calculs pour convertir le système de financement actuel en un nouveau système sans créer d'incidence sur les coûts serait encore une fois nettement plus élevée.
- L'adaptation et la transparence ne seraient plus garanties pour les personnes extérieures.
- Un aspect particulièrement critique est cependant le fait qu'une telle approche pourrait entraîner des injustices entre les cantons. Les cantons affichant jusqu'à présent une part de requérants d'asile supérieure à la moyenne par rapport à l'effectif global des bénéficiaires du forfait global 1 actuel seraient défavorisés par rapport aux cantons ayant une part de requérants d'asile inférieure à la moyenne (et inversement : les cantons ayant une part inférieure à la moyenne seraient avantagés).
- À cela s'ajoute le fait qu'en cas de hausse rapide des demandes d'asile en procédure étendue, un forfait global 1 généralement réduit serait défavorable pour les cantons, la situation n'ayant pas vraiment changé pour ce groupe de personnes dans le nouveau système de financement proposé, mais les cantons devant néanmoins s'en sortir avec une plus faible indemnité allouée par la Confédération.

Le tableau suivant énumère succinctement pourquoi, du point de vue du bureau de projet partiel, une séparation du FG1 en un forfait pour les requérants d'asile et un autre pour les personnes admises à titre provisoire s'avère judicieuse ou quels arguments s'y opposent éventuellement. En cas de division du forfait global 1, le montant de l'indemnisation actuelle pour les requérants d'asile serait maintenu.

Figure 29: Arguments pour et contre une séparation du FG1

Arguments <u>en faveur</u> d'une séparation	**Arguments <u>contre</u> une séparation**
– Deux groupes de personnes présentant des statuts juridiques différents (procédure d'asile / droit de séjour) – L'objectif de l'intégration professionnelle conformément à l'AIS concerne les AP/R, et non les RA – Un forfait commun complique les évaluations statistiques – Davantage de transparence dans le processus budgétaire – Un forfait séparé tient compte des différences en matière de répartition des tâches dans les cantons disposant d'un CFA et dans ceux qui n'en ont pas – Un forfait uniforme entraînerait des changements injustifiés au niveau du degré de couverture des coûts en cas de variation de la part des requérants d'asile par rapport à l'effectif global – Une conversion sans incidence sur les coûts dans le nouveau système de financement serait (encore plus) compliquée – Système de financement différent pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire – La mission d'intégration des AP fixée dans la LEI est prise en compte	– Système éprouvé – La séparation entraîne un troisième forfait global supplémentaire – La baisse du nombre de requérants d'asile dans le canton limite la pertinence – Le statut d'AP est parfois sujet à controverse – Pas d'incitation en faveur de l'intégration des requérants d'asile sur le marché du travail

Lors du 5e atelier du 3 décembre 2019, les avis ont divergé au sein du groupe de projet quant à la séparation du FG1. Une partie du groupe de projet a notamment estimé nécessaire d'y renoncer pour des raisons de simplicité. Le bureau de projet partiel a donc approfondi les arguments pour et contre une séparation du FG1 et propose au groupe de projet une division correspondante. Le groupe de coordination a pris acte de la séparation lors de sa séance du 2 mars 2020 et l'a approuvée.

c) Modèle de financement pour les requérants d'asile

Conformément aux dispositions légales, l'objectif d'intégration professionnelle s'applique uniquement aux AP/R, mais pas aux requérants d'asile. L'AIS ouvre la voie à l'utilisation du forfait d'intégration pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue par des requérants d'asile, mais pas pour des mesures complémentaires en matière d'intégration professionnelle. Conformément à la réglementation adaptée selon laquelle les requérants d'asile peuvent démarrer une activité professionnelle immédiatement après l'attribution à un canton (et ne sont plus soumis à une interdiction de travailler), les requérants d'asile aptes au travail doivent aussi travailler dans la mesure du possible.

Aujourd'hui, seul un faible pourcentage de requérants d'asile sont actifs et l'accélération des procédures d'asile, telle que visée par la restructuration du domaine de l'asile, fera baisser

davantage le nombre de requérants d'asile dans les cantons. Étant donné que le statut « requérant d'asile » sera encore valable pendant une courte période de transition, il en résultera un besoin croissant d'appliquer le plus rapidement possible pour les requérants d'asile des mesures d'intégration qui vont au-delà de l'encouragement de l'apprentissage de la langue. Par ailleurs, les requérants d'asile actifs perçoivent généralement un revenu supérieur à 600 francs. Le bureau de projet partiel estime par conséquent que l'utilisation du modèle de la formation professionnelle proposé ainsi que du taux d'emploi en Suisse pour les personnes âgées de 25 à 60 ans avec une correction pour les personnes à bas revenu s'avère peu judicieuse pour la catégorie des requérants d'asile.

Pour ces raisons, il convient donc de conserver le système de financement actuel pour les requérants d'asile, qui ne prévoit aucune incitation financière en faveur de l'intégration de cette catégorie de personnes sur le marché du travail. Les cantons qui laissent travailler des requérants d'asile ne devront être ni pénalisés, ni récompensés financièrement. Concrètement, chaque canton devra donc percevoir un forfait global pour l'ensemble des requérants d'asile sans activité relevant de sa responsabilité ; en revanche, aucun forfait global ne sera versé pour les requérants d'asile actifs. Les cantons auront toujours la possibilité d'autoriser les requérants d'asile en procédure étendue à exercer une activité professionnelle en tenant compte de la situation sur le marché du travail et de la priorité accordée aux travailleurs suisses.

Lors du 5e atelier du 3 décembre 2019, les avis ont divergé au sein du groupe de projet quant au modèle de financement pour les requérants d'asile. Une partie du groupe de projet a notamment estimé nécessaire d'appliquer le même modèle d'incitation pour les requérants d'asile et les AP/R. Le bureau de projet partiel a donc approfondi la question et propose de conserver le système de financement actuel pour les requérants d'asile. Le groupe de coordination en a pris acte lors de sa séance du 2 mars 2020 et a approuvé la proposition.

4 Interfaces forfait global-forfait d'intégration-structures ordinaires

Au quotidien, les compétences en matière de fourniture et de financement des prestations suscitent régulièrement des questions concrètes, et cela à l'interface entre encouragement de l'intégration et aide sociale ainsi que concernant les mesures cofinancées par les indemnités forfaitaires (FI et FG). Dans le domaine de la santé notamment, les compétences en matière de fourniture et de financement de prestations d'autres structures ordinaires visant à encourager l'intégration prêtent elles aussi à controverse.

C'est la raison pour laquelle, lors de l'atelier du 18 septembre 2019, le groupe de projet a examiné en détail les défis posés par ces interfaces dans les domaines suivants : 1) Hébergement/Logement, 2) Structure de jour/Occupation, 3) Aide sociale, encadrement et accompagnement, 4) Incitations et sanctions (structure ordinaire dans le domaine de l'aide sociale et des migrations) ainsi que 5) Santé. À cette occasion, ce groupe a par ailleurs formulé des recommandations concrètes pour améliorer le système. L'objectif de ces réflexions est, d'une part, d'orienter systématiquement les prestations financées par les forfaits existants vers un processus de première intégration réussi en les coordonnant de manière optimale (chapitres 4.1 à 4.3). Il ne s'agit pas ici d'augmenter les forfaits mais d'optimiser les mesures existantes et, partant, d'utiliser de manière plus efficace les fonds disponibles. Conformément au mandat, il faut aussi se fonder sur les volumes d'indemnisation actuels (principe d'absence d'incidence sur les coûts ; cf. chapitre 3.1., let. e). Les recommandations qui suivent visent donc en premier lieu à créer des synergies dans le nouveau système de financement de l'hébergement, de l'encadrement, de l'aide sociale économique et de l'encouragement de l'intégration. Les cantons sont libres d'utiliser de manière ciblée et axée sur l'efficacité les fonds fournis par la Confédération provenant des différents versements forfaitaires, dans le cadre des réglementations existantes au niveau fédéral.

D'autre part, il convient de clarifier dans quelle mesure les structures ordinaires, et avant tout l'aide sociale et le domaine des migrations, peuvent fournir un appui à l'encouragement spécifique de l'intégration des AP/R. Et cela en vue de soutenir les mesures financées par le FI et les FG, d'éliminer les obstacles à l'intégration et de réduire autant que possible les exigences contradictoires des systèmes afin de contribuer ainsi également au renforcement de la responsabilité individuelle des AP/R (chapitres 4.4 et 4.5).

Les objectifs qui en résultent pour le système global cofinancé par la Confédération au moyen de forfaits globaux et d'intégration sont les suivants :

Il convient de mieux utiliser les ressources disponibles et d'orienter l'ensemble du système de soutien dans le domaine de l'asile (aide sociale, encouragement de l'intégration et autres structures ordinaires concernées) de manière cohérente, coordonnée et si possible exempte de contradictions vers une intégration rapide et durable des AP/R. L'objectif est qu'un nombre aussi élevé que possible d'AP/R puissent mener leur vie de manière autonome sans dépendre de l'aide sociale.

4.1 Hébergement/Logement

La situation d'hébergement et/ou de logement a une incidence sur le processus d'intégration. Vivre dans un environnement qui offre sécurité et stabilité est essentiel pour renforcer la responsabilité individuelle et la motivation à s'intégrer. Cet aspect constitue par conséquent un élément important pour le développement personnel. Cela vaut en particulier pour les enfants et les jeunes chez lesquels le type d'hébergement a des répercussions décisives sur leur apprentissage et par conséquent sur le succès de leur formation.

Dans le cadre de l'hébergement et de l'encadrement, il faut aussi prendre en compte la situation particulière des femmes, des familles et des personnes vulnérables. Les expériences tirées de la pratique ont montré que la situation d'hébergement joue en effet un rôle important pour stabiliser et améliorer la santé physique et mentale, et par conséquent favoriser la réussite de l'intégration dans sa globalité.

La Confédération finance avec une part du forfait global 1 (FG 1, requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire) et du forfait global 2 (réfugiés reconnus) les frais incombant aux cantons (ou aux communes) pour l'hébergement (art. 88 LAsi). La Confédération n'impose aucune prescription matérielle pour l'hébergement. Les cantons sont seulement tenus de garantir des solutions financièrement avantageuses (calculées au plus juste) dans le cadre des prescriptions relatives au droit des étrangers et au droit d'asile (art. 82 et 89, al. 1 LAsi et art. 86 LEI). En outre, le SEM peut faire dépendre le versement d'une partie des indemnités forfaitaires de la réalisation d'objectifs socio-politiques (art. 89, al. 3 LAsi).

4.1.1 État de mise en œuvre

Du fait des procédures d'asile accélérées, une proportion notable des personnes qui arrivent dans les cantons dispose aujourd'hui déjà d'une admission provisoire ou d'un octroi de l'asile. En outre, les personnes attribuées aux cantons à titre de requérants d'asile en procédure étendue ont en partie de fortes chances de remplir les conditions d'octroi d'une protection. Après l'attribution à un canton, les R, AP et requérants d'asile en procédure étendue sont, dans leur grande majorité, tout d'abord hébergés dans des logements collectifs. Les durées de séjour dans ce cadre sont différentes en fonction des cantons. Les cantons ont par ailleurs défini différents critères pour bénéficier d'un logement individuel, p. ex. le statut de séjour, la situation familiale ou l'exercice d'une activité professionnelle. L'hébergement comprend ainsi généralement deux phases : tout d'abord en logement collectif (plusieurs semaines ou mois) puis, dans le cas des AP/R, en logement individuel.

Tous les cantons disposent de concepts pour l'hébergement et l'encadrement des personnes relevant du domaine de l'asile. D'un point de vue technique, les procédures d'asile accélérées et l'Agenda Intégration sont une excellente occasion pour actualiser et/ou développer ces concepts. Une collaboration régionale entre différents cantons et la création de structures d'hébergement régionales destinées à des groupes de personnes spécifiques pourraient représenter

une bonne solution, notamment pour les personnes vulnérables.[77] Dans le cadre de la mise en œuvre de la recommandation relative au rapport du Conseil fédéral « Analyse de la situation des réfugiées », la CDAS élabore actuellement, en collaboration avec des spécialistes cantonaux et communaux, des lignes directrices pour l'hébergement tenant compte des différences entre les sexes et l'identification des personnes traumatisées et vulnérables. Dès 2016, la CDAS avait adopté des recommandations pour l'hébergement, l'encadrement et la représentation légale des enfants et des jeunes mineurs non accompagnés dans le domaine de l'asile (MNA).[78]

4.1.2 Actions requises

Créer des situations de logement aussi stables que possibles : en raison des différentes phases d'hébergement après l'attribution au canton, une situation de logement stable et durable n'est parfois possible qu'après plusieurs années. Les changements de logement présentent néanmoins aussi toujours des risques pour le processus de première intégration et doivent par conséquent faire l'objet d'un accompagnement méticuleux. Cet aspect n'est pas systématiquement pris en compte aujourd'hui, notamment chez les familles dont les enfants sont déjà intégrés dans un groupe de jeu, une crèche ou une classe.

Promouvoir un environnement propice à la formation : l'AIS préconise le principe « Un emploi grâce à une formation ». Il conviendrait par conséquent de s'assurer que les enfants, les adolescents et les jeunes adultes en formation disposent de suffisamment de possibilités de s'isoler (retraite) et de l'infrastructure d'apprentissage nécessaire pour leur développement personnel, et que leur situation de logement soit propice à la formation et à l'apprentissage. Ces conditions-cadres ne sont pas remplies partout aujourd'hui.

4.1.3 Recommandation

Recommandation 1 : les autorités responsables de l'hébergement veillent à garantir des conditions propices à la formation (opportunités d'apprentissage, possibilités de retraite, personnel d'encadrement, etc.). La CDAS et la CdC développent, à l'intention des cantons, un programme appelé à servir à ces derniers de cadre d'orientation pour assurer l'hébergement et l'encadrement de sorte à favoriser l'apprentissage.

4.2 Structure de jour/Occupation

La garantie d'une structure de jour et les mesures d'occupation contribuent de manière significative à renforcer l'autonomie et la responsabilité individuelle, ainsi qu'à stimuler et à maintenir la motivation intrinsèque des personnes réfugiées. Un emploi du temps bien réglé facilite la gestion du quotidien et contribue de manière avérée au renforcement de la santé mentale. Démarrer les offres correspondantes si possible immédiatement après l'arrivée en Suisse est

[77] Cf. p. 18 du rapport en réponse au postulat 16.3407

[78] Cf. https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2016.05.20_MNA-Empf_farbig_f.pdf

un facteur décisif pour la réussite de l'intégration et la préservation de l'aptitude des étrangers au retour.

4.2.1 État de mise en œuvre

En adoptant l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons ont convenu que des mesures de première intégration doivent intervenir le plus rapidement possible après l'arrivée dans le canton. Dans le cadre de l'Agenda Intégration, les requérants d'asile en procédure étendue doivent eux aussi pouvoir déjà bénéficier de mesures visant l'encouragement dans les domaines langue et formation.[79] Les cantons font usage de cette possibilité de diverses manières.

En revanche, tous les cantons et de nombreuses communes proposent des programmes d'occupation. Il s'agit p. ex. des activités suivantes : travaux en forêt et sur l'alpage, restauration des lits de rivières et sentiers de randonnée, lutte contre les néophytes, recyclage, interventions comme patrouilleurs scolaires, participation à l'organisation de manifestations populaires culturelles et autres, voire prestations de services pour le domaine de l'asile (déménagements et transports, travaux de rénovation et d'entretien ainsi que blanchisserie).

Dans la pratique, les programmes d'occupation dépassant le cadre d'une simple occupation et associés à des éléments de formation et de promotion des compétences se sont révélés particulièrement efficaces.

4.2.2 Actions requises

<u>Procéder à une évaluation qualitative des mesures d'occupation destinées aux requérants d'asile</u> : seuls peu de requérants d'asile sont actifs. Afin de ne pas compromettre le succès ultérieur de l'intégration en cas de décision positive ou maintenir l'aptitude des étrangers au retour en cas de décision négative, il est par conséquent crucial que tous les cantons fournissent une structure de jour et une occupation aux requérants d'asile qui leur ont été attribués. Ces mesures doivent toujours suivre une « approche à double intention », c.-à-d. procurer des compétences qui soient utiles à la fois dans la perspective d'un éventuel retour dans le pays d'origine et dans celle de l'intégration en Suisse.

Certes, il existe déjà à ce jour des programmes d'occupation destinés aux requérants d'asile ainsi qu'aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés dans la majorité des hébergements collectifs. Premièrement, il s'avère néanmoins que ces programmes ne sont souvent pas associés à l'acquisition de compétences de base. Diverses études démontrent pourtant que la stimulation et/ou le maintien de la motivation intrinsèque ainsi que l'acquisition de compétences de base dans les premiers temps après l'arrivée en Suisse sont déterminants pour la suite du processus d'intégration. Deuxièmement, les hébergements collectifs ne disposent pas tous du personnel spécialisé approprié pour soutenir efficacement les requérants d'asile

[79] Art. 14, al. 5 OIE. Cf. Rapport du groupe de coordination, p. 5 et 6 ainsi que circulaire du SEM du 4 décembre 2018, p. 4.

dans l'acquisition de ces compétences. Et troisièmement, le potentiel des bénévoles pourrait être mieux exploité à cette fin.

4.2.3 Recommandation

Recommandation 2 : les cantons veillent à ce que les mesures structurantes, proposées sous la forme de programmes d'occupation et d'autres offres destinées aux RA, soient adaptées aux besoins de ces derniers. Si possible et s'il y a lieu, ils associent ces mesures à l'acquisition de compétences de base afin d'accroître l'autonomie et le degré de responsabilité personnelle des RA pour les préparer de manière optimale à réussir ensuite leur première intégration ou leur retour volontaire. Les cantons s'efforcent également de proposer un soutien répondant aux besoins des personnes relevant du domaine de l'asile (personnel chargé de l'encadrement, soutien bénévole). S'agissant des personnes qui, après avoir reçu une décision positive, restent dans un logement collectif – p. ex., du fait que leur situation en matière de logement n'est pas encore claire –, les cantons suspendent les mesures d'occupation et amorcent au plus vite le processus de première intégration et d'évaluation des ressources des requérants d'asile (gestion de cas, cours de langue, évaluation du potentiel, etc.).

4.3 Aide sociale, encadrement et accompagnement

Les personnes relevant du domaine de l'asile arrivent en règle générale en Suisse sans ressources. Elles ont alors quasiment toutes besoin d'assistance. La Confédération indemnise les cantons par des forfaits pour les coûts de l'aide sociale. Le FG 1 doit notamment couvrir les coûts de l'aide sociale économique ainsi que de l'assurance-maladie obligatoire, le FG 2 les coûts de l'aide sociale économique. Le FG 1 comme le FG 2 comprennent aussi une contribution de la Confédération aux coûts d'encadrement (aide sociale personnelle).

La garantie du minimum vital, l'encadrement et l'accompagnement des AP/R relèvent de la compétence soit des services sociaux cantonaux, régionaux ou communaux soit des services d'aide sociale en matière d'asile, car ils représentent la structure ordinaire essentielle pour assurer la garantie du minimum vital[80]. Dans la mesure où l'aide sociale a aussi une mission d'intégration, il faut accorder une attention particulière à cette interface lors de la mise en œuvre de l'Agenda Intégration.

4.3.1 État de mise en œuvre

L'octroi des prestations de l'aide sociale est en principe régi par le droit cantonal (art. 82 LAsi et art. 86 LEI). La LAsi et la LEI édictent toutefois que l'aide octroyée aux requérants d'asile et aux AP doit, en général, être fournie sous la forme de prestations en nature. Par ailleurs, elle doit être inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse, mais la LAsi et la LEI

[80] On distingue dans la suite du document l'aide sociale en matière d'asile (AP) de l'aide sociale ordinaire (R/RAP). Alors que les R/RAP bénéficient en règle générale d'aides définies selon les normes de la CSIAS, les aides pour les AP sont généralement inférieures et fixées dans les dispositions cantonales.

n'indiquent pas dans quelle proportion. Pour la structure et le calcul de l'aide sociale destinée aux réfugiés reconnus, les cantons se réfèrent dans une large mesure aux normes de la CSIAS. En vertu de ces directives, ce groupe de personnes a aussi droit à des prestations circonstancielles (PCi) qui couvrent certains frais supplémentaires liés à une activité ou une formation (p. ex. frais de voyage, de repas ou concernant des équipements de travail spéciaux).

Pour les personnes admises à titre provisoire, certains cantons ne prévoient actuellement pas ou peu de PCi, car, en vertu de la LEI, l'aide accordée à ce groupe de personnes doit être inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse. Jusqu'ici, ces prestations d'assistance étaient en partie financées par le forfait d'intégration. La circulaire du SEM sur la mise en œuvre de l'Agenda Intégration indique toutefois que les prestations d'assistance (prestations de soutien) telles que les frais de voyage, de repas ou concernant des équipements spéciaux ne peuvent en principe pas être financées à l'aide du forfait d'intégration. Si le canton peut toutefois prouver qu'il ne peut pas en assurer le financement d'une autre façon faute de base légale dans sa législation en matière d'aide sociale, il peut financer ces prestations d'assistance destinées aux AP par le biais du FI au plus tard jusqu'à fin 2021.[81]

Les expériences passées ont montré qu'un bon encadrement/accompagnement des AP/R était l'un des facteurs clés pour réussir l'intégration et s'affranchir de l'aide sociale. Avec l'adoption de l'Agenda Intégration, tous les cantons ont par conséquent établi un système de gestion au cas par cas. Cette gestion débute idéalement par l'attribution aux cantons, mais au plus tard immédiatement après la décision d'asile AP/R. Dans leurs demandes de mise en œuvre de l'AIS adressées au SEM, les cantons ont dû démontrer comment les AP/R sont accompagnés et soutenus durant la phase de première intégration, en fonction de leurs besoins individuels. Il leur a aussi fallu présenter comment sont régis la répartition du travail et des tâches entre la gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus dans le domaine de l'intégration et la gestion de cas par l'aide sociale (asile).[82] En outre, le SEM et le secrétariat général de la CdC ont formulé diverses recommandations sur la gestion du processus de première intégration et la gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus, sur la base de différents ateliers avec des spécialistes.[83]

4.3.2 Actions requises

<u>Éliminer les obstacles à l'intégration pour les personnes admises à titre provisoire</u> : les AP ne reçoivent en partie ni prestations circonstancielles, ni suppléments d'intégration ni franchises sur les revenus, ou seulement de manière réduite, comme le prévoient les normes élaborées par la CSIAS pour les personnes résidant en Suisse et les réfugiés (cf. chiffre C CSIAS). Dans nombre de cas, ces prestations de soutien sont toutefois indispensables pour permettre un encouragement efficace de l'intégration. Il n'est pas rare que des prestations essentielles pour

[81] Art. 17 OIE. Cf. Circulaire du SEM du 4 décembre 2018.

[82] Cf. Circulaire du SEM du 4 décembre 2018, p. 8. Il leur a également fallu présenter le passage de témoin au terme de la phase de première intégration.

[83] Cf. Annexe 4 à la circulaire du SEM du 4 décembre 2018, p. 1 à 3.

l'intégration (frais de voyage, de repas ou concernant des équipements spéciaux pour les activités professionnelles) ne soient pas couvertes, ou seulement partiellement, pour les AP. Même les coûts de l'accueil extrafamilial pour enfants ne sont souvent pas pris en charge pour les AP. Cela a une incidence négative sur l'intégration des enfants et généralement aussi des parents car il faut renoncer à la crèche ou à un groupe de jeu pour des raisons financières.

Renforcer l'encadrement et l'accompagnement : d'après les retours du groupe de projet, le conseil, l'encadrement et l'accompagnement continus et bien coordonnés dès l'arrivée ne sont à ce jour pas encore garantis dans tous les cas. Dans de nombreux cantons, la décision en matière d'asile entraîne un changement de compétence, ce qui entraîne une rupture dans la gestion au cas par cas.

4.3.3 Recommandations

L'extension des prestations circonstancielles destinées aux AP tout comme le renforcement de l'encadrement et de l'accompagnement des requérants d'asile ou des AP/R au début de leur séjour occasionneraient une hausse de dépenses pour les cantons et seraient ainsi en contradiction avec le principe d'absence d'incidence sur les coûts.

Dans le cadre de l'examen des différents modèles de financement, le bureau de projet partiel propose toutefois aussi d'uniformiser la période d'indemnisation des FG 1 et FG 2 : il s'agirait concrètement de réduire la durée de versement actuelle du FG 1 de sept ans à cinq ans. La Confédération compenserait cette réduction, à nouveau selon le principe d'absence d'incidence sur les coûts, par une augmentation du forfait global (cf. chapitre 5.2 ci-après, en particulier 5.2.2). Avec ce modèle, les cantons disposeraient de davantage de moyens financiers pendant les 5 premières années de la première intégration. Les réglementations fédérales n'empêchent pas les cantons d'utiliser les forfaits de façon à renforcer l'encadrement et l'accompagnement durant cette première phase.

Dans ce contexte, le groupe de projet formule les recommandations ci-après dans le domaine « Aide sociale/Encadrement/Accompagnement ».

Recommandation 3 : les cantons garantissent en principe aussi aux AP les prestations d'intégration circonstancielles, les suppléments d'intégration et les franchises sur le revenu pour les personnes actives qu'ils accordent aux R conformément aux normes CSIAS et les financent par l'aide sociale en matière d'asile (FG 1). Ce principe vaut notamment pour le financement des structures d'accueil extrafamilial.[84]

Recommandation 4 : dès l'attribution au canton, les cantons mettent en place sans délai une gestion de cas rapide et contraignante. Celle-ci doit être conçue de façon continue, c'est-à-dire qu'il convient d'éviter autant que possible les transferts de responsabilité de la gestion de cas. Le suivi individuel sera plus soutenu au début du processus de première intégration ; il devien-

[84] Selon C 1.3, dans la mesure où les conditions correspondantes sont remplies.

dra moins intense lors du passage à la responsabilité individuelle. Les cantons sont libres d'utiliser les forfaits de telle sorte que l'encadrement et le suivi puissent être intensifiés au cours de cette première phase.

4.4 Incitations et sanctions (structure ordinaire dans le domaine de l'aide sociale et des migrations)

La politique d'intégration suisse mise en principe sur la responsabilité individuelle des migrants (art. 53, al. 2 LEI) : en fin de compte, pour s'intégrer, il faut le vouloir soi-même et s'y employer. En outre, il est rare que le processus d'intégration soit linéaire : l'intégration peut être ralentie par des problèmes personnels et des crises. La gestion au cas par cas, telle qu'elle a été décrite au chapitre précédent, joue ici un rôle déterminant car elle permet d'assurer un conseil et un accompagnement motivants et ciblés ainsi qu'une planification de l'intégration individuelle et adaptée aux besoins.

Les expériences issues de la pratique ont montré que les conditions-cadres relatives au droit des étrangers et au droit à l'aide sociale influent également sur la motivation des AP/R à s'intégrer. Les incitations individuelles (p. ex. suppléments d'intégration ou octroi d'un logement individuel dans le cadre du droit à l'aide sociale, prise en compte lors des futures autorisations de séjour dans le cadre du droit des étrangers, etc.) ainsi que les sanctions possibles (p. ex. conditions ou réductions des prestations ou placement dans un autre hébergement dans le cadre du droit à l'aide sociale, prise en compte lors des futures autorisations de séjour dans le cadre du droit des étrangers) représentent à cet égard des éléments importants pour la gestion du processus. Les sanctions ne doivent toutefois intervenir que si les incitations ne fonctionnent pas.

Enfin, une information et une communication claires et cohérentes ainsi que la clarification des attentes mutuelles (« encourager et exiger ») sont essentielles pour permettre aux AP/R de prendre leur responsabilité individuelle. Pour pouvoir s'engager ainsi, les personnes doivent être informées de leurs droits comme de leurs devoirs.

