



Actualité Asile

Aperçu du domaine de l'asile en Suisse du point de vue des villes

Exposé à l'attention des membres de l'Initiative des villes pour la politique sociale,
septembre 2015

Table des matières

1.	Situation actuelle	1
2.	Le domaine de l'asile en bref	1
2.1.	Introduction et compétences	1
2.2.	Catégories de séjour dans le domaine de l'asile	2
2.2.1.	Requérants d'asile (durant la procédure d'asile)	2
2.2.2.	Réfugiés reconnus (asile)	2
2.2.3.	Réfugiés admis à titre provisoire	3
2.2.4.	Personnes admises à titre provisoire	3
2.2.5.	Cas de rigueur (admission pour raisons humanitaires)	3
2.2.6.	Personnes à protéger	3
2.3.	Chiffres	3
2.4.	Aide sociale	4
2.5.	Aide d'urgence	5
3.	Restructuration de l'asile	5
3.1.	Contexte	5
3.2.	Premières expériences	5
3.3.	Conséquences attendues pour les villes	6
4.	Coup d'œil vers le futur	7

1. Situation actuelle

Le flux de réfugiés traversant la Mer méditerranée pour l'Italie, passant par la Turquie en direction de la Grèce ou sur la route des Balkans ne diminue pas. L'Europe est placée devant des défis de taille. Cette évolution concerne aussi la Suisse, et il est difficile de prévoir précisément quelles en seront les conséquences sur les différents niveaux étatiques Confédération, cantons et communes. A cela s'ajoute le fait que le domaine de l'asile en Suisse est en pleine mutation. La restructuration du domaine de l'asile initiée par le Conseil fédéral ne touche pas seulement la procédure mais aussi la répartition des tâches entre Confédération et cantons.

Les requérants d'asile font aussi toujours la une des médias et l'objet de discussions politiques. Et plus précisément l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, souvent difficile à organiser, nourrit parfois des débats passionnés.

2. Le domaine de l'asile en bref

2.1. Introduction et compétences

La Confédération est compétente pour l'accueil des requérants d'asile dans le cadre des centres d'accueil de la Confédération, pour la procédure d'asile en soi qui aboutit à la décision d'asile et pour le soutien à l'exécution (obtention de papiers et établissement de l'identité). Les requérants d'asile enregistrés sont répartis entre les cantons par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) selon une clé définie par le législateur.

La Confédération indemnise les cantons au moyen de forfaits pour les coûts liés à l'hébergement, l'aide sociale et la prise en charge des requérants d'asile ainsi que, pendant 5 ans, des réfugiés reconnus et, pendant 7 ans, des personnes admises à titre provisoire. De plus, la Confédération verse aux cantons des forfaits d'intégration payés en une fois, qui doivent être utilisés pour favoriser l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Les forfaits d'intégration servent à l'intégration professionnelle et à l'acquisition d'une langue nationale.

Les cantons sont tenus d'accueillir les requérants qui leur sont attribués. Ils veillent à leur hébergement et fournissent l'aide sociale et l'aide d'urgence selon les besoins. Ils sont en outre compétents pour toutes les tâches de nature exécutive, y compris l'autorisation d'exercer une activité lucrative, l'exécution du renvoi et l'ordonnance d'éventuelles mesures de contrainte.

La répartition dans les structures cantonales et communales se fait ensuite via les autorités cantonales compétentes. Dans la plupart des cantons, les requérants d'asile sont tout d'abord hébergés dans une structure collective, puis, dans un deuxième temps seulement, répartis entre les communes où ils sont logés alors dans des appartements.

2.2. Catégories de séjour dans le domaine de l'asile

Dans le domaine de l'asile, on distingue plusieurs catégories de séjour:

2.2.1. Requérants d'asile (durant la procédure d'asile)

Les requérants d'asile sont des personnes qui ont déposé une demande d'asile et dont la procédure est pendante devant le Secrétariat d'Etat aux migrations ou le Tribunal administratif fédéral. Ils reçoivent un **permis N**, lequel reste valable tout au plus jusqu'à la clôture définitive de la procédure d'asile. Un regroupement familial n'est pas possible.

