CENTRE SOCIAL PROTESTANT

Réponse des Centres sociaux protestants (CSP.ch) à la consultation relative à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)

1. L'avant-projet en résumé

Le Conseil fédéral a mis en consultation une modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2). Le projet est notamment lié au « programme d'allégement budgétaire 2027 », qui ramène à cinq ans la durée pendant laquelle la Confédération rembourse aux cantons, par le biais des forfaits globaux, les coûts d'aide sociale des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés[1].

La modification qui préoccupe particulièrement les Centres sociaux protestants (ci-après CSP) concerne l'art. 3, al. 1, OA 2. Selon le droit en vigueur, les réfugié·es, les apatrides et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour sont soumis au droit cantonal pour la fixation, l'octroi et la limitation des prestations d'aide sociale, mais l'égalité de traitement avec la population résidante doit être garantie. Le projet supprimerait cette garantie pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S. Les cantons pourraient alors décider de leur verser l'aide sociale ordinaire, l'aide sociale du domaine de l'asile – nettement plus basse – ou un montant intermédiaire.

La question deviendra concrète dès mars 2027 pour les premières personnes qui auront séjourné cinq ans en Suisse avec un statut S. En vertu de l'art. 74, al. 2, LAsi, elles auront alors droit à une autorisation de séjour, limitée à la durée de la protection provisoire.

La présente prise de position porte sur cette modification. Elle ne traite pas des autres adaptations proposées, notamment celles relatives au financement de l'aide d'urgence lors d'une éventuelle levée du statut S.

2. La position des Centres sociaux protestants : maintenir l'aide sociale ordinaire et éviter un nivellement par le bas

Les CSP sont bien conscients des difficultés financières que la suppression des forfaits globaux fera peser sur les cantons et les communes. **Ils s'opposent toutefois à ce que ces coûts soient reportés sur les personnes concernées par une réduction de leurs prestations d'aide sociale.**

Le changement proposé rompt avec la logique voulue lors de la création de la protection provisoire, repose sur une base juridique fragile et risque de créer de fortes inégalités entre cantons et personnes titulaires d'une autorisation de séjour. Il aurait en outre des conséquences directes sur l'intégration et les conditions de vie de personnes qui vivent déjà en Suisse depuis cinq ans.

Le traitement différencié des personnes titulaires d'un permis S de celles admises provisoirement ne peut toutefois être passée sous silence. Pour ces dernières, cinq années de séjour n'ouvrent aujourd'hui aucun droit automatique à une autorisation de séjour : l'art. 84, al. 5, LEI prévoit uniquement qu'une

[1] SEM, Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2). Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation, 12.08.2026.

éventuelle demande doit faire l'objet d'un examen approfondi. Tant que l'admission provisoire subsiste, l'art. 86, al. 1, LEI impose en outre que l'aide sociale reste inférieure à celle accordée à la population résidante. Le texte légal ne prévoit aucun mécanisme mettant fin à cette obligation en fonction de la durée du séjour.

La coexistence de ces régimes montre que l'autorisation de séjour prévue après cinq ans pour les personnes sous statut S constituerait un traitement privilégié. **Pour les CSP, ce constat ne justifie pas d'abaisser les droits des personnes sous statut S : il interroge plutôt le maintien durable de personnes titulaires d'un permis F dans un régime conçu comme provisoire.**

La présente consultation ne permet pas de modifier l'admission provisoire, qui relève de la LEI. Elle met néanmoins en lumière une question structurelle : **l'égalité entre statuts précaires ne doit pas donner lieu à un nivellement par le bas**. **Une première réforme, ciblée, consisterait à modifier l'art. 86, al. 1, LEI afin que l'obligation de verser une aide sociale inférieure cesse après une certaine durée de séjour.** Les CSP proposent de retenir le seuil de cinq ans, par cohérence avec l'art. 84, al. 5, LEI et avec le mécanisme prévu pour la protection provisoire : les personnes admises provisoirement depuis cinq ans devraient pouvoir bénéficier de l'aide sociale ordinaire même si leur permis F subsiste. Cette mesure ne résoudrait pas toutes les difficultés liées à l'admission provisoire, mais elle éviterait qu'un statut juridiquement provisoire serve à justifier indéfiniment des droits sociaux réduits.

Plus fondamentalement, **les CSP réitèrent leur demande d'alignement du statut d'admission provisoire et des droits qui y sont liés sur ceux de la protection subsidiaire européenne**[2]. Dans cette logique, une réforme plus large de la LEI devrait transformer l'admission provisoire en un statut positif de protection subsidiaire et prévoir, après cinq ans, un droit à une autorisation de séjour et à l'aide sociale ordinaire. Un tel alignement est également préconisé par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), spécialiste des questions d'aide sociale, qui s'est clairement positionnée à ce propos en 2023[3] (voir plus loin).

