

## Généralités

N° 2, juin 2014

### ► Editorial

#### Chère lectrice, cher lecteur

Les organisations partenaires en matière d'asile du canton de Berne reçoivent beaucoup moins d'argent depuis le début de l'année. Cette réduction des forfaits a pour effet que les prestations circonstanciées pouvant être accordées en plus du strict nécessaire ont fondu comme neige au soleil. En outre, les mesures d'économies ont des effets marqués sur l'apprentissage de la langue locale: les personnes requérant d'asile ne peuvent plus fréquenter qu'un cours de base.

Les mesures d'économies susmentionnées découlent d'une refonte du mode d'indemnisation de la Confédération. Les subventions fédérales destinées à l'aide sociale varient désormais en fonction du taux d'emploi du canton concerné. Plus il parvient à intégrer dans le marché du travail les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés statutaires, plus le forfait destiné aux bénéficiaires de l'aide sociale sera élevé. Or Berne s'en sort moins bien que la moyenne suisse sur le terrain de l'intégration, en raison notamment de sa structure économique de grand canton tourné vers l'agriculture.

Outre ces mesures d'économies, une autre nouvelle interpelle: à la mi-février, le Conseil-exécutif a décidé d'intégrer au budget global du canton les réserves financières constituées depuis 1996 sur la base des forfaits dans l'asile. Le montant en jeu dépasse 16 millions de francs.

Il est nécessaire de replacer ces événements dans leur contexte: la langue est incontestablement un facteur-clé de l'intégration. On peut dire que les mesures d'économies dans l'enseignement de l'allemand et du français prolongent la situation de dépendance de l'aide sociale! Il s'agit d'un cercle vicieux, puisque le canton perçoit ensuite des indemnités moins élevées de la Confédération pour les personnes tributaires de l'aide sociale.

Il est tout aussi incompréhensible que le canton laisse filer des moyens financiers qu'il pourrait consacrer à la formation linguistique – puis à l'intégration professionnelle. Il reste à espérer que le Conseil-exécutif reviendra sur sa décision et créera – comme le lui demande une motion – la base légale requise pour que les réserves correspondantes soient allouées de manière ciblée au financement de cours de langue ainsi que de programmes d'occupation.

Jörg Eigenmann

### ► La nouvelle directrice de l'OCA

**Kathrin Buchmann, juriste, a travaillé comme directrice adjointe de la Commission fédérale contre le racisme CFR, ainsi qu'à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR. Elle a repris la direction de l'OCA en mai.**

Je me souviens parfaitement de Long, jeune réfugié d'origine vietnamienne. Nous étions dans la même classe. Après l'école, j'allais parfois chez lui. Sa mère était ravie de mes visites et me parlait tout le temps. Le fait que je ne comprenne pas sa langue ne semblait pas la déranger. Les enfants ont peut-être moins de préjugés. Dans tous les cas, ces rencontres avec Long et sa famille m'ont enrichie, en me sensibilisant de bonne heure aux thèmes de l'exil et de l'intégration.

#### Aperçu

##### Généralités

La nouvelle directrice de l'OCA	1
Journées des réfugiés 2014	2
Formation continue horizontale	3
Divers	3

##### focus - réfugiés naufragés

Sauvetage de naufragés en mer: un crime?	5
Protection européenne des frontières et Frontex	5
Mécanismes nationaux aux frontières extérieures	6
Renvois Dublin en Italie	7

##### Droit/Structures

Rapport de la CHS sur le secteur de l'asile bernois	9
Visa humanitaire et demandes à l'étranger	9
L'asile en chiffres au premier trimestre 2014	10
Restructuration du domaine de l'asile	10
Carrier Sanctions	11
Syrie: clé de répartition	11

##### Activité/Formation

Solutions transitoires cantonales	13
Nouveau manuel relatif aux ORP	14
L'intégration professionnelle dans le canton de Berne	14
Livret F: admission provisoire – emploi durable	15

##### Travail social

Réduction des forfaits fédéraux	17
Requérantes d'asile et hébergement collectif	17

Bien des choses ont changé. La politique d'asile vise depuis des années sur la dissuasion et l'exclusion. Aujourd'hui, les termes «requérant d'asile» et «réfugié» sont presque déjà insultants. Le discours public influence les structures discriminatoires, dont il est lui-même le reflet. Les barrières juridiques et institutionnelles entravent à bien des égards la participation à la vie sociale.

Comme nouvelle directrice de l'OCA, j'aimerais mettre mon expérience et mon enthousiasme au service de véritables mesures de politique sociale, qui ne relèvent pas seulement de la politique de maintien de l'ordre. Est-ce (trop) ambitieux? En sa qualité d'organisme autonome spécialisé dans le domaine de l'asile et de l'intégration et actif dans le canton de Berne, l'OCA s'engage pour des retours dans la dignité et pour que les personnes à protéger puissent mener une vie indépendante en Suisse. Il jette des ponts entre les divers acteurs du domaine de l'asile. L'OCA collabore étroitement avec les autorités cantonales et les organisations partenaires en matière d'asile, ainsi qu'avec l'Office fédéral des migrations (ODM). Je vois dans cette collaboration avec des acteurs à tous les niveaux une chance à saisir, pour parvenir à un débat objectif et moins émotionnel sur les questions d'asile. Tous les acteurs doivent se mobiliser afin de venir à bout des préjugés de la population sur les réfugiés. En tant que directrice de l'OCA, j'aimerais contribuer à la mise en place d'un dialogue exempt de préjugés entre les organisations faitières et les spécialistes. Tâchons ensemble de réserver un bon accueil aux personnes à protéger!



## ► Journées des réfugiés 2014: Actions prévues

### Réfugiés naufragés

L'OCA organise le 16 juin, dans le cadre des journées des réfugiés, un débat intitulé «Réfugiés naufragés: entre responsabilité et rejet». La question des responsabilités aux frontières extérieures de l'Europe y sera discutée par:

**Stefan Schmidt**, capitaine H.S., accusé pour avoir sauvé des réfugiés du naufrage

**Bemnet A.**, réfugié érythréen qui a traversé la Méditerranée

**Hans Peter Bläuer**, Office fédéral des migrations

**Constantin Hruschka**, Policy Officer (jusqu'en avril 2014), HCR Genève

**Felicina Proserpio**, centre d'études et de formation pour les questions migratoires CSERPE

En complément à cette discussion, l'OCA a prévu dans la présente édition d'asylnews un focus de plusieurs pages – bref portrait de Stefan Schmidt et articles de fond sur la politique aux frontières de l'Europe et sur Frontex, sur

les mécanismes nationaux de prévention mis en place par les Etats côtiers au sud de l'Europe, et sur le système de Dublin.

Lieu de la discussion: Foyer de la Dampfzentrale, Berne

16 juin 2014, 19h00

Pour en savoir plus: voir tract annexé ou site

[www.kkf-oca.ch](http://www.kkf-oca.ch)

## A la recherche de Dream Teams

**Des travaux manuels avec des femmes réfugiées? Un match de football avec des joueurs et joueuses de provenances différentes? Ou encore des cours de rattrapage offerts à un enfant réfugié?**

Le 1er juin 2014, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, l'Office fédéral des migrations ODM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés HCR ont lancé un grand concours visant à découvrir des Dream Teams formées d'au moins une personne arrivée en Suisse dans le cadre de l'asile et une personne de nationalité suisse qui contribuent ensemble à l'intégration de réfugiés.

Ce concours met l'accent sur l'intégration s'effectuant à petits pas au quotidien, souvent à l'insu de tous. Il vise à encourager des Dream Teams réunissant des personnes migrantes et suisses à raconter leur histoire et à apporter une contribution personnelle à la compréhension mutuelle ainsi qu'à une bonne cohabitation.

Les Dream Teams peuvent participer au concours jusqu'au 14 août, sur le site [www.dream-teams.ch](http://www.dream-teams.ch) où figure également un calendrier des manifestations organisées pour les journées du réfugié.

