



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

P R O C E S - V E R B A L
du débat
du 25 août 1992, à Berne,
entre l'ODR et les cantons sur le redimensionnement effectué
dans le domaine de l'assistance

1. Information sur la situation actuelle

M. Arbenz commence par brosser un tableau de la situation actuelle. Il relève la faible augmentation, mais non significative, du nombre des demandes d'asile au cours des derniers mois: 11'671 demandes depuis le début de cette année. Selon la statistique, les Tamouls dominent suivis des Yougoslaves et des Turcs. Les prévisions, soit 30'000 demandes, ne seront vraisemblablement pas confirmées. Il y a moins de 35'000 dossiers en souffrance à l'ODR et leur nombre exact auprès de la CRA n'est pas encore connu. Les premiers chiffres devraient être rendus publics à la fin du mois d'août. M. Arbenz s'attend à ce que les chiffres en 1993 dépassent ceux de l'année 1992; le budget de l'ODR a été établi sur la base de 35'000 demandes d'asile. M. Arbenz craint toutefois que le département des finances ait l'intention de réviser les prévisions à la baisse.

M. Arbenz aborde le thème des trains de réfugiés yougoslaves et des enfants venus passer des vacances en Suisse et relève qu'il faut s'attendre à ce que ces personnes passent l'hiver dans notre pays. Compte tenu de l'évolution de la situation dans les régions déchirées par le conflit, il se montre peu optimiste et craint que les troubles s'étendent au Kosovo. La conférence sur la situation dans l'ancienne Yougoslavie, prévue le 26 août 1992 à Londres, ne permettra guère de progresser sur la voie de la paix. La pression en faveur d'une intervention militaire s'est accrue.

2. Redimensionnement des infrastructures de l'asile en Suisse

M. Betschart apporte des informations sur le redimensionnement des infrastructures de l'asile et s'exprime en détail sur 3 domaines: le personnel d'encadrement, les logements et les subventions fédérales pour les frais administratifs.

Il parle tout d'abord de la circulaire du 23 juin 1992. En conséquence de la régression des demandes (- 55%), mentionnée par M. Arbenz, une révision des prévisions concernant les entrées attendues en 1992 s'imposait. Les 1'730 postes d'encadrement autorisés sur la base des prévisions de l'année dernière, soit 40'000 nouvelles demandes d'asile, devraient être réduits de 23%, soit à 1'330 unités à la fin de l'année, ce qui cadre avec les 30'000 demandes prévues. On a calculé une moyenne de 37'500 demandes pour 1992, ce qui correspond à 1'630 postes d'encadrement. Il s'ensuit donc une diminution de 100 postes en moyenne annuelle pour 1992, soit - 5,8%. M. Betschart signale qu'il est re-





Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

commandé, à l'avenir, de trouver des solutions souples permettant de mieux maîtriser les fluctuations sensibles auxquelles est soumis le domaine de l'asile. Il se prononce pour des horaires de travail modulables et une méthode de recrutement appropriée. La durée moyenne de l'encadrement, fixée à six mois dans la méthode de calcul, a jusqu'à présent fait ses preuves. L'augmentation de la durée de l'encadrement à 7,5 mois, requise lors de la Conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique le 11 mars 1992, impliquerait des coûts supplémentaires de 34 millions et la création de 400 postes. L'ODR ne disposait jusqu'à présent pas des bases nécessaires pour demander une modification de cette importance au Conseil fédéral. Il aurait fallu, lors de la préparation de la révision de l'ordonnance 2 sur l'asile, discuter encore les points suivants: versement d'une somme forfaitaire intégrale sur la base du salaire moyen d'un responsable de l'encadrement, et intégration des postes de gardiens de nuit dans les postes d'état.

M. Betschart relève que l'ODR n'a pas non plus publié de prescription détaillée en ce qui concerne les logements, mais a fixé comme objectif un usage optimal des structures. Il expose les mesures qui permettraient d'atteindre cet objectif. Cela présuppose la création ou la mise à jour d'un concept cantonal de l'hébergement (situation actuelle, capacités, disponibilités des centres et des logements). Un inventaire approprié de toutes les capacités d'hébergement a déjà été dressé dans le canton de Zurich et devrait, dans ce sens, tenir lieu de modèle à d'autres cantons. Il faut également s'efforcer de liquider des locaux d'habitation manifestement inadéquats ou non rentables. Il conviendrait ensuite, lors d'une discussion avec l'ODR, d'établir une comparaison entre la situation actuelle et l'objectif visé. La Confédération, dans ces conditions, est prête à fixer, lors d'un colloque avec les cantons, les réserves de capacités qu'elle financera. Elle se ménage bien entendu le droit, en sa qualité de soutien financier, de parer aux risques.

