



Rapport explicatif relatif à la modification

**de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
(OA 2)**

et

**de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et
de l'expulsion d'étrangers
(OERE)**

ainsi que

**de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers
(OIE)**

Table des matières

1	PARTIE GÉNÉRALE	2
1.1	CONTEXTE	2
1.2	VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE L'ORDONNANCE 2 SUR L'ASILE RELATIVE AU FINANCEMENT (OA 2)	2
1.2.1	<i>Adaptation du système de financement</i>	2
1.2.1.1	Système actuel	2
1.2.1.2	Inconvénients du modèle actuel	3
1.2.1.3	Objectifs du nouveau modèle	3
1.2.2	<i>Modifications dans le domaine du retour et de l'aide au retour</i>	4
1.3	VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS (OIE)	4
1.4	VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'EXÉCUTION DU RENVOI ET DE L'EXPULSION D'ÉTRANGERS (OERE)	5
2	PARTIE SPÉCIALE	5
2.1	MODIFICATION DE L'ORDONNANCE 2 SUR L'ASILE (OA 2)	5
2.1.1	<i>Adaptations dans le domaine du subventionnement de l'aide sociale, notamment par l'introduction d'un nouveau système de financement</i>	5
2.1.1.1	Introduction	5
2.1.1.2	Les différents articles	8
Art. 5	Modalités de versement	8
Art. 20	Durée de l'obligation de rembourser les frais	9
Art. 22	Montant et adaptation du forfait global	9
Art. 23	Calcul du montant total	10
Ar. 23a	Contribution de base aux frais d'encadrement	11
Art. 24	Durée de l'obligation de rembourser les frais	11
Art. 26	Montant et adaptation du forfait global	11
Art. 27	Calcul du montant total	12
2.1.1.3	Dispositions transitoires	13
2.1.2	<i>Modifications apportées à l'ordonnance 3 sur l'asile (OA 3)</i>	13
Art. 1e	Banque de données Finasi	13
2.1.3	<i>Adaptations de l'OA 2 dans le domaine du retour et de l'aide au retour</i>	13
2.1.3.1	Les différents articles	13
Art. 58	Frais d'accompagnement	13
Art. 59	Frais remboursables	13
Art. 59a	Indemnités de voyage	13
Art. 59a ^{bis}	Indemnités de départ (nouveau)	14
Art. 59a ^{ter}	Entretien de départ (nouveau)	15
Art. 68a	Subventions fédérales pour tâches supplémentaires	15
Art. 74	Versement	16
Art. 76	Départ dans un Etat tiers	16
Art. 76a	Départ dans un Etat non soumis au visa (nouveau)	16
2.2	MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS (OIE)	16
2.2.1	<i>Le forfait d'intégration</i>	16
Art. 18	Forfait d'intégration	16
2.2.2	<i>Adaptation des modalités de paiement dans l'ordonnance 2 sur l'asile</i>	17
Art. 5	Modalités de paiement	17
2.3	MODIFICATION DE L'ORDONNANCE SUR L'EXÉCUTION DU RENVOI ET DE L'EXPULSION D'ÉTRANGERS (OERE)	18
2.3.1	<i>Les différents articles</i>	18
Art. 11	Service aéroportuaire et prestations dans les aéroports	18
Art. 15	Participation aux frais de détention	19
Art. 15a	Saisie des données dans le domaine des mesures de contrainte	19
3.	CONSÉQUENCES FINANCIÈRES	20

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

Le financement de l'aide sociale et de l'intégration introduit au 1^{er} janvier 2008 par des forfaits globaux a partiellement entraîné, en pratique, des incitations inadéquates en matière d'intégration professionnelle. La présente modification d'ordonnances vise à supprimer ces incitations inadéquates.

Dans le domaine du retour, il est devenu indispensable de réexaminer les indemnités forfaitaires versées aux cantons pour couvrir leurs dépenses et de modifier partiellement leur réglementation. De plus, sur recommandation de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N), il y a lieu de renforcer la concrétisation des droits de l'enfant pour les mineurs placés en détention administrative. Ainsi, les données relatives à la représentation juridique et à l'assistance en leur faveur seront récoltées dans toute la Suisse.

Afin d'accélérer l'exécution des renvois, il convient en outre de permettre le versement d'une indemnité de voyage plus élevée pour les personnes en détention administrative qui, lors de leur entretien de départ, se déclarent disposées à quitter la Suisse de manière autonome. De plus, la Confédération doit pouvoir verser au cas par cas, à certaines conditions, une indemnité de départ aux personnes dont l'exécution du renvoi est bloquée.

L'abandon, lors de la dernière modification de l'ordonnance 2 sur l'asile du 24 octobre 2007¹ relative au financement (OA 2), de la pratique en matière d'aide au retour qui consistait à verser un montant en espèces a permis d'accroître tant la qualité que la visibilité d'une utilisation efficace des ressources. L'offre actuelle de l'aide au retour individuelle, qui combine le versement d'un forfait à une aide complémentaire adaptée aux besoins de la personne et octroyée dans le pays de provenance, a fait ses preuves. Il convient donc, en principe, de poursuivre sur cette voie. La principale modification consiste en une plus grande souplesse pour les cas difficiles. Lorsqu'un requérant n'a ni logement ni revenu dans son pays de provenance, il doit faire face à la superposition de deux problèmes. Aussi est-il indispensable de contribuer à résoudre *les deux problèmes* plutôt que de devoir, comme auparavant, opter pour *l'un* d'entre eux.

1.2 ***Vue d'ensemble des principales propositions de modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2)***

1.2.1 **Adaptation du système de financement**

1.2.1.1 **Système actuel**

L'octroi de l'aide sociale cantonale (ou communale) dans les domaines de l'asile et des réfugiés est aujourd'hui subventionné sous forme de forfaits globaux journaliers, sur la base de données électroniques, par des versements de la Confédération dont le montant est calculé par canton, selon la formule suivante :

$$\frac{\text{Le nombre de personnes présentes selon les données enregistrées dans SYMIC}}{\text{moins}} \\ \frac{\text{le nombre de celles exerçant une activité lucrative selon SYMIC}}{\text{multiplié par}} \\ \text{le facteur } W^2$$

¹ RO 2007 5585

² Le facteur cantonal de la capacité économique résulte du nombre de personnes à l'entretien desquelles peut subvenir une personne exerçant une activité (cf. art. 23, al. 2, OA 2).

=

le nombre de personnes pour lesquelles est versé le forfait global.

1.2.1.2 Inconvénients du modèle actuel

Le système de financement actuel dénature partiellement les responsabilités prévues par le législateur, en vertu desquelles les cantons ont pour mission d'organiser l'aide sociale et les mesures d'intégration de manière à permettre une intégration sociale et économique des réfugiés, ainsi que des personnes admises à titre provisoire, à la fois rapide et durable. Or la répartition actuelle des subventions fédérales récompense plutôt les cantons qui réduisent autant que possible leur engagement en faveur de l'intégration économique de personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés. De plus, le système de financement actuel crée des incitations qui vont même à l'encontre des objectifs visés (évolution favorable des coûts et intégration sur le marché du travail). Les cantons ne sont ainsi pas particulièrement incités à accorder des autorisations de travail, notamment pour les travailleurs à temps partiel et les activités à bas salaire (incitation négative par rapport au facteur W).

1.2.1.3 Objectifs du nouveau modèle

Un nouveau système de financement doit suppléer les lacunes décrites ci-dessus et créer des incitations conformes aux objectifs poursuivis par la politique en matière d'asile, ainsi que par la politique financière de la Confédération. Le subventionnement au moyen des forfaits globaux, de même que le calcul du subventionnement sur la base des données enregistrées dans les systèmes informatiques de l'Office fédéral des migrations (ODM), doivent cependant être maintenus.

a) Principes du nouveau modèle

Les modifications prévues concernant le financement de l'aide sociale ne doivent ni conduire à un transfert de charges de la Confédération aux cantons ni entraîner des frais supplémentaires pour la Confédération. Globalement et dans toute la Suisse, le nouveau modèle de financement doit assurer aux cantons un volume financier équivalent aux montants qu'ils perçoivent actuellement pour les mêmes catégories de personnes mais différemment réparti entre les cantons.

Le financement par la Confédération est en principe proportionnel au nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

Le subventionnement poursuit des objectifs précis et récompense les résultats obtenus par les cantons dans le domaine sociopolitique que la Confédération considère comme prioritaire, à savoir l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail.