## Fuite et asile: jeu de rôles et stand d'information, le 13 juin 2014

En ville de Berne, les personnes participant au jeu de rôle «Fuite et asile» découvriront de première main les expériences réalisées par les personnes contraintes à fuir la guerre civile – menaces par des milices armées, frontière franchie avec l'aide de passeurs, stationnement dans un

### Contact

OCA  
Effingerstrasse 55, 3008 Berne  
[info@kkf-oca.ch](mailto:info@kkf-oca.ch); [www.kkf-oca.ch](http://www.kkf-oca.ch)

Direction	Tél. 031 385 18 10
Soutien	Tél. 031 385 18 14/16
Communication	Tél. 031 385 18 15/16
Conseil en vue du retour	Tél. 031 385 18 18
Bilans d'intégration	Tél. 031 385 18 00
Sensibilisation	Tél. 031 385 18 04/16
Formation continue	Tél. 031 385 18 08/16

camp de réfugiés. En outre, un «enseignement dans différentes langues» leur montrera les efforts qu'implique l'apprentissage d'une langue complètement nouvelle.

Début du jeu le 13 juin à 9h00, 13h00 et 15h30 à la  
Muristr. 8, 3000 Berne; inscription auprès de Gasim Nasirov, 078 767 43 32, [udugey@bluewin.ch](mailto:udugey@bluewin.ch)

A la Waisenhausplatz, des informations seront proposées ainsi que des possibilités d'échanges avec des boat people et des personnes réfugiées venues par camion. La manifestation est organisée par Gasim Nasirov, sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne.

Stand d'information dès 11 heures à la Waisenhausplatz,  
3000 Berne

## ► Formation continue horizontale

Aperçu du programme de cours horizontale automne 2014 :

### Cours 14/5 Protection et droits de l'enfant

Jeudi, 4 septembre, 13h30-17h00

Prise en compte des droits de l'enfant dans le domaine de l'asile et de la migration

### Cours 14/6 Zwischen Hoffen und Bangen

Jeudi, 16 octobre, 13h30-17h00

Umgang mit unfreiwilligem Kontaktverlust

### Cours 14/7 Besuch im Testbetrieb Zürich

Jeudi, 6 novembre, 10h00-16h15

Das beschleunigte Asylverfahren

### Cours 14/8 Tibetische Flüchtlinge

Mercredi, 10 décembre, 14.00-17.30 Uhr

Kommunikation und Konfliktlösung im interkulturellen Kontext

Le programme des cours est joint à cet envoi. Veuillez -vous inscrire au moyen du formulaire ou directement sur le site: [www.kkf-oca.ch](http://www.kkf-oca.ch)

## ► Divers

### Rapport critique sur les droits de l'enfant dans le domaine de la migration

En juin 2014, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies examine pour la deuxième fois la situation en Suisse. Dans ce contexte, le Réseau suisse des droits de l'enfant a publié en mars 2014 le «rapport des ONG au Comité des droits de l'enfant».

Le rapport attire l'attention du comité sur la situation des mineurs non accompagnés (MNA) et des sans-

papiers mineurs. Le réseau juge nécessaire d'améliorer l'accès des MNA et des sans-papiers à la formation, la représentation des MNA ainsi que l'exécution des mesures de contrainte contre les requérants et requérantes d'asile mineurs et les sans-papiers. Il reproche encore aux autorités d'attendre parfois que les MNA aient atteint leur majorité. Autre point critiqué c'est que le cadre légal fait que les MNA doivent vivre de l'aide sociale.

Le réseau recommande de faciliter aux MNA l'accès à la procédure d'asile et d'éviter les décisions de non-entrée en matière. Il déplore encore que les besoins des enfants ne soient pas pris en compte dans les délais de départ fixés aux sans-papiers. Enfin, le droit des étrangers et le droit d'asile ne tiennent pas suffisamment compte du bien-être de l'enfant dans le contexte du regroupement familial.

Réseau suisse des droits de l'enfant – 2ème et 3ème rapports des ONG au Comité des droits de l'enfant:  
[www.netzwerk-kinderrechte.ch](http://www.netzwerk-kinderrechte.ch) > Rapports de la Suisse > 2ème, 3ème et 4ème rapports

### Rapport sur la main-d'œuvre migrante catholique d'Europe de l'Est et du Sud

Le service social de l'Eglise catholique romaine de Berne (FASA) documente dans un rapport détaillé la situation de la main-d'œuvre migrante originaire d'Italie, de Pologne, du Portugal et d'Espagne. Poussée par la crise économique, cette catégorie de population est à nouveau plus nombreuse à immigrer en Suisse depuis quelques années. Les rapports de travail font l'objet de différents statuts de police des étrangers (livrets L, B et C); le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale reste stable et il n'y a guère d'abus.

L'étude complète est téléchargeable sous:  
[www.kathbern.ch](http://www.kathbern.ch) > Fachstelle Sozialarbeit FASA > Aktuell

### Refonte du site Web sur les mariages forcés

Le site Web du programme fédéral de lutte contre les mariages forcés a fait peau neuve. Il s'adresse aux spécialistes, aux responsables de projets et au grand public. Outre des informations sur la problématique des mariages forcés et les outils développés dans le domaine de la prévention et de la formation, il renferme les coordonnées des services spécialisés et des diverses offres de soutien.

Lien: [www.zwangsheirat.ch/F/aktuell](http://www.zwangsheirat.ch/F/aktuell)

### «Ensemble nous sommes forts», vol. 4

La prochaine rencontre des bénévoles s'occupant de personnes requérant l'asile et de sans-papiers aura lieu samedi 22 novembre, de 9h00 à 12h30, à la maison de paroisse Paulus à Berne. Veuillez dès à présent réserver cette date. Des précisions suivront dans le prochain asylnews.

## Certification de la HAF

L'Aide aux réfugiés de l'Armée du salut (HAF) a reçu le 6 mai 2014, pour ses activités d'hébergement tant collectif qu'individuel et pour son secrétariat, le certificat ISO 9001:2008 d'IQNet et de la SQS. Cette étape marque la fin de préparatifs de longue haleine, menés pendant plus d'un an et portant sur près de 70 processus à définir. Les experts ont été particulièrement impressionnés de la motivation avec laquelle, dans des conditions-cadres hostiles, tous les collaborateurs et collaboratrices audités veillent chaque jour au respect de la qualité formulée dans les processus. L'Aide aux réfugiés de l'Armée du salut se conforme désormais à une norme de qualité internationale.

## OSEO Berne: nouvelle directrice

Le comité de la section bernoise de l'Organisation suisse d'entraide ouvrière a désigné en mars 2014 Anita Marxer comme nouvelle directrice de l'OSEO Berne. L'ancienne responsable du secteur Migration entrera dans ses nouvelles fonctions le 1er juillet 2014.

## Nouveau centre fédéral aux Rochats

L'Office fédéral des migrations (ODM) a ouvert à la mi-mai un nouveau centre fédéral aux Rochats (VD). Ce cantonnement militaire, d'une capacité maximale de 120 lits, sera exploité pendant trois ans. La société Securitas a été mandatée pour assurer la sécurité, tandis qu'ORS SA s'occupera de l'encadrement et de l'exploitation du centre. ORS et la commune de Provence (VD) recherchent encore des travaux d'intérêt général pour les personnes requérant l'asile.

## Fermeture du CT Linde

Faute d'un taux d'occupation suffisant, l'association Asile Bienne et Région devra fermer à fin juin 2014 l'abri de protection civile Linde. Cet APC situé en ville de Bienne offre un hébergement d'urgence à une centaine de personnes requérant l'asile.

## Compatibilité entre la révision de la LEtr et l'initiative sur l'immigration de masse

A sa session de mars, le Conseil national a retourné à son expéditeur le projet de nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration. Le Conseil fédéral est prié de le remanier, sur la base des nouvelles dispositions constitutionnelles consécutives à l'adoption de l'initiative contre l'immigration de masse.

Le Conseil des Etats avait adopté à sa session d'hiver la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration. Il s'agissait d'ancrer dans la loi les dispositions relatives à l'intégration, pour concrétiser le principe «encourager et exiger». Entre-temps, le Conseil national a suivi une proposition de sa commission des institutions politiques, qui invite à reprendre dans le projet les modifications constitutionnelles acceptées avec l'initiative contre l'immigration de masse. La distinction, fondée sur la libre circulation des personnes, entre les immigrants originaires de l'UE ou d'Etats tiers risque de passer à la trappe. Le projet est retourné au Conseil fédéral, en vue de sa reformulation.