4.4.1 État de mise en œuvre

Selon les retours d'information des spécialistes, chez la majorité des personnes relevant du domaine de l'asile, la motivation à s'intégrer et à accéder à l'indépendance financière est très forte à leur arrivée. Les autorités migratoires comme les autorités d'aide sociale disposent des instruments et de l'expérience nécessaires pour appliquer les mécanismes d'incitation et de sanction, et elles savent aussi les utiliser de manière appropriée sur la base d'examens au cas par cas[85] : si une personne refuse de collaborer sans motif valable, elles prononcent les sanctions dont elles disposent.

[85] Un certain nombre de cantons ont créé des dispositions correspondantes. Pour un exemple concret dans le domaine de l'aide sociale, voir l'art. 43, al. 2 LASoc du canton de Berne.

Avec l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons ont convenu de suivre le principe « Un emploi grâce à une formation ». Les autorités migratoires doivent aussi en tenir compte lors de l'octroi d'une autorisation de séjour à des personnes admises à titre provisoire et à des réfugiés admis à titre provisoire, d'une autorisation d'établissement ainsi que du regroupement familial. Les cantons disposent ici d'une marge d'appréciation pour appliquer la loi sur les étrangers et l'intégration LEI.

Le 15 janvier 2020, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de mettre en œuvre différentes options issues du rapport du 7 juin 2019 concernant le postulat « Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération » (CIP-E 17.3260). Le DFJP a notamment été chargé d'élaborer une proposition de loi qui précise les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur. Les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des « cas de rigueur » devront être concrétisées directement dans l'article 84, al. 5 LEI par un renvoi explicite aux critères d'intégration de l'article 58a LEI. Cette concrétisation dans l'application du droit vise à assurer davantage de clarté auprès des autorités d'exécution : elle devra en particulier renforcer l'incitation à participer à une formation (professionnelle) en rendant ce critère d'intégration équivalent à celui de l'accès à une activité professionnelle. Cette clarification ne modifie toutefois en rien l'état actuel du droit. La procédure de consultation sur ce nouveau projet de loi est prévue pour 2021.

Par ailleurs, la Confédération a également chargé le DFJP et le SEM d'élaborer, de concert avec les organisations concernées (CCDJP, ASM, CDAS, CSIAS, CdC, CDI), des recommandations en vue d'harmoniser entre tous les cantons la notion de coûts d'aide sociale dans le cadre de la prescription de mesures relevant du droit des étrangers. Ces travaux doivent aussi permettre d'étudier le moyen d'éliminer les incitations négatives concernant la participation aux mesures d'intégration et de formation. Il s'agira notamment d'examiner comment garantir que la durée et les coûts de l'aide sociale générés par des mesures d'intégration et de formation ne soient pas pris en compte lors de l'octroi des autorisations.

En ce qui concerne l'information, le SEM et la CdC se chargent actuellement d'intégrer une recommandation destinée aux cantons dans le cadre de l'élaboration de la circulaire PIC 2bis (2022-2023) : les services chargés de l'intégration devront vérifier et, dans la mesure du possible, coordonner et harmoniser avec les autorités en matière d'asile, de migration et d'aide sociale la communication sur les droits et devoirs/obligations ainsi que les incitations et sanctions.

4.4.2 Actions requises

<u>Améliorer la coordination entre les autorités</u> : bien que les cantons disposent déjà aujourd'hui des instruments appropriés pour utiliser les incitations et les sanctions de manière ciblée, une optimisation de l'exécution s'avère nécessaire au cas par cas. Cela concerne en particulier les synergies et la coordination entre le service de gestion des cas et les autorités migratoires ou

d'aide sociale[86] qui prononcent les sanctions ou définissent les incitations. Cette collaboration peut par exemple consister en une information proactive des autorités migratoires examinant une demande de cas de rigueur d'une personne admise à titre provisoire, au sujet de l'atteinte des critères d'intégration. Les informations peuvent aussi concerner la participation en temps utile des autorités d'aide sociale compétentes en cas de réduction des prestations lorsque les AP/R ont ignoré les mesures convenues individuellement de manière répétée et sans motif valable.

Conflit d'objectifs « Un emploi grâce à une formation » : l'AIS a pour objectif de mettre en œuvre le principe « Un emploi grâce à une formation ». Cela signifie qu'il faut privilégier une indépendance financière durable et à plus long terme grâce à des mesures de formation et de qualification par rapport à un emploi de courte durée. Dans la pratique, ces mesures de formation induisent souvent une dépendance plus longue des AP/R à l'aide sociale et ces derniers doivent s'attendre à des désavantages en raison du recours à l'aide sociale dans le cadre du droit des étrangers (changement de statut) et du droit à l'aide sociale (remboursement).

4.4.3 Recommandation

Recommandation 5 : les cantons veillent à ce que les instruments d'incitation et de sanction prévus par le droit de l'aide sociale ou des étrangers soient coordonnés avec les mesures d'encouragement. Ils garantissent notamment, dans chaque cas, une information proactive entre les services impliqués.

Recommandation 6 : la CDAS examine, avec la participation de la CSIAS, comment faire en sorte que les coûts de l'aide sociale générés pendant la période lors de laquelle les AP/R ont participé à des mesures d'intégration et de formation puissent être exonérés du remboursement de l'aide sociale.

4.5 Santé

Être en bonne santé est indispensable pour participer à la vie sociale et économique et en définitive s'intégrer. Les AP/R sont plus souvent confrontés à des problèmes de santé que la population autochtone et que d'autres groupes de migrants. De nombreux AP/R souffrent des conséquences de traumatismes, souvent marqués par la violence, en lien avec leur migration. Jusqu'à 50 % des personnes relevant du domaine de l'asile présentent des symptômes de maladie mentale.[87] La communication entre le personnel de santé et les patients joue un rôle capital dans la réussite du traitement. Il faut fréquemment recourir à des interprètes communautaires car c'est le seul moyen d'éviter des examens inutiles ainsi que des erreurs de diagnostic et de traitement.

[86] Dans certains cantons, le service de gestion est l'autorité d'aide sociale compétente. Dans ce cas, il s'agit uniquement de l'interface entre le service de gestion (autorité d'aide sociale) et l'autorité migratoire.

[87] Thomas Maier : Psychische Gesundheit von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Epidemiologie, Psychopathologie, Prävention, dans : Asyl 4/2018, p. 8 à 13 (disponible uniquement en allemand). Résumé en français à la page 13.

L'interface avec le système de santé a été discutée de manière très approfondie lors de l'atelier du groupe de projet. Toutefois, les structures ordinaires du domaine de la santé n'entrent pas dans le champ d'application de ce projet. L'Agenda Intégration pourra être mis en œuvre avec davantage de succès si les principaux défis sont abordés prochainement dans ce domaine également. Les explications ci-après comprennent par conséquent des recommandations qui peuvent être mises en œuvre directement par les services fédéraux et cantonaux chargés de l'asile et de l'intégration ou qui relèvent de la compétence des autorités sanitaires et de l'assurance-invalidité.

4.5.1 État de mise en œuvre

De nombreux efforts ont été déployés au niveau tant fédéral que cantonal pour améliorer la qualité de la prise en charge médicale des personnes relevant du domaine de l'asile.[88] Ainsi, l'OFSP a publié en 2018 une étude sur la santé mentale des requérants d'asile traumatisés. Celle-ci donne un aperçu sur la manière dont les experts évaluent la situation des soins fournis dans le domaine de la santé mentale et établit des recommandations en vue d'améliorer la prise en charge des requérants d'asile traumatisés. D'après le groupe de projet, la mise en œuvre de ces recommandations reste urgente.

S'agissant des interprètes communautaires, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a recommandé en 2019 dans le domaine stationnaire (également en psychiatrie !) de considérer comme coûts imputables les services de traduction et d'interprétation en vue de garantir la compréhension linguistique, en tant que condition de la qualité de l'indication et du traitement, et de les prendre en compte dans le calcul des forfaits par cas. Pour les coûts d'interprétation dans le domaine ambulatoire, c'est la structure tarifaire nationale (TARMED) qui s'applique. Le remboursement des prestations d'interprétation n'est toutefois pas encore prévu pour le moment dans ce cadre.

4.5.2 Actions requises

<u>Améliorer la prise en charge médicale pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés :</u> il existe sur ce point de grandes différences entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. En Suisse romande, l'accès aux soins médicaux passe par des centres spécialisés qui disposent aussi d'un accès à des services d'interprètes communautaires. Par ailleurs, toutes les personnes sont adressées à un médecin à l'issue de l'entretien à l'arrivée. En revanche, dans nombre de cantons alémaniques, les entretiens à l'arrivée sont réalisés par des responsables de santé (ne disposant pas toujours d'une formation médicale) dans les centres d'hébergement, qui dirigent si nécessaire les patients vers des médecins de famille ou des gynécologues établis. Ces premières consultations se déroulent généralement sans interprètes communautaires. Les soins psychiatriques posent en outre des défis particuliers : si le manque de personnel spécialisé est généralement problématique en psychiatrie, il complique

[88] Voir à ce sujet p. ex. https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/gesundheitliche-chancengleichheit/chancengleichheit-in-der-gesundheitsversorgung/gesundheit-asylbereich.html.

encore davantage les choses pour le traitement des requérants d'asile. Des efforts doivent être faits pour pouvoir créer et exploiter de manière rentable de nouvelles offres ou pour axer davantage les offres existantes des structures ordinaires sur les besoins des groupes cibles. Enfin, de nombreux sites manquent d'offres psychosociales à bas seuil (« low level interventions »).

Optimiser l'examen et les mesures en cas de maladies mentales et physiques : l'assurance-invalidité (AI) dispose de plusieurs instruments pour examiner le potentiel offert par la main-d'œuvre des personnes atteintes dans leur santé (mentale). De même, l'AI connaît diverses mesures destinées à la réadaptation des personnes vulnérables. Ces instruments pourraient (sous une forme adaptée) aussi s'avérer précieux pour diagnostiquer le potentiel des AP/R. Pour les prestations directes de l'AI aux AP/R (mesures de réadaptation professionnelle et sociale), il convient toutefois de tenir compte des conditions générales d'assurance selon la LAI. Les AP/R souffrant d'atteintes préexistantes à leur santé n'ont ainsi aucun accès aux prestations de l'AI (mesures de réadaptation et rentes).

Examiner la situation de santé pour une intégration économique et sociale durable : le domaine de la santé manque actuellement d'instruments de dépistage appropriés pour évaluer rapidement la santé mentale et physique dans la perspective d'un encouragement de l'intégration.

Permettre l'interprétation communautaire : à la différence des centres fédéraux, de nombreux cantons n'offrent pas systématiquement de services d'interprètes communautaires indépendants aux personnes relevant du domaine de l'asile, mais seulement au cas par cas dans des situations spécifiques. Alors que, conformément aux recommandations de la CDS, les services correspondants peuvent être financés à l'aide des forfaits par cas dans le domaine stationnaire, il manque une solution similaire pour le domaine ambulatoire : la structure tarifaire en vigueur ne prévoit encore aucune position à cette fin.

4.5.3 Recommandations

Recommandation 7 : le groupe de coordination invite l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et la Fondation Promotion Santé Suisse à examiner les améliorations à apporter, en association avec les services fédéraux et cantonaux concernés, ainsi qu'à analyser quelles mesures seraient propres à :

- favoriser l'interprétation communautaire (financement)
- améliorer l'offre (formation continue de la main-d'œuvre, réseautage [p. ex., hospitals for equity]).

Recommandation 8 : en collaboration avec l'OFSP et la Fondation Promotion Santé Suisse et en association avec les services concernés, le SEM et la CdC examinent comment exploiter

les services psychosociaux à bas seuil pour soutenir davantage les personnes relevant du domaine de l'asile dans leur processus d'intégration (interventions dites à bas niveau)[89]).

Recommandation 9 : en collaboration avec l'Office fédéral des assurances sociales et en association avec les services concernés, le SEM examine dans quels domaines la coopération avec l'assurance-invalidité peut améliorer l'encouragement de l'intégration, compte tenu des prescriptions de la LAI. Il soumet une proposition de projet correspondante dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle (CII) nationale.

Recommandation 10 : en collaboration avec l'OFSP et en association avec les services concernés, le SEM établit comment étendre ou compléter les instruments d'évaluation du potentiel par la clarification de la situation sanitaire (instruments de dépistage) dans le cadre de la gestion de cas. Il soumet une proposition de projet correspondante dans le cadre de la CII nationale.

4.6 Perspective

Le groupe de projet a formulé 10 recommandations afin d'utiliser les forfaits de la Confédération de manière plus ciblée et en maintenant l'absence d'incidence sur les coûts dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (cf. chapitre 3.1.e). En outre, il recommande de rechercher le dialogue avec les structures ordinaires compétentes (cf. indications dans les différentes recommandations), car cela permettra ici aussi de jeter des bases essentielles au succès futur de l'intégration.

Un récapitulatif des recommandations figure à la fin du rapport, dans le chapitre de synthèse (chapitre 6) qui présente la base du rapport et les propositions du groupe de coordination au comité de direction politique. Il est par conséquent prévu que les recommandations soient adoptées par le comité de direction politique.

Enfin, le groupe de projet propose que le groupe de suivi PIC/AIS[90] soit chargé de vérifier la mise en œuvre des recommandations après la dissolution des structures de projet AIS et, au besoin, de reprendre son activité sur mandat de ses donneurs d'ordre (Secrétaire d'État aux Migrations, président de la CdC) si la mise en œuvre venait à s'enliser.

[89] P. ex. dans le cadre du développement des mesures PIC existantes dans le domaine de l'intégration sociale ou des programmes d'action cantonaux (PAC) mis en œuvre par la fondation Promotion Santé Suisse depuis 2017 avec les cantons.

[90] Mandaté en 2019 par le Secrétaire d'État du SEM et le président de la CdC, le groupe de suivi PIC/AIS est composé de représentants de la Confédération (divisions Subventions et Intégration du SEM, SLR) et des cantons (CdC, CDI, CDAS, CASI). Le groupe de suivi PIC/AIS assure la coordination des questions de planification et de mise en œuvre des PIC et de l'Agenda Intégration, permet la consultation des circulaires du SEM et suit les développements qualitatifs et les tâches d'information. Si le groupe de projet ne parvient pas à un consensus, il en informe les donneurs d'ordre et soumet des propositions pour la suite des opérations.

5 Paquet commun

5.1 Éléments du paquet commun sur le système de financement

Dans une première étape, le groupe de projet s'est penché très attentivement sur la mise au point du nouveau système de financement dans le domaine de l'asile. Compte tenu des modélisations réalisées et après analyse détaillée des avantages et des inconvénients des différentes variantes, il recommande un développement ciblé du système de financement actuel ; il propose donc de développer le modèle « Formation professionnelle » en y intégrant le nouveau facteur de correction « revenu de l'activité professionnelle » (chapitre 3).

Dans une deuxième étape, il s'agit de fixer le **montant des forfaits**. Un ajustement des forfaits actuels est indispensable, car les modifications techniques au système de financement proposées augmenteront les effectifs des AP/R donnant droit à indemnisation.[91] Le montant du forfait doit donc être réduit afin que, conformément à l'objectif prescrit, le passage au nouveau système n'ait pas d'incidence sur les coûts. Dans ce contexte, le groupe de coordination a chargé le bureau de projet partiel de vérifier s'il ne faudrait pas intégrer d'autres éléments du système de financement actuel dans la perspective d'un paquet commun. Seraient à cet égard concernés, en particulier, les éléments suivants :

- **Uniformisation de la durée d'indemnisation :** tandis que la durée de financement est de cinq ans pour les réfugiés reconnus, elle s'élève à 7 ans pour les AP (forfait global 1) et pour les RAP (forfait global 2). La raison de cette différence est expliquée au chapitre 2.1.1, p. 15. Une uniformisation de la durée d'indemnisation aurait une incidence sur le montant du forfait global aussi bien en cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation à 5 ans que de sa prolongation à 7 ans, puisque l'effectif des réfugiés donnant droit à l'indemnisation diminuerait dans un cas et augmenterait dans l'autre.

  En cas d'uniformisation de la durée d'indemnisation, la date de changement de système est aussi importante, puisque, selon l'année du changement de système, les cohortes 6 et 7, amenées à disparaître en cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation, seraient de tailles différentes. La taille de la cohorte appelée à disparaître a également une incidence sur le montant du forfait global.[92]

  La section 5.2 ci-dessous présente les bases techniques d'un raccourcissement ou d'une prolongation de la durée d'indemnisation et énumère leurs avantages et inconvénients respectifs par rapport au statu quo (conservation du système de financement actuel).

[91] L'augmentation des effectifs donnant droit à indemnisation se justifie pour deux raisons : d'une part, un forfait global est versé, dans le cadre du nouveau système de financement, pour tous les jeunes âgés de 18 à 25 ans, indépendamment de leur situation professionnelle (auparavant, la Confédération ne versait de forfait que pour les jeunes de 18 à 25 ans sans emploi) ; d'autre part, un forfait n'est désormais déduit pour les personnes de 25 à 60 ans exerçant une activité professionnelle que si elles gagnent plus de 600 francs par mois (auparavant, un forfait était déduit pour chaque personne exerçant une activité professionnelle, et ce, quel que soit son revenu).

[92] À l'inverse, en cas de prolongation à une durée uniforme de 7 ans, la part de la cohorte de réfugiés reconnus indemnisée sur 5 ans aurait un impact déterminant sur le montant des forfaits à venir.

- **Gestion de la contribution de base** : le passage au nouveau système de financement soulève également la question de savoir s'il ne faudrait pas continuer de verser une contribution de base aux cantons, lors du passage au nouveau système de financement, ou si l'on pourrait y renoncer. La section 5.3examine l'importance relative de la contribution de base pour les différents cantons. En outre, les arguments en faveur de la suppression ou du maintien de la contribution de base y sont disséqués.

5.2 Uniformisation de la durée d'indemnisation

En cas d'uniformisation de la durée d'indemnisation, il convient de noter que celle-ci, comme le passage à un nouveau système de financement, s'effectue sans incidence sur les coûts. En cas de raccourcissement ou de prolongation de la durée d'indemnisation, le forfait est respectivement augmenté ou réduit en conséquence. En fin de compte, la somme versée par la Confédération à l'ensemble des cantons est identique, que la durée soit raccourcie ou prolongée.

5.2.1 Bases techniques

a) Raccourcissement de la durée d'indemnisation

Si la durée d'indemnisation devait être raccourcie, le forfait global 1, destiné aux AP, et le forfait global 2, destiné aux RAP, passeraient de 7 à 5 ans. Cette réduction permettrait d'aligner la durée d'indemnisation de ces effectifs sur celle des réfugiés. Tout raccourcissement de la durée d'indemnisation entraîne une réduction de l'effectif correspondant pour les cohortes 6 et 7. La Figure 30 montre l'évolution de cet effectif par rapport au maintien du statu quo et au modèle de la formation professionnelle avec durée d'indemnisation actuelle, de même que la taille des effectifs des cohortes 6 et 7 pour les années considérées.

Par rapport au statu quo, l'**effectif donnant droit à indemnisation** fluctue, suivant l'année, entre - 3 % et - 14 %. Par rapport au modèle de la formation professionnelle avec durée actuelle d'indemnisation, les changements sont encore un peu plus marqués, allant de – 10 % à – 19 %. Ce résultat s'explique par la part des cohortes 6 et 7 – dans l'**effectif total** – qui serait amenée à disparaître si la durée d'indemnisation était raccourcie. Cette part varie beaucoup au fil de la période d'observation. Pour 2016, par exemple, elle s'élève à 11 %, alors que pour 2014, elle est de 27 %.

Figure 30 : Répercussions d'un raccourcissement de la durée d'indemnisation sur l'effectif donnant droit à une indemnisation et les parts des cohortes 6 et 7

Effectifs / écarts	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs éligibles							
Statu quo	18'138	17'345	21'204	29'718	35'101	40'975	46'344
Modèle formation professionnelle indemnisation précédente	19'617	18'777	22'596	31'380	37'014	43'467	50'273
Δ en % par rapport au statu quo	8%	8%	7%	6%	5%	6%	8%
Modèle formation professionnelle indemnisation 5 années	17'223	15'696	18'325	27'554	33'801	38'921	45'040
Δ en % par rapport au statu quo	-5%	-10%	-14%	-7%	-4%	-5%	-3%
Δ en % par rapport au modèle formation professionnelle indemnisation précédente	-12%	-16%	-19%	-12%	-9%	-10%	-10%
Effectif global							
Cohortes 6 et 7	2'977	3'390	5'660	5'489	3'662	4'719	6'581
Part dans l'effectif global	14%	16%	27%	18%	10%	11%	13%

Remarque : les effectifs indiqués correspondant aux différents modèles comprennent des facteurs de correction et se réfèrent aux effectifs des AP et des R / RAP. Les effectifs utilisés pour calculer la part des cohortes 6 et 7 découlent de l'effectif total (AP et RAP : 7 ans ; R : 5 ans).

Non seulement un raccourcissement de la durée d'indemnisation modifie l'effectif concerné, vu la disparition des cohortes 6 et 7, mais il entraîne qui plus est une modification du taux d'exercice d'une activité professionnelle et de la part de personnes à bas revenu. En effet, pour les cohortes 6 et 7, ce taux est supérieur à la moyenne par rapport aux autres années et, inversement, la part de personnes à bas revenu est inférieure à la moyenne.

L'impact de la disparition des cohortes 6 et 7 sur le taux d'exercice d'une activité professionnelle et sur la part de personnes à bas revenu est mis en évidence à la Figure 31. Chez les AP, en particulier, ce taux est sujet à des fluctuations relativement importantes tout au long de la période d'observation : si, en 2012, la variation n'a été que de 0,5 point de pourcentage, en 2014, elle a atteint 13,2 points de pourcentage. Un tel écart s'explique par le fait que la part des cohortes 6 et 7, pour lesquelles le taux d'exercice d'une activité professionnelle tend à être supérieur à la moyenne, a été très élevée en 2014. La Figure 30 illustre bien cette réalité, puisque l'effectif, en cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation dans le modèle de la formation professionnelle, diminue de 19 % par rapport au modèle sans raccourcissement de cette durée.

Figure 31 : Évolution du taux d'exercice d'une activité professionnelle et de la part de personnes à bas revenu en cas de disparition des cohortes 6 et 7

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Variation du taux d'activité professionnelle des 25 à 60 ans en points de pourcentage							
AP	-0.5	-4,1 %	-13,2 %	-9,5 %	-4,9 %	-4,9 %	-4,6 %
RAP	-2,2 %	-2,5 %	-3.2	-2,3 %	-2,0 %	-3,0 %	-3.2
Variation de la part de personnes à bas revenu (en dessous de 600 francs) en points de pourcentage							
AP	-	-	4,7 %	4,6 %	2,2 %	4,4 %	-
RAP	-	-	1,8 %	2,0 %	1,5 %	2,3 %	-

Remarque : Comme les données de la Centrale de compensation ne sont disponibles que pour la période 2014 à 2017, la part des personnes à bas revenu ne peut être établie que pour ces années-là.

Ces changements (effectif déterminant, taux d'exercice d'une activité professionnelle, part de personnes à bas revenu) ont une incidence sur le montant du forfait.

Comme le montre bien Figure 32, la réduction de l'effectif déterminant induite par la disparition des cohortes 6 et 7 se traduit par une augmentation du forfait. En revanche, la baisse du taux d'exercice d'une activité professionnelle et la part accrue de personnes à bas revenu parmi les personnes âgées de 25 à 65 ans augmentent les effectifs éligibles, entraînant par là même une légère diminution du forfait.

Figure 32: Résumé des effets d'un raccourcissement de la durée d'indemnisation sur la variable pertinente du modèle

Variable	Évolution	Effet sur l'effectif éligible	Effet sur les FG
Disparition des cohortes 6 et 7		↓	↑
Effet de cette disparition sur le taux d'exercice d'une activité professionnelle	↓	↑	↓
Effet de cette disparition sur la part de personnes à bas revenu	↑	↑	↓

Date de changement de système

Comme le montrent la Figure 30 et la Figure 31, les variables pertinentes pour le calcul du montant du forfait évoluent au cours des années 2012 à 2018. Il découle de ces variations que la date de changement de système devient pertinente en cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation. En fonction de l'importance des effectifs des cohortes 6 et 7 ainsi que des changements du taux d'exercice d'une activité professionnelle et de la part de personnes à bas revenu qui y seront associés lors du changement de système, les versements des années précédentes ou suivantes pourront s'avérer nettement plus (ou moins) élevés par rapport au statu quo (système de financement actuel). Même en cas de maintien de la durée d'indemnisation précédente, certains écarts subsisteraient, lors du passage au modèle de la formation professionnelle, par rapport aux montants versés en cas de statu quo[93].

À titre d'exemple, la Figure 34 montre les montants totaux à verser en cas de changement de système sans incidence sur les coûts pour trois moyennes de 5 ans et sur toute la période 2012 à 2018. En outre, la Figure 34 montre les écarts de pourcentage par rapport aux montants totaux à verser (annuellement pour la période 2012 à 2018) en cas de statu quo. Ces chiffres révèlent qu'en cas de changement de système sans incidence sur les coûts et sur une moyenne pluriannuelle, les fluctuations sont moins importantes et qu'ainsi, la pertinence de la date de changement de système peut être compensée. Les versements totaux se sont le plus écartés du statu quo en 2014, d'une part parce que les cohortes 6 et 7, qui ont disparu cette année-là, étaient particulièrement importantes, d'autre part parce que tant le taux d'exercice d'une activité professionnelle que la part des personnes à bas revenu ont alors énormément évolué.

Afin de tenir compte au mieux des fluctuations, il est judicieux de changer de système sans que cela n'ait d'incidence sur les coûts pour l'ensemble de la période 2012 à 2018, puisque l'on dispose de toutes les données pertinentes à cet effet. Il est prévu de ne pas actualiser la période au moment du changement effectif de système.[94]

En cas de passage au nouveau système sans incidence sur les coûts pour la période 2012 à 2018, tel que proposé, également, en cas de passage au modèle de la formation professionnelle assorti de la durée d'indemnisation actuelle[95], le forfait global passerait de 1368 francs

[93] Un passage au modèle de la formation professionnelle sans raccourcissement de la durée d'indemnisation entraînerait, comparativement au statu quo, des écarts du total des versements allant de -1,3 % à +1,2 %, suivant la date de changement de système (2012 à 2018).

[94] S'agissant de la date de changement de système, on peut généralement affirmer que si la durée de versement est raccourcie, la compensation ou l'augmentation du forfait global sera d'autant plus importante que la part des cohortes 6 et 7 par rapport à la population totale sera grande et que le taux d'exercice d'une activité professionnelle sera bas. Les mesures adoptées dans le cadre de l'AIS devraient entraîner une augmentation significative du taux d'exercice d'une activité professionnelle des AP/R dans les années à venir. Aussi est-il avantageux pour les cantons – s'ils souhaitent accepter une réduction de la durée de versement du forfait – que le changement de système ait lieu le plus rapidement possible, avant que l'AIS n'ait déployé tous ses effets.

[95] Cf. explications données à la section 3.7.5a), p. 89.

