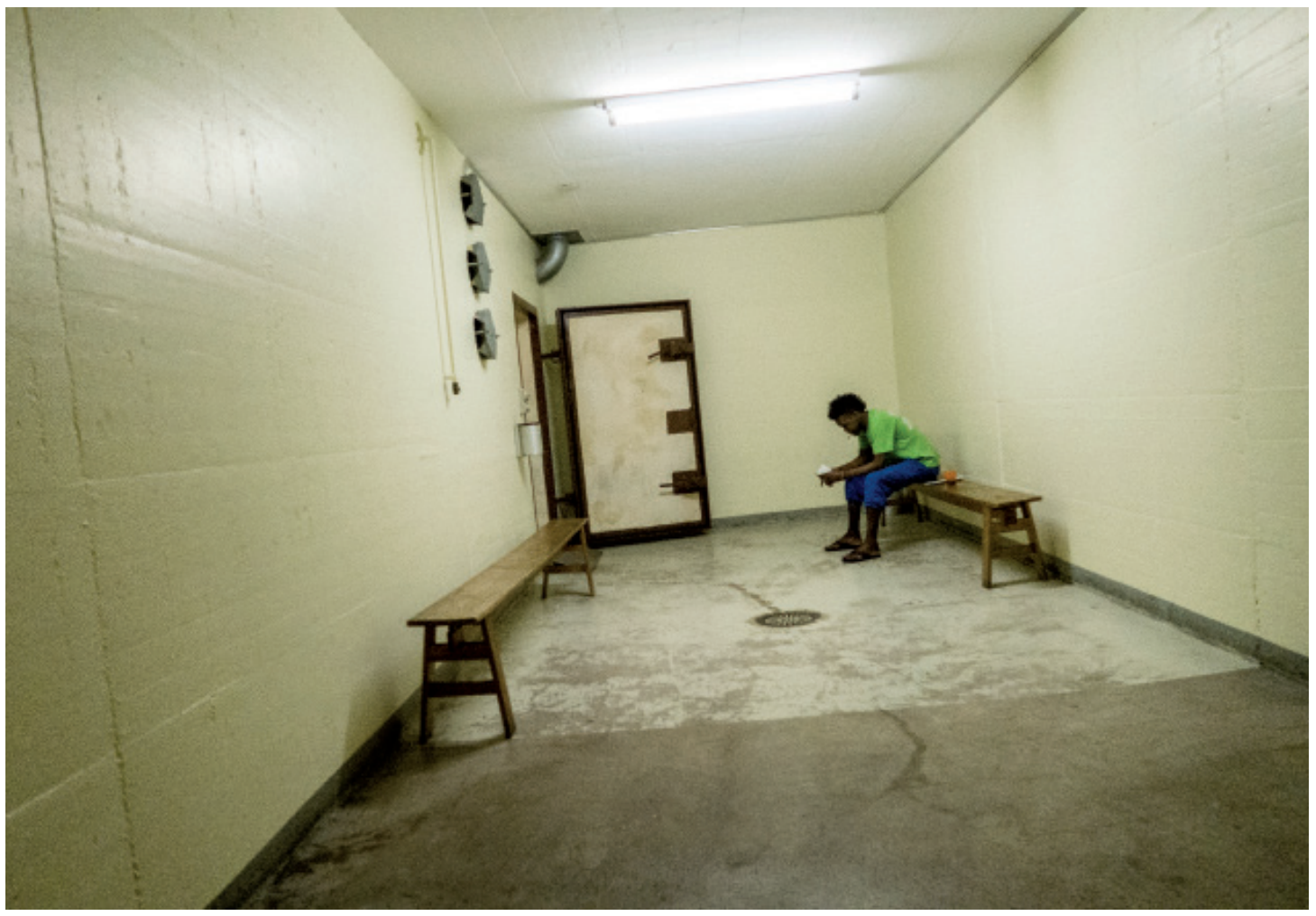
Les statistiques de l'asile, un usage à géométrie variable

Régulièrement en Suisse, le thème de l'asile déclenche un débat passionné qui cache une interprétation problématique des statistiques. Il débouche le plus souvent sur une manière trompeuse de présenter au public le besoin réel de protection des demandeurs d'asile, et la réponse des autorités. Décryptage. PAR **CRISTINA DEL BIAGGIO** INVITÉE DE LA RÉDACTION*