## Accompagnement médical lors des vols de retour

Conformément au contrat en vigueur depuis le 1er avril 2014, la société Oseara se chargera jusqu'à fin 2015, avec possibilité de prolongation jusqu'en 2019, de l'accompagnement médical des vols spéciaux.

Oseara s'est imposée face à la concurrence, en soumettant l'offre la plus avantageuse. Cette entreprise zurichoise, spécialisée dans l'accompagnement médical, assumait déjà la même tâche avant 2012, mais dans le cadre d'un projet pilote. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) l'avait épinglée en juillet 2013 pour avoir administré de force des tranquillisants dans plusieurs cas. Oseara a entre-temps pris en compte les recommandations de la CNPT et professionnalisé son offre. Son personnel médical reçoit désormais une formation spéciale sur la manière de gérer les requérant-e-s d'asile récalcitrants sans recourir à des médicaments. Oseara reste critiquée pour la participation de ses médecins aux renvois forcés de niveau IV (avec entraves), où le casque de protection rend très difficile d'évaluer les risques encourus.

## focus - réfugiés naufragés

N° 2, juin 2014

### ► Sauvetage de naufragés en mer: un crime?

**Il y a dix ans, le capitaine Schmidt a sauvé à bord du bateau Cap Anamur 37 réfugiés en perdition, qu'il a ramenés à terre en Italie. Sans le savoir, il s'est embarqué ce jour-là dans une véritable odyssée, qui lui a valu de découvrir les abysses du système érigé par l'Europe pour se protéger contre les réfugiés.**

Le capitaine Stefan Schmidt voguait depuis la fin février 2004 vers l'Afrique de l'Ouest, à bord du bateau de secours Cap Anamur. Le 20 juin, Schmidt et son équipage ont aperçu au large de la Sicile un canot pneumatique surchargé de réfugiés et en train de sombrer. En sauvant ces naufragés, il s'est retrouvé engagé dans une procédure pénale de cinq ans en Italie pour «aide aggravée à l'immigration illégale». Le bateau Cap Anamur avait accosté en Sicile, alors que les autorités italiennes le lui avaient interdit en l'invitant à se rendre à Malte.

Stefan Schmidt a finalement été acquitté en 2009. Il ne fait aucun doute pour lui qu'«il s'agissait d'un pur procès politique». Tout capitaine a le devoir de sauver les personnes en détresse et de les conduire dans un port sûr. L'accusation de soutien à l'immigration clandestine a été formulée en dérogation au droit de la mer. Le procès du Cap Anamur donne un signal désastreux à la navigation maritime: quiconque sauve des réfugiés s'expose à une mise en accusation.

Malgré cette expérience, Stefan Schmidt a créé l'association «Borderline Europe – Droits de l'homme sans frontières», qui a pour mission de mieux faire connaître la détresse des réfugiés aux portes de l'Europe. Aujourd'hui encore, dix ans après son intervention lourde de conséquences, il poursuit son engagement pour une culture d'accueil en Europe, en lieu et place de l'actuelle posture défensive.

La tragédie du 3 octobre 2013 a certes relancé un vaste débat de société sur la mort aux frontières de l'Europe. Or malgré la consernation repandue que ce drame a suscité, presque rien n'a changé dans la pratique. Diverses organisations avancent le chiffre de 14 000 morts aux portes de l'Europe pour les 20 dernières années. En 2014, des centaines de personnes ont d'ores et déjà perdu la vie en cherchant à rallier l'Europe par la mer.

L'OCA se réjouit d'accueillir Monsieur Schmidt à la séance de discussion du 16 juin 2014 sur les réfugiés naufragés (pour en savoir plus, voire le tract annexé ou le site [www.kkf-oca.ch](http://www.kkf-oca.ch)).

### ► Protection européenne des frontières et Frontex

**L'idée d'origine de zone exempte de contrôles frontaliers, où les citoyens et citoyennes européens puissent se déplacer librement, a évolué au fil des ans vers une posture de repli défensif.**

L'accord de Schengen a été signé en 1985 dans le village luxembourgeois du même nom, afin de garantir aux citoyens et citoyennes une libre circulation exempte de tout contrôle. Or peu après, les Etats signataires ont fait état de leurs scrupules en matière de sécurité, à propos notamment de la criminalité. D'où l'adoption en 1990 de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), où figurent des mesures visant à combler les déficits de sécurité. Ces mesures incluent la sécurisation de la frontière extérieure de Schengen, la répression de la criminalité transfrontalière et des prescriptions communes sur les conditions d'entrée destinées aux ressortissants d'Etats tiers.

La CAAS a marqué le début de l'actuelle politique de frontières extérieures de l'Europe. On assiste depuis lors à une extension continue de la zone frontière européenne. Les Etats voisins deviennent des zones tampon de l'UE et sont incités à mieux contrôler leurs frontières par des promesses politiques ou par un soutien financier.

#### **Frontex: agence de surveillance des frontières**

L'agence européenne Frontex a été créée dans cet esprit en 2005. Elle reflète la tendance de l'UE à assimiler la politique migratoire à sa politique de sécurité. Des analyses des risques, des activités de coordination et la participation à des opérations de patrouilles visent à ce que les frontières européennes, bien qu'abolies à des fins économiques et commerciales, deviennent hermétiques aux activités criminelles, immigration illégale comprise. Le système de surveillance Eurosur introduit en décembre 2013 contrôle ainsi, à l'aide de satellites, tout l'espace méditerranéen jusqu'aux pays d'Afrique du Nord.

## Règlement sur la surveillance des frontières maritimes extérieures

En avril, le Parlement européen a adopté un nouveau règlement sur la surveillance maritime par Frontex. En plus de redéfinir les opérations de recherche et de secours, ce texte consacre le principe de non-refoulement. Les personnes à protéger doivent être identifiées et obtenir l'aide requise. Il n'est plus permis de repousser les bateaux en haute mer. Le règlement réagit aux critiques, fondées sur les droits de l'homme, adressées à la politique européenne de protection des frontières extérieures.

### Opérations de «push back»

Dans le passé, Frontex pouvait déjà repousser les bateaux et les obliger à changer de cap. Il lui était également possible d'en refouler les occupants dans des Etats tiers. Le nouveau règlement n'y change pas grand-chose. Ce n'est qu'en haute mer que les opérations de «push back» ne sont plus autorisées; elles restent admises dans les zones côtières, aux frontières extérieures de l'Europe. D'où la possibilité, largement privilégiée, de remettre les bateaux à un Etat tiers: les personnes interceptées ou sauvées sont autant que possible débarquées dans un Etat extérieur à l'UE, et ce n'est qu'en dernier recours qu'elles seront accueillies dans l'Etat membre organisant la mission Frontex. Le règlement légalise ainsi le renvoi et la poursuite de bateaux et restreint l'accès à l'espace Schengen. Les personnes à protéger s'exposent du même coup à ne pas pouvoir déposer de demande d'asile sur sol européen.

### Identification des personnes à protéger et non-refoulement

D'un autre côté, le règlement sur les frontières maritimes extérieures définit explicitement des droits humains et des droits des réfugiés. Alors que l'ancien règlement ne comportait pas de règles contraignantes, les actions de recherche et de sauvetage sont désormais précisément réglementées et complétées par une définition de ce qu'est un bateau en détresse. En outre, le règlement renvoie au principe de non-refoulement, qui interdit l'extradition, l'expulsion ou le refoulement dans un pays où des raisons fondées laissent supposer que la personne court un danger réel d'être soumise à un traitement inhumain. Il ne s'agit toutefois que d'une simple mention, en l'absence de modalités d'application précises. En outre, le règlement exige que les passagers ayant besoin de protection internationale soient identifiés et obtiennent l'aide requise. En plus, il demande de prendre en compte la situation des personnes vulnérables, p. ex. des mineurs non accompagnés.

Ces principes répondent notamment aux critiques de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle a en effet condamné en 2012 l'Italie, dont les garde-côtes avaient intercepté 200 migrants en mer et les avaient reconduits en Libye. Cet arrêt précise les principes déterminants du droit des réfugiés: les passagers et passagères doivent pouvoir plaider contre leur renvoi, avoir accès à des interprètes et conseillers juridiques, ainsi que formuler une opposition ayant un effet suspensif contre leur renvoi.

