

généralisant ainsi un obstacle supplémentaire à l'obtention d'un emploi.

Dépolitisation de la pauvreté et exclusion des migrant-e-s pauvres

Les critères d'« auto-inflation » et de fin prévisible de la perception de l'aide sociale conduisent à une individualisation de la pauvreté. Appliqués à une situation particulière, ces deux arguments rejettent la responsabilité sur l'individu, en ignorant les causes structurelles du chômage et de la pauvreté. Ainsi, les personnes les plus éloignées de l'emploi du fait de leur âge, de leur santé ou de leurs qualifications sont aussi les plus exposées au lancement de procédures de révocation ou de rétrogradation.

Par rapport aux citoyen-ne-s pauvres, les non-citoyen-ne-s bénéficiant de l'aide sociale sont confronté-e-s à des risques supplémentaires allant jusqu'à l'expulsion. Mais les effets d'exclusion de telles dispositions ont également une portée symbolique en ce qu'ils indiquent que les non-citoyen-ne-s, même nécessairement, ne sont pas considéré-e-s comme faisant partie du groupe de solidarité éligible à un soutien illimité. Une situation que la crise du COVID-19 n'a fait qu'exacerber, les associations d'aide constatant à quel point certains ménages renonçaient ou ne faisaient pas usage de leurs droits à l'aide sociale par crainte de perdre leur titre de séjour. Or la Constitution fédérale dispose que « qui-conque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté » (art. 12 de la Constitution).

Lectures complémentaires

Meier, Gisela, Eva Mey, und Rahel Strohmeier Navarro Smith. «Nichtbezug von Sozialhilfe in der Migrationsbevölkerung». Projektbericht (2021), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) Departement Soziale Arbeit.

Borrelli, Lisa Marie, Stefanie Kurt, Christin Achermann, and Luca Pfirter. «(Un)Conditional Welfare. Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law». *Swiss Journal of Sociology* 47, no. 1, 93–114.



Gouverner les migrations et la cohésion sociale par le biais des exigences d'intégration: une étude socio-juridique sur la stratification civique en Suisse

Christin Achermann et Stefanie Kurt

Projet du « nccr – on the move »

Ce projet socio-juridique interroge la notion d'« intégration » comme critère déterminant dans le droit des migrations et dans la pratique administrative et judiciaire, sur la base duquel certains États établissent qui a accès ou non à des droits spécifiques. Cette étude met en lumière la manière dont la cohésion sociale est envisagée à la fois dans le droit et dans la pratique, et qui est considéré comme faisant partie de la communauté nationale.

Contact pour en bref#23: Christin Achermann, professeure et cheffe de projet, Université de Neuchâtel, christin.achermann@unine.ch et Stefanie Kurt, professeure et cheffe de projet, HES-SO Wallis-Valais, stefanie.kurt@hevs.ch

Le « nccr – on the move » est le Pôle de recherche national (PRN) consacré aux études sur la migration et la mobilité. Son objectif est de mieux comprendre les phénomènes liés à l'interaction entre migration et mobilité en Suisse et au-delà. Il réunit des domaines de recherche relevant des sciences sociales, de l'économie et du droit. Géré par l'Université de Neuchâtel, le nccr – on the move est actuellement dans sa troisième phase (2022–2026) pour laquelle il bénéficie d'un financement du FNS de 10,8 millions de francs suisses. Le réseau comprend onze projets de recherche conduits dans huit universités suisses : les universités de Bâle, Genève, Lausanne, Neuchâtel, ainsi que l'EPF de Zurich, le Graduate Institute de Genève, la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale et la Haute Ecole Spécialisée zurichoise.

« en bref » fournit des réponses à des questions actuelles dans le domaine des migrations et de la mobilité – sur la base des résultats de la recherche qui ont été élaborés dans le cadre du « nccr – on the move ». Les auteur-e-s assument la responsabilité de leurs analyses et arguments.

