

Août 2012

Soumettre tous les requérants d'asile au régime de l'aide d'urgence ? *Données empiriques utiles au débat public*

Suite aux débats sur la révision de la loi sur l'asile, quelques collaborateurs du SFM et du CDM proposent de donner des réponses issues de la recherche à des questions fréquemment posées dans le débat public.

I. Situation actuelle : ce qu'il faut savoir pour comprendre les enjeux

Deux standards d'aide sociale sont appliqués aux personnes relevant de l'asile : l'aide sociale du domaine de l'asile (ASA) et l'aide d'urgence (AU).

1. Quel est le montant et quelles sont les modalités actuelles d'attribution de l'aide sociale du domaine de l'asile (ASA) ?

Si l'aide sociale est régie par la loi sur l'asile et financée par la Confédération, elle diffère d'un canton à l'autre (fédéralisme d'exécution). N'étant prévue que pour une période en principe limitée, durant la procédure d'asile, elle est de facto inférieure de 40 à 60% à l'aide sociale « standard », ne comporte aucun supplément d'intégration et est au moins partiellement fournie en nature/prestations (Efionayi-Mäder 1999 ; Wichmann et al. 2011).

2. Qui bénéficie actuellement de l'ASA ?

Les requérants d'asile dont la procédure est en cours, certains requérants déboutés considérés comme vulnérables par les cantons ou communes et, dans la plupart des cantons, les titulaires d'admissions provisoires peuvent recevoir l'ASA si elles ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens (Art. 81 LAsi). Les réfugiés reconnus bénéficient comme d'autres migrants ou usagers suisses de l'aide sociale standard.

3. Qu'est-ce que l'aide d'urgence (AU) et qu'est-ce qui la distingue de l'ASA en termes juridiques ?

Si l'ASA a été spécifiquement conçue pour les personnes relevant du domaine de l'asile, ce n'est pas le cas de l'AU, qui relève de l'Art. 12 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 décembre 1998. Cette disposition garantit à quiconque se trouvant dans une situation de détresse et dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins le droit à une aide et une assistance pour mener une existence conforme à la dignité humaine. C'est un droit inconditionnel qui s'applique à toute personne présente sur le territoire suisse, indépendamment de sa nationalité ou de son titre de séjour.

4. Quelles sont les catégories de personnes *actuellement* touchées par la suppression de l'aide sociale et pouvant solliciter l'aide d'urgence ?

La suppression de l'aide sociale avait été instaurée pour les requérants d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière (NEM) en 2004, puis étendue aux personnes ayant fait l'objet d'une décision d'asile négative (requérants déboutés) en 2008. Ces personnes peuvent solliciter l'aide d'urgence garantie par la Constitution fédérale (art. 12) dans le canton auquel elles sont assignées. Selon le rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale publié par l'Office Fédéral des Migrations (ODM), 10'166 personnes ont touché l'AU en 2011 (ODM 2012).

5. Quel est le montant et quelles sont les modalités actuelles d'attribution de l'aide d'urgence (AU) actuellement ?

L'aide d'urgence doit être sollicitée par les personnes dans le besoin auprès des autorités du canton assigné, la demande devant être renouvelée tous les 5 à 15 jours selon les cantons. Les prestations sont réduites par rapport à l'ASA – variant entre CHF 6.50 et CHF 12.- par jour – et ne comportent généralement pas d'argent de poche (Sanchez-Mazas et coll. 2011 ; Sutter 2011). Si la plupart des cantons n'offrent que des prestations en nature sous forme de barquettes de nourriture déjà préparée et de bons, certains autres remettent un montant en espèces équivalent à 8 CHF par jour.