Or la version finale du règlement Frontex n'a pas repris ces prescriptions, qui au fond demandent une procédure d'asile. Ainsi les fonctionnaires affectés à la surveillance des frontières vont certes recevoir une formation dans le domaine des droits fondamentaux, mais rien n'est dit de son contenu exact et de son organisation. De même, le règlement ne reprend pas les garanties procédurales exigées par l'arrêt de la CEDH. Par exemple, il ne prévoit l'accès à des conseillers et conseillères juridiques et à des interprètes que «si nécessaire».

Le règlement sur les frontières maritimes extérieures a beau fixer les principes de la protection des réfugiés, il reste très peu contraignant au niveau de la mise en œuvre et laisse une grande marge de manœuvres aux responsables de Frontex. La légalisation des opérations de «push-back» à des fins de protection des frontières donne certes un signal dissuasif. Mais il risque en définitive d'inciter les réfugiés à prendre encore plus de risques et à monter à bord de bateaux toujours plus petits et inaptes à la navigation, afin d'échapper aux radars des autorités de contrôle des frontières.

## ► Mécanismes nationaux de prévention aux frontières extérieures

Le règlement susmentionné s'applique aux opérations Frontex, les garde-frontières nationaux étant soumis à leur législation respective. Les événements des derniers mois donnent une idée des mécanismes de prévention mis en place par les Etats du Sud de l'Europe.

### Grèce: opérations de «push back» contraires au droit international

Le 20 janvier 2014, onze réfugiés se sont noyés à proximité de l'île grecque de Farmakonisi. Les organisations de défense des droits de l'homme soupçonnent une action de «push-back». Les garde-côtes grecs ont voulu repousser dans les eaux territoriales turques un bateau de pêche avec 27 réfugiés à bord. Or l'opération s'est mal passée, et le bateau a chaviré.

Les actions collectives de raccompagnement forcé sont contraires au droit international, d'autant plus que le droit à une demande d'asile et le principe de non-refoulement sont tous deux bafoués. Les garde-côtes grecs repoussent les réfugiés découverts en mer Egée systématiquement. Pendant ces opérations de «push back» la sécurité des personnes est compromise et on plus, les garde-côtes appliquent de la violence physique. Des réfugiés rapportent avoir été reconduits dans les eaux turques par les garde-côtes grecs et livrés à eux-mêmes, sans essence ni moteur, sur des embarcations inaptes à la navigation. En outre, ils auraient été frappés. Enfin, les garde-côtes ont ouvert le feu en mars sur un bateau transportant des réfugiés syriens et blessé trois personnes.

### Italie: Lex Bossi Fini et Mare Nostrum

L'Italie a introduit en 2002 la loi Bossi Fini, vaste train de mesures destinées à endiguer la migration en provenance d'Etats tiers. Cette loi permet d'interpréter le sauvetage de naufragés comme aide à l'immigration illégale et trafic de migrants.

Après les naufrages d'octobre dernier au large de Lampedusa, le gouvernement italien a lancé l'opération militaire et humanitaire Mare Nostrum et intensifié sa surveillance de la Méditerranée. Des bateaux, des hélicoptères, des avions, des drones et des radars épaulent depuis lors les garde-côtes italiens. Au cours de cette opération, la marine a déjà sauvé respectivement intercepté plusieurs milliers de migrants. Mare Nostrum est toutefois controversée, car le sauvetage des réfugiés va de pair avec la protection des frontières. La présence, à bord des bateaux de Mare Nostrum, de garde-frontières libyens chargés de récupérer les réfugiés sauvés et de les ramener en Libye conforte l'hypothèse selon laquelle la priorité de l'opération serait de mieux protéger les frontières.

### Espagne: fil de fer barbelé et munitions en caoutchouc

Les enclaves espagnoles au Maroc de Ceuta et Melilla sont entourées de trois clôtures successives en fil de fer hautes de six mètres. Ces clôtures vidéosurveillées sont défendues par du fil de fer barbelé acéré. A Melilla, des installations d'arrosage automatiques répandent en plus du spray au poivre. Celles et ceux qui tentent malgré tout de franchir ces obstacles subissent de graves coupures ou fractures, quand ils n'y laissent pas la vie. Pour contourner les barbelés, bien des réfugiés tentent de rallier les enclaves espagnoles à la nage. Les incidents survenus en début d'année montrent que les forces de sécurité espagnoles sont prêtes à des mesures extrêmes pour défendre la frontière: le 6 février, la Garde civile a tenté, à coups de balles en caoutchouc, d'empêcher des migrants de gagner Ceuta à la nage depuis le Maroc. L'opération a fait au moins quatorze morts. On ignore jusqu'ici pourquoi les nageurs n'ont pas été sauvés à temps, malgré la détresse manifestait visible.

Autre pratique discutable, une partie des réfugiés sont immédiatement refoulés. Selon le droit espagnol, qui-conque a atteint le sol espagnol doit être accompagné au poste de police puis hébergé dans un camp d'accueil. Or la Garde civile se contente souvent de renvoyer les réfugiés au Maroc, sans procédure d'asile. Suite aux vives critiques essuyées, une partie des garde-frontières ont décidé de ne plus participer à ces opérations illégales. Or le 28 mars, l'organisation de défense des droits de l'homme Prodein a démontré que des unités paramilitaires marocaines pénètrent dans les zones frontières espagnoles, interceptent les réfugiés s'y trouvant et les reconduisent sur le territoire marocain.

Les opérations de «push back», les coups de feu sur les boat people et la surveillance accrue des frontières font partie des mécanismes nationaux de prévention adoptés par les Etats membres situés à la frontière extérieure de l'Europe. Au nom de la prévention de la migration illégale,

les droits de l'homme sont systématiquement bafoués. Ces violations ont beau relever de la responsabilité des pays concernés, elles soulèvent la question de la coresponsabilité des Etats membres situés au cœur de l'UE, tout en montrant l'urgence de modifier le système de compétence en matière d'asile du règlement de Dublin.

## ► Renvois Dublin en Italie

**Le système Dublin, passant pour un précieux acquis de la politique d'asile européenne, remonte à la convention de Dublin conclue en 1990. Il détermine clairement quel Etat est compétent pour l'examen d'une requête, et évite ainsi que des requérants et requérantes ne déposent des demandes multiples dans plusieurs Etats membres (phénomène de l'«asylum shopping»).**

La convention de Dublin pénalise les Etats situés à la frontière de l'Europe, le traitement des demandes incombant au premier pays où ont été enregistrés les demandeurs d'asile. A contrario, les pays comme la Suisse situés à l'intérieur des terres européennes profitent du système en place. L'Italie est ici le principal Etat partenaire de la Suisse. Plus de la moitié de ses transferts Dublin s'effectuent en effet en direction de l'Italie. En 2013, la Suisse est parvenue à renvoyer 3000 personnes requérant l'asile au Sud des Alpes. Cette pratique est toutefois sévèrement critiquée, en raison du manque d'infrastructures d'accueil et d'hébergement adéquates en Italie. Selon l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), la Suisse n'assume pas ses responsabilités. Elle renvoie des milliers de requérant et requérantes en Italie, sans examiner ce qui advient ensuite d'eux. Dans certains cas d'espèce, l'Allemagne interdit les renvois Dublin en Italie. La Suisse les juge toutefois justifiés, au motif que les demandes d'asile feraient systématiquement l'objet d'une appréciation au cas par cas en Italie.

### Cas Tarakhel soumis à la CEDH

La légalité des renvois Dublin en Italie est aujourd'hui soumise à l'épreuve des faits. Le 12 février 2014, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a délibéré pour savoir si le renvoi en Italie, par la Suisse, de la famille réfugiée afghane Tarakhel est contraire aux droits humains.

Le recours concerne une famille réfugiée afghane avec six enfants qui, au terme d'une éprouvante traversée de la Méditerranée, a atteint l'Italie à bout de force et déshydratée. Il lui a fallu vivre entassée avec 50 autres personnes dans un logement collectif exigu, aux conditions d'hygiène désastreuses. La famille n'a reçu en tout et pour tout que deux matelas, et les enfants avaient du mal à respirer, dans ce local surpeuplé et enfumé. D'où la décision de la famille de se rendre en Suisse.