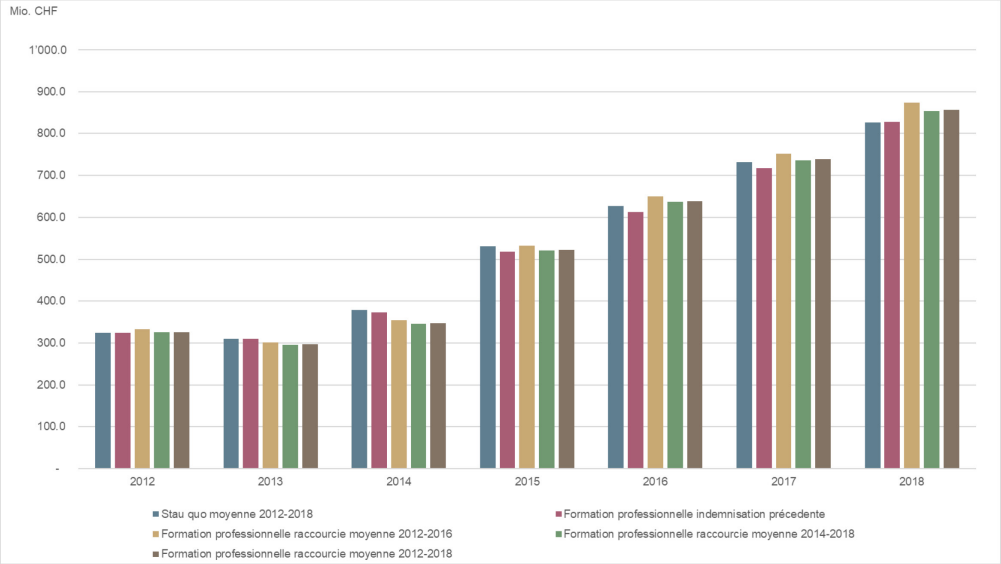
(ou 1496 francs, si l'on opte pour le statu quo[96]) à 1719 francs en raison de la réduction de la durée d'indemnisation. Le forfait global 2 passerait quant à lui de 1405 francs (ou 1476 francs, si l'on opte pour le statu quo) à 1487 francs.[97]

Figure 33 : Niveau des forfaits globaux avec ou sans raccourcissement de durée

Modèle	Forfait global 1	Forfait global 2
Statu quo	1496 francs	1476 francs
Formation professionnelle sans raccourcissement	1368 francs	1405 francs
Formation professionnelle en cas de raccourcissement	1719 francs	1487 francs

Remarque : le forfait correspondant à la solution du statu quo se réfère à la moyenne suisse pour les années 2012 à 2018.

Figure 34 : Versements totaux en cas de statu quo et pour le modèle de la formation professionnelle avec ou sans raccourcissement de la durée de versement[98]



[96] Le forfait indiqué correspondant à la solution du statu quo se réfère à la moyenne suisse pour les années 2012 à 2018 ; les forfaits de l'année 2018 s'élèvent, respectivement, à 1517 francs (FG 1) et 1475 francs (FG 2).

[97] En ce qui concerne le FG 2, il est à relever que le raccourcissement de 7 à 5 ans de la période d'indemnisation n'a d'impact que pour les RAP (qui représentent 22 % de l'effectif des R et des RAP). Pour les réfugiés reconnus, le système actuel limite d'ores et déjà le droit à l'indemnisation à 5 ans. En termes de pourcentage, l'effectif éligible pour le FG 2 diminue donc beaucoup moins que celui du FG 1. Par conséquent, pour s'assurer que le raccourcissement de durée d'indemnisation soit neutre sur le plan des coûts, le FG 2 doit être augmenté d'un pourcentage beaucoup plus faible que le FG 1.

[98] Les totaux des versements annuels par canton sont présentés au chapitre 9.7 de l'annexe.

Figure 35 : Versements totaux pour la période 2012-2018 dans les différents modèles

	Somme versée de 2012 à 2018 en million de CHF					Montant du forfait global					
	Statu quo	Formation professionnelle sans raccourcissement		Formation professionnelle avec raccourcissement		Statu quo		Formation professionnelle sans raccourcissement		Formation professionnelle avec raccourcissement	
Canton	Somme versée	Somme versée	Δ par rapport au statu quo en %	Somme versée	Δ par rapport au statu quo en %	FG 1	FG 2	FG 1	FG 2	FG 1	FG 2
AG	277.6	277.8	0.1%	282.1	1.6%	1'498	1'495	1'375	1'424	1'728	1'507
AI	7.9	8.2	3.5%	8.4	5.8%	1'469	1'475	1'355	1'407	1'703	1'490
AR	30.1	30.6	1.6%	30.5	1.2%	1'487	1'466	1'340	1'395	1'684	1'476
BE	540.0	543.8	0.7%	543.1	0.6%	1'491	1'453	1'369	1'383	1'720	1'464
BL	137.0	137.5	0.4%	133.8	-2.3%	1'531	1'501	1'404	1'427	1'765	1'510
BS	78.1	78.6	0.6%	78.8	0.9%	1'555	1'461	1'453	1'387	1'826	1'468
FR	120.2	119.4	-0.7%	120.2	0.0%	1'470	1'457	1'343	1'388	1'688	1'469
GE	219.0	214.9	-1.9%	210.4	-3.9%	1'572	1'487	1'414	1'416	1'777	1'499
GL	22.3	22.5	0.9%	22.7	1.6%	1'495	1'465	1'360	1'394	1'710	1'476
GR	86.3	86.5	0.2%	89.3	3.5%	1'465	1'483	1'338	1'413	1'682	1'495
JU	36.3	35.8	-1.3%	36.5	0.5%	1'511	1'418	1'352	1'350	1'699	1'429
LU	204.5	204.3	-0.1%	202.9	-0.8%	1'464	1'482	1'343	1'411	1'687	1'494
NE	85.3	85.5	0.1%	84.9	-0.5%	1'483	1'415	1'341	1'347	1'686	1'426
NW	17.8	18.1	1.8%	18.8	5.7%	1'516	1'540	1'372	1'463	1'724	1'548
OW	17.1	17.2	0.5%	16.8	-2.2%	1'467	1'488	1'354	1'415	1'701	1'498
SG	206.6	207.2	0.3%	214.5	3.8%	1'464	1'466	1'341	1'396	1'686	1'477
SH	44.8	44.8	0.2%	46.9	4.7%	1'496	1'441	1'385	1'371	1'741	1'451
SO	128.6	128.6	0.0%	131.0	1.9%	1'475	1'451	1'337	1'382	1'681	1'463
SZ	70.6	71.5	1.4%	71.9	1.9%	1'507	1'528	1'385	1'453	1'741	1'538
TG	73.2	74.1	1.3%	75.2	2.8%	1'449	1'463	1'346	1'392	1'691	1'473
TI	107.0	107.1	0.1%	106.8	-0.1%	1'489	1'442	1'364	1'376	1'714	1'456
UR	20.2	20.3	0.4%	21.4	5.8%	1'448	1'449	1'326	1'379	1'666	1'459
VD	347.9	343.1	-1.4%	338.7	-2.6%	1'513	1'464	1'374	1'396	1'727	1'477
VS	131.5	130.4	-0.9%	128.3	-2.5%	1'391	1'413	1'268	1'347	1'594	1'426
ZG	53.8	54.3	1.0%	53.4	-0.8%	1'507	1'545	1'392	1'470	1'750	1'556
ZH	656.5	658.0	0.2%	653.0	-0.5%	1'510	1'524	1'383	1'450	1'738	1'535
CH	3'720.3	3'720.3	0.0%	3'720.3	0.0%	1'496	1'476	1'368	1'405	1'719	1'487

Remarque : En cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation, non seulement les forfaits globaux seront augmentés, mais un versement compensatoire sera en outre effectué pour toutes les personnes déjà comprises dans le système de financement à la date de changement du système (voir les explications à la page suivante). Le niveau des forfaits globaux dans le modèle de formation professionnelle sans et avec raccourcissement a été déterminé de sorte que les versements sur l'ensemble de la période 2012-2018 soient sans incidence sur les coûts par rapport au statu quo.

Le raccourcissement de la durée d'indemnisation sur la période 2012-2018 est sans incidence sur les coûts, c'est-à-dire que les versements adressés aux cantons sont généralement les mêmes que dans le statu quo ou le modèle sans raccourcissement. Il existe cependant des écarts pour les différents cantons par rapport au statu quo. Ces écarts tendent à être plus importants dans le modèle avec raccourcissement que dans le modèle sans. Ils sont dus au fait que les cantons présentent différentes parts de cohortes 6 et 7 et que ces cohortes présentent des écarts entre les différents taux d'activité et bas revenus cantonaux. Les différences de versement pour les différents cantons entre les modèles avec et sans raccourcissement résultent de l'interaction entre ces facteurs. Il faut tenir compte du fait que les résultats publiés reposent sur des données passées (2012-2018). Les cantons présentent sur cette période différentes combinaisons de cohortes, ce qui a une incidence positive ou négative sur les calculs comparatifs selon le cas. Cela ne préjuge pas de l'effet du futur modèle de financement avec durée d'indemnisation raccourcie sur les différents cantons.

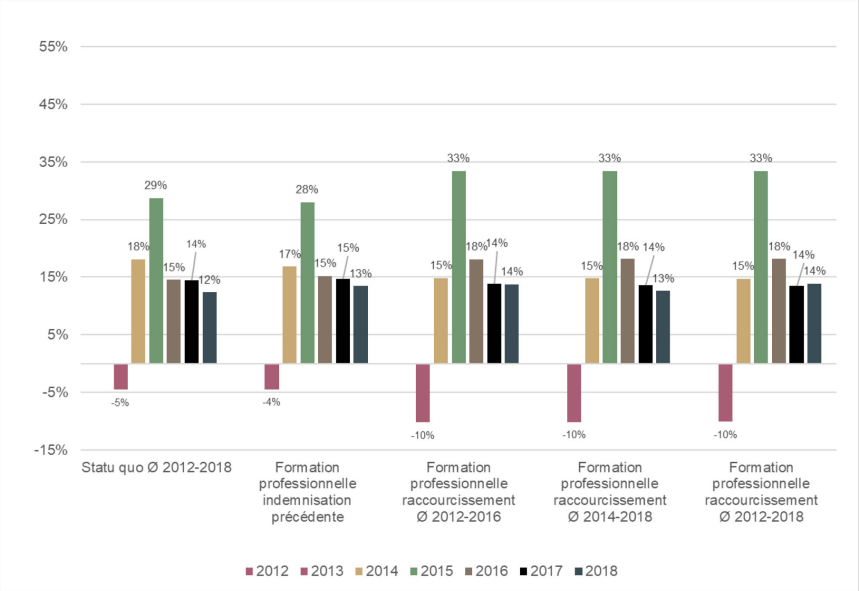
Figure 36 : Écarts des versements totaux en cas de changement de système sans incidence sur les coûts, en utilisant des moyennes sur 5 ans, par rapport à l'option du statu quo

Changement sans incidence sur les coûts pour :	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Moyenne 2012 à 2016	2,35 %	-2,90 %	-6,65 %	-0,06 %	4,32 %	3,57 %	5,29 %	1,88 %
Moyenne 2014 à 2018	1,68 %	-3,50 %	-7,26 %	-0,72 %	3,66 %	2,67 %	3,00 %	0,82 %
Moyenne 2012 à 2018	0,54 %	-4,53 %	-8,32 %	-1,84 %	2,54 %	1,47 %	3,26 %	0,00 %

Remarque : aux lignes 1 et 2, la neutralité des coûts est calculée sur 5 ans (2012 à 2016 et 2014 à 2018), alors qu'à la ligne 3, elle est calculée sur 7 ans.

La Figure 37 montre les variations dans les versements totaux entre les différentes années pour le modèle du statu quo et celui de la formation professionnelle avec ou sans raccourcissement de la durée de versement du forfait. La comparaison entre l'option du statu quo (bloc situé à l'extrême gauche de la figure) et le modèle de la formation professionnelle sans raccourcissement de la durée de versement du forfait (deuxième bloc à partir de la gauche) montre des fluctuations annuelles presque identiques. En cas de raccourcissement à 5 ans de la durée de versement (troisième, quatrième et cinquième blocs depuis la gauche), les fluctuations au cours des différentes années seront sensiblement plus importantes (cf. 2013 et 2015), mais la volatilité générale n'augmentera pas.

Figure 37 : Fluctuation des versements totaux entre les différentes années en cas de statu quo ou pour le modèle de la formation professionnelle avec et sans raccourcissement de la durée de versement



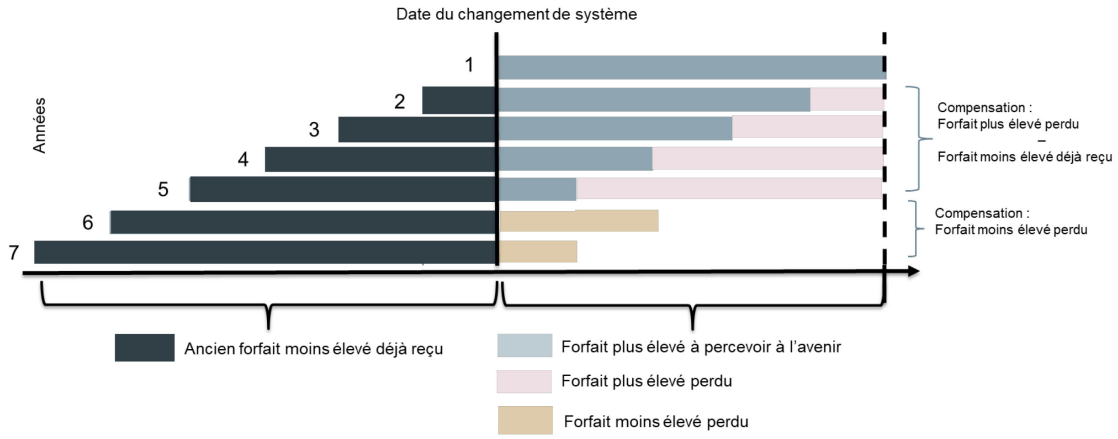
Remarque : La différence se rapporte à la variation du versement total par rapport à l'année précédente.

Versements compensatoires

Le raccourcissement de la durée d'indemnisation a pour effet que les années qui figurent déjà dans le système à la date du changement ne seront pas indemnisées au moyen du nouveau forfait, plus élevé, pour la totalité de la durée de 5 ans. En effet, les cohortes correspondantes auront alors déjà bénéficié un certain temps de l'ancien forfait, inférieur (cf. Figure 38 ci-après). Comme le passage au nouveau système doit porter sur toutes les personnes, y compris celles qui sont déjà gérées par ce système, la Confédération devrait, si la durée d'indemnisation devait être raccourcie, compenser en une seule fois la différence entre le forfait inférieur déjà reçu et le forfait supérieur « manqué ». En outre, les forfaits inférieurs « manqués » pour les cohortes 6 et 7, pour lesquelles plus aucun forfait ne serait versé si la durée d'indemnisation était raccourcie, devraient également être pris en compte dans le versement compensatoire.

Les cantons devraient donc recevoir un versement compensatoire pour tous les AP/RAP qui relèvent de la compétence fédérale à la date du changement de système de financement (la durée maximale du séjour étant de sept ans à compter de leur entrée en Suisse). Ce versement serait vraisemblablement effectué en plusieurs tranches annuelles, probablement au nombre de cinq.

Figure 38 : Système des versements compensatoires



L'option suivante a été retenue pour la mise en œuvre effective de ce système de financement (calculs basés sur les chiffres qui auraient été décisifs en cas de changement au 1er janvier 2020) :

- Pour les personnes pour lesquelles **moins de cinq ans** se sont écoulés depuis leur entrée, la différence entre les forfaits déjà versés les années précédentes et le nouveau forfait, plus élevé, fait l'objet d'une compensation. Les forfaits pour les AP et les RAP sont échelonnés sur une base cantonale, en fonction du rapport entre les anciens forfaits pour les cinq dernières années.[99] Pour le calcul du versement compensatoire, on suppose que le raccourcissement de la durée d'indemnisation à 5 ans aura lieu au moment du passage au nouveau modèle de la formation professionnelle.[100] Le montant plus élevé du forfait, par rapport auquel est versée la différence, se réfère donc au modèle du statu quo raccourci à 5 ans et non au nouveau forfait calculé pour le modèle de la formation professionnelle.

[99] En tenant compte de la durée d'indemnisation raccourcie, le nouveau forfait dans le modèle du statu quo s'élèvera à 1862 francs pour les AP et à 1840 francs pour les RAP. Afin d'illustrer la méthode de calcul et l'ordre de grandeur du versement compensatoire, le rapport s'est fondé sur une date de changement de système au 1er janvier 2020 (lors du changement effectif, la somme devra être réévaluée en fonction des effectifs). Pour le calcul du nouveau forfait cantonal, est prise en compte la moyenne des forfaits cantonaux des cinq dernières années (2015 à 2019) par rapport à la moyenne des forfaits versés dans toute la Suisse pour ces cinq dernières années. Ce rapport est multiplié par le nouveau forfait pour l'ensemble de la Suisse en vue de déterminer le nouveau forfait cantonal. Prenons l'exemple du canton d'Argovie : le forfait moyen pour l'ensemble de la Suisse pour les années 2015 à 2019 s'élève à 1515 francs ; pour le canton d'Argovie, il est de 1507 francs, ce qui correspond à un rapport de 0,99. Le forfait moyen pour l'ensemble de la Suisse pour la globalité de la période 2012 à 2018 s'élève à 1862 francs sous le modèle du statu quo raccourci. Pour calculer le forfait pour le canton d'Argovie, le forfait est multiplié par le rapport calculé au préalable (1862 * 0.99), ce qui donne un forfait de 1852 francs pour la durée de versement raccourcie à 5 ans.

[100] S'il fallait, dans le cadre du présent projet, « uniquement » passer au modèle de la formation professionnelle sans raccourcissement de la durée d'indemnisation, et que ce raccourcissement n'était décidé qu'ultérieurement, le calcul du versement compensatoire devrait être basé sur les effectifs existant alors dans le modèle de la formation professionnelle avec les forfaits correspondants du modèle de la formation professionnelle.

Les cinq années civiles ayant précédé le changement de système de financement (à savoir, en cas de calcul pour un changement de système au 1er janvier 2020, les années 2015 à 2019) sont déterminantes pour le versement compensatoire. Dès lors, on établit, pour chaque canton, le nombre de mois pendant lesquels aucune activité lucrative n'a été enregistrée au cours de l'année civile considérée pour le groupe de personnes concerné. Le nombre de mois de chaque année civile est ensuite multiplié par la différence entre l'ancien et le nouveau forfait réduit correspondant au modèle du statu quo.

- S'agissant des versements compensatoires pour les AP et les RAP n'exerçant pas d'activité professionnelle qui, à la date du changement de système de financement, se trouvent en Suisse **depuis plus de cinq mais moins de sept ans** depuis leur entrée dans le pays, les mois manquants jusqu'à la fin de la période durant laquelle ils sont à la charge de la Confédération donnent droit à l'indemnisation. Celle-ci est basée sur le forfait cantonal du modèle de financement applicable à ce moment-là[101], en vigueur à la date du changement de système.

La mise en œuvre des versements compensatoires proposée ici est basée sur un modèle cantonal sans défaut, c'est-à-dire dans lequel les cantons sont indemnisés pour chaque personne qui n'exerce pas d'activité professionnelle au moment considéré. Sur l'ensemble de la moyenne suisse, la somme des versements compensatoires est la même que dans le modèle du statu quo, où le nombre d'actifs par canton est déterminé sur la base du taux d'exercice d'une activité professionnelle en Suisse et de la capacité d'absorption du marché du travail cantonal. Des différences cantonales peuvent cependant exister : les cantons à taux élevé d'exercice d'une activité professionnelle reçoivent des versements compensatoires pour un nombre de cas inférieur à celui pour lequel ils auraient perçu un forfait si la durée d'indemnisation n'avait pas été raccourcie, tandis que les cantons à bas taux d'exercice d'une activité professionnelle sont indemnisés pour des personnes pour lesquelles ils n'y auraient pas eu droit à un forfait si la durée d'indemnisation n'avait pas été raccourcie. On pourrait toutefois renoncer à soumettre les versements compensatoires à un système de bonus-malus, puisqu'il est impossible de prévoir si les écarts cantonaux dans les taux d'exercice d'une activité professionnelle se poursuivront dans la même mesure que jusqu'à présent.

Si le système avait été modifié au 1er janvier 2020, des versements compensatoires d'un montant total d'environ **312** millions de francs auraient dû être versés aux cantons. Ils auraient vraisemblablement été effectués en plusieurs tranches. Les montants compensatoires versés à chaque canton sont présentés au chapitre 9.9 de l'annexe.

Encadré : Réfugiés à réinstaller

Les réfugiés à réinstaller sont des réfugiés reconnus par le HCR qui sont particulièrement vulnérables et qui ne peuvent ni retourner dans leur pays d'origine, ni demeurer dans leur

[101] Si le raccourcissement a lieu lors du passage au modèle de la formation professionnelle, il s'agit du forfait correspondant au statu quo. S'il a lieu à une date ultérieure, il s'agit du forfait correspondant au modèle de la formation professionnelle.

pays de premier accueil. À leur arrivée en Suisse, ils obtiennent l'asile et sont dès lors liés aux droits et obligations inhérents aux autorisations de séjour. Les réfugiés à réinstaller sont en principe attribués aux cantons selon la clé de répartition qui s'applique aux requérants d'asile (cf. art. 27 LAsi, en relation avec l'art. 21 OA 1).

Conformément à l'art. 24*a* OA 2, la Confédération verse des forfaits globaux aux cantons pendant une durée de 7 ans pour tous les réfugiés appartenant à un groupe de réfugiés au sens de l'art. 56 LAsi (réfugiés à réinstaller). À l'origine, une durée de 5 ans était applicable, avec la possibilité, pour les cantons, de se faire verser, sur demande, le FG 2, pendant une durée illimitée, pour les personnes vulnérables. Afin d'éviter de devoir traiter un grand nombre de demandes au cas par cas, la durée d'indemnisation a été fixée à 7 ans pour tous les réfugiés à réinstaller, dans l'idée que les cantons pourront ainsi constituer une sorte de réserve, grâce aux cas faciles à intégrer, qu'ils pourront ensuite affecter aux personnes qui ont de graves problèmes.

La base légale[102] portant sur le financement des réfugiés à réinstaller sur une durée de 7 ans n'a été que récemment ajustée et elle n'est entrée en vigueur qu'en mars 2019. Aussi la durée d'indemnisation de 7 ans prévue pour les réfugiés à réinstaller devra-t-elle être maintenue, et ce, quand bien même elle devrait être réduite à 5 ans pour les AP et les RAP.

b) Prolongation de la durée d'indemnisation

Comme pour le raccourcissement de la durée d'indemnisation, les effets d'une prolongation de cette durée à 7 ans doivent également être examinés dans le cas du forfait global 2. En accord avec le bureau de projet partiel, il ne sera procédé à cet effet à aucune modélisation détaillée. Au lieu de cela, une estimation approximative de son effet sur le montant du forfait sera réalisée sur la base de la procédure de réduction du forfait.

Comme le montre la Figure 39, le montant diminué de la part du forfait en cas de prolongation de la durée d'indemnisation se calcule de la même manière que pour un raccourcissement. Une réduction de 2 ans de la durée d'indemnisation entraîne une augmentation de 82 francs du FG 2. Par conséquent, si la durée d'indemnisation est prolongée, le forfait est réduit d'autant, en supposant que les rapports entre le taux d'exercice d'une activité professionnelle et la part de personnes ayant un bas taux d'exercice d'une activité professionnelle restent constants, pour les cohortes 6 et 7, par rapport aux AP.[103] Cependant, seule la part de R est pertinente pour le FG 2, car les RAP ont déjà une durée d'indemnisation de 7 ans. L'augmentation de 82 francs, en cas de réduction, ne concerne là encore que la part de RAP. Pour un effectif de RAP de 22 % (donc un effectif de R de 78 %), on obtient 291 francs de diminution du FG 2 consécutivement à la prolongation de la durée d'indemnisation. Les AP étant déjà indemnisés sur 7 ans, le FG 1 ne change pas.

[102] Ordonnance 2 sur l'asile (OA 2), art. 24*a*, al. 1.

[103] Pour les cohortes de réfugiés reconnus 6 et 7, aucune donnée directement observable sur leur taux d'activité professionnelle et sur la part de personnes à bas revenu n'est disponible. Il faut donc, par mesure de simplification, supposer que les proportions, dans leur cas, sont les mêmes que pour les AP.

De même qu'en cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation, un versement compensatoire du forfait précédemment plus élevé doit être effectué par les cantons à la Confédération en cas de prolongation de cette durée. Autrement dit, pour les cohortes de R et de RAP 1 à 5, les cantons doivent verser à la Confédération, pour les années concernées, la différence entre l'ancien forfait, plus élevé, et le nouveau forfait, moins élevé.

Figure 39 : Principe de calcul du montant du forfait en cas de prolongation de la durée d'indemnisation, pour le modèle de la formation professionnelle

Approche	Forfait global 2	Forfait global 1
(1) Forfait réduit à 5 ans	1'487	1'719
(2) Forfait indemnisation précédente	1'405	1'368
(3) Différence (1)-(2)	**82**	**351**
Part RAP	22%	0%
(4) Coûts prolongation R de 5 à 7 ans	291 (82 *78%/22%)	0
	1'405-291	1'368-0
Forfait indemnisation 7 ans (2)-(4)	**1'115**	**1'368**

Remarque : Montant du forfait pour un changement de système de financement sans incidence sur les coûts avec moyenne couvrant la période 2012 à 2018

5.2.2 Mise en œuvre

Le passage au modèle de la formation professionnelle augmente le nombre de personnes pour lesquelles un forfait global est versé. Pour garantir la neutralité des coûts, le forfait doit donc être réduit.

Si, en aval de ce changement, la durée d'indemnisation des AP et des RAP est également ramenée de 7 à 5 ans, le nombre de personnes diminuera par rapport au modèle sans raccourcissement de la durée d'indemnisation, ce qu'il faudra compenser par une augmentation du forfait.

La question qui se pose maintenant, avec ou sans uniformisation de la durée d'indemnisation, est de savoir comment les nouveaux forfaits doivent être répartis entre les différentes composantes des forfaits globaux (énumérées au chapitre suivant, à la Figure 40). Sans uniformisation, il faudrait déterminer comment la réduction doit être répartie entre les différentes composantes ; avec l'uniformisation, il faudrait déterminer ce qu'il doit advenir des ressources libérées pour les sixième et septième années d'indemnisation concernant les AP/RAP. Il faut garder à l'esprit que le niveau de soutien des AP doit, selon la loi, être inférieur à l'aide accordée à la population résidant en Suisse. En outre, la Confédération ne verse pas d'indemnités couvrant les coûts d'encadrement, mais seulement une contribution, alors que la Confédération doit

entièrement compenser les coûts des composantes de l'aide sociale, du loyer et des soins de santé pour des solutions financièrement avantageuses. En outre, la solution choisie doit tenir compte des objectifs de l'AIS, à savoir favoriser une intégration rapide et durable des intéressés sur le marché du travail. Enfin, l'imputation de l'indemnisation doit être effectuée de manière à ce que l'examen en toute transparence du degré de couverture des coûts reste possible.

Une solution qui tient compte de ces exigences est présentée ci-dessous.

a) Structure du forfait

Sans uniformisation (forfait global pour les AP/R)

Comme indiqué, le modèle de la formation professionnelle augmente le nombre de personnes pour lesquelles un forfait global est versé. Pour tenir compte du principe de la neutralité des coûts, le montant du forfait global doit donc être réduit. Sa réduction doit être effectuée au prorata, tant pour le FG 1 que pour le FG 2, par le biais des composantes forfaitaires consacrées à l'encadrement, à l'aide sociale financière et à l'hébergement. Il faut éviter de procéder à une imputation sur la composante des coûts de santé, car celle-ci est échelonnée par canton, sur la base des chiffres publiés annuellement par l'Office fédéral de la santé publique.[104] Dans le cas contraire, l'imputation devrait avoir lieu chaque année, ce qui représenterait une lourde charge administrative et serait assez délicat à communiquer.

La Figure 40 ci-après montre comment la réduction doit être répartie entre les différentes composantes des forfaits globaux :

- Le FG 1 doit être réduit de 9,8 % au total, en cas de passage au modèle de la formation professionnelle, par rapport au statu quo. S'agissant du FG 2, la réduction s'élèvera à 4,7 %.[105]
- La réduction doit être proportionnelle, via le premier bloc, avec « seulement » une contribution de la Confédération (encadrement) et, via le second bloc, avec une couverture complète des coûts (aide sociale, loyers, coûts de la santé). On s'assure ainsi que la couverture des coûts dans le second bloc continuera d'être garantie.
- Étant donné que, dans le second bloc, les coûts de la santé ne doivent pas être réduits en raison de l'échelonnement cantonal déjà évoqué, une réduction légèrement plus importante des deux autres postes (aide sociale, loyers) est nécessaire pour atteindre les 9,8 % du FG 1 (ou les 4,7 % du FG 2).