UN REQUÉRANT D'ASILE À L'ENTRÉE DE L'ABRI DE LA PROTECTION CIVILE PSS CHÂTELAINE, À GENÈVE © ALBERTO CAMPI / 2015

De juin à décembre 2014, le manque de places d'hébergement pour requérants a régulièrement fait les gros titres. Répétée en boucle, la «hausse des demandes d'asile» a été présentée comme le problème et l'ouverture d'abris de protection civile (PCi) comme la seule solution pour accueillir le flux de requérants. Mais les faits sont têtus: les statistiques du Secrétariat d'État aux migrations démentent cette prétendue hausse. En 2013 et 2014, le nombre de personnes demandant une protection en Suisse a baissé par rapport à 2012. Une tendance qui se confirme: 6364 demandes d'asile ont été déposées en Suisse de janvier à avril 2014, soit une diminution de 7,8% par rapport à la même période 2013. Aucune mesure «urgente», telle l'ouverture de structures souterraines pour l'hébergement, ne peut alors être motivée par la courbe des demandes. Les raisons conjoncturelles doivent être cherchées ailleurs: le besoin de nouvelles places d'hébergement est dû à une nette diminution, en 2014, des décisions de non-entrée en matière (NEM), mais aussi au fait que la majorité des personnes arrivant en Suisse se voient reconnaître un besoin de protection croissant. Autrement dit, qu'elles ont le droit de rester en Suisse au regard du droit d'asile.

FLUCTUATION DES DÉCISIONS «NEM»

Pour rappel, NEM est une abréviation qualifiant la décision des autorités d'écarter un dossier sans examiner les motifs invoqués par la personne requérant l'asile, parce que celle-ci a transité par un État membre de l'accord de Dublin, par un État tiers dit «sûr» ou dont la demande est considérée comme «manifestement infondée». Les personnes frappées d'une décision NEM étant dans l'obligation de «quitter le territoire suisse dans les plus brefs délais», les autorités vaudoises les «logent» dans les abris PCi, estimant qu'elles «n'y séjourneront que pour de courtes périodes, le temps de régler les formalités pour leur départ en collaboration avec le Service de la population»[1]. En réalité, les séjours dans les abris PCi se pérennisent[2]. Car l'automaticité des renvois Dublin se heurte à l'hétérogénéité des systèmes d'asile en vigueur dans les autres États membres.

Ainsi, si la proportion de décisions NEM concernait entre 40 et 50% des demandes traitées en première instance depuis 2008 — date de l'entrée de la Suisse dans le système Dublin —, le taux a fortement chuté depuis 2012, pour atteindre, en 2014, 21,6% des cas réglés. Autre gros changement survenu ces dernières années: le taux de reconnaissance du besoin de protection après examen des motifs d'asile est en augmentation. Afin de comprendre les enjeux liés à l'augmentation de ce taux, une explication sur son calcul est nécessaire.

Après examen de la demande d'asile, le Secrétariat d'État aux migrations peut, soit accorder le statut de réfugié défini par la Convention de Genève de 1951, soit rejeter la demande et ordonner le renvoi, ou accorder «l'admission provisoire»: cette protection est offerte aux personnes qui n'obtiennent pas le statut de réfugié, mais dont le renvoi est «illicite» (lorsque le renvoi de l'étranger dans son État d'origine, dans son État de provenance ou dans un État tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international), «inexigible» (lorsque le renvoi met l'étranger concerné concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale), ou «impossible» (empêchements d'ordre technique). Or, les admissions provisoires sont statistiquement comptées par le Secrétariat d'État aux migrations comme des décisions négatives. Malgré le fait que la Suisse décide tout de même de prononcer une admission provisoire, sous peine de mettre la vie du requérant en danger.

Les autorités intègrent également dans les décisions négatives, les demandes écartées sans examen des motifs d'asile, donc du besoin de protection. La grande majorité des NEM sont prononcées au motif qu'un État réputé «sûr» a été traversé avant l'entrée en Suisse (NEM — Dublin). Ce qui signifie que les motifs de fuite doivent être examinés par cet État tiers, non que la demande est injustifiée. Ainsi, une grande différence se dessine entre le taux de décisions positives tel que calculé par le Secrétariat d'Etat aux migrations, soit 25,6% en 2014, et celui calculé en additionnant les admissions provisoires et les statuts de réfugié et en écartant les NEM. Le taux de reconnaissance se situait ainsi en réalité à 76,6% en 2014 et avoisine les 80% pour les premiers mois de 2015. Un taux d'acceptation aussi élevé, couplé à une baisse des décisions NEM, signifie davantage de personnes susceptibles de rester sur le territoire suisse, et donc à héberger.

À ces considérations statistiques, il faut ajouter des raisons politico-historiques pour mieux comprendre pourquoi les autorités font recours à des espaces d'hébergement souterrains. La «gestion» des migrations forcées est intrinsèquement liée aux tensions géopolitiques globales. Après la crise des Balkans — période durant laquelle les demandes d'asile ont atteint le chiffre de 47 000 — la Suisse, comme l'Union européenne, a connu une baisse dans les années 2000. La moyenne se situe, ces dernières années, autour des 24 000 demandes par année.