L'accès aux programmes d'intégration est limité dans la plupart des cantons. Les requérants ont l'interdiction de travailler durant les trois premiers mois, ensuite ils peuvent prendre un emploi moyennant une autorisation du canton, qui est délivrée à des conditions très strictes et en présence d'un contrat de travail.

Les frais d'hébergement et d'aide sociale sont remboursés aux cantons par le SEM, sur la base de forfaits globaux jusqu'à l'échéance du délai de départ.

2.2.2. Réfugiés reconnus (asile)

L'asile est accordé aux personnes qui présentent les qualités de réfugié et pour autant qu'il n'existe aucune motif d'exclusion de l'asile.¹ Les réfugiés reconnus obtiennent le **permis B**. Ils ont droit aux prestations de l'assurance vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité, aux mêmes conditions que les citoyens suisses. Les conjoints ou partenaires enregistrés de réfugiés au bénéfice de l'asile ou leurs enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent également l'asile.

L'intégration sociale et professionnelle est encouragée. L'exercice d'une activité lucrative n'est limité par aucune restriction, mais est néanmoins soumis à autorisation. Le Conseil fédéral prévoit de supprimer cette obligation d'autorisation ainsi que les redevances financières spéciales y relatives (taxes spéciales), dans le but de favoriser l'intégration par le travail. Le permis d'établissement (permis C) relève des dispositions du droit des étrangers. Un permis C peut être octroyé après un délai cinq ans au plus tôt, si l'intégration est particulièrement réussie.

Il existe une protection stricte contre le refoulement, le domicile est librement éligible et voyager à l'étranger (à l'exception du pays d'origine) est possible.

Les coûts de l'aide sociale sont pris en charge 5 ans par la Confédération (SEM), après quoi la compétence incombe aux cantons et aux communes.

¹ Indignité, motifs subjectifs survenus après la fuite (selon art. 54-55 LAAs)



2.2.3. Réfugiés admis à titre provisoire

Les réfugiés admis à titre provisoire sont des personnes qui remplissent les qualités du réfugié mais qui présentent des motifs d'exclusion de l'asile. Ils obtiennent un **permis F**, qui est limité à 12 mois au maximum. L'admission à titre provisoire peut être prolongée par le canton de 12 mois supplémentaires. Le regroupement familial est possible à certaines conditions, après 3 ans à compter de l'octroi de l'admission provisoire.

L'intégration sociale et professionnelle est encouragée. Pour l'exercice d'une activité lucrative, les réfugiés admis à titre provisoire sont à égalité avec les personnes indigènes à la recherche d'un emploi et les personnes au bénéfice d'un permis B ou C; une autorisation est requise pour chaque nouveau poste.

Les coûts d'hébergement et d'aide sociale sont remboursés aux cantons par le SEM pendant 7 ans, comme pour les requérants d'asile. Ensuite, le financement est du ressort des cantons et communes. Comme pour les réfugiés reconnus, un renvoi est exclu.

2.2.4. Personnes admises à titre provisoire

Les personnes admises à titre provisoire sont des personnes auxquelles l'asile a été refusé (décision d'asile négative) mais pour lesquelles l'exécution du renvoi est illicite, inexigible ou impossible. Elles obtiennent le **permis F**. Les dispositions mentionnées sous chiffre 2.2.3 sont valables, à l'exception du fait que les personnes admises à titre provisoire peuvent être renvoyées si la situation dans leur pays d'origine change.

2.2.5. Cas de rigueur (admission pour raisons humanitaires)

Les personnes qui demandent l'asile, les requérants d'asile déboutés ainsi que les personnes admises à titre provisoire qui se trouvent dans une situation de détresse personnelle peuvent obtenir de leur canton de domicile, à certaines conditions, une autorisation de séjour dans le cadre d'une réglementation des cas de rigueur (**permis B**). Est considérée comme situation de détresse personnelle lorsque le retour de l'intéressé est inexigible du point de vue personnel, économique et social. La réglementation est notamment soumise à la condition qu'il y ait absence de condamnation pénale et de dépendance à l'aide sociale.

