a)

Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile

Rapport final du
groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile
à l'attention du
Département fédéral de justice et police

Berne, le 9 mars 2000

Index

Les conclusions principales des discussions menées par le Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile sont résumées dans les recommandations qui se trouvent à la fin de ce rapport.

0. Introduction .....

1. L'introduction d'incitations matérielles individuelles dans la politique d'asile.....5

1.1 La situation matérielle des requérants d'asile jusqu'à l'octroi du statut de réfugié ou jusqu'à la date de départ fixée par les autorités.....5

1.2 La situation matérielle des requérants d'asile après la date de départ exécutoire fixée par les autorités.....9

2. Incitations visant la Confédération et les Cantons 14

2.1 Situation initiale.....1

2.2 Requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen.....15

2.3 Personnes pour lesquelles l'exécution de renvoi a été prononcée 17

2.4 Réfugiés et autres personnes au bénéfice du droit de séjourner en Suisse.....19

3. Assurances sociales 21

3.1 Assurance vieillesse et survivants et assurance invalidité 21

3.2 Assurance-maladie 23

4. Les recommandations du Groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile.....2

5. Liste des annexes 32

0. Introduction

Le mandat du groupe de travail

Les dépenses engendrées par la politique d'asile ont augmenté régulièrement depuis 1981, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale. Cette tendance s'est accélérée au cours des années 1990, à cause des guerres et des troubles civils dans les Balkans. Confronté à cette évolution et à une situation fiscale difficile, le Parlement a inclus la politique d'asile dans son programme de stabilisation des dépenses fédérales de 1998. Il a donné sur la base de la loi au Conseil fédéral le mandat d'épargner[1] et a exigé que les dépenses fédérales annuelles pour la politique d'asile et les réfugiés ne dépassent pas un milliard de francs à partir de 2001. Le parlement était toutefois conscient que cet objectif serait inatteignable en présence d'événements exceptionnels qui se prolongeraient dans le temps.

Le Conseil fédéral a mis en œuvre cette décision par une formulation restrictive de la nouvelle ordonnance sur le financement de l'asile et en particulier par la réduction des forfaits d'assistance versés aux cantons[2]. Conscient d'avoir épuisé, par ces dispositions, les possibilités d'épargne offertes par la loi sur l'asile du 28.6.98, M. Arnold Koller décida de constituer un groupe de travail sur le financement de la politique d'asile, présidé par Mme la Conseillère d'État Rita Fuhrer et par le Directeur de l'ODR M. Jean-Daniel Gerber. En décembre 1998, ce groupe fut chargé d'analyser la situation, d'apprécier les perspectives et de présenter des mesures susceptibles de freiner la progression des dépenses fédérales en matière d'asile tout en introduisant des améliorations systémiques dans la gestion de ce domaine délicat de la politique publique[3].

Le contexte politique

Le groupe de travail sur le financement de l'asile (nommé par la suite le Groupe) a évolué dans un contexte politique marqué par la crise du Kosovo, par le référendum relatif à la loi sur l'asile et par la consultation, puis par la mise en vigueur de la nouvelle ordonnance sur le financement de la politique d'asile (OA2). Ces événements et ces débats ont influencé les travaux. En particulier, les coupures apportées par l'OA 2 aux subsides fédéraux dans le domaine de l'assistance aux requérants d'asile ont provoqué des réactions cantonales négatives et ont gêné, surtout au cours du printemps 1999, le dialogue entre les représentants cantonaux et les membres de l'administration fédérale. La discussion est devenue plus constructive lorsque l'étude réalisée par l'Université de Genève sur mandat du Groupe[4] a montré que les prestations cantonales aux requérants d'asile ont désormais atteint des niveaux minima et sont largement comparables d'un canton à l'autre, avec des écarts importants uniquement dans un nombre limité de cas et de situations. Il est ainsi apparu que de nouvelles réductions linéaires, non ciblées, des contributions fédérales n'amèneraient

---

[1] Voir chiffre 4 de la LF sur le programme de stabilisation (FF I 1999 4)

[2] La nouvelle ordonnance sur le financement de l'asile est entrée en vigueur le 1.10.99 et a apporté, par rapport au niveau initial du budget 2000, une réduction des dépenses fédérales d'environ 100 millions de francs.

[3] Le texte du mandat se trouve, comme d'autres documents de référence, dans le classeur qui accompagne ce rapport. Voir Annexe 1.

[4] Groupe Management Public de l'Université de Genève, " Comparaisons inter Cantonales des prestations d'assistance aux requérants d'asile ", Genève, septembre 1999, résumé à l'annexe 8.

qu'à un transfert de charges de la Confédération aux cantons.

Sachant qu'un tel transfert de charges financières vers les cantons ne correspond pas à la volonté du Conseil fédéral, le Groupe a recherché des mesures capables de réduire réellement les coûts liés à l'accueil des personnes de l'asile ou, en d'autres termes, de diminuer les engagements financiers assumés dans ce domaine par l'ensemble du secteur public: Confédération, cantons, communes et assurances sociales. Dans sa démarche, le Groupe s'est appuyé sur des réflexions menées auparavant et en particulier sur le rapport final du groupe de travail cantons - Confédération relatif à l'exécution des renvois[5]. Cette commission avait stimulé la mise en application de dispositions susceptibles de réduire le temps de la procédure d'asile ainsi que la durée de résidence sur notre territoire de personnes auxquelles un droit de séjour a été définitivement refusé.

Par ailleurs, les débats en cours dans notre pays sur la répartition des tâches entre cantons et Confédération et la recherche de nouvelles formes de péréquation financière entre les différents niveaux de l'État ont indirectement influencé la réflexion des experts.

Les approches choisies

Les questions financières que pose la politique d'asile ne peuvent pas être comprises et abordées de manière isolée. L'engagement de ressources doit servir à la réalisation d'objectifs clairement définis et plausibles. De même, des mesures d'épargne doivent s'inscrire de manière compréhensible dans la politique des autorités et en renforcer la crédibilité. Dans cette perspective, le Groupe ne s'est pas enfermé dans la logique étroite des réductions ponctuelles de dépenses, mais a formulé des propositions qui à ses yeux sont capables d'accroître l'efficacité de la politique et d'en améliorer l'image auprès de la population. Ces propositions visent en particulier un traitement différencié des personnes de l'asile, selon leur degré de coopération avec les autorités suisses et le sens de responsabilité qu'ils manifestent pour eux-mêmes et envers les autres.

Le Groupe a reconnu les avantages d'une gestion décentralisée du système de l'asile, qui laisse aux cantons la liberté d'assumer leurs responsabilités opérationnelles conformément à leur législation sociale, à leur organisation et aux appuis opérationnels extérieurs dont ils disposent (aides sociales communales, œuvres d'entraide, fondations, entreprises) et qui varient fortement d'une région à l'autre du pays. En même temps, le Groupe a identifié des domaines dans lesquels une direction centrale et des solutions uniques pour l'ensemble de la Suisse promettent des gains d'efficience.

Finalement, tant dans le domaine des comportements individuels que par rapport à l'action des institutions publiques, le Groupe a considéré qu'il vaut mieux influencer les décisions et les attitudes des acteurs de la politique d'asile par la modification des conséquences positives et négatives que les individus ou les collectivités tirent de leurs actions – c'est

[5] Voir le rapport : "Wegweisungsvollzug" Schlussbericht zuhanden des EJPD und der KKJPD, Bern und Solothurn, März 1998.

à dire par une réorientation des incitations matérielles créées volontairement ou non par les dispositions légales et administratives – que par la multiplication et la spécification d'exigences formelles dictées par l'Office fédéral des réfugiés sous la forme de directives et de règlements.

Dans une première partie, ce rapport présente les changements souhaités dans le domaine des incitations individuelles: chaque requérant entrant dans notre pays doit être confronté à des avantages et à des désavantages matériels qui renforcent la crédibilité et l'efficacité de la procédure d'asile, et ce dès le premier entretien avec les autorités suisses et jusqu'à l'accueil comme réfugié ou jusqu'à l'exécution éventuelle d'un renvoi. Les personnes qui collaborent avec les autorités au cours de la procédure d'asile et qui assument un comportement responsable, sur le plan individuel comme sur le plan social, doivent jouir de conditions de vie sensiblement meilleures que celles offertes à des individus qui abusent du droit d'asile et refusent d'assumer des responsabilités tant dans leur sphère personnelle qu'envers d'autres personnes ou institutions.

