

Asile et abus

Regards pluridisciplinaires sur un discours dominant

Asyl und Missbrauch

Multidisziplinäre Perspektiven auf einen vorherrschenden Diskurs

**Anne-Cécile Leyvraz, Raphaël Rey,
Damian Rosset, Robin Stünzi (dir./Hrsg.)**

Avec la collaboration de / In Zusammenarbeit mit
Teresia Gordzielik, Barbara von Rütte,
Nesa Zimmermann

Reihe **Sozialer Zusammenhalt und kultureller Pluralismus**
Collection **Cohésion sociale et pluralisme culturel**
Series **Social Cohesion and Cultural Pluralism**

Seismo
multis

6 Marquer l'abus : la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile suisse

Raphaël Rey et Anne-Cécile Leyvraz

Depuis une trentaine d'années, la présence d'étranger·ère·s dont le séjour est considéré comme indésirable (Agier 2008) est une préoccupation majeure des politiques migratoires européennes. L'une des questions centrales est de savoir comment assurer le départ des personnes sans statut légal et, plus particulièrement, des requérant·e·s d'asile dont la demande a été rejetée (Noll 1999 ; Gibney et Hansen 2003). Que ce soit autour des figures de la « migration illégale », des « migrants économiques » ou des « faux réfugiés », la capacité des États à réguler la présence de populations indésirables sur leurs territoires a été mise en cause par différents groupes politiques, notamment nationalistes et de droite (Welch et Schuster 2005 ; Stünzi et Miaz, chapitre 1). Pour répondre à ces critiques, des « politiques d'exclusion spatiale d'étrangers indésirables » (de Senarclens 2017) ont progressivement été mises en place. Elles allient des programmes dits d'aide au retour, visant le départ « volontaire » des personnes, au recours à des mesures coercitives, telles que la détention administrative et l'usage de la force lorsque les individus sous le coup d'une décision de renvoi ne se soumettent pas à l'obligation de quitter le territoire.

À ces deux types d'instruments politiques se sont ajoutées progressivement différentes contraintes juridiques, matérielles et psychologiques destinées à encourager les retours volontaires des personnes dont la demande d'asile a été refusée (Lavenex 2001 ; Gibney et Hansen 2003 ; Da Lomba 2006 ; Fox O'Mahony et Sweeney 2010). Ces contraintes, introduites ou renforcées dans de nombreux pays au début des années 2000, se fondent sur un processus d'illégalisation du séjour des requérant·e·s débouté·e·s (de Coulon 2019 ; De Genova 2002). Elles conduisent à la précarisation des conditions d'existences (suppression de l'assistance sociale, interdiction de travailler, ségrégation spatiale, etc.) des personnes concernées. Ces mesures se fondent sur l'idée selon laquelle la précarisation des conditions de vie encourage les requérant·e·s à quitter le territoire dans le cas où leur demande d'asile est rejetée, tout en dissuadant de futur·e·s requérant·e·s à réclamer l'asile, car elles réduisent l'attractivité du pays. En Suisse, c'est sur la base de cet argumentaire que depuis le 1^{er} avril 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée

en matière (NEM) sur leur demande d'asile sont exclues de l'aide sociale. Quatre ans plus tard, cette exclusion est étendue à toutes les personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile.

Par une analyse des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de ces mesures, nous montrons qu'au-delà de l'objectif explicite d'exclusion spatiale, la suppression de l'aide sociale poursuit un objectif plus implicite d'exclusion sociale et de marquage matériel et symbolique de l'abus.

