

Admis mais exclus?

L'admission provisoire en Suisse



Martina Kamm
Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer
Phillippe Wanner
Fabienne Zanol

avec la collaboration
de Annika Fauck

Etude élaborée
par le Forum suisse
pour l'étude des
migrations et de la
population (SFM)
mandatée par la
Commission fédérale
contre le racisme (CFR)

Septembre 2003

ek_J
cf_J

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder
Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zannol

avec la collaboration de Annika Fauck

Admis mais exclus?

L'admission provisoire en Suisse

Résumé

Etude élaborée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM)
mandatée par la
Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Berne, septembre 2003

Préface

Il y a quelque temps déjà, des particuliers et des organisations non gouvernementales se sont adressés à la CFR pour lui soumettre le problème de l'admission provisoire (permis F) en lui demandant de lutter contre les «injustices» dont seraient apparemment victimes les personnes disposant de ce statut et les préjugés dont la société fait preuve à leur égard.

La CFR prend ce genre de demandes très au sérieux mais les questions qui se rapportent d'une manière générale au droit des étrangers ne relèvent pas de sa compétence. La CFR a néanmoins été chargée de mettre en lumière les domaines dans lesquels les personnes venant d'autres pays subissent des préjudices d'ordre institutionnel et sont exclues de la société. Sa mission est de présenter les mécanismes qui en résultent et qui se révèlent défavorables à un certain groupe. Elle tient notamment à attirer l'attention du monde politique sur les 26 000 personnes au bénéfice de l'admission provisoire (permis F) qui vivent dans notre pays dans des conditions extrêmement pénibles, sans être perçues par la population. C'est pourquoi elle présente ci-après deux travaux de recherche.

Le premier est l'étude sociologique du Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population (FSM) élaborée par M. Kamm, D. Efionayi-Mäder, A. Neubauer, P. Wanner et F. Zannol avec le soutien financier de la Commission fédérale des étrangers et de la Commission fédérale des réfugiés. Cette étude analyse la situation des personnes admises à titre provisoire d'abord en général, puis en prenant l'exemple concret de trois cantons. Elle montre ainsi que les restrictions auxquelles ces personnes sont soumises entraînent une série de préjudices involontaires mais acceptés jusqu'à présent. A plus long terme, ceux-ci ont pour conséquence une profonde exclusion de la société et rendent impossible toute vie familiale normale.

Le second est l'expertise juridique établie par Regina Kiener et Andreas Rieder, des universités de Berne et Fribourg ; celle-ci parvient à la conclusion qu'un groupe défini par son statut en matière de séjour ne fait pas partie des groupes protégés par l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst.). Les restrictions relevant des droits fondamentaux auxquelles les personnes disposant du permis F sont soumises dans les domaines de la vie familiale, du travail, de l'aide sociale et de l'intégration peuvent être justifiées en cas de séjour de courte durée. Mais si elles s'appliquent pendant une longue durée, elles peuvent porter atteinte à la dignité humaine garantie par l'article 7 de la Constitution fédérale.

Or aux termes de l'art. 35 Cst., les autorités sont tenues de réaliser les droits fondamentaux à tous les niveaux.

Quel est l'effet escompté par la CFR au travers de ces deux études? Elle entend contribuer le débat en les mettant à la disposition du public et à celle du Parlement qui délibérera prochainement au sujet de la révision de la loi sur l'asile. Elle voudrait ainsi appuyer les efforts entrepris par le législateur pour améliorer le statut de l'admission provisoire, offrir aux personnes concernées de véritables possibilités d'intégration et leur permettre de mener une existence digne de ce nom au sein de notre société. La CFR a appris avec une très grande satisfaction qu'une nouvelle ordonnance sur l'intégration permettrait désormais aux personnes titulaires du permis F de bénéficier de mesures d'intégration, répondant à un postulat issu des recherches présentées ici.