Puis, M. Betschart fait remarquer que la fluctuation du nombre des nouvelles demandes d'asile a des répercussions sur les frais administratifs. Lorsque les demandes régressent, la participation aux frais administratifs baisse proportionnellement et sans délai. Lorsqu'elles augmentent, la Confédération peut augmenter immédiatement les moyens financiers mis à la disposition des cantons. Le calcul des subventions fédérales sur la base du nombre des entrées a fait ses preuves, car il a permis d'éviter des frais administratifs inutiles. M. Betschart, enfin, précise que la participation aux frais administratifs constitue une simple subvention et n'est pas censée couvrir intégralement ces frais.

Dans la discussion qui suit, M. Poletti (ZG) relève que les chiffres publiés par l'ODR concernant les demandes ne concordent pas avec ceux de la statistique de la Direction générale des douanes. Il critique le maintien artificiellement bas du nombre des demandes d'asile, fondé sur les directives de l'ODR qui exigent des requérants dans les centres d'enregistrement qu'ils présentent une pièce d'identité. M. Poletti déplore le fait que les requérants sans papiers ne sont pas admis dans les centres et sont contraints de séjourner illégalement en



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

Suisse, à la charge des autorités cantonales. Il cite l'exemple d'une femme tamoule renvoyée d'un centre d'enregistrement et obligée de se procurer des papiers. Elle a séjourné pendant ce temps dans le canton de Zoug et, en cas de maladie, aurait donc été à la charge de ce dernier. La Confédération se dérobe ainsi à sa responsabilité.

M. Arbenz explique que l'obligation du requérant de décliner son identité stipulée dans la directive doit être comprise comme une obligation de collaborer. Le passeport n'a pas l'exclusivité; une carte d'identité, un permis de conduire ou une carte d'assuré peuvent suffire. Les passeurs, c'est un truc bien connu, demandent aux requérants de leur remettre leurs papiers car ils supposent qu'ils empêchent par ce moyen leur rapatriement ultérieur. M. Arbenz fait remarquer que le but n'est pas de fermer la porte à autant de requérants que possible mais d'éviter les demandes abusives. En outre, il confirme que cette exigence n'est pas prévue dans la loi et qu'aucun requérant ne sera rapatrié s'il n'a pas pu produire le papier requis. Toujours est-il que cette directive est entrée en vigueur précisément en conséquence de la forte pression exercée par les autorités de police des étrangers et qu'elle présente de grands avantages en cas d'exécution ultérieure du renvoi. Concernant le cas de la femme tamoule, M. Arbenz note que, d'une manière générale, le système fonctionne bien mais qu'il peut y avoir des cas particuliers, au niveau de l'application, qui occasionnent des difficultés au départ.

M. Zürcher (CDAP) craint une augmentation massive des Yougoslaves tributaires de l'assistance, ce qui ne deviendrait guère supportable pour les cantons et les communes, surtout pour ceux où séjournent déjà de nombreux saisonniers yougoslaves.

M. Arbenz objecte que les cantons qui comptent un grand nombre de saisonniers yougoslaves enregistrent aussi des recettes fiscales supplémentaires. En outre, l'hébergement chez des parents constitue une solution pratique. Ces étrangers ne bénéficieraient pas tous de l'admission provisoire et ne seraient pas tous intégrés dans la procédure d'asile.

M. Rohrbach (VD) dit que de nombreux requérants, actuellement, dépendent de l'assistance pendant plus de 6 mois, ce qui est imputable à l'augmentation des admissions provisoires de ressortissants yougoslaves et au taux élevé de chômage.

M. Arbenz répond que les requérants qui travaillent ne devraient plus forcément être hébergés dans des structures collectives ni avoir besoin des prestations d'assistance. La politique de l'ODR vise à régler la procédure d'asile en 6 mois.

La question de l'"appareil stratégique", sur le plan du personnel, se pose non seulement aux cantons mais à la Confédération. L'ODR proposera un ordre de grandeur des demandes d'asile en tant que grandeur stratégique sur laquelle la structure de l'asile en Suisse devrait être fondée.



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

M. Moser (TI) demande comment on va pouvoir gérer des centres pleinement occupés en disposant d'un nombre inférieur de responsables de l'encadrement.

