

**La problématique des requérants d’asile déboutés
qui perçoivent l’aide d’urgence sur une longue période**

Rapport final

Christian Bolliger, Marius Féraud

Berne, le 26 mai 2010

Condensé

Les requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi exécutoire et auxquels un délai de départ a été imparti ou dont le délai de départ est échu n'ont plus droit à l'aide sociale. En effet, jusqu'au moment de leur départ de Suisse, ils ne peuvent, conformément à l'art. 12 de la Constitution fédérale, être aidés que s'ils se trouvent dans une situation de détresse (on parle d'aide d'urgence).

Büro Vatter AG a été chargé par l'Office fédéral des migrations (ODM) d'approfondir la problématique des requérants d'asile déboutés qui bénéficient de l'aide d'urgence. La question de *la perception de l'aide d'urgence sur une longue période* a été placée au centre de l'étude. Il s'agissait de décrire ce problème et ses répercussions, d'identifier d'éventuels facteurs d'explication et de débattre des mesures d'amélioration envisageables. La pratique des cantons en matière d'exécution des renvois a donc été essentielle. La question de savoir si la suppression de l'aide sociale aux requérants déboutés a entraîné une hausse du nombre de départs autonomes ou une réduction de la durée du séjour de ces personnes n'a pas fait l'objet de ladite étude.

L'étude s'appuie sur des analyses quantitatives de données extraites du suivi assuré par l'ODM en matière d'aide d'urgence, d'autres statistiques concernant le domaine de l'asile, ainsi que sur une analyse qualitative comparative effectuée dans sept cantons sur la base d'entretiens avec des responsables de l'exécution des renvois et de documents y afférents. Le temps et les données à disposition ont imposé des limites d'ordre méthodique.

Etendue de la problématique de la perception de l'aide d'urgence sur une longue période

Ci-après quelques données concernant les requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi entrée en force depuis plusieurs années qui perçoivent l'aide d'urgence :

- Sur les 4699 bénéficiaires de l'aide d'urgence au deuxième trimestre 2009, 2093 (44 %) ont reçu une décision de renvoi qui est entrée en force avant 2008. Pour 1413 d'entre eux (30 %), la décision date de 2005 ou avant. Le nombre de bénéficiaires de longue durée est particulièrement élevé chez les personnes frappées d'une décision négative suite à une procédure d'asile (on les appelle les cas NegE) dont l'aide sociale n'a été supprimée qu'à partir du 1^{er} janvier 2008. 61 % des décisions ont été rendues avant l'introduction de la suppression de l'aide sociale et 42 % en 2005 ou avant. Le pourcentage est moins élevé chez les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (cas NEM).
- Parmi les requérants d'asile dont la décision est entrée en force depuis le 1^{er} janvier 2008 (appelées les nouveaux cas), 55 % ont perçu l'aide d'urgence durant au moins un trimestre entre janvier 2008 et juin 2009. Chez les anciens cas avec décision NEgE (décision entrée en force avant le 1^{er} janvier 2008) qui étaient encore en Suisse fin 2007 et pour lesquels la suppression de l'aide

sociale a été introduite début 2008, le pourcentage de bénéficiaires est plus élevé. Environ trois quart de ces personnes ont perçu de l'aide d'urgence début 2008.

- 15 % des personnes avec décision entrée en force au premier semestre 2008 étaient encore présentes au deuxième trimestre 2009. En revanche, 33 % des anciens cas NegE bénéficiaient encore de l'aide d'urgence au deuxième trimestre 2009.
- La durée de perception de l'aide d'urgence est sensiblement différente d'un canton à l'autre. Ainsi, selon la perspective, les cantons de Vaud, Zurich, Bâle-Campagne, Genève et en partie aussi Zoug sont les cantons les plus concernés, proportionnellement au nombre de personnes déboutées qui leur sont attribuées.
- Les autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des renvois considèrent le système de l'aide d'urgence comme une structure coûteuse parallèle à l'aide sociale pour les requérants d'asile. En effet, les bénéficiaires de l'aide d'urgence présentent souvent des problèmes de santé, en particulier des maladies psychiques. De même, la délinquance chez les requérants déboutés est considérée comme problématique, bien que les personnes interrogées n'aient constaté aucun durcissement notoire pouvant être mis en relation avec l'aide d'urgence.

Ebauches d'explications concernant la longue durée de perception de l'aide d'urgence

En raison des limites d'ordre méthodique mentionnées précédemment, les constatations suivantes doivent être considérées comme des *indications tendancielles*. L'étude établit une distinction entre différents groupes de facteurs susceptibles d'influer sur la durée moyenne du séjour des requérants d'asiledéboutés :