De même, le comportement institutionnel des administrations cantonales et fédérales devrait trouver une sanction matérielle (financière), selon l'efficacité de l'appui ou l'entrave à la réalisation de la politique d'asile poursuivie par le Conseil fédéral. Responsabilités et mandats doivent être attribués de manière plus claire qu'à présent. Dans cet esprit, la deuxième partie du rapport propose de simplifier les procédures administratives qui règlent les relations entre la Confédération et les cantons, en faisant porter à l'administration directement responsable des résultats les conséquences financières de ses actes. Le Groupe propose d'introduire, au lieu des différents forfaits individuels, des contributions fédérales globales ainsi que des accords de prestation permettant l'orientation stratégique et l'évaluation des activités déployées par plusieurs acteurs dans le domaine de l'asile.

La troisième partie du rapport s'intéresse à la participation des requérants d'asile au système des assurances sociales. Dans ce secteur, le principe d'égalité de traitement entre toutes les personnes résidant en Suisse, quel que soit leur statut, ainsi que l'existence d'accords internationaux avec certains pays importants d'émigration empêchent l'introduction rapide d'incitations matérielles capables de promouvoir en même temps l'équité et l'efficacité. Néanmoins, les quelques mesures proposées devraient permettre de réaliser des épargnes, surtout si elles sont accompagnées, selon la logique du rapport, de dispositions qui renforcent l'intérêt des individus et des cantons à assumer un comportement socialement et financièrement responsable.

La méthode de travail

Les délibérations du Groupe ont été préparées lors de discussions techniques, tenues dans trois comités restreints : un premier comité a approfondi les questions relatives aux assurances sociales ; un deuxième comité a dirigé une recherche sur les systèmes cantonaux d'assistance aux requérants d'asile et sur le niveau des prestations dont ils bénéficient ; un troisième comité s'est penché sur la répartition des tâches entre les cantons et la Confédération ainsi que sur les formes de détermination et de gestion des subsides fédéraux. Les constatations, les idées et les propositions de ces trois comités ont été présentées au Groupe de travail,

qui les a discutées et en a tenu compte dans sa prise de position finale.

En parallèle, des représentants de plusieurs Offices fédéraux ont analysé en profondeur le système de l'asile et ont proposé de modifier les incitations matérielles individuelles auxquelles les requérants sont confrontés pendant l'examen de leur demande et lorsque cette dernière est définitivement rejetée. Mme la Conseillère fédérale Ruth Metzler, après avoir pris connaissance des idées avancées par l'administration, a prié le Groupe de travail de prendre position sur les suggestions principales. Le Groupe s'est acquitté de cette tâche après avoir entendu des experts indépendants[6] et a inclus certaines idées avancées par la " Taskforce " dans son propre rapport final.

Les propositions retenues dans ce document sont donc le fruit de discussions nourries entre personnes qui occupent des fonctions différentes dans le monde de l'asile et qui défendent souvent des points de vue divergents, voir même contradictoires. Malgré cela, les recommandations présentées ont trouvé l'accord de principe, parfois nuancé, de la majorité des membres du Groupe. D'autres membres se sont dissociés, tout au moins partiellement, des idées retenues[7], sans pour autant mettre en question le consensus de fonds sur la nouvelle direction à prendre dans la gestion de la politique d'asile[8].

[6] Voir leur noms, leurs contributions écrites et un résumé de la discussion à l'annexe 15.

[7] De fortes minorités se sont manifestées dans les domaines suivants : l'opportunité d'établir un lien entre les prestation d'assistance et l'obligation de collaborer au cours de la procédure ; l'opportunité d'inclure des mesures relatives au marché du travail parmi les incitations individuelles ; l'exclusion des personnes du domaine de l'asile des principales assurances sociales (AVS/AI, caisses maladie).

[8] Une seule mesure avancée par l'administration n'a pas trouvé d'appuis parmi la grande majorité des membres du Groupe : la limitation à 4 ans des prestations d'assistance personnalisées aux requérants d'asile. L'importance de la question et du débat qu'elle a soulevé méritent néanmoins quelques commentaires, qui figurent à l'annexe 15.

1. L'introduction d'incitations matérielles individuelles dans la politique d'asile

La législation sur l'asile doit être revue de manière à assurer la plus grande cohérence possible entre les droits et les devoirs reconnus aux requérants d'asile au cours de l'examen de leur demande d'une part et les avantages matériels qui leur sont octroyés par l'aide sociale ou qui leur sont ouverts par l'accès au marché du travail d'autre part. Dans la mesure du possible, la situation matérielle des requérants d'asile doit correspondre à leur attitude envers la loi et les autorités, aussi bien avant qu'après la décision définitive des instances administratives et judiciaires sur la demande d'asile présentée.

1.1 La situation matérielle des requérants d'asile jusqu'à l'octroi du statut de réfugié ou jusqu'à la date de départ fixée par les autorités

1.1.1 Situation actuelle et recommandations

La déclaration d'une identité claire et vérifiable, si possible à l'appui de documents valables sur le plan international, constitue l'acte du requérant d'asile qui influence de manière significative la durée de son séjour en Suisse. Aujourd'hui, la collaboration du requérant dans cet important domaine, clairement exigée par la loi (art. 8 LAsi), peut avoir des conséquences sur son statut légal en Suisse, surtout dans le cas de non-entrée en matière (art. 32 LAsi), mais ne comporte aucune influence, positive ou négative, sur le plan des conditions matérielles de séjour dans notre pays. De fait, les incitations actuellement en place sont perverses, car la non déclaration d'identité, le mensonge, le recel de documents ou leur destruction à l'arrivée entraînent presque toujours une prolongation du séjour et des avantages qui l'accompagnent, tandis que la déclaration claire sur la base de documents d'identité peut conduire à un renvoi rapide vers le pays d'origine – si cela est licite et exigible – ou vers un pays tiers.

Le Groupe souhaite corriger cette situation et avance ces propositions :

- *L'autorisation d'exercer une activité lucrative (selon les dispositions de l'article 43 de la loi sur l'asile) et*
- *l'accès à un logement individuel*

sont octroyés après la décision sur la demande d'asile prise en première instance par l'Office fédéral des réfugiés et sont réservés aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire qui prouvent leur identité par des documents – ou qui par une déclaration crédible de leur identité créent les conditions nécessaires à l'établissement de documents personnels reconnus sur le plan international.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux personnes à protéger sans autorisation de séjour à partir de la levée de la protection provisoire par le Conseil fédéral[9].

9 Pour cette catégorie de personnes, d'autres incitations matérielles, surtout liées à l'aide au retour, jouent un rôle plus important que le logement individuel ou l'accès au marché du travail, comme le montre le succès récent de la première phase du programme de retour au Kosovo.

Les autres éléments qui influencent le bien-être des requérants d'asile au cours de leur séjour en Suisse - la perception d'un argent de poche, l'accès à des programmes de formation et d'occupation, la préparation au retour, l'exercice de fonctions de médiation ou d'organisation dans le secteur de l'asile - resteraient entièrement à la disposition des autorités d'assistance cantonales et locales, qui ont démontré l'utilité de disposer au jour le jour d'une palette d'incitations à engager dans un système quotidien et informel de primes et de sanctions (bonus / malus), sous la responsabilité des animateurs sociaux et des directeurs des centres collectifs.

1.1.2 Les principaux aspects juridiques

L'établissement des faits

Les autorités chargées de la procédure d'asile devraient établir dans chaque cas individuel si la personne a révélé de manière convaincante son identité et si elle a fait ce qui était en son pouvoir pour sauvegarder et présenter des papiers d'identité valables sur le plan international. Déjà aujourd'hui la question de l'identité occupe une position centrale dans l'établissement des faits. Des instruments sophistiqués, notamment l'analyse linguistique, sont employés à cette fin par l'Office fédéral des réfugiés. Il existe déjà aussi une classification des dossiers de l'asile selon le degré de plausibilité de l'identité déclarée. Il faut toutefois remarquer qu'au cours de la procédure d'asile et jusqu'au moment où le renvoi éventuel devient exécutoire, la loi (art. 97) interdit toute communication de données personnelles à l'État d'origine, excluant ainsi toute démarche en vue de l'obtention de papiers d'identité.