6. Quels étaient les objectifs visés par la suppression de l'aide sociale?

En réduisant les prestations au strict minimum correspondant aux limites fixées par la Constitution fédérale versées aux personnes frappées de NEM et aux requérants d'asile déboutés, la suppression de l'aide sociale avait été adoptée dans le but d'inciter les personnes n'ayant plus l'autorisation de séjourner en Suisse à quitter le territoire (Sanchez-Mazas et coll. 2011). Il s'agissait également de réduire les coûts et de rendre le

dispositif d'asile moins attractif pour de nouveaux requérants, tout en améliorant sa crédibilité (CF 2003)¹.

7. Ces objectifs ont-ils été atteints ?

Il est difficile de répondre à cette question car il n'existe pas d'évaluation approfondie consacrée aux différents effets de la suppression de l'aide sociale. Par exemple, il est pratiquement impossible de dire si l'objectif de réduction des coûts a été atteint car il manque des données concernant les requérants déboutés ou frappés de NEM ayant touché l'ASA avant que ce soutien financier ne leur ait été retiré, ce qui rend les comparaisons avec la situation actuelle particulièrement hasardeuses. Néanmoins, certains faits et chiffres peuvent être avancés en ce qui concerne les autres objectifs. D'abord, il faut souligner que seule une partie des requérants déboutés ou frappés de NEM – plus précisément 58% entre 2008 et 2011 – sollicite l'aide d'urgence (ODM 2012).

Selon une étude mandatée par l'ODM concernant la problématique de la perception de l'aide d'urgence sur une longue période, les effets en termes d'incitations au renvoi sont pour le moins mitigés : *« l'aide d'urgence représente, pour ces personnes, un scénario moins catastrophique que le retour dans leur pays d'origine. Aussi les autorités doivent-elles aujourd'hui s'attendre à ce qu'un nombre non négligeable de requérants déboutés perçoivent l'aide d'urgence durant plusieurs années »* (Bolliger et Féraud 2010). Le nombre croissant de personnes restant à l'aide d'urgence durant des années, établi par le monitoring de l'Office fédéral des migrations (ODM 2012), ainsi que deux autres études montrent que la suppression de l'aide sociale n'a pas l'effet d'incitation au retour recherché pour un grand nombre de personnes concernées par ces mesures (Sanchez-Mazas et coll. 2011).

Quant à l'effet dissuasif, l'évolution des demandes d'asile n'atteste pas d'effet décelable, puisque l'on constate une augmentation des demandes depuis 2008. Il est vrai que les facteurs qui influencent ces mouvements sont multiples et il serait erroné de juger sur la seule base de cette augmentation récente. En revanche, plusieurs études se basant sur l'analyse statistique des mouvements d'asile et sur des interviews de requérants d'asile (potentiels) établissent de manière convergente que les régimes d'aide sociale n'affectent pas du tout ou alors à court terme l'ampleur des demandes d'asile (Böcker et Havinga 1998a, 1998b ; Efiouyi-Mäder et al. 2001 ; Neumayer 2004, 2005a ; Thielemann 2003 ; Zetter et al. 2003). cf. aussi ci-après.

¹ « En excluant d'emblée ces personnes du système de l'aide sociale, des économies sont réalisées puisque ni la Confédération ni les cantons n'ont à assumer les frais d'assistance correspondants. De plus, cette mesure permet non seulement de réaliser les économies visées, mais aussi de renforcer la crédibilité du système de l'asile suisse, car les ressources à disposition, plus limitées, sont affectées uniquement à la prise en charge de personnes qui nécessitent réellement la protection de la Suisse. Sans oublier l'effet dissuasif qui en résulterait. » (p.5167)

II. Projet de révision des chambres (acceptée par le CN en juin 2012) concernant l'extension de l'aide d'urgence

1. Sur quelle catégorie de personnes porte actuellement le débat concernant l'extension du régime de l'aide d'urgence ?

Une proposition consistant à étendre le régime de l'aide d'urgence à l'ensemble des requérants d'asile (personnes dont la demande d'asile est en cours d'examen par les autorités) a été acceptée par le Conseil National en juin 2012. Une modification a été introduite à la proposition initiale précisant que les « besoins des personnes particulièrement vulnérables sont dûment pris en considération pendant la procédure ».