- *Aspects propres aux requérants déboutés* : Le principal facteur susceptible d'expliquer la durée du séjour des requérants frappés d'une décision de renvoi est la nationalité. Séjournent également en Suisse pendant une durée supérieure à la moyenne les personnes âgées, les femmes, de même que ceux dont le partenaire ou la famille vit sur le territoire helvétique.
- *Activités de la Confédération* : Les différences constatées dans la durée du séjour des requérants déboutés bénéficiant de l'aide d'urgence reflètent clairement la qualité de la collaboration en matière de retour entre la Confédération et les Etats de provenance de ces personnes. D'autres analyses plus approfondies révèlent que les personnes dont l'exécution du renvoi est suspendue suite à une demande en justice encore pendante (pouvoir de décision de la Confédération) pourraient représenter une part importante des bénéficiaires de l'aide d'urgence. Des différences sensibles existent dans ce domaine entre les cantons.
- *Exécution des renvois par les cantons* : Force est de constater que, dans la pratique systématique adoptée par les cantons en matière d'exécution des renvois, divers éléments devraient permettre

d'accroître l'efficacité dans ce domaine : un traitement intensif des dossiers, une étroite collaboration avec les autorités de police, des contrôles réguliers du lieu de séjour des requérants déboutés et l'application scrupuleuse des mesures de contrainte (le manque fréquent de places de détention jouant un rôle partiel). Par ailleurs, l'idée qu'une coordination entre les autorités, laquelle permet d'éviter les interfaces, est propice au déroulement efficace de l'exécution des renvois semble faire son chemin. Le passage notable des requérants déboutés de l'aide sociale à l'aide d'urgence et l'omniprésence de la police contribuent également à réduire la durée du séjour des personnes concernées. L'aide au retour, combinée notamment à une pratique systématique en matière de renvois, incite les intéressés à quitter la Suisse, alors qu'une pratique libérale dans le domaine des cas de rigueur exercerait plutôt l'effet inverse.

- *Facteurs exogènes dans les cantons* : Les collectivités à forte démographie présentent, par rapport aux cantons de petite taille, toute une série d'aspects susceptibles d'accroître la durée du séjour des requérants déboutés (centre urbain, marché propice au trafic de drogue, anonymat, réseau de compatriotes). De même, les diverses formes de soutien apporté aux requérants déboutés par les sociétés civiles et les partis politiques influent sur la durée du séjour des intéressés.

Ebauches de mesures cantonales

L'étude vise à examiner, au niveau des cantons, différentes mesures sous la forme de « best practices » (proposer des améliorations à l'échelle fédérale ne faisant pas l'objet de la présente étude). Il s'agit, avant tout, d'introduire, dans le cadre de l'exécution des renvois, des mesures destinées à réduire l'attrait du séjour en Suisse, en particulier pour les personnes qui se montrent guère coopératives lors de l'établissement de leur identité. De telles mesures sont censées *accroître l'équité dans le traitement des cas individuels et mieux cibler l'utilisation des ressources*, tout en étant réalisables. Ont notamment été formulées les « best practices » suivantes, même si leurs chances d'aboutir sont plus ou moins grandes :

- *Coopération* : Dans le cadre de l'exécution des renvois, organisation de l'aide d'urgence y compris, des mesures encourageant la coopération et des possibilités de sanctions sont proposées.
- *Coordination entre les autorités* : L'exécution du renvoi et le versement de l'aide d'urgence sont du ressort du même office.
- *Capacités pour l'exécution des renvois* : Le nombre suffisant de places de détention et la grande disponibilité des forces de police permettent de garantir la présence des requérants déboutés aux convocations (en vue de leur identification), ainsi qu'en cas d'expulsion.
- *Déroulement de l'exécution des renvois* : Les autorités chargées d'exécuter les renvois connaissent parfaitement la situation relative au séjour des requérants déboutés grâce aux informations fournies régulièrement et aux contrôles des présences effectués dans les logements.

- *Aide au retour / Conseil en vue du retour* : Le conseil en vue du retour et la possibilité d'une aide au retour sont constamment portés à la connaissance des requérants déboutés, qui doivent pouvoir y accéder facilement.
- *Régime de l'aide d'urgence* : Le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence est ressenti de manière nettement tangible par les requérants déboutés.
- *Cas de rigueur* : Les cantons sont conscients que, lors du dépôt de demandes d'autorisations pour cas de rigueur, leur pratique va servir de mise en garde aux requérants déboutés. Ils préservent la marge de manœuvre dont ils disposent pour les cas de rigueur, surtout lorsqu'il s'agit de requérants déboutés qui ont volontairement entravé l'exécution de leur renvoi.

Conclusion

La suppression de l'aide sociale et son extension le 1^{er} janvier 2008, dont le but était de rendre le séjour en Suisse des requérants d'asile déboutés moins attrayant et, par là-même, de les inciter à partir de manière autonome, n'a malheureusement pas empêché une minorité d'entre eux de rester durablement sur le territoire helvétique. En effet, 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.

Les différences cantonales constatées dans la durée de perception de l'aide d'urgence et les résultats de l'analyse qualitative soulignent que les autorités compétentes jouissent d'une marge de manœuvre, qui leur permet d'influer sur cette durée. Cette marge est toutefois limitée non seulement par des facteurs sur lesquels il est difficile d'agir, comme la structure des cantons, les sociétés civiles et les partis politiques, mais aussi par des facteurs extracantonaux, tels que la politique extérieure de la Confédération en matière de retour, des suspensions de renvois suite à des procédures de recours pendantes et des aspects propres aux requérants déboutés.