2.2.6. Personnes à protéger

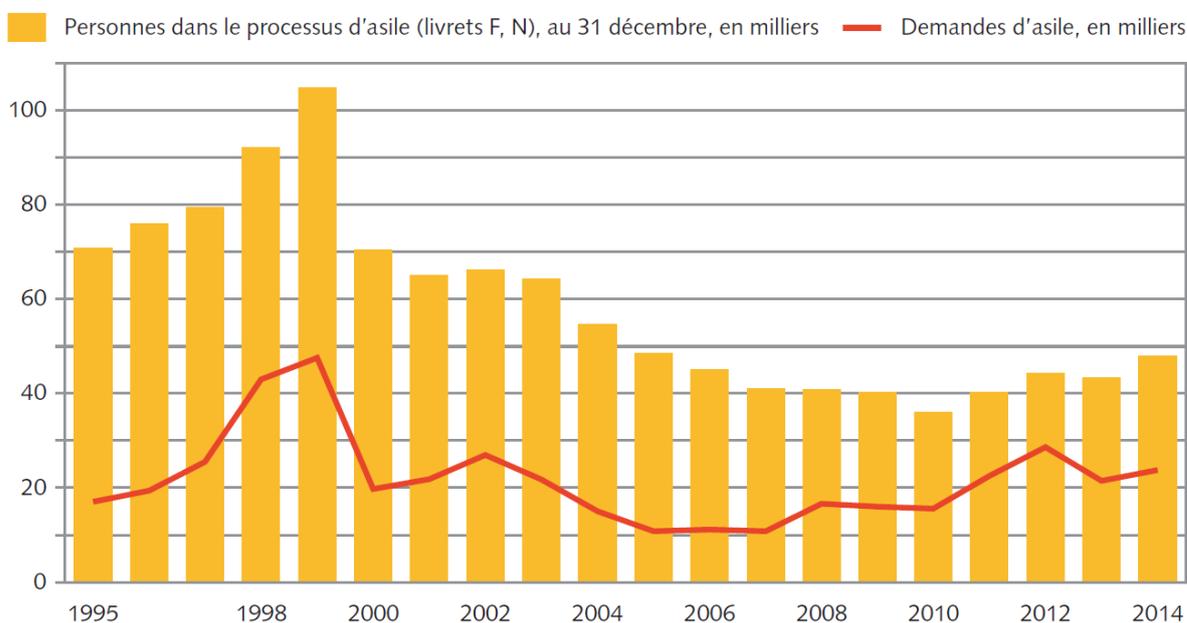
Cette catégorie comprend les personnes en provenance de régions en guerre ou en crise auxquelles le Conseil fédéral accorde une protection provisoire, sans procédure d'asile. Ces personnes reçoivent le **permis S**. Ce statut n'a toutefois encore jamais été accordé à ce jour.

2.3. Chiffres

En 2014, 23'765 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, soit 2'300 de plus (+10.7%) qu'en 2013 (21'465 demandes). Etant donné que, simultanément en Europe, le nombre des demandes d'asile enregistrées a augmenté de quelque 35%, passant de 444'000 en 2013 à 600'000 environ en 2014, la part de la Suisse aux demandes d'asile déposées au niveau européen a baissé, passant de 4.85% en 2013 à 3.8% en 2014. Cette tendance pourrait se poursuivre au vu de la situation actuelle en Europe.

En 2014, 26'715 demandes d'asile ont été liquidées en première instance, soit 2'749 (+11.5%) de plus qu'en 2013. 6'199 personnes ont obtenu l'asile (2013: 3'167, + 95.7%). Le taux de reconnaissance (octroi de l'asile) se situe ainsi en 2014 à 25.6% (2013: 15.4%). Dans 5'873 cas, une décision de non-entrée en matière a été rendue (2013: 10'997, - 46.6%). Sur ce total, 4'844 décisions de non-entrée en matière (2013: 7'078, - 31.6%) s'inscrivent dans le cadre de la procédure Dublin. 12'139 demandes ont été rejetées (2013: 6'404, + 89.6 %) et 2'504 demandes ont été classées (2013: 3'398, -26.3 %).

