

La politique d'intégration des admis provisoires (Vaud): création d'un réservoir de main d'oeuvre bon marché¹

*Elma Hadzikadunic,
diplômée en Sciences Politiques,
UNIL, Lausanne*

Résumé

La volonté d'intégrer les personnes admises à titre provisoire² en Suisse s'inscrit dans la dernière révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) plébiscitée par quelque 68% de votants le 24 septembre 2006. Cette nouvelle modification de la législation en matière d'asile entend alors lutter contre les « abus » constatés dans ce domaine. Pour ce faire, la loi propose l'introduction de nouveaux dispositifs telle que l'aide d'urgence pour toutes les personnes dont la procédure d'asile a été rejetée. Ce dispositif consiste à fournir des prestations en nature aux personnes concernées si elles en font la demande (les trois repas journaliers, un lit dans un hébergement collectif et une couverture médicale minimale uniquement en cas d'urgence). Dans ce contexte, la détermination des autorités helvétiques à intégrer la population au bénéfice de l'admission provisoire vient contrebalancer les aspects négatifs de cette révision et est perçue comme une amélioration de ce statut juridique. Cependant, l'analyse de sa mise en application dans le canton de Vaud démontre que, loin du souhait de faire une place digne à ces personnes dans notre société, l'intégration vise avant tout à réduire les dépenses publiques engendrées par ces derniers. Ainsi, l'autonomie financière devient l'impératif d'une intégration « réussie ». La poursuite de cet objectif, le caractère contraignant de cette politique publique et le régime de droit limité inhérent à l'admission provisoire permettent l'utilisation de cette catégorie de migrants comme un réservoir de main d'œuvre bon marché au service de l'économie locale et des établissements qui les « intègrent ». Par conséquent, il est possible d'envisager la politique d'intégration des détenteurs de livret F comme un « mensonge politique » qui aurait facilité l'acceptation de cette révision de la loi sur l'asile. Face à ce « mensonge » issu de l'ambiguïté du discours sur l'intégration véhiculé par les autorités et rendu possible par l'absence d'une définition claire de cette notion, il est impératif de manifester notre désaccord aux aspects inhumains de la politique menée envers certaines catégories de migrants dans notre société.

Mots clés : asile (admis provisoires) - intégration - absence de droits

Depuis quelques années, les habitants de la ville de Lausanne peuvent croiser tous les matins à l'arrêt du bus Saint-François deux personnes chargées de l'entretien des transports publics. Munis d'un seau en plastique, leur travail consiste à ramasser très rapidement les déchets qui jonchent les sièges et à vider les poubelles des bus à l'arrêt. En les observant, je me demandais d'où ils venaient. Quelles étaient les motifs de leur exil, car je savais qu'il s'agissait de requérants d'asile. Que faisaient-ils dans leurs pays d'origine ? Et quel regard portaient-ils sur leur pays d'accueil ? Mes propres souvenirs des années d'incertitude inhérentes à l'admission provisoire me liaient d'une certaine façon à eux. Je pensais à leur avenir sur le sol helvétique qui se décidait par les autorités fédérales, loin de leurs activités de nettoyage. Avec le temps les interrogations s'accroissaient, au point que croiser ces employés à l'arrêt du bus devenait pesant. Ce sentiment découlait aussi du constat que leur présence semblait passer inaperçue aux yeux de beaucoup d'usagers des transports publics lausannois (TL). Pour contrer cette apathie régnante, il fallait les aborder, instaurer un dialogue afin de comprendre. Tenter de comprendre leur situation en Suisse pour approcher la société dans laquelle nous évoluons. La prise de contact avec un des requérants a suscité un étonnement autant de mon côté que du sien.

¹ Caloz-Tschopp Marie-Claire (dir.), *Résister dans le travail et dans la migration*. Actes du colloque Colère, courage et création politique, vol. 5, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 101-115.

² Les personnes admises à titre provisoire ne remplissent pas les critères pour l'obtention du statut de réfugié, cependant le renvoi dans leur pays d'origine n'est ni licite, ni possible, ni raisonnablement exigible. Elles se voient attribuer un livret F pour une durée de douze mois, qui se prolonge pour la même période jusqu'à la levée de l'admission provisoire.

