

Evaluation du projet pilote „Resettlement“,
Procédure d’admission (phase 1 et 2)

Rapport final du Secrétariat d’Etat aux migrations (SEM)

Lucerne, le 29 novembre 2017



IMPRESSUM

Auteur.e.s

Kristin Thorshaug, MSc Soziologie (cheffe de projet)

Vera Hertig, MA Public Management and Policy (collaboratrice au projet)

Franziska Müller, lic. rer. soc., DAS Evaluation (contrôle de la qualité)

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

T +41 41 226 04 26

interface@interface-politikstudien.ch

www.interface-politikstudien.ch

Mandant

Secrétariat d'Etat aux migrations

Références

Thorshaug, Kristin; Hertig, Vera; Müller, Franziska (2017): Evaluation des Pilotprojekts

„Resettlement“, Aufnahmeverfahren (Phase 1 und 2). Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM), Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Référence du projet

Numéro du projet: P16-67

RÉSUMÉ

Projet pilote de réinstallation et mandat d'évaluation

En septembre 2013, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse prendrait une nouvelle fois part à la politique de contingents mise en place par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en accueillant 500 réfugiés ayant particulièrement besoin d'être protégés. La responsabilité de ce projet pilote a alors été confiée au Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Les critères d'éligibilité à l'admission de ce projet pilote étaient le degré élevé de besoin de protection des réfugiés concernés, ainsi que leur potentiel et leur volonté d'intégration dans leur nouveau pays d'accueil. De plus, des quotas de personnes à accueillir ont été fixés : entre 40 et 60 % de femmes ou de jeunes filles et au moins 7 % de personnes handicapées, âgées ou malades. Le projet pilote prévoyait, d'une part, une procédure spéciale de sélection et d'admission des réfugiés et, d'autre part, un programme spécial d'intégration sur deux ans. De ce fait, l'évaluation du projet pilote menée par le SEM a été subdivisée en deux lots, dont le premier, portant sur la mise en œuvre et les effets de la pratique de sélection et d'admission, a été confié à la société Interface Politikstudien Forschung Beratung.

Méthode

L'évaluation se fonde sur les éléments suivants : premièrement, une analyse des bases de conception et des documents concernant les modalités d'admission au projet pilote ; deuxièmement, l'analyse des dossiers de certains réfugiés admis dans le projet pilote ; troisièmement, les entretiens menés avec les acteurs impliqués dans les deux premières phases du projet pilote (et ce, tant au niveau fédéral qu'au HCR, au sein de l'Organisation internationale pour les migrations [OIM] et dans les cantons qui y ont participé) ; et quatrièmement, les procès-verbaux des entretiens menés par le cabinet B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (auquel le mandat portant sur le second lot a été confié) avec les représentants cantonaux et les réfugiés dans les cantons associés.

Principaux résultats

De novembre 2013 à décembre 2015, 502 réfugiés sélectionnés ont été admis en Suisse, où ils ont été répartis entre les huit cantons ayant pris part au projet pilote : Soleure, Uri, Saint-Gall, Schaffhouse, Lucerne, Genève, Valais et Bâle-Campagne. Les quotas établis ont été respectés.

La situation critique en Syrie, associée à la pression politique exercée pour intervenir sans tarder, se sont traduites par la conception d'un projet pilote assez rudimentaire au stade initial. À cet égard, l'évaluation a débouché sur le constat que, durant les deux premières phases, le projet pilote a fait l'objet de développements constants et d'optimisations quasi perpétuelles, surtout en ce qui concerne la définition des compétences, le recours à des spécialistes et la standardisation des processus et des instruments de travail. Les premiers pas de la mise en œuvre du projet se sont caractérisés par un besoin marqué de l'équipe responsable du projet de débattre des compétences respectives de la Section Organisation de l'accueil et hébergement et de la Section Développement Intégration du SEM. La collaboration interne au sein du SEM s'est ensuite améliorée au fil du projet. Dans l'ensemble, la coopération des autorités suisses avec le HCR et l'OIM a été qualifiée de bonne. Il en est allé de même de la collaboration avec les huit cantons associés au projet pilote, lesquels ont beaucoup apprécié l'intensité des échanges avec le SEM en lien avec ce projet.