Changements nécessaires dans la législation

L'introduction d'un traitement différencié dans le domaine de l'assistance, qui d'après la loi est régi par le droit cantonal (art.82), exigerait que la loi fédérale sur l'asile définisse les prestations de base auxquelles ont droit tous les requérants d'asile - il pourrait s'agir de prestations établies par le droit cantonal ou d'un minimum d'existence fixé par le législateur sur le plan fédéral - et les prestations additionnelles, réservées aux personnes qui s'identifient de manière convaincante auprès des autorités.

L'article 43 de la LAsi sur l'autorisation à exercer une activité lucrative devrait aussi être modifié pour restreindre cette possibilité à un groupe privilégié. Dans tous les cas, les cantons garderaient la compétence d'octroyer ou de refuser un permis de travail, selon les dispositions qui régissent l'activité rémunérée de la main d'œuvre étrangère.

Décisions et possibilités de recours

L'octroi de prestations sociales allant au-delà du minimum prévu par la loi devrait être décidé formellement dans le cadre d'une procédure cantonale donnant le droit d'être entendu. Les bénéficiaires pourraient recourir contre la décision. Toutefois, vu la nature positive de cette dernière, il est peu vraisemblable que les personnes concernées déposent un recours mettant en cause les conclusions des autorités. Certes, pour que le système des incitations puisse fonctionner, les conditions octroyant les bénéfices dépassant le niveau de base prévu par la loi, devraient être définies de manière à minimiser les remontrances des personnes qui en seraient exclues: en d'autres termes, plus les conditions justifiant un traitement

préférentiel seront claires, moins il y aura de recours.

1.1.3 Les avantages apportés par des incitations matérielles

L'introduction de discriminations positives établit un meilleur équilibre entre les droits et les devoirs des requérants d'asile. Elle présente de manière claire les attentes des autorités suisses ainsi que les règles à respecter au cours de la procédure. Elle établit, sans remettre en question des droits fondamentaux et sans porter préjudice aux décisions des autorités administratives et judiciaires sur la demande déposée, une plus grande égalité de traitement entre les requérants qui respectent les lois du pays d'accueil et acceptent les devoirs qui en découlent et les requérants qui ne veulent pas se plier à ces exigences et qui tirent profit de cette attitude négative.

En augmentant le nombre de personnes qui déclarent leur identité véritable, ces dispositions devraient rendre plus facilement applicables les décisions de renvoi prises au terme d'une longue procédure. Elles devraient réduire le temps moyen de séjour en Suisse des requérants d'asile qui ne remplissent pas les conditions requises pour l'obtention du statut de réfugié. Ces mesures favoriseraient tout de même des personnes dont la demande d'asile a été rejetée et pour lesquelles le renvoi au pays d'origine serait techniquement possible mais ne peut pas être (temporairement) exigé.

Le lien établi entre la déclaration de l'identité et l'accès au marché du travail devrait décourager les personnes qui poursuivent une stratégie migratoire traditionnelle, à ne pas recourir à la voie de l'asile, car celle-ci les obligerait soit à déclarer leur identité et à assumer le risque d'une expulsion rapide , soit à perdre la possibilité de travailler dans la légalité. Par contre, dans le contexte de cette approche il serait possible, voire même souhaitable, de promouvoir activement la participation au marché du travail des personnes pourvues d'identité indiscutable, dont le renvoi est illicite ou ne peut être exigé (peu importe qu'elles aient un statut de requérant ou d'admis provisoire) sans que cela comporte une perte de crédibilité pour la politique d'asile ou pour la politique migratoire. Ces personnes devraient et pourraient quitter la Suisse dès que les conditions qui règnent dans leur pays le permettent. Si le séjour en Suisse devait se prolonger, la participation au marché du travail réduirait la dépendance à l'aide sociale et créerait des conditions meilleures pour le retour ou pour l'intégration postérieure éventuelle dans la société suisse.

L'obligation faite aux personnes sans identité de vivre toujours dans des logements collectifs que les autorités contrôlent, devrait avoir un effet dissuasif certain sur les individus qui entrent en Suisse par le biais de la législation sur l'asile pour se procurer des avantages en marge de la société ou pour exercer des activités criminelles.

1.1.4 Les conséquences financières

L'estimation des conséquences financières de l'approche proposée a nécessairement un caractère spéculatif, car des épargnes significatives ne se concrétiseraient que si les mesures présentées entraînent une réduction des demandes d'asile qui n'ont pas de chances d'aboutir et / ou une augmentation des disparitions volontaires causés par le découragement

plus rapide des candidats qui ne remplissent pas les conditions requises par la loi. Les connaissances disponibles sur le monde de l'asile permettent d'espérer une réduction des coûts de l'assistance assumés par la Confédération sans qu'il soit possible à priori de quantifier cet effet.

Les candidats à l'asile qui acceptent de collaborer avec les autorités sur la base d'un système d'incitations positives quitteraient plus rapidement la Suisse après une décision négative en matière d'asile ou après la levée de leur admission provisoire. Sur le plan financier, il est raisonnable de ne pas trop attendre de cette disposition.

Selon la logique du système proposé, une partie des personnes de l'asile qui exercent ou pourraient exercer, à l'avenir, une activité lucrative seraient contraintes à l'inactivité et à la dépendance de l'aide sociale. L'interdiction de travailler faite à ce groupe dont l'estimation est malaisée, entraînerait des coûts additionnels pour le budget de l'Office fédéral des réfugiés (si un tiers des personnes de l'asile actuellement employées étaient touchées par la mesure, l'impact négatif sur les dépenses de l'ODR se situerait à 5 % - 10 % des dépenses actuelles).

Finalement, des coûts additionnels pourraient être encourus au niveau cantonal. En effet, l'augmentation des personnes logées dans des centres collectifs réduirait les dépenses d'hébergement, mais la concentration dans ces lieux durant une longue période de personnes sans perspectives demanderait le renforcement des mesures d'encadrement et de sécurité qui sont parmi les plus chères du domaine de l'asile.

1.1.5 Les difficultés à considérer

Un accès sélectif aux principaux avantages matériels liés au statut de requérant d'asile se heurte à quelques difficultés importantes qu'il est toutefois possible de maîtriser.

L'approche par des incitations qui améliorent la situation des personnes collaborant avec les autorités, devrait limiter le nombre de recours et lever ainsi le principal obstacle de nature juridique qui est associé à toute différenciation individuelle. L'accès au marché du travail et le droit d'occuper un appartement (si celui-ci est disponible) devraient être communiqués par les autorités cantonales de manière formelle, avec voies de recours. En fonction de la décision prise, si les critères sont clairement définis, il semble invraisemblable qu'un nombre important de recours engendrent une nouvelle procédure formelle au sein de la procédure d'asile et alourdissent cette dernière[10]. Les cantons craignent que l'introduction des mesures proposées ne rendent leurs tâches d'accueil et d'encadrement encore plus difficiles. Certains de leurs représentants considèrent que la différenciation des prestations sociales doit être de la compétence exclusive des autorités d'assistance et qu'il est faux de donner un rôle important dans le quotidien à des critères qui sont exclusivement liés à la procédure d'asile. Il est vrai que la gestion des centres collectifs se trouverait alourdie par l'interdiction de travailler et de se loger individuellement ainsi que par l'augmentation probable des personnes qui

[10] Une discrimination négative, qui réduirait les droits sociaux des personnes qui ne collaborent pas avec les autorités dans l'établissement des faits qui les concernent engendrerait par contre un nombre important de recours, avec des effets négatifs considérables pour les administrations cantonales. Cette raison, avec d'autres, a suggéré au groupe de renoncer à cette approche et de lui préférer une solution basée sur des incitations matérielles positives.

s'y trouveraient pendant de longues périodes. On peut rétorquer à ces objections que les animateurs sociaux resteraient maîtres de nombreux aspects déterminants de la vie quotidienne (argent de poche, fonctions de responsabilités, cours de formation etc.) et que l'exécution ponctuelle des renvois soutenue par ces mesures limiterait le nombre de personnes séjournant dans les centres. Les exigences accrues posées par l'encadrement des requérants d'asile devraient toutefois être prises en compte dans la détermination de la contribution fédérale aux dépenses additionnelles encourues par les cantons.

Il reste vrai aussi que la possibilité de travailler, pièce maîtresse du système d'incitations positives, resterait fort différente d'un canton à l'autre et que dans certaines régions rurales l'approche pourrait rencontrer de sérieuses difficultés d'application. Étant donné la distribution géographique des personnes de l'asile, cette contrainte ne concernerait qu'une minorité d'entre elles et ne constitue donc pas une objection majeure à l'encontre de la nouvelle approche.