Georg Kreis

président de la Commission fédérale contre le racisme (CFR)

Résumé

Situation initiale

L'*admission provisoire* est une mesure de substitution au renvoi de ressortissants étrangers¹ lorsque le renvoi vers leur pays d'origine ne peut être exécuté pour des raisons humanitaires ou de conformité au droit international, ou à cause d'une impossibilité technique. Actuellement, 26 000 personnes environ vivent avec un permis F en Suisse. Leur séjour provisoire donne lieu, pendant la durée de l'*admission provisoire*, à des restrictions au niveau du regroupement familial, de l'aide sociale, des mesures d'intégration ou de la mobilité. L'accès au marché du travail et à la formation est aussi sérieusement limité. Cette situation soulève de nombreuses questions, particulièrement lors de séjours qui se prolongent, et confronte les autorités, les services spécialisés et les personnes concernées à de nombreuses difficultés qui résultent du système de réglementation à mailles serrées de l'*admission provisoire*.

Diverses indications pointant cette problématique ont poussé la *Commission fédérale contre le racisme (CFR)* à mandater le *Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM)* en été 2002 pour une étude. Son but était de fournir une analyse de la situation de l'*admission provisoire* et d'étudier ses modalités spécifiques dans les détails. Les résultats de cette recherche sont présentés dans ce rapport et constituent le premier état des lieux systématique de l'*admission provisoire* en Suisse. Parallèlement, une expertise juridique a été mandatée, dont la tâche était d'examiner la conformité de l'*admission provisoire* à la Constitution et aux droits fondamentaux.

Méthode

Les résultats de cette recherche se basent sur un ensemble de 48 entretiens qualitatifs avec des experts de la Confédération, des autorités cantonales, des organisations non gouvernementales de même qu'avec des personnes admises à titre provisoire. Nous avons fait précéder l'enquête par une description détaillée

¹ NdT : La langue française n'ayant pu, contrairement à l'allemand, imposer une formulation épiciène cohérente et consensuelle, nous avons, pour des raisons pratiques, préféré la formulation plurielle classique, incluant bien entendu les femmes.

des bases juridiques qui met en évidence le fait que l'admission provisoire est une construction juridique complexe.

Les modalités de séjour ont été étudiées systématiquement au moyen de *trois études de cas dans les cantons de Saint-Gall, Vaud et Zurich*. Le choix des cantons a été déterminé par l'intention d'embrasser le spectre le plus large possible de mécanismes de gestion administrative. Ainsi, le canton de Saint-Gall, en tant que canton de taille moyenne, pratique une autonomie marquée des communes dans le domaine de l'hébergement et de l'aide sociale, tandis qu'il existe dans le canton de Zurich, canton le plus peuplé de Suisse, un modèle d'assistance et d'accueil semi-centralisé. A l'opposé, le canton de Vaud a fortement centralisé ces deux domaines.

Qu'est-ce qu'une admission provisoire?

L'admission provisoire s'est fait connaître du grand public au début des années 90 avec l'admission collective de réfugiés d'ex-Yougoslavie. Une protection limitée dans le temps pour la durée du conflit dans le pays d'origine a été garantie à ces personnes. Aujourd'hui, l'admission provisoire peut être octroyée pour quatre raisons:

- En premier lieu, l'admission provisoire est octroyée aux requérants d'asile dont le retour *ne peut être raisonnablement exigé*, parce que la situation dans le pays d'origine ne le permet pas (violence généralisée, mise en danger de certains groupes ou personnes, etc.) Un patient dont la santé serait mise en danger en cas de renvoi en raison de l'absence des soins nécessaires dans le pays d'origine peut aussi obtenir une admission provisoire. Actuellement, près de *deux tiers* de toutes les admissions provisoires appartiennent à cette catégorie.
- En deuxième position se trouvent les requérants d'asile déboutés pour lesquels un renvoi aurait pour conséquence *une situation de détresse personnelle grave* en raison de leur long séjour et de leur intégration en Suisse. Ce groupe (cas humanitaires) représente *un cinquième* des personnes admises à titre provisoire.
- Un petit groupe est formé de personnes admises provisoirement dont le renvoi est *impossible* pour des raisons techniques pendant une période relativement longue, sans qu'ils soient responsables de cet état de fait, par exemple lorsqu'un pays ne coopère pas à la reprise de ses ressortissants

ou lorsqu'il n'y a pas de vols en direction de ce pays (7 % des admis provisoirement).