Ce chapitre débute par une brève présentation du processus politique qui a conduit à exclure de l'aide sociale les personnes frappées d'une NEM, puis les requérant·e·s débouté·e·s plus largement. Dans un deuxième temps, nous présentons les objectifs poursuivis par l'incitation au retour volontaire et par la dissuasion. Nous montrons qu'ils s'appuient sur la construction préalable de la figure des débouté·e·s en tant que « faux réfugiés », qui profitent de la procédure d'asile et abusent de l'hospitalité de la Suisse. Dans un troisième temps, nous cherchons à dépasser notre premier constat en affirmant que, si incitation et dissuasion constituent les principales justifications de l'adoption de la mesure, la suppression de l'aide sociale répond également à une fonction plus implicite (Leerkes et Broeders 2010). Elle permet à la classe politique d'opérer un marquage matériel et symbolique entre les « vrais » et les « faux réfugiés », et ainsi rendre effective la catégorisation opérée à travers la procédure d'asile. Dans ce sens, nous soutenons que la mesure est utilisée par les élu·e·s pour montrer à leur électorat qu'ils et elles maîtrisent la question de l'asile, et par là pour renforcer aussi bien la légitimité de leur rôle de décideur·euse politique que pour réaffirmer la souveraineté de l'État.

1 Une exclusion programmée, ou lorsque les droits sociaux deviennent des outils du contrôle migratoire

Le 1^{er} avril 2004, le Parlement suisse entérine la décision d'exclure de l'aide sociale les personnes dont la demande d'asile n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi des autorités du fait du caractère « manifestement infondé » de la requête. L'exclusion de l'aide sociale de cette catégorie de débouté·e·s numériquement restreinte dès le 1^{er} janvier 2008. Jusqu'à l'adoption de cette mesure, les personnes frappées d'une NEM ou dont la demande d'asile avait été rejetée touchaient l'aide sociale du domaine de l'asile – inférieure de 40 % à 60 % à l'aide sociale prévue pour les citoyen·ne·s suisses et les personnes bénéficiant d'un permis de séjour.

L'adoption de cette mesure est le fruit de longs et complexes processus politiques et bureaucratiques. Elle a fait l'objet de différentes négociations entre le Conseil fédéral, les cantons et l'administration en charge de sa mise

en application, au sein des commissions parlementaires ou lors des débats au Parlement. Pendant près de quatre ans, l'idée d'exclure une catégorie de personnes de l'aide sociale a dû être discutée, organisée, justifiée et légitimée. Si cette exclusion s'est alors déroulée en deux temps – tout d'abord les personnes frappées d'une NEM, puis toutes les personnes déboutées – c'est notamment en raison des craintes exprimées par les cantons à propos des conséquences financières de la mesure, et de celles de certains partis, principalement de gauche, concernant les conséquences de la précarisation des conditions de vie d'un nombre important de personnes en Suisse, parmi lesquelles des familles (Metzler/CF, CN, 03.12.03).

La généalogie de cette mesure dépasse le cadre de cet article. Toutefois, on peut souligner que celle-ci a été préparée dès la fin des années 1990 par un groupe de travail sur demande du Conseil fédéral. Dans son rapport final, appelé « Rapport Fuhrer/Gerber », ce groupe a proposé plusieurs incitations individuelles et institutionnelles « positives » et « négatives », visant un système d'asile plus rentable et une politique d'asile plus crédible (DFJP 2000 : 2-3). Parmi celles-ci se trouve notamment la réduction des prestations sociales pour les personnes qui ont reçu une réponse négative à leur demande d'asile, de manière à favoriser leur départ du territoire.

L'idée sera reprise trois ans plus tard, dans le cadre d'un Programme d'allègement budgétaire (PAB 2003). Celui-ci vise à équilibrer durablement les finances de la Confédération suisse et à faire des économies dans différents domaines, allant de l'agriculture à la défense nationale en passant par la prévoyance sociale ou l'asile. Selon le Conseil fédéral, l'exclusion de l'aide sociale permet « de réaliser les économies visées, mais aussi de renforcer la crédibilité du système de l'asile suisse. [...] Sans oublier l'effet dissuasif qui en résulterait » (CF 2003 : 5167). Parce qu'il souhaite que la suppression soit appliquée avant même que la révision de la Loi sur l'asile ne soit entérinée, le Conseil fédéral propose d'exploiter une possibilité que lui offre le cadre juridique, à savoir considérer les personnes frappées d'une décision de NEM comme des étranger·ère·s séjournant illégalement en Suisse. Le séjour de ces personnes ne tombe alors plus sous le coup de la Loi sur l'asile (LAsi), mais de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Cette recatégorisation permet de ne pas modifier les dispositions de la LAsi relatives à l'aide sociale, tout en s'assurant que les personnes frappées d'une décision de NEM ne puissent plus en bénéficier. Néanmoins, en raison de l'article 12 de la Constitution fédérale qui stipule que « [q]uiconque 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 et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine », un système dit d'aide d'urgence est progressivement mis en place par les cantons afin de fournir