Les avocats des Tarakhel se prévalent tant de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) que de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. L'Italie ne serait pas en mesure de garantir le bien-être

des enfants et leur bon développement. Durant l'audience devant la Grande Chambre, les autorités suisses se sont vu reprocher de ne pas avoir examiné en détail la situation à laquelle étaient confrontés en Italie les jeunes enfants et les perspectives concrètes de cette famille réfugiée. Dans leurs objections, les représentants suisses ont rappelé l'hypothèse fondamentale du système Dublin, à savoir que tous les Etats participants respectent dûment les droits de l'homme. Or on sait depuis 2011, à propos de la Grèce, que la simple fiction de l'application des droits de l'homme n'est pas un argument suffisant. Les renvois en Grèce ont été jugés contraires à l'art. 3 CEDH, après quoi la Suisse a suspendu ses renvois Dublin vers ce pays.

Il reste à savoir comment la CEDH tranchera le cas de cette famille afghane.



## Droit/Structures

N° 2, juin 2014

### ► Rapport CHS sur le secteur de l'asile bernois

**La commission de haute surveillance (CHS) du Grand Conseil a terminé à fin février ses vérifications dans le secteur bernois de l'asile. La Direction de la police et des affaires militaires (POM) a un an pour mettre en œuvre les recommandations formulées.**

La CHS est un organe du Grand Conseil chargé de contrôler la gestion du Conseil-exécutif et de l'administration ainsi que des autres organismes assumant des tâches publiques. Elle s'est intéressée de près au secteur de l'asile en février 2013, quand des articles de presse et des interventions parlementaires ont soulevé de sérieuses questions sur sa gestion. L'enquête de la commission formée de 17 députés est députés s'est concentrée sur les structures et les procédures de l'Office de la population et des migrations (OPM), ainsi que sur la coopération entre les autorités cantonales chargées de la migration et les organisations partenaires en matière d'asile (OPASI).

#### **Besoin d'optimisation des processus**

La CHS souligne le réel besoin d'optimiser la gestion des flux financiers, ainsi que la transparence des données et de la comptabilité des autorités cantonales chargées de la migration. Elle en veut pour preuve la clôture lacunaire voire inexistante des comptes de l'asile, le versement de prestations sans base légale, les contrats de prestations disparates conclus avec les partenaires ainsi qu'un système de gestion des données suranné. La CHS estime qu'il faut de toute urgence améliorer ce dernier point: elle recommande de remplacer le système de gestion des données en place par une application moderne et performante. La nouvelle application devra disposer d'interfaces avec le système comptable du canton et avec la banque de données de la Confédération.

#### **Collaboration laissant à désirer**

Selon la CHS la collaboration laisse à désirer entre le canton en tant que mandant et les OPASI. D'où l'importance de rétablir des rapports de confiance en instaurant, au moyen d'une stratégie écrite, la transparence requise sur les objectifs visés et sur les moyens et mesures propres à les atteindre. La CHS constate encore le besoin d'améliorer la communication au quotidien: elle recommande de désigner expressément, au Service des migrations (SEMI), des interlocuteurs aptes à renseigner les partenaires contractuels de manière directe et compétente.

#### **Mise en œuvre des recommandations**

La POM prend au sérieux le travail de la CHS et réalisera ses recommandations. Elle invoque qu'elle était déjà sur le point de remédier, par des améliorations continues, aux points critiqués. Des tâches opérationnelles impossibles à prévoir et particulièrement astreignantes, ainsi que les ressources en personnel limitées, auraient toutefois retardé ces améliorations. Toujours selon la POM, l'absence de stratégie écrite dans le secteur de l'asile serait due aux fréquentes révisions des prescriptions fédérales et au projet de restructuration du domaine de l'asile: les orientations stratégiques ne pourront être fixées qu'une fois posés les jalons à l'échelon fédéral (régions de l'asile, centres fédéraux).

Le Grand Conseil a approuvé le rapport de la CHS à sa session de mars 2014. Les recommandations doivent être mises en œuvre dans un délai d'un an. Le Grand Conseil sera régulièrement informé de l'avancement des travaux.

### ► Visa humanitaire et demandes à l'étranger

**A fin septembre 2012, le Parlement suisse avait révisé la loi sur l'asile et déclaré urgentes une partie des mesures adoptées, qui étaient aussitôt entrées en vigueur. Le Conseil fédéral propose aujourd'hui de prolonger ces mesures urgentes.**

Motif du propos: si ces mesures ne sont pas transposées à temps dans le droit ordinaire, elles seront remplacées par l'ancien droit à fin septembre 2015. Pour éviter un tel scénario, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, en février 2014, de prolonger la durée de validité des mesures urgentes jusqu'au 28 septembre 2019.

Une nouveauté a fait des vagues – la suppression des demandes à l'étranger, soit la possibilité de déposer une demande d'asile auprès de la représentation suisse située dans un Etat tiers. Le visa humanitaire a bien été introduit en «remplacement» des demandes d'asile dans les ambassades, mais le cercle de personnes pouvant bénéficier d'une telle protection est limité. Un visa humanitaire peut être délivré à titre individuel uniquement, s'il est manifeste que la vie ou l'intégrité physique d'une personne sont directement, sérieusement et concrètement menacés. Si l'intéressée ou l'intéressé se trouve déjà dans un pays tiers, on peut partir du principe qu'il n'est plus

menacé. Concrètement, les réfugiés de pays dépourvus de toute représentation suisse comme l'Erythrée ou la Syrie ont peu de chances d'obtenir un visa humanitaire.

#### Critères différents des représentations à l'étranger

A la différence des demandes à l'étranger, la représentation à l'étranger examine la requête et ne la transmet qu'en cas de doute à l'Office fédéral des migrations (ODM). A la demande de l'ODM, la société Interface a étudié la pratique d'octroi des visas humanitaires dans neuf ambassades, au cours des douze mois ayant suivi son introduction. Durant cette période, sur 162 demandes déposées auprès de ces neuf ambassades, six seulement ont abouti à un visa humanitaire. Soit un taux d'octroi de 3%. A titre de comparaison, 3'623 requérantes et requérants d'asile déposaient en moyenne annuelle une demande à l'étranger, selon un document interne de l'ODM remontant jusqu'à l'exercice 2006. Parmi eux, 11% obtenaient une autorisation d'entrée. Par ailleurs, l'évaluation a révélé des différences de pratique entre ambassades. Ainsi, certaines perçoivent des émoluments pour traiter ce genre de demande. Ces résultats ont amené l'ODM à adapter avec le DFAE les directives en la matière. La nouvelle version, en vigueur depuis début mars 2014, ne prévoit plus d'émoluments.

#### Diminution des requêtes en provenance d'Erythrée

Une autre des mesures urgentes se rapporte au refus de servir et à la désertion, soit le principal motif d'asile invoqué par les ressortissants érythréens. Selon le nouvel art. 3, al. 3, LAsi, le refus de servir et la désertion ont été supprimé comme motifs d'asile. Cet ajout a beau ne pas constituer un véritable tour de vis, puisque les Erythréens devant s'attendre à de lourdes peines pour avoir refusé de servir obtiennent encore l'asile, les ressortissants de la «Corée du Nord africaine» ont été nettement moins nombreux à demander l'asile en Suisse en 2013 que l'année précédente. Après avoir longtemps été l'une de leurs principales destinations, la Suisse a été supplantée par la Suède, l'Allemagne et la Norvège. Il se peut que la disposition consacrée au refus de servir ait un effet dissuasif. A cela s'ajoute que d'autres pays traitent plus rapidement les requêtes, et donc que le délai d'obtention du statut de réfugié est bien plus court. Enfin, la suppression des demandes dans les ambassades a aussi joué un rôle. Jusqu'en septembre 2012, de nombreux ressortissants érythréens sollicitaient l'asile dans les ambassades suisses d'Etats tiers, comme le Soudan.

*Evaluation de la pratique du visa humanitaire:  
Interface Politikstudien Forschung Beratung,  
[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch) > Projekte & Publikationen  
> Soziale Sicherheit-Integration*

## L'asile en chiffres au premier trimestre 2014

**Les demandes d'asile en Suisse ont reflué durant les trois premiers mois de 2014 par rapport à l'année précédente. L'ODM a enregistré de janvier à mars 4'894 demandes.**

Le recul est de 15% par rapport à la même période de 2013 (5'759 demandes). D'où une confirmation de la perte d'attrait de la Suisse comme pays de destination. En 2013, 5% des demandes d'asile déposées en Europe l'ont été en Suisse, contre 8% en 2012. Cette baisse mérite d'autant plus d'être signalée que l'Italie du Sud a vu débarquer bien plus de personnes que l'année précédente. La Suisse est notamment évitée par les Syriens et Syriennes, qui se rendent en Europe du Nord où la politique d'admission est plus libérale. La Suède a ainsi assoupli sa pratique en matière d'asile en faveur des réfugiés de guerre syriens.