- Encore plus rares sont les cas où le renvoi est *illicite* au regard du droit international, lorsque les personnes venues chercher protection peuvent s'attendre à être exposées, en cas de retour, à des tortures ou d'autres traitements inhumains ou humiliants. Leur part s'élève à 3 % des admis provisoirement, dont la plupart sont des réfugiés reconnus *qui n'ont pas obtenu l'asile*.²

Ainsi, l'admission provisoire remplit trois fonctions qu'il faut distinguer. La première est celle d'une *protection subsidiaire* (lorsque le renvoi est illicite ou inexigible) indépendamment ou de manière complémentaire au statut de réfugié.³ Deuxièmement, l'admission provisoire prend le rôle d'une *solution humanitaire de longue durée* (situation de détresse personnelle) dont les raisons se situent dans l'intégration et les conditions de vie des personnes concernées en Suisse. Troisièmement et de manière beaucoup plus rare, on attribue à l'admission provisoire le rôle d'un *règlement provisoire* du séjour en cas d'impossibilité technique du renvoi. Ce troisième cas de figure ne doit pas être confondu avec la situation des requérants déboutés, dont l'exécution du renvoi est parfois en suspens pendant une période relativement longue parce qu'on considère qu'ils ne coopèrent pas pendant la procédure.⁴ En règle générale, le permis F n'est octroyé qu'après examen attentif de la part des autorités et un assez long séjour en Suisse. Les conditions d'obtention sont strictes, c'est pourquoi les requérants d'asile qui ont commis des délits, par exemple, ou ceux qui ne coopèrent pas à l'établissement de leurs papiers, en sont exclus.

² A l'opposé des réfugiés reconnus *ayant obtenu l'asile*, les réfugiés reconnus *sans asile* ont certes la qualité de réfugié, mais on ne leur accorde pas l'asile pour des raisons spécifiques (motifs d'exclusion de l'asile ou motifs subjectifs postérieurs à la fuite) et ils obtiennent ainsi une admission provisoire.

³ Pour donner un exemple où la nécessité d'une protection est reconnue à une personne mais où l'asile n'est pas accordé, on pourrait mentionner le cas d'une femme qui risque la mort par lapidation en raison d'un adultère. Il s'agit dans ce cas d'une persécution privée et non étatique qui, elle, est une condition pour l'octroi de l'asile en Suisse.

⁴ Ces derniers n'obtiennent pas d'admission provisoire. Au 31.12.2002, le nombre des demandeurs d'asile déboutés dont l'exécution du renvoi ou le règlement du séjour étaient suspendus s'élevait à 13'420 (source : ODR).

Manque d'informations

La diversité des situations qui mènent à l'obtention d'une admission provisoire crée souvent de la confusion. A cela s'ajoute un manque total ou partiel de connaissances du contexte et des droits liés au permis F, même chez des personnes qui travaillent dans le milieu de l'asile. D'après les déclarations des personnes rencontrées dans le cadre de nos entretiens, il semble que la perception générale tende vers une réduction de l'admission provisoire à son plus petit dénominateur commun. Celui-ci se rapporte moins aux concepts compliqués de reconnaissance de la nécessité d'être protégé à titre subsidiaire ou de solution humanitaire qu'à l'idée de *durée provisoire du séjour* qui remplace un renvoi prononcé. Cette perception est accentuée par l'appellation « provisoire » et la dénomination juridique « mesure de substitution ».

De ce point de vue, l'admission provisoire est connotée négativement dans la mesure où les personnes concernées n'ont *pas* obtenu l'asile et séjournent ainsi de manière présumée non justifiée, et dans le meilleur des cas provisoire, en Suisse. De là, on conclut de manière erronée que les personnes admises à titre provisoire sont tolérées à l'encontre du droit existant. On méconnaît ainsi le fait qu'une personne peut tout à fait avoir le droit à une protection, même si elle ne remplit pas les critères pour l'obtention de l'asile.