LA LÉGENDE DU TOUR DE VIS BLOCHÉRIEN

Christoph Blocher, à l'époque à la tête du Département fédéral de justice et police (DFJP), préférait présenter ce recul comme une conséquence des tours de vis législatifs à son actif, donc essentiellement structurelle. Sous son impulsion, le Conseil fédéral a décrété que les ressources allouées au domaine de l'asile seraient calculées sur la base de 10 000 demandes par année. Et contraint les cantons à supprimer leurs réserves de lits en réduisant les forfaits cantonaux pour l'hébergement et l'encadrement des demandeurs d'asile. Pour absorber les «dépassements» du plafond des 10 000 demandes, un accord avec le Département militaire (DDPS) avait été passé.

Mais l'accord avec le DDPS se révèle rapidement inapplicable: «Début 2008, il s'est avéré que la Confédération ne disposait pas des structures nécessaires»[3]. Incapable d'assurer l'hébergement supplémentaire promis, «Berne revient sur sa décision: la totalité des requérants doit à nouveau être accueilli par les cantons», expliquait Bertrand Levrat, ancien directeur de l'Hospice général[4]. Mais les cantons ont entre-temps «résilié des locaux habituellement mis en réserve pour les temps de crise»[5].

Quant à la réalité migratoire des 10 000 demandes, «les développements et les valeurs empiriques des dix dernières années montrent que ce chiffre avait été sous-estimé et que la valeur moyenne [était] plus proche de 16 000 demandes par année»[6]. Un chiffre qui est bien en deçà des 10 000 prévus par Blocher et ses successeurs, et qui rend difficile la quête de logements surtout dans des cantons où le marché est très tendu. Avec huit bunkers reconvertis et d'autres prévus à cet effet, Vaud est le canton qui recourt le plus aux abris PCi. Genève a récemment rouvert un deuxième abri et s'apprête à en ouvrir de nouveaux, comme le directeur de l'Hospice général l'a dévoilé à la *Tribune de Genève* le 21 mai dernier. Neuchâtel, Berne et Fribourg — qui ne connaissent pas de crise aiguë du logement — en ont respectivement cinq, deux et un[7].

Le recours aux abris PCi a été utilisé par certains cantons, dès 2004, comme un instrument de contrainte pour les personnes mises au régime de l'aide d'urgence en vue de les inciter à partir: «La Suisse se ferme et loge les requérants d'asile de manière toujours plus précaire, histoire de les dégoûter de rester ici.»[8] En 2013, alors que le nombre de demandes d'asile avait baissé de 25% et le nombre de départ augmenté de 30% par rapport à 2012, Vaud comptait encore sept abris antiatomiques ouverts pour héberger des demandeurs d'asile[9]. L'utilisation des abris PCi se banalise, alors qu'à Genève, selon la Loi sur les constructions et les installations diverses, des lieux comme les abris PCi «ne peuvent pas être utilisés pour l'habitation». Une dérive à mettre, entre autres, sur le compte d'une information trompeuse sur la réalité statistique.

* Chargée de projet à *Vivre Ensemble*, service d'information et de documentation sur le droit d'asile, et géographe à l'Université de Genève. Article en partie tiré du décryptage «Hébergement: médias et public enfumés par la rhétorique de la hausse des demandes», paru dans *Vivre Ensemble* n°151, février 2015.

1. Bureau d'information et de communication de l'Etat de Vaud: *Requérants d'asile faisant l'objet d'une décision de non-entrée en matière. Ouverture d'une structure d'aide d'urgence.*

2. Lire l'article publié par la plateforme d'information humanrights.ch: *L'aide d'urgence est une voie sans issue*, 22 mars 2011.

3. Communiqué de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS): Position de la CDAS relative à l'hébergement et à la prise en charge dans le domaine de l'asile, 12 septembre 2008.

4. «L'Hospice n'arrive plus à loger les requérants», *Tribune de Genèv*e, 15.12.2009.

5. Fiasco de la politique Blocher, *Droit au logement*, journal de l'ASLOCA, 2009.

6. Groupe de travail de Office fédéral des migrations (ODM): *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*. Rapport du 18 février 2014.

7. Toujours plus de requérants d'asile vivent dans des bunkers, *swissinfo.ch*, 14 novembre 2014.

8. Fiasco de la politique Blocher, *Droit au logement*, journal de l'ASLOCA, 2009.

9. Asile: Vaud enregistre une augmentation de 30% des départs, *24 Heures*, article du 9 décembre 2014.