Dans le cadre de la présente consultation sur l'OA 2, les CSP demandent donc :

- **le maintien de l'art. 3, al. 1, OA 2 dans sa teneur actuelle pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour ;**
- **la garantie, dans toute la Suisse, de l'aide sociale ordinaire au même niveau que pour les autres personnes titulaires d'une autorisation de séjour et pour la population résidante ;**
- **la recherche d'une solution de financement entre Confédération, cantons et communes qui ne se fasse pas au détriment des personnes concernées.**

Cette demande immédiate ne doit donc pas être comprise comme la défense d'un avantage réservé aux personnes sous statut S. Elle vise à empêcher qu'une différence de traitement déjà problématique avec les personnes admises provisoirement serve de justification à une nouvelle réduction des droits. La réponse doit aller dans l'autre sens : à court terme, mettre fin après cinq ans à l'obligation de maintenir l'aide sociale des titulaires d'un permis F en dessous de l'aide sociale ordinaire ; à plus long terme, remplacer l'admission provisoire par un statut positif de protection offrant une réelle consolidation du séjour et des droits.

[2] CSP.ch, Réponse à la consultation relative au Pacte de l'UE sur la migration et l'asile, 14.11.2024, ch. 3.4.2.
[3] Prise de position d'expertise de la CSIAS : L'aide sociale dans le domaine de l'asile : le forfait pour l'entretien. Berne, janvier 2023.

3. Commentaire détaillé

3.1. Une volonté claire du législateur : améliorer le statut après cinq ans

Le statut S a été conçu comme une protection provisoire permettant d'accueillir rapidement un groupe de personnes sans examiner immédiatement, de manière individuelle, la qualité de réfugié·e de chacune d'entre elles. La procédure d'asile est en principe suspendue pendant la durée de la protection provisoire (art. 69 al. 3 LAsi). En contrepartie, le législateur a expressément prévu une amélioration progressive du statut lorsque le séjour se prolonge.

Le message du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la LAsi de 1995 est particulièrement clair : après cinq ans, lorsque le retour n'est toujours pas possible, les personnes à protéger doivent voir leur statut renforcé. Le Conseil fédéral relevait déjà qu'une partie d'entre elles pouvait remplir les conditions de la Convention relative au statut des réfugiés sans que cette qualité ait été formellement examinée. Il indiquait surtout que les personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour devaient être placées sur un pied d'égalité avec les réfugié·es et bénéficier des mêmes prestations d'assistance, afin notamment de faciliter leur intégration professionnelle et sociale[4].

Cette architecture est demeurée inchangée depuis la création de la protection provisoire dans les années 1990 et jusqu'à sa première activation en mars 2022. **Le passage, après cinq ans, à une autorisation de séjour accompagnée de l'aide sociale ordinaire n'est donc pas un effet accidentel de la réglementation actuelle : il correspond à la logique même du statut, tel que pensé par le législateur.**

3.2. Une modification difficilement conciliable avec la LAsi et la LEI

En matière d'aide sociale, la législation fédérale distingue explicitement plusieurs catégories de personnes. L'art. 82, al. 3, LAsi prévoit que l'aide accordée aux personnes requérantes d'asile et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour est inférieure à celle accordée à la population résidante. L'art. 86, al. 1, LEI prévoit une règle comparable pour les personnes admises à titre provisoire, tandis que l'art. 82, al. 4, LAsi fixe un niveau encore inférieur pour l'aide d'urgence.

Aucune disposition de ce type n'existe pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour, ce qui plaide pour l'application de l'aide sociale ordinaire. C'est également la lecture retenue par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui indique que les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour reçoivent l'aide sociale ordinaire, par analogie avec la population résidante[5].

L'art. 82, al. 5, LAsi confirme cette systématique : il exige de tenir compte de la situation particulière des réfugié·es et des personnes à protéger ayant droit à une autorisation de séjour, et de faciliter notamment leur intégration professionnelle, sociale et culturelle. La doctrine relève elle aussi que ces deux groupes bénéficient d'un statut particulier en matière d'aide sociale et que les personnes à protéger ayant obtenu une autorisation de séjour après cinq ans doivent, sur ce point, être assimilées aux réfugié·es reconnu·es[6].