Les discours politiques qui font l'amalgame entre admission provisoire et « abus du droit d'asile » accentuent particulièrement ce genre d'interprétations. Cela surprend peu que la situation des admis provisoirement ait pratiquement toujours été comparée « vers le bas » dans les entretiens, c'est-à-dire avec la situation des requérants d'asile (permis N) ou même des sans-papiers, dont la situation est encore plus précaire que celle des personnes admises à titre provisoire.

La manière dont l'admission provisoire est perçue par le grand public est importante dans la mesure où elle peut avoir des conséquences directes pour les personnes concernées lorsqu'elles entrent en contact avec l'administration, des employeurs potentiels, des maîtres d'apprentissage, des conseillers, des voisins, des agences immobilières, etc. Les perceptions personnelles peuvent jouer un rôle important lorsqu'il s'agit de trouver un appartement ou un emploi, d'entreprendre une formation, de faire une demande de subvention ou simplement d'ouvrir un compte en banque.

Caractéristiques des personnes concernées

Le nombre des personnes admises à titre provisoire, 26 000, correspond aujourd'hui à environ un quart de toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (94 000 personnes).⁵ Il est égal au nombre de réfugiés reconnus (26 000), un peu plus bas que celui des requérants d'asile au bénéfice d'un permis N (28 000) et deux fois plus élevé que le nombre des requérants d'asile déboutés dont l'exécution du renvoi est en suspens (13 000). Les pays d'origine les plus représentés parmi les personnes admises à titre provisoire sont l'actuelle République de Yougoslavie et le Sri Lanka (chacun environ 30 %), suivis par la Somalie (13 %) et la Bosnie-Herzégovine (8 %). A noter encore que le pourcentage d'enfants et de jeunes est particulièrement élevé (45 %).

En ce qui concerne la durée de séjour, 60 % des admis provisoirement vivent en Suisse depuis plus de 5 ans et 21 % depuis plus de 10 ans. Chez les Sri Lankais, le pourcentage des adultes présents depuis plus de 10 ans représente même plus que la moitié (53 %) ; deux tiers d'entre eux ont un emploi.

Régime de droits limités

Le statut juridique des personnes admises à titre provisoire se présente de la même manière que celui des requérants d'asile (permis N), soit avec des restrictions de droits au niveau social, du travail et du séjour. Notre étude montre que ces restrictions sont globalement identiques dans la pratique pour les deux catégories. L'accès au marché du travail constitue une exception puisqu'un certain avantage y est donné aux admis provisoirement par rapport aux requérants d'asile dans certains cantons. Une amélioration claire du statut n'apparaît cependant qu'avec l'octroi d'un *permis B*.

Les restrictions les plus importantes pour les personnes admises à titre provisoire comprennent:

- a) Le regroupement familial: les membres de la famille ou les partenaires des personnes admises à titre provisoire n'ont en règle générale le droit de les rejoindre en Suisse que lorsque celles-ci obtiennent un permis B.

⁵ Les „personnes relevant du domaine de l'asile“ comprennent aussi bien les personnes au bénéfice d'un permis N, F que les réfugiés reconnus par opposition aux « personnes relevant du domaine des étrangers ». Le terme « demandeur d'asile » est utilisé ici comme englobant aussi bien les personnes admises à titre provisoire (avec permis F) que les requérants d'asile (permis N).

- b) Accès au marché du travail: le principe de priorité à la main-d'œuvre résidente prescrit l'embauche en priorité de personnes ayant un permis de séjour ou de ressortissants de l'UE-AELE lors d'une place vacante. La réglementation par branche restreint dans certains cantons l'accès des demandeurs d'asile à certains secteurs comme par exemple l'agriculture, l'hôtellerie, l'industrie ou les services de nettoyage.
- c) Accès à la formation post-obligatoire: après la scolarité obligatoire, les personnes admises à titre provisoire sont soumises à des restrictions concernant l'accès à des formations professionnelles et continues de même qu'aux places d'apprentissage.
- d) Aide sociale: les prestations d'aide sociale pour les demandeurs d'asile sont en règle générale entre 40 et 60 % plus basses que pour la population résidente. Alors que les prestations de base (logement et santé exclus) se montent à 1030 CHF⁶ pour une personne seule de la population résidente, les demandeurs d'asile reçoivent entre 400 et 500 CHF par mois. Cette réglementation particulière est expliquée par la durée supposée courte du séjour et par le fait qu'une intégration sociale n'est pas nécessaire.
- e) Mesures d'intégration: Aucune mesure d'intégration n'est prévue pour les personnes au bénéfice d'un permis F. Seuls les étrangers avec un permis durable de séjour ou d'établissement peuvent en profiter.
- f) Mobilité: en règle générale, les personnes admises à titre provisoire ne peuvent pas changer le canton auquel ils ont été attribués. Durant toute la durée de leur séjour, ils sont soumis à une interdiction de voyage à l'étranger et ne peuvent rendre visite à leurs proches vivant hors de Suisse que dans des cas exceptionnels et sur autorisation spéciale.