Il est aussi possible que des requérants d'asile qui coopèrent avec les autorités ne quittent pas rapidement la Suisse suite à une décision de renvoi. A cela pourrait s'opposer, en outre, l'attitude des employeurs, qui après une certaine phase d'adaptation renoncent difficilement à l'activité de travailleurs désormais bien introduits dans la vie de l'entreprise.

1.2 La situation matérielle des requérants d'asile après la date de départ exécutoire fixée par les autorités

1.2.1 Situation actuelle et recommandations

A la fin d'une procédure d'asile minutieuse, souvent après que la Commission de recours en matière d'asile ait confirmé les décisions prises en première instance, des centaines de requérants déboutés restent longtemps dans notre pays grâce au recel volontaire de leur identité et au refus de coopérer avec les instances chargées de l'établissement des papiers nécessaires au renvoi dans le pays d'origine. Malgré leur mépris face aux obligations légales, s'ils ne sont pas arrêtés en vue du renvoi, ces individus continuent de bénéficier des mêmes conditions de séjour que les autres personnes de l'asile. Cette situation amène des coûts injustifiés aux collectivités publiques et affaiblit la crédibilité de la politique fédérale aux yeux des citoyens[11].

Pour faire face à cette situation, le groupe propose les mesure suivantes :

Les prestations d'assistance dont bénéficient les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire qui se soustraient volontairement au renvoi sont restreintes :

[11] Le rapport du Groupe de travail Cantons – Confédération sur l'exécution des renvois du mois de mars 1998 (cité à la note 4) voit dans ce développement l'un des principaux problèmes à résoudre dans le domaine de l'asile : " Der Vollzug ist für alle Kantone Zeit- und Ressourcenintensiver geworden ; Aufwand und Ertrag halten sich nicht mehr die Waage. Angesicht der Tatsache, dass es oftmals den " Frechsten " gelingt, sich einem Vollzug der Wegweisung zu entziehen und in der Schweiz zu bleiben, macht sich bei der Vollzugsbehörden eine gewisse Resignation breit " (Seite 8). Les experts expriment aussi le souhait que la gestion des prestations d'assistance tienne compte de ces situations : " Durch die Schaffung von Anreizen zur Abgabe von Ausweisen oder aber durch vertiefte Nationalitätsabklärungen sollen die Kantone entlastet werden." (Seite 10). Plusieurs recommandations finales de ce Groupe vont dans la direction présentée ici.

- *une réduction au minimum des conditions de logement, d'alimentation et des soins de santé dispensés;*
- *une obligation de renouveler régulièrement les demandes de prestations sociales auprès d' institutions définies par les autorités;*
- *Ces mesures ne s'appliquent pas, dans de cas de rigueur, aux familles avec enfant en bas âge et aux personnes malades ou âgées.*

Toutes les personnes du domaine de l'asile pour lesquelles l'exécution du renvoi est impossible, devraient être soumises à ce régime après la fixation du délai de départ définitif, à l'exclusion des requérants qui ont déclaré de manière claire leur identité, et qui par conséquence sont au bénéfice des conditions sociales préférentielles définies plus haut ou qui ont collaboré à l'établissement de papiers d'identité valables après la décision exécutoire négative en matière d'asile.

Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour pour qui le renvoi est illicite ou ne peut être raisonnablement exigé, ne seraient pas touchés par ces dispositions aussi longtemps que prévalent les conditions objectives qui s'opposent à un retour involontaire dans le pays d'origine.

1.2.2 Principaux aspects juridiques

Établissement des faits

Ces mesures seraient appliquées quand la procédure d'asile est formellement terminée et que la décision de renvoi est exécutoire. A partir de ce moment, la loi oblige déjà aujourd'hui le requérant d'asile débouté à collaborer avec les autorités pour l'établissement des documents de voyage (art.8 al.4 LAsi). Le comportement des personnes concernées peut donc être évalué de manière factuelle.

Changements nécessaires dans la législation

La réduction de l'assistance à des formes anonymes doit être basée sur un nouvel article de loi. Ce dernier doit aussi apporter de manière explicite ou implicite une définition du minimum vital d'assistance à appliquer dans ces circonstances, pour respecter les dispositions de la Constitution et les décisions prises en cette matière par le Tribunal fédéral. La loi définira aussi les compétences de la Confédération et des cantons relatives au financement et à la gestion des centres d'urgence qui délivrent des prestations d'assistance anonymes.

Possibilité et instance de recours

Le canton de résidence de la personne renvoyée doit prendre formellement la décision d'exclure cette dernière de l'octroi des prestations personnalisées d'assistance et de retirer à des recours éventuels, toujours possibles, l'effet suspensif.

1.2.3 Les avantages apportés par ces incitations matérielles négatives

L'application de ces mesures sévères à l'égard des individus qui, après avoir fait valoir leurs droits, ne sont pas prêts à assumer les devoirs de collaboration que leur impose la loi sur l'asile, permettrait de renforcer la crédibilité des autorités et de la procédure tant aux yeux des citoyens résidents que des personnes du domaine de l'asile elles-mêmes. En effet,

la fin de l'assistance personnalisée permettrait d'exécuter, de manière directe ou indirecte, des décisions de renvoi qui sont légitimées par une procédure irréprochable. Les personnes qui ne sont pas prêtes à accepter ces verdicts seraient obligées d'assumer les conséquences de leur comportement et seraient amenées à choisir, plus rapidement que maintenant, entre un retour digne dans leur pays à la date fixée par les autorités ou la précarité sociale, en Suisse ou à l'étranger.

L'effet probable direct de l'imposition de l'anonymat serait une accélération des départs non contrôlés et des disparitions. Ces dernières sont actuellement déjà très nombreuses (environ 12'000 en 1999) et verraient probablement leur nombre s'accroître de quelques centaines de cas par an. Le nombre important des individus entrant chaque année dans la clandestinité ne serait donc pas fondamentalement modifié par l'introduction de mesures négatives touchant une minorité des bénéficiaires de l'assistance.

Une application différenciée des mesures négatives est tout à fait possible, pour tenir compte notamment de la situation délicate de personnes vulnérables, comme les enfants, les malades ou les personnes âgées. Cette approche devrait faire en sorte que le signal politique important lancé par ces mesures n'ait pas de conséquences disproportionnées pour certains destins individuels et ne mette pas en cause le droit constitutionnel au minimum vital.

1.2.4 Les conséquences financières

L'établissement d'un réseau de centres d'urgence, capables d'accueillir des personnes exclues des logements collectifs, imposerait indiscutablement à la collectivité des dépenses additionnelles d'investissement et d'entretien. Si toutes les personnes renvoyées dans l'anonymat faisaient recours à cette forme d'hébergement, les conséquences financières de ces mesures pourraient être négatives.

Toutefois, à juger par l'expérience faite lors des dernières années pour les personnes qui reçoivent une décision exécutoire de renvoi, seule une minorité des individus concernés est susceptible de recourir systématiquement et systématiquement et pour une longue durée aux services et aux biens accessibles dans les centres d'urgence. La grande majorité d'entre eux disparaîtrait et chercherait de nouvelles opportunités dans la clandestinité ou au-delà des frontières. Va-t-elle pour autant, comme prétendent certains, gonfler les problèmes de sécurité et les activités illégales, engendrant des coûts prohibitifs, partiellement assumés par les cantons? Il n'est pas possible d'exclure à priori ce scénario pessimiste, mais le comportement de milliers de requérants d'asile qui disparaissent chaque année n'apporte pas d'arguments plausibles à cette position alarmiste.

L'établissement des infrastructures nécessaires à l'octroi de prestations d'assistance anonymes aux personnes exclues requerrait certainement des investissements et des dépenses courantes additionnelles. Les effets financiers seraient globalement négatifs si la grande majorité des individus concernés recourait systématiquement à cette forme d'assistance, ce qui toutefois est hautement improbable.

Dans le domaine des frais de santé, l'expérience suggère qu'il vaut mieux maintenir l'assurance de personnes en position précaire et même, pendant environ trois mois, de personnes disparues, car les coûts des soins et les coûts administratifs que doivent assumer les pouvoirs publics en cas d'accidents ou de maladies d'individus sortant de la clandestinité dépassent largement, en moyenne, la valeur des primes d'assurance à payer pendant une période définie. Une réduction des dépenses directes et indirectes assumées dans ce domaine n'est donc envisageable qu'après un délai de trois mois à partir de la date exécutoire du renvoi.