---

[4] Message du 4 décembre 1995 concernant la révision totale de la loi sur l'asile ainsi que la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (FF 1996 II 1).
[5] Voir CDAS, Personen mit Schutzstatus S: Definition Schutzstatus und Ausrichtung (Asyl-)Sozialhilfe, état au 13 avril 2026.
[6] Voir notamment Hruschka Constantin, OFK Migrationsrecht, n° 13 ad art. 82, al. 5, LAsi, 6e éd. 2026 ; Teresia Gordzielik, Sozialhilfe im Asylbereich, thèse, Université de Fribourg, 2020, p. 80.

Certes, l'art. 82, al. 1, LAsi renvoie au droit cantonal pour l'octroi de l'aide sociale. Mais cette compétence cantonale doit s'exercer dans le respect du droit fédéral. La jurisprudence rappelle d'ailleurs l'imbrication des compétences de la Confédération et des cantons dans ce domaine[7]. **Une ordonnance ne peut pas modifier la systématique posée par la loi. Il existe dès lors un doute sérieux quant à la possibilité de fonder, sur la seule modification de l'art. 3 OA 2, une aide sociale réduite pour des personnes auxquelles la loi reconnaît précisément, après cinq ans, un statut renforcé.**

3.3. Les différences de traitement en matière d'aide sociale sont difficilement justifiables, en particulier pour les personnes présentes dans la durée

En 2023, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) communiquait son point de vue sur le forfait d'entretien dans le domaine de l'asile, soulignant le décalage existant entre sa position de spécialiste et les dispositions légales de la loi sur l'asile qui prescrit des prestations d'aide sociale inférieures. Cette prise de position faisait suite à un arrêt du Tribunal cantonal bernois de 2022[8], stipulant qu'à tout le moins après 10 ans une aide sociale pour un permis F ne devrait pas être inférieure de 15% de l'aide sociale ordinaire sous peine de devenir discriminatoire. Une harmonisation vers le haut des prestations sociales accordée aux personnes bénéficiant de protection depuis de nombreuses années est d'autant plus nécessaire que de nombreux cantons (notamment les cantons de Vaud et Genève avec un forfait réduit de plus de 50%) vont bien au-delà de la réduction critiquée par le Tribunal cantonal bernois.

Selon la CSIAS, « il n'est pas justifié, d'un point de vue de spécialiste, d'appliquer des montants d'aide inférieurs aux personnes visées par l'Agenda Intégration. En effet, des montants inférieurs entravent l'intégration et la participation à la vie sociale et permettent difficilement de vivre dans la dignité. De plus, accorder des prestations en nature en compensation de forfaits insuffisants augmente la charge administrative des services, entame la responsabilité personnelle des bénéficiaires et crée des inégalités de traitement. ».

La Conférence suisse rappelle en effet que les titulaires de permis F ou d'un permis S font face aux mêmes coûts de la vie que la population locale et qu'appliquer des montants d'aide inférieurs est dès lors problématique et ne saurait se justifier de son point de vue.

Les CSP de leur côté interviennent régulièrement sur les difficultés engendrées par la coexistence de différents minima vitaux en Suisse, dont la justification reste difficile à démontrer, hors arguments de nature normative ou budgétaire. Dans ce domaine particulier, un problème majeur se dévoile en effet dans l'usage politique fait des montants prévus pour l'entretien des personnes, notamment quand ce dernier sert de variable d'ajustement budgétaire, ou de moyen de pression pour dissuader les personnes de rester en Suisse.

3.4. L'art. 23 de la Convention relative au statut des réfugié·es : le droit international demande de la prudence

L'art. 23 de la Convention relative au statut des réfugié·es impose aux États contractants d'accorder aux réfugié·es résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement qu'à leurs ressortissant·es en

[7] Voir, à titre d'exemple ATF 130 I 82 consid. 3.4 ; ATF 133 V 353 consid. 4.3.
[8] Arrêt TA Berne du 29 juin 2022 (100.2021.183**)** Aide sociale des permis F ordinaire inférieure de 30% viole égalité de traitement avec F réfugiés si plus de dix ans de séjour.

matière d'assistance et de secours publics. Le droit suisse met en œuvre cette exigence en garantissant aux réfugié·es reconnu·es l'aide sociale ordinaire[9].

Le rapport explicatif du SEM reconnaît lui-même que la question de l'application de l'art. 23 aux personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour n'a pas été tranchée par les tribunaux. Il n'exclut pas que certaines de ces personnes puissent être considérées comme des « réfugié·es résidant régulièrement » au sens de la Convention et qu'une égalité de traitement doive alors leur être garantie.