Pour que le financement soit conforme aux conditions qui règnent dans les différents cantons, les possibilités d'occupation des personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés doivent être prises (indirectement) en compte. Les calculs doivent donc tenir compte de la situation cantonale sur le marché du travail pour les étrangers.

b) Présentation schématique du nouveau système de financement

Principe	Mise en œuvre dans le nouveau modèle de calcul
Suppression du facteur W	Pas de déduction de plus d'un forfait par personne exerçant une activité lucrative
Incitation à l'augmentation du taux cantonal d'activité professionnelle	Application du taux moyen suisse d'activité professionnelle selon SYMIC
Prise en compte de la situation cantonale sur le marché du travail	Prise en compte du taux de chômage cantonal de la population étrangère
Neutralité des coûts	Forfaits globaux moins élevés

c) Conformité aux lois

La modification du système de financement proposée dans ce projet d'ordonnances s'appuie sur les art. 88 et 89 de la loi sur l'asile (LAsi), ainsi que sur l'art. 87 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). L'art. 89, al. 2, LAsi autorise le Conseil fédéral à prévoir, lors de l'organisation du subventionnement, notamment des incitations pour l'intégration socio-politique souhaitée dans le marché du travail.

1.2.2 Modifications dans le domaine du retour et de l'aide au retour

Les prestations fournies par des tiers, sur mandat de l'ODM, en rapport avec les rapatriements sous escorte par voie aérienne (également sous contrainte) étaient jusqu'à présent réglementées par deux ordonnances distinctes, l'OA 2 et l'OERE. Les dispositions relatives à l'accompagnement médical sur les vols de ligne et les vols spéciaux (art. 58, al. 3, OA 2) et les prestations fournies par les autorités aéroportuaires cantonales (art. 59, al. 1, let. e, OA 2) concernent les rapatriements sous escorte effectués par voie aérienne. Ces prestations relèvent de la compétence du service aéroportuaire, soumis à l'art. 11 OERE. La présente révision se propose de transférer ces dispositions de l'OA 2 vers l'OERE (cf. ch. 1.4 ci-après). Elles seront donc supprimées dans l'OA 2. Depuis quelques années, les exigences liées à la sécurité et aux soins médicaux de base pour les rapatriements sous escorte policière par voie aérienne ont augmenté. Elles ont entraîné une hausse des coûts des prestations fournies dans les aéroports ainsi que sur les vols de ligne et les vols spéciaux. Aussi une adaptation des indemnités est-elle nécessaire pour que les rapatriements puissent continuer à être exécutés de façon conséquente.

Dans le domaine des retours, on distingue les retours forcés et les retours volontaires. Ce système binaire a pour but d'inciter les requérants d'asile à quitter la Suisse de manière autonome grâce à l'aide au retour et de leur éviter ainsi un rapatriement sous contrainte. Afin d'accélérer les renvois, il doit être possible de verser une indemnité de voyage plus élevée à toute personne qui se trouve en détention administrative, dont le départ est imminent et qui, lors de l'entretien de départ, se déclare disposée à quitter la Suisse de manière autonome. En outre, la Confédération doit pouvoir verser une indemnité de départ aux personnes pour lesquelles l'obtention des documents de voyage prend beaucoup de temps et qui ne peuvent être rapatriées en raison de leur comportement. Pour y avoir droit, la personne devant être rapatriée doit être disposée à quitter la Suisse de manière autonome et à participer activement à l'obtention des documents de voyage nécessaires. L'indemnité de départ sert à débloquent les cas particulièrement difficiles dans le domaine de l'asile (cf. ci-dessous ch. 2.1.3.1, commentaire de l'art. 59a^{bis}).

Dans le domaine de l'aide au retour, un nouveau forfait pourra désormais être accordé et, dans les cas particulièrement difficiles, l'aide complémentaire pourra être augmentée avec davantage de souplesse (cf. ci-dessous ch. 2.1.3.1, commentaire de l'art. 59, al. 1, let. c).

1.3 Vue d'ensemble des principales propositions de modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

Le forfait d'intégration (art. 18 OIE) a été introduit le 1^{er} janvier 2008 à la suite de la révision totale de l'OIE. Il s'agit d'une contribution de la Confédération servant à couvrir les frais engagés par les cantons pour encourager l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire qui leur sont attribués. Conformément à l'art. 18, al. 2, OIE, 20% du forfait d'intégration sont versés aux cantons en fonction des résultats obtenus. Aussi la Confédération retient-elle provisoirement ces 20% pour les répartir ultérieurement entre les cantons, en fonction du taux cantonal d'activité professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et de la situation sur le marché du travail dans chaque canton.

Cette part liée aux résultats a pour objectif d'inciter les cantons à prendre des mesures efficaces en vue de promouvoir l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes

admises à titre provisoire. La pratique a cependant démontré que cette incitation financière n'a pas eu l'effet escompté. La part du forfait d'intégration versée aux cantons en fonction des résultats obtenus, conformément à l'art. 18, al. 2, OIE, doit donc être supprimée.

1.4 Vue d'ensemble des principales propositions de modification de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)

La complexité des aspects organisationnels et administratifs des rapatriements effectués sous escorte par voie aérienne va croissante et leur coût ne fait qu'augmenter. L'un des objectifs de la révision est de réglementer dans l'OERE toutes les prestations fournies à l'aéroport en rapport avec les rapatriements sous escorte par voie aérienne. En effet, l'accueil de personnes à l'aéroport, le transport sous escorte de personnes à embarquer et l'accompagnement médical sur les vols de ligne et les vols spéciaux sont du domaine de compétence des services aéroportuaires et relèvent donc du champ d'application de l'OERE. L'escorte jusqu'à l'aéroport ne ressortit cependant pas aux services aéroportuaires. Elle ne concerne pas directement leur exploitation et ne subit aucune modification dans la révision en cours, si bien qu'elle reste régie par l'OA 2.

Outre le déplacement dans l'OERE des dispositions sur les prestations fournies à l'aéroport, l'indemnité forfaitaire pour les prestations fournies par les autorités aéroportuaires cantonales est ajustée. Depuis quelques années, les coûts d'organisation et les frais administratifs entraînés par les rapatriements par voie aérienne ont considérablement crû. En parallèle, les exigences ayant trait aux soins médicaux de base liés aux vols réguliers et aux vols spéciaux ont aussi fortement augmenté. Aussi est-il nécessaire de réévaluer les forfaits.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, l'art. 15a OERE prévoit, pour les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers, l'obligation de mettre à la disposition de la Confédération les données relatives aux détentions administratives qu'elles ont ordonnées dans les domaines des étrangers et de l'asile. A la demande de la CdG-N, le Conseil fédéral complète l'éventail des données que les cantons sont tenus de mettre à la disposition de la Confédération lors de l'exécution de mesures de contrainte (détention administrative) par des indications relatives à la représentation juridique et à l'assistance.

2 Partie spéciale

2.1 Modification de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA 2)

2.1.1 Adaptations dans le domaine du subventionnement de l'aide sociale, notamment par l'introduction d'un nouveau système de financement

2.1.1.1 Introduction

a) Fondement

Les adaptations prévues visent, d'une part, à éliminer les inconvénients, décrits dans la partie générale (cf. ch. 1.2.1.2), du système de financement actuellement en vigueur, d'autre part, à inciter financièrement les cantons, en tenant compte de la situation de chacun d'entre eux sur le plan du marché du travail, à promouvoir l'exercice d'une activité professionnelle par les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés. De plus, jusqu'à présent, les erreurs – voire l'absence – de saisie des rapports de travail dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) ont eu d'énormes conséquences financières. Ces répercussions seront considérablement atténuées par la révision.

b) Détails des nouveautés apportées aux techniques de calcul

S'agissant du calcul des montants des subventions, le modèle retenu se propose de subdiviser les effectifs en plusieurs catégories. Dans le domaine de l'asile (forfait global mensuel 1), l'effectif est divisé en trois groupes, tandis que dans le domaine des réfugiés (forfait global mensuel 2), il est divisé en deux groupes. Cette manière de procéder permet de tenir compte des divergences d'intérêts en matière d'intégration des requérants d'asile, d'une part, et des personnes admises à titre provisoire, d'autre part, de même que d'une éventuelle variation intercantonale dans la répartition des familles et des personnes seules.

De plus, pour deux des cinq groupes d'effectifs concernés, le taux d'activité professionnelle à retenir est le taux suisse à la place du taux cantonal.