[104] L'échelonnement selon les cantons est effectué sur la base de la moyenne des primes publiée par l'Office fédéral de la santé publique, du montant total de la franchise minimale et des participations selon l'art. 64 LAMal, ainsi que du nombre d'enfants, de jeunes adultes et d'adultes (cf. également art. 22, al. 4, et 26, al. 4, OA 2).

[105] Les pourcentages indiqués sont obtenus grâce à un changement de système de financement sans incidence sur le plan des coûts, basé non pas sur une seule année, mais sur l'ensemble de la période d'observation (2012 à 2018).

Figure 40 : Imputation de la réduction sur les différentes composantes du forfait mensuel

	Forfait global 1 (AP)				Forfait global 2 (RAP | R)		
Composantes	Statu quo	Formation professionnelle	Variation	Composantes	Statu quo	Formation professionnelle	Variation
Encadrement	274	247	-9.8%	Encadrement	269	256	-4.7%
Autre aide sociale	617	527	-14.6%	Autre aide sociale	828	787	-5.0%
Frais de location	216	184	-14.6%	Frais de location	314	298	-5.0%
Frais de santé	410	410	0.0%	Frais de santé	64	64	0.0%
Total	1'517	1'368	-9.8%	Total	1'475	1'405	-4.7%

Remarque : À des fins de comparaison, les chiffres relatifs aux forfaits du modèle de financement correspondant au statu quo sont indiqués pour l'année 2018 (et non pour la moyenne sans incidence sur les coûts pour les années 2012 à 2018). Par contre, les chiffres relatifs au forfait mensuel du modèle de la formation professionnelle avec raccourcissement de la durée d'indemnisation correspondent à la moyenne sans incidence sur les coûts pour les années 2012 à 2018.

Avec uniformisation (forfait global pour les AP/R)

Dans le cas d'une uniformisation de la durée d'indemnisation, après la réduction exposée au point a), une augmentation compensatoire du forfait global doit être effectuée dès lors que la durée de paiement est raccourcie, puisque – toujours pour respecter le principe d'absence d'incidence sur les coûts – les subventions qui pouvaient précédemment être versées pendant une période de 7 ans doivent maintenant être réparties sur 5 ans. En cas de raccourcissement de la durée d'indemnisation, les forfaits globaux doivent être portés, dans le modèle de la formation professionnelle, à 1719 francs (FG 1) et 1487 francs (FG 2). Ceci équivaut à des augmentations de 13,3 % et 0,8 %, respectivement, par rapport au statu quo. Par rapport au modèle de la formation professionnelle avec durée d'indemnisation actuelle, les forfaits augmenteront, respectivement, de 25,7 % et 5,8 %.

L'augmentation est réalisée comme suit :

- Dans le cas du **FG 1,** la hausse est intégrée au forfait global en tant que composante supplémentaire (prestations d'intégration circonstancielles, cf. encadré, p. 128). Les cantons doivent s'en servir pour favoriser l'intégration des AP comme pour les structures ordinaires de l'aide sociale, prise en charge des frais d'acquisition ou de garde par des tiers d'enfants de personnes exerçant une activité professionnelle comprise. Les discussions sur les interfaces (cf. chapitre 4) ont montré que des mesures sont nécessaires dans ce domaine. Pour les cohortes 1 à 5 restantes, les montants actuels dévolus à l'encadrement, à l'aide sociale et au logement doivent aussi être légèrement augmentés pour couvrir les coûts malgré un taux d'exercice d'une activité professionnelle légèrement en deçà (de la moyenne des cohortes 1 à 7) et une part de personnes à bas revenu plus élevée (pour de plus amples explications, se référer à l'exemple figurant à l'annexe du chapitre 9.8). Cette solution (composante supplémentaire du forfait global) garantit que les exigences légales (niveau de soutien inférieur à l'aide accordée à la population résidant en Suisse et contribution aux coûts d'encadrement plutôt que couverture intégrale) sont respectées et assure même la conformité avec les objectifs du programme d'intégration.

- Dans le cas du **FG 2,** l'augmentation prévue à la Figure 41 sera répartie sur la composante de l'aide sociale, puisque ce volet comprend déjà les prestations d'intégration circonstancielles. Cette hausse tient compte du fait qu'à l'avenir les structures réglementaires de l'aide sociale fourniront de plus en plus de prestations d'intégration circonstancielles propres à soutenir activement la réalisation des objectifs de l'AIS. Ce montant supplémentaire résultant de l'imputation devra être déduit lors d'une analyse de la couverture des coûts.

Encadré : Prestations circonstancielles dans le domaine de l'intégration

Selon les normes CSIAS, les prestations circonstancielles (PCi) se subdivisent en PCi de couverture des besoins de base et PCi d'encouragement. Les unes comme les autres comprennent des prestations visant à garantir les moyens de subsistance et à favoriser l'intégration. Dans le domaine des PCi de couverture des besoins de base, les soins dentaires, les logements spéciaux, les équipements initiaux (mobilier) ou les moyens auxiliaires médicaux, par exemple, doivent être classés comme visant à garantir les moyens de subsistance. Les frais d'acquisition du revenu (comme les indemnités de repas ou les frais de déplacement) ou de garde d'enfants par des tiers, rendus nécessaires par l'activité professionnelle des parents ou leur participation à des mesures d'intégration doivent, par contre, être classés comme visant à favoriser l'intégration. Il en va de même des cours de formation suivis dans le cadre des PCi d'encouragement. Toutefois, les normes CSIAS ne font pas de distinction entre PCi visant à garantir les moyens de subsistance ou visant à favoriser l'intégration, mais seulement entre les domaines de vie concernés (formation, activité professionnelle, famille, santé ou logement et déménagement). Dans les travaux en cours sur la modernisation des statistiques de l'aide sociale, la pertinence d'une distinction plus nette entre PCi visant à garantir les moyens de subsistance et PCi visant à favoriser l'intégration est actuellement à l'examen. Comme le souligne le chapitre consacré aux interfaces (4.3), des structures ordinaires de l'aide sociale qui fourniraient davantage de PCi en faveur des personnes admises à titre provisoire seraient plus que profitables à une intégration durable. Dans la suite du présent rapport, ces PCi seront désignées par les termes *prestations d'intégration circonstancielles* ou *PCi d'intégration*.

Figure 41 : Imputation de l'augmentation sur les composantes du forfait mensuel (dans le cas du raccourcissement de la durée de versement)

Forfait mensuel (avec uniformisation)

Forfait global 1 (AP)

Composantes	Statu quo	Formation professionnelle sans raccourcissement	Formation professionnelle avec raccourcissement	Δ en % par rapport au statu quo	Δ en % par rapport à la formation professionnelle sans raccourcissement
PCi d'intégration	0		337	-	-
Encadrement	274	247	250	-8.9%	1.1%
Autre aide sociale	617	527	535	-13.2%	1.6%
Frais de location	216	184	187	-13.2%	1.6%
Frais de santé	410	410	410	0.0%	0.0%
Total	1 517	1 368	1 719	13.3%	25.7%

Forfait global 2 (RAP | R)

Composantes	Statu quo	Formation professionnelle sans raccourcissement	Formation professionnelle avec raccourcissement	Δ en % par rapport au statu quo	Δ en % par rapport à la formation professionnelle sans raccourcissement
Encadrement	269	256	257	-4.5%	0.3%
Autre aide sociale	828	787	867	4.7%	10.2%
Frais de location	314	298	299	-4.8%	0.2%
Frais de santé	64	64	64	0.0%	0.0%
Total	1 475	1 405	1 487	0.8%	5.8%

Remarque : À des fins de comparaison, les chiffres relatifs aux forfaits du modèle de financement correspondant au statu quo sont indiqués pour l'année 2018 (et non pour la moyenne des années 2012 à 2018). Par contre, les chiffres relatifs au forfait mensuel du modèle de la formation professionnelle avec et sans raccourcissement de la durée d'indemnisation correspondent à la moyenne sans incidence sur les coûts pour les années 2012 à 2018.

La Figure 42 montre que globalement, sur l'ensemble de la période, les versements totaux ne changeront pas, que l'on applique le modèle correspondant au statu quo, le modèle de la formation professionnelle assorti du système d'indemnisation actuel ou le modèle de la formation professionnelle avec raccourcissement de la durée d'indemnisation.

Figure 42 : Versements totaux des composantes des forfaits globaux

Forfait global 1

Modèle	Effectif	Composantes forfait global 1				Somme versée de 2012 à 2018 en milliards de CHF			
	éligible 2012-2018	Forfait	Encadrement	Aide sociale + Loyer + Frais de santé	PCi d'intégration	Encadrement	Aide sociale + Loyer + Frais de santé	PCi d'intégration	Total
Statu quo	1'050'066	1'496	270	1'226	-	0.28	1.29		**1.57**
Formation professionnelle sans uniformisation	1'148'516	1'368	247	1'121	-	0.28	1.29		**1.57**
Formation professionnelle avec uniformisation	914'015	1'719	250	1'133	337	0.23	1.04	0.31	**1.57**

Forfait global 2

Modèle	Effectif	Composantes forfait global 2				Somme versée de 2012 à 2018 en milliards de CHF			
	éligible 2012-2018	Forfait	Encadrement	Aide sociale + Loyer + Frais de santé	PCi d'intégration	Encadrement	Aide sociale + Loyer + Frais de santé	PCi d'intégration	Total
Statu quo	1'455'831	1'476	269	1'207	-	0.39	1.76		**2.15**
Formation professionnelle sans uniformisation	1'528'975	1'405	256	1'149	-	0.39	1.76		**2.15**
Formation professionnelle avec uniformisation	1'444'692	1'487	257	1'230	-	0.37	1.78		**2.15**

b) Détermination du degré de couverture des coûts

Étant donné que la solution proposée permet d'indiquer séparément les prestations circonstancielles d'intégration en faveur des AP (FG 1), il sera encore possible – comme aujourd'hui – de déterminer le degré de couverture des coûts de l'aide sociale financière. Entrent dans le calcul du taux de couverture des coûts les composantes de l'aide sociale, des loyers et des coûts de la santé. La composante de l'encadrement et également, dans le cas du FG 1, celle

des prestations circonstancielles d'intégration en sont par contre exclues. Comme pour la FG 1, les composantes des coûts d'encadrement et des frais administratifs en sont également exclues pour le FG 2. En outre, le montant total (78 francs) qui serait alloué à la composante de l'aide sociale devrait être déduit du montant versé lors de la détermination du degré de couverture des coûts, ce qui garantirait qu'aucune réduction injustifiée ne soit effectuée.

Lors de la modernisation de la statistique de l'aide sociale (SAS), il est également question de présenter séparément les prestations circonstancielles permettant de subvenir à ses besoins et les prestations circonstancielles d'intégration dans les statistiques. Cette solution aurait l'avantage d'améliorer la qualité de la détermination du degré de couverture des coûts.

À la suite de cette réorientation, la Confédération entend associer comme il se doit les cantons, en coordination avec la CDAS, à la conception des prochaines analyses du degré de couverture des coûts.

5.2.3 Évaluation des diverses variantes

Le tableau ci-après présente les avantages et inconvénients d'un raccourcissement ou d'une prolongation de la durée d'indemnisation. Les arguments en faveur d'un statu quo ne figurent pas dans une colonne à part, car ils découlent des différents contre-arguments.

Figure 43 : Arguments favorables ou défavorables au raccourcissement ou à la prolongation de la durée d'indemnisation

	Raccourcissement de la durée d'indemnisation	Prolongation de la durée d'indemnisation
Pour	– Irait dans le sens des objectifs d'intégration rapide et durable fixés dans l'AIS [106] [107]. – Éliminerait l'inégalité de traitement entre AP et R concernant la durée d'indemnisation. – Un raccourcissement à 5 ans serait conforme à la disposition selon laquelle, en cas d'intégration réussie, les cantons peuvent demander une autorisation de séjour pour cas de rigueur au sens de l'art. 84, al. 5, LEI (permis F converti en permis B) 5 ans au moins après l'entrée. Cela irait dans le sens (souhaité) de l'incitation à s'intégrer sur le plan individuel. En outre, une fois qu'un permis B a été délivré pour cas de rigueur, la Confédération ne verse plus de FG au canton. Le canton aurait donc été gagnant avec un FG plus élevé pendant 5 ans. – En cas de raccourcissement, davantage de ressources seraient disponibles pour des prestations circonstancielles d'intégration.	– Les cantons disposeraient de plus de temps pour accomplir leur travail d'intégration ; pour autant qu'ils exploitent activement ce surcroît de temps, la charge financière des communes tendrait à diminuer à l'issue de la période relevant de la responsabilité fédérale. – Deux des objectifs de l'AIS sont fixés pour 7 ans, notamment l'objectif le plus important : celui de l'intégration sur le marché du travail. – Éliminerait l'inégalité de traitement entre AP et R concernant la durée d'indemnisation – Les R sont souvent meurtris et il est avéré que leur intégration nécessite plus de temps. – La prolongation pourrait contribuer à généraliser avec succès le principe d'une « intégration non seulement rapide, mais aussi durable » (Un emploi grâce à une formation).
Contre	– Un raccourcissement imposerait à un certain nombre de cantons de modifier certains pans de leur législation sur l'aide sociale. – Une durée d'indemnisation plus courte tendrait à accroître un peu l'éventail des fluctuations. – Le raccourcissement pourrait affecter le principe d'intégration durable fixé dans l'AIS. Si les cantons ne parviennent pas à intégrer les AP et les R dans la période raccourcie malgré des FG plus élevés, cela entraînera une augmentation des coûts de l'aide sociale. – Un FG plus élevé pour les AP que pour le R est approprié, mais difficile à communiquer sur le plan politique, les cantons devant verser moins d'aides financières aux AP qu'aux R (art. 86, al. 1, LEI) [108]. – Une uniformisation de la durée d'indemnisation accroît l'amplitude de fluctuation des versements (pas de transfert échelonné des compétences de la Confédération aux cantons).	– Une prolongation de la durée d'indemnisation nécessiterait des ajustements législatifs à l'échelon fédéral puis dans un certain nombre de cantons. – L'incitation, exercée vis-à-vis des cantons, à favoriser une intégration rapide des intéressés s'en trouverait réduite. – Pour calculer l'impact d'une prolongation, il serait nécessaire de formuler des hypothèses supplémentaires sur l'évolution de la part des personnes à bas revenu et sur les taux d'exercice d'une activité professionnelle. – Il conviendrait de réduire le forfait actuel ; à cet égard, il faudrait vérifier pour quels éléments une réduction se justifierait. – Une uniformisation de la durée d'indemnisation accroît l'amplitude de fluctuation des versements (pas de transfert échelonné des compétences de la Confédération aux cantons). – Incitation négative : la possibilité d'octroyer, le plus tôt possible, une autorisation d'établissement aux R en cas d'intégration réussie est réduite.

[106] Les objectifs de l'Agenda Intégration sont les suivants : 1. que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire atteignent un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposeront tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien ; 2. que 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile qui arrivent en Suisse avant l'âge de quatre ans soient en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile au moment de commencer l'école obligatoire ; 3. que cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire ; 4. que sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes soient durablement intégrés dans le marché primaire du travail. 5. que sept ans après leur arrivée en Suisse, les

5.3 Traitement de la contribution de base

Dans le cadre du nouveau système de financement proposé dans le domaine de l'asile, la question qui se pose est celle de savoir si la contribution dite de base doit être maintenue ou supprimée. La contribution de base consiste en un forfait annuel de 336 000 francs versé à chaque canton, indépendamment de la taille de sa population ou du nombre de RA qui lui sont attribués et du nombre d'AP qu'il accueille. En principe, tant la Confédération que les cantons doivent veiller à pouvoir faire face aux fluctuations, chacun dans son propre domaine. Selon les dispositions légales, la contribution de base sert à maintenir une structure d'encadrement minimale des RA dans les cantons.[109]

Si la contribution de base devait être supprimée, les fonds libérés seraient utilisés pour augmenter le FG 1 sans que cela n'ait d'incidence sur les coûts. La section ci-après analyse l'effet d'une suppression de la contribution de base et d'une imputation sur le FG 1 pour les cantons.

a) Analyse d'impact

La Figure 44 montre la part de la contribution de base dans le FG 1 pour les années 2016 à 2019. En moyenne, cette part oscille entre 1 et 2 % dans toute la Suisse. On constate cependant qu'elle varie fortement d'un canton à l'autre. Pour les petits cantons, la contribution de base est plus importante que pour les grands cantons, qui reçoivent des versements bien plus élevés. La contribution de base joue le rôle le plus important dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Obwald, où elle a représenté, en 2019, plus de 20 % des subventions dévolues au domaine de l'asile. En ne tenant compte que de l'effectif des RA, la part de la contribution de base par rapport au montant total versé au titre du forfait global double plus ou moins[110]. L'importance de la contribution de base augmente donc à raison inverse de l'effectif de RA et d'AP.

AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

[107] Il convient de relever que l'on ignore encore, à la date de la mise en place du nouveau système de financement dans le domaine de l'asile, quel impact aura l'AIS.

[108] Le montant plus élevé du FG pour les AP est justifié par le fait que les primes d'assurance-maladie sont comprises dans le FG. Ce n'est pas le cas pour les R, étant donné qu'ils ont droit à des réductions individuelles des primes.

[109] Cf. art. 23, al. 3, de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (OA 2).

[110] La contribution de base est destinée aux RA, pour lesquels le système d'indemnisation actuel prévoit, avec les AP, le versement du FG 1. Le nouveau système de financement prévoit également la séparation du FG 1 pour les RA et les AP. La contribution de base y est ajoutée à la part du FG 1 dévolue aux RA.

Figure 44 : Part de la contribution de base dans le forfait global 1

Canton	2016	2017	2018	2019
AG	0.54%	0.57%	0.63%	0.74%
AI	17.99%	17.10%	19.59%	21.36%
AR	5.26%	5.82%	6.08%	6.80%
BE	0.28%	0.29%	0.32%	0.38%
BL	1.48%	1.68%	2.08%	2.59%
BS	2.82%	2.75%	2.97%	3.31%
FR	1.26%	1.28%	1.45%	1.90%
GE	0.63%	0.65%	0.73%	0.84%
GL	6.46%	6.86%	7.64%	8.57%
GR	1.78%	1.94%	2.18%	2.52%
JU	4.01%	4.19%	4.90%	5.87%
LU	0.75%	0.76%	0.85%	1.01%
NE	2.04%	2.18%	2.59%	3.19%
NW	8.15%	8.38%	8.90%	10.76%
OW	11.89%	14.66%	19.92%	24.39%
SG	0.72%	0.76%	0.84%	0.97%
SH	3.79%	3.92%	4.30%	5.11%
SO	1.12%	1.15%	1.26%	1.50%
SZ	1.98%	1.99%	2.20%	2.59%
TG	2.49%	2.80%	3.24%	3.83%
TI	1.53%	1.66%	1.94%	2.08%
UR	8.01%	8.04%	8.72%	9.12%
VD	0.46%	0.50%	0.57%	0.67%
VS	1.04%	1.04%	1.10%	1.24%
ZG	3.59%	4.09%	4.89%	5.81%
ZH	0.24%	0.24%	0.27%	0.33%
CH	1.09%	1.13%	1.27%	1.50%
Min	0.24%	0.24%	0.27%	0.33%
Max	17.99%	17.10%	19.92%	24.39%

Comme le montre la Figure 45, une suppression de la contribution de base et son imputation sur le FG 1 auraient, en fonction de l'importance de la contribution de base, des effets très différenciés sur le montant total des indemnités versées à chaque canton. Les plus petits cantons, à la clé de répartition inférieure à 4 %, seraient perdants, tandis que les grands cantons, dont la clé de répartition est supérieure à 4 %, y gagneraient. Dans l'ensemble, si la contribution de base devait être supprimée, 17 cantons recevraient des versements moins importants et 9 des versements plus élevés.

Figure 45 : Effets de la suppression de la contribution de base et de l'imputation sur le forfait global 1

Cantons	Contribution de base en 2019	Abolition de la contribution de base + augmentation du FG1 mensuel		Différence en CHF	Modification du FG1
		Clé de répartition	Montant en CHF		
AG	335'100	7.9%	688'295	**353'195**	0.78%
AI	335'100	0.2%	17'425	- **317'675**	-20.25%
AR	335'100	0.7%	60'988	- **274'112**	-5.56%
BE	335'100	12.2%	1'062'937	**727'837**	0.83%
BL	335'100	3.4%	296'228	- **38'872**	-0.30%
BS	335'100	2.3%	200'390	- **134'710**	-1.33%
FR	335'100	3.7%	322'366	- **12'734**	-0.07%
GE	335'100	5.8%	505'331	**170'231**	0.43%
GL	335'100	0.5%	43'563	- **291'537**	-7.46%
GR	335'100	2.3%	200'390	- **134'710**	-1.01%
JU	335'100	0.9%	78'413	- **256'687**	-4.50%
LU	335'100	4.8%	418'205	**83'105**	0.25%
NE	335'100	2.1%	182'965	- **152'135**	-1.45%
NW	335'100	0.5%	43'563	- **291'537**	-9.36%
OW	335'100	0.4%	34'850	- **300'250**	-21.85%
SG	335'100	5.9%	514'043	**178'943**	0.52%
SH	335'100	1.0%	87'126	- **247'974**	-3.78%
SO	335'100	3.2%	278'803	- **56'297**	-0.25%
SZ	335'100	1.9%	165'539	- **169'561**	-1.31%
TG	335'100	3.2%	278'803	- **56'297**	-0.64%
TI	335'100	4.2%	365'929	**30'829**	0.19%
UR	335'100	0.4%	34'850	- **300'250**	-8.17%
VD	335'100	9.3%	810'272	**475'172**	0.95%
VS	335'100	4.0%	348'504	**13'404**	0.05%
ZG	335'100	1.5%	130'689	- **204'411**	-3.54%
ZH	335'100	17.7%	1'542'130	**1'207'030**	1.18%
CH	8'712'600	100.0%	8'712'600	-	0.00%

Remarque : Les chiffres en rouge signifient que si la contribution de base était supprimée, le montant total des versements aux cantons concernés au titre du FG 1 serait inférieur à ce qu'il est actuellement.

b) Arguments pour et contre le maintien ou la suppression de la contribution de base

Figure 46 : Raisons de maintenir ou de supprimer la contribution de base

Arguments favorables au maintien	Arguments favorables à la suppression
– Conformément à la restructuration du domaine de l'asile, les cantons doivent tous prendre en charge une part minimale de RA en procédure étendue. – La suppression de la contribution de base représenterait un important désavantage financier pour les petits cantons par rapport au statu quo : pour maintenir la capacité d'absorption des fluctuations, des frais fixes indépendants des effectifs à gérer sont occasionnés. En particulier en cas de faible intensité des mouvements migratoires et, partant, de bas effectifs, les coûts par RA assigné à la procédure étendue sont nettement plus élevés dans les petits cantons que dans les grands. La contribution de base sert à compenser les différences de charges relatives correspondantes qui pèsent sur les cantons. – La contribution de base garantit un certain degré de sécurité budgétaire aux petits cantons à très bas effectif.	– En principe, tant la Confédération que les cantons doivent chacun veiller à conserver leur capacité d'absorption des fluctuations. – Grâce à la restructuration, la Confédération a renforcé ses structures ; elle contribue ainsi de manière déterminante à renforcer la capacité d'absorption des fluctuations. – Les petits cantons bénéficient proportionnellement davantage de la contribution de base que les grands cantons, de sorte que la contribution de base peut être considérée comme inéquitable. – Simplification du système.

6 Synthèse

L'objectif du mandat de suivi est de veiller à ce que l'ensemble du système de financement des différents domaines de l'asile et des réfugiés soit coordonné de manière optimale, tant sur le plan de l'encadrement que sous l'angle de l'aide sociale ou de l'encouragement de l'intégration, afin que, dans son ensemble, ce système contribue à une intégration rapide et durable et à réduire la dépendance à l'aide sociale des AP/R.

Sous la présidence de G. Szöllösy, secrétaire générale de la CDAS, et de C. Lüthy, sous-directrice du SEM, le groupe de projet institué pour traiter le mandat de suivi s'est réuni à cinq reprises, entre décembre 2018 et 2020, lors d'ateliers durant lesquels il a examiné en profondeur les piliers du système de financement dans les domaines de l'asile et de l'intégration, à savoir le forfait d'intégration et le forfait global. Un bureau de projet partiel, composé de représentants du SEM, de la CdC, de la CDAS, de l'AFF et d'Ecoplan, s'est tenu à la disposition du groupe de travail pour préparer les ateliers, obtenir les clarifications nécessaires, réaliser la modélisation et mener des analyses.

Au début des travaux, le groupe de projet a d'abord affiné sa compréhension du mandat et analysé les caractéristiques de base, les effets incitatifs et les enseignements déjà tirés avec le système de financement actuel en matière de couverture des coûts. Le groupe de projet a présenté ces résultats intermédiaires au groupe de coordination et fait définir les orientations d'approfondissement. Dans le cadre du travail d'approfondissement, des calculs très détaillés ont été effectués sur la base de l'évolution effective de 2012 à 2018 concernant les modèles d'indemnisation retenus afin d'être à même de comprendre en détail les effets de ces modèles et de pouvoir les discuter dans l'optique des objectifs du mandat.

Par ailleurs, il a été démontré que l'encouragement de l'intégration ne fonctionne qu'à condition d'être soutenu par les acteurs de tous les domaines concernés. Pour cette raison, les interfaces de l'encouragement spécifique de l'intégration (financée par le forfait d'intégration) avec l'aide sociale (financée par le forfait global) ont été examinées dans les domaines 1) de l'hébergement et du logement ; 2) des structures de jour et de l'occupation ; 3) de l'aide sociale, de l'encadrement et de l'accompagnement ; 4) des incitations et des sanctions (structure ordinaire de l'aide sociale et du domaine de la migration) ; 5) de la santé et des approches ont été développées sous la forme de recommandations. Ces recommandations sont adressées sous la forme de recommandations concrètes ou de mandats aux services fédéraux et cantonaux compétents ou à des équipes communes, à l'instar du groupe de suivi PIC/AIS, au sein duquel sont représentés la CdC, la CDAS, le SEM, les coordinateurs en matière d'asile et les délégués à l'intégration. Au chapitre des interfaces, les obstacles à l'intégration sont abordés de manière pratique au moyen de solutions communes concrètes. De cette manière, le contenu et l'orientation politique de l'AIS peuvent être réaffirmés aux échelons tant fédéral que cantonal ; ils sont ensuite mis en perspective avec les objectifs du nouveau système de financement.

6.1 Nouveau système de financement de l'asile

6.1.1 Proposition et réflexions sur le modèle de financement et les facteurs de correction

Compte tenu des calculs effectués par modélisation et après l'évaluation complète des avantages et inconvénients des différentes variantes avec le **modèle « Formation professionnelle »**, le groupe de projet propose un développement ciblé du système de financement actuel en **la prise en compte du nouveau facteur de correction « revenu de l'activité professionnelle » :**

- D'une part, un forfait global devra être versé pour tout AP/R jusqu'à l'âge de 25 ans. Dans le système actuel, l'activité lucrative est prise en compte dès l'âge de 18 ans et entraîne un désavantage financier pour les cantons lorsque des jeunes adultes AP/R entreprennent une formation.
- D'autre part, pour tout AP/R âgé de 25 à 60 ans, l'exercice d'une activité lucrative ne doit donner lieu à une déduction au niveau du forfait global que pour un revenu mensuel d'au moins 600 francs. Dans le système actuel, l'exercice d'une activité lucrative pour cette tranche d'âge entraîne dans tous les cas une déduction au niveau du forfait global, et ce, dans toute la Suisse, si bien que les emplois à temps partiel et les premiers emplois sur le marché primaire du travail présentent peu d'intérêt sur le plan financier.