La Confédération a clairement affirmé que par l'introduction d'incitations négatives, elle n'entend aucunement transférer des charges additionnelles aux cantons. Un suivi des conséquences financières de ces dispositions, surtout dans le domaine de l'exploitation des centres d'urgence, devrait fournir des éléments permettant aux autorités fédérales de compenser par un ajustement du forfait global d'assistance[12], les coûts additionnels qui pourraient résulter au niveau local.

1.2.5 Autres difficultés à considérer

Les personnes qui refusent la collaboration avec les autorités pour l'établissement des documents de voyage seraient expulsées des centres collectifs. Elles n'auraient donc pas d'adresse fixe. Les instances chargées de leur renvoi seraient ainsi confrontées à des difficultés additionnelles pour repérer ces individus et les escorter, le cas échéant, au-delà des frontières. Cette objection est valable, mais assez théorique, si on considère, comme mentionné plus haut, le nombre de personnes qui quittent chaque année le domaine de l'asile sans laisser de trace ni créer des problèmes insurmontables d'ordre public. En définitif, les autorités auraient toujours, dans le cadre restreint défini par la jurisprudence, le choix de recourir à une arrestation en vue de l'expulsion et à d'autres mesures de contraintes, s'il existe des indices que la personne entend entrer dans la clandestinité, s'il existe des perspectives de renvoi en bonne et due forme ou si la personne en question est considérée potentiellement dangereuse pour la collectivité. Les autorités pourraient aussi décider que cet individu entre dans un régime d'assistance anonyme, avec le risque contrôlé d'une disparition anticipée.

La levée de l'assistance individuelle pourrait aussi créer des situations difficiles sur le plan social, certaines des personnes frappées par cette mesure n'étant pas en condition de faire face à la nouvelle situation et sombrant dans la pauvreté ou dans la marginalité sociale. Le caractère individuel de la mesure proposée devrait permettre de considérer des situations particulières et d'épargner les personnes et les familles vulnérables.

Certains craignent que les incitations négatives ne transfèrent un fardeau trop lourd aux cantons et aux communes, tant sur le plan opérationnel que sur le plan financier. Il faut admettre que la localisation et la gestion des centres d'urgence exigeraient des autorités locales des efforts importants et les confronteraient à des difficultés nouvelles. Néanmoins, ces autorités seraient également libérées, au bout d'un certain temps, des requérants et personnes admises à titre provisoire les plus difficiles, qui enveniment

[12] Voir plus bas le chapitre 2.3.

souvent la vie dans les centres collectifs ainsi que les relations entre le domaine de l'asile et son environnement immédiat.

2. Incitations visant la Confédération et les cantons

Les incitations institutionnelles doivent encourager la Confédération comme les cantons à introduire des incitations individuelles dans le domaine de l'asile et à appliquer de manière optimale les dispositions légales en vigueur. Ainsi, faut-il veiller dans la mesure du possible à ce que l'administration qui supporte les coûts puisse également influer sur eux de par ses décisions et son comportement. Il ne s'agit pas de transférer des charges financières d'un niveau politique à un autre, mais d'améliorer l'efficacité de la politique et d'utiliser au mieux les ressources mises à disposition en matière d'asile. Les conséquences financières indirectes des mesures proposées ne peuvent pas encore être estimées. Dans un premier temps, l'introduction d'incitations institutionnelles devrait toutefois être neutre du point de vue des budgets des cantons et de la Confédération.

2.1 Situation initiale

La procédure d'asile, comprise au sens large du terme, est caractérisée par une répartition complexe des compétences entre les cantons et la Confédération. Cela empêche une définition claire des responsabilités et engendre un volume important d'activités administratives dont le but est l'ajustement et la coordination de l'action. A leur tour, les mécanismes de coordination et de contrôle mis en place limitent la liberté opérationnelle et la flexibilité des institutions concernées.

Par ailleurs le système actuel du remboursement des prestations des cantons en faveur des requérants, réfugiés et autres dépendant de l'aide sociale (hébergement, soutien, soins de santé, assistance[13]), basé sur des forfaits spécifiques, comporte certes des incitations à l'efficience, mais ne répond pas à la question de l'efficacité. On constate que l'on ne dispose de données fiables ni en matière d'efficience ni en matière d'efficacité.

C'est dans ce contexte que la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'asile a été analysée. A cet effet, les personnes concernées ont été réparties en trois groupes:

- requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen; jusqu'à la fixation de la date de départ;
- personnes pour lesquelles la décision de renvoi est exécutoire; après la date de départ fixée par les autorités;
- personnes ayant le droit de séjourner en Suisse (réfugiés, personne admises à titre provisoire, personnes à protéger sans autorisation de séjour[14]).

La collaboration entre la Confédération et les cantons a été reformulée sur la base des réponses à des questions clés portant sur les groupes de personnes précités:

- quelle institution assume au mieux, sur la base de ses compétences et de ses ressources, la responsabilité globale pour un domaine donné ?

[13] Le forfait relatif aux frais d'administration est versé aux Cantons au titre global des prestations qu'ils fournissent dans le domaine de l'asile. Dans tous les cas, l'ordre de paiement est également notifié aux directeurs / directrices des finances.

[14] La catégorie des personnes à protéger avec autorisation de séjour n'entre pas en ligne de compte: aucune personne au bénéfice du statut de "personne à protéger" ne se trouve actuellement sur le territoire suisse. Les personnes concernées ne se voient décerner une autorisation de séjour que cinq ans après l'octroi de la protection provisoire.

- qui peut assurer de manière optimale, sur la base des compétences et des ressources disponibles, la direction opérationnelle d'un domaine donné ?
- comment organiser de manière optimale la collaboration entre les cantons et la Confédération ?
- quelles prestations doivent être rémunérées à l'institution qui donne des mandats ? lesquelles doivent être financées par cette institution elle-même ?

2.2 Requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen

Il s'agit d'une part de prendre rapidement les bonnes décisions en matière d'octroi de l'asile et, d'autre part, de réduire la dépendance financière des personnes qui coopèrent au cours de la procédure[15].

2.2.1 Recommandations du groupe de travail

- *La Confédération prend en charge tous les aspects de la procédure d'asile. Elle conduit toutes les auditions et prend les décisions.*
- *Les cantons gardent la compétence en matière d'aide sociale[16].*
- *Pour dédommager les cantons de leurs prestations dans le domaine de l'aide sociale, la Confédération leur verse un forfait global. Ce dernier est calculé sur la base des personnes résidant effectivement dans les cantons, qu'ils soient dépendants ou non de l'aide sociale.*
- *La Confédération définit les prestations minimales que tous les cantons sont tenus de fournir dans le domaine de l'aide sociale aux requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen.*
- *Dans le domaine de l'aide sociale, la Confédération fixe des objectifs prioritaires, énumérés dans des contrats de prestations passés avec les cantons. La collaboration entre la Confédération et les cantons se base sur des conventions cadre, conclues avec les Conférences des Directeurs cantonaux compétents en la matière.*

2.2.2 Aspects juridiques

Tant le changement de compétence au cours de la procédure que l'introduction d'un forfait global nécessitent une révision de la loi sur l'asile. En vertu de l'art. 29 de la loi sur l'asile, l'audition doit en effet être conduite par l'autorité cantonale. La Confédération ne peut conduire directement l'audition que si l'on suppose une accélération sensible de la procédure. S'agissant du forfait global, il convient de préciser qu'il serait nécessaire de procéder à une modification de la loi, étant donné que les forfaits individuels y sont tous expressément inscrits (notamment à l'art. 88 LAsi). Il faut en outre examiner la nécessité de légiférer en matière de conclusion de contrats de prestations et de définition des standards minima.

2.2.3 Avantages

Comme la Confédération prend en charge la procédure d'asile et rembourse les prestations de l'aide sociale destinées aux requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen, les responsabilités opérationnelle

[15] Cf. 1.1.
[16] A l'exception du temps passé au centre d'accueil (art. 80, 2e al. LAsi).

et financière en la matière se recouvrent. Seule la Confédération est habilitée à définir la durée de la procédure, ce qui lui permet d'influer sur les coûts.