Le permis F est toujours octroyé et prolongé pour une durée de douze mois, et un renvoi est toujours possible. L'incertitude ainsi générée provoque souvent chez les admis provisoirement un grand stress, malgré – ou justement en raison de – leur long séjour en Suisse et le fait qu'ils vont certainement finir par rester en Suisse. Cette pression se manifeste sous la forme de dépressions réactives qui sont une conséquence directe des perspectives de vie réduites et de la peur d'un

⁶ Ce montant correspond aux normes CSIAS: „Le forfait I pour l'entretien correspond au minimum vital indispensable pour mener durablement en Suisse une vie conforme à la dignité humaine. Il ne doit être réduit que dans des situations exceptionnelles et limitées dans le temps.» (Aide sociale: concepts et normes de calculs, 12/00; B- 2-3).

retour forcé. Chez les traumatisés de guerre, on assiste à des retraumatisations récurrentes en raison de l'insécurité de leur situation.

Le paradoxe de l'intégration

La transformation de l'admission provisoire en permis B est du ressort du canton et dépend de critères d'*intégration*: plus une personne ou une famille s'est intégrée dans le pays d'accueil après un séjour relativement long, plus grandes sont ses chances d'obtenir un permis de séjour. Parmi les critères les plus importants figurent *la durée de séjour, l'intégration sociale, les prestations scolaires*, de même que *l'indépendance financière et l'exercice d'une activité lucrative*. Or, le séjour des personnes relevant du domaine de l'asile étant considéré comme provisoire, leur intégration n'est justement pas un but : il en résulte ce que nous appelons le paradoxe de l'intégration.

La durée de séjour est l'un des critères les plus importants de transformation du permis F en permis B. C'est pourquoi il faut qu'une famille ait vécu en Suisse pendant *au moins 4 ans* et que les enfants soient scolarisés pour que cette transformation puisse être envisagée. Pour les célibataires, la durée de séjour minimum se monte à *9 ans*. Les cantons ont des manières diverses de décider si et quand ils acceptent une demande de transformation et quand ils la transmettent à *l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES)*. Ainsi, le canton de Zurich par exemple exige des familles une durée minimale de 8 ans de séjour après le dépôt de la demande d'asile (au lieu de 4) et, selon les cantons, la durée pour les célibataires peut être de 8,9 ou 10 ans, voire plus.

En ce qui concerne *l'intégration scolaire et sociale*, elle est rendue difficile en premier lieu par le manque de perspectives sociales et professionnelles qui accompagne le provisoire, l'accès limité aux places d'apprentissage, à l'éducation et aux formations continues, la mobilité restreinte, de même que par le manque de soutien, que pourrait offrir un milieu familial si le regroupement familial était possible. A cela s'ajoute la grande difficulté des personnes admises à titre provisoire à trouver un logement. A une époque où le marché du logement est saturé dans beaucoup de cantons, un statut d'admission provisoire se révèle être un facteur très défavorisant. Alors que les agences immobilières et les propriétaires sont intéressés à des locataires en situation stable, le permis F véhicule une impression de provisoire et de précarité.