M. Arbenz rétorque en disant que le nombre des demandes d'asile prévu en 1993 ne sera certainement pas inférieur à 30'000. Il appartient aux cantons d'organiser les capacités d'hébergement d'après le nombre des postes d'encadrement à disposition. M. Rösli (BS) informe les personnes présentes de l'état des choses en ville de Bâle, où les centres sont occupés à 86%. Cela s'explique par la situation extraordinairement précaire sur le marché du travail et sur celui du logement, qui contraint les requérants à rester plus longtemps dans les centres et à bénéficier de l'assistance. Cette tendance implique également davantage d'encadrement. M. Rösli ajoute que les requérants qui bénéficient de l'assistance sont en partie réintégrés dans les centres.

M. Troller (SZ) demande si d'autres réfugiés de la violence en provenance des régions en conflit de l'ancienne Yougoslavie seront accueillis.

M. Arbenz répond qu'on ne peut pas prévoir avec certitude si la pression exercée par la Croatie, l'Autriche ou la Hongrie augmentera. On peut parfaitement imaginer que jusqu'à la fin de 1992 d'autres Bosniaques et/ou Albanais du Kosovo seront accueillis. Il ajoute que si l'Europe accueillait 60'000 réfugiés yougoslaves, la Suisse devrait, selon la clé de répartition prévue, en accueillir 10'000.

M. Schmid (ville de ZH) revient aux chiffres prévus pour 1993. L'évolution de la situation conjoncturelle a considérablement modifié les données et lourdement chargé les cantons. La durée d'encadrement fixée, soit 6 mois, ne correspond plus à la réalité. Si l'ordonnance sur l'asile n'est pas modifiée en conséquence, il en résultera une surcharge des centres et un déplacement des coûts vers les communes, qui connaissent les mêmes difficultés financières que la Confédération. En outre, note M. Schmid, il faudrait revoir avec l'ODR les règles du jeu concernant les immeubles. La question est de savoir qui est l'interlocuteur de l'ODR (canton, commune, office de coordination de l'asile, propriétaires). Le cas de la commune d'Opfikon vient sur le tapis, où l'ODR a soi-disant recommandé de résilier un contrat sans s'entretenir préalablement avec le canton.

M. Schütz assure que l'ODR collabore en principe toujours avec les offices de coordination des cantons. Le cas d'Opfikon ne peut que constituer une exception.

M. Winzenried (ZH) en vient au chiffre de 42'000 demandes d'asile cité dans la planification concernant des situations extraordinaires. A son avis, la situation extraordinaire doit être déclarée en fonction des prévisions annuelles, c'est-à-dire entrer en ligne de compte lorsqu'elles ont été dépassées.



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

M. Arbenz souligne qu'il ne faut pas prendre en considération de manière trop stricte la problématique de la situation extraordinaire et l'ordre de grandeur indiqué, soit 42'000 demandes. Décider qu'une situation doit être qualifiée d'extraordinaire est une décision politique. Les 42'000 demandes représentent un ordre de grandeur souple, non défini. Cela n'empêche pas qu'il faudra faire des prévisions à l'avenir également pour pouvoir établir le budget annuel.

M. Burth (SG) souhaite, dans cet ordre d'idées, que les cantons soient informés plus rapidement des innovations. Il cite à titre d'exemple la directive de l'ODR qui accorde aux cantons un délai de 3 mois pour procéder aux réductions de postes imposées. Un certain nombre de personnes qualifiées doit notamment être mis à la disposition des cantons et la Confédération doit indiquer à ces derniers les valeurs de référence requises.

M. Arbenz partage l'idée qu'il faut s'efforcer de constituer un effectif de personnes qualifiées et que les besoins supplémentaires devraient être couverts au moyen de collaborateurs temporaires, afin de ménager une certaine souplesse. Il rend également attentif aux réserves infrastructurelles qui pourraient être utilisées selon les besoins. Concernant le délai de trois mois dans lequel le nombre des postes devra être réduit, il fait remarquer que les chiffres régissent visiblement depuis le début de l'année déjà et que les cantons auraient pu prendre eux-mêmes de telles mesures à titre préventif.

M. Betschart rend attentif au fait que la situation diffère beaucoup d'un canton à l'autre. Le nombre des cas en suspens auprès des autorités de police des étrangers varie énormément et les cantons ne seraient pas tous d'accord si l'ODR décidait le nombre des places qu'il est prêt à payer et à partir de quelle limite les cantons devraient assumer eux-mêmes les frais.

M. Schütz fait remarquer que les chiffres fixés concernant les conditions d'encadrement et la durée moyenne de l'encadrement constituent des valeurs de référence et, en outre, que les cantons sont libres, depuis la nouvelle réglementation de 1990, d'organiser l'encadrement.