Les cantons doivent garder leur compétence en matière d'aide sociale. La direction centralisée de ce domaine est très difficile, car les centres d'hébergement sont répartis sur tout le territoire du pays. En outre, le contact indispensable avec les autorités communales est plus facilement assumé par les cantons, qui collaborent de manière permanente avec les communes. Cela n'exclut pas la possibilité, en situation extraordinaire, d'accroître la capacité d'accueil des centres d'enregistrement de la Confédération par des logements d'urgence, pour laisser plus de temps aux cantons de mettre à disposition l'infrastructure nécessaire.

L'introduction du forfait global sans prendre en compte la dépendance à l'égard de l'aide sociale incite les cantons à réduire la dépendance financière des requérants d'asile dont la demande est en cours d'examen. Il convient de souligner que comme toujours, seules les personnes coopérant lors de la procédure sont concernées. Les personnes non coopératives et les coûts qu'elles engendrent doivent être inclues de manière spécifique dans le calcul du forfait. Le degré de dépendance escompté doit aussi être adapté et son changement considéré dans le calcul du forfait global lorsque la Confédération ordonne par exemple une interdiction générale de travailler ou qu'elle rallonge ou raccourcit les délais jusqu'à l'autorisation d'exercer une activité lucrative.

Les facteurs à considérer pour calculer le montant du forfait global doivent être fonction des circonstances propres au domaine de l'asile et permettre une grande souplesse. Cela vaut en particulier pour les circonstances d'ordre macroéconomique telles qu'une importante dégradation ou amélioration de la conjoncture. On peut éventuellement définir une marge de fluctuation à l'intérieur de laquelle les facteurs doivent être valables. Si la valeur des variables se situe au delà des marges ainsi fixées, de nouvelles négociations doivent être engagées entre les représentants de la Confédération et ceux des cantons.

L'introduction d'un forfait global simplifierait les processus administratifs. Elle permettrait également de supprimer les contrôles à double qui se produisent lors de la présentation des listes de décompte trimestriel par les cantons et de débloquer des ressources pour exécuter des tâches plus importantes.

La définition de standards de référence en matière d'aide sociale doit garantir que tous les cantons fournissent des prestations minimales et ce dans des conditions uniformes. Ces prestations doivent par ailleurs être fournies indépendamment de la conclusion d'un contrat de prestations avec la Confédération.

En matière d'aide sociale, grâce aux contrats de prestations, la Confédération peut assurer une gestion axée sur l'efficacité et orientée vers la réalisation de quelques objectifs prioritaires. Le succès des mesures prises sera évalué à l'aide d'indicateurs. L'accord sur le programme d'aide sociale, négocié en partenariat et comportant des objectifs concrets sur le plan opérationnel, renforce la position des cantons et accroît leur responsabilité et leur marge de manœuvre. La densité normative est diminuée. Il incombe aux cantons de gérer les tâches et les ressources,

c'est-à-dire de déterminer dans le cadre de l'orientation stratégique adoptée par la Confédération la manière dont ils entendent atteindre leurs objectifs et employer les moyens mis à leur disposition.

Les contrats de prestations, qui, dans le cadre de la nouvelle politique fédérale de péréquation financière, seront introduits dans d'autres secteurs, clarifient la répartition des compétences et améliorent la transparence de l'action publique.

Une convention cadre conclue entre la Confédération et les Conférences des Directeurs cantonaux compétents en la matière doit permettre d'aménager ces nouveaux instruments de gestion de façon à optimiser leur efficacité et à accroître le pouvoir de négociation des cantons pour qu'ils puissent traiter avec l'administration fédérale sur un pied d'égalité.

2.2.4 Difficultés à considérer

La structure à donner aux incitations dans le cadre du forfait global peut s'avérer problématique dans le cas d'une interdiction générale de travailler. Cette dernière peut certes être prise en compte dans le calcul du forfait, mais celui-ci perd alors son caractère incitatif. Les nouvelles incitations institutionnelles peuvent engendrer des tensions entre les objectifs poursuivis par la politique d'asile et ceux définis dans le cadre de la politique du travail. Finalement, dans le calcul du forfait il faut considérer les spécificités économiques de chaque canton. Les rectifications à apporter doivent tenir compte des facteurs structurels et conjoncturels qui influencent la demande de travail non qualifié (localisation des entreprises, présence de branches saisonnières, niveau du chômage etc)[17].

2.3 Personnes pour lesquelles l'exécution de renvoi a été prononcée

Pour ce groupe de personnes, il s'agit d'exécuter le renvoi le plus rapidement possible, notamment par des incitations individuelles négatives.

2.3.1 Recommandations du groupe de travail

- *Cantons et Confédération poursuivent et intensifient leur collaboration sur le plan opérationnel, selon les recommandations du groupe de travail sur l'exécution des renvois[18].*
- *Les cantons sont compétents en matière d'aide sociale.*
- *La Confédération tient compte des difficultés objectives rencontrées dans l'exécution des renvois[19] et dédommage les cantons au moyen d'un forfait global pour les prestations d'aide sociale qu'ils apportent au-delà de la date fixée pour le renvoi.*
- *Le montant du forfait global est calculé sur la base de la durée moyenne de séjour des personnes renvoyées, à partir de la date fixée par les autorités.*

---

[17] Cf. à ce sujet Schlussbericht zur Berechnung der Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Einflussfaktoren vom 19. Oktober 1999 zu Handen des Staatssekretariates für Wirtschaft und der Leiter der kantonalen Amtsstellen (rapport final du 19 octobre 1999 sur la performance des ORP compte tenu de facteurs d'influence exogènes, à l'attention du Secrétariat d'Etat à l'économie et des Directeurs des autorités Cantonales). Ce rapport peut servir de référence pour faciliter le calcul du forfait.

[18] Cf. Rapport final du groupe de travail sur l'exécution des renvois à l'attention du Département fédéral de justice et police et Conférence des Directeurs Cantonaux de justice et de police du 31 mars 1998.

[19] On entend par là des difficultés dans l'exécution des renvois qui ne résultent pas de l'action ou de l'inaction du Canton.

- *Si les cantons ne respectent pas les délais de renvoi, ils assument les coûts des retards qui en résultent. Si la Confédération n'est pas en mesure de fournir les prestations qu'elle a agréées avec les cantons dans le domaine des renvois, le montant du forfait global est ajusté à la hausse.*

2.3.2 Aspects juridiques

En accord avec l'art. 88 de la loi sur l'asile, la compétence financière de la Confédération prend fin avec la date exécutoire de renvoi. Par ailleurs l'application des recommandations formulées ici exigerait un changement de la loi sur l'asile et des ordonnances qui s'y rapportent.

2.3.3 Avantages

La nature de la collaboration entre la Confédération et les cantons, définie au sein du groupe de travail paritaire sur l'exécution des renvois, reste inchangée. Cette collaboration doit être étroite et centrée sur chaque exécution de renvoi.

En définissant le forfait global sur la base des données AUPER et d'un système de controlling découlant de ce dernier, on reconnaît la primauté du principe selon lequel l'administration qui supporte les coûts peut influer sur ces derniers de par sa position institutionnelle. Le forfait global est calculé sur la base de la durée moyenne de séjour en Suisse des personnes renvoyées, après la date de renvoi fixée par les autorités et en tenant compte du coûts de l'assistance anonyme dont bénéficient les personnes sans identité. Les remboursements au cas par cas et les discussions de longue haleine sur la prise en charge des coûts n'ont plus lieu d'être, d'où un allègement significatif des procédures administratives.

Le transfert aux cantons de la responsabilité entière pour les personnes à renvoyer introduit des incitations évidentes dans le système, car une présence prolongée de ces personnes a des conséquences importantes, surtout d'ordre financier, pour chaque canton concerné. En même temps, une telle redéfinition des compétences assurerait aux cantons une plus grande liberté d'action dans le domaine des renvois. Néanmoins, le système proposé admet que certaines difficultés rencontrées dans l'exécution des renvois sont indépendantes du comportement des autorités cantonales.

La Confédération aussi a un intérêt accru à soutenir efficacement l'exécution des renvois, car elle verse une contribution globale pour couvrir l'aide sociale octroyée aux personnes renvoyées et que ce montant est établi sur la base de données statistiques, qui tiennent compte de l'efficacité des services fournis dans ce domaine par l'administration fédérale

2.3.4 Difficultés à considérer

La détermination du montant de la contribution globale constitue une source certaine de problèmes. Leur maîtrise va dépendre de la qualité des données fournies par la banque de données AUPER. Dans tous les cas, il faudra admettre le caractère imprécis de l'information statistique et tenir compte de ces lacunes lors de son utilisation.