Enfin, la prise en compte du taux de chômage cantonal de la population étrangère doit pondérer les différences qui existent entre un canton et un autre dans les possibilités d'occuper des personnes relevant des domaines de l'asile et des réfugiés.

c) Conception du nouveau système de financement

Les subventions dans les domaines de l'asile et des réfugiés continuent d'être calculées sur la base du nombre de personnes de chacun de ces deux domaines, pour lesquelles chaque canton devra probablement verser une aide sociale. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est calculé d'après le nombre total de personnes de chacun de ces secteurs présentes dans le canton, après déduction de celles qui sont autonomes sur le plan économique. Des mécanismes différents interviennent parfois dans le calcul des personnes économiquement autonomes relevant des groupes d'effectifs susmentionnés. Ce mode de calcul différencié a, en particulier, pour objectif de concrétiser la politique d'intégration menée par la Confédération en faveur des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés notamment, en mettant l'accent sur le financement.

d) Premier groupe d'effectifs

Tant dans le domaine de l'asile que dans celui des réfugiés, le premier groupe d'effectifs réunit les personnes qui ne sont pas en âge d'exercer une activité professionnelle, c'est-à-dire les enfants de moins de 18 ans et les adultes de plus de 65 ans. Est pris en compte dans le calcul du montant de la subvention le nombre total de personnes (effectifs) appartenant à ce groupe et ce, même si un certain nombre d'entre elles exercent déjà une activité professionnelle avant 18 ans ou continuent d'en exercer une après 65 ans. L'exercice d'une activité professionnelle n'est pas pris en compte dans ces cas du fait que la plupart des jeunes concernés font un apprentissage et perçoivent ainsi un revenu peu élevé qui ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins vitaux. De plus, en prenant en compte l'intégralité des effectifs du premier groupe, les éventuelles différences dans la répartition intercantonale des familles ne joue aucun rôle.

e) Deuxième groupe d'effectifs

Le second groupe d'effectifs est constitué, dans le domaine de l'asile, des personnes admises à titre provisoire en âge d'exercer une activité professionnelle et, dans le domaine des réfugiés, des réfugiés en âge d'exercer une activité professionnelle. La Confédération attache une grande importance à l'intégration sur le marché du travail des personnes appartenant aux deux effectifs de ce groupe, si bien qu'elle incite les cantons à les encourager à exercer une activité professionnelle. Aussi les subventions fédérales doivent-elles inciter financièrement les cantons à promouvoir l'exercice d'une activité professionnelle par ces personnes. Les cantons présentant un taux d'activité supérieur à la moyenne (proportion de personnes exerçant une activité professionnelle par rapport à l'effectif total du groupe conformément à SYMIC) doivent donc obtenir des subventions plus importantes qu'ils n'en obtiennent avec le système actuellement en vigueur et inversement pour les cantons qui affichent un taux d'activité inférieur à la moyenne. C'est pourquoi, pour ce groupe d'effectifs, on déduit de l'effectif total non pas le nombre réel de personnes exerçant une activité professionnelle, mais un nombre de personnes calculé en fonction de deux facteurs externes : le taux moyen suisse des personnes admises à titre provisoire ou des réfugiés exerçant une activité professionnelle corrigé par les taux de chômage de la

population étrangère. Ces facteurs sont combinés entre eux de manière à établir, pour chaque canton, un nombre virtuel de personnes exerçant une activité professionnelle.

f) Taux moyen suisse d'activité professionnelle

Le point de départ du calcul du nombre de personnes qui exercent une activité lucrative est le taux d'activité professionnelle en Suisse. Aussi convient-il de déterminer combien de personnes exerceraient une activité professionnelle dans un canton si le taux cantonal d'activité professionnelle était égal au taux suisse. Dès lors qu'un canton enregistre un taux d'activité professionnelle inférieur au taux suisse, le calcul fondé sur le taux suisse donne un nombre d'actifs plus élevé que le nombre de personnes qui exercent réellement une activité professionnelle dans le canton. En déduisant de l'effectif davantage de personnes que celles exerçant réellement une activité professionnelle, on obtient des subventions fédérales proportionnellement plus basses. Mais si, au contraire, le taux d'activité cantonal est supérieur à la moyenne suisse, un nombre inférieur de personnes sont déduites de l'effectif de ce canton par rapport aux personnes exerçant effectivement une activité professionnelle dans le canton ; le canton concerné perçoit alors des subventions fédérales proportionnellement plus élevées. Les cantons au taux d'activité professionnelle inférieur à la moyenne sont donc incités à élever le nombre de personnes qui y exercent une activité professionnelle. Une augmentation du nombre de personnes avec activité professionnelle fait diminuer d'autant la dépendance à l'aide sociale des personnes admises à titre provisoire ou des réfugiés et permet aux subventions fédérales de mieux couvrir les coûts de cette aide.

g) Prise en compte du taux de chômage de la population étrangère

Pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, les possibilités de trouver un emploi varient d'un canton à l'autre. En fondant le calcul des personnes exerçant virtuellement une activité lucrative uniquement sur le taux moyen suisse d'activité professionnelle évoqué plus haut, on ferait totalement fi de ces différences cantonales. Le taux de chômage cantonal des étrangers s'est révélé être un instrument efficace pour évaluer les chances des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés d'exercer une activité professionnelle dans un canton. En règle générale, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés trouvent un emploi dans les mêmes secteurs économiques que le reste de la population étrangère. Là où le taux de chômage de la population étrangère est plus élevé, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés sont susceptibles d'avoir également plus de difficulté à trouver un emploi. L'analyse des taux cantonaux d'activité professionnelle des personnes admises à titre provisoire enregistrés ces dernières années confirme d'ailleurs cette hypothèse. On a en effet constaté que le taux d'activité professionnelle d'un canton évoluait dans une proportion nettement inverse au taux cantonal de chômage de la population étrangère. La tendance relevée est un taux d'activité professionnelle plus élevé dans les cantons présentant un taux de chômage de la population étrangère plus bas et inversement. Le nouveau système de financement s'appuie donc sur les taux de chômage cantonaux et suisses de la population étrangère établie en Suisse mis à disposition par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) afin de tenir compte des différences cantonales constatées quant aux possibilités de travailler des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Puisqu'il faut tenir compte des différences cantonales et non de la situation conjoncturelle générale (dans l'ensemble de la Suisse), seuls les écarts entre les taux cantonaux de chômage de la population étrangère par rapport au taux suisse de chômage de la population étrangère sont pris en compte. Une conjoncture défavorable dans toute la Suisse (accompagnée d'un taux de chômage des étrangers plus élevé) se reflète en effet déjà dans la réduction du taux moyen suisse d'activité professionnelle et ne saurait donc être répercutée une seconde fois sur le montant des subventions par la prise en compte du taux de chômage.

h) Calcul du montant des subventions pour le deuxième groupe d'effectifs

Pour calculer le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés exerçant une activité lucrative, on additionne au taux moyen suisse d'activité professionnelle, la différence entre les taux de chômage suisse et cantonaux parmi la population étrangère établie en

Suisse. Le nombre de personnes exerçant une activité professionnelle ainsi obtenu est déduit de l'effectif du groupe concerné afin de déterminer le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés qui bénéficient de l'aide sociale.

i) Troisième groupe d'effectifs

Un troisième groupe d'effectifs n'existe que dans le domaine de l'asile. Il est constitué des requérants d'asile en âge d'exercer une activité professionnelle. Le nombre total de personnes exerçant effectivement une activité lucrative est déduit de l'effectif cantonal des personnes appartenant à ce groupe. Ainsi, les cantons ne perçoivent pas de subventions fédérales pour les requérants d'asile qui exercent une activité professionnelle. Cette mesure tient compte du fait que les cantons peuvent, certes, bel et bien autoriser les requérants d'asile à exercer une activité professionnelle. Les revenus réalisés grâce à une telle activité réduisent les coûts que les cantons doivent assumer au titre de l'aide sociale et, par là-même, les besoins de subventions fédérales. Les personnes en cours de procédure d'asile ne doivent cependant pas faire partie du groupe cible qui bénéficie des efforts consentis en matière d'intégration. Le système de financement ne doit donc pas inciter les cantons à encourager les requérants d'asile – au contraire des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés – à exercer une activité professionnelle. La prise en compte de l'exercice d'une activité lucrative par les requérants d'asile est donc neutre, puisqu'elle n'entraîne aucune incitation positive ou négative.