M. Arbenz cite le mode de calcul et ajoute qu'il faut trouver la répartition de la durée du séjour selon la courbe de Gauss.

M. Betschart souligne que les requérants qui exercent une activité lucrative ne doivent en principe plus bénéficier de l'encadrement.

M. Burth (SG) plaide pour une prolongation de la durée d'encadrement.

M. Winzenried (ZH) relève que certains requérants qui travaillent ont parfois encore besoin d'être encadrés (famille, conjoint, etc.)

M. Blanc (SO) soulève le problème de l'indemnisation des frais de gardiens de nuit et signale que, depuis février 1992, l'ODR n'a pas répondu par écrit à une question qui lui avait été posée.



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

M. Schütz réplique que la réponse à M. Felder (SO) est prête et il mettra au clair si elle doit être communiquée oralement ou par écrit.

M. Schütz regrette que le texte révisé de l'ordonnance 2 sur l'asile, qui, vu que la garde de nuit est désormais intégrée dans les tâches d'encadrement, améliorera sans aucun doute la réglementation actuelle, n'entre pas en vigueur le 1er janvier 1993 mais au plus tôt au milieu de l'année prochaine. Il assure que l'ODR penche également pour un paiement forfaitaire des frais d'encadrement. Il explique aux personnes présentes que la garde de nuit peut être considérée comme une tâche d'encadrement dans le cadre des postes d'Etat disponibles et que, par conséquent, il est possible de l'indemniser selon les tarifs déterminants pour l'indemnisation des frais d'encadrement.

M. Schütz relève, à ce sujet, que l'ODR autorise des postes d'encadrement selon le système actuel et pas des montants budgétaires.

M. Rösli (BS) pense que les budgets des centres pour 1992 ont été établis sur la base d'anciennes directives. Ainsi, la garde de nuit, par exemple, figure dans les décomptes de centres où elle n'est en fait pas pratiquée. On s'appuie sur les nouveaux budgets, qui n'ont pas encore été approuvés.

M. Schütz assure que les cantons peuvent s'appuyer sur les budgets approuvés. Les modifications apportées après coup concernant les frais supplémentaires devraient en revanche être examinées cas par cas. Il faut continuer à sauvegarder la neutralité des frais.

M. Blanc (SO) aborde la question des coûts de fermeture. Le taux d'occupation des centres est descendu à 50% dans le canton de Soleure. Il n'en résulte pas de problème sur le plan de l'organisation et des économies considérables ont été réalisées. Cela ne ferait problème que s'il n'était pas possible de résilier avant terme les contrats de location.

M. Arbenz ajoute que des structures doivent être créées sur appel, ce qui permet de les utiliser en cas de nouvelle augmentation des demandes d'asile. Les cantons devraient tout mettre en oeuvre pour examiner la possibilité de résilier les contrats de location avant terme. Autre solution: moderniser les structures existantes et en faire des logements de secours réservés à des cas sociaux.

C'est exactement, selon M. Rösli, ce qui se passe dans le canton de Bâle-Ville. D'anciens logements pour requérants sont transformés en logements de secours. Toutefois, les frais de remise en état étant souvent élevés, on préfère aménager des logements pour requérants dans des maisons vouées à la démolition.

M. Schütz assure, sur ce point, que l'ODR accepte les frais de remise en état dans des cas particuliers, mais n'est pas d'accord lorsqu'un immeuble inapproprié est retenu pour y héberger des requérants ou que le loyer est trop élevé.



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

M. Hohn (ville de BE) s'informe de l'état des prestations de la caisse chômage en cas de chômage partiel.

M. Schütz déclare que l'ODR, le canton de Soleure et Caritas souhaitent un cas d'espèce faisant autorité dans ce domaine. La situation juridique n'est manifestement pas claire non plus aux yeux de l'OFIAMT. Le cas est pendant auprès du Tribunal des assurances du canton de Soleure devant lequel un recours a été déposé. L'élaboration de plans sociaux est à la rigueur l'affaire de l'employeur, c'est-à-dire des cantons, et non de l'ODR qui n'entretient pas de relation avec les salariés.

M. Arbenz aimerait savoir à quels cantons le plafond fixé en matière d'emplois pose des problèmes.

M. Lüscher (BE) indique que le canton de Berne a tablé sur 40'000 nouvelles entrées et a de la peine, en raison d'anciennes charges (places dans les hôtels), à s'en tenir à l'objectif prévu.