En ce qui concerne *l'exercice d'une activité lucrative*, l'étude montre que le taux d'activité est relativement élevé chez les personnes admises à titre provisoire.⁷ Cependant, l'accès retreint aux seuls secteurs qui souffrent de manque de main-d'œuvre de même que le principe de priorité à la main-d'œuvre résidente représentent de sérieuses limitations au processus d'intégration de ces personnes. Il s'agit là d'une raison parmi d'autres qui explique que le taux d'activité des admis provisoirement (49 %) soit plus bas que celui de la population résidente en âge de travailler (66 %). D'autres explications sont à chercher dans la situation du marché du travail et dans le niveau de qualification des personnes concernées.

La restriction de l'accès à des branches spécifiques et le principe de priorité à la main-d'œuvre représentent un obstacle pour deux groupes de personnes en particulier. Le premier est constitué des personnes qualifiées, qui n'ont pas la possibilité de mettre à profit leurs compétences sur le marché du travail. Le second concerne la part des personnes admises à titre provisoire qui ne sont psychiquement ou physiquement pas en mesure de supporter les conditions de travail qui peuvent prévaloir dans des branches telles que l'hôtellerie ou l'industrie en raison d'expériences traumatisantes vécues dans le pays d'origine.

Les personnes interrogées sont en général d'accord sur le fait que les restrictions au niveau de l'accès au marché du travail et de la mobilité à l'intérieur de la Suisse pour les personnes admises provisoirement devraient être levées, surtout pour que les jeunes qui restent ici à long terme puissent être rapidement intégrés au marché du travail.

Le critère qui concerne *l'indépendance financière* est rendu plus difficile à remplir par le fait que les personnes admises à titre provisoire ont tendance à travailler dans des emplois à bas salaire. Particulièrement pour des familles, les bas salaires - auxquels il faut enlever 10 % de retenues de sûreté - mènent à une situation précaire et doivent souvent être compensés par une aide sociale complémentaire.⁸

Les conditions de vie matérielles (bas salaires, aide sociale réduite) et sociales (difficultés sur le plan du logement, absence de perspectives professionnelles,

⁷ Tandis que le taux d'activité des requérants d'asile se situe à 22 %, celui des personnes admises provisoirement est deux fois plus élevé, soit à 49 %.

⁸ Les demandeurs d'asile doivent contribuer au remboursement des coûts liés à l'hébergement, le départ et l'exécution du renvoi. Ainsi, on retire 10 % du salaire des demandeurs d'asile qui travaillent pour les mettre sur un compte de sûreté.

stress) très précaires qui pourraient être considérées comme acceptables pour une durée transitoire, comportent à la longue des risques d'endettement et de paupérisation sérieux avec des conséquences à long terme. Elles contribuent à rendre l'intégration sociale des personnes concernées plus difficile. Par conséquent, les chances d'obtenir un permis B s'amenuisent puisqu'elles dépendent d'un critère lié à l'intégration. Le fait que l'intégration ne soit pas un but de l'admission provisoire, mais qu'elle soit en même temps attendue depuis le début – alors qu'une intégration réussie ne peut probablement commencer réellement qu'à partir de l'obtention du permis B – a été désigné comme « cercle vicieux de non-intégration » par les spécialistes interrogés.

La difficulté pour les personnes admises à titre provisoire d'obtenir un permis B est montrée d'une part par les chiffres concernant les durées de séjour cités plus haut. D'autre part, certains cantons se voient poussés à manier les critères d'intégration de manière flexible puisqu'il est pratiquement impossible pour la personne qui demande un permis B de satisfaire strictement à tous les critères.

Les enfants et les adolescents

Les personnes admises à titre provisoire sont de plusieurs points de vue dépendants de la bonne volonté de particuliers, par exemple pour les aider à trouver une place d'apprentissage, un travail, un cours de langue, un conseil, un logement. Ceci est particulièrement valable pour les enfants et les adolescents, qui constituent environ le 45 % des personnes admises à titre provisoire. A la fin de 2001, 18 % des admis provisoirement étaient des (pré-)adolescents entre 10 et 19 ans, qui avaient passé une grande partie de leur vie en Suisse. La problématique de l'intégration touche particulièrement les jeunes, qui se trouvent au milieu de leur processus de développement personnel. Elle est directement liée aux restrictions de séjour qui découlent de leur statut : celles-ci rendent plus difficile le fait de trouver sa place dans une société qui accorde beaucoup de valeur à des éléments comme la formation, la profession, les voyages, dont ils sont partiellement exclus. A cela s'ajoute que la différence entre l'accès formel et l'accès réel aux places d'apprentissage donne toujours lieu à une certaine confusion.