une assistance minimale aux personnes exclues de l'aide sociale, et ce, jusqu'à l'exécution de leur renvoi.

Dans le Programme d'allègement budgétaire, la mesure de suppression de l'aide sociale est étroitement liée à d'autres mesures destinées aux personnes frappées d'une décision de NEM, les mêlant ainsi à d'autres instruments de restriction des droits et de coercition. Le délai de recours en cas de décision de NEM passe ainsi de trente jours à cinq jours ouvrables, un nouveau motif de NEM est introduit dans le cas où le ou la requérant·e a déjà reçu une décision négative dans un autre pays européen, et les motifs justifiant la détention administrative de ces personnes sont élargis.

Lors des débats au Parlement, les discussions portent principalement sur la justification de la mesure, mais aussi sur le mode de financement du système d'aide d'urgence et du rôle qu'y jouent les cantons et la confédération. La question financière est finalement résolue par l'instauration d'un système de suivi de la mise en œuvre de l'aide d'urgence : des indemnités forfaitaires seront versées aux cantons et adaptées en fonction des résultats d'un monitoring. Ce suivi a également pour fonction d'étudier sur la durée l'une des craintes formulées par les opposant·e·s à la mesure, à savoir les effets néfastes que celle-ci pourrait avoir pour la société en raison d'une augmentation de la clandestinité et de la petite criminalité. En dernier lieu, il doit fournir des indications sur les conséquences humaines de la suppression, parce qu'elle précarise les conditions de vie des personnes. Au cours des derniers débats parlementaires, alors que la mesure est déjà acceptée pour les personnes frappées d'une décision de NEM, survient une proposition d'exclure toutes les personnes débouté·e·s de l'asile du système d'aide sociale. Celle-ci sera rejetée au même titre qu'une proposition de certain·e·s élu·e·s visant la création d'une exception à l'exclusion de l'aide sociale pour les personnes particulièrement vulnérables.

L'extension de la mesure de suppression de l'aide sociale à toutes les personnes déboutées de l'asile intervient dans le cadre de la révision partielle de la LAsi, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Mais c'est déjà en 2005, une année après l'adoption de la mesure d'exclusion pour les personnes frappées d'une décision de NEM, et sans tenir compte du monitoring mis en place, qu'elle est discutée au Parlement dans une certaine confusion. En effet, à la suite de l'élection de Christoph Blocher, nouveau Conseiller fédéral en charge du dossier, la suppression de l'aide sociale est ajoutée à la révision de la LAsi, qui est pourtant en discussion depuis déjà trois ans. Selon cette nouvelle proposition, l'exclusion de l'aide sociale serait directement inscrite dans la LAsi et applicable à toutes les personnes ayant reçu une décision négative. Dans un premier temps, plusieurs élu·e·s s'y opposent, puis proposent des exceptions pour certaines catégories de personnes « particulièrement vulnérables ».

rables tels les mineurs non accompagnés, les familles avec enfants en bas âge et les personnes âgées ou malades» (Proposition subsidiaire Ruey, CE, art. 82, 26.09.05).