#### Tendances mondiales 2013

Le HCR a lui aussi constaté en mars 2014, dans son rapport «Tendances mondiales 2013» portant sur 44 pays industrialisés, que la Suisse enregistre contrairement à l'Europe un mouvement tendanciel de baisse. Les demandes d'asile ont explosé en 2013, sous l'effet de la guerre civile en Syrie. L'Europe a été particulièrement touchée avec 484'600 requêtes, soit 32% de plus que l'année précédente. L'Allemagne, qui a amélioré ses prestations sociales dans ce secteur, est redevenue pour la première fois depuis 20 ans la première destination de toutes les nations industrialisées, plus prisée même que les Etats-Unis. La Suisse a été avec la Grèce, la Roumanie, le Canada et la Belgique, un des rares pays d'accueil à comptabiliser moins de requêtes d'asile (voir *asylnews* 1/2014). Elle occupe, avec 19'400 demandes, le 9e rang des pays d'accueil.

Rapport du HCR: [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) > Ressources > Statistics & Operational Data

## Restructuration du domaine de l'asile

**Lors de la Conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014, la Confédération et les cantons ont défini les points-clés de la restructuration du domaine de l'asile. L'objectif prioritaire est d'accélérer les procédures.**

La procédure d'asile s'articulera en plusieurs phases. Une phase préparatoire, d'une durée maximale de trois semaines, est d'abord prévue. Il s'agit d'un premier tri entre les cas de procédure Dublin (env. 40% des demandes), de procédure accélérée (20%) ou de procédure étendue (40%), voire de personnes retirant leur demande d'asile (classement informel). Les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin ou d'une procédure accélérée seront hébergées dans un centre de la Confédération, rattaché à un centre de procédure. Les procédures Dublin doivent

être réglées dans les 140 jours ouvrables et les procédures accélérées dans les 100 jours ouvrables (procédures de recours et exécution des renvois comprises). Les personnes faisant l'objet de procédures étendues, pour lesquelles le délai est d'un an, seront attribuées aux cantons.

Sur la base de cette répartition, la Confédération aura besoin de 5'000 places d'hébergement au lieu des 1'600 dont elle dispose actuellement. La Conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014 a fixé, dans les six régions déjà définies, la répartition des places au prorata de leur population respective:

Canton de Berne	620 places
Suisse romande	1'280 places
Suisse du Nord-Ouest	840 places
Canton de Zurich	870 places
Suisse centrale/méridionale	690 places
Suisse orientale	700 places

Dans chaque région, un ou deux centres de procédure et jusqu'à trois centres de départ sont prévus. En outre, la Confédération ouvrira deux centres spéciaux destinés aux personnes requérant l'asile qui menacent la sécurité et l'ordre public, ou dont le comportement porte gravement atteinte au fonctionnement des centres de procédure ou des centres de départ. De leur côté, les cantons assumeront la responsabilité des requérants qui ne relèvent pas de la compétence fédérale, notamment en ce qui concerne l'hébergement, les prestations d'aide sociale et d'aide d'urgence, l'exécution des renvois et l'intégration. Les cantons qui abritent des centres de la Confédération, des centres de départ ou des centres pour requérants récalcitrants, ainsi que les cantons possédant un aéroport auront droit à une compensation, notamment en se voyant attribuer moins de requérants.

Les prochaines étapes de la restructuration consisteront, d'ici la fin de 2014, à évaluer la phase de test à Zurich ainsi qu'à déterminer les emplacements des autres centres fédéraux.

## ► Carrier Sanctions

**Le transport de voyageurs sans papiers d'identité valables risque de coûter cher aux compagnies aériennes. L'Allemagne a infligé des amendes record l'année dernière – et la Suisse s'apprête à introduire un système analogue.**

Jusqu'ici, les compagnies aériennes n'ont pas toujours vérifié que leurs passagers et passagères disposent des documents d'entrée requis à leur lieu de destination. En

2008/2009, 25 procédures ont donc été ouvertes contre des compagnies ayant transporté 188 personnes sans visa valable. En vain, l'ODM n'ayant pas pu démontrer qu'elles avaient enfreint leur devoir de diligence et leur obligation de communiquer. Par la suite, il n'y a plus eu de procédure de ce genre même si, pour la seule année 2011, près de 1'000 personnes ont été transportées en Suisse sans les documents d'entrée requis.

L'introduction dans la loi sur les étrangers de sanctions applicables aux entreprises de transport aérien (carrier sanctions) marquerait un changement de paradigme. A supposer que les documents d'un voyageur ne soient pas en règle, on partirait de l'idée que l'entreprise a failli à ses devoirs de diligence et d'annonce, sans que l'autorité doive prouver sa négligence. D'où un renversement de la charge de la preuve.

Cette modification de loi vise à inciter les entreprises de transport aérien à dûment assumer leur fonction de contrôle et a donc un caractère préventif. Or indirectement, une telle mesure revient à réduire encore plus les possibilités de voyage des requérant-e-s d'asile, pour qui la voie aérienne représentait à ce jour une alternative sûre par rapport à la voie terrestre ou maritime.

Le 19 mars 2014, le Conseil des Etats a adopté à l'unanimité la modification requise de la loi sur les étrangers. Tout indique qu'à la session d'été, le projet passera également la rampe du Conseil national.

## ► Syrie: clé de répartition

**L'Office fédéral des migrations (ODM) utilise à nouveau sa clé de répartition pour les personnes syriennes, après les avoir attribuées depuis l'automne dernier au canton où vivaient leurs proches.**

En automne 2013, l'ODM a commencé à tenir compte de la situation particulière des membres de la communauté syrienne sollicitant l'asile à leur arrivée en Suisse. Ils ont dès lors été attribués au canton de résidence de leurs proches vivant en Suisse. Or outre que ces personnes forment une part importante des personnes requérant l'asile, les visas d'entrée ont souvent été délivrés à des familles nombreuses ou à des clans familiaux. Certains cantons ont ainsi dépassé le quota prévu par la clé de répartition. L'ODM a donc mis fin à ce régime de faveur le 23 avril 2014. Tous les requérants et requérantes d'asile sont à nouveau équitablement répartis entre les cantons, indépendamment du lieu de domicile de leurs proches en Suisse. Les clans familiaux s'exposent donc à être répartis entre plusieurs cantons. Mais le droit à l'unité de la famille reste respecté pour les familles nucléaires et pour les personnes vulnérables ayant besoin de l'aide d'un proche.



## Activité/Formation

N° 2, juin 2014

### ► Solutions transitoires cantonales

**Les solutions transitoires cantonales ont été partiellement étoffées et uniformisées en 2014, et les procédures d'inscription modifiées (voir *asylnews* 4/2013). Vous trouverez ci-après un bref aperçu de l'offre existante et des particularités à prendre en compte lors de l'inscription de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés statutaires.**

#### **Année scolaire de préparation professionnelle (APP)**

En principe, l'inscription à l'APP est du ressort des enseignants de l'école obligatoire. Les spécialistes du service des réfugiés ou du service social pour requérantes et requérants d'asile peuvent toutefois directement inscrire des adolescents ou de jeunes adultes en année scolaire de préparation professionnelle, en section Intégration (APSI), si ces personnes ne fréquentent pas ou plus l'école obligatoire, ont moins de 22 ans et séjournent depuis moins de trois ans en Suisse. Les inscriptions se font généralement pendant les semaines 16 à 18. Les inscriptions tardives sont acceptées jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, l'admission se faisant dans les limites des places disponibles. Les personnes requérant l'asile peuvent certes être inscrits, mais le principe de la «préférence nationale» prévaut. Par contre, une inscription directe en section Formation générale (APSF) ou en section pratique (APSP) est exclue.