j) Répercussions positives à attendre des nouveautés

Les inconvénients du système actuel sont, en grande partie, éliminés. Sur le plan financier, l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative ne désavantage plus le canton, puisque le facteur de la capacité économique (facteur W) n'est plus utilisé. Pour chaque personne comptée comme exerçant une activité professionnelle, les subventions fédérales diminuent donc à peu près dans la même proportion que les coûts liés à l'aide sociale. Pour les requérants d'asile, l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative est neutre par rapport au besoin de subventionnement. En revanche, en ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés en âge d'exercer une activité professionnelle, une incitation financière est introduite en vue de promouvoir l'exercice d'une telle activité. Pour la Confédération, cette incitation n'engendre pas de coûts supplémentaires, puisque le nombre de personnes qui exercent une activité lucrative est pris en compte de manière précise pour l'ensemble de la Suisse. Un autre avantage du système projeté est que les répercussions financières de l'absence ou des erreurs de saisie des rapports de travail dans SYMIC, si elles ne disparaissent pas totalement, sont néanmoins fortement atténuées. Seules les lacunes qualitatives concernant l'activité professionnelle des requérants d'asile sont encore susceptibles d'avoir un effet direct sur le montant de la subvention cantonale. En ce qui concerne les groupes des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, quantitativement plus importants du point de vue de l'activité professionnelle, les erreurs de saisie n'influent pas énormément sur le montant de la subvention cantonale. A moyen et long termes, la Confédération s'attend à réaliser des économies dans le domaine des subventions accordées au titre de l'aide sociale, puisque l'incitation des cantons, inhérente au système de financement, à encourager les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés à exercer une activité lucrative aura pour effet de réduire globalement les coûts de l'aide sociale.

2.1.1.2 Les différents articles

Art. 5 Modalités de versement

Al. 5 (abrogé)

Cf. ch. 2.2.2.

Art. 20 **Durée de l'obligation de rembourser les frais**

Phrase introductive

Du fait que, dans la réalité actuelle de l'aide sociale, les principaux processus (budget d'assistance, loyers, primes d'assurance-maladie, rentes, etc.) sont mensuels, il est impératif de subventionner également l'aide sociale sur une base mensuelle. La transition d'un forfait global journalier à un forfait global mensuel requiert une adaptation de l'art. 20.

Pour assurer une transition complète vers un forfait global mensualisé et ne plus avoir à calculer de forfaits globaux journaliers, la règle suivante est fixée pour les mois entamés : le mois au cours duquel a lieu l'événement qui déclenche le subventionnement ne donne lieu à aucune indemnisation. En revanche, le mois au cours duquel a lieu l'événement qui met fin au subventionnement donne lieu à une indemnisation totale. On s'assure ainsi que les mois entamés sont supportés, en moyenne, dans la même proportion par la Confédération et par les cantons.

Art. 22 **Montant et adaptation du forfait global**

Al. 1

Le passage de l'ancien au nouveau système de financement respecte la neutralité des coûts, c'est-à-dire que les modifications prévues concernant le financement de l'aide sociale ne doivent entraîner ni transfert des coûts de la Confédération aux cantons ni coûts supplémentaires pour la Confédération. Ce principe est pris en compte comme suit dans la détermination du forfait global mensuel :

La base de calcul du montant du forfait global se fonde sur les données concernant l'année 2009. Les corrections de l'année 2009 sont terminées dans SYMIC, si bien qu'il est possible de prendre en compte dans le calcul les effectifs corrects pour chaque statut et le nombre correct d'autorisations de travail.

Afin de permettre de fixer le montant du forfait global de manière adéquate lors du passage de l'ancien au nouveau système de financement, les fluctuations de ces dernières années sur le marché de l'emploi doivent en particulier être prises en compte, raison pour laquelle les calculs intègrent les données relatives aux effectifs de chaque statut et au nombre d'autorisations de travail des cinq dernières années. Ces données sont tirées du système d'enregistrement automatisé des personnes (AUPER) pour la période allant jusqu'au 2 mars 2008, puis de SYMIC.

Pour calculer le montant du forfait global mensuel en se fondant sur les effectifs de l'année 2009 (cf. tableau 1) et sur le forfait global journalier de l'année 2009 tout en respectant la neutralité des coûts, on part du principe que 12,42% des requérants d'asile âgés de 16 à 65 ans et 35,08% des personnes admises à titre provisoire de la même tranche d'âge (cf. tableau 2) exerçaient une activité professionnelle en 2009. Se basant sur ces deux facteurs, la Confédération aurait donc versé aux cantons 406,9 millions de francs pour l'année 2009. En partant de ce montant et en effectuant le calcul sur la base du nouveau modèle, on obtient, en se basant sur les vrais effectifs pour l'année 2009, ainsi que sur les taux corrects d'activité professionnelle des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire âgés de 18 à 65 ans, toujours pour l'année de référence 2009, un forfait global mensuel de 1'430,17 francs.

Tableau 1

2009	Effectif mensuel moyen	Moyenne mensuelle des actifs	Taux d'activité moyen
RA, AP-7 (âgés de 0 à 15 ans et de plus de 65 ans)	7178,7	pas prise en compte	0%

RA (âgés de 16 à 65 ans)	15 114,9	1420,7	9,4%
AP-7 (âgés de 16 à 65 ans)	5364,9	2020	37,65%
Total	27 658,5	3440,7	12,44%

Tableau 2

2006 à 2010	Effectif mensuel moyen	Moyenne mensuelle des actifs	Taux d'activité moyen
RA, AP-7 (âgés de 0 à 15 ans et de plus de 65 ans)	8027,4	pas prise en compte	0%
RA (âgés de 16 à 65 ans)	13 493	1675,4	12,42%
AP-7 (âgés de 16 à 65 ans)	6352,2	2228,6	35,08%
Total	27 872,6	3904	14,01%

Al. 5

Désormais, la part allouée pour couvrir les frais d'encadrement est également présentée séparément afin d'améliorer la transparence dans la composition du forfait global mensuel.

La compensation du renchérissement aura encore lieu annuellement et l'adaptation des forfaits sera publiée sur le site de l'ODM, en annexe aux directives concernant la loi sur l'asile, comme c'est d'ailleurs déjà le cas.

Art. 23 Calcul du montant total

Al. 1 et 2

Le montant total versé aux cantons par la Confédération pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire (qui séjournent en Suisse depuis 7 ans au maximum) et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui bénéficient de l'aide sociale est calculé mensuellement et versé à la fin de chaque trimestre (cf. art. 5). Son calcul est basé sur les données enregistrées dans SYMIC et dans la banque de données sur le financement de l'asile (Finasi) le premier jour de chaque mois.

Le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale est déterminé comme suit :

- Font partie de l'effectif tous les requérants d'asile, toutes les personnes admises à titre provisoire (qui séjournent en Suisse depuis 7 ans au maximum) et toutes les personnes à protéger sans autorisation de séjour dont le séjour est ouvert conformément aux données figurant dans SYMIC.
- Les contrats de travail inscrits dans SYMIC concernant les personnes âgées de moins de 18 ans et celles âgées de 65 ans ou plus ne sont pas pris en compte dans les calculs. Ainsi, toutes les personnes appartenant à ces deux tranches d'âges sont considérées comme des bénéficiaires de l'aide sociale.
- Les requérants d'asile âgés de 18 à 65 ans qui exercent une activité lucrative conformément aux indications figurant dans SYMIC sont déduits de l'effectif.
- De l'effectif du groupe des personnes admises à titre provisoire (qui séjournent en Suisse depuis 7 ans au maximum) et des personnes à protéger sans autorisation de séjour âgées de 18 à 65 ans, on retranche le nombre de personnes susceptibles d'exercer une activité lucrative conformément au taux moyen suisse d'activité professionnelle.
- Afin de tenir compte des différences cantonales sur le marché du travail, l'écart entre le taux de chômage suisse et le taux de chômage cantonal de la population étrangère établie en Suisse ou dans chaque canton est ajouté au taux moyen suisse d'activité professionnelle.

Al. 3

Par souci de clarté, l'actuel art. 23a est transféré à l'al. 3 afin que le calcul du montant mensuel total dû aux cantons soit soumis aux dispositions d'un seul et même article. De plus, la contribution de base est désormais versée sous forme de forfait mensuel et non plus trimestriel.

Al. 4 (abrogé)

Cf. ch. 1.2 et 2.1.1.1.

Ar. 23a Contribution de base aux frais d'encadrement

Abrogé

Cf. commentaire de l'art. 23, al. 3.

Art. 24 Durée de l'obligation de rembourser les frais

Al. 1 (phrase introductive)

Le passage du forfait global journalier au forfait global mensuel nécessite une adaptation de l'art. 24. Cf. commentaire de l'art. 20.