Lors des discussions au Parlement, l'extension de la suppression est rapidement acceptée. Il est également question de limiter, voire de refuser, l'aide d'urgence lorsque les personnes refusent de collaborer à leur renvoi. La proposition de mettre des conditions à l'aide d'urgence sera refusée, notamment sur la base d'un jugement du Tribunal fédéral (ATF 131 I 166) rendu le 18 mars 2005, qui estime que la conditionnalité de l'aide d'urgence est contraire à la Constitution. Néanmoins, la proposition d'inscrire dans la loi les prestations en nature est entérinée lors de la résolution des divergences au Conseil national (art. 82 LAsi, CN, 07.12.05).

L'analyse des messages du Conseil fédéral et des débats au Parlement, en 2003 et en 2005, permet de faire ressortir trois thématiques centrales. La première porte sur la mesure de suppression elle-même et ses différentes justifications ou oppositions. La seconde, présente en 2003, porte sur le mode de financement de l'aide d'urgence et les rapports entre les cantons et la Confédération. Enfin, la troisième, présente en 2005, porte sur l'octroi de l'aide d'urgence et la conditionnalité de celle-ci. Du fait de l'insertion de la suppression de l'aide sociale dans un programme d'économie budgétaire, des arguments de type économiques sont évoqués lors des discussions. Cependant, très vite, l'argument des économies potentielles n'occupe qu'une place marginale dans le débat et c'est surtout un large consensus sur l'imprévisibilité des économies qui se dessine. Les discours se focalisent alors sur les deux autres objectifs principaux, la dissuasion et l'éloignement. Que ce soit lors des discussions sur la suppression de l'aide sociale ou sur la conditionnalité de l'aide d'urgence, les partisan·e·s de la mesure invitent donc à une instrumentalisation des droits fondamentaux au service du contrôle migratoire; une instrumentalisation qui se nourrit et qui est construite sur la prégnance du discours de l'abus dans le domaine de l'asile.

C'est donc sur le premier et dans une moindre mesure sur le dernier des trois axes mentionnés (justifications de la suppression de l'aide sociale et conditionnalité de l'aide d'urgence) que porte l'analyse qui suit. Nous montrons que la justification principale pour l'adoption de la mesure est la volonté de réduire le nombre de requérant·e·s d'asile séjournant en Suisse. Cet objectif serait atteint par une dissuasion double: d'une part la précarisation de leurs conditions d'existence – dissuadant ainsi les requérant·e·s débouté·e·s de demeurer sur le territoire suisse à l'issue de leur procédure – et d'autre part la réduction de l'attractivité du système d'asile suisse – dissuadant des candidat·e·s potentiel·le·s à l'asile de venir réclamer une protection de la Suisse.

2 La suppression de l'aide sociale, une mesure pour limiter l'«abus»

2.1 «Renvoyer autrement» et «réduire l'attractivité»

Lorsque le leader de l'Union démocratique du centre (UDC) Christoph Blocher devient le Conseiller fédéral en charge des questions migratoires en 2004, il défend l'extension de la suppression de l'aide sociale à tou-te-s les requérant-e-s d'asile débouté-e-s en affirmant qu'«il faut les renvoyer autrement» (Blocher/CF, CE, 17.03.05, notre traduction). Au cours des débats parlementaires, cette argumentation sert également de base aux propositions visant une aide d'urgence minimale, délivrée sous la forme de prestations en nature et de logements spartiates. Pour un parlementaire, il faut ainsi envoyer aux personnes déboutées «un signal clair» (Engelberger/RL, CN, 26.09.05, notre traduction).

L'idée n'est toutefois pas nouvelle et intervient dans un contexte plus large de renforcement des «politiques d'exclusion spatiale» pour les personnes étrangères considérées comme indésirables (de Senarclens, 2017; Stünzi et Miaz, chapitre 1). En 2003 déjà, la Conseillère fédérale Ruth Metzler, du Parti démocrate-chrétien (PDC), présentait le départ «volontaire» comme la stratégie première sur laquelle devait reposer la politique de retour, notamment en raison des coûts trop importants engendrés par la mise en œuvre des procédures d'expulsion :

Aujourd'hui, notre système est basé sur le départ volontaire, et non sur le fait que toutes les personnes déboutées sont renvoyées activement par les polices cantonales. Les ressources des cantons ne seraient pas suffisantes pour renvoyer toutes les personnes déboutées de manière effective. (Metzler/CF, CN, 30.09.03, notre traduction)

D'emblée, la suppression de l'aide sociale est explicitement conçue comme un outil pour inciter les requérant-e-s débouté-e-s à partir. La création de conditions de vie précaires en refusant l'accès à l'aide sociale vise à les amener à quitter le territoire sans avoir à recourir à la contrainte physique.