Cette incertitude est d'autant plus importante que le statut S ne signifie pas que les personnes concernées ne sont pas réfugiées. La protection provisoire permet précisément de ne pas examiner immédiatement cette question. Certaines personnes disposent déjà d'un statut de réfugié obtenu dans un État tiers, d'autres remplissent matériellement les conditions de la Convention, mais leur qualité de réfugié·e n'a pas été constatée parce que leur procédure d'asile a été suspendue. Or la qualité de réfugié·e est déclaratoire. Le HCR a également souligné les liens entre la protection provisoire et les garanties de la Convention[10].

Dans un tel contexte, réduire les prestations par voie d'ordonnance créerait une insécurité juridique évitable. Si les tribunaux devaient conclure à l'incompatibilité d'une telle réduction avec le droit fédéral ou l'art. 23 de la Convention, les cantons pourraient être amenés à revoir leur législation et, selon les cas, à verser rétroactivement la différence avec l'aide sociale ordinaire.

3.5. Le programme d'allégement budgétaire 2027 ne modifie pas les droits matériels

Le programme d'allégement budgétaire 2027 supprimera, après cinq ans, la participation fédérale sous forme de forfait global pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour[11]. Si cette décision transfère effectivement des charges importantes vers les cantons et les communes, elle ne modifie toutefois ni l'art. 74, al. 2, LAsi, ni les règles de la LAsi et de la LEI relatives au niveau de l'aide sociale.

Le raisonnement qui apparait dans le rapport explicatif, selon lequel selon lequel la Confédération ne serait plus légitimée à fixer des standards d'aide sociale dès lors qu'elle ne participe plus au financement est trop simpliste. La répartition financière entre collectivités publiques et la détermination des droits des personnes concernées sont deux questions distinctes. Cette distinction ressort déjà des travaux préparatoires de la LAsi : lors de la création du statut S, le Conseil fédéral assumait que les cantons participeraient aux coûts après l'octroi d'une autorisation de séjour et présentait cette répartition comme un moyen de renforcer leur intérêt à l'intégration professionnelle des personnes concernées[12].

[9] Voir Parmi d'autres, Nula Frei/Barbara von Rütte, Die Statusrechte von Flüchtlingen gemäss der Genfer Flüchtlingskon-vention und ihre Umsetzung in der Schweiz, Teil 2, in ASYL 3/21, p. 8

[10] voir notamment HCR, Stellungnahme zur Anwendung des Schutzstatus S auf Flüchtlinge aus der Ukraine du 09.03.2022 et HCR, Stellungnahme zur Weiterführung des Schutzstatus S de juillet 2025.

[11] Selon le « programme d'allégement budgétaire 2027 » élaboré par le Parlement (FF 2026 801), dès le 1er janvier 2027, les cantons ne recevront plus de demi-forfait global pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S. En effet, le « programme d'allégement budgétaire 2027 » ramène à cinq ans la durée du remboursement, par la Confédération, des coûts d'aide sociale pour toutes les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés ; cette période de financement de cinq ans prend fin au moment où naît le droit à une autorisation de séjour liée au statut S.

[12] FF 1996 II 1, p. 94 s.

Les difficultés budgétaires ne modifient pas le cadre juridique et les droits des personnes. Le financement doit être résolu entre collectivités publiques, et non par une baisse du minimum vital des personnes concernées.

3.6. Des inégalités cantonales difficiles à justifier

La modification proposée permettrait à chaque canton de déterminer librement le niveau de l'aide accordée aux personnes titulaires d'une autorisation de séjour liée au statut S. Une même personne pourrait ainsi recevoir une aide sociale ordinaire dans un canton, une aide sociale du domaine de l'asile dans un autre, ou un montant intermédiaire ailleurs.

De telles différences seraient d'autant plus problématiques que le canton de résidence n'est souvent pas choisi par la personne concernée : l'attribution cantonale intervient selon une clé de répartition. La mesure créerait ainsi des différences de traitement importantes entre des personnes placées dans une situation juridique identique, ce qui soulève des questions sérieuses au regard du principe d'égalité devant la loi garanti par l'art. 8 Cst.

La jurisprudence admet que le statut de séjour et la perspective de rester durablement en Suisse puissent justifier certaines différences de prestations[13]. Mais précisément, les personnes visées ici disposent après cinq ans d'une autorisation de séjour et d'une perspective de séjour renforcée et le fait que l'autorisation demeure liée à la protection provisoire ne suffit pas à justifier un retour à l'aide sociale du domaine de l'asile.

3.7. Une baisse de l'aide sociale compromettrait l'intégration

Après cinq ans de présence, l'enjeu n'est plus seulement de répondre à un besoin immédiat de protection. Les personnes concernées ont construit leur vie en Suisse, leurs enfants y sont scolarisés, et l'intégration professionnelle et sociale doit être activement soutenue.