Al. 4 (phrase introductive)

Le principe, qui ne figure jusqu'à présent que dans la documentation juridique³ mais s'appuie sur de longues années de pratique, selon lequel une personne ayant une fois été indépendante de l'aide sociale (sur le plan juridique) ne donne plus jamais lieu à des subventions de la Confédération aux cantons et ce, quand bien même elle percevrait à nouveau des prestations de l'aide sociale par la suite, est inscrit dans le droit positif par la modification de l'art. 24, al. 4, sur la base de l'art. 89, al. 2, LAsi.

Art. 26 Montant et adaptation du forfait global

Al. 1

Comme déjà expliqué au sujet de l'art. 22, le passage de l'ancien au nouveau système de financement respecte la neutralité des coûts, c'est-à-dire que les modifications prévues concernant le financement de l'aide sociale ne doivent entraîner ni transfert des coûts de la Confédération aux cantons ni coûts supplémentaires pour la Confédération. Ce principe est pris en compte comme suit dans la détermination du forfait global mensuel :

La base de calcul du montant du forfait global se fonde sur les données concernant l'année 2009. Les corrections de l'année 2009 sont terminées dans SYMIC, si bien qu'il est possible de prendre en compte dans le calcul les effectifs corrects pour chaque statut et le nombre correct d'autorisations de travail.

Afin de permettre de fixer le montant du forfait global de manière adéquate lors du passage de l'ancien au nouveau système de financement, les fluctuations de ces dernières années sur le marché de l'emploi doivent en particulier être prises en compte, raison pour laquelle les calculs intègrent les données relatives aux effectifs de chaque statut et au nombre d'autorisations de travail des cinq dernières années. Ces données sont tirées du registre central des étrangers (AUPER) pour la période jusqu'au 2 mars 2008, puis de SYMIC.

Pour calculer le montant du forfait global mensuel en se fondant sur les effectifs de l'année 2009 (cf. tableau 1) et sur le forfait global journalier de l'année 2009 tout en respectant la neutralité des coûts, on part du principe que 36,74% des réfugiés admis à titre provisoire âgées de 16 à 65 ans et 17,83% des réfugiés de la même tranche d'âge (cf. tableau 2) exerçaient une activité professionnelle en 2009. Se basant sur ces facteurs, la Confédération

³ Dispositions d'exécution de la révision partielle de la LAsi du 16 décembre 2005 : rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile, ainsi que de l'OERE, page 29, accessibles à l'aide du lien :

http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/asylg-aug/20070328_ber_vvwaasylv-f.pdf

aurait donc versé aux cantons 86,4 millions de francs pour l'année 2009. En partant de ce montant et en effectuant le calcul sur la base du nouveau modèle, on obtient, en se basant sur les vrais effectifs pour l'année 2009, ainsi que sur les taux corrects d'activité professionnelle des réfugiés et des réfugiés admis à titre provisoire âgés de 18 à 65 ans, toujours pour l'année de référence 2009, un forfait global mensuel de 1507,83 francs.

Tableau 1

2009	Effectif mensuel moyen	Moyenne mensuelle des actifs	Taux d'activité moyen
RAP-7, R (âgés de 0 à 15 ans et de plus de 65 ans)	1486,8	pas prise en compte	0%
RAP-7 (âgés de 16 à 65 ans)	1129,1	400,8	35,5%
R (âgés de 16 à 65 ans)	3105,7	570,8	18,38%
Total	5721,6	971,6	16,98%

Tableau 2

2006 à 2010	Effectif mensuel moyen	Moyenne mensuelle des actifs	Taux d'activité moyen
RAP-7, R (âgés de 0 à 15 ans et de plus de 65 ans)	1394,8	pas prise en compte	0%
RAP-7 (âgés de 16 à 65 ans)	1029,3	378,2	36,74%
R (âgés de 16 à 65 ans)	2942	524,5	17,83%
Total	5366,1	902,7	16,82%

Al. 5

Désormais, la part allouée pour couvrir les frais d'encadrement et d'administration est également présentée séparément afin d'améliorer la transparence dans la composition du forfait global mensuel.

La compensation du renchérissement aura encore lieu annuellement et l'adaptation des forfaits sera publiée sur le site de l'ODM, en annexe aux directives concernant la loi sur l'asile, comme c'est d'ailleurs déjà le cas.

Art. 27 Calcul du montant total

Al. 1 et 2

Le montant total versé aux cantons par la Confédération pour les réfugiés, les apatrides et les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour qui bénéficient de l'aide sociale est calculé mensuellement et versé à la fin de chaque trimestre (cf. art. 5). Son calcul est basé sur les données enregistrées dans SYMIC et Finasi le premier jour de chaque mois.

Le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale est déterminé comme suit :

- Font partie de l'effectif tous les réfugiés, tous les apatrides et toutes les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour présents en Suisse conformément aux données figurant dans SYMIC.
- Les contrats de travail inscrits dans SYMIC concernant les personnes âgées de moins de 18 ans et celles âgées de 65 ans ou plus ne sont pas pris en compte dans les calculs. Ainsi, toutes les personnes appartenant à ces deux tranches d'âges sont considérées comme des bénéficiaires de l'aide sociale.
- De l'effectif du groupe des réfugiés, des apatrides et des personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour âgés de 18 à 65 ans, on retranche le nombre de

personnes susceptibles d'exercer une activité lucrative conformément au taux moyen suisse d'activité professionnelle.

- Afin de tenir compte des différences cantonales sur le marché du travail, l'écart entre le taux de chômage suisse et le taux de chômage cantonal de la population étrangère établie en Suisse ou dans chaque canton est ajouté au taux moyen suisse d'activité professionnelle.

2.1.1.3 Dispositions transitoires

Ces dispositions prévoient que le renchérissement intervenu entre le 1^{er} novembre 2008 (base IPC [indice suisse des prix à la consommation] pour les forfaits globaux mensuels énumérés dans le projet d'ordonnance : 31 octobre 2008) et le 31 octobre 2012 est pris en compte dans la fixation des subventions à verser pour 2013. En outre, il est précisé que toutes les questions juridiques se rapportant au système de financement actuel, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012, seront réglées en vertu du droit actuel.

2.1.2 Modifications apportées à l'ordonnance 3 sur l'asile (OA 3)

Art. 1e Banque de données Finasi

Al. 2

Afin d'améliorer la qualité de la statistique suisse de l'aide sociale, les statuts des étrangers en matière de séjour sont comparés aux données figurant dans Finasi. Ces données sont associées à l'aide des numéros d'assuré AVS. En l'absence d'un tel numéro, la comparaison est réalisée sur la base des caractéristiques démographiques que constituent la date de naissance, le sexe, la nationalité, le début du séjour en Suisse et le numéro communal OFS. A l'heure actuelle, le numéro d'assuré AVS et le numéro communal OFS ne figurent pas dans la disposition d'ordonnance régissant le contenu de la banque de données Finasi et doivent donc y être ajoutés.

2.1.3 Adaptations de l'OA 2 dans le domaine du retour et de l'aide au retour

2.1.3.1 Les différents articles

Art. 58 Frais d'accompagnement

Al. 3 (abrogé)

Cf. commentaire de l'art. 11 OERE (cf. ch. 2.3.1).

Art. 59 Frais remboursables

Al. 1, let. c

A la différence des personnes qui quittent la Suisse sous contrainte, les personnes qui partent en bénéficiant de l'aide au retour n'ont, jusqu'à présent, pas été remboursées pour le transport de leurs bagages. Par le passé, cette situation a entraîné de nombreux problèmes lors du départ à l'aéroport. La proposition relative « pour autant qu'aucune aide au retour n'ait été octroyée » a donc été supprimée à l'art. 59, al. 1, let. c, de même que la totalité de l'art. 74a, al. 1, OA 2, qui s'y rapporte.

Al. 1, let. e

Abrogé, cf. commentaire de l'art. 11 OERE (cf. ch. 2.3.1).

Art. 59a Indemnités de voyage

Al. 2bis (nouveau)

L'augmentation des indemnités de voyage a notamment pour but d'éviter le transport sur des vols spéciaux ou le transport sous escorte policière sur les vols de ligne. Désormais, toute

personne relevant du domaine de l'asile et se trouvant en détention administrative qui se déclare disposée à quitter la Suisse de manière autonome se verra accorder une indemnité de voyage de 500 francs au plus. Le type de détention ordonnée ou le refus d'embarquer sur un précédent vol ne constituent pas des motifs d'exclusion. Les cantons sont habilités à verser l'indemnité de voyage plus élevée aux personnes qui se trouvent en détention administrative, pour autant qu'un entretien de départ ait eu lieu conformément à l'art. 59a^{ter}.