Surpris par ma curiosité mais aussi des questions se rapportant à son activité, il affirme suivre une mesure d'intégration. Je reste alors dubitative devant l'idée de vouloir intégrer ces personnes à la société avec de telles mesures. Pourtant, depuis la dernière révision de la loi sur l'asile, nettoyer des bus TL fait partie des mesures proposées par les autorités pour intégrer les personnes admises à titre provisoire en Suisse.

Intitulé *Bus:Net*, ce programme d'utilité publique poursuit plusieurs objectifs. En premier lieu, il s'agit de compléter les capacités des requérants à trouver un emploi tout en luttant « contre les effets négatifs du désœuvrement ». Ensuite, l'acquisition des connaissances lors des activités proposées sont utiles en vue d'un retour au pays d'origine du requérant. Finalement, la visibilité publique des requérants actifs permet d'améliorer leur image au près de la population autochtone³. Les paradoxes apparents découlant de la corrélation entre l'intégration et l'admission provisoire ont abouti à une recherche menée dans le cadre du mémoire⁴ de fin d'études en Sciences Politiques. Comment envisager une intégration pour des personnes ayant un titre de séjour provisoire ? Pourquoi les autorités publiques mettent-elles en place une politique d'intégration près de vingt ans après la création de ce statut juridique et la politique de « non-intégration » qui l'accompagnait ?

Telle que soumise à la votation le 24 septembre 2006 lors de la dernière révision de la loi sur l'asile, la politique d'intégration est présentée comme une amélioration du séjour des personnes au bénéfice du livret F. Entourée d'une aura positive et communément associée à un signe d'ouverture et de bonne volonté de la société d'accueil, la notion d'intégration vient contrebalancer les aspects très négatifs de cette modification de la loi sur l'asile. En effet, avec l'objectif de lutter contre les « abus » constatés dans le domaine de l'asile, les autorités fédérales proposent l'introduction de nouveaux dispositifs, notamment l'aide d'urgence pour toutes les personnes dont la demande d'asile a été rejetée. Cette dernière consiste à fournir aux déboutés des prestations en nature : les trois repas journaliers, un lit dans un centre d'hébergement collectif et une couverture médicale uniquement en cas d'urgence, à condition qu'ils en fassent la demande. Alors que la majorité des modifications envisagées sont très critiquées par une partie de l'opinion publique pour le non respect des droits fondamentaux, le changement prévu pour les détenteurs de l'admission provisoire revêt d'un caractère positif. Cependant, l'analyse⁵ de la mise en application de cette politique publique dans le canton de Vaud révèle avant tout la volonté des autorités de réduire les dépenses engendrées par cette population et accélérer les renvois des personnes ne remplissant plus les critères relatifs à ce statut de séjour.

Le présent texte, en tant qu'acte d'insoumission face au « mensonge politique » concernant l'intégration de cette catégorie de migrants rendu possible notamment par l'absence d'une définition claire de cette notion, cherche à rendre visible la précarité de leur séjour en Suisse marquée par un régime de droit limité qui permet l'utilisation de ces derniers comme un réservoir de main d'œuvre bon marché au service de l'économie locale.

La politique menée envers les personnes admises à titre provisoire : entre l'aide au retour et les mesures d'intégration

Depuis la première loi⁶ entrée en vigueur en janvier 1981, la politique d'asile a été révisée plusieurs fois partiellement et une fois dans sa totalité. Son caractère instable exprime le dilemme entre la « tradition humanitaire » de la Suisse et « les dangers » qu'un afflux massif de personnes susceptibles de chercher refuge sur le sol helvétique pourrait entraîner, notamment en raison de la petite taille du pays. Ce tiraillement, entre l'image de la Suisse « terre d'accueil » et la nécessité de garder un contrôle sur l'entrée, le séjour et la sortie des migrants, alimente les débats politiques et justifie la mise en place d'un système de gestion qualifiée de « pilotage à vue ». Les principaux

³ http://www.evam.ch/fileadmin/groups/1/documents_pdf/Reglement_PO_2008_02.pdf

⁴ HADZIKADUNIC, Elma, « *Intégrer les admis provisoires ? Analyse de la mise en oeuvre de la politique des personnes admises à titre provisoire dans le canton de Vaud* », mémoire de fin d'études en Sciences Politiques, Université de Lausanne, 2009

⁵ Les analyses résultant de la recherche dans le cadre du mémoire reposent en grande partie sur les entretiens menés avec les professionnels du canton de Vaud chargés d'appliquer la législation en matière d'intégration des admis provisoires.