2. Qu'est-ce que cette proposition implique concrètement ?

De nombreuses incertitudes existent en ce qui concerne la mise en œuvre d'une telle décision. Dans la situation actuelle, la mise en œuvre de l'aide d'urgence varie passablement au sein des différents cantons. Certains cantons appliquent un système de rotation qui oblige ses bénéficiaires à changer de centre chaque semaine. Dans d'autres cantons, la présence dans le centre est limitée de 19h à 7h du matin, ce qui oblige les personnes à rester à l'extérieur du centre durant toute la journée. Enfin, si la plupart des cantons n'offrent que des prestations en nature sous forme de barquettes de nourriture déjà préparée, d'autres remettent un montant en espèce équivalent à 8 CHF par jour (Sanchez-Mazas et coll. 2011 ; Sutter 2011).

Concernant les « besoins des personnes particulièrement vulnérables », l'expérience a déjà montré la difficulté à déterminer une telle catégorie et à la rendre transparente. Actuellement, les définitions varient considérablement selon les cantons (Sanchez-Mazas et coll. 2011 ; Sutter 2011 ; Trummer 2008). Pour ne citer qu'un exemple, certains cantons considèrent systématiquement les femmes et les familles comme des personnes vulnérables alors que d'autres cantons ne considèrent même pas les femmes enceintes comme telles (Sanchez-Mazas et coll. 2011).

3. Quels sont les objectifs visés par cette mesure ?

L'objectif avancé lors des débats au Conseil national était de « réduire l'attractivité de la Suisse ». Il repose sur l'idée selon laquelle le type de prestations offertes aux requérants d'asile dans un pays donné aurait une influence sur le nombre de personnes qui viendrait y déposer une demande d'asile. Cet argument amène donc à prendre des mesures qui péjorent les conditions de vie offertes aux personnes venant solliciter la protection de la Suisse.

4. L'extension de la suppression de l'aide sociale à l'ensemble des requérants d'asile réduirait-elle le nombre de demandes d'asile déposées ?

Selon toute vraisemblance, non. De nombreuses études démontrent en effet que les principaux facteurs étant à l'origine de la fluctuation des demandes d'asile ne sont pas liés

aux politiques d'asile des pays d'accueil, mais d'abord au contexte sociopolitique des pays de départ (Besson et Piguet 2005 ; Böcker et Havinga 1998a ; Efionayi-Mäder et al. 2005 ; Neumayer 2005b). Il suffit d'observer les statistiques fournies par l'UNHCR pour constater que les personnes ayant déposé une demande d'asile en Europe proviennent de régions en proie à de grandes difficultés politiques, économiques ou sociales. Pour l'année 2011, les trois principaux pays d'origine des demandeurs d'asile étaient l'Afghanistan, l'Irak et la Serbie (y compris le Kosovo) (UNHCR 2011).

5. Si cette mesure n'influence pas la décision des personnes à quitter leur pays pour déposer une demande d'asile en Europe, cela pourrait-il influencer le choix du pays de destination ?

Encore une fois les recherches effectuées sur la question contredisent les présupposés sur lesquels se fondent cette décision politique. Les résultats montrent que ce sont les réseaux sociaux (famille, amis) que possèdent les migrants au sein des différents pays qui ont la plus grande influence sur leur choix. Certaines études ont également montré que la probabilité pour les requérants d'asile d'obtenir un statut de séjour légal était susceptible d'influencer leurs choix (Thielemann 2006: 442-472). Les restrictions/possibilités d'accès au marché du travail semblent également avoir un impact sur le choix d'un pays de destination. En revanche, aucun lien n'a pu être démontré entre des mesures visant à réduire les prestations sociales durant la procédure et la distribution des demandeurs d'asile dans divers pays de l'OCDE (cf. références ci-dessus et (El-Enany et Thielemann 2011 ; Robinson et Segrott 2002 ; Thielemann 2003 ; Zetter et al. 2003).