500 personnes au plus sont susceptibles d'être concernées chaque année par la nouvelle indemnité de voyage⁴. Les frais qui en découlent s'élèvent à environ 250'000 francs, à charge du crédit d'exécution des retours. Il y a lieu de mettre en regard des dépenses liées au versement de ces indemnités de voyage augmentées les économies réalisées grâce à la réduction de la durée des mesures de détention et/ou à la disparition de certains vols spéciaux, particulièrement coûteux.

Art. 59a^{bis} Indemnité de départ (nouveau)

L'indemnité de départ a pour but de débloquer les cas particulièrement difficiles dans le domaine de l'asile. En comparaison avec l'indemnité de voyage, elle n'est versée qu'aux personnes tenues de quitter la Suisse qui ne pourraient être rapatriées dans leur pays de provenance si elles ne coopéraient pas à l'obtention de leurs documents de voyage. De plus, ces personnes doivent provenir d'un Etat dans lequel l'expérience a démontré que l'obtention des documents nécessaires prenait beaucoup de temps. Le fait que la personne tenue de partir décide de le faire de manière autonome et de participer activement à l'obtention des documents de voyage peut réduire considérablement la durée de la détention et éviter le rapatriement de l'intéressé sur un vol spécial. Des frais considérables ne pourront cependant être évités que dans les cas où le processus d'obtention des documents est réduit de plusieurs mois grâce à la participation active de la personne à rapatrier. Les économies les plus importantes sont surtout possibles dans les cas où l'obtention des documents aurait pris au moins six mois et où la personne est disposée à coopérer après une durée de détention qui reste à définir. L'indemnité de départ qui se fonde sur l'art. 92, al. 2, LAsi n'est pas limitée aux seules personnes qui se trouvent en détention administrative. Le cercle des personnes concernées comprend également celles qui n'ont pas droit à l'aide au retour en raison d'une grave violation de leur devoir de coopération (c'est-à-dire les personnes en détention administrative et celles qui ont dû être libérées, de même que celles qui ont précédemment refusé d'embarquer dans un avion ; al. 1).

L'ODM décide de l'octroi de l'indemnité de départ. Son versement est soumis à certaines conditions. Les cantons qui soumettent une telle demande doivent démontrer l'existence d'obstacles à l'exécution du renvoi. Ils doivent justifier de manière cumulative (al. 3) :

- qu'ils ont entrepris à temps toutes les démarches nécessaires à l'obtention des documents de voyage et ont mené un entretien de départ, conformément à l'art. 59a^{ter}, avec les personnes détenues sur la base des art. 75 à 78 LEtr ; et
- que l'obtention des documents de voyage prendra probablement plus de six mois ; ou
- que la personne devant être renvoyée a refusé au moins un rapatriement sous escorte policière dans son pays de provenance ou qu'elle a été placée en détention sur la base des art. 75 à 78 LEtr.

Les personnes auxquelles les cantons prévoient d'accorder des indemnités de départ doivent être disposées à participer activement à l'obtention des documents de voyage nécessaires et à embarquer de leur propre gré dans l'avion (DEPU ; al. 2). Cette mesure peut permettre de réduire nettement la durée du séjour dans le régime de l'aide d'urgence ou de la détention ainsi que les frais de départ (vol spécial et escorte policière superflus).

⁴ Dans le cadre du projet pilote de détention réalisé par la Croix-Rouge Suisse (CRS), quelque 276 personnes relevant du domaine de l'asile ont quitté la Suisse en un an. En extrapolant ce chiffre sur l'ensemble des cantons concernés, compte tenu des places de détention dont ils disposent, on obtient 436 départs. Dans la plus grande majorité des cas, le rapatriement depuis un lieu de détention concerne des individus (et non des familles).

Une autre condition au versement d'une indemnité de départ est qu'un entretien de départ ait eu lieu (cf. art. 59a^{ter}).

Un problème existe dans la fixation du montant accordé au titre de l'indemnité de départ. Pour avoir un minimum d'efficacité, ce montant doit être supérieur à ce qui est prévu pour l'indemnité de voyage (couverture des besoins de base durant le voyage), sans pour autant compromettre l'incitation à opter pour un départ anticipé autonome par le truchement de l'aide au retour.

Pour des raisons de sécurité du droit, il convient de fixer dans l'ordonnance un montant maximal de 2'000 francs par personne, puisque l'indemnité de départ ne devrait pas dépasser les montants ordinaires de l'aide au retour individuelle. Ce montant ne doit être pleinement utilisé que dans des cas clairement justifiés. L'alinéa 5 précise que l'indemnité de départ n'est versée qu'après le départ réussi de l'intéressé dans son pays d'origine ou de provenance. Le recours au versement réitéré d'une indemnité de départ doit être utilisé de manière restrictive et être réservé à des cas d'exception.

Le nombre de cas susceptibles d'être ainsi débloqués et les frais qui en résulteront ne peuvent être chiffrés pour le moment.

Art. 59a^{ter} Entretien de départ (nouveau)

De manière analogue au conseil en vue du retour, des entretiens de départ pourront à l'avenir être proposés en détention administrative. L'expérience montre que les questions liées au retour ne sont sérieusement abordées que lorsque les personnes se trouvent en détention administrative et que leur rapatriement sous contrainte est imminent. En détention administrative, les conseils en matière sociale ne sont pas proposés, comme lors d'une détention ordinaire. Aussi, et afin d'encourager activement les retours, des entretiens de départ pourront-ils désormais également être proposés en détention administrative, avec le soutien financier de la Confédération. Le transfert de tâches aux cantons ou à des tiers prévu à l'al. 2 est possible sans base légale formelle, puisque l'exécution d'un entretien de départ peut encore être qualifiée d'« activité administrative auxiliaire » (les collaborateurs qui mènent les entretiens n'ont aucun pouvoir décisionnel quant à l'octroi ou au refus des indemnités de voyage ou de départ).

L'ordonnance n'indique pas concrètement de montants. L'ODM fixe l'indemnité financière effective sur la base d'une convention conclue à cet effet avec les cantons. La convention définit l'étendue et la nature des entretiens.

Il est pour le moment impossible de chiffrer les coûts qui devraient en résulter.

Art. 68a Subventions fédérales pour tâches supplémentaires

L'ODM peut conclure des accords avec les cantons pour accomplir des tâches supplémentaires en matière d'aide au retour qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 66 (conseil en vue du retour). Il s'agit notamment de la réalisation d'enquêtes spécifiques, ainsi que d'activités de conseil et d'information, qui constituent des activités administratives auxiliaires et peuvent donc être confiées sans base légale spécifique. Dans ce cadre, les interlocuteurs officiels de l'ODM sont les services-conseils cantonaux en vue du retour (CVR).

Les expériences faites ces dernières années ont montré qu'il ne suffisait pas d'attribuer ces tâches supplémentaires aux seuls services cantonaux, mais qu'il fallait également les confier à des tiers afin de conserver la souplesse nécessaire. Pour disposer d'une plus grande marge de manœuvre, il faut donc compléter l'art. 68a (al. 1, 3 et 4) et permettre à l'ODM de conclure des contrats de prestations également avec des tiers. Par la même occasion, des tâches supplémentaires sont précisées à l'al. 2 (p. ex. dans le domaine de la traite d'êtres humains ou sur des questions liées au genre).

Art. 74 Versement

Al. 4

En ce qui concerne l'aide complémentaire matérielle, l'offre actuelle a, jusqu'à présent, permis aux bénéficiaires disposés à quitter la Suisse d'obtenir une aide soit pour leur logement (paiement de loyers / rénovations) soit pour leur réinsertion professionnelle (projet d'entreprise / formation).

Cette offre était cependant insuffisante lorsqu'une personne ou une famille avait besoin d'un soutien *cumulatif* (logement et travail).

Afin de favoriser une réintégration durable des bénéficiaires de l'aide au retour, il convient donc de porter de 3'000 à 5'000 francs le montant visé à l'al. 4. L'actuelle clause de vulnérabilité (seconde phrase de l'al. 4) est remplacée par une formulation générale qui tient également compte des points évoqués plus haut.

Al. 5

Un montant plus élevé pourra en outre être accordé, comme actuellement déjà, dans les cas dûment motivés (personnes vulnérables) et ce, même lorsque la durée de leur séjour en Suisse est inférieure à trois mois. Le montant maximal s'élèvera aussi à 5'000 francs.