De l'avis du groupe de projet, ces deux ajustements permettront de **remédier aux lacunes identifiées, tout en conservant les points forts du système actuel**.

- Le versement d'un forfait global pour tous les AP/R jusqu'à l'âge de 25 ans tient compte de l'objectif de l'AIS : que deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation professionnelle initiale dans un délai de cinq ans. De par cet ajustement, le système de financement entraînera, grâce aux salaires de formation, une réduction de la charge financière des cantons ; il mettra aussi fin à toute incitation indésirable qui pourrait aujourd'hui encore subsister.
- En renonçant à la déduction d'un forfait global dans le cas de salaires relativement bas, on évite toute incitation indésirable, et ce, même pour les AP/R de plus de 25 ans. Ce modèle entraîne des allégements financiers pour les cantons, notamment en cas d'emploi à temps partiel, de premier emploi ou d'octroi d'allocations d'initiation au travail. On évite ainsi, dans une large mesure, l'inégalité de traitement injustifiée inhérente au système de financement entre les AP/R de moins de 25 ans et ceux de 25 ans et plus. Cette mesure vise à garantir que, même pour les personnes de plus de 25 ans, le système de financement n'ait pas une incidence déterminante sur leur intégration professionnelle par le truchement d'un accès direct au marché du travail ou à une formation professionnelle.
- Par ailleurs, la renonciation à la déduction d'un forfait global pour les salaires relativement bas des AP/R de plus de 25 ans favorise aussi une meilleure équité entre les cantons. Jusqu'à présent, le taux de chômage cantonal de la population étrangère ne tenait compte que des écarts entre les différents taux d'activité cantonaux. Désormais, les divers niveaux de revenus des AP/R exerçant une activité professionnelle, selon leur canton, seront également pris en considération. Globalement, ce mode de calcul devrait mieux refléter les

coûts effectifs de l'aide sociale dans les cantons et, par là même, mieux répondre à l'exigence légale qui requiert une indemnisation intégrale des coûts pour des solutions financièrement avantageuses, sans pour autant affaiblir les incitations.

6.1.2 Modélisations

Des calculs détaillés ont permis d'analyser les effets financiers des modèles et des facteurs de correction discutés sur le volume des indemnisations par canton, par rapport au système actuel (statu quo), sur la base de l'évolution réelle des effectifs considérés ainsi que de l'activité lucrative et du revenu des AP/R au cours de la période 2012 à 2018. En raison des fortes fluctuations des chiffres clés de l'asile entre 2012 et 2018, les calculs effectués permettent également d'éprouver le nouveau système de financement de l'asile. Ce test de résistance se présente comme suit :

- Avec le modèle de financement proposé, la Confédération aurait versé pratiquement les mêmes indemnités sur la période 2012-2018 qu'avec le modèle du statu quo (écart théorique : de -1,3 % à +1,2 %, suivant l'année de conversion entre les systèmes).[111] Le nouveau système de financement de l'asile prend donc en compte les grandes fluctuations que connaît le domaine de l'asile et l'évolution effective des coûts dans la même mesure que le système actuel.
- Le modèle de la formation professionnelle avec facteur de correction du revenu de l'activité professionnelle répond bien à l'exigence légale d'éviter tout transfert de charge à la Confédération ou aux cantons par rapport au statu quo. De fait, le résultat peut légèrement varier, d'un échelon étatique à l'autre, en fonction de la situation initiale et de l'évolution de l'emploi, de la part des AP/R de 18 à 25 ans et de la proportion de personnes ayant un bas revenu professionnel (inférieur à 600 francs). On ne saurait, toutefois, parler de transfert de charge systématique.
- En effectuant une rapide comparaison entre les cantons, il apparaît que les éléments supplémentaires du nouveau système de financement de l'asile (indemnisation pour tous les jeunes de 18 à 25 ans et prise en compte de la part des personnes à bas revenu, c.-à-d. qui gagnent moins de 600 francs) n'entraînent pas de transferts de coûts majeurs. Dans la plupart des cantons, le modèle de la formation professionnelle avec correction du revenu de l'activité lucrative conduit à des ajustements de l'ordre de +/- 1 % par rapport à la moyenne suisse ; des ajustements pouvant atteindre 3 % au plus sont cependant à relever dans les plus petits cantons. Le résultat de chaque canton dépend de la situation de départ spécifique et de l'évolution de l'activité professionnelle, de la part des AP/R de 18 à 25 ans et de la proportion de personnes ayant un bas revenu professionnel (inférieur à 600 francs).

[111] Certaines années, l'écart peut être un peu plus important (jusqu'à +/- 3 % selon les calculs du modèle). Sur une période plus longue, cependant, les différences par rapport au statu quo s'annulent largement.

6.1.3 Modèle de financement en faveur des requérants d'asile et séparation du FG 1

Le nouveau modèle de financement de l'asile prévoit également l'octroi d'indemnisations aux cantons pour l'hébergement et la prise en charge des RA. **Le système de financement actuel des RA doit être maintenu.** En outre, les cantons peuvent autoriser les RA en procédure étendue à exercer une activité lucrative, compte tenu de la situation sur le marché du travail et de la priorité accordée aux travailleurs en Suisse. Le système de financement ne doit exercer vis-à-vis des cantons aucune incitation positive ou négative. Les RA et les AP sont deux catégories de personnes ayant des exigences différentes en matière de politique des étrangers et de l'intégration. Compte tenu de ces différences, et dans un souci de transparence accrue en matière budgétaire et statistique, de même qu'au vu des différences se rapportant à la répartition des tâches dans les cantons abritant un CFA et dans ceux qui n'en ont pas, et afin de simplifier la mise en œuvre du nouveau système de financement de l'asile, **il faudra désormais scinder le FG 1 en deux forfaits distincts, destinés l'un aux RA, l'autre aux AP.**

Le développement souhaité du système de financement permet donc de remédier à plusieurs lacunes du système actuel, lacunes qui sont décrites ci-dessus, mais n'entraîne pas de transferts majeurs en matière d'indemnisations, que ce soit entre la Confédération et les cantons ou entre les cantons eux-mêmes.

6.1.4 Évaluation technique en relation avec les objectifs et les mandats d'examen du mandat portant sur le projet partiel 1

Le groupe de projet est convaincu que cette évolution renforcera la cohérence du système de financement par rapport aux objectifs de l'AIS et permettra, en même temps, d'équilibrer, mieux que dans le système actuel, les exigences parfois contradictoires en matière d'incitation et d'équité entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons eux-mêmes. En ce qui concerne les objectifs du mandat, les évaluations du groupe de projet sont les suivantes (cf. section 1.3.1, p. 11) :

- Le système de financement devient plus cohérent et s'avère relativement léger sur le plan administratif. Il reste cependant relativement complexe : une nette simplification n'a pas été possible en raison des exigences du système de financement.
- Les changements proposés renforceront considérablement les incitations à une intégration rapide et durable. Les cantons en général et les cantons performants en particulier bénéficieront d'une hausse de l'emploi. Les incitations indésirables seront évitées.
- Un système de bonus-malus sera conservé sous une forme atténuée. Il ne s'appliquera cependant plus aux jeunes de 18 à 25 ans. Cela donnera aux cantons plus de marge de manœuvre pour l'intégration de ce groupe. Pour cette tranche d'âge, l'intégration dans des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérées n'entraînera plus la déduction d'un forfait global. En outre, un forfait global complet sera également versé pour toutes les personnes de plus de 25 ans ayant un revenu inférieur à 600 francs. Cette mesure incite à investir aussi de manière ciblée dans la formation des personnes de plus de 25 ans, même si cela est associé à de faibles revenus au départ. À long terme, cette phase

d'investissement devrait être payante pour les cantons et les communes, grâce à l'augmentation des revenus et, par conséquent, la diminution des coûts de l'aide sociale.

- L'effet des investissements dans l'intégration de la phase I sera pris en compte et entraînera une réduction des coûts pour les cantons et la Confédération si les objectifs de l'AIS sont atteints. Le nouveau modèle de financement de l'asile soulagera également les cantons si davantage d'AP/R entreprennent une formation professionnelle, ainsi qu'en cas d'emploi à temps partiel, de premier emploi sur le marché du travail ou d'octroi d'allocations d'initiation au travail.

L'efficacité du nouveau système de financement de l'asile devra être vérifiée quelques années après son introduction. Dans le cadre de cette vérification, il faudra évaluer le seuil de revenu de 600 francs en dessous duquel le forfait global n'est pas déduit.

En ce qui concerne les mandats d'examen explicites du mandat de suivi, le groupe de projet émet les appréciations suivantes :

- Le taux d'activité est un élément important pour établir l'activité professionnelle des AP/R et, par conséquent, pour assurer la juste péréquation des coûts entre la Confédération et les cantons ; il doit être conservé moyennant les ajustements déjà évoqués.
- L'instauration d'un modèle fondé sur les effectifs n'est pas recommandée. On peut certes affirmer que ce modèle est celui qui induit les plus fortes incitations à une intégration professionnelle rapide et durable. Mais dans sa forme pure, il entraînerait, suivant l'évolution du nombre des AP/R et en fonction de leur activité professionnelle, un traitement préférentiel de la Confédération ou des cantons, au détriment de l'autre échelon fédéral ; en outre, équilibrer les risques impliquerait de devoir mener des négociations difficiles et répétées. Un modèle fondé sur les effectifs avec mise à jour annuelle des paramètres les plus importants serait techniquement réalisable et pourrait garantir, comme avec le modèle actuel, l'équité entre la Confédération et les cantons. Mais il équivaudrait à un changement de formule par rapport au système actuel. Dans le cas des petits cantons, en particulier, la mise à jour annuelle pourrait entraîner des changements relativement importants du montant du forfait global, ce qui conduirait probablement à de fréquentes discussions axées non pas sur l'amélioration de l'encouragement de l'intégration, mais surtout sur des questions de répartition.
- L'instauration d'un modèle cantonal a également été examinée. Cette variante reviendrait à ne plus prendre en compte le taux d'activité professionnelle moyen en Suisse et à utiliser en lieu et place le taux d'activité effectif des AP/R pour chaque canton. Ce modèle a été rejeté parce qu'il se concentre unilatéralement sur la péréquation des coûts et ne prévoit aucune incitation spécifique. Il irait donc à l'encontre des exigences du mandat et entraînerait, qui plus est, de plus grandes distorsions cantonales.

6.2 Interfaces forfait global – forfait d'intégration – structures ordinaires

En marge du développement du système de financement, le groupe de projet soumet dix recommandations (cf. Figure 47) visant à mieux cibler l'utilisation conforme à l'AIS des forfaits

globaux et du forfait d'intégration tout en respectant la neutralité des coûts. Il fonde ses recommandations sur les améliorations qu'il juge nécessaire de mettre en place aux interfaces entre, d'une part, l'encouragement de l'intégration spécifique et, d'autre part, l'aide sociale ainsi que d'autres structures ordinaires au rôle important pour l'intégration. Au chap. 6.3a), il propose d'unifier la durée d'indemnisation du FG 1 avec celle du FG 2. Les fonds ainsi libérés devraient être alloués aux prestations d'intégration circonstancielles (PCi dans le domaine de l'intégration) en faveur des AP. Toutefois, les cantons sont libres d'utiliser de manière ciblée et à des fins spécifiques, dans le cadre du droit fédéral en vigueur, les contributions fédérales qui leur sont allouées au titre de différents versements forfaitaires. Les recommandations suivantes visent donc en premier lieu à créer des synergies dans le nouveau système de financement de l'hébergement, de l'encadrement, de l'aide sociale économique et de l'encouragement de l'intégration. Le but poursuivi est de mieux utiliser les ressources disponibles et de remanier l'ensemble du système d'assistance dans le domaine de l'asile de manière cohérente, coordonnée et, dans la mesure du possible, homogène. Il s'agit, en effet, d'évoluer de l'assistance sociale, de l'encouragement de l'intégration et des autres structures ordinaires concernées pour se réorienter vers une intégration rapide et durable des R et des AP.

Figure 47 : Recommandations d'utilisation ciblée des forfaits globaux et d'intégration

N°	Recommandation
1	Les autorités responsables de l'hébergement veillent à garantir des conditions propices à la formation (opportunités d'apprentissage, possibilités de retraite, personnel d'encadrement, etc.). La CDAS et la CdC développent, à l'intention des cantons, un programme appelé à servir à ces derniers de cadre d'orientation pour assurer l'hébergement et l'encadrement de sorte à favoriser l'apprentissage.
2	Les cantons veillent à ce que les mesures structurantes, proposées sous la forme de programmes d'occupation et d'autres offres destinées aux RA, soient adaptées aux besoins de ces derniers. Si possible et s'il y a lieu, ils associent ces mesures à l'acquisition de compétences de base afin d'accroître l'autonomie et le degré de responsabilité personnelle des RA pour les préparer de manière optimale à réussir ensuite leur première intégration ou leur retour volontaire. Les cantons s'efforcent également de proposer un soutien répondant aux besoins des personnes relevant du domaine de l'asile (personnel chargé de l'encadrement, soutien bénévole). S'agissant des personnes qui, après avoir reçu une décision positive, restent dans un logement collectif - p. ex., du fait que leur situation en matière de logement n'est pas encore claire -, les cantons suspendent les mesures d'occupation et amorcent au plus vite le processus de première intégration et d'évaluation des ressources des requérants d'asile (gestion de cas, cours de langue, évaluation du potentiel, etc.).
3	Les cantons garantissent en principe aussi aux AP les prestations d'intégration circonstancielles, les suppléments d'intégration et les franchises sur le revenu pour les personnes actives qu'ils accordent aux R conformément aux normes CSIAS et les financent par l'aide sociale en matière d'asile (FG 1). Ce principe vaut notamment pour le financement des structures d'accueil extrafamilial.
4	Dès l'attribution au canton, les cantons mettent en place sans délai une gestion de cas rapide et contraignante ; celle-ci doit être conçue de façon continue, c'est-à-dire qu'il convient d'éviter autant que possible les transferts de responsabilité de la gestion de cas. Le suivi individuel sera plus soutenu

	au début du processus de première intégration ; il deviendra moins intense lors du passage à la responsabilité individuelle. Les cantons sont libres d'utiliser les forfaits de telle sorte que l'encadrement et le suivi puissent être intensifiés au cours de cette première phase.
5	Les cantons veillent à ce que les instruments d'incitation et de sanction prévus par le droit de l'aide sociale ou des étrangers soient coordonnés avec les mesures d'encouragement. Ils garantissent notamment, dans chaque cas, une information proactive entre les services impliqués.
6	La CDAS examine, avec la participation de la CSIAS, comment faire en sorte que les coûts de l'aide sociale générés pendant la période lors de laquelle les AP/R ont participé à des mesures d'intégration et de formation puissent être exonérés du remboursement de l'aide sociale.
7	Le groupe de coordination invite l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et la Fondation Promotion Santé Suisse à examiner les améliorations à apporter, en association avec les services fédéraux et cantonaux concernés, ainsi qu'à analyser quelles mesures seraient propres à : • favoriser l'interprétation communautaire (financement) ; • améliorer l'offre (formation continue de la main-d'œuvre, réseautage [p. ex., hospitals for equity]).
8	En collaboration avec l'OFSP et la Fondation Promotion Santé Suisse et en association avec les services concernés, le SEM et la CdC examinent comment exploiter les services psychosociaux à bas seuil pour soutenir davantage les personnes relevant du domaine de l'asile dans leur processus d'intégration (interventions dites à bas niveau).
9	En collaboration avec l'Office fédéral des assurances sociales et en association avec les services concernés, le SEM examine dans quels domaines la coopération avec l'assurance-invalidité peut améliorer l'encouragement de l'intégration, compte tenu des prescriptions de la LAI. Il soumet une proposition de projet correspondante dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle (CII) nationale.
10	En collaboration avec l'OFSP et en association avec les services concernés, le SEM établit comment étendre ou compléter les instruments d'évaluation du potentiel par la clarification de la situation sanitaire (instruments de dépistage) dans le cadre de la gestion de cas. Il soumet une proposition de projet correspondante dans le cadre de la CII nationale.

6.3 Paquet commun

La transition prévue entre le système de financement actuel (statu quo) et un modèle dit de la formation professionnelle entraînera une hausse des effectifs des AP/R donnant droit à indemnisation. Par conséquent, le montant des forfaits à venir ou la durée d'indemnisation doivent être réduits pour que, conformément à l'objectif fixé, ce passage au nouveau système de financement soit sans incidence sur le plan des coûts. Dans ce contexte, d'autres éléments susceptibles de réduire la diminution nécessaire des forfaits, et qui pourraient être associés au nouveau modèle de la formation professionnelle pour former un *paquet commun* bien équilibré, ont été examinés.

a) Uniformisation de la durée d'indemnisation

Selon l'ordonnance en vigueur, la durée d'indemnisation est de 5 ans pour les réfugiés reconnus et de 7 ans pour les AP/RAP. Une uniformisation de la durée d'indemnisation à 5 ans permettrait de libérer des ressources, qui pourraient être consacrées à une augmentation des forfaits globaux. En cas de prolongation générale de la durée d'indemnisation à 7 ans, les forfaits devraient être réduits encore plus.

Les principaux arguments en faveur d'un raccourcissement de la durée d'indemnisation à 5 ans sont les suivants :

- Ce raccourcissement irait dans le sens des objectifs d'intégration rapide et durable fixés dans l'AIS.
- Il éliminerait l'inégalité de traitement entre AP et R s'agissant de la durée d'indemnisation.
- Il serait conforme à la disposition selon laquelle, en cas d'intégration réussie, les cantons peuvent demander une autorisation de séjour pour cas de rigueur 5 ans au moins après l'entrée en Suisse.
- En cas de raccourcissement, davantage de marge de manœuvre serait disponible pour des prestations circonstancielles d'intégration.

Les arguments suivants parlent en défaveur d'un raccourcissement :

- Un raccourcissement imposerait un processus parlementaire à certains cantons pour modifier des aspects de leur législation sur l'aide sociale.
- Une durée d'indemnisation plus courte et le transfert de compétences non échelonné de la Confédération aux cantons tendraient à accroître l'amplitude de fluctuation des versements annuels totaux.
- Le principe d'intégration durable fixé dans l'AIS pourrait être affecté par cette contrainte temporelle plus élevée.
- Un FG plus élevé pour les AP que pour les R est approprié et même juste, mais difficile à communiquer sur le plan politique.

Les principaux arguments en faveur d'une prolongation à 7 ans sont les suivants :

- Deux des objectifs de l'AIS sont fixés pour 7 ans.
- L'inégalité de traitement entre AP et R concernant la durée d'indemnisation serait éliminée.
- La prolongation pourrait contribuer à généraliser avec succès le principe d'une « intégration non seulement rapide, mais aussi durable ».

Les principaux arguments allant à l'encontre d'une prolongation de la durée d'indemnisation à 7 ans sont les suivants :

- Une telle prolongation nécessiterait un ajustement législatif à l'échelon fédéral, ce qui entraînerait un long processus impliquant la participation du Parlement et serait contraire à une mise en œuvre rapide.

- L'incitation, exercée vis-à-vis des cantons, à favoriser une intégration rapide s'en trouverait amenuisée – cela est néanmoins partiellement remis en question par les cantons.
- Il conviendrait alors de réduire le forfait actuel ; de plus, les cantons devraient effectuer des versements compensatoires considérables à la Confédération pendant la phase de transition.
- Le transfert de compétences échelonné de la Confédération aux cantons serait supprimé, ce qui accroîtrait l'amplitude de fluctuation des versements.
- Incitation négative : l'incitation, exercée vis-à-vis des cantons, à demander le plus tôt possible l'octroi d'une autorisation d'établissement d'un R en cas d'intégration réussie serait réduite.

Le bureau de projet partiel recommande de ramener la durée d'indemnisation à 5 ans, ce qui permet le versement de forfaits globaux plus élevés par rapport au modèle de formation professionnelle sans raccourcissement. Cette augmentation sera utilisée pour des prestations circonstancielles d'intégration, afin de soutenir au mieux les objectifs d'intégration rapide et durable fixés dans l'AIS. L'un des arguments à l'encontre de la prolongation générale à 7 ans est que celle-ci nécessiterait une modification de la loi au niveau fédéral ainsi qu'une réduction encore plus importante des forfaits par rapport au modèle de la formation professionnelle non raccourci.

Le groupe de projet a toutefois émis des doutes quant au raccourcissement de la durée d'indemnisation, notamment sur le fait qu'une durée de 5 ans serait jugée trop courte pour une intégration durable. Les représentants des communes ont notamment fait remarquer que lors des travaux d'introduction et de mise en œuvre du nouveau système de financement de l'asile dans les cantons, il faut veiller à ce que les systèmes de financement intracantonaux permettent une intégration durable allant au-delà de cinq ans si nécessaire.

La mise en œuvre du modèle de la formation professionnelle serait sur le principe possible même sans raccourcissement de la durée d'indemnisation. Dans ce cas, la Confédération se prononcerait contre l'introduction du facteur de correction pour les bas revenus.

b) Traitement de la contribution de base

La question qui se pose également est celle de savoir s'il convient de conserver une contribution de base au maintien d'une structure minimale d'encadrement des RA dans les cantons. Si l'on y renonçait, les fonds libérés pourraient être utilisés pour relever les forfaits globaux sans incidence sur les coûts.

Le principal argument en faveur du maintien de la contribution de base est qu'un nombre minimum permanent d'unités de personnel (3 ou 4 employés) est nécessaire dans chaque canton pour conserver la capacité d'absorption des fluctuations, et qu'un effectif minimum s'apparente à des charges fixes. Dans les cantons peu peuplés, ces coûts par RA attribué en procédure étendue sont plus élevés que dans les plus grands cantons lorsque le nombre de demandes

d'asile est peu élevé. La contribution de base permet de remédier à cette situation et offre aux petits cantons une certaine sécurité budgétaire.

Mais d'un autre point de vue, supprimer la contribution de base pourrait simplifier le système. Par ailleurs, le fait est que les petits cantons bénéficient comparativement davantage de la contribution de base que les plus grands cantons. En outre, la Confédération a renforcé ses structures et contribue ainsi considérablement à la capacité d'absorption des fluctuations de l'ensemble du système.

Le bureau de projet partiel se prononce en faveur du maintien de la contribution de base.

c) Date de changement de système et calendrier

Un changement de système de financement prendrait au moins un an et demi, de l'ouverture de la procédure de consultation par le Conseil fédéral à l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance (consultation, évaluation, modification, mise en œuvre par la Confédération et les cantons, sur le plan pratique).

Si le passage au nouveau système devait également impliquer un raccourcissement de la durée générale d'indemnisation à 5 ans, il faudrait aussi tenir compte du fait que les cantons auront besoin d'un délai raisonnable pour l'introduire et le mettre en œuvre une fois que le Conseil fédéral aura approuvé la modification d'ordonnance. Dans plusieurs cantons, la législation sur l'aide sociale devrait être modifiée en cas de raccourcissement de la durée de la compétence fédérale.

Si la période de versement est ramenée à 5 ans, il faudra veiller à ce que la période la plus longue possible (2012 à 2018) soit prise en compte comme base de calcul des nouveaux forfaits globaux, ce afin de garantir un changement de système sans incidence sur les coûts.

d) Versements compensatoires

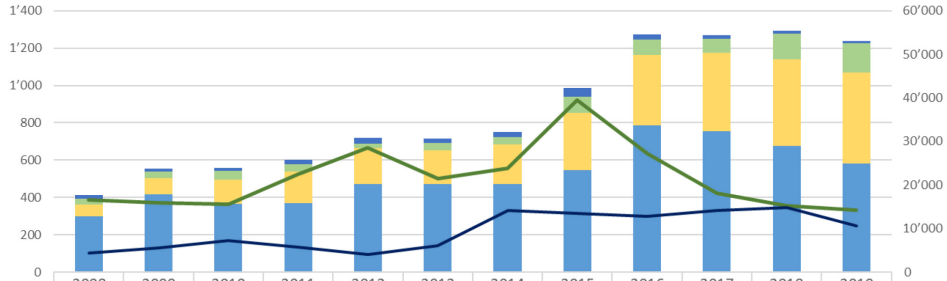
Si la durée d'indemnisation est raccourcie, des versements compensatoires seront effectués pour les personnes qui étaient déjà comprises dans le système de financement à la date du changement de système. Dans ce contexte, la nécessité de mettre au point un nouveau régime transitoire a également été examinée. Il a toutefois pu être démontré que cette option n'était pas pertinente et que l'élaboration d'un tel régime n'aurait pour effet que d'accroître encore la complexité du système.

7 Annexe : Évolution des indemnités forfaitaires depuis 2008

Le volume des indemnités forfaitaires augmente pratiquement chaque année depuis 2008. Les FG 1 et FG 2 représentent env. 90 % du volume de ces indemnités. Leur montant reflète dans une large mesure l'effectif. Celui-ci fournit à son tour une image différée des demandes d'asile ainsi que des décisions positives d'asile et des décisions d'admission provisoire. Cette évolution est particulièrement marquée depuis 2014 : l'augmentation des demandes d'asile de près de 24 000 en 2014 à 39 500 en 2015, pour un nombre stable de décisions, a entraîné une hausse du FG 1 pour les requérants d'asile (RA) de 83 % entre 2014 et 2016. Grâce au traitement de ces cas en suspens, cette part du FG 1 a de nouveau baissé de 45 % entre 2016 et 2018. Les dépenses relatives au FG 1 en faveur des personnes admises à titre provisoire ont été globalement stables jusqu'en 2013 (avec env. 2500 de ces décisions prises par an), puis ont augmenté (avec env. 7500 décisions par an) d'env. 20 % par an depuis lors. Les dépenses relatives au FG 2 ont connu une hausse de 46 % de 2014 à 2015. Il s'agit là aussi d'une conséquence du nombre de décisions qui se situait autour de 3000 par an jusqu'en 2013 et qui est ensuite passé à plus de 6000 par an.

Le forfait d'intégration (FI) reflète directement le nombre de décisions avec reconnaissance du statut de réfugié ou d'admission provisoire et correspond à 5 % à 8 % des indemnités forfaitaires dans chaque cas. Ce nombre de décisions et de ce fait les FI ont nettement augmenté à partir de 2015 et plus que doublé par rapport aux indemnisations relativement stables versées entre 2008 et 2014. Une nette hausse est à nouveau attendue pour 2018 compte tenu de la réduction des cas en suspens. Le forfait pour frais administratifs dépend directement du nombre de demandes d'asile. Il s'est longtemps situé dans la tranche basse, allant jusqu'à env. 4 % max. des indemnités totales. En 2017 et 2018, sa part a nettement baissé en raison du recul des chiffres de l'asile. Elle est désormais inférieure à 2 %. À la suite de la restructuration, le forfait pour frais administratifs a été divisé par deux, ce qui entraîne un nouveau recul de la part des indemnités forfaitaires.

Figure 48 : Indemnités forfaitaires de la Confédération depuis 2008



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fadmin	18	18	17	25	32	24	26	44	30	20	17	9
FI	31	35	46	37	24	36	39	86	81	76	136	158
FG2	64	84	130	168	191	183	210	306	376	418	463	488
FG1	299	419	366	372	473	472	473	548	787	756	678	581
Total	412	556	559	602	721	714	749	985	1274	1270	1294	1236
Demandes	16'606	16'005	15'567	22'551	28'631	21'465	23'765	39'523	27'207	18'088	15'255	14'269
Asile et admissions provisoires	4'350	5'578	7'337	5'793	4'092	6'128	14'123	13'486	12'835	14'199	14'926	10'572

* Données sur les FI pour 2018, selon budget

L'évolution des dépenses d'aide sociale correspondantes suit en grande partie l'évolution des forfaits globaux. Sur la période la plus longue pour laquelle des chiffres sont disponibles, les dépenses d'aide sociale dans le domaine des réfugiés ont augmenté de 124 % entre 2012 et 2017. Les indemnités allouées par la Confédération (subventions fédérales) pour les FG 2 ont augmenté de 118 % sur la même période.