La difficulté à trouver une place d'apprentissage pour les jeunes admis provisoirement est illustrée par les chiffres de *l'Office fédéral des statistiques (OFS)* qui indiquent 230 apprentis et stagiaires admis provisoirement pour l'année 2001. Cela correspond à 5,4 % des admis provisoirement âgés de 15 à 24 ans (4'270).

En plus des restrictions professionnelles, l'aide sociale réduite pose problème à ces jeunes qui ont grandi en Suisse et qui sont en contact constant avec d'autres jeunes. C'est justement à l'adolescence qu'on compare sa situation de vie à celle des personnes du même âge. De nombreux assistants sociaux rendent attentifs aux problèmes rencontrés par les jeunes, qu'ils relient directement à l'admission provisoire. Alors que la situation d'admission provisoire tend à provoquer chez les adultes des dépressions ou un repli sur soi, l'absence de perspectives se traduit plutôt chez les jeunes par de la révolte ou des comportements déviants en public.

Par ailleurs, de nombreuses ressources sont mobilisées, et les communautés du pays d'origine jouent un rôle très important dans la recherche de stratégies collectives pour surmonter les difficultés. Ainsi, la communauté somalienne (presque tous les demandeurs d'asile somaliens ont obtenu un statut F) s'est par exemple adressée plusieurs fois ces dernières années spontanément à la presse et au grand public pour attirer l'attention sur leur situation en Suisse.

Conflits d'intérêts dans le domaine administratif

Les études de cas cantonales montrent qu'il existe des conflits déterminants dans le domaine de l'admission provisoire entre différents niveaux de l'administration (Confédération, cantons, communes), de même qu'entre les différents secteurs de la politique cantonale. Ceci est lié au fait que les polices des étrangers et les offices de la main-d'œuvre cantonaux ne représentent pas les mêmes intérêts et sont confrontés à d'autres problèmes que les services sociaux ou le système scolaire.

Alors que les polices des étrangers et offices de la main-d'œuvre tendent à exploiter toutes les possibilités de restrictions liées au permis F pour protéger le marché du travail indigène et émettre des signaux dissuasifs, les mêmes restrictions sont plutôt critiquées par les services sociaux ou autorités éducatives.

L'aide sociale poursuit principalement un but intégratif en favorisant l'autonomie qui, à la longue, se situe en contradiction avec les conditions-cadre des droits de séjour et l'exclusion des personnes admises à titre provisoire des mesures d'intégration. Ces contradictions risquent de contribuer à générer des coûts sociaux à plus long terme. Les milieux de l'instruction publique se positionnent de manière encore plus critique vis-à-vis des restrictions de séjour, surtout en ce qui concerne le passage délicat de la formation à la vie professionnelle. L'intégration sociale joue un rôle important pour les enfants et les jeunes

dans leur développement personnel. Dans la phase de l'adolescence, les injonctions contradictoires liées au paradoxe de l'intégration font obstacle au développement des capacités d'apprentissage des jeunes. Il se révèle particulièrement difficile de motiver ces jeunes à l'école quand ils savent que leur avenir en Suisse est incertain et l'accès aux places d'apprentissage limité. Ceci pousse les responsables du domaine de l'éducation à demander parfois avec véhémence l'abolition de l'admission provisoire pour les enfants et les jeunes.

Normalement, une durée de séjour prolongée favorise l'intégration des migrants indépendamment de leur permis de séjour, du fait que les autorités concernées ont aussi intérêt à soutenir leur intégration sociale pour éviter l'exclusion et ses conséquences néfastes. Dans le cas de l'admission provisoire, ce principe de régulation ne fonctionne que de manière limitée, ce qui s'explique entre autres par le partage institutionnel des compétences dans le domaine de l'asile (entre la Confédération et les cantons) et des impératifs politiques. Alors que dans le domaine de l'asile, c'est surtout la Confédération qui supporte les coûts, dans le domaine des étrangers, ce sont les cantons. Il en découle des intérêts divergents, qui mènent par exemple à ce que, pour des considérations financières, les cantons ne montrent que peu d'intérêt à octroyer un permis B à des personnes admises à titre provisoire puisque les coûts d'assistance leur incombent dans ce cas (alors que ceux des admis provisoirement sont pris en charge par la Confédération).