6. Si cette mesure n'a pas d'impact sur le nombre de demandes d'asile en Suisse, quelles conséquences concrètes pourrait-elle avoir ?

Lisibilité de la politique d'asile: à l'heure actuelle, il existe une différence de traitement entre les requérants d'asile qui ont l'autorisation d'être présents sur le territoire suisse durant la procédure et les requérants d'asile déboutés ou frappés de NEM, dont la présence sur sol suisse est illégale. Un traitement similaire de ces deux catégories de personnes serait contradictoire par rapport aux mesures prises précédemment (lors de la suppression de l'aide sociale) pour renforcer la crédibilité de cette politique. En outre, généraliser une mesure, élaborée dans une optique dissuasive et d'incitation au départ (CF 2003), à l'ensemble des requérants d'asile amène à penser que tous les requérants d'asile sont considérés comme des personnes indésirables. Dans un tel contexte, les principes qui sont au fondement de toute politique d'asile (comme la notion de protection ou le principe du non-refoulement) risquent de devenir illisibles, voire incompréhensibles, et mal acceptés par la population.

Difficultés d'application et de coordination : l'aide d'urgence mise en place par les cantons a été spécialement conçue pour des personnes devant quitter le territoire et implique des contraintes importantes (p.ex. l'obligation de renouveler la demande tous les 5 à 15 jours). Si ces mêmes conditions d'accès à l'aide d'urgence s'appliquent à l'ensemble des requérants d'asile, le système mis en place engendrera inévitablement des

coûts supplémentaires, déjà constatés dans le régime d'aide d'urgence actuel, et des difficultés de coordination entre régimes différents. Par ailleurs, l'assistance au titre de l'aide d'urgence est si ténue au regard des contraintes importantes pour y avoir accès qu'elle est susceptible d'inciter des personnes à quitter le système de l'asile – au moins temporairement afin de chercher à entrer dans la clandestinité et à y trouver des moyens de subsistance irréguliers, voire illégaux. Dans les deux cas de figures, des ralentissements bureaucratiques risquent d'en résulter, ce qui va totalement à l'encontre des objectifs affichés d'accélération des procédures.

En revanche, si le législateur devait opter pour des modalités spécifiques d'aide d'urgence pour requérants d'asile, le domaine de l'asile se verrait doté – à côté de l'ASA, toujours en vigueur pour les requérants vulnérables (et les personnes admises provisoirement), et de l'AU – d'un dispositif d'aide supplémentaire, ce qui occasionnerait des coûts de coordination et de gestion, comme on a déjà pu l'observer lors de la mise en place de l'AU (Sanchez-Mazas et coll. 2011).

Détérioration de l'état de santé des migrants : une étude récente met en avant les conséquences du régime de l'aide d'urgence sur l'état de santé des migrants. Ces conséquences avaient déjà été observées dans une autre étude portant sur la suppression de l'aide sociale aux personnes du domaine de l'asile (Bolliger et Féraud 2010 ; Sanchez-Mazas et coll. 2011 ; Saraga et al. 2012).

Perspective d'intégration bouchée : on peut également s'interroger au sujet des conséquences sur les perspectives d'intégration pour une population dont en moyenne 35% obtiendra à terme une autorisation de séjour en Suisse. L'étude de Sanchez-Mazas (2011) met en effet en avant qu'en parallèle à des réactions de résilience – voire de résistance aiguës (réactance) – de la part des personnes soumises à ce régime, elles manifestent une grande difficulté à se projeter dans l'avenir, ainsi qu'une tendance à développer des comportements de types apathiques (perte d'autonomie, addictions).

En conclusion, les éléments mis en avant au sein des diverses études scientifiques montrent que la suppression de l'aide sociale à l'ensemble des requérants d'asile n'atteindra probablement pas l'objectif fixé (réduction du nombre de demandes d'asile), sera difficile à mettre en œuvre et engendrera selon toute vraisemblance un ensemble de conséquences inattendues et indésirables.