8 Annexe : Répartition des tâches entre le canton et les communes dans le domaine de l'asile

Le tableau ci-après récapitule les différentes modalités de répartition des tâches entre le canton et les communes dans le domaine de l'asile.

	Avec FG	Après FG	Commentaire
AI	Canton	Canton	
GE	Canton	Canton	Avec/après FG : tout à charge du canton
GL	Canton	Canton	Après FG : coûts de l'aide sociale à la charge du canton après la phase de compétence fédérale
LU	Canton	Canton	Après FG : canton compétent jusqu'après 10 ans
NW	Canton	Canton	Après FG : canton compétent jusqu'après 12 ans
UR	Canton	Canton	Après FG : canton jusqu'au livret C
ZG	Canton	Canton	Après FG : canton jusqu'au livret C
JU	Canton	Mixte	/
NE	Canton	Mixte	Après FG : canton 60 % – communes 40 %
SO	Canton	Mixte	/
VS	Canton	Mixte	Après FG : canton 70 % – communes 30 %
GR	Canton/ Mixte	Mixte	Avec FG : RA et AP → canton compétent ; R → compétence mixte
AG	Mixte	Mixte	Avec FG : dépenses d'aide sociale effectives + forfait pour frais administratifs et d'encadrement versé par le canton Après FG : AP → canton compétent ; R → répartition horizontale des charges
BE	Mixte	Mixte	Avec FG : si les subventions fédérales ne couvrent pas les coûts, les communes et le canton paient chacun pour moitié les coûts restants Après FG : les communes sont compétentes pour l'aide sociale, mais partagent la moitié des coûts avec le canton par le biais de la répartition des charges
FR	Mixte	Mixte	Avec/après FG : AP/R → canton : 40 %, communes : 60 % ; RA → canton
SH	Mixte	Mixte	/
AR	Mixte/Commune	Commune	Avec FG : pour R, les communes sont compétentes Après FG : les communes sont compétentes, avec répartition horizontale des charges
SG	Mixte	Commune	Avec FG : pour RA et R à réinstaller, le canton est (en partie) compétent
BL	Canton	Commune	Après FG : communes compétentes dès la fin du FG
ZH	Canton	Commune	Avec FG : FG versé au canton, les communes perçoivent un forfait pour les AP, remboursement des frais effectifs pour les R dans la mesure où la personne présente le plus longtemps n'a pas un domicile d'assistance depuis 10 ans dans le canton de Zurich. Après FG : AP → communes compétentes dès la fin du FG ; R → communes compétentes après 10 ans (cf. ci-dessus).
OW	Canton	Commune	/
TG	Commune	Commune	/

BS	Canton	Canton	Les communes participent à l'excédent de dépenses cantonal en proportion de leur population conformément au contrat en matière d'asile
SZ	???		
VD	???		
TI	Canton	Mixte	Avec FG : canton : 100 % Après FG : RA + AP → canton : 100 % ; R → canton : 75 %, communes : 25 %

9 Annexe : Documents complémentaires relatifs aux calculs des modèles de financement

9.1 Indicateurs utilisés pour les calculs des modèles

Désignation	Périodicité		Source
Montant du FG 1 par canton	Annuelle		DSU
Montant du FG 2 par canton	Annuelle		DSU
Nombre de N par canton	Mensuelle		SYMIC
Nombre de N actifs par canton	Mensuelle		SYMIC
Pour AP et RAP/R respectivement, par canton :			
Nombre	Mensuelle		SYMIC
Nombre < 18 ans / > 60 ans	Mensuelle		SYMIC
Nombre de pers. en âge de travailler (18-59 ans)	Mensuelle		SYMIC
Nombre d'actifs (18-59 ans)	Mensuelle		SYMIC
Nombre < 25 ans / > 60 ans	Mensuelle		SYMIC
Nombre de pers. en âge de travailler (25-59 ans)	Mensuelle		SYMIC
Nombre d'actifs (25-59 ans)	Mensuelle		SYMIC
Respectivement par canton :			
Taux d'emploi AP	Mensuelle		DSU, calcul propre
Taux d'emploi RAP/R	Mensuelle		DSU, calcul propre
Taux de chômage de la population étrangère	Mensuelle		SECO
Taux d'aide sociale pour les AP	Annuelle		OFS
Taux d'aide sociale pour les R	Annuelle		OFS
Taux d'aide sociale sur l'ensemble de la population	Annuelle		OFS
Taux de chômage rapporté à toutes les personnes en âge de travailler sur l'ensemble de la population	Mensuelle		SECO
Salaire médian par AP actif	Annuelle		Données de la Centrale de compensation, remise de l'évaluation
Salaire médian par RAP/R actif	Annuelle		Données de la Centrale de compensation, remise de l'évaluation
Salaire moyen par AP actif	Annuelle		Données de la Centrale de compensation, remise de l'évaluation
Salaire moyen par RAP/R actif	Annuelle		Données de la Centrale de compensation, remise de l'évaluation

9.2 Résultats complémentaires relatifs aux effectifs et aux forfaits globaux

Figure 49 : Montant du forfait global 2 pour les R dans les quatre modèles sans facteurs de correction cantonaux (année 2012)

	Effectif éligible R (sans facteurs de compensation cantonaux)				Forfaits mensuels de base R (sans facteurs de compensation cantonaux)			
Canton	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
AG	937	955	961	1’103	1’511	1’473	1’503	1’281
AI	26	28	22	32	1’493	1’456	1’486	1’266
AR	103	106	95	124	1’480	1’443	1’472	1’254
BE	1’674	1’713	1’737	1’966	1’468	1’431	1’460	1’244
BL	491	503	472	580	1’514	1’476	1’506	1’284
BS	266	273	271	313	1’471	1’434	1’464	1’247
FR	331	339	338	390	1’473	1’436	1’465	1’249
GE	496	507	528	584	1’502	1’465	1’495	1’274
GL	63	64	57	75	1’480	1’443	1’472	1’254
GR	281	287	267	332	1’499	1’461	1’491	1’271
JU	102	104	106	121	1’433	1’397	1’425	1’215
LU	643	658	588	753	1’498	1’460	1’490	1’270
NE	238	245	244	281	1’429	1’394	1’422	1’212
NW	59	61	59	70	1’552	1’513	1’544	1’316
OW	59	61	63	70	1’502	1’464	1’494	1’273
SG	631	650	605	746	1’481	1’444	1’473	1’255
SH	130	134	125	156	1’455	1’418	1’447	1’233
SO	389	397	384	455	1’467	1’430	1’459	1’243
SZ	253	260	228	299	1’542	1’503	1’534	1’307
TG	208	214	220	246	1’477	1’440	1’469	1’252
TI	206	213	206	246	1’460	1’423	1’452	1’237
UR	74	76	77	89	1’463	1’426	1’455	1’240
VD	670	684	710	778	1’481	1’444	1’473	1’256
VS	299	304	301	348	1’429	1’394	1’422	1’212
ZG	151	154	142	179	1’560	1’521	1’552	1’322
ZH	1’897	1’952	1’873	2’233	1’539	1’500	1’531	1’305
CH	**10’679**	**10’943**	**10’679**	**12’569**	**1’495**	**1’456**	**1’486**	**1’267**

Figure 50 : **Forfait mensuel pour les R dans le modèle fondé sur les effectifs avec correction de la part des personnes en âge de travailler (années sélectionnées)**

	Forfait global pour R en CHF Sans/avec correction de la part des personnes en âge de travailler						
	2012			2015		2018	
Canton	sans	avec	Δ en %	avec	Δ en %	avec	Δ en %
AG	1’281	1’280	13.1%	1’316	16.3%	1’358	20.0%
AI	1’266	1’233	10.5%	1’270	13.9%	1’313	17.7%
AR	1’254	1’232	11.7%	1’259	14.2%	1’330	20.6%
BE	1’244	1’247	10.7%	1’272	12.9%	1’323	17.5%
BL	1’284	1’280	10.8%	1’310	13.4%	1’373	18.8%
BS	1’247	1’248	4.4%	1’267	6.0%	1’345	12.4%
FR	1’249	1’248	12.9%	1’270	15.0%	1’317	19.2%
GE	1’274	1’273	9.4%	1’299	11.6%	1’352	16.2%
GL	1’254	1’241	10.8%	1’230	9.9%	1’302	16.3%
GR	1’271	1’267	15.0%	1’295	17.6%	1’342	21.8%
JU	1’215	1’204	8.3%	1’235	11.1%	1’277	14.8%
LU	1’270	1’276	15.5%	1’297	17.4%	1’345	21.7%
NE	1’212	1’210	9.6%	1’232	11.7%	1’294	17.2%
NW	1’316	1’304	15.5%	1’296	14.8%	1’380	22.2%
OW	1’273	1’270	14.0%	1’284	15.2%	1’355	21.6%
SG	1’255	1’250	13.2%	1’277	15.7%	1’330	20.5%
SH	1’233	1’209	6.0%	1’245	9.2%	1’307	14.6%
SO	1’243	1’250	13.6%	1’257	14.2%	1’312	19.2%
SZ	1’307	1’303	14.3%	1’310	14.9%	1’376	20.7%
TG	1’252	1’245	12.4%	1’280	15.6%	1’330	20.1%
TI	1’237	1’223	9.0%	1’282	14.2%	1’322	17.8%
UR	1’240	1’220	11.8%	1’272	16.5%	1’320	21.0%
VD	1’256	1’271	12.4%	1’286	13.8%	1’335	18.1%
VS	1’212	1’225	17.3%	1’253	20.0%	1’296	24.1%
ZG	1’322	1’313	14.6%	1’327	15.9%	1’396	21.8%
ZH	1’305	1’304	14.6%	1’336	17.4%	1’385	21.7%
CH	1’267	1’267	12.5%	1’291	14.6%	1’341	19.0%

Figure 51 : Montant du forfait mensuel pour les R dans le modèle fondé sur les effectifs avec prise en compte des facteurs de correction cantonaux (année 2012)

	Sans/avec correction de la part des personnes en âge de travailler			Avec correction de la capacité d'absorption du marché du travail		Avec correction du niveau de salaire	
Canton	sans	avec	Δ en %	avec	Δ en %	avec	Δ en %
AG	1'281	1'280	0.0%	1'284	0.3%	1'281	-0.2%
AI	1'266	1'233	-2.6%	1'210	-1.9%	1'206	-0.3%
AR	1'254	1'232	-1.8%	1'213	-1.5%	1'209	-0.3%
BE	1'244	1'247	0.2%	1'243	-0.3%	1'253	0.8%
BL	1'284	1'280	-0.3%	1'275	-0.4%	1'275	0.0%
BS	1'247	1'248	0.1%	1'245	-0.3%	1'241	-0.3%
FR	1'249	1'248	-0.1%	1'252	0.3%	1'248	-0.3%
GE	1'274	1'273	-0.1%	1'279	0.5%	1'275	-0.3%
GL	1'254	1'241	-1.1%	1'237	-0.3%	1'233	-0.3%
GR	1'271	1'267	-0.3%	1'260	-0.5%	1'256	-0.3%
JU	1'215	1'204	-0.8%	1'227	1.9%	1'249	1.7%
LU	1'270	1'276	0.5%	1'271	-0.4%	1'267	-0.3%
NE	1'212	1'210	-0.1%	1'237	2.2%	1'264	2.2%
NW	1'316	1'304	-0.9%	1'273	-2.3%	1'269	-0.3%
OW	1'273	1'270	-0.2%	1'251	-1.5%	1'247	-0.3%
SG	1'255	1'250	-0.4%	1'245	-0.4%	1'241	-0.3%
SH	1'233	1'209	-2.0%	1'200	-0.7%	1'196	-0.3%
SO	1'243	1'250	0.6%	1'248	-0.1%	1'244	-0.3%
SZ	1'307	1'303	-0.3%	1'280	-1.8%	1'284	0.3%
TG	1'252	1'245	-0.5%	1'234	-0.9%	1'230	-0.3%
TI	1'237	1'223	-1.2%	1'245	1.8%	1'241	-0.3%
UR	1'240	1'220	-1.6%	1'244	2.0%	1'240	-0.3%
VD	1'256	1'271	1.3%	1'289	1.4%	1'285	-0.3%
VS	1'212	1'225	1.1%	1'251	2.1%	1'265	1.1%
ZG	1'322	1'313	-0.7%	1'293	-1.5%	1'289	-0.3%
ZH	1'305	1'304	0.0%	1'301	-0.2%	1'297	-0.3%
CH	1'267	1'267	0.0%	1'266	-0.1%	1'266	0.0%

9.3 Résultats complémentaires relatifs aux versements par modèle

Figure 52: Effectifs éligibles d'AP/R et forfaits mensuels dans les modèles avec prise en compte de tous les facteurs de correction cantonaux (2012 à 2018), adaptation sans incidence sur les coûts en 2012

	Année 2012				Année 2013				Année 2014				Année 2015			
Canton	Statu quo	Formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation professionnelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
AG	1'390	1'460	1'377	1'722	1'350	1'419	1'334	1'678	1'625	1'688	1'577	1'926	2'276	2'354	2'239	2'614
AI	32	34	26	42	39	42	31	51	48	50	42	59	77	80	70	94
AR	139	146	122	181	128	134	122	166	158	167	156	196	252	265	252	303
BE	2'678	2'832	2'882	3'281	2'581	2'731	2'727	3'174	3'019	3'173	3'118	3'556	4'068	4'245	4'154	4'670
BL	757	791	722	934	763	803	748	955	895	936	908	1'066	1'157	1'202	1'176	1'342
BS	353	373	377	439	359	382	377	455	497	522	515	601	689	715	689	802
FR	590	622	599	729	561	589	567	692	642	668	648	757	903	933	924	1'036
GE	1'078	1'138	1'147	1'327	978	1'037	1'048	1'216	1'174	1'227	1'245	1'393	1'618	1'674	1'705	1'867
GL	102	106	83	134	89	93	69	118	127	134	112	161	191	203	179	236
GR	409	430	378	513	395	413	374	495	492	512	444	592	680	710	617	798
JU	178	189	197	221	174	184	190	214	189	198	203	222	267	279	276	302
LU	1'057	1'112	991	1'306	1'004	1'059	969	1'255	1'224	1'283	1'195	1'467	1'704	1'775	1'670	1'977
NE	414	441	437	503	379	403	388	465	468	488	476	549	672	696	678	761
NW	87	91	93	115	81	84	83	107	94	98	95	117	137	145	137	168
OW	100	106	103	127	94	99	97	120	118	124	115	145	147	154	136	176
SG	1'027	1'096	977	1'294	966	1'030	948	1'223	1'173	1'231	1'142	1'411	1'698	1'772	1'702	1'986
SH	187	199	178	244	178	188	168	229	227	237	223	273	379	393	370	441
SO	639	669	636	785	599	630	590	745	710	744	694	851	1'038	1'083	1'043	1'214
SZ	356	379	333	455	320	342	310	418	359	379	354	449	538	565	539	647
TG	302	320	312	379	338	356	343	422	478	501	465	572	685	713	661	796
TI	407	439	417	505	408	435	425	509	576	606	595	684	875	917	911	1'016
UR	107	112	105	134	113	118	115	140	137	142	131	162	184	189	185	211
VD	1'526	1'608	1'625	1'863	1'460	1'529	1'543	1'782	1'810	1'876	1'901	2'125	2'637	2'719	2'745	3'001
VS	614	643	621	736	570	596	579	678	688	709	687	786	1'005	1'033	1'013	1'124
ZG	260	272	251	331	250	265	233	323	290	307	267	357	422	445	387	505
ZH	3'349	3'543	3'416	4'118	3'169	3'355	3'234	3'915	3'985	4'173	4'150	4'716	5'417	5'626	5'543	6'232
CH Total	18'138	19'153	18'404	22'418	17'345	18'315	17'608	21'545	21'204	22'172	21'459	25'193	29'718	30'884	30'001	34'319
Forfait mensuel moyen en CHF	1'488	1'409	1'466	1'204	1'488	1'410	1'466	1'196	1'488	1'406	1'465	1'195	1'487	1'408	1'465	1'237
Versement en millions de CHF	323.8	323.8	323.8	323.8	309.6	309.8	309.8	309.1	378.5	374.1	377.3	361.3	530.3	521.9	527.5	509.6

	Année 2016				Année 2017				Année 2018			
Canton	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs	Statu quo	Formation profession-nelle	Modèle cantonal	Modèle fondé sur les effectifs
AG	2'610	2'708	2'600	2'962	2'922	3'053	2'916	3'329	3'291	3'509	3'343	3'869
AI	84	89	76	101	82	89	74	100	88	96	79	108
AR	299	315	298	354	349	372	347	415	381	412	369	464
BE	5'104	5'323	5'202	5'791	6'198	6'495	6'333	7'043	6'976	7'534	7'358	8'182
BL	1'267	1'312	1'266	1'444	1'330	1'386	1'327	1'514	1'380	1'469	1'411	1'615
BS	756	783	747	859	810	840	814	917	873	926	914	1'006
FR	1'139	1'181	1'176	1'294	1'375	1'439	1'410	1'576	1'640	1'745	1'671	1'925
GE	1'885	1'951	1'993	2'144	2'363	2'456	2'525	2'691	2'840	3'005	3'080	3'325
GL	218	231	192	263	255	271	240	306	280	304	252	347
GR	814	856	776	946	954	1'014	921	1'117	1'127	1'224	1'044	1'356
JU	342	355	352	380	418	436	429	469	518	565	555	605
LU	1'927	2'005	1'918	2'208	2'201	2'311	2'183	2'535	2'443	2'612	2'371	2'889
NE	835	866	864	928	1'013	1'058	1'050	1'135	1'162	1'249	1'238	1'336
NW	171	181	166	207	189	203	177	229	209	229	195	259
OW	163	171	148	192	176	185	160	208	166	178	147	202
SG	1'956	2'036	1'943	2'256	2'283	2'391	2'269	2'637	2'644	2'817	2'650	3'136
SH	463	479	449	530	529	555	511	610	596	638	572	704
SO	1'235	1'286	1'232	1'420	1'451	1'520	1'429	1'669	1'666	1'779	1'627	1'972
SZ	625	656	631	737	759	801	751	896	914	984	956	1'102
TG	771	805	748	886	802	845	781	926	807	870	776	959
TI	1'100	1'154	1'151	1'256	1'305	1'378	1'367	1'499	1'419	1'515	1'536	1'670
UR	187	194	181	214	206	218	199	240	228	247	239	274
VD	3'349	3'464	3'495	3'772	4'062	4'228	4'265	4'607	4'663	4'930	4'920	5'429
VS	1'341	1'382	1'377	1'491	1'634	1'686	1'701	1'831	1'960	2'058	2'078	2'249
ZG	510	537	468	599	571	605	521	670	626	674	589	750
ZH	5'951	6'178	5'926	6'756	6'737	7'039	6'658	7'683	7'449	7'973	7'725	8'777
CH Total	35'101	36'499	35'377	39'990	40'975	42'874	41'357	46'852	46'344	49'544	47'695	54'510
Forfait mensuel moyen en CHF	1'486	1'410	1'465	1'265	1'485	1'407	1'463	1'283	1'485	1'404	1'463	1'294
Versement en millions de CHF	625.9	617.7	621.9	607.1	730.4	723.8	726.2	721.2	825.8	835.0	837.1	846.4

Figure 53 : Versements pour les AP/R dans les modèles, par canton (2012 à 2015)

	2012	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	25.0	25.0	0.1%	24.5	-2.1%	24.8	-0.8%
AI	0.6	0.6	3.8%	0.5	-18.0%	0.6	0.0%
AR	2.5	2.5	0.9%	2.1	-13.1%	2.4	-0.5%
BE	47.3	47.5	0.3%	50.2	6.1%	48.3	2.0%
BL	13.7	13.7	-0.6%	12.9	-5.9%	13.6	-0.9%
BS	6.3	6.4	1.3%	6.7	5.8%	6.5	2.0%
FR	10.4	10.3	-0.4%	10.4	-0.1%	10.2	-1.2%
GE	19.7	19.6	-0.8%	20.7	4.6%	19.4	-1.6%
GL	1.8	1.8	-1.2%	1.4	-19.9%	1.8	-0.4%
GR	7.3	7.3	0.2%	6.6	-8.7%	7.2	-0.8%
JU	3.1	3.1	0.9%	3.4	9.2%	3.1	0.1%
LU	18.7	18.7	-0.2%	17.3	-7.6%	18.5	-1.1%
NE	7.2	7.2	0.8%	7.5	4.0%	7.3	1.8%
NW	1.6	1.6	0.1%	1.7	6.1%	1.7	5.0%
OW	1.8	1.8	0.5%	1.8	1.2%	1.8	-1.1%
SG	18.1	18.4	1.2%	17.0	-6.2%	18.0	-0.9%
SH	3.3	3.3	1.2%	3.1	-6.4%	3.3	-0.5%
SO	11.2	11.1	-0.7%	11.0	-1.9%	11.1	-1.2%
SZ	6.5	6.6	1.7%	6.0	-7.5%	6.7	2.2%
TG	5.3	5.4	0.7%	5.4	2.1%	5.3	-0.8%
TI	7.2	7.3	1.4%	7.2	0.8%	7.1	-1.3%
UR	1.9	1.9	0.3%	1.8	-2.4%	1.9	-0.5%
VD	27.2	26.9	-1.2%	28.5	4.6%	26.8	-1.6%
VS	10.3	10.2	-1.5%	10.3	-0.5%	10.2	-0.8%
ZG	4.8	4.7	-0.8%	4.5	-4.7%	4.7	-1.1%
ZH	61.0	61.1	0.0%	61.3	0.4%	61.7	1.0%
CH	323.8	323.8	0.0%	323.8	0.0%	323.8	0.0%

	2013	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	24.3	24.3	0.2%	23.7	-2.3%	24.1	-0.9%
AI	0.7	0.7	2.9%	0.5	-21.5%	0.7	-0.2%
AR	2.3	2.3	0.4%	2.1	-5.6%	2.3	-0.7%
BE	45.6	45.8	0.5%	47.5	4.2%	46.5	2.1%
BL	13.9	13.9	0.2%	13.4	-3.2%	13.8	-0.8%
BS	6.5	6.6	1.8%	6.7	4.0%	6.6	2.5%
FR	9.9	9.8	-0.5%	9.8	-0.4%	9.7	-1.4%
GE	17.9	17.8	-0.5%	18.9	5.3%	17.6	-2.0%
GL	1.6	1.6	-0.9%	1.2	-24.0%	1.6	-1.0%
GR	7.0	7.0	-0.2%	6.6	-6.4%	6.9	-0.9%
JU	3.0	3.0	0.3%	3.2	7.7%	3.0	0.0%
LU	17.8	17.7	-0.1%	16.9	-4.9%	17.5	-1.4%
NE	6.6	6.6	0.9%	6.6	0.9%	6.7	1.9%
NW	1.5	1.5	-0.9%	1.5	0.9%	1.6	4.2%
OW	1.7	1.7	0.2%	1.7	2.6%	1.7	-1.1%
SG	17.1	17.3	1.1%	16.5	-3.3%	16.9	-1.3%
SH	3.1	3.2	1.2%	2.9	-6.9%	3.1	-0.7%
SO	10.5	10.5	-0.4%	10.2	-3.0%	10.3	-1.4%
SZ	5.9	6.0	1.6%	5.6	-4.3%	6.0	2.5%
TG	5.9	6.0	0.6%	6.0	0.5%	5.9	-0.8%
TI	7.2	7.2	0.7%	7.3	2.6%	7.0	-1.6%
UR	2.0	2.0	0.6%	2.0	0.9%	2.0	-0.7%
VD	26.0	25.6	-1.7%	27.1	3.9%	25.5	-2.2%
VS	9.6	9.5	-1.4%	9.6	-0.1%	9.5	-1.1%
ZG	4.6	4.6	0.2%	4.2	-8.3%	4.5	-1.4%
ZH	57.8	57.8	0.1%	58.0	0.4%	58.3	0.9%
CH	309.6	309.8	0.1%	309.8	0.1%	309.1	-0.2%

	2014	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	29.2	28.8	-1.3%	28.0	-4.2%	27.7	-5.4%
AI	0.8	0.9	0.8%	0.7	-13.1%	0.8	-5.9%
AR	2.8	2.8	0.8%	2.7	-2.7%	2.6	-5.7%
BE	53.4	53.0	-0.6%	54.3	1.7%	52.2	-2.2%
BL	16.3	16.1	-0.8%	16.3	0.1%	15.4	-5.3%
BS	9.0	9.0	-0.7%	9.3	2.3%	8.8	-2.4%
FR	11.3	11.1	-1.5%	11.2	-0.6%	10.7	-5.5%
GE	21.5	21.1	-1.7%	22.4	4.2%	20.2	-6.2%
GL	2.3	2.3	0.2%	2.0	-12.8%	2.1	-6.8%
GR	8.7	8.6	-1.0%	7.8	-10.8%	8.2	-5.5%
JU	3.3	3.3	-0.8%	3.5	5.8%	3.1	-4.4%
LU	21.7	21.5	-0.9%	20.8	-3.9%	20.4	-5.8%
NE	8.1	8.0	-1.2%	8.1	0.4%	7.9	-2.7%
NW	1.7	1.7	-0.9%	1.7	-0.6%	1.7	-2.1%
OW	2.1	2.1	-0.8%	2.0	-4.0%	2.0	-5.9%
SG	20.7	20.6	-0.6%	19.9	-4.1%	19.5	-5.8%
SH	4.0	4.0	-0.1%	3.9	-2.9%	3.8	-5.4%
SO	12.4	12.3	-0.7%	12.0	-3.5%	11.7	-5.8%
SZ	6.6	6.6	-0.2%	6.4	-2.8%	6.4	-2.7%
TG	8.4	8.4	-0.4%	8.1	-4.0%	7.9	-5.5%
TI	10.1	10.0	-0.7%	10.3	1.6%	9.5	-6.2%
UR	2.4	2.4	-0.5%	2.3	-4.9%	2.3	-4.8%
VD	32.3	31.4	-2.8%	33.3	3.1%	30.3	-6.2%
VS	11.6	11.3	-2.8%	11.4	-1.7%	11.0	-4.8%
ZG	5.3	5.3	0.0%	4.8	-9.3%	5.0	-6.2%
ZH	72.5	71.6	-1.3%	74.3	2.4%	70.1	-3.3%
CH	378.5	374.1	-1.2%	377.3	-0.3%	361.3	-4.5%

	2015	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	40.9	40.3	-1.6%	39.7	-2.9%	39.1	-4.4%
AI	1.4	1.4	0.5%	1.2	-9.4%	1.3	-4.3%
AR	4.5	4.5	0.7%	4.4	-1.1%	4.3	-4.5%
BE	71.9	70.9	-1.3%	72.3	0.6%	70.3	-2.2%
BL	21.0	20.7	-1.4%	21.1	0.2%	20.1	-4.4%
BS	12.6	12.3	-1.9%	12.4	-1.4%	12.2	-2.4%
FR	15.9	15.6	-1.8%	16.0	1.0%	15.2	-4.4%
GE	29.6	28.9	-2.5%	30.7	3.7%	28.0	-5.3%
GL	3.4	3.4	1.3%	3.1	-7.9%	3.2	-5.1%
GR	12.0	12.0	-0.5%	10.8	-10.2%	11.5	-4.6%
JU	4.6	4.6	-0.6%	4.7	2.1%	4.5	-3.7%
LU	30.1	29.7	-1.4%	29.1	-3.5%	28.7	-4.8%
NE	11.6	11.5	-1.6%	11.6	-0.5%	11.4	-2.3%
NW	2.5	2.5	0.9%	2.5	-1.8%	2.5	-1.5%
OW	2.6	2.6	-0.1%	2.4	-8.4%	2.5	-4.5%
SG	30.0	29.7	-0.9%	29.6	-1.2%	28.6	-4.7%
SH	6.7	6.6	-1.2%	6.4	-3.6%	6.4	-4.3%
SO	18.2	18.0	-0.8%	18.0	-0.9%	17.3	-4.7%
SZ	9.8	9.8	-0.3%	9.7	-1.2%	9.6	-2.5%
TG	12.0	11.9	-1.0%	11.4	-4.8%	11.5	-4.6%
TI	15.4	15.2	-1.3%	15.7	2.4%	14.5	-5.5%
UR	3.2	3.2	-1.4%	3.2	-0.6%	3.1	-3.3%
VD	47.0	45.7	-2.8%	48.2	2.4%	44.6	-5.1%
VS	16.9	16.5	-2.8%	16.8	-0.6%	16.3	-4.0%
ZG	7.8	7.8	0.5%	7.1	-9.4%	7.4	-4.8%
ZH	98.6	96.6	-2.1%	99.2	0.6%	95.6	-3.1%
CH	530.3	521.9	-1.6%	527.5	-0.5%	509.6	-3.9%