Contact pour la série : Nora Bardelli, responsable du transfert de connaissances, nora.bardelli@nccr-onthemove.ch

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Université de Neuchâtel,
Rue Abram-Louis-Breguet 2,
2000 Neuchâtel, Suisse

nccr →
on the move

National Center of Competence in Research –
The Migration-Mobility Nexus
nccr-onthemove.ch

Christin Achermann,
Lisa Marie Borrelli, Stefanie Kurt,
Doris Niragire Nirere, Luca Pfirter

Que se passe-t-il quand
le contrôle des migrations et
l'aide sociale s'entrecroisent ?

en bref #23, décembre 2022

Fonds national
suisse

Les Pôles de recherche nationaux (PRN) sont
un instrument d'encouragement du Fonds national suisse

Messages aux décideuses et décideurs

L'absence de dépendance de l'aide sociale est un critère crucial pour évaluer l'« intégration » des ressortissant·e·s étranger·ère·s en Suisse exigée par la loi.

La législation sur les étranger·ère·s bénéficiaires de l'aide sociale s'entrecroise avec les différentes compétences et objectifs de chaque administration et rend les procédures plus complexes.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, cette complexification peut brouiller les messages et conduire à des attentes et des conseils contradictoires, voire exacerber la précarisation du statut économique et juridique.

Ce que nous entendons par ...

...intégration

La notion d'« intégration » est abondamment débattue et critiquée en sciences sociales. Nous utilisons ici le terme d'« intégration » dans son sens juridique, tel que spécifié par la LEI, où la notion d'« intégration » n'est pas définie explicitement, mais reste essentielle pour l'octroi et le renouvellement des autorisations de séjour et d'établissement. Pour évaluer l'intégration, l'autorité compétente tient compte de quatre critères : le respect de la sécurité et de l'ordre publics ; le respect des valeurs de la Constitution ; les compétences linguistiques ; la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation. La situation personnelle, le handicap ou la maladie sont pris en compte dans l'évaluation des critères d'intégration (art. 58a LEI).

Depuis 2019, les services sociaux suisses doivent signaler spontanément aux services des migrations les étranger·ère·s bénéficiaires d'aide sociale. Pour décider du renouvellement ou de la prolongation des titres de séjour, les agent·e·s évaluent les « causes » de la perception d'aide sociale postulant ainsi qu'une telle perception constitue un déficit d'« intégration ». Le contrôle des migrations empiète ainsi sur d'autres domaines juridiques et administratifs, notamment l'aide sociale.

Les études sur le contrôle des migrations analysent depuis longtemps les discours, les politiques et les outils déployés par les États pour régler l'entrée et le séjour des étranger·ère·s sur leur territoire. Le présent Policy Brief s'attarde sur la mise en œuvre du droit suisse des migrations, qui établit un lien fort entre les concepts et les exigences en matière d'« intégration » et d'indépendance économique vis-à-vis de l'État. En observant le travail de terrain des services des migrations et des services sociaux, nous analysons la mise en œuvre de la législation dans leurs pratiques quotidiennes en interne et avec les autres administrations, et dans leurs interactions avec les étranger·ère·s.

Un approche économique de l'« intégration »

La lecture de l'évolution de la législation suisse sur les étranger·ère·s révèle que les motifs économiques (autosuffisance financière ou non-dépendance à l'aide sociale) sont centraux dans le droit suisse des migrations. L'octroi d'aide sociale a longtemps été l'un des motifs de révocation d'un titre de séjour ou de refus d'une demande de regroupement familial. Sous l'ancien droit, les étranger·ère·s résidant en Suisse depuis plus de 15 ans ne pouvaient pas perdre leur autorisation d'établissement quand ils/elles étaient bénéficiaires d'aide sociale. En droit européen, en revanche, l'octroi d'aide sociale ne peut plus être invoqué comme motif d'expulsion au bout de cinq ans de séjour régulier dans le pays d'accueil. Les modifications apportées en 2019 à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et à l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) obligent les services sociaux à communiquer spontanément aux services des migrations l'existence et l'ampleur de la dépendance à l'aide sociale d'un·e étranger·ère (art. 97, al. 3, let. d LEI et art. 82d OASA). La LEI prévoit également la possibilité de rétrograder un permis d'établissement en autorisation de séjour si le/la titulaire ne remplit pas les critères d'« intégration » (art. 63, al. 2 LEI ; art. 58a LEI) ou de révoquer son permis s'il/elle « dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale » (art. 63, al. 1, let. c LEI).