Clément de Senarclens, Robin Stunzi, CDM et Denise Efionayi-Mäder, SFM
en collaboration avec Christin Achermann, CDM,
Université de Neuchâtel

Pour toute information complémentaire, veuillez vous adresser au CDM à Clément de Senarclens (clement.desenarclens@unine.ch) et Robin Stünzi (robin.stunzi@unine.ch), Tel. 032 718 15 51 et au SFM, à Denise Efionayi-Mäder (denise.efionayi@unine.ch), Tel. 032 718 39 33/20.

Références

- Besson, Roger et Etienne Piguët (2005). *Trajectoires d'asile africaines : répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies [etc.].
- Böcker, Anita et Tetty Havinga (1998a). «Asylum applications in the European Union : patterns and trends and the effects of policy measures.» *Journal of refugee studies*, 11(3): 245-266.
- Böcker, Anita et Tetty Havinga (1998b). *Asylum migration to the European Union : patterns of origin and destination*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Bolliger, Christian et Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch weggewiesene Asylsuchende. Schlussbericht*. Büro Vatter AG.
- CF, Conseil Fédéral (2003). *Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) du 2 juillet 2003*. Bern.
- Efionayi-Mäder, Denise (1999). *Sozialhilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich : Dänemark, Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Niederlande, Italien, Österreich, Schweiz, Spanien*. Neuchâtel: Schweizerisches Forum für Migrationsstudien.
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2001). *Asyldestination Europa : eine Geographie der Asylbewegungen*. Zürich: Seismo.
- Efionayi-Mäder, Denise, Joëlle Moret et Marco Pecoraro (2005). *Trajectoires d'asile africaines : déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse*. Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).
- El-Enany, Nadin et Eiko Thielemann (2011). «The impact on EU Asylum Policy on National Asylum Regimes», in Wolff, Sarah, Flora Guadappel et Jaap De Zwaan (éd.), *Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*. The Hague: Asser Press.
- Neumayer, Eric (2004). «Asylum Destination Choice - What makes some Western European countries more attractive than others.» *European Union Politics*, 5(2): 155-180(26).
- Neumayer, Eric (2005a). «Asylum recognition rates in Western Europe : their determinants, variation, and lack of convergence.» *The journal of conflict resolution*, 49(1): 43-66.
- Neumayer, Eric (2005b). «Bogus refugees ? : the determinants of asylum migration to Western Europe.» *International studies quarterly*, 49(3): 389-410.
- ODM (2012). *Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale - Rapport annuel 2011*. Office fédéral des migrations.
- Robinson, Vaughan et Jeremy Segrott (2002). *Understanding the decision-making of asylum seekers*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Sanchez-Mazas, Margarita et en coll. (2011). *La construction de l'invisibilité : suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*. Genève: IES éd.
- Saraga, Michael et al. (2012). «Etat de santé des migrants précarisés: l'exemple de l'aide d'urgence dans le Canton de Vaud», in SRK (éd.), *Transkulturelle Public Health. Ein Weg zur Chancengleichheit*. Zürich: Seismo.
- Sutter, Michael (2011). *Aide d'urgence pour les requérant-e-s d'asile débouté-e-s - Pratique de l'aide d'urgence dans quelques cantons – Mise à jour du rapport sur l'aide d'urgence 2008*. OSAR - SFH.
- Thielemann, Eiko R (2003). *Does policy matter ? : on governments' attempts to control unwanted migration*. London: London School of Economics.
- Thielemann, Eiko R. (2006). «The effectiveness of asylum policy in controlling unwanted migration», in Parsons, C. et T. Smeeding (éd.), *Immigration and the Transformation of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trummer, Muriel (2008). *L'aide d'urgence pour les requérants d'asile déboutés*. Bern: OSAR - SFH.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Les marges de manoeuvre au sein du fédéralisme: La politique de migration dans les cantons*.
- Zetter, Roger et al. (2003). *An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000*. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.