L'idée de la suppression de droits comme moyen de favoriser le départ «volontaire» des requérant-e-s débouté-e-s trouvera un nouvel écho en 2005, lorsque les débats se dirigent vers la possibilité de conditionner l'octroi de l'aide d'urgence au comportement de la personne concernée. Lors de ces débats, il est avancé que cette aide – qui est une prestation minimale garantissant la survie des personnes – doit être conditionnée à la collaboration de la personne à son renvoi. Avec cette proposition, l'octroi d'un droit fondamental, garanti à toute personne présente sur le territoire en vertu de la Constitution fédérale,

devient un instrument permettant de forcer les personnes à se soumettre aux injonctions des autorités administratives lors d'une procédure de renvoi. Dans ce sens, les droits fondamentaux et leur mise en œuvre sont pensés comme des moyens de contrainte et de contrôle migratoire.

Le deuxième argument en faveur de la suppression défend la mise en place de mesures visant à décourager les personnes de venir demander l'asile en Suisse. Dans cette optique, la suppression de l'aide sociale permettrait de réduire l'attractivité de la Suisse. Cette idée revient constamment dans les débats de 2003 et de 2005 lors des discussions autour de la suppression de l'aide sociale. Pour l'UDC, soutenue par des élu·e·s du Parti libéral, du Parti radical et du PDC, l'attractivité de la Suisse est problématique en raison des « lois extrêmement larges et [des] prestations sociales attrayantes que notre État-nation offre à celui qui parvient à y déposer une demande d'asile » (Freysinger/UDC, CN, 03.05.04). L'attractivité de la Suisse est alors évaluée en comparaison avec les autres pays européens et il est constamment fait référence à de nombreux exemples de dissuasion vus comme réussis, à l'instar de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Danemark, de la Norvège ou des Pays-Bas. L'objectif de dissuasion est également défendu en référence aux capacités d'accueil limitées de la Suisse, que ce soit en termes spatiaux – l'étroitesse du territoire – ou économiques. Dans une logique anticipative, ce sont la potentielle venue de trop nombreux·euses requérant·e·s d'asile ainsi que le risque encouru par le système de prestations sociales et économiques destiné à la population résidente qui sont mis en avant.

Néanmoins, aussi bien dans les textes de présentation que dans le discours de la majorité des parlementaires, il est répété que « la Suisse doit [...] demeurer une terre d'asile pour les personnes persécutées qui ne seront pas touchées par ces mesures » (DFJP 2005 : 4). La suppression de l'aide sociale permettrait alors d'éviter que de « faux réfugiés » soient tentés de venir demander l'asile, mais n'aurait pas d'impact sur les personnes persécutées qui pourraient, elles, bénéficier de la protection de la Suisse. La catégorisation entre « bon » et « mauvais », entre « vrai réfugié » et « abuseur » est ici fondamentale. En ce sens, les solutions à ce qui est vu comme le problème de l'asile et les stratégies de pouvoir mises en œuvre, telle que la suppression de l'aide sociale, n'ont donc pas pour objectif de bloquer l'entrée à toutes les personnes demandeuses d'asile. Elles sont conçues comme des moyens de « sauvegarder le droit d'asile » (Pagan/UDC, CN, 03.05.04) pour celles et ceux envers qui la Suisse a une responsabilité, tout en contrôlant les effets négatifs qui surgissent ou qui pourraient surgir « de la globalisation » (Inderkum/PDC, CE, 17.03.05). L'idée