⁶ L'institution d'une « véritable » loi sur l'asile se fait suite à la motion Hofer cosignée par plusieurs parlementaires. Auparavant les dispositions relatives à l'accueil des réfugiés étaient contenues dans la loi sur les étrangers. (voir Parini et Gianni)

objectifs de celui-ci sont « la résolution des situations d'urgence et la mise en place des dispositifs législatifs et bureaucratiques qui permettent d'aborder des crises futures »⁷. Dans cette logique, nous assistons à la création des statuts provisoires qui permettent d'accueillir des personnes fuyant des persécutions sans pour autant craindre « la surpopulation étrangère »⁸ de la Suisse. En effet, l'Arrêté fédéral urgent de 1990 institue la politique de l'admission provisoire qui vise « à éloigner les populations civiles des foyers de guerres, mais ceci dans le but de les rapatrier dès que la situation dans leur pays d'origine sera jugée stable par les instances politiques (ODM et CF) »⁹.

L'institution de ce nouveau statut juridique correspond à une augmentation considérable de personnes cherchant refuge en Europe occidentale, notamment en raison de l'instabilité mondiale intervenue suite à la chute du mur de Berlin. Les personnes fuyant les conflits dans les Balkans, mais aussi les réfugiés somaliens et tamouls sont les nouveaux migrants cherchant la protection des pays européens. De cette manière, la Suisse ne désobéit pas à sa « tradition humanitaire » tout en évitant la sédentarisation des personnes accueillies, puisque l'essence même de l'admission provisoire est un accueil temporaire et nullement l'intégration de ces nouveaux migrants à la société helvétique.

Les conditions de vie des admis provisoires, caractérisées par un droit limité à plusieurs niveaux, sont censées accentuer le caractère temporaire de leur séjour en Suisse. Ainsi, le marché de l'emploi leur est ouvert à condition que la conjoncture économique le permette et que le canton d'accueil donne son aval. Cet aspect se traduit dans la réalité par un nombre relativement faible de détenteurs d'un livret F sur le marché du travail, une majorité d'entre eux se trouvant par conséquent dans une dépendance totale de l'organe chargé de leur accueil. L'impossibilité de recourir au regroupement familial, de quitter le territoire suisse pendant la durée du séjour et toutes les autres entraves liées à un tel statut juridique s'ajoutent à la sujétion de cette catégorie de migrants.

Pour les autorités suisses, l'introduction de ce nouveau dispositif dans la loi sur l'asile se présente dans les années quatre-vingt-dix comme une solution adéquate à une situation d'urgence. Cependant, l'impossibilité de connaître la durée et l'issue des conflits des pays de provenance des personnes accueillies se traduit dans la réalité par un « provisoire qui dure ». Ainsi près de la moitié de la population au bénéfice d'un livret F séjournent actuellement en Suisse depuis plus de sept ans. Ce séjour prolongé permet à un grand nombre d'entre eux, malgré les conditions de vie marquées par un régime de droit limité, de se faire une place dans la société d'accueil. Cette « intégration non-intégrée »¹⁰ d'une partie des détenteurs du livret F peut créer une résistance de leur part quant à l'expulsion du sol helvétique, même quand la situation dans les pays d'origine est jugée propice au retour par les instances politiques.

Pour apporter une réponse à une situation devenue difficile à gérer et faciliter les renvois des personnes dont la protection provisoire peut être levée à tout moment, les autorités fédérales mettent sur pied le programme d'aide au retour lors de la révision totale de la loi sur l'asile en 1999. Celui-ci, destiné à stimuler les départs volontaires, consiste à leur proposer une série de mesures facilitant leur réinsertion dans le pays d'origine. Parmi ces mesures, on retrouve notamment des programmes d'occupation élaborés avec les collectivités publiques et privées, des programmes d'occupation et de formation consistant à augmenter les perspectives professionnelles dans le pays d'origine, mais aussi des aides sous forme de financement de projet en vue d'un retour¹¹. Comme le remarquent très justement les auteurs de l'article « *Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours* », l'institution de ce programme permet à l'administration suisse de poursuivre plusieurs objectifs : « d'un côté, en donnant aux réfugiés et aux personnes admises provisoirement la possibilité de travailler, il permet de contrecarrer l'image d'individu « oisifs » et « profiteurs » des réfugiés ; de l'autre, par la formation professionnelle, il agit sur une dimension centrale de la politique d'aide au