Art. 76 Départ dans un Etat tiers

Al. 2 (complété)

Conformément à l'art. 76, al. 2, aucune aide au retour individuelle n'était accordée lorsque la personne concernée poursuivait sa route vers un Etat de l'UE ou de l'AELE, ou encore vers un Etat tiers tel que les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie. L'exclusion des ressortissants des Etats cités à l'art. 76, al. 2, n'était jusqu'à présent réglemmentée que dans des directives. Elle est maintenant régie au niveau de l'ordonnance.

Art. 76a Départ dans un Etat non soumis à l'obligation de visa (nouveau)

Al. 1

En plus des personnes énumérées à l'art. 76, al. 2, il convient d'exclure les ressortissants d'un Etat non soumis à l'obligation de visa en cas de séjour de trois mois au plus. Les expériences réalisées en 2010 avec les ressortissants serbes et macédoniens ont montré, en effet, qu'en cas de libération de l'obligation du visa avec des Etats proches de la Suisse, le risque d'abus était élevé. L'exclusion concerne uniquement les entrées en Suisse qui ont eu lieu après la date de référence de la libération du visa.

Al. 2

Dans les cas dûment justifiés (personnes vulnérables), l'octroi de l'aide au retour après consultation de l'ODM doit continuer à être possible.

2.2 Modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE)

2.2.1 Le forfait d'intégration

Art. 18 Forfait d'intégration

Al. 2 (abrogé)

Le forfait d'intégration est un montant versé par la Confédération en compensation des coûts engagés par les cantons en lien avec la promotion de l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire qui leur sont attribués. Le forfait d'intégration peut être

conditionné par la réalisation d'objectifs sociopolitiques. Sur la base des art. 87 LEtr et 88 LAsi, l'art. 18, al. 2, OIE prévoit que 20% du forfait d'intégration soient versés en fonction des résultats obtenus. Concrètement, la Confédération retient provisoirement 20% du forfait d'intégration à verser aux cantons pour les répartir ultérieurement entre ces derniers en fonction du taux cantonal d'activité professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et de la situation sur le marché du travail dans les différents cantons.

L'expérience a cependant démontré que l'orientation sur les résultats ne menait pas à l'objectif et pouvait même parfois s'avérer contre-productive. La part liée au résultat a pour objectif d'inciter les cantons à prendre des mesures d'intégration efficaces, de nature à promouvoir l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Or, en pratique cette incitation financière n'a pas eu l'effet escompté.

D'une part, les calculs effectués ne permettent pas de prouver l'existence d'un lien entre le montant des dépenses engagées dans un canton au titre des mesures d'intégration et le taux d'activité enregistré, ce dernier étant davantage le fait de la situation sur le marché du travail local. D'autre part, un taux d'activité plus élevé, s'il entraîne, certes, la distribution de la part du forfait d'intégration axée sur les résultats, induit aussi des réductions des forfaits globaux, puisqu'il fait diminuer le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. Ces aspects financiers ont donc pour effet qu'axer le forfait d'intégration sur les résultats n'entraîne pas d'incitation financière à court terme, du fait que, pour les cantons, le succès de leurs efforts d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail n'est pas pris en compte à court terme. A plus long terme, les cantons ont cependant beaucoup plus largement intérêt à intégrer ces personnes sur le marché du travail. Leur intérêt ne découle certes pas de l'orientation du forfait d'intégration sur les résultats, mais résulte des forfaits globaux : en effet, comme l'indemnisation par les forfaits globaux prend fin sept ans après l'entrée d'une personne admise à titre provisoire ou après cinq ans de séjour régulier en Suisse d'un réfugié reconnu, les cantons sont confrontés à des coûts d'aide sociale élevés dès lors que les groupes cibles du forfait d'intégration n'ont pas pu être intégrés au marché du travail dans ce délai.

Au bout du compte, la qualité des mesures prises en matière d'intégration dépend de manière déterminante de l'existence de concepts supérieurs élaborés pour l'intégration des groupes cibles. Leur élaboration n'est cependant pas le fruit de la distribution de la part du forfait axée sur les résultats, mais dépend en grande partie de la volonté politique d'intégrer efficacement les groupes cibles au marché du travail. Les rapports annuels établis par les cantons n'indiquent pas non plus que les cantons ayant bénéficié de la part du forfait axée sur les résultats aient adopté des mesures plus efficaces et davantage ciblées sur les objectifs que les autres cantons.

Ainsi, le versement de 20% du forfait d'intégration en fonction des résultats doit être purement et simplement supprimé. Du point de vue de la Confédération, cette mesure n'a aucune incidence sur les coûts. La suppression de la part axée sur les résultats ne se répercute en rien sur le montant total à verser pour l'ensemble de la Suisse. Cependant, avec l'abrogation de l'art. 18, al. 2, OIE, la part de 20% des forfaits d'intégration qui reviennent globalement aux cantons est répartie non plus entre les cantons, sur la base du taux d'activité professionnelle, mais proportionnellement au nombre de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire qui y séjournent. Aussi le forfait d'intégration entraînera-t-il moins de ressources financières qu'auparavant pour certains cantons, mais plus pour d'autres.

2.2.2 Adaptation des modalités de paiement dans l'ordonnance 2 sur l'asile

Art. 5 Modalités de paiement

Al. 5 (abrogé)

Comme la suppression de l'art. 18, al. 2, OIE annihile le principe du paiement du forfait d'intégration sur la base du taux d'activité professionnelle dans le canton, en tenant compte de la situation cantonale sur le marché du travail, la réglementation de l'art. 5, al. 5, OA 2, en vertu de laquelle les rectifications apportées à des autorisations de travail n'entraînent aucune modification des forfaits d'intégration, devient caduque et doit être abrogée.

2.3 *Modification de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)*

2.3.1 Les différents articles

Art. 11 Service aéroportuaire et prestations dans les aéroports

Titre (nouveau)

L'art. 11 modifie la réglementation des prestations fournies par swissREPAT et par des tiers dans les aéroports. Le nouveau titre devient donc « Service aéroportuaire et prestations dans les aéroports ».

Al. 2

Cet alinéa propose désormais une énumération exemplaire des activités relevant de l'exploitation des aéroports.

Al. 3

La teneur de l'art. 59, al. 1, let. e, OA 2 est désormais réglementée dans le nouvel al. 3.

Lorsque les personnes à rapatrier sont expulsées par voie aérienne, les cantons possédant un aéroport engagent des dépenses pour les préparatifs du transport sous escorte policière (administration générale, charges de personnel, contrôles de sécurité, obtention de la décision de départ, chargement, traitement des refus d'embarquement). Ces frais occasionnés par la police aéroportuaire du canton de départ des vols sont actuellement compensés par un forfait de 250 francs. Au départ, le montant de cette indemnisation avait été convenu sans calculs préalables et un réexamen ultérieur de ce forfait avait été proposé aux cantons possédant un aéroport. En se fondant sur le calcul des coûts réels des cantons possédant un aéroport, il apparaît que la somme de 250 francs soit loin de couvrir les frais effectifs. En particulier dans les aéroports de départ à faible débit de passagers à rapatrier, les frais effectifs représentent un multiple du forfait initialement établi. L'exécution du renvoi ou de l'expulsion de Suisse a généralement lieu sur des vols de ligne (niveaux d'exécution 1 à 3, conformément à l'art. 28, al. 1, let. a à c, de l'ordonnance sur l'usage de la contrainte [OLUSC] ; RS 364.3) ou de vols spéciaux (vols charter ; niveau d'exécution 4, conformément à l'art. 28, al. 1, let. d OLUSC). Ainsi, les dépenses varient sensiblement d'un canton à l'autre. Si la moyenne des frais engagés par les cantons abritant un aéroport en raison des préparatifs de vol liés à l'exécution des renvois et des expulsions sur des vols de ligne s'élève à 358 francs par personne à rapatrier, sur les vols spéciaux, ils atteignent en moyenne 1'464 francs.

Par souci de transparence, il y a lieu de convertir l'indemnité forfaitaire pour les prestations fournies dans les aéroports suisses de départ en une indemnité forfaitaire pour vols de ligne (de 300 francs par personne à rapatrier) et en une indemnité forfaitaire pour vols spéciaux (de 1'200 francs par personne à rapatrier) en tenant compte des mêmes coûts de personnel cantonaux.