#### **Préapprentissage standard**

Le préapprentissage offre le même contenu que la solution destinée jusqu'ici aux adolescents et aux jeunes adultes, à ceci près qu'il est désormais accessible jusqu'à 25 ans. Pour s'inscrire, il faut disposer d'un contrat de préapprentissage signé. Seuls les élèves de 9<sup>e</sup> année peuvent être inscrits jusqu'à la fin de la semaine 18 sans contrat de préapprentissage, si ce est remis jusqu'à la semaine 25. Les inscriptions ordinaires sont possibles dès la semaine 16, et les inscriptions tardives jusqu'au 31 janvier 2015. Les titulaires de permis N peuvent accéder à un préapprentissage, moyennant tant un contrat de préapprentissage qu'une autorisation de travail.

#### **Service d'aiguillage régional**

L'accès aux autres solutions transitoires (SEMO standard, SEMO plus, préapprentissage 25plus, APP Plus) se fait désormais via les services d'aiguillage régionaux. Ces derniers offrent un soutien complémentaire à celui du

Case Management Formation professionnelle, et sont par conséquent intégrés aux centres régionaux d'orientation professionnelle (OP). Outre les solutions transitoires, le service d'aiguillage organise le placement dans les programmes POIAS avec perspectives d'insertion professionnelle (PIP). L'inscription auprès du service d'aiguillage est possible toute l'année, à condition de posséder un livret F ou B, d'avoir moins de 25 ans, de ne plus fréquenter l'école obligatoire et pour autant qu'une autre offre transitoire que l'APSI soit indiquée. Il faut encore justifier d'un niveau de langue A2, par un test ou au moyen d'un diplôme de langue international (exceptions: SEMO plus et certaines offres avec PIP). Les coûts d'une clarification du niveau linguistique sont remboursés, dans le cas des réfugiés statutaires, par les prestations circonstancielles et peuvent être pris en charge, pour les AP, par le F-Pool (max. 150 francs). Les personnes ayant le statut N n'entrent toutefois pas en ligne de compte.

#### **SEMO standard et SEMO plus**

Le SEMO standard correspond à l'ancien semestre de motivation, dont SEMO plus est une variante à bas seuil. Alors que le SEMO standard requiert le niveau A2 ainsi que motivation et employabilité, il est possible de participer à SEMO plus avec de moins bonnes connaissances linguistiques et une motivation minimale. Le but est de stabiliser les participant-e-s et de développer leur capacité de base de travailler. L'accès se fait, selon les conditions individuelles, via le service d'aiguillage ou l'office régional de placement (ORP). Il est possible d'appeler par téléphone le service d'aiguillage pour une discussion préalable à l'inscription (voir plus loin).

#### **Préapprentissage 25plus**

Le préapprentissage 25plus, qui correspond à l'ancien préapprentissage pour adultes, est proposé à la BFF Bern et à la GIB Thun. Pour être admis, il faut posséder un contrat de préapprentissage, de travail ou de stage (à 60%). Les personnes de 25 ans révolus peuvent être directement annoncées à la BFF Bern ou à la GIB Thun (formulaire sous [www.bffbern.ch](http://www.bffbern.ch) et [www.gibthun.ch](http://www.gibthun.ch)). Les jeunes adultes (18 à 25 ans) intéressés peuvent s'adresser au service d'aiguillage régional qui, le cas échéant, examinera avec eux si un préapprentissage 25plus est indiqué.

#### **APP Plus**

Le programme APP Plus a remplacé l'ancienne offre «Démarrer». Cette variante à bas seuil de l'année scolaire de préparation professionnelle est proposée à l'école professionnelle BFF Bern, au CFP de Bienne et, depuis l'année

scolaire 2014/15, à Spiez aussi (Schlossbergschule). Elle met l'accent sur des stages d'information réguliers et sur le développement des compétences-clés, dans l'optique de décrocher une solution de raccordement (apprentissage ou préapprentissage). Les inscriptions au programme APP Plus se font via le service d'aiguillage régional.

### Procédure d'inscription

Pour s'inscrire à une solution transitoire, il faut compléter le formulaire d'inscription électronique publié sous l'hyperlien [www.erz.be.ch/solutions-transitoires](http://www.erz.be.ch/solutions-transitoires). Seuls les spécialistes compétents (services d'aide aux réfugiés, OPASI) et les professeurs principaux peuvent les remettre, à l'exclusion des bénévoles ou d'enseignants d'autres offres d'intégration. En cas d'inscription auprès du service d'aiguillage, les connaissances linguistiques jouent un rôle important et les attestations correspondantes doivent être jointes. Il est possible de formuler des recommandations pour des offres spécifiques, qui seront examinées par le service d'aiguillage. Le formulaire complété doit être envoyé, avec toutes les annexes, tant par voie électronique que par envoi postal recommandé.

Le tableau synoptique des solutions transitoires établi par la Direction de l'instruction publique et l'aide-mémoire pour l'inscription sont téléchargeables sur notre site, à la rubrique «Activité / formation» (colonne de droite).

*L'Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle peut être contacté en tout temps: [mba.brueckenangebote@erz.be.ch](mailto:mba.brueckenangebote@erz.be.ch) / 031 633 84 54. Les questions concernant le service d'aiguillage seront adressées au tél. 079 880 29 88.*

## ► Nouveau manuel relatif aux ORP

En vertu de l'art. 59d de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), les personnes étrangères et les réfugiés statutaires (livrets F et B) peuvent bénéficier, même sans avoir droit à l'indemnité de chômage, de prestations des offices régionaux de placement (ORP). Concrètement, un service de conseil est accessible, tout comme la participation aux mesures relatives au marché du travail (MMT), moyennant le respect des conditions suivantes:

- niveau linguistique A2 attesté
- compétences-clés telles que fiabilité, stabilité et ponctualité
- volonté et capacité d'exercer une activité lucrative
- amélioration de l'employabilité en cas de participation à une MMT

Si ces conditions sont réunies, les travailleuses et travailleurs sociaux des OPASI ou des services d'aide aux réfugiés pourront directement procéder à une inscription auprès du service compétent de l'ORP. Dans tous les cas, il faut d'abord prendre contact avec le conseil spécialisé. Les préposés aux cas relevant de l'art. 59d LACI feront les vérifications d'usage en amont d'une MMT. Sont priori-

taires ici les semestres de motivation, les préparations aux entretiens d'embauche et les programmes d'intégration professionnelle. Le service ayant sollicité l'ORP continue toutefois d'assumer la gestion du cas.

*Un manuel du beco récemment remanié donne des informations détaillées sur les mesures relatives au marché du travail (MMT) accessibles aux AP/réfugiés et sur la procédure applicable (inscription auprès de l'ORP, déroulement de la MMT).*

## ► L'intégration professionnelle dans le canton de Berne

**Une étude mandatée par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) expose les raisons faisant que le taux d'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (AP) affiché dans le canton de Berne est faible en moyenne suisse. La table ronde organisée par l'OCA à l'issue de ses propres analyses sur l'admission provisoire, thème central de l'année dernière, avait identifié des raisons semblables.**

L'étude réalisée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS signale que des mesures s'imposent à trois niveaux – offres d'intégration, resserrement des liens avec l'économie, simplification des structures.

### Efficacité des offres d'intégration

Une corrélation positive a été constatée entre les cours de langue, les cours d'intégration ou les cours spécialisés et la prise d'activité professionnelle, ce qui constitue un bon signe de l'efficacité des offres d'intégration en place dans le canton. Il faut toutefois garder à l'esprit que les critères d'accès à certaines offres d'intégration (p. ex. exigence d'un niveau linguistique A2) entraînent déjà une certaine présélection. Les personnes possédant une faible formation préalable n'ont donc pas accès à de nombreuses offres.

Bien souvent, il n'existe pas pour ces dernières personnes de programmes adéquats à bas seuil, combinant la valorisation des aptitudes professionnelles et l'acquisition de connaissances linguistiques. Cette lacune tient en partie au modèle en place de développement de carrière par étapes logiques, où il faudrait assouplir la séparation stricte entre la langue et le travail, au profit des personnes à faible niveau d'instruction.

### Manque de contacts avec l'économie

Malgré les efforts des divers prestataires de programmes, il reste un important potentiel de renforcement des liens avec l'économie. Selon l'étude BASS, de tels contacts ne sont systématiquement établis «ni au niveau politico-institutionnel, ni au niveau des programmes». D'où l'importance de dûment informer les employeurs sur les conditions juridiques d'embauche de réfugiés et d'AP.