2.4 Réfugiés et autres personnes au bénéfice du droit de séjourner en Suisse

Dans ce groupe de personnes, une distinction doit être établie entre les réfugiés, les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire: les deux derniers statuts n'autorisent qu'un séjour temporaire sur le territoire suisse tandis que, dans le premier cas, la durée du séjour est illimitée. Pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire, les incitations institutionnelles sont plus ou moins les mêmes que pour les requérants dont la demande est en cours d'examen. Les dispositions dérogatoires s'appliquant aux personnes à protéger sont les mêmes que celles régissant le rapport entre la coopération des personnes au cours de la procédure et l'accès au marché du travail[20]. C'est pourquoi la présentation suivante ne s'applique qu'aux réfugiés reconnus en tant que tels.

Pour ce qui est des réfugiés reconnus comme tels, il s'agit de faciliter leur intégration professionnelle, sociale et culturelle[21].

2.4.1 Recommandations du groupe de travail

- *Les cantons sont compétents en matière d'aide sociale.*
- *La Confédération verse aux cantons un dédommagement forfaitaire global pour l'aide sociale apportée aux réfugiés pendant la période définie par la loi (5 ans en tout, à partir de la date d'entrée en Suisse[22]). Le montant du forfait est établi sur la base du nombre total de réfugiés demeurant dans le canton sans autorisation d'établissement[23], indépendamment de leur dépendance de l'aide sociale.*
- *Le montant du forfait global est dégressif et diminue en fonction du temps de résidence des réfugiés dans chaque canton.*
- *La Confédération définit des objectifs généraux, relatifs à l'intégration sociale et culturelle des réfugiés. Elle favorise l'échange d'informations et d'expériences.*
- *Les cantons informent régulièrement la Confédération des résultats obtenus en matière d'aide sociale et des mesures d'intégration qu'ils ont prises.*

2.4.2 Aspects juridiques

Dans la nouvelle loi sur l'asile, la compétence en matière d'assistance pour les réfugiés statutaires avec permis de séjour de type B a été transférée aux cantons[24]. L'introduction du forfait global nécessite, comme pour les autres groupes de personnes, une modification de la loi sur l'asile. Il serait également judicieux d'assortir les objectifs généraux fixés par la Confédération et l'obligation de rendre compte incombant aux cantons d'un certain nombre de dispositions facultatives.

---

[20] Cf. 1.1.1
[21] Cf. art. 82, 3e al. LAsi
[22] Seul l'introduction du système informatique « Etrangers 2000 » fournira des données fiables à ce propos.
[23] Il faudra bien sûr tenir compte des réfugiés avec autorisation d'établissement selon l'article 88 para. 4 de la LAsi, pour lesquels la Confédération assument les frais d'assistance.
[24] Cf. art. 80, 1er al. LAsi

2.4.3 Avantages

L'introduction d'un forfait global dégressif en fonction du temps de résidence incite les cantons à intégrer les réfugiés au marché du travail, de telle sorte qu'ils ne dépendent plus d'une aide matérielle. Toutefois, la participation de la Confédération au financement des dépenses encourues pour des réfugiés statutaires continue de se justifier, car c'est la Confédération qui octroie ce statut.

Dans ce domaine également, les procédures administratives sont allégées. Mais comme le nombre de personnes concernées est nettement inférieur au nombre de requérants dont la demande est en cours d'examen ou pour lesquels l'exécution de renvoi a été prononcée, la portée de cette mesure simplificatrice est restreinte.

Les objectifs généraux que fixe la Confédération en matière d'intégration sociale et culturelle et les comptes rendus qu'elle reçoit des cantons lui permettent d'exercer une fonction de coordination et de soutien. Toutefois, pour ce groupe de personnes, le contrat de prestations présente un déséquilibre du point de vue du rapport entre les coûts et les bénéfices, si bien qu'il ne devrait pas être utilisé.

2.4.4 Difficultés à considérer

Ici aussi, l'établissement du forfait pose des problèmes bien que les bases soient plus claires. Cette démarche implique de considérer les spécificités du marché du travail d'un canton à l'autre et d'apporter les rectifications nécessaires en tenant compte des facteurs structurels déjà mentionnés[25].

[25] Cf. 2.2.4.

3. Assurances sociales[26]

3.1 Assurance-vieillesse et survivants et assurance-invalidité

3.1.1 Situation initiale

Dans l'état actuel de la loi, les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour bénéficient, dès lors qu'ils sont domiciliés en Suisse, de l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que de l'assurance-invalidité. Il existe depuis le 1er janvier 1997 un délai de 6 mois pendant lequel les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui n'exercent pas d'activité lucrative sont exclus de l'assurance et donc exonérés de cotisations[27] .

Selon les dispositions de la loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin[28], les cotisations minimales des assurances obligatoires, qui sont payées par une collectivité et non par la personne assurée, ne sont pas considérées comme relevant de l'assistance. En vertu de l'état actuel de la loi, la Confédération ne peut donc pas rembourser au canton de domicile les cotisations minimales que celui-ci a versées pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui dépendent (partiellement ou totalement) de l'aide sociale.

3.1.2 Recommandations

Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui n'exercent pas d'activité lucrative ne paient des primes et ne reçoivent des prestations de l'AVS / AI que de manière rétroactive, à partir de la date de leur demande d'asile, et cela seulement s'ils viennent à bénéficier d'une autorisation de séjour ou si le statut de réfugié leur est reconnu.

Les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui exercent une activité lucrative sont quant à eux considérés au même titre que les autres citoyens étrangers.

3.1.3 Aspects juridiques

La Suisse a passé des accords sur les assurances sociales avec différents Etats dont sont originaires les requérants d'asile (en particulier la Turquie et les Etats de l'ex-Yougoslavie; un nouvel accord avec la Bosnie-Herzégovine est actuellement en cours de négociation). Une modification de la loi (LAVS / LAI) en vue d'exclure les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger qui n'exercent pas d'activité lucrative de l'obligation de cotiser et du droit à bénéficier des prestations n'est donc pas admissible dans la mesure où elle irait à l'encontre du droit des gens[29]. Elle pourrait en outre entraîner des réactions

[26] Cf. sur le sujet le rapport final du sous-groupe de travail sur les assurances sociales.
[27] Art. 2, 2e al., RAVS.
[28] Art. 3, 2e al., lettre b LAS.
[29] Cf. avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 9/12/1999.

négatives de la part des Etats ayant signé des accords avec la Suisse.

Au delà d'une modification de la loi, des accords internationaux de sécurité sociale doivent être dénoncés et négociés à nouveau. Lors de la préparation de nouveaux accords, les recommandations du groupe doivent déjà être prises en considération. Il faudra aussi tenir compte des dispositions de la Constitution fédérale, qui reconnaît comme objectif social la protection de toute personne contre les conséquences financières de l'invalidité et de la vieillesse.

L'introduction du moratoire sur les cotisations et les prestations exige une adaptation de l'art. 3, 1er al. de la LAVS[30] et un paiement rétroactif des cotisations à partir de la date de demande d'asile, d'admission provisoire ou de protection, dès lors que le statut de réfugié est reconnu à une personne ou qu'elle vient à bénéficier d'une autorisation de séjour.

3.1.4 Avantages

L'AVS / AI couvre les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès, le premier risque relevant d'une institution de prévoyance. Le financement d'une prévoyance vieillesse pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui ne restent pas en Suisse ne se justifie pas. Il convient plutôt d'établir un moratoire puisque les personnes en possession d'une autorisation de séjour sont assurées de manière rétroactive tandis que les personnes qui quittent le territoire suisse ne sont pas concernées par l'assurance.

Le montant des dépenses liées à l'exécution de l'obligation de cotiser pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire dans le besoin se situe entre 19 et 22,5 millions de francs[31]. Ces dépenses sont à la charge des cantons[32]. A sa demande, le canton de domicile peut obtenir un remboursement pour les cotisations minimales qu'il a acquittées à la place de la personne dans le besoin, à condition que cette personne soit originaire d'un Etat n'ayant pas signé d'accord bilatéral avec la Suisse et qu'elle n'habite plus en Suisse depuis au moins un an et qu'ainsi elle peut donc être considérée comme n'étant définitivement plus affiliée à l'assurance. Cette procédure très complexe est en voie d'être simplifiée. Il n'en reste pas moins que la solution proposée faciliterait considérablement la procédure par la suppression du versement des cotisations minimales par le canton de domicile et de leur remboursement à terme.