Figure 54: Versements pour les AP/R dans les modèles, par canton (2016 – 2018)

	2016	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	46.9	46.4	-1.1%	46.2	-1.6%	45.3	-3.5%
AI	1.5	1.5	2.0%	1.3	-9.7%	1.4	-3.8%
AR	5.3	5.3	1.0%	5.2	-1.3%	5.1	-3.6%
BE	90.2	89.1	-1.3%	90.6	0.4%	88.7	-1.7%
BL	23.0	22.7	-1.5%	22.7	-1.4%	22.2	-3.5%
BS	13.8	13.5	-2.1%	13.4	-2.6%	13.5	-2.0%
FR	20.0	19.8	-1.1%	20.4	2.1%	19.3	-3.5%
GE	34.4	33.7	-2.2%	35.8	4.1%	33.1	-4.0%
GL	3.8	3.9	1.6%	3.4	-12.6%	3.7	-3.8%
GR	14.5	14.5	0.3%	13.6	-5.7%	13.9	-3.5%
JU	5.9	5.9	-0.8%	6.0	1.8%	5.8	-2.6%
LU	34.1	33.7	-1.3%	33.5	-1.9%	32.9	-3.7%
NE	14.4	14.3	-1.0%	14.8	2.2%	14.2	-1.5%
NW	3.1	3.2	1.3%	3.0	-4.2%	3.1	-1.2%
OW	2.9	2.9	0.3%	2.6	-10.0%	2.8	-3.3%
SG	34.6	34.2	-1.1%	33.9	-2.0%	33.3	-3.7%
SH	8.1	8.0	-1.0%	7.8	-4.0%	7.8	-3.4%
SO	21.6	21.5	-0.7%	21.3	-1.5%	20.8	-3.6%
SZ	11.4	11.4	-0.2%	11.4	-0.4%	11.2	-1.9%
TG	13.6	13.5	-0.7%	13.0	-4.3%	13.1	-3.7%
TI	19.3	19.2	-0.8%	19.9	3.1%	18.6	-3.8%
UR	3.3	3.3	-0.3%	3.1	-4.2%	3.2	-3.1%
VD	59.6	58.4	-2.0%	61.3	2.8%	57.4	-3.8%
VS	22.6	22.2	-2.1%	22.9	1.4%	22.0	-2.8%
ZG	9.4	9.5	0.6%	8.6	-9.2%	9.1	-3.6%
ZH	108.4	106.3	-1.9%	106.2	-2.0%	105.7	-2.5%
CH	625.9	617.7	-1.3%	621.9	-0.6%	607.1	-3.0%

	2017	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	52.5	52.2	-0.7%	51.7	-1.5%	51.7	-1.7%
AI	1.5	1.5	3.1%	1.3	-11.4%	1.4	-1.5%
AR	6.2	6.3	1.7%	6.1	-1.7%	6.1	-1.5%
BE	109.6	108.6	-0.9%	110.2	0.6%	109.6	0.0%
BL	24.2	23.9	-1.1%	23.8	-1.6%	23.8	-1.7%
BS	14.8	14.5	-2.3%	14.6	-1.1%	14.7	-0.5%
FR	24.2	24.1	-0.3%	24.5	1.3%	23.8	-1.6%
GE	43.2	42.4	-2.0%	45.4	5.1%	42.2	-2.4%
GL	4.5	4.6	1.2%	4.2	-7.3%	4.4	-1.6%
GR	16.9	17.1	1.1%	16.1	-4.7%	16.6	-1.7%
JU	7.2	7.2	-0.8%	7.3	1.1%	7.2	-0.9%
LU	38.9	38.7	-0.7%	38.0	-2.4%	38.1	-2.1%
NE	17.5	17.4	-0.4%	17.9	2.4%	17.6	0.3%
NW	3.5	3.6	2.3%	3.2	-8.0%	3.5	1.4%
OW	3.1	3.1	0.5%	2.8	-10.0%	3.1	-1.4%
SG	40.3	40.1	-0.7%	39.5	-2.0%	39.6	-1.9%
SH	9.3	9.3	0.0%	8.9	-4.6%	9.1	-1.6%
SO	25.4	25.3	-0.4%	24.7	-2.8%	25.0	-1.7%
SZ	13.9	13.9	0.0%	13.6	-2.4%	13.9	0.3%
TG	14.1	14.0	-0.3%	13.5	-4.0%	13.8	-2.1%
TI	22.9	22.8	-0.3%	23.6	3.1%	22.4	-2.2%
UR	3.6	3.6	0.8%	3.4	-4.7%	3.5	-1.5%
VD	72.3	71.3	-1.4%	74.8	3.5%	70.9	-2.0%
VS	27.6	26.9	-2.2%	28.3	2.6%	27.2	-1.3%
ZG	10.5	10.6	1.0%	9.5	-9.8%	10.4	-1.5%
ZH	122.6	120.8	-1.5%	119.2	-2.8%	121.7	-0.8%
CH	730.4	723.8	-0.9%	726.2	-0.6%	721.2	-1.3%

	2018	Somme versée par an en millions de CHF					
	Statu quo en millions de CHF	Formation professionnelle		Modèle cantonal		Modèle fondé sur les effectifs	
Canton		en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %	en millions de CHF	Δ en %
AG	59.2	59.9	1.2%	59.3	0.2%	60.5	2.3%
AI	1.6	1.6	3.7%	1.4	-11.4%	1.6	3.3%
AR	6.7	7.0	3.0%	6.5	-4.2%	6.9	1.9%
BE	123.3	125.8	2.0%	128.1	3.9%	129.6	5.1%
BL	25.1	25.3	1.0%	25.3	0.9%	25.6	2.0%
BS	15.9	16.0	0.1%	16.4	3.1%	16.5	3.7%
FR	28.8	29.2	1.2%	29.0	0.5%	29.1	0.8%
GE	52.0	51.8	-0.3%	55.4	6.7%	51.9	-0.1%
GL	5.0	5.1	3.0%	4.4	-11.3%	5.0	1.2%
GR	19.9	20.5	2.9%	18.2	-8.6%	20.1	0.7%
JU	9.0	9.3	3.6%	9.5	5.7%	9.3	4.0%
LU	43.2	43.6	0.9%	41.2	-4.5%	43.2	0.1%
NE	20.1	20.6	2.4%	21.1	5.2%	21.1	4.8%
NW	3.8	4.0	3.8%	3.5	-8.4%	4.1	6.0%
OW	3.0	3.0	2.4%	2.6	-12.1%	3.0	1.2%
SG	46.7	47.1	0.8%	46.1	-1.3%	46.8	0.3%
SH	10.5	10.7	1.9%	9.9	-5.3%	10.6	1.4%
SO	29.2	29.5	1.3%	28.1	-3.7%	29.3	0.6%
SZ	16.7	17.0	1.9%	17.2	3.0%	17.7	6.0%
TG	14.2	14.4	1.8%	13.4	-5.3%	14.2	0.1%
TI	24.9	25.1	0.9%	26.5	6.6%	25.6	2.9%
UR	4.0	4.1	2.8%	4.1	3.6%	4.1	2.2%
VD	83.0	83.2	0.2%	86.3	4.0%	83.8	1.0%
VS	33.0	32.8	-0.8%	34.5	4.4%	33.6	1.9%
ZG	11.5	11.8	2.6%	10.7	-7.2%	11.7	1.0%
ZH	135.6	136.6	0.8%	138.2	1.9%	141.4	4.3%
CH	825.8	835.0	1.1%	837.1	1.4%	846.4	2.5%

9.4 Données chiffrées complémentaires relatives au revenu des AP/R actifs

Figure 55 : Nombre de personnes ayant un salaire mensuel moyen dans la catégorie de salaire correspondante (année 2016)

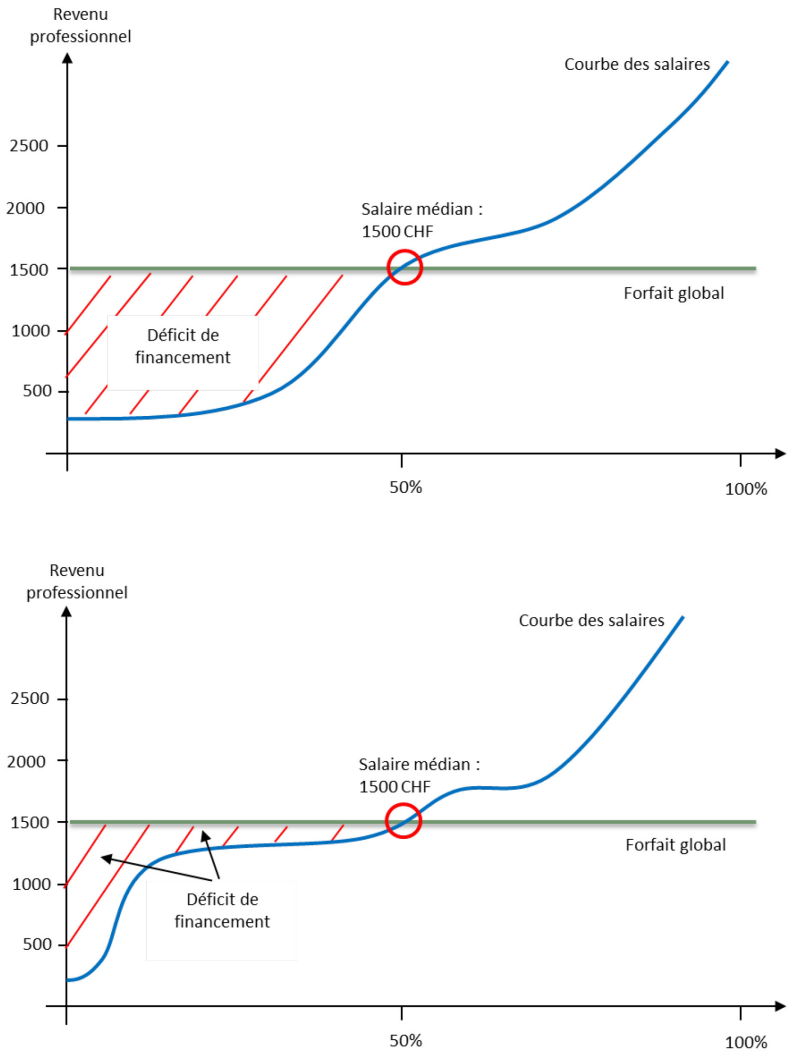
Canton	Nombre de **AP** avec un salaire mensuel moyen jusqu'à ... francs										
	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	4500	5000	> 5000
AG	36	40	22	22	10	7	21	26	10	8	4
AI	1	3	2	0	0	0	1	0	2	0	0
AR	2	5	2	5	1	4	3	1	2	0	0
BE	133	116	54	25	20	14	18	27	12	3	7
BL	18	18	9	5	8	10	7	11	4	1	2
BS	17	21	8	4	2	3	5	1	2	1	1
FR	7	18	5	3	6	3	7	10	5	3	1
GE	16	23	20	21	8	13	5	11	4	2	5
GL	1	8	2	9	1	5	3	1	0	0	2
GR	4	20	11	13	7	4	11	21	9	2	2
JU	2	4	3	2	1	2	2	0	1	0	0
LU	22	33	19	13	6	9	8	20	6	3	1
NE	13	11	3	6	3	3	1	4	1	1	1
NW	7	6	0	2	0	0	2	2	0	0	0
OW	3	5	3	0	3	0	2	5	2	1	0
SG	13	39	19	16	13	16	15	24	13	7	6
SH	7	6	5	3	1	3	1	0	3	1	1
SO	17	21	10	3	5	14	15	12	5	3	2
SZ	19	24	6	2	4	3	5	8	5	2	2
TG	1	8	6	9	7	4	12	13	3	5	1
TI	18	19	20	7	5	5	6	5	1	1	1
UR	1	2	0	1	5	1	0	3	1	0	1
VD	30	44	23	16	8	15	20	25	12	4	6
VS	15	25	13	13	7	3	5	7	7	1	2
ZG	4	7	2	11	9	4	6	11	3	2	3
ZH	114	186	52	31	19	17	34	48	32	7	9
CH	**521**	**712**	**319**	**242**	**159**	**162**	**215**	**296**	**145**	**58**	**60**

Canton	Nombre de **R** avec un salaire mensuel moyen jusqu'à ... francs										
	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	4500	5000	> 5000
AG	64	83	39	19	16	16	24	30	19	11	8
AI	5	5	1	0	2	4	2	3	2	0	1
AR	10	9	4	5	2	4	3	2	4	1	1
BE	91	135	54	21	31	17	27	35	31	12	13
BL	25	47	12	22	8	7	10	7	10	3	3
BS	15	21	21	4	7	6	7	4	7	3	1
FR	13	15	7	6	6	4	4	7	7	4	5
GE	20	12	11	13	5	7	14	9	12	2	5
GL	10	17	6	1	5	7	9	10	3	3	4
GR	8	22	13	6	8	10	13	25	8	3	2
JU	4	13	3	3	2	0	3	4	0	0	0
LU	32	44	25	13	21	17	20	30	20	4	6
NE	29	21	6	9	5	8	4	2	1	1	1
NW	8	10	4	2	10	8	7	2	1	0	0
OW	5	7	6	3	3	3	3	5	1	1	0
SG	24	52	20	19	10	10	32	21	20	10	4
SH	13	22	5	6	3	4	6	8	9	3	2
SO	28	33	17	19	9	13	12	15	9	2	5
SZ	40	25	10	10	5	10	8	16	5	4	2
TG	19	18	13	7	9	5	11	12	2	2	2
TI	8	17	12	2	3	4	4	9	0	1	0
UR	7	8	10	2	2	2	1	3	1	1	2
VD	36	67	20	19	10	17	19	22	8	9	4
VS	27	39	9	9	6	5	7	14	8	2	1
ZG	18	24	12	10	11	8	8	15	12	6	5
ZH	151	165	73	51	30	30	48	84	54	14	24
CH	**710**	**931**	**413**	**281**	**229**	**226**	**306**	**394**	**254**	**102**	**101**

9.5 Salaire médian inapproprié comme facteur de correction pour les revenus faibles

Le tableau ci-après montre que le niveau de salaire médian n'est pas un indicateur approprié pour évaluer l'ampleur réelle des déficits de financement pour les personnes à bas revenu (p. ex. inférieur à 600 francs par mois). Bien que, sur les deux graphiques, le salaire médian de 1500 francs corresponde exactement au montant du forfait global (cf. cercle rouge), les déficits de financement en résultant (écart hachuré en rouge entre le revenu et le montant du forfait global) sur le graphique du haut sont nettement plus importants que sur le graphique du bas.

Figure 56 : Déficits de financement variables pour un même niveau de salaire médian



Pour pouvoir évaluer les déficits de financement et de ce fait le besoin de correction par canton, il faut connaître le nombre d'AP/R actifs dont le revenu est inférieur au forfait global ainsi que

leur répartition (approximative) dans les classes de salaire (p. ex. inférieur/supérieur à 600 francs). En outre, il convient de prendre en compte le fait qu'une partie des AP/R dont le revenu dépasse le forfait global contribue à une baisse des coûts de l'aide sociale de plus d'un forfait global (p. ex. dans les ménages de plusieurs personnes), mais que seul un forfait global continue d'être déduit par personne active.

9.6 Encadré : Facteur de correction Part des personnes à bas revenu

Avec la mise en œuvre de l'AIS, un nombre encore plus important de personnes sera intégré dans des stages et des formations professionnelles faiblement rémunérés au départ. Cette évolution devra être prise en compte dans le nouveau système de financement, faute de quoi les cantons risquent de subir des pertes financières en cas de déduction complète d'un forfait global, car pour les personnes à bas revenu (nettement inférieur au montant du forfait global), l'allègement des coûts de l'aide sociale ne compense pas la perte d'un forfait global. En l'absence de compensation, non seulement les charges seraient transférées unilatéralement du niveau national à celui de l'ensemble des cantons, mais l'intégration professionnelle directe avec (le cas échéant) formation de rattrapage complémentaire risquerait d'être plus attractive à court terme pour les cantons que la démarche d'intégration « Un emploi grâce à une formation » au travers de stages et de formations professionnelles. Accorder unilatéralement la priorité à l'une ou l'autre démarche d'intégration irait trop à l'encontre des objectifs de l'AIS.

S'agissant du facteur de correction sur la base du niveau de salaire médian cantonal proposé jusqu'ici, l'analyse a toutefois révélé que, pour diverses raisons, l'approche est inappropriée, car elle pourrait notamment entraîner une surcompensation ou sous-compensation des déficits de revenu selon la répartition réelle des revenus salariaux.[112] Par conséquent, trois autres approches ont été examinées dans le cadre du travail d'approfondissement :

- Approche Salaire moyen : le nombre de personnes actives éligibles est réduit proportionnellement, lorsque leur salaire moyen est inférieur au forfait global cantonal.[113]
- Approche Part des personnes à bas revenu :
  - Approche A : seules les personnes ayant un revenu professionnel mensuel ≥ 1000 francs sont comptabilisées comme actives à plein temps, les personnes ayant un revenu entre 500

[112] Voir à ce sujet les explications à la section 3.4.5b) (p. 68) et dans l'encadré sur l'adéquation ou l'inadéquation du salaire médian comme facteur de correction dans l'annexe, au chapitre 9.5

[113] L'effectif éligible s'obtient par la formule suivante :

$Bestand_{KT} – EF(25\text{-}60)_{KT} * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT}) * MIN(1;(Durchschnittslohn_{KT} / GP_{KT}))$

et 1000 sont prises en compte pour moitié et 1/6 des personnes ayant un revenu ≤ 500 sont comptabilisées.[114]

– Approche B : les personnes ayant des revenus professionnels mensuels ≤ 600 francs ne sont pas comptées comme actives ; toutes les autres personnes ayant des revenus plus élevés sont considérées comme actives à plein temps.[115]

Dans la Figure 57 ci-après, nous avons récapitulé l'effet correctif des trois approches pour l'année 2012 dans le modèle de la formation professionnelle.[116] Pour permettre une meilleure classification de l'effet correctif, nous avons également indiqué les effectifs éligibles dans le modèle de la formation professionnelle si aucune correction de la part des personnes actives à bas revenu n'intervient (dans la figure, colonne « PURE sans correction du revenu »).

Figure 57 : Effectif éligible dans le modèle de la formation professionnelle avec les trois approches de correction de la part des personnes actives à bas revenu

	Tous les AP/R moins les actifs de 25 à 60 ans selon le taux d'emploi en Suisse et avec prise en compte de la part des personnes actives à bas revenu			
Canton	**PURE sans correction du revenu**	**Approche A 2 groupes (≤ 500 francs ; 500-1000 francs)**	**Approche B 1 groupe (≤ 600 francs)**	**Approche C Salaire moyen**

[114] Pour la mise en œuvre dans le modèle de la formation professionnelle, on calcule les parts cantonales de personnes (de 25 à 60 ans) dans le premier groupe (≤ 500 francs) (ou 500 à 1000 francs dans le deuxième groupe) sur le total des AP/R actifs âgés de 25 à 60 ans dans le canton en question et on les pondère du facteur 1/6 (ou 1/2). Le taux de pourcentage obtenu est déduit du nombre d'actifs que le canton devrait atteindre selon le taux d'emploi moyen en Suisse et en prenant en compte la capacité d'absorption du marché du travail. Ce calcul peut être résumé par la formule suivante :

$Bestand_{KT} – EF(25\text{-}60)_{KT} * (EQ_{CH} + ALQ_{CH} - ALQ_{KT}) * (1\text{-}KFE_{KT})$

$Bestand_{KT}$	Nombre d'AP/R dans le canton
$EF(25\text{-}60)_{KT}$	Effectif des personnes en âge de travailler sans les jeunes (personnes en âge de travailler de 25 à 60 ans) dans le canton.
EQ_{CH}	Taux d'emploi en Suisse (= Personnes actives / Effectif des personnes en âge de travailler)
ALQ_{CH}	Taux de chômage de la population étrangère en Suisse
ALQ_{KT}	Taux de chômage de la population étrangère dans le canton
GP_{KT}	Forfait global pour le canton correspondant (échelonné selon les frais de loyer et de santé)
EFQ_{KT}	Taux de personnes en âge de travailler du canton (= personnes en âge de travailler de 18 à 60 ans / Effectif)
KFE_{KT}	Facteur de correction pour la part des personnes (25-60 ans) à bas revenu = part relative du premier groupe (revenu ≤ 500 francs) x 1/6 plus part relative du deuxième groupe (500 – 1000 francs) x ½

[115] Pour connaître le motif de la fixation du seuil de revenu à 600 francs mensuel, voir les explications de la section 3.4.5c) (notamment les pages 69 ss). La mise en œuvre est analogue à la formule de calcul dans la note de bas de page 114 ci-dessus. Le facteur de correction pour la part des personnes à bas revenu est obtenu comme suit :

KFE_{KT} = part relative des personnes actives (25-60 ans) ayant un revenu ≤ 600 francs

[116] Lors de l'interprétation des résultats, il convient de tenir compte du fait que les données de la Centrale de compensation sur les revenus salariaux ne sont disponibles qu'au bout de 2 ans. Le facteur de correction de l'année t se fonde par conséquent sur les conditions salariales réelles de l'année t-2. À cela s'ajoute ici que les données de la Centrale de compensation ne sont disponibles pour la première fois que pour l'année 2014. Pour les calculs des modèles, il a donc fallu utiliser d'une manière générale les données salariales de l'année 2014 pour la période 2012-2016.

AG	1’460	1’502	1’498	1’460
AI	34	35	35	34
AR	146	152	151	146
BE	2’797	2’912	2’908	2’797
BL	791	816	817	791
BS	373	387	384	373
FR	622	633	631	622
GE	1’138	1’162	1’160	1’138
GL	106	108	108	106
GR	430	436	436	430
JU	188	192	192	188
LU	1’112	1’137	1’134	1’112
NE	436	453	453	436
NW	91	95	93	91
OW	106	109	108	106
SG	1’096	1’126	1’123	1’096
SH	199	204	201	199
SO	669	686	684	669
SZ	379	387	386	379
TG	320	330	331	320
TI	439	446	443	439
UR	112	115	115	112
VD	1’608	1’643	1’636	1’608
VS	643	665	666	643
ZG	272	278	276	272
ZH	3’543	3’658	3’648	3’543
Total Effectif éligible	**19’112**	**19’667**	**19’617**	**19’112**

Le premier constat est que l’approche de correction « Salaire moyen » sur l’année 2012 n’entraîne de modification dans aucun canton, et est en ce sens « sans effet ».[117] Cela se reflète aussi dans le fait que le forfait mensuel moyen de 1413 francs dans l’approche « Salaire moyen » reste inchangé comme dans la variante PURE sans facteur de correction pour la part de travail faiblement rémunéré.

Dans l’approche Revenus faibles, les approches A (2 groupes) et B (1 groupe) entraînent une augmentation de l’effectif éligible d’environ 500 personnes, soit de près de 3 %, à l’échelle de la Suisse. Au niveau des différents cantons également, on n’observe guère de différences entre les approches A et B. Pour la conversion sans incidence sur les coûts, l’augmentation de l’effectif éligible d’environ 500 personnes a pour conséquence que le forfait mensuel doit être abaissé d’environ 40 francs supplémentaires dans le cadre de cette correction.

[117] Pour les autres années (données de la Centrale de compensation 2014-2017), on remarque que l’approche Salaire moyen n’entraîne de correction dans aucun canton.