Demands d'asile et personnes dans le processus d'asile



Sources: OFS – PETRA, STATPOP; SEM – SYMIC

© OFS, Neuchâtel 2015

En 2014, 9'367 admissions provisoires ont en outre été prononcées (2013: 3'432, + 172.9%), dont 7'924 (2013: 2'961, + 167.6%) sur la base de décisions d'asile rendues en première instance. 3'217 admissions provisoires sont arrivées à échéance (2013: 3'329, - 3.4%). Le taux de protection (part octrois de l'asile et admissions provisoires sur la base de décisions rendues en première instance) se monte en 2014 à 58.3% (2013: 29.8%).

2.4. Aide sociale

Les cantons sont compétents pour l'octroi de l'aide sociale aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire. La Confédération indemnise les cantons au moyen de forfaits pour les coûts de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire qui vivent depuis moins de 7 ans en Suisse. Les prestations de soutien sont fournies par les cantons ou les communes, ou par des tiers mandatés. L'hébergement des requérants d'asile se fait en partie dans des centres d'accueil collectifs, en partie – notamment lorsqu'il s'agit de familles – dans des logements. Les prestations de l'aide sociale aux requérants d'asile sont en règle générale 20% inférieures à celles fournies aux autres bénéficiaires de l'aide sociale.

Selon les statistiques de l'aide sociale de la Confédération, le taux d'aide sociale se situe dans le domaine de l'asile (sans les réfugiés reconnus) au 30 juin 2014 à 83.5%. Si l'on considère le taux d'aide sociale en fonction du statut de séjour, on voit que le taux est de 87.5% chez les requérants d'asile et de 77.2% chez les personnes admises à titre provisoire qui séjournent depuis moins de 7 ans en Suisse. En juin 2014, les bénéficiaires de l'aide sociale relevant du domaine de l'asile ont droit à recevoir en moyenne 1'137 francs par personne par mois (besoin brut).² Cette statistique est particulière en cela qu'elle ne recense que lesdits "mauvais risques". Les personnes qui réussissent leur intégration obtiennent en règle générale le permis de séjour B et changent ainsi de catégorie au niveau de la statistique. Cette circonstance fait qu'il est difficile d'obtenir des données fiables quant à l'intégration par le travail (à long terme) des personnes qui sont venues en Suisse en tant que requérants d'asile.

² Statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (eAsyl), résultats 2014, Office fédérale de la statistique, juin 2015

2.5. Aide d'urgence

Les requérants d'asile déboutés qui ont obtenu une décision d'asile négative ou une décision de non-entrée en matière et qui doivent quitter la Suisse ont droit, conformément à la Constitution fédérale, à une aide d'urgence jusqu'à leur départ. En 2014, 10'744 personnes ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence sous la forme d'un hébergement, de nourriture, d'habits et de soins médicaux. La durée moyenne de perception de l'aide d'urgence est de 129 jours. Pour la première fois, aussi bien le nombre des personnes bénéficiaires que les coûts de l'aide d'urgence ont baissé. Les coûts se montent globalement à 73,7 millions de francs. A l'instar de l'année précédente, les bénéficiaires de l'aide d'urgence proviennent avant tout du Nigéria, d'Algérie et de Tunisie.

3. Restructuration de l'asile

3.1. Contexte

En restructurant le domaine de l'asile, le Conseil fédéral entend accélérer les procédures d'asile tout en garantissant qu'elles se déroulent de manière équitable. Désormais, 60% des procédures d'asile devront aboutir à une décision exécutoire dans un délai maximal de 140 jours, exécution du renvoi comprise le cas échéant. Ces procédures seront menées dans des centres de la Confédération. A titre de mesure d'accompagnement à la procédure accélérée, les requérants d'asile recevront gratuitement un conseil concernant la procédure d'asile et une représentation juridique.