3.1.5 Conséquences financières

Selon les calculs effectués par le sous-groupe de travail sur les assurances sociales, les économies que réaliseraient les cantons en ne prenant plus en charge les cotisations minimales représentent 19 à 22,5 millions de francs[33], desquels doivent être soustraites les cotisations à payer pour les personnes qui reçoivent une autorisation de séjour. Le coût des prestations à fournir en lieu et place de l'assurance-invalidité n'est quant à lui pas évalué.

---

[30] L'art. 2 LAI ne nécessite pas d'amendement puisqu'il se réfère aux art. 3 et 12 LAVS en matière d'obligation de cotiser.
[31] Cf. en annexe les calculs présentés dans le rapport final du sous-groupe de travail sur les assurances sociales, fondés sur les chiffres du 31/08/99.
[32] Cf. 3.1.1.
[33] Cf. note de bas 31.

3.1.6 Difficultés à considérer

Des difficultés sont susceptibles de surgir en raison des accords passés avec certains pays (en particulier les accords signés avec la Turquie et les Etats de l'ex-Yougoslavie)[34]. Ces accords devraient être renégociés, ce qui ne semble en aucun cas simple et ne pourrait aboutir que suite à un processus long et difficile.

Il est nécessaire de prendre des dispositions afin de couvrir les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour contre les conséquences de l'invalidité, contre lesquelles, en cas d'exclusion, ils ne seraient plus assurés[35].

3.2 Assurance-maladie

3.2.1 Situation initiale

En tant que personnes bénéficiant d'un domicile légal en Suisse[36], les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour sont affiliés à l'assurance-maladie obligatoire. La Confédération rembourse aux cantons les coûts relatifs à une prise en charge médicale minimale de manière forfaitaire, à quelques exceptions près.

Depuis le 1er octobre 1999, les cantons sont tenus de restreindre la liberté du choix de l'assureur et des fournisseurs de prestations pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour. Les cantons ont conclu des accords-cadres avec certaines assurances-maladie afin de restreindre la liberté du choix de l'assureur et introduisent actuellement des modèles devant permettre une restriction de la liberté du choix des fournisseurs de prestations, ce qui demande toutefois du temps.

Selon les calculs effectués par les assurances-maladie, les personnes relevant du droit d'asile occasionnent durant les premières années de leur séjour en Suisse des coûts moyens jusqu'à 50 % supérieurs à ceux engendrés par un groupe comparatif composé de personnes de même âge et même sexe[37]. Les cantons assument aussi directement des coûts dans le domaine de la santé, en particulier à travers leurs subventions aux hôpitaux. L'état de santé des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger sans autorisation de séjour est généralement moins bon que celui du groupe comparatif car ils sont originaires de régions en guerre ou de pays dont le système de santé n'est pas développé. La population suisse ne voit pas d'un bon œil que, lors de leur séjour normalement limité dans le temps, ces personnes puissent profiter pleinement de l'excellent système de santé suisse qui fonctionne grâce aux cotisations que chacun paie sa vie durant. En même temps, une tradition suisse veut que justement des personnes malades ou invalides fassent partie des groupes de personnes à protéger accueillies par notre pays.

---

[34] Cf. 3.1.3.
[35] Selon le sous-groupe de travail sur les assurances sociales, il n'est pas possible de limiter l'assurance sociale à la couverture du risque d'invalidité.
[36] Voir CCS 122 V 386 et CCS 113 II 5 ; comparer aussi avec l'expertise de l'Office fédéral de la justice du 9.12.99
[37] Cf. les explications du sous-groupe de travail sur les assurances sociales dans son rapport final.

3.2.2 Recommandations

La tâche prioritaire est la mise sur pied par les Cantons des systèmes qui restreignent le choix de l'assureur et des fournisseurs de prestations pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour. Les résultats de ces mesures seront régulièrement évalués sur les plans qualitatif et financier.

L'exclusion éventuelles de ce groupe de personnes du système de l'assurance-maladie doit être examinée sans délai. Des systèmes alternatifs doivent être mis au point.

Par la suite, les systèmes alternatifs seront comparés avec la situation actuelle et il faudra prendre une décision sur la piste à suivre tout en considérant les expériences faites en matière de restriction du choix des fournisseurs de prestations et de l'assureur.

3.2.3 Aspects juridiques

Restriction et orientation de l'accès au système de santé:

Selon l'art. 26, 4e al., OA2, les cantons sont tenus de restreindre la liberté du choix de l'assureur et des fournisseurs de prestations pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour. Cette obligation ayant été introduite lors de la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1er octobre 1999, la recommandation du groupe de travail relative à la restriction de l'accès au système de santé n'exige pas de modifications des textes de loi.

Restriction des prestations médicales:

Selon l'art. 12, 2e al. du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU), chaque pays membre doit assurer à toutes les personnes résidant sur son territoire des services médicaux suffisants. La Suisse disposant de services médicaux de haute qualité, une limitation des prestations médicales à une simple aide minimale pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'autorisation de séjour n'irait pas à l'encontre du Pacte I de l'ONU.

Une restriction des prestations médicales pour le groupe de personnes concerné implique quant à elle obligatoirement l'exclusion de ces personnes du système de l'assurance-maladie obligatoire. La loi sur l'assurance-maladie stipule l'égalité de traitement des personnes soumises à l'obligation d'assurance. Une restriction de l'obligation de prestations pour certains groupes de personnes ne peut donc être conciliée avec l'obligation d'égalité de traitement que si le système de la LAMal donne lieu à un traitement inégal en raison des différents statuts des personnes, ce qui dans le cas présent, est clairement à rejeter. Qu'ils souffrent de maladies ou de blessures (à l'exception de troubles spécifiques à des guerres ou des persécutions, tels que des traumatismes), les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sont placés par principe dans la même situation que les citoyens et citoyennes suisses. Ils doivent donc bénéficier des mêmes moyens et des mêmes

soins pour retrouver la santé[38]. Cependant, les différents traitements auxquels sont soumises les personnes de même nationalité, dont le statut de séjour n'est pas identique, s'avèrent problématiques pour le système même de l'assurance-maladie.

L'art. 3 de la LAMal devrait donc être modifié puisqu'il exclut de l'obligation de s'assurer les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour. Il faudrait en outre inclure dans la loi sur l'asile et dans la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) les bases juridiques relatives à l'étendue de l'aide médicale à octroyer aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour. Différentes solutions peuvent être envisagées:

- La définition des prestations médicales à fournir est effectuée au moyen d'une *liste positive et négative* (concernant l'opportunité d'introduire une liste positive et négative, cf. ci-dessous). Conformément à la disposition légale, une ordonnance d'exécution doit énumérer de façon définitive les prestations à octroyer (ou non) aux requérants d'asile, aux personnes admises à titre provisoire et aux personnes à protéger sans autorisation de séjour.
- La définition des prestations médicales à octroyer contenue dans la loi sur l'asile et la LSEE est établie à l'aide d'une *clause générale* qui fixe les conditions de remboursement des frais par la Confédération (définition du domaine de prestations qualitatif et quantitatif). De la même manière que dans l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS), il faudrait préciser, dans une ordonnance d'exécution de la loi sur l'asile, les textes de loi afin d'établir ou non une obligation de remboursement des prestations controversées.

La définition des prestations à octroyer (ou non) à ces personnes doit prendre en compte le fait que toutes les prestations remboursables dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (prestations de soins, moyens auxiliaires, médicaments) doivent être, dans un système de santé hautement performant, efficaces, économiques et appropriées. Dans certains cas, les prestations ne remplissant pas ces critères peuvent être remboursées dès lors qu'elles peuvent sauver une vie, s'avèrent plus avantageuses que d'autres ou permettent une meilleure qualité de vie. Toute restriction qualitative ou quantitative des soins médicaux exige la prise en considération d'aspects financiers et relevant de la politique d'asile, mais aussi une appréciation de la situation du point de vue de l'éthique.

3.2.4 Avantages

Restriction et orientation de l'accès au système de santé:

Une restriction de l'accès aux soins peut être effectuée dans le cadre du système existant de l'assurance-maladie obligatoire. Les débats sur des questions éthiques relatives à la création d'une "médecine à deux vitesses" devraient par ailleurs pouvoir être évités. Contrairement à la mesure visant à limiter les prestations médicales, la mise en place de la présente solution ne présente aucune difficulté.

[38] Cf. avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 24 août 1999.