9.7 Versements dans le statu quo et dans le modèle de la formation professionnelle avec ou sans réduction de la durée de versement

2012	Somme versée par an en millions de CHF								
	Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018	
Canton		en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
AG	25.1	25.3	0.9%	25.6	2.3%	25.5	1.7%	25.3	0.8%
AI	0.6	0.6	4.8%	0.6	6.8%	0.6	6.4%	0.6	5.6%
AR	2.5	2.5	1.9%	2.4	-2.0%	2.4	-2.5%	2.4	-3.2%
BE	47.4	48.1	1.5%	48.2	1.7%	47.9	1.1%	47.4	0.0%
BL	13.8	13.9	0.9%	14.2	3.4%	14.2	2.8%	14.0	1.8%
BS	6.3	6.5	2.0%	6.8	6.8%	6.7	6.2%	6.7	5.3%
FR	10.4	10.4	-0.2%	10.5	0.9%	10.4	0.3%	10.3	-0.9%
GE	19.6	19.7	0.4%	19.2	-2.1%	19.1	-2.9%	18.8	-4.3%
GL	1.8	1.8	-1.0%	1.9	3.5%	1.9	2.8%	1.8	1.7%
GR	7.3	7.3	-0.2%	7.3	0.8%	7.3	0.2%	7.2	-0.7%
JU	3.1	3.1	1.0%	3.2	4.3%	3.2	3.6%	3.2	2.4%
LU	18.8	18.8	0.2%	18.6	-0.8%	18.5	-1.4%	18.3	-2.5%
NE	7.2	7.3	2.2%	7.3	2.4%	7.3	1.7%	7.2	0.6%
NW	1.6	1.6	0.6%	1.7	3.9%	1.6	3.4%	1.6	2.5%
OW	1.8	1.8	0.2%	1.8	3.1%	1.8	2.4%	1.8	1.3%
SG	18.1	18.5	2.1%	19.4	6.8%	19.2	6.2%	19.0	5.0%
SH	3.3	3.3	0.6%	3.6	8.5%	3.6	7.9%	3.5	6.9%
SO	11.2	11.2	0.0%	11.6	3.4%	11.5	2.7%	11.4	1.6%
SZ	6.5	6.6	1.6%	6.5	-0.2%	6.5	-0.7%	6.4	-1.5%
TG	5.3	5.5	2.6%	6.1	13.6%	6.0	13.0%	6.0	11.9%
TI	7.2	7.3	1.4%	7.9	10.1%	7.8	9.2%	7.7	7.7%
UR	1.9	1.9	0.7%	2.1	12.0%	2.1	11.4%	2.1	10.4%
VD	27.2	27.2	-0.1%	27.2	-0.1%	26.9	-0.9%	26.6	-2.3%
VS	10.3	10.4	1.0%	10.3	-0.1%	10.2	-0.8%	10.1	-2.1%
ZG	4.8	4.8	-0.6%	4.5	-5.0%	4.5	-5.6%	4.5	-6.7%
ZH	61.1	62.2	1.7%	63.2	3.3%	62.7	2.6%	62.0	1.4%
CH	324.0	327.4	1.0%	331.7	2.4%	329.5	1.7%	325.8	0.5%

2013	Somme versée par an en millions de CHF								
Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018		
	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
24.3	24.6	1.2%	24.0	-1.2%	23.9	-1.7%	23.7	-2.6%
0.7	0.7	3.9%	0.7	3.5%	0.7	3.1%	0.7	2.5%
2.3	2.3	0.9%	2.2	-4.2%	2.2	-4.6%	2.2	-5.2%
45.6	46.4	1.8%	43.6	-4.4%	43.4	-4.9%	42.9	-5.8%
13.9	14.1	1.6%	13.6	-2.2%	13.5	-2.8%	13.4	-3.7%
6.5	6.7	2.8%	6.8	5.2%	6.8	4.6%	6.7	3.7%
9.9	9.8	-0.4%	9.4	-4.8%	9.3	-5.4%	9.2	-6.4%
17.9	18.0	0.2%	16.6	-7.1%	16.5	-7.8%	16.3	-9.1%
1.6	1.6	-0.9%	1.6	1.0%	1.6	0.4%	1.6	-0.6%
7.0	7.0	-0.5%	6.9	-2.2%	6.8	-2.7%	6.8	-3.4%
3.0	3.0	0.0%	2.9	-2.9%	2.9	-3.5%	2.9	-4.4%
17.8	17.9	0.8%	16.8	-5.2%	16.7	-5.8%	16.5	-6.9%
6.6	6.7	2.1%	6.5	-0.9%	6.5	-1.5%	6.4	-2.6%
1.5	1.5	-0.3%	1.4	-5.0%	1.4	-5.4%	1.4	-5.9%
1.7	1.7	0.0%	1.7	-0.4%	1.7	-1.0%	1.6	-1.9%
17.1	17.4	1.9%	17.7	3.7%	17.6	3.1%	17.4	2.0%
3.1	3.1	0.4%	3.1	0.5%	3.1	0.0%	3.1	-0.8%
10.5	10.5	0.6%	10.1	-3.4%	10.1	-4.0%	10.0	-5.0%
5.9	6.0	1.8%	5.7	-3.5%	5.6	-4.0%	5.6	-4.8%
6.0	6.1	2.6%	6.4	7.1%	6.3	6.6%	6.3	5.7%
7.2	7.2	0.7%	7.2	0.4%	7.2	-0.3%	7.1	-1.6%
2.0	2.0	0.6%	2.1	6.1%	2.1	5.7%	2.1	4.9%
26.0	25.9	-0.7%	24.4	-6.4%	24.2	-7.1%	23.9	-8.4%
9.6	9.7	0.7%	9.0	-6.3%	8.9	-7.0%	8.8	-8.1%
4.6	4.6	0.9%	4.2	-9.7%	4.1	-10.3%	4.1	-11.3%
57.9	58.9	1.8%	56.3	-2.7%	55.9	-3.3%	55.3	-4.4%
310.0	313.4	1.1%	301.0	-2.9%	299.1	-3.5%	295.9	-4.5%

2014	Somme versée par an en millions de CHF								
	Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018	
Canton		en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
AG	29.2	29.0	0.7%	27.5	-5.8%	27.4	-6.3%	27.1	-7.2%
AI	0.8	0.9	-1.8%	0.8	-1.0%	0.8	-1.3%	0.8	-1.8%
AR	2.8	2.8	-0.6%	2.6	-6.7%	2.6	-7.1%	2.6	-7.8%
BE	53.4	53.5	-0.2%	49.4	-7.4%	49.1	-8.0%	48.6	-9.0%
BL	16.3	16.3	-0.3%	14.7	-9.5%	14.6	-10.1%	14.5	-10.9%
BS	9.0	9.1	-0.5%	9.2	1.3%	9.1	0.6%	9.0	-0.6%
FR	11.3	11.1	1.7%	10.1	-10.1%	10.1	-10.6%	10.0	-11.5%
GE	21.5	21.2	1.6%	18.9	-12.2%	18.7	-12.9%	18.5	-14.0%
GL	2.3	2.3	0.0%	2.1	-6.9%	2.1	-7.4%	2.1	-8.1%
GR	8.7	8.6	1.2%	8.7	-0.2%	8.6	-0.8%	8.6	-1.8%
JU	3.3	3.2	1.4%	3.0	-8.4%	3.0	-8.9%	3.0	-9.7%
LU	21.7	21.6	0.3%	20.1	-7.1%	20.0	-7.7%	19.8	-8.7%
NE	8.1	8.1	0.4%	7.1	-12.2%	7.1	-12.7%	7.0	-13.6%
NW	1.7	1.7	0.8%	1.8	0.9%	1.7	0.4%	1.7	-0.4%
OW	2.1	2.1	0.7%	2.0	-5.8%	2.0	-6.4%	1.9	-7.3%
SG	20.7	20.7	0.2%	20.5	-1.0%	20.4	-1.7%	20.1	-2.8%
SH	4.0	3.9	0.8%	4.0	1.2%	4.0	0.7%	4.0	-0.3%
SO	12.4	12.4	0.3%	11.4	-8.2%	11.3	-8.7%	11.2	-9.7%
SZ	6.6	6.6	0.0%	6.3	-4.8%	6.2	-5.3%	6.1	-6.3%
TG	8.4	8.5	-1.1%	8.8	4.4%	8.7	3.8%	8.6	2.7%
TI	10.1	10.0	0.6%	9.0	-11.0%	8.9	-11.6%	8.8	-12.7%
UR	2.4	2.4	0.8%	2.3	-4.0%	2.3	-4.3%	2.3	-4.8%
VD	32.3	31.6	2.2%	29.0	-10.2%	28.8	-10.9%	28.4	-12.1%
VS	11.6	11.4	1.4%	10.1	-12.6%	10.0	-13.3%	9.9	-14.3%
ZG	5.3	5.3	-0.4%	4.9	-7.1%	4.9	-7.7%	4.9	-8.7%
ZH	72.5	72.6	-0.1%	68.9	-5.0%	68.4	-5.6%	67.6	-6.8%
CH	378.5	376.8	0.4%	353.3	-6.6%	351.0	-7.3%	347.0	-8.3%

2015	Somme versée par an en millions de CHF								
Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018		
	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
41.0	40.4	-1.6%	41.4	0.8%	41.1	0.2%	40.7	-0.7%
1.4	1.4	1.1%	1.4	3.1%	1.4	2.7%	1.4	2.0%
4.5	4.5	-0.4%	4.6	1.7%	4.5	1.2%	4.5	0.4%
71.9	71.4	-0.8%	72.1	0.2%	71.6	-0.5%	70.7	-1.7%
21.1	20.9	-0.9%	20.5	-2.8%	20.3	-3.4%	20.1	-4.4%
12.5	12.4	-0.7%	12.9	3.4%	12.8	2.6%	12.7	1.4%
15.9	15.5	-2.4%	15.6	-1.7%	15.5	-2.2%	15.4	-3.2%
29.7	28.8	-3.0%	28.4	-4.3%	28.2	-5.0%	27.8	-6.2%
3.4	3.4	-0.2%	3.4	-0.6%	3.4	-1.0%	3.4	-1.8%
12.1	11.9	-1.3%	12.7	5.0%	12.6	4.4%	12.5	3.4%
4.6	4.5	-1.9%	4.7	0.9%	4.7	0.3%	4.6	-0.6%
30.2	29.8	-1.5%	30.0	-0.6%	29.8	-1.3%	29.5	-2.4%
11.7	11.4	-2.0%	11.4	-2.5%	11.3	-3.0%	11.2	-4.0%
2.5	2.5	0.1%	2.8	8.6%	2.7	8.0%	2.7	7.0%
2.6	2.6	-0.7%	2.6	-1.3%	2.6	-1.8%	2.6	-2.6%
30.0	29.7	-1.0%	31.4	4.5%	31.2	3.9%	30.9	2.8%
6.7	6.5	-2.2%	7.0	5.3%	7.0	4.7%	6.9	3.7%
18.3	18.0	-1.3%	18.3	0.1%	18.2	-0.5%	18.0	-1.4%
9.8	9.8	-0.6%	10.2	3.8%	10.2	3.2%	10.1	2.1%
12.0	12.0	0.2%	12.3	2.7%	12.3	2.1%	12.1	1.0%
15.4	15.2	-1.5%	15.5	0.5%	15.4	-0.3%	15.2	-1.6%
3.2	3.2	-2.1%	3.3	2.8%	3.3	2.4%	3.3	1.7%
47.1	45.8	-2.9%	45.3	-3.9%	45.0	-4.5%	44.4	-5.7%
17.0	16.6	-2.3%	16.3	-4.1%	16.2	-4.8%	16.0	-5.8%
7.8	7.8	-0.3%	8.1	3.1%	8.0	2.5%	7.9	1.6%
98.7	97.5	-1.2%	98.8	0.1%	98.1	-0.6%	96.8	-1.9%
531.2	523.5	-1.4%	530.9	-0.1%	527.4	-0.7%	521.4	-1.8%

	2016	Somme versée par an en millions de CHF							
	Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018	
Canton		en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
AG	46.6	46.4	-0.4%	49.5	6.3%	49.3	5.7%	48.8	4.6%
AI	1.5	1.5	3.8%	1.7	14.5%	1.7	13.9%	1.7	13.0%
AR	5.2	5.3	0.8%	5.6	5.9%	5.5	5.4%	5.5	4.5%
BE	89.5	89.4	-0.1%	94.9	6.1%	94.3	5.3%	93.2	4.1%
BL	22.8	22.8	-0.2%	22.9	0.5%	22.8	-0.1%	22.6	-1.1%
BS	13.5	13.5	0.4%	14.2	5.5%	14.1	4.7%	13.9	3.4%
FR	19.9	19.6	-1.1%	20.9	5.0%	20.7	4.4%	20.6	3.5%
GE	34.4	33.5	-2.6%	34.6	0.5%	34.3	-0.2%	33.9	-1.4%
GL	3.8	3.9	1.2%	4.1	6.6%	4.1	6.1%	4.0	5.3%
GR	14.4	14.4	0.2%	15.3	6.8%	15.3	6.3%	15.1	5.3%
JU	5.9	5.8	-2.0%	6.3	6.0%	6.2	5.4%	6.2	4.5%
LU	33.9	33.7	-0.8%	34.9	2.8%	34.6	2.1%	34.3	1.0%
NE	14.4	14.2	-1.4%	15.1	5.4%	15.1	4.9%	14.9	3.9%
NW	3.1	3.2	1.6%	3.4	9.8%	3.4	9.2%	3.4	8.3%
OW	2.9	2.9	0.4%	2.9	-0.6%	2.9	-1.0%	2.8	-1.8%
SG	34.2	34.1	-0.3%	36.4	6.4%	36.2	5.8%	35.8	4.7%
SH	8.0	7.9	-0.9%	8.6	7.1%	8.5	6.5%	8.5	5.6%
SO	21.5	21.4	-0.5%	23.2	7.8%	23.1	7.2%	22.9	6.1%
SZ	11.3	11.4	0.3%	12.1	7.1%	12.1	6.4%	11.9	5.3%
TG	13.4	13.6	1.3%	14.0	4.3%	13.9	3.7%	13.7	2.7%
TI	19.2	19.1	-0.3%	20.3	5.9%	20.1	5.2%	19.9	3.9%
UR	3.2	3.2	0.3%	3.5	8.1%	3.5	7.7%	3.5	6.9%
VD	59.4	58.3	-1.9%	60.1	1.2%	59.8	0.6%	59.1	-0.5%
VS	22.5	22.3	-0.9%	22.8	1.6%	22.7	1.0%	22.5	0.0%
ZG	9.3	9.4	0.7%	9.9	5.4%	9.8	4.8%	9.7	3.9%
ZH	107.7	107.0	-0.6%	111.2	3.3%	110.4	2.6%	109.1	1.3%
CH	621.5	617.7	-0.6%	648.4	4.3%	644.3	3.7%	637.3	2.5%

	2017	Somme versée par an en millions de CHF							
	Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018	
		en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
	52.2	52.0	-0.2%	55.1	5.6%	54.7	5.0%	54.2	3.8%
	1.4	1.5	3.9%	1.6	11.4%	1.6	10.7%	1.6	9.5%
	6.1	6.3	2.0%	6.4	4.6%	6.4	4.0%	6.3	3.0%
	108.8	109.0	0.2%	114.0	4.8%	113.2	4.1%	111.8	2.8%
	24.0	24.0	0.0%	24.2	0.5%	24.0	-0.1%	23.7	-1.2%
	14.5	14.6	0.2%	14.6	0.3%	14.5	-0.5%	14.3	-1.9%
	24.0	24.0	-0.3%	25.0	4.0%	24.9	3.4%	24.6	2.4%
	43.3	42.2	-2.5%	43.5	0.6%	43.2	-0.2%	42.6	-1.5%
	4.5	4.5	0.9%	4.7	5.2%	4.7	4.6%	4.7	3.6%
	16.8	16.9	0.5%	17.9	6.4%	17.8	5.8%	17.6	4.7%
	7.3	7.1	-1.9%	7.5	3.3%	7.5	2.7%	7.4	1.6%
	38.8	38.8	0.0%	39.8	2.6%	39.5	1.9%	39.1	0.7%
	17.4	17.4	0.3%	17.9	3.0%	17.8	2.4%	17.6	1.4%
	3.5	3.6	3.2%	3.9	12.2%	3.9	11.5%	3.8	10.3%
	3.1	3.1	0.5%	3.0	-3.0%	3.0	-3.5%	3.0	-4.3%
	39.9	39.8	-0.1%	42.2	5.9%	42.0	5.2%	41.5	4.0%
	9.2	9.2	0.5%	9.9	7.6%	9.8	6.9%	9.7	5.9%
	25.3	25.3	-0.2%	27.2	7.2%	27.0	6.6%	26.7	5.5%
	13.8	14.0	1.7%	14.5	5.3%	14.4	4.6%	14.2	3.4%
	13.9	14.0	0.4%	14.4	3.4%	14.3	2.7%	14.2	1.5%
	22.8	22.9	0.1%	23.4	2.5%	23.3	1.8%	23.0	0.5%
	3.6	3.6	2.0%	3.9	10.8%	3.9	10.2%	3.9	9.2%
	72.1	71.1	-1.4%	72.8	1.0%	72.3	0.3%	71.5	-0.8%
	27.4	27.1	-1.1%	27.7	1.2%	27.5	0.6%	27.2	-0.6%
	10.4	10.6	1.4%	10.6	1.9%	10.6	1.3%	10.5	0.4%
	122.2	121.8	-0.3%	125.1	2.4%	124.0	1.5%	122.4	0.2%
	726.4	724.4	-0.3%	752.3	3.6%	745.8	2.7%	737.1	1.5%

	2018	Somme versée par an en millions de CHF							
	Statu quo en millions de CHF	Modèle Formation professionnelle indemnisation précédente		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2016		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2014-2018		Modèle Formation professionnelle raccourcie moyenne 2012-2018	
Canton		en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo	en millions de CHF	Δ en % par rapport au st.quo
AG	59.2	60.1	1.5%	63.5	7.3%	63.1	6.6%	62.4	5.4%
AI	1.6	1.6	5.3%	1.7	6.4%	1.6	5.7%	1.6	4.5%
AR	6.7	7.0	3.8%	7.2	6.7%	7.2	6.1%	7.1	5.0%
BE	123.5	126.1	2.2%	131.2	6.3%	130.2	5.5%	128.6	4.1%
BL	25.2	25.5	1.4%	25.9	3.0%	25.8	2.3%	25.5	1.2%
BS	15.8	15.9	1.1%	15.9	1.1%	15.8	0.3%	15.6	-1.0%
FR	28.9	29.0	0.4%	30.6	6.0%	30.4	5.4%	30.1	4.3%
GE	52.6	51.5	-2.0%	53.5	1.8%	53.1	1.0%	52.4	-0.3%
GL	5.0	5.1	3.1%	5.3	6.4%	5.2	5.7%	5.2	4.4%
GR	20.0	20.4	1.9%	21.9	9.6%	21.8	8.9%	21.5	7.6%
JU	9.1	9.0	-1.3%	9.5	4.1%	9.4	3.4%	9.3	2.2%
LU	43.4	43.8	0.9%	46.4	6.9%	46.0	6.1%	45.4	4.7%
NE	20.1	20.4	1.1%	20.9	3.9%	20.8	3.3%	20.6	2.3%
NW	3.9	4.0	4.3%	4.2	9.2%	4.2	8.5%	4.1	7.3%
OW	3.0	3.0	3.1%	3.0	2.6%	3.0	2.0%	3.0	1.1%
SG	46.5	46.9	0.7%	50.7	8.9%	50.3	8.1%	49.7	6.8%
SH	10.5	10.7	2.4%	11.3	8.2%	11.3	7.5%	11.1	6.3%
SO	29.3	29.8	1.5%	31.4	7.2%	31.2	6.5%	30.9	5.2%
SZ	16.7	17.2	3.3%	17.9	7.1%	17.7	6.4%	17.5	5.1%
TG	14.1	14.5	2.3%	14.6	3.1%	14.5	2.3%	14.3	1.0%
TI	25.1	25.4	1.3%	25.7	2.4%	25.5	1.7%	25.2	0.4%
UR	4.0	4.0	1.5%	4.4	12.1%	4.4	11.4%	4.4	10.1%
VD	83.7	83.4	-0.4%	86.4	3.2%	85.8	2.5%	84.9	1.3%
VS	33.2	32.9	-0.8%	34.4	3.8%	34.1	3.0%	33.7	1.7%
ZG	11.5	11.8	2.6%	12.0	4.6%	12.0	4.0%	11.9	3.0%
ZH	136.4	138.0	1.2%	142.9	4.8%	141.8	4.0%	139.8	2.5%
CH	828.7	837.0	1.0%	872.5	5.3%	853.6	3.0%	855.8	3.3%

9.8 Encadré : Calculs des éléments du forfait global en cas de durée d'indemnisation réduite

Encadré : Calcul de chaque élément du forfait global en cas de durée de versement réduite

Une réduction de la période d'indemnisation entraîne une baisse de l'effectif éligible en raison de la suppression des cohortes 6 et 7. Cette suppression a toutefois également comme conséquence que le taux d'emploi moyen diminue et que la proportion de personnes à bas revenus augmente. C'est pourquoi, dans le cas du forfait global 1, il n'est pas possible d'allouer la totalité du montant ainsi libéré du fait de la réduction à la nouvelle composante « Prestations circonstancielles dans le domaine de l'intégration » mais une partie doit être utilisée pour augmenter les composantes « Encadrement » et « Aide sociale (y compris les frais de location et de santé) ». Par conséquent, ces composantes sont moins fortement affectées par la réduction dans le statu quo que dans le modèle de la formation professionnelle avec la compensation actuelle.

Afin de pouvoir déterminer l'ampleur de la réduction, le statu quo a été raccourci à 5 ans dans une première étape de calcul. Le montant versé dans ce statu quo réduit doit être identique à celui du modèle réduit de la formation professionnelle, car la conversion entre les deux modèles doit être sans incidence sur les coûts. Pour calculer le forfait dans le modèle réduit de la formation professionnelle, le forfait du statu quo est diminué du rapport entre l'effectif éligible dans le statu quo réduit et l'effectif dans le modèle réduit de la formation professionnelle (formule ci-dessous). On obtient ainsi le montant du forfait dans le modèle réduit de la formation professionnelle sans la composante supplémentaire des prestations circonstancielles intégratives (ou sans la compensation pour la suppression des cohortes 6 et 7). La ventilation entre les différents éléments du forfait global est effectuée de la même manière que pour la procédure réduite sans uniformisation.

$$Forfait\ formation\ professionnlle\ pour\ cohortes\ 1-5\ (sans\ compensation\ pour\ réduction) = Forfait\ statu\ quo * \frac{Effectif\ statu\ quo\ 5\ ans}{Effectif\ formation\ professionnelle\ 5\ ans}$$

Dans la deuxième étape du calcul, il faut maintenant déterminer la différence entre le montant du forfait sans incidence sur les coûts pour le modèle réduit de formation professionnelle et le forfait précédemment déterminé pour les cohortes 1 à 5 (sans compensation pour la réduction). Cette différence est versée dans le forfait global 1 en tant que composante « Prestation circonstancielle dans le domaine social ». Dans le forfait global 2, le montant est ajouté à l'effectif de l'aide sociale.

Comme le montre la Figure 41, les réductions des composantes actuelles par rapport au statu quo sont un peu moins importantes que sans uniformisation. En d'autres termes, ces composantes augmentent quelque peu par rapport au modèle de la formation professionnelle sans uniformisation.

9.9 Versements compensatoires par canton

Figure 58 : Montant des versements compensatoires par canton en cas de réduction à 5 ans

	Versements compensatoires		
Canton	AP	RAP	Total
AG	15’281’604	4’839’615	20’121’219
AI	292’103	182’241	474’344
AR	1’301’149	709’634	2’010’782
BE	35’654’903	13’148’544	48’803’446
BL	6’708’054	2’037’897	8’745’951
BS	5’072’518	1’147’820	6’220’339
FR	6’890’876	2’994’535	9’885’411
GE	18’977’231	4’435’780	23’413’011
GL	1’081’195	462’669	1’543’864
GR	4’320’660	1’923’729	6’244’388
JU	2’459’754	669’888	3’129’642
LU	13’819’063	4’052’182	17’871’246
NE	4’805’186	1’686’260	6’491’447
NW	732’399	256’646	989’045
OW	423’636	217’038	640’674
SG	12’780’575	3’827’587	16’608’162
SH	2’418’864	945’770	3’364’634
SO	7’406’014	2’619’644	10’025’658
SZ	4’548’630	1’086’854	5’635’484
TG	3’671’435	1’077’879	4’749’313
TI	9’236’980	2’964’862	12’201’842
UR	982’122	217’110	1’199’232
VD	23’251’443	7’231’988	30’483’431
VS	10’787’451	2’678’630	13’466’082
ZG	2’352’595	1’212’117	3’564’712
ZH	45’056’514	9’589’366	54’645’880
Total	240’312’952	72’518’232	312’831’184

10 Annexe : Systèmes d'indemnisation du service de l'emploi et de la formation professionnelle

L'idée a été émise d'orienter le système de financement de manière analogue au service de l'emploi ou à la formation professionnelle. Dans le tableau ci-après, la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ainsi que les systèmes de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés sont comparés aux solutions adoptées dans le service public de l'emploi et la formation professionnelle.

Figure 59 : Comparaison entre le domaine de l'asile et des réfugiés, le service de l'emploi et la formation professionnelle

Caractéristique	Domaine de l'asile et des réfugiés		Service de l'emploi[118]	Formation professionnelle[119]
	Aide sociale et encadrement (FG)	Intégration spécifique (FI)		
Tâche	Aide sociale et encadrement des requérants d'asile, réfugiés et personnes admises à titre provisoire	Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire à l'aide de mesures d'intégration	Service public de l'emploi dans le but de réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi	Assurer et développer la formation professionnelle axée sur le marché du travail
Répartition des tâches Confédération/cantons	**Confédération** Attribue les requérants d'asile aux cantons, exécute la procédure d'asile et prend la décision en matière d'asile **Cantons** Versent l'aide sociale aux N, AP et R et les encadrent aussi longtemps que nécessaire. Tâche souvent déléguée aux communes / à des prestataires externes	**Ensemble** Cadre pour PIC **Confédération** Soutient le pilotage stratégique au moyen de PIC Donne une impulsion à l'aide de programmes Professionnalisation et assurance qualité **Cantons** Mettent en œuvre les mesures d'intégration selon PIC Tâche souvent déléguée aux communes / à des prestataires externes	**Confédération** Définit les conditions-cadres pour le service public de l'emploi Contrôle dans le cadre d'un pilotage axé sur l'efficacité **Cantons** Mise en œuvre dans le contexte cantonal avec les ORP Large autonomie dans le domaine de l'organisation et des priorités	**Ensemble** Masterplan Formation professionnelle **Confédération** Pilote la stratégie de formation professionnelle, la développe et approuve ou édicte des plans d'études cadres **Cantons** Sont responsables de la mise en œuvre et de la surveillance **Organisations du monde du travail (OrTra)** impliquées dans les contenus de formation et les places de formation
Subventions fédérales				
Pour quoi ?	– Aide sociale – Hébergement – Assurance-maladie – Encadrement	– Mise en œuvre de mesures d'intégration spécifiques selon PIC	– Mesures du marché du travail (MMT) – Coûts administratifs (coûts d'exploitation et d'investissement)	– Offres de formation professionnelle – Prestations particulières des cantons et de tiers

[118] Voir aussi Conseil fédéral (2016), Efficacité et efficience du service public de l'emploi. Rapport en réponse au postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances CN du 22 avril 2013.

[119] Voir aussi SEFRI, CDIP (2018), Formation, Recherche et Innovation (FRI) : Financement par les cantons et la Confédération. Reporting 2018 sur la base des comptes d'État 2017 de la Confédération et des cantons et de la statistique financière 2016.

Caractéristique	Domaine de l'asile et des réfugiés Aide sociale et encadrement (FG)	Intégration spécifique (FI)	Service de l'emploi[118]	Formation professionnelle[119]
				– Organisation des examens fédéraux
Mécanisme	Forfait mensuel par N, AP, R dépendants de l'aide sociale dans la phase de compétence fédérale (jusqu'à 5/7 ans)	Forfait unique par décision en matière d'asile avec AP ou asile	– Forfait annuel par demandeur d'emploi – Baisse des subventions avec l'augmentation du taux de demandeurs d'emploi – Nombre déterminant de demandeurs d'emploi : valeur la plus élevée des deux dernières années	– Forfait annuel par contrat d'apprentissage (différencié selon le type de formation) et par examen – Le volume global est défini dans l'enveloppe financière – Environ 10 % réservés pour les projets
Quel montant ? (Part de financement de la Confédération)	– Aide sociale, hébergement, assurance-maladie : indemnisation complète pour des solutions financièrement avantageuses – Encadrement : Contribution (part non définie)	– Contribution unique de 18 000 francs (à partir de mai 2019) – Part de financement de la Confédération non fixe	– MMT : de 1700 à 3500 francs par demandeur d'emploi par an – Administration : indemnisation complète selon valeurs indicatives (de 3182 à 3650 francs par demandeur d'emploi par an)	– La Confédération assume 25 % des coûts des pouvoirs publics (valeur indicative) – Environ 3000 à 5000 francs par apprenti
Contrôle / Incitations	– Accent mis sur le contrôle des données SYMIC et de l'utilisation correcte par les cantons – La baisse des coûts de l'aide sociale profite aux cantons.	– L'allocation et l'utilisation des fonds sont vérifiées dans le cadre du reporting sur les PIC – Aucune répercussion financière dépendante des performances	– Analyse comparative des cantons avec indice d'efficacité (en tenant compte de la conjoncture, du marché du travail, etc.) – Aucune répercussion financière dépendante des performances	Vérification de la part de financement de la Confédération sur la base du compte d'État officiel

Constats de cette comparaison :

- Les contributions forfaitaires versées ne sont effectivement couplées à une prestation vérifiable que dans le domaine de la formation professionnelle (nombre de contrats d'apprentissage). Les FG et FI ainsi que les indemnisations dans le domaine du service de l'emploi sont plutôt axés sur les besoins (nombre de personnes ayant des besoins). Comme pour l'utilisation du taux d'emploi pour les forfaits globaux, le service de l'emploi est incité à maintenir le plus bas possible le taux de demandeurs d'emploi.
- En fonction du risque financier propre des cantons et de l'indemnité forfaitaire pour l'aide sociale aux personnes du domaine de l'asile et des réfugiés, pour le service de l'emploi et la formation professionnelle, une grande liberté est également laissée aux cantons dans ces domaines pour la conception effective des prestations à fournir.

- Par comparaison, les choses sont quelque peu différentes pour l'encouragement spécifique de l'intégration : les cantons ne sont pas obligés d'investir des fonds propres au-delà du forfait d'intégration. L'indemnité (forfaitaire) allouée par la Confédération repose en conséquence sur une convention de programme avec des prestations clairement définies, et les cantons doivent démontrer, dans le cadre du reporting, qu'ils utilisent les fonds conformément à la convention.
- À cet égard, il serait envisageable d'exploiter les objectifs d'efficacité clairement définis et quantifiables de l'Agenda Intégration pour prévoir une indemnisation axée sur l'efficacité dans le domaine de l'intégration, avec un risque financier correspondant pour les cantons, et de réduire pour cela éventuellement, en contrepartie, les prescriptions relatives aux prestations à fournir dans le cadre des conventions de programme.