La restructuration du domaine de l'asile doit notamment permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et conformément aux principes de l'Etat de droit ;
- les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et doivent être intégrées aussi rapidement que possible en Suisse ;
- les incitations à déposer des demandes d'asile à l'évidence injustifiées doivent être réduites;
- la crédibilité du domaine de l'asile doit être durablement renforcée ;

La réalisation d'une phase de test doit permettre d'éprouver l'efficacité des nouvelles procédures d'asile. Le SEM a ouvert à cette fin à Zurich un nouveau centre de procédure. La phase de test a été lancée le 6 janvier 2014 et durera jusqu'à fin septembre 2015. Elle est évaluée en externe. En outre, un groupe de suivi, formé d'experts des cantons et de différentes entités spécialisées, a été chargé d'analyser les résultats de la phase de test et d'émettre des recommandations quant à la suite du projet.

La restructuration du domaine de l'asile telle que proposée se base sur le rapport final du groupe de travail "Restructuration" du 18 février 2014.³ Lors d'une seconde conférence sur l'asile, tenue le 28 mars 2014, les cantons ainsi que les associations faitières des villes et des communes ont approuvé à l'unanimité ce rapport final ainsi que les lignes directrices du concept "Restructuration du domaine de l'asile", puis ont adopté une déclaration commune.⁴ Celle-ci prévoit entre autres des indemnisations pour les communes qui abritent des centres fédéraux. Le Conseil fédéral a adopté le message le 3 septembre 2014. Les projets de loi y relatifs ont été adoptés en 2015 aussi bien par le Conseil national que par le Conseil des Etats.

3.2. Premières expériences

Depuis le début de 2014, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) teste la procédure d'asile accélérée dans le centre de procédure de Zurich en vue d'un remaniement fondamental du domaine de l'asile. Cette restructuration a pour objectif d'accélérer la liquidation définitive de la majorité des procédures d'asile dans des centres régionaux fédéraux.

Sur la base des résultats intermédiaires déjà disponibles, l'évaluation externe arrive à la conclusion que la réalisation du test fonctionne comme prévu. Par rapport au système standard, la phase de test a entraîné une accélération de la procédure – quand ce paramètre pouvait être mesuré –, bien que

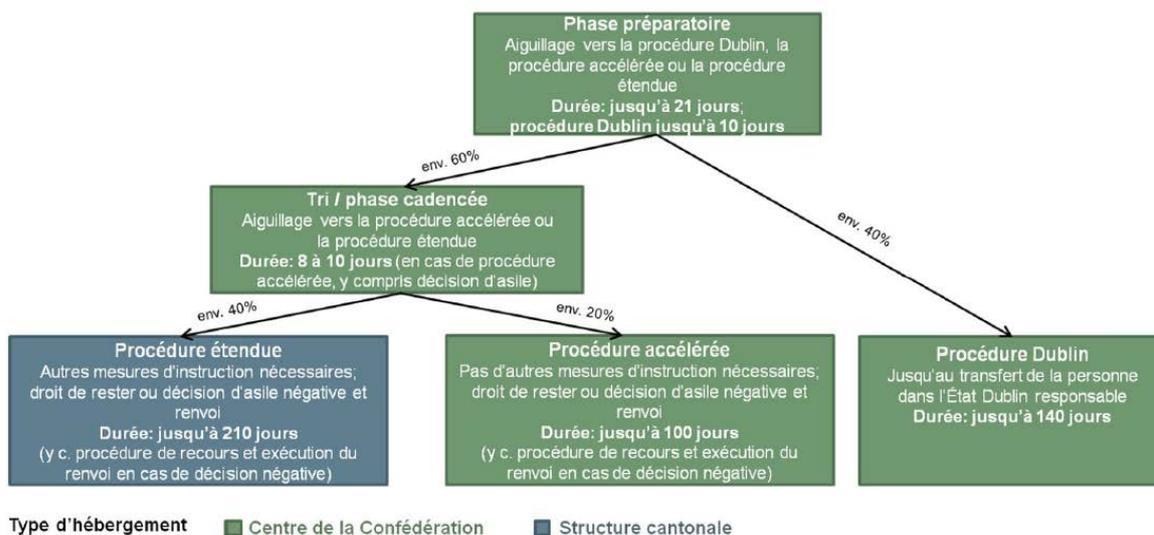
³ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>