Les mesures de sélection et d'admission mises en place dans le cadre du projet pilote ont déployé des effets globalement positifs sur le processus d'admission des réfugiés. L'information dispensée à ces derniers peu avant leur départ afin de faciliter leur accueil a été jugée pertinente, puisqu'elle a permis – au moins en partie – d'empêcher qu'ils ne nourrissent des attentes irréalistes. Le principe du raccourcissement de la durée de séjour dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) pour

les réfugiés à réinstaller a été respecté dans une large mesure. La période d'hébergement initial dans un CEP est jugée appropriée du fait que son emplacement central s'avère favorable à l'efficacité des processus administratifs qui s'y déroulent. Il a en outre été estimé que l'information préalable dispensée aux cantons par le SEM sur les réfugiés sur le point d'être transférés et sur les examens médicaux supplémentaires jouait un rôle crucial dans la perspective des préparatifs à mettre en place au niveau cantonal.

Les deux premières phases du projet pilote ont aussi comporté leur lot de gageures. C'est ainsi que, faute de directives, les services compétents du SEM ont eu de la peine à évaluer de manière uniforme, comme critère d'admission, le potentiel d'intégration des intéressés. De plus, la grande vulnérabilité des réfugiés à réinstaller a parfois semblé en contradiction avec leur potentiel d'intégration. Aussi le recours au critère de la volonté d'intégration a-t-il progressivement fait son chemin dans le processus de sélection. L'information préalable au départ n'a pas toujours déployé les effets escomptés, notamment en raison de la brièveté des cours dispensés en la matière et du fait qu'il était difficile pour les réfugiés, dans leur situation, de saisir et de traiter complètement les informations transmises. De surcroît, le statut de réfugié conféré par le programme de réinstallation a quelquefois entraîné des conflits ou des malentendus avec les requérants d'asile ou le personnel des CEP. À cet égard, on constate de grands écarts, d'un canton à l'autre, concernant les expériences faites en matière d'hébergement direct.

Recommandations

Les résultats de l'évaluation ont permis de formuler des recommandations pour la poursuite et l'institutionnalisation d'une politique suisse de réinstallation. *Sur le plan stratégique*, il est notamment recommandé de fixer chaque année des quotas fermes et de vérifier dans quelle mesure l'admission à un programme de réinstallation ne devrait pas être également ouverte à des personnes en provenance d'autres pays. Le SEM devrait aussi poursuivre le travail de définition concrète et d'harmonisation des critères d'admission à un programme. De même, il convient de réexaminer l'organisation interne au sein de l'office compétent et la coordination transversale au-delà des sections, et de définir de manière plus adéquate quels CEP devraient accueillir les réfugiés à réinstaller. *Sur le plan opérationnel*, il faut examiner l'organisation de la procédure de sélection lors de la première phase (sélection et départ) et vérifier, en particulier, comment prendre systématiquement en compte les compétences d'intégration. En outre, il est conseillé de proposer à tous les réfugiés une information avant leur entrée en Suisse ; dans l'éventualité où une information sur place ne serait pas réalisable, une vidéoconférence pourrait par exemple être organisée. Par ailleurs, il importe que les cantons reçoivent à un stade précoce des informations pertinentes au sujet des réfugiés à réinstaller. S'agissant de la deuxième phase (arrivée et séjour au CEP), il y a lieu de conserver le principe du raccourcissement de la durée de séjour au CEP et de continuer de permettre les hébergements directs en cas de disposition d'un canton à accueillir les réfugiés concernés. Afin d'éviter que des conflits n'éclatent dans les CEP, il est, de plus, recommandé d'informer à plusieurs reprises les réfugiés des règles ainsi que des conditions en vigueur dans les CEP, et de sensibiliser en amont les collaborateurs des CEP au statut particulier des réfugiés en question. Un facteur important pour assurer le succès du programme est que tous les acteurs associés soient encore mieux sensibilisés à ses objectifs et à ses conditions cadres afin de favoriser une bonne compréhension mutuelle. Enfin, des échanges réguliers visant à garantir le transfert des connaissances sur les expériences réalisées dans le cadre du processus d'accueil des réfugiés doivent être mis en place.