Al. 4

L'ODM devra désormais avoir la possibilité de confier toutes les tâches d'organisation et tous les aspects techniques des tâches d'indemnisation dans le domaine de l'accompagnement médical à des tiers ainsi que de conclure les contrats de prestations y afférents. En outre, les montants forfaitaires doivent être relevés, du fait que le montant de 1'200 francs initialement fixé n'est plus concurrentiel sur le marché du travail, en particulier auprès des médecins, et que les personnes suffisamment qualifiées ne sont, dès lors, plus disponibles en nombre

suffisant. A l'heure actuelle, il n'est pas possible de déterminer de manière définitive à quel niveau devraient se situer les forfaits ; leur montant dépend effectivement des négociations à venir avec les prestataires disponibles sur le marché du travail.

Art. 15 Participation aux frais de détention

Al. 2

La dernière phrase de l'al. 2 est supprimée. En cas de détention ordonnée (détention en phase préparatoire, détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou détention pour insoumission), l'ODM accorde un montant forfaitaire de 140 francs par jour si la durée de la détention est supérieure ou égale à douze heures, sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation au 31.10.2007. Ce forfait journalier est régi par l'art. 15, al. 1, OERE et vaut indemnisation des coûts d'exploitation relatifs à l'exécution de la détention en phase préparatoire, de la détention en vue de l'exécution du renvoi ou de l'expulsion ou de la détention pour insoumission. Selon les indications fournies par les cantons, une place en détention administrative coûte en Suisse, en moyenne, près de 200 francs par jour. Les forfaits journaliers versés par la Confédération en vertu de l'art. 82 LEtr pour compenser les coûts d'exploitation engagés par les cantons pour l'exécution de la détention administrative, qui s'élèvent actuellement à 140 francs, ne suffisent donc pas à couvrir les frais. Ces derniers mois, l'ODM a de plus en plus souvent dû louer des places cantonales de détention administrative pour y héberger des requérants d'asile dont la demande d'asile avait été rejetée et était devenue exécutoire dans un CEP et dont le rapatriement vers un pays tiers ou dans leur pays de provenance était prévisible. L'ODM entend favoriser l'exécution des renvois ou des expulsions d'étrangers déboutés dont la décision de refus est entrée en force, en particulier depuis les CEP. Comme la Confédération n'exploite pas elle-même d'établissements de détention administrative, elle devra de plus en plus souvent recourir aux places de détention administrative des cantons. Aussi l'ODM doit-il pouvoir indemniser les cantons, lors de la conclusion de prochaines conventions de gestion, pour des frais équivalents à ce que lui coûterait la location d'autres places cantonales en détention administrative. Le niveau d'indemnisation visé lors des prochaines négociations entre l'ODM et les cantons devra continuer d'avoisiner 140 francs ; cependant, il devra être possible de s'en écarter dans les cas qui le justifient.

Art. 15a Saisie des données dans le domaine des mesures de contrainte

Let. g (nouvelle)

Se fondant sur une évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)⁵, la CdG-N a adopté, le 24 août 2005, un rapport sur l'application des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Cette évaluation a fait apparaître que des mineurs étaient parfois aussi placés en détention en vue de l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion. La pratique de cette détention des mineurs n'avait cependant pas fait l'objet de recherches lors de l'étude de la CPA, raison pour laquelle, le 24 août 2005, la CdG-N a chargé sa sous-commission DFJP/ChF de procéder à des éclaircissements complémentaires en matière de protection de l'enfant en rapport avec les mesures de contrainte. Sur cette base, la CdG-N a recommandé au Conseil fédéral, dans son rapport du 7 novembre 2006, d'intervenir auprès des cantons pour qu'ils garantissent la représentation juridique et prennent d'éventuelles mesures tutélaires (mise sous tutelle ou curatelle). En réponse à la recommandation de la CdG-N, de même que suite au postulat « Conformité des mesures de la législation sur l'asile et sur les étrangers avec la Convention relative aux droits de l'enfant. Examen » de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 31 janvier 2008, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable, le 16 décembre 2009, à un examen de la pertinence d'une extension de l'art. 15a OERE pour y inclure des indications relatives à la représentation juridique et à l'assistance en faveur des mineurs dans les domaines de l'asile et des

⁵ Evaluation des mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Rapport final de la CPA du 15.03.2005 à l'attention de la CdG-N, FF **2006** 2539

étrangers et, éventuellement, prêt à compléter l'ordonnance dans ce sens.⁶ Dans le cadre de l'art. 15a OERE, les autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers transmettent à l'ODM, depuis le 1^{er} janvier 2008, les données concernant les rétentions et détentions ordonnées en vertu des art. 73 et 75 à 78 LEtr dans les domaines de l'asile et des étrangers. Ces données sont réceptionnées électroniquement grâce à SYMIC. Les données jusqu'à présent transmises par les cantons en droit des étrangers lors de l'application de mesures de contrainte devront désormais être complétées par des indications relatives à la représentation juridique et à l'assistance en faveur des mineurs. Cette mesure sert les droits de l'enfant et, partant, est utile au bien de l'enfant. Ainsi, il est possible de s'assurer à peu de frais et ce, dans l'ensemble de la Suisse, que les mineurs placés en détention administrative se voient accorder la représentation juridique et l'assistance prévues par la loi.

3. Conséquences financières

La présente modification d'ordonnance n'a aucune conséquence financière dans le domaine du subventionnement des coûts d'aide sociale supportés par les cantons, puisque le passage de l'ancien au nouveau système de financement respecte la neutralité des coûts (cf. commentaire des art. 22 et 26). A moyen et long termes, la Confédération entend réaliser des économies dans le domaine des subventions accordées au titre de l'aide sociale, puisque le nouveau système de financement incite les cantons à favoriser l'activité professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, ce qui devrait se traduire par une diminution globale des coûts d'aide sociale. A l'heure actuelle, l'ampleur des économies potentielles ainsi réalisables n'est cependant pas encore quantifiable.

Du point de vue de la Confédération, la suppression de la part du forfait d'intégration axée sur les résultats n'a aucune incidence sur les coûts. Certains cantons disposeront de plus grandes ressources financières au titre du forfait d'intégration avec la nouvelle réglementation, tandis que d'autres en recevront moins (cf. ch. 2.2.1).

La réorganisation des forfaits dans le domaine du retour entraînera des frais supplémentaires. Le relèvement des forfaits liés aux tâches policières à l'aéroport de départ, qui passeront de 250 à 300 francs, de même que l'introduction d'un forfait spécifique de 1200 francs pour les vols spéciaux entraîneront des surcoûts annuels de près d'un demi-million de francs (base : chiffres concernant les années 2009 et 2010).

Sur la base des expériences réalisées jusqu'à ce jour sur les vols de ligne et les vols spéciaux disposant d'un accompagnement médical, il faut s'attendre à devoir déboursier, par jour d'intervention, 1'800 francs pour l'accompagnement médical et 800 francs pour l'accompagnement sanitaire. En tablant sur une centaine de jours d'intervention par an, ainsi que sur trois jours de formation par membre du pool des accompagnants médicaux, sans oublier l'indemnité forfaitaire due au prestataire, de l'ordre de 50'000 francs par an, il y a lieu de s'attendre à un coût financier annuel de 350'000 francs.

Pas plus de 500 personnes en détention en vue de leur renvoi ou de leur expulsion décident de quitter la Suisse de manière autonome. Le coût des indemnités de voyage et des indemnités de départ se monte à près de 250'000 francs, à charge du crédit d'exécution des renvois. Les dépenses liées au versement d'indemnités de voyage plus élevées seront compensées par les économies réalisées grâce à la suppression de vols spéciaux, particulièrement coûteux.

En ce qui concerne l'indemnité de départ, il est actuellement impossible de chiffrer le nombre de cas qui pourront ainsi être débloqués et les frais qui y sont liés.

Ces deux instruments devraient plutôt contribuer à encourager les intéressés à quitter plus rapidement la Suisse, ce qui permettrait aux cantons de réaliser des économies dans le domaine des coûts de l'aide sociale. Comme la Confédération couvre ces frais par le versement d'un forfait unique, cette baisse des coûts qui en résulte n'aura cependant pas d'incidence directe sur les subventions accordées par la Confédération.

⁶ Rapport du 16 décembre 2009 sur la conformité des mesures de contrainte aux droits de l'enfant

L'adaptation des forfaits pour l'utilisation de places cantonales en détention administrative à l'intention des personnes dont la demande d'asile a été rejetée et est devenue exécutoire dans un CEP et dont le rapatriement vers un pays tiers ou dans leur pays de provenance est imminent entraînera, pour la Confédération, des surcoûts de l'ordre de 0,9 million de francs. L'exécution systématique de leur renvoi ou de leur expulsion depuis un CEP permettra à l'ODM de simplifier la procédure d'asile et le processus d'exécution des renvois et, par conséquent, de réaliser des économies.