« L'interprétation du bien-fondé juridique ou non de cet octroi n'est pas du ressort des autorités sociales de la commune, mais du service des migrations. »

Service cantonal des migrations

Selon le modèle suisse d'intégration graduel, la contrepartie de la sécurisation progressive du droit de séjour est d'apporter régulièrement les preuves d'une « intégration » réussie. La LEI dispose que la « participation à la vie professionnelle » fait partie des critères d'« intégration » requis par la loi. Dans leur décision de renouvellement, de révocation ou de rétrogradation d'un titre de séjour, les services des migrations tiennent compte des intérêts publics, de la situation personnelle de la personne étrangère, ainsi que de son intégration (art. 96, al. 1 LEI). Par ailleurs, dans le cas d'un·e migrant·e bénéficiant de l'aide sociale, les services des migrations évaluent à l'aune du principe de proportionnalité le montant de l'aide sociale déjà allouée, la perspective de dépendance, et les efforts individuels.

Un vaste spectre d'objectifs, d'interprétations et de pratiques

Les résultats de nos recherches menées dans plusieurs cantons mettent en lumière des pratiques différentes, tant dans les services des migrations cantonaux que dans les services sociaux communaux. Certains de ces derniers considèrent, entre autres, que certaines contributions à leurs client·e·s ne constituent pas nécessairement une aide sociale en soi, et qu'ils n'ont pas à les communiquer aux services des migrations. Des écarts peuvent également exister dans les manières d'appliquer l'« obligation de communiquer » un cas spécifique d'aide sociale aux services des migrations. Le signalement peut intervenir dès l'octroi initial de l'aide sociale ou après le versement d'un certain montant de prestations sociales, ou encore indépendamment du contenu du dossier, lorsque les services sociaux et les services des migrations ont

défini un protocole de partage des bases de données pertinentes. Le signalement peut être effectué par le/la travailleur·euse social·e qui s'occupe directement du/de la client·e ou par un·e agent·e administratif·ve, voire être automatisé.

« Parfois, les juristes constatent que le/la travailleur·euse social·e rechigne à fournir les informations. »

Conseiller juridique

Les travailleur·euse·s sociaux·ales tiennent systématiquement compte du risque que constitue la perception d'aide sociale pour les détenteur·rice·s de titres de séjour. Bien que l'aide sociale soit un dernier filet de sécurité, les travailleur·euse·s sociaux·ales incitent parfois les personnes étranger·ère·s à envisager d'autres solutions ou à participer à des programmes d'insertion professionnelle pour prouver leur bonne foi dans leurs efforts de réintégration au marché du travail. Les travailleur·euse·s sociaux·ales peuvent aussi partager avec les services des migrations des informations supplémentaires sur les efforts déployés pour cesser de percevoir l'aide sociale, essayant ainsi de contrer l'idée des services des migrations selon laquelle les bénéficiaires s'« auto-infligeraient » l'aide sociale. A contrario, il n'est pas à exclure que certains services sociaux, dans un contexte de restrictions des dépenses publiques, profitent des sanctions liées au statut pour atteindre leurs propres objectifs financiers.

« Mais il est possible qu'une révocation soit prononcée dans une affaire où la personne nécessite une aide sociale prolongée ; dans ce cas [...] nous vérifions le dossier. »

Service cantonal des migrations

Au sein des services des migrations, les différences d'approche tiennent d'abord au fait que les décisions de prolonger, de révoquer ou de rétrograder un titre de séjour du fait de la perception d'aide sociale reposent sur l'exercice proportionné du pouvoir discrétionnaire des agent·e·s. Au fil du temps, la jurisprudence fédérale a défini deux critères clés, chacun suffisant pour guider les agent·e·s sur la manière d'évaluer la proportionnalité entre

les intérêts publics, la situation personnelle et l'« intégration ». Le premier critère consiste à déterminer si la perception de l'aide sociale est « auto-infligée », c'est-à-dire si le/la bénéficiaire n'a pas fait tout ce qui était en son pouvoir pour s'assurer un revenu. Le second concerne la durée prévisible de perception de l'aide sociale, jugée comme un fardeau trop lourd à supporter pour les contribuables.