⁷ PARINI, Lorena et GIANNI, Matteo, « Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours », in MAHNIG Hans (dir.), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zürich, Seismo, sciences sociales et problèmes de société, 2005, p.189

⁸ Qui constitue un des dangers pour une frange de la population suisse.

⁹ PARINI, Lorena et GIANNI, Matteo, « *Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours* », *op. cit.*, p.215

¹⁰ La notion « d'intégration non-intégrée » empruntée à Claudio Bolzman correspond à la mobilisation des ressources personnelles des migrants dans un contexte « d'exclusion institutionnelle » pour se créer une place dans la société d'accueil.

¹¹ PARINI, Lorena et GIANNI, Matteo, « *Enjeux et modifications de la politique d'asile en Suisse de 1956 à nos jours* », *op. cit.*, p.225

retour, notamment la possibilité offerte aux personnes admises provisoirement d'acquérir des compétences professionnelles qui leur seront utiles pour exercer une activité professionnelle dans leur pays ; enfin, les programmes d'occupation d'utilité publique permettent aux collectivités locales d'accomplir des tâches d'intérêts publics avec une main d'oeuvre très bon marché »¹².

Par conséquent, le programme d'aide au retour s'avère être, au premier abord, une réponse judicieuse au problème que pose le long séjour des admis provisoires car il contribue à l'économie locale, rassure la population suisse en présentant une image positive des requérants et prépare activement le retour de cette population. Toutefois, la problématique liée à ce statut juridique reste entière. Quelle réponse apporter aux demandeurs d'asile ne pouvant pas rentrer pendant de longues années dans leur pays d'origine et qui en même temps ne remplissent pas les conditions d'obtention de l'asile en Suisse ?

La nécessité de modifier le contenu juridique du livret F et l'idée que l'intégration de cette population doit être assurée notamment en raison de la durée d'un séjour prolongé sont la résultante de deux forces. D'une part, des particuliers et des organisations non gouvernementales se sont adressés à la Commission fédérale contre le racisme afin d'attirer son attention sur les « injustices » dont seraient victimes les personnes au bénéfice de l'admission provisoire¹³. De cette demande émanent deux études démontrant les conditions de vie « extrêmement pénibles »¹⁴ de cette population. Elles mettent en avant le besoin d'élargir les droits de ces personnes afin d'améliorer leur séjour en Suisse. D'autre part, mises à disposition du Parlement, ces mesures incitent les autorités fédérales à ne plus ignorer la résistance civile qui se constitue autour de cette problématique. Cependant, la motivation première de ne plus considérer les admis provisoires en « instance de départ » est avant tout la volonté de la Confédération de diminuer les dépenses dédiées à l'assistance de cette population. En effet, un nombre élevé des admis provisoires sont dépendants, depuis de longues années, de l'aide sociale. Ceci s'explique notamment par les difficultés d'accès au marché de l'emploi liées au statut juridique, mais aussi par un nombre relativement bas de régularisations de séjour.

Les personnes admises provisoirement ont la possibilité de déposer une demande de régularisation de leur séjour. Cette demande se fait en premier lieu auprès des autorités cantonales qui, après examen, décident de transmettre ou non les dossiers aux autorités fédérales qui statuent en dernier lieu. Afin que les autorités entrent en matière quant à une éventuelle régularisation, les personnes doivent paradoxalement à la politique en place, démontrer leur bonne « intégration » à la société d'accueil. Cependant, l'usage de cette possibilité se fait différemment selon les cantons, en raison du transfert d'éventuels coûts de l'assistance au canton concerné¹⁵ en cas de régularisation. Par conséquent, la mise à l'agenda de la problématique des admis provisoires met en exergue un bras de fer entre la Confédération et les cantons. Telle que débattue lors des sessions parlementaires et soumise à la votation populaire, l'intégration semble être, dans la logique des autorités fédérales, avant tout une intégration professionnelle. Ce changement de politique en matière des personnes admises à titre provisoire s'accompagne par un transfert des coûts d'assistance d'une partie de cette population à la charge des cantons. Ainsi les cantons sont encouragés à « intégrer » activement les détenteurs de livret F, accélérer le traitement des procédures d'asile et exécuter les renvois des personnes ne remplissant plus les motifs de l'admission provisoire.