L'aide sociale du domaine de l'asile est déjà très inférieure à l'aide sociale ordinaire et varie fortement selon les cantons. Elle se situe, selon les cantons, entre 20 % et 70 % en dessous de l'aide sociale ordinaire[14]. Cette différence touche particulièrement les familles avec enfants, qui constituent une part importante des personnes arrivées d'Ukraine.

Des prestations très faibles limitent concrètement la participation sociale et peuvent maintenir les enfants pendant des années sous le seuil de pauvreté. Le rapport du Bureau BASS consacré à la situation matérielle des enfants et des jeunes à l'aide sociale souligne déjà que les montants ordinaires ne couvrent pas toujours suffisamment leurs besoins. Une étude du CESifo conclut en outre que de fortes réductions de l'aide sociale n'augmentent pas la participation à l'emploi ; les obstacles tiennent davantage aux connaissances linguistiques, à l'adéquation des qualifications et aux conditions d'accès au marché du travail[15].

Pour les CSP, l'intégration ne peut être réduite au seul accès à l'emploi. Elle suppose aussi la possibilité de participer à la vie sociale, de se déplacer, de maintenir des liens, de suivre une formation et d'offrir

[13] Voir notamment ATF 131 I 166 consid. 7.2.1; TF 8C_641/2023 du 26.03.2024, consid. 5.3; 2P.139/2003 du 13.11.2003, consid. 3.6.1 s.
[14] Voir Büro BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, rapport final du 30 septembre 2024 mandaté notamment par la CDAS, p. 59.
[15] Von Daniel Auer et al., Social Assistance and Refugee Crime, Working Paper No. 11051 des Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), avril 2024.

aux enfants des conditions de développement adéquates. Réduire les prestations après cinq ans produirait exactement l'effet inverse de celui recherché par l'art. 82, al. 5, LAsi.

4. Conclusion

Le projet de modification de l'art. 3, al. 1, OA 2 rompt avec la logique retenue lors de la création de la protection provisoire : lorsque le séjour se prolonge au-delà de cinq ans, le statut des personnes à protéger doit être consolidé et leur intégration favorisée. La LAsi et la LEI distinguent clairement les catégories auxquelles une aide sociale réduite peut être versée ; les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour n'en font pas partie.

La modification soulève en outre des questions non résolues au regard de l'art. 23 de la Convention relative au statut des réfugié·es, crée un risque d'inégalités importantes entre cantons et aurait des effets négatifs sur l'intégration, en particulier pour les familles et les enfants.

Les CSP s'opposent dès lors à la modification proposée de l'art. 3, al. 1, OA 2 et demandent que les personnes à protéger qui obtiennent une autorisation de séjour après cinq ans continuent de bénéficier de l'aide sociale ordinaire, dans les mêmes conditions que la population résidante.

Cette position ne signifie pas que la différence de traitement avec les personnes admises provisoirement soit satisfaisante. Elle révèle au contraire une contradiction plus large : des personnes peuvent rester cinq, dix ans ou davantage en Suisse sous un statut qualifié de provisoire, sans droit à une consolidation automatique de leur séjour et avec des prestations d'aide sociale durablement réduites. Néanmoins, répondre à cette inégalité en abaissant les prestations des personnes sous statut S consisterait en un nivellement par le bas.

Pour les CSP, trois niveaux doivent donc être clairement distingués. Premièrement, dans le cadre de la présente consultation, l'art. 3, al. 1, OA 2 doit être maintenu et l'aide sociale ordinaire garantie aux personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Deuxièmement, sans attendre une réforme complète du permis F, l'art. 86, al. 1, LEI devrait être modifié afin que les personnes admises provisoirement depuis cinq ans bénéficient elles aussi de l'aide sociale ordinaire, même si leur admission provisoire subsiste. Troisièmement, les CSP réitèrent leur demande de remplacer l'admission provisoire par un statut positif de protection subsidiaire, assorti d'une véritable perspective de séjour et d'un droit à une autorisation de séjour après cinq ans.

Ces réformes poursuivent une même logique : les différences entre statuts de protection ne doivent pas être réduites par l'abaissement des droits les plus favorables, mais par le renforcement des droits de toutes et tous.

Les conséquences financières du programme d'allégement budgétaire 2027 doivent enfin être réglées par une solution de financement entre Confédération, cantons et communes, sans reporter la charge sur les personnes concernées.

Les Centres sociaux protestants (CSP.ch),

15 octobre 2026