M. Rösli (BS) cite de nouveau le taux d'occupation élevé des centres et la pénurie notoire d'appartements dans le canton de Bâle-Ville.

M. Rohrbach (VD) pense que le personnel d'encadrement est tout aussi nécessaire qu'auparavant.

M. Poletti (ZG) dit que l'effectif des requérants n'a pas diminué et que 65% d'entre eux ont séjourné plus d'une année dans le canton de Zoug.

M. Mollard (FR) s'exprime sur le problème des contrats de travail à résilier.

M. Burth (SG) soulève la question de la participation aux frais administratifs, qui représente une subvention de base insuffisante à l'endroit des cantons. En outre, il critique le fait que les réfugiés bosniaques occasionnent des frais administratifs qui ne sont pas remboursés.

M. Arbenz rétorque que seule une révision de l'ordonnance permettra de modifier cette situation. M. Schütz souligne le fait que des bases existent parce qu'il continue à y avoir des requérants. En outre, les sommes forfaitaires versées pour les frais administratifs constituent une aide financière et non une indemnisation, c'est pourquoi le remboursement intégral de ces frais n'entre pas en ligne de compte. M. Arbenz précise qu'une indemnisation des frais administratifs supérieure à 1'500 francs, plus la compensation du renchérissement, n'auraient guère de chances de passer la porte sur le plan de la politique financière. En outre, les Yougoslaves qui exercent une activité lucrative paient aussi des impôts au canton de St-Gall.



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

M. Müller (BL) se plaint que le DFJP n'a pas suffisamment informé les directions cantonales de l'assistance publique relativement à l'obligation des Yougoslaves de présenter un visa.

M. Schütz ajoute que la Commission suisse de recours en matière d'asile également néglige les autorités de l'assistance, en ce sens qu'elle ne leur transmet plus les copies de ses décisions, ce qui peut occasionner des problèmes lors du remboursement des frais d'assistance.

3. Expériences faites avec les réfugiés de guerre bosniaques

M. Arbenz s'informe, pour conclure, des expériences faites avec les réfugiés de guerre bosniaques.

M. Leisibach (ville de BE) dresse un bilan positif des expériences faites avec ces réfugiés.

M. Holenstein (TG) s'exprime également dans ce sens.

M. Moser (TI) soulève la question de la scolarité. Le canton du Tessin a engagé un enseignant bosniaque qui donnera des leçons aux jeunes hébergés dans les centres. La question, en ce moment, est de savoir quel salaire il faudra lui verser.

M. Arbenz signale une fois de plus qu'il faut s'attendre à ce que les Bosniaques passent l'hiver en Suisse et que, par conséquent, le problème de l'enseignement (si possible en langue bosniaque) devient pressant.

M. Blanc (SO) déclare que la population a réagi avec sympathie aux réfugiés bosniaques, donc autrement qu'aux requérants d'asile.

M. Rohrbach (VD) confirme les bonnes expériences faites avec les Bosniaques dans le canton de Vaud, où ils sont hébergés dans les mêmes centres que les requérants. Reste à résoudre les problèmes de l'école et des programmes d'occupation.

M. Berthoud (NE) également n'a fait que de bonnes expériences avec ces réfugiés.

Mme Kyburz (AG) dit que, dans le canton d'Argovie, le calme est revenu après la tempête.

M. Eugster (AR) parle des importunités de la part des requérants, dont sont victimes les femmes bosniaques. Une solution a pu être trouvée concernant une personne ayant des problèmes psychiques.

M. Arbenz informe les personnes présentes qu'une directive sur la poursuite du séjour des réfugiés de guerre bosniaques en Suisse verra le jour à la mi-septembre 1992.

Berne, le 24 septembre 1992

Procès-verbaliste:

Daniel Knecht, ODR



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

Taubenstrasse 16
3003 Bern,

le 24 septembre 1992

Tel. 031/61 53 97
Fax 031/61'53'79

Aux participants au débat qui a eu lieu, le 25 août 1992, entre l'ODR et les cantons sur le redimensionnement effectué dans le domaine de l'assistance

Ihr Zeichen
Votre référence
Vostro riferimento

Unser Zeichen
Notre référence
Nostro riferimento

755.16/Bet/Knt

Mesdames, Messieurs

Vous trouverez en annexe le procès-verbal du débat sur le redimensionnement effectué dans le domaine de l'assistance, qui a eu lieu le 25 août 1992 à Berne.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

OFFICE FEDERAL DES REFUGIES
Division principale Requérants d'asile et réfugiés

Daniel Knecht, adjoint