La dernière modification de la législation en matière d'asile particulièrement critiquée par une frange de la population helvétique pour sa violation des droits fondamentaux, institue la politique d'intégration des admis provisoires plus de quinze ans après la création de ce statut juridique. *Laissés dans un coin de notre société*¹⁶, les personnes admises à titre provisoire au bénéfice de l'aide sociale ont désormais l'obligation de participer à des mesures d'intégration tels que les cycles de formation ou des programmes d'occupation. Une sanction financière peut être imposée aux personnes ne s'acquittant pas de cette obligation. Par ailleurs, le succès obtenu lors de la participation aux mesures d'intégration

¹² *Ibid.*, p. 226

¹³ KAMM, Martina *et alii*, *Admis mais exclus ? L'admission provisoire en Suisse* (Résumé), Berne: CFR, 2003, pp. 2-3

¹⁴ *Idem*

¹⁵ Message du CF, 04.09.2002

¹⁶ Selon les dires d'un des acteurs de la mise en oeuvre des dispositions en matière d'intégration.

proposées est pris en compte lors de l'examen de la demande de régularisation du statut de séjour (art. 6)¹⁷.

L'autonomie financière comme l'impératif d'une intégration "réussie"

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'asile révisée le 1er janvier 2008, la Confédération verse des sommes importantes pour la mise en oeuvre de la politique d'intégration des admis provisoires. Le canton de Vaud se voit attribuer 3,1 millions de francs pour l'année 2008 afin d'intégrer les quelques trois mille personnes. La priorité est donnée à ceux qui sont dépendants de l'aide sociale et qui séjournent depuis plusieurs années en Suisse. Ce choix démontre une volonté de réduire les coûts d'un long séjour des requérants n'exerçant pas une activité lucrative. Pour marquer la nécessité de régler cette problématique, la Confédération transfère aux cantons la charge de l'assistance des admis provisoires se trouvant depuis plus de sept ans sur le sol helvétique. Ainsi, le canton de Vaud doit assurer le financement du séjour de plus d'un tiers des personnes au bénéfice de l'admission provisoire.

Ce changement intervenu dans la gestion de la loi sur l'asile détermine en profondeur la politique d'intégration adoptée par l'Etat de Vaud. Pour assumer cette nouvelle charge financière, les autorités s'axent sur une intégration professionnelle des admis provisoires. De cette manière, une intégration « réussie » passe inévitablement par l'autonomie financière de cette population. La prise de position du Conseil d'Etat Vaudois à ce sujet est éloquent: « (...) le canton cherchera d'abord à assurer au maximum une intégration des personnes concernées dans le monde du travail (...) », de plus: « l'intégration peut passer par différents stades et étapes, notamment l'apprentissage de la langue, de nos us et coutumes, de notre culture, etc. Mais la seule vraie intégration visant l'autonomie financière est in fine l'intégration professionnelle »¹⁸.

Pour atteindre l'objectif de l'autonomie financière des détenteurs de livret F, et ainsi réduire les dépenses transférées par la Confédération, les pouvoirs publics vaudois confient la mise en oeuvre de la politique d'intégration à l'*Etablissement Vaudois pour l'Accueil des Migrants (EVAM)*¹⁹.

Cet établissement se charge d'assister, d'héberger et d'encadrer les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire, les mineurs non accompagnés et les « non-entrée en matière »²⁰ séjournant dans le canton de Vaud. De plus, par la mise en place d'un réseau de santé, l'EVAM s'occupe aussi de l'encadrement médico-sanitaire. Il est évident, en constatant l'étendu de ses tâches, que cet organisme à caractère englobant rythme la totalité du séjour de ses « clients ». Il convient donc d'envisager un rapport de force entre l'établissement et les admis provisoires.