Perspectives

La demande d'une meilleure intégration des personnes admises à titre provisoire a été formulée dans le processus de consultation de la révision partielle de la loi sur l'asile. Le Conseil fédéral propose donc de créer deux nouveaux statuts à la place de l'admission provisoire actuelle:

- Une *admission humanitaire* pour les demandeurs d'asile qui ne remplissent pas les critères pour l'obtention du statut de réfugié, mais dont le renvoi est déclaré illicite ou inexigible ou provoquerait une situation de détresse personnelle grave ;
- Une *admission provisoire* (nommée « statut de personne tolérée » dans la première version) pour les personnes dont l'exécution du renvoi est impossible par exemple pour des raisons techniques ou par manque de coopération de l'Etat de provenance.

Par *l'admission humanitaire*, le statut juridique est amélioré, surtout dans la mesure où les restrictions à l'accès au marché du travail sont levées. L'accès au marché du travail et le regroupement familial s'alignent sur les règles valables pour le permis B. De plus, ce nouveau type de permis comporte des mesures d'intégration contrairement aux réglementations en vigueur pour l'admission provisoire actuelle. Cependant, l'admission humanitaire peut être levée à n'importe quel moment comme l'admission provisoire actuelle, si les motifs de son octroi ne sont plus valables. Comme par le passé, c'est le canton qui décide de l'octroi éventuel d'un permis de séjour.

A la lumière des résultats de cette recherche, l'amélioration du statut juridique des personnes admises à titre humanitaire serait certainement un progrès, parce qu'elle permettrait la résolution partielle des problèmes liés au paradoxe de l'intégration et au cercle vicieux de la non-intégration.

Cependant, les difficultés liées à la dimension provisoire du séjour restent non résolues dans le cadre de cette révision partielle. Ainsi, la peur d'un renvoi imminent resterait présente chez les personnes concernées. Elle constitue un obstacle sérieux à l'intégration, peut avoir des conséquences sur la santé, rend les traitements médicaux plus difficiles et peut être responsable d'une perte d'orientation aussi bien dans la perspective d'un établissement en Suisse qu'en cas de retour au pays d'origine. Ceci est l'argument principal qui a poussé une partie des personnes interrogées dans le cadre de cette étude à refuser cette proposition de solution et à conseiller l'octroi du permis B.

Le but de cette étude est de participer à la mise en place d'une politique réaliste dans le domaine de l'admission provisoire. Nous partons du principe qu'une politique pragmatique qui s'engage à respecter les droits humains est en fin de compte dans l'intérêt de tous les acteurs concernés.

Admis mais exclus? L'admission provisoire en Suisse

Martina Kamm, Denise Efionayi-Mäder, Anna Neubauer, Philippe Wanner, Fabienne Zanol
avec la collaboration de Annika Fauck

Etude élaborée par le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM)
mandatée par la Commission fédérale contre le racisme (CFR)

© EKR/CFR 2003

Editeur	Commission fédérale contre le racisme (CFR) SG DFI, 3003 Berne Coordination: Gioia Weber
Conception graphique	Monique Kummer, Unterägeri
Traductions	Marie-Claude Arneberg, Anna Neubauer (français) Lorenzo Lafranchi, Adriano Bazzocco, Tiziano Giabardo (italiano) Stephen Frost, Corinne Dill, Kenneth MacKenzie (anglais)
Version électronique	http://www.ekr-cfr.ch/d/publikationen.htm
Commande d'un exemplaire imprimé	Secrétariat CFR, SG DFI 3003 Berne téléf. 031 324 12 93 fax 031 322 44 37 ekr-cfr@gs-edi.admin.ch http://www.ekr-cfr.ch
Prix	Etude complète (150 pages): CHF 10.– Résumé (16 pages): CHF 5.–