⁴ <https://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklaerung-f.pdf>

dans une mesure un peu moindre qu'initialement prévu. L'évaluation de la phase de test à fin octobre 2014 montre qu'il sera possible d'obtenir une accélération des procédures en opérant la restructuration du domaine de l'asile. Pour obtenir une forte accélération, il faut que les procédures se déroulent en réunissant tous les acteurs sous le même toit, sans qu'il soit nécessaire d'attribuer les requérants à des cantons. Or, la hausse des capacités d'hébergement de la Confédération prévue dans la restructuration du domaine de l'asile permettra d'augmenter la part des procédures traitées « sous le même toit ». Par ailleurs, le cadencement de la procédure d'asile a fait ses preuves et concourt à son accélération. Des résultats plus précis, fondés sur une base de données plus large, seront fournis dans un rapport final à établir fin 2015.⁵

3.3. Conséquences attendues pour les villes

L'élément central de la restructuration consiste dans la distinction des procédures d'asile suivantes⁶:



Selon le projet de restructuration, seuls 40% des requérants d'asile devraient encore être répartis entre les cantons et par répercussion, selon le système cantonal, entre les communes et les villes. Il s'agit là de personnes qui sont dans la procédure dite « étendue ». Celle-ci s'applique en particulier aux requérants d'asile sur lesquels il est impossible de statuer immédiatement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, car des clarifications plus approfondies sont nécessaires. Ces procédures également doivent également être closes définitivement dans un délai d'une année.

Selon le rapport du groupe de travail Restructuration, il en résulte les conséquences suivantes en lien avec les capacités d'hébergement:

- La Confédération doit étoffer ses capacités.
- Les cantons et les communes requièrent pour l'hébergement de personnes en cours de procédure et les bénéficiaires de l'aide d'urgence des capacités d'hébergement nettement moins importantes.
- Pour l'hébergement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, des capacités légèrement plus conséquentes sont requises.

Aucun allègement conséquent n'est à prévoir pour les villes à court terme. Il est difficile de prédire dans quelle mesure la pression sur les villes dans ce domaine peut se réduire à court terme, car la question dépend du fait de savoir si la Confédération arrive à créer ses structures supplémentaires nécessaires dans un futur proche. Il ne faut pas oublier à ce propos l'évolution générale que connaît le

⁵ Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, Evaluation de la phase de test, février 2015

⁶ Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, rapport final, février 2014

domaine de l'asile, où justement cet été 2015 les flux de réfugiés en Europe ont atteint des dimensions inconnues jusque-là.

4. Coup d'œil vers le futur

Le domaine de l'asile est et restera à l'avenir un grand défi pour tous les acteurs participants. La situation actuelle, avec les flux de réfugiés qui arrivent chaque jour en Europe, montre qu'il ne faut guère s'attendre à une rapide détente. Le projet de restructuration du domaine de l'asile en Suisse permet une clarification dans le sens que les cantons et les communes doivent davantage accueillir de gens qui ont le droit de rester en Suisse sur la base de leur statut établi. Il convient en conséquence d'accorder une haute priorité à l'intégration sociale et professionnelle de ces réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire, de sorte à éviter une dépendance de l'aide sociale à long terme.

C'est pourquoi l'Initiative des villes pour la politique sociale a défini l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire comme point fort stratégique pour les prochaines années. Il s'agit ainsi de conforter les chances d'intégration et, par conséquent, l'indépendance économique des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Il est important également, à ce titre, de renforcer la collaboration entre les niveaux Confédération, cantons et villes en matière de coordination et financement de l'intégration sociale et professionnelle.

Winterthour, septembre 2015

Contact: info@staedteinitiative.ch Informations complémentaires sous www.initiative-villes.ch