En effet, les prestations délivrées, notamment l'assistance financière que les requérants vont chercher chaque mois au guichet de l'organisme, le logement mis à leur disposition par l'EVAM, ainsi que la prise en charge médicale, témoignent de la relation qui peut être qualifiée de « dominants à dominés ». En dépit du paradoxe apparent entre la sujétion des admis provisoires à l'EVAM et le mandat de celui-ci de rendre ces derniers autonomes, le choix du prestataire de la politique d'intégration par les autorités semble revêtir un caractère stratégique.

Tout d'abord, le programme informatique « Asylum 5 » dont dispose l'établissement et qui centralise toutes les informations relatives aux requérants assistés lui permet de cibler les personnes qu'il faut intégrer en premier. D'autre part, garder la gestion des personnes régies par la loi sur l'asile entre peu d'acteurs assure un contrôle global de cette politique publique. En dernier lieu, l'utilisation des mesures d'encadrement de l'EVAM mis en place dans le cadre du programme d'aide au retour comme des nouvelles mesures d'intégration permet aux autorités de faire d'importantes économies. En effet, les programmes de formation et d'occupation élaborés pour stimuler les départs volontaires et

¹⁷ Ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) du 24 octobre 2007 (Etat le 1er janvier 2008). Cet article concerne spécifiquement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire.

¹⁸ Réponse à la consultation sur le projet de recommandations relatives au changement de compétence s'appliquant aux personnes admises à titre provisoire après 7 ans. (*Disponible sur vd.ch*)

¹⁹ Depuis l'institution de la loi d'asile en 1981, les cantons ont acquis des compétences importantes dans la gestion de cette politique publique. Ils se chargent notamment d'auditionner les requérants, de les assister, de les héberger, ainsi que d'exécuter les renvois des personnes ayant reçu une décision négative de la part de la Confédération. Le canton de Vaud dispose d'une loi (LARA) rassemblant en son sein toutes les dispositions relatives à l'asile. Il dispose par ailleurs d'un organe (SPOP-Division Asile) se chargeant de la procédure administrative des requérants et d'une structure (EVAM) s'occupant de l'organisation du séjour (hébergement, assistance sociale, financière et médicale) de ces derniers.

²⁰ Les personnes qui ne sont pas en mesure de présenter une pièce d'identité « valable » lors du dépôt de la demande d'asile.

lutter contre les effets négatifs du désœuvrement sont proposés actuellement sous la même forme comme des mesures d'intégration.

Au-delà de la confusion induite par cette « double » utilisation et des économies réalisées par les autorités publiques en « recyclant » des mesures existantes, il est important de mettre en avant que la mise sur pied de la politique d'intégration n'améliore guère le statut juridique des personnes au bénéfice de l'admission provisoire, ce qui freine considérablement leur intégration professionnelle.

L'impossibilité de se projeter dans l'avenir, la peur d'un retour forcé, la mise à l'écart de la société durant des années génèrent chez une grande partie de cette population un état de santé fragile, ce qui rend difficile leur accès sur le marché de l'emploi. A cette difficulté liée à l'état psychique de la personne, des entraves structurelles, tels que le manque d'informations des potentiels employeurs quant à l'engagement d'un admis provisoire, la procédure administrative longue et complexe mais nécessaire pour embaucher des détenteurs de livret F²¹, et finalement le peu de profit financier que peut retirer un requérant d'une insertion professionnelle²², sont autant d'obstacles qui compromettent l'autonomie financière.