Des écarts dans l'évaluation de la responsabilité du/de la bénéficiaire et/ou de ses perspectives continuent d'exister au sein des services des migrations. Les étranger·ère·s peuvent être informé·e·s puis averti·e·s, menacé·e·s d'un avertissement puis averti·e·s, ou seulement averti·e·s par courrier officiel que leur titre de séjour est en jeu du fait qu'ils/elles perçoivent l'aide sociale. Au plus tard lors de la réception de la lettre d'avertissement, les services de migration activent le droit constitutionnel à être entendu·e dans le cadre d'une procédure administrative, qui peut prendre diverses formes : l'envoi au/à la bénéficiaire d'une série de questions ou une demande de justification de l'aide sociale. Les justifications fournies sont évaluées par les services des migrations et constituent la base de décision concernant l'autorisation de rester en Suisse. Certains services procèdent à un entretien avant que la décision ne soit prise. Les services des migrations peuvent aussi se rapprocher des travailleur·euse·s sociaux·ales pour obtenir des informations supplémentaires. Afin d'éviter une révocation du titre de séjour, les services des migrations exigent souvent des conditions supplémentaires. Depuis 2021, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) demande d'approuver certains cas de prolongation de titres de séjour pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale.

Des niveaux relationnels supplémentaires dans le processus décisionnel

Les services des migrations et les services de conseil juridique estiment qu'en matière de prestations sociales, la marge d'exercice du pouvoir discrétionnaire s'est réduite au fil du temps, sous l'effet des obligations légales, des seuils fixés par la jurisprudence ou des directives du SEM. Ces facteurs ont exacerbé la dimension relationnelle du processus décisionnel, à savoir sa dépendance à des interactions formelles ou informelles avec d'autres institutions.

Des décisions de révocation d'un titre de séjour font suite soit à un processus de partage d'informations entre des institutions diverses, avec des éthiques de travail, des pratiques et des objectifs différents, soit à des décisions précédentes prises par d'autres institutions ou des expert·e·s. C'est notamment le cas lorsque l'octroi de l'aide sociale résulte du

rejet d'un dossier par l'assurance invalidité, après que les expert·e·s de l'assurance invalidité aient affirmé que la personne était « apte à travailler sur un poste adapté à son état ». Que de telles tâches existent ou non sur le marché du travail actuel, la personne est jugée apte au travail par l'assurance invalidité, sur la base de quoi les services des migrations concluent que si la personne ne travaille pas, c'est que sa dépendance à l'aide sociale est « auto-infligée ».

« Le premier point concerne la légitimité de l'aide sociale, qui [...] est liée à la stigmatisation des bénéficiaires et à l'individualisation du problème. »

Service social communal

Procédures complexes et messages contradictoires

Lorsqu'elle est mise en œuvre par les agent·e·s des services sociaux et des services des migrations de première ligne, l'obligation légale de « participer à la vie professionnelle » entraîne un enchevêtrement des compétences et des responsabilités entre les deux administrations. Il n'est pas à exclure que les services des migrations accomplissent certaines tâches dévolues aux travailleur·euse·s sociaux·ales, p. ex. en préconisant une marche à suivre afin d'éviter la rétrogradation ou la résiliation d'un titre de séjour ou en orientant leurs titulaires vers d'autres institutions susceptibles de les accompagner dans leur recherche d'emploi. À l'inverse, les services sociaux doivent composer dans leur quotidien avec une segmentation de leur clientèle par nationalité, les travailleur·euse·s sociaux·ales étant ainsi parfois confronté·e·s à des questions qui ne relèvent pas de leur ressort, comme celles liées au droit des migrations. La charge de travail augmente en volume et en complexité et exige davantage de compétences pour accomplir les tâches.

La LEI a encore exacerbé cet enchevêtrement de compétences et de responsabilités, avec, à la clé, le risque de brouiller les messages à destination des personnes étranger·ère·s et de ceux et celles qui les aident dans leurs démarches. Tandis que d'un côté, les services sociaux pourraient confirmer à la personne concernée qu'elle est sur la bonne voie, les services des migrations pourraient, à l'inverse, exiger de sa part davantage de preuves d'efforts. Le renouvellement d'un titre de séjour peut être suspendu dans l'attente d'une justification de la part de l'étranger·ère