### Simplification des structures

Contrairement aux cantons de référence (AG, LU, SH et ZH), plusieurs directions assurent à Berne le suivi des AP et des réfugiés. Un regroupement des compétences permettrait ici des gains d'efficacité: le potentiel d'amélioration identifié concerne tant la collaboration interinstitutionnelle que la prise en compte des structures ordinaires (p. ex. ORP) et l'octroi des autorisations de travail. De même, il faudrait chercher à améliorer la coordination entre le canton et les communes, dans l'intérêt du processus d'intégration.

### Réduction des délais d'attente

Alors qu'à Berne les émoluments perçus lors de l'octroi d'autorisations de travail se situent dans la moyenne inter-cantonale, on constate de nettes différences au niveau du délai d'attente pour l'obtention de l'autorisation. Ainsi, d'autres cantons prévoient des procédures parfois accélérées ou simplifiées pour les engagements de courte durée, les périodes d'essai ou les stages, ce qui facilite l'insertion professionnelle.

Des compléments d'information et le résumé officiel de l'étude du bureau BASS figurent sur notre site. Les appréciations formulées à la table ronde recoupent dans une large mesure les conclusions de l'étude BASS. Les participants à la discussion issus du monde politique, de l'administration et de l'économie ont en outre invité à renommer le statut d'admission provisoire, à combler les déficits d'information et à créer des incitations pour les employeurs.

### Appellation trompeuse à supprimer

Parmi les obstacles à l'intégration, il a été question de l'appellation stigmatisante «admission provisoire». Elle est trompeuse, sachant que plus de 90% des titulaires de livret F resteront durablement en Suisse. Une solution possible consisterait à renommer ce statut.

### Meilleure information et création d'incitations

Les employeurs ont cru pendant des dizaines d'années que pour travailler, il fallait posséder au moins un permis B. Peu de gens savent que depuis 2008, il est beaucoup plus facile aux titulaires de livret F de travailler en Suisse.

La mise en place d'incitations financières pour les employeurs constitue une autre piste intéressante. L'ancien gérant du restaurant Dählhölzli a beaucoup apprécié l'offre du centre de compétences du travail de Berne (KA). Il lui a fourni du personnel qui a bénéficié d'allocations d'initiation au travail. En outre, KA s'est chargé des vérifications requises.

### Prochaines étapes

Les possibilités d'influence du canton sont limitées: à Berne, la structure économique du canton fait qu'en règle générale, les emplois proposés sont moins qualifiés que p. ex. à Zurich ou Genève. L'OCA approfondira encore ce thème. Une brochure sur le livret F (en allemand) renferme toutes les informations utiles à connaître pour un employeur potentiel.

## ► Livret F: admission provisoire – emploi durable

L'OCA a conçu une brochure d'aide destinée aux AP à la recherche d'un emploi. Elle sera diffusée directement par les associations patronales et les fédérations de branche, pour sensibiliser les employeurs aux possibilités d'emploi avec un livret F.

Les principaux préjugés des employeurs sur l'admission provisoire y sont présentés et réfutés un par un. Des citations et une brève description de trois offres d'intégration connues pour AP complètent ce prospectus en couleurs. Il peut être directement remis aux employeurs potentiels, ou joint à une lettre de postulation. Le projet est soutenu par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) du canton de Berne. Ce prospectus n'existe jusqu'ici qu'en allemand, mais une version française sera disponible dans quelques semaines.

*Pour vos commandes: OCA, Raphael Strauss, Effingerstr. 55, 3008 Berne, raphael.strauss@kkf-oca.ch*





## Travail social

### ► Réduction des forfaits fédéraux

**Le canton de Berne reçoit de la Confédération, depuis avril 2013, des dédommagements moins élevés pour les personnes requérant l'asile ou admises à titre provisoire. Il a répercuté en 2014 les coupes subies sur les OPASI. Ces dernières reçoivent beaucoup moins d'argent pour s'acquitter de leurs tâches.**

La révision de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) est entrée en vigueur sur le plan suisse l'année dernière. Les nouvelles dispositions ont corrigé, selon la Confédération, de nombreuses incitations inopportunes existantes en matière d'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (AP) et des réfugiés statutaires. Le système de financement procède désormais, pour établir le montant du forfait global, à une pondération basée sur l'intégration professionnelle de ces personnes. Concrètement, les cantons dont la population relevant de l'asile affiche un taux d'activité élevé reçoivent davantage de subventions fédérales que ceux où leur taux d'emploi est faible.

#### **Le canton de Berne, particulièrement affecté**

Le canton de Berne fait moins bien que la moyenne suisse, sur le terrain de l'intégration professionnelle des personnes relevant de l'asile. Il le ressent désormais douloureusement au niveau des subventions fédérales allouées. Alors qu'auparavant il percevait 20'400 francs par personne et par année, il doit désormais se contenter de 17'800 francs. Depuis 2014, ces coupes sont largement répercutées sur les organisations partenaires en matière d'asile (OPASI). La réduction est sévère dans la phase d'accueil dans des hébergements collectifs. Durant cette première phase, le forfait d'hébergement a été ramené de 10,87 francs par personne et par jour à 7,50 francs (-31%). De même, le forfait portant sur l'encadrement et les tâches administratives a diminué de 17 à 15 francs. Il n'est d'ailleurs plus versé en fonction du nombre de places définies, mais des personnes hébergées. Par conséquent, les OPASI reçoivent moins d'argent pour les centres faiblement occupés en raison des fluctuations du nombre de personnes leur étant attribuées.

#### **Economies sur les cours de langue**

Comme les montants versés aux personnes relevant de l'asile pour leurs repas, leurs articles d'hygiène et leurs besoins quotidiens sont restés inchangés, les OPASI ont une marge de manœuvre financière réduite pour allouer

les prestations supplémentaires requises, le cas échéant, par l'état de santé d'une personne assistée ou par la situation économique et familiale. Jusque-là, de telles prestations circonstancielles étaient consacrées à des mesures soutenant la réalisation des objectifs visés en matière d'éducation, de scolarisation ou d'intégration, ainsi qu'à la prévention de la santé. Les coupes effectuées sont particulièrement drastiques pour les cours de langue: le canton ne finance plus aucun cours au-delà du niveau de base.

### ► Rapport sur les requérantes d'asile dans les hébergements collectifs

**TERRE DES FEMMES Suisse a publié un «rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs». Cette organisation vise ainsi à une meilleure prise en compte de la dimension du genre dans les concepts et lignes directrices sur l'encadrement des centres d'accueil.**

Comme deux tiers des réfugiés en Europe sont des hommes, la situation des femmes dans la procédure d'asile est généralement oubliée. TERRE DES FEMMES (TDF) a voulu combler cette lacune en étudiant comment s'organise la vie des femmes dans les centres de transit.

#### **Mêmes douches, mêmes WC**

Dans bien des structures d'hébergement, le manque de place aboutit à des empiètements dans la sphère privée des requérantes d'asile, qui n'ont aucun moyen d'y échapper. D'où la nécessité de ne pas imposer un hébergement mixte aux femmes ayant un parcours de fuite, mais de prévoir p. ex. une séparation des chambres par étages ou ailes du bâtiment. Ainsi, les femmes qui bien souvent ont été victimes de violences sexuelles éprouveront un sentiment de sécurité. De même, il n'est pas acceptable que les deux sexes doivent partager les mêmes installations sanitaires. Une stricte séparation s'impose ici. Il convient par ailleurs de prévoir, pour l'accès à des salles de séjour ou aux cuisines, des plages horaires distinctes ou certains jours réservés aux femmes; il s'agit en effet d'importants lieux de rencontres, contribuant à structurer la journée et où les échanges doivent être exempts de tout climat de peur.

#### **Il reste beaucoup à faire**

Il reste également beaucoup à faire au niveau de l'encadrement et des consultations, des soins de santé et

des mesures de sécurité, pour tenir dûment compte des besoins spécifiques aux requérantes d'asile. A partir du constat d'un décalage entre la situation juridique de ces femmes et leurs conditions réelles d'hébergement, TDF invite la Confédération et les cantons à édicter des réglementations sensibles au genre, pour qu'elles intègrent des contrats de prestations conclus avec les exploitants de centres et avec les sociétés de sécurité privées.

Téléchargement sous: [www.terre-des-femmes.ch](http://www.terre-des-femmes.ch) > Publications