L'utilisation des mesures de formation et d'occupation existantes comme mesures d'intégration, compte tenu des difficultés des admis provisoires à accéder à l'autonomie financière, présente un caractère utilitaire évident. La participation des admis provisoires à ces mesures, qui par ailleurs sont les seules mesures à être rémunérées²³, permet à l'établissement de faire d'importantes économies. Les requérants suivant le programme d'occupation « cuisine », qui fournit aux participants une formation pré-professionnelle dans le domaine de la restauration²⁴, préparent environ trois cent repas par jour pour les personnes déboutées qui n'ont plus droit qu'à l'aide d'urgence. Les participants du programme « nettoyage-buanderie » se chargent d'entretenir les centres d'hébergement de la structure d'accueil et de laver les draps des personnes à l'aide d'urgence. Tandis que l'acquisition des compétences de ceux inscrits dans le programme « bâtiment » s'effectue par la rénovation des infrastructures de l'EVAM. Par conséquent, les programmes pré-professionnels fournis par l'EVAM répondent à des besoins internes. Il est visible que ces programmes d'occupation fonctionnent en vase clos, c'est-à-dire que les participants n'effectuent pas de mandats à l'extérieur des structures de l'EVAM. Ainsi la véritable problématique qui se cache derrière cette logique utilitaire des mesures d'intégration, si on réfléchit aux buts de cette politique publique, est la relation exclusive qu'entretiennent les requérants d'asile avec l'EVAM, ce qui limite leur contact avec la société d'accueil.

D'autre part, conçus pour répondre à l'offre du marché de l'emploi suisse, les domaines du nettoyage, de la construction et de la restauration, ne pouvant pas être délocalisés dans un autre endroit du monde, représentent les domaines dans lesquels la demande de main-d'oeuvre est plus forte. Ce sont des professions peu attrayantes pour des personnes ayant un statut juridique stable notamment en raison de la faible rémunération. Ainsi dans beaucoup de cas, même en disposant d'un emploi de ce type, les admis provisoires ne parviennent pas à devenir complètement autonomes financièrement, ce qui implique que la dépendance à l'EVAM perdure.

La participation aux mesures d'intégration est organisée par la Cellule d'Orientation (CO). Cette structure créée par l'EVAM dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique d'intégration est basée sur le principe de « gate-keeping »²⁵. Elle constitue nécessairement « la porte d'entrée » des admis provisoires à l'ensemble des mesures proposées. Elle se charge de prendre contact avec eux, d'évaluer leur éventuelle employabilité et les orienter vers un programme « adapté ». Les conseillers tentent de répondre aux exigences de la législation en matière d'intégration, c'est-à-dire autonomiser financièrement les personnes au bénéfice de l'admission provisoire, mais aussi aux demandes des différentes filières de l'EVAM qui ont besoin de participants pour fonctionner.

D'ailleurs, les programmes de formation, d'occupation et d'emploi formulent des besoins (sous forme de « commande ») auxquels la CO répond en leur adressant des candidats au profil demandé. Ce

²¹ Les employeurs doivent remplir « le formulaire 1350 » avant d'embaucher un admis provisoire. Cette demande de permis de travail passe par trois niveaux de contrôle avant d'être avalisée.

²² Les salaires potentiellement atteignables par les requérants sont à la limite du minimum légal et une taxe est perçue à hauteur de 10% pour rembourser les frais de leur prise en charge en Suisse.

²³ 300 francs par mois pour un travail hebdomadaire de 20 heures. Le reste du temps, les participants suivent une formation, notamment des cours de français.

²⁴ En tant que casseroles, aide cuisine

²⁵ Le principe de « gate-keeping » consiste à filtrer l'accès aux différentes mesures.

fonctionnement est relatif au caractère contraignant de la politique d'intégration des personnes au bénéfice du livret F. L'article 6 de l'Ordonnance sur l'intégration des étrangers le souligne tout en précisant la possibilité de recourir aux mesures de sanction pour les requérants ne s'acquittant pas de cette obligation. Cet aspect est présent aussi dans la missive adressée par la CO aux admis provisoires les informant du changement de loi et les invitant à se présenter à leurs bureaux : « l'art. 83 let.g LAsi²⁶ prévoit que les services compétents peuvent refuser d'allouer tout ou une partie des prestations d'assistance, les réduire ou les supprimer si le bénéficiaire ne se conforme pas aux ordres du service compétent. C'est le cas lorsque le requérant d'asile ne donne pas suite sans motif suffisant, et de manière répétée, à une convocation de l'EVAM ou lorsqu'il se présente en retard »²⁷.

En dépit de l'obligation de « s'intégrer », la motivation des admis provisoires à sortir de la dépendance financière à l'EVAM est certaine. Puisque l'autonomie financière représente l'espoir d'une éventuelle régularisation du statut de séjour en Suisse - travailler pour obtenir le permis d'établissement - qu'il importe que le travail soit précaire. L'amélioration du statut juridique des admis provisoires passe inévitablement par l'atteinte de l'autonomie financière, ce qui explique en partie la docilité de la main d'oeuvre migrante.

En définitive, l'intégration des personnes admises à titre provisoire telle que définie et appliquée par les pouvoirs publics suisses consiste à régler la situation devenue trop coûteuse d'« humains superflus » qu'ils ont eux-même créés. Cependant, « il ne s'agit pas de laisser le requérant libre de s'arranger, de retrouver par ses propres moyens son autonomie, il s'agit de le « rendre autonome », ou pour utiliser l'expression du DFJC, de le « préparer à devenir autonome », c'est-à-dire le préparer à assumer son rôle de manoeuvre de réserve dans la société d'accueil »²⁸.

Comment penser l'intégration ?

Le texte a tenté de démontrer que derrière la volonté d'intégrer les admis provisoires à la société d'accueil, les autorités cherchent à corriger les conséquences néfastes découlant de la mise en place d'un statut juridique précaire, c'est-à-dire un nombre élevé de personnes marginalisées et dépendantes de l'assistance sociale difficiles à expulser du sol helvétique.

Avec l'exigence de l'autonomie financière comme l'impératif d'une intégration « réussie » et les entraves liées à ce statut juridique d'accéder au marché de l'emploi suisse, la politique d'intégration devient pour les autorités un nouvel outil dans la gestion de la politique en matière d'asile. Si l'exigence de l'autonomie financière n'est pas remplie, l'intégration des personnes n'est alors pas « réussie ». Par conséquent, l'exécution des renvois des personnes dont l'admission provisoire ne se justifie plus aux yeux des autorités est ainsi légitimée.

Le débat doit être ouvert sur le sens même de la notion d'intégration, car l'absence d'une définition partagée laisse une importante marge d'interprétation.

Parmi les acteurs de la mise en oeuvre de cette politique publique dans le canton de Vaud, interrogés dans le cadre de ce travail, l'intégration est perçue différemment selon la position hiérarchique de la fonction exercée. Tandis que les agents publics ne travaillant pas directement avec la population migrante définissent l'intégration dans un sens large, ceux du terrain font une distinction nette entre l'intégration en tant qu'expression de la volonté politique, c'est-à-dire l'autonomie financière des admis provisoires, et l'intégration comme la reconnaissance de leur existence dans notre société en tant qu'êtres humains. Un pessimisme évident est exprimé par les agents publics du terrain quant à l'intégration de cette population sans un élargissement de leurs droits en Suisse. D'autant plus que, comme mis en avant, même l'autonomie financière comme l'impératif d'une « bonne » intégration est freinée par le régime du droit limité inhérent à ce statut juridique. Par conséquent, la problématique des admis provisoires sur le sol helvétique reste présente. Il paraît donc crucial de s'interroger sur les possibilités d'envisager un meilleur avenir pour ces personnes venues trouver un Etat de droit en Suisse.

²⁶ La loi sur l'asile

²⁷ La convocation adressée par la Cellule d'Orientation aux admis provisoires annexée dans le travail de mémoire, HADZIKADUNIC, Elma, *op. cit.* 63

²⁸ VALLI, Marcelo, *L'accueil des requérants d'asile dans le canton de Vaud. Un cas de relation interculturelle*, Lausanne: Institut d'anthropologie et de sociologie, 1998, p. 53

La prise de conscience de la politique inhumaine menée envers la population au bénéfice d'un statut provisoire d'une partie des agents publics appliquant la législation en matière d'intégration est un premier pas vers une action de résistance face à cette réalité. Il importe, à présent, de prendre « place dans le débat en tant que citoyens-acteurs et [de rejoindre] l'action collective pour grossir les rangs du désaccord »²⁹.

²⁹ TAFELMACHER, Christophe, « Manque de pensée et droit : plaidoyer pour une attitude de désobéissance en ces temps difficiles », in CALOZ-TSCHOPP, Marie-Claire (éd.), *"LIRE HANNAH ARENT AUJOURD'HUI, Pouvoir, guerre, pensée, jugement politique"*, Paris, L'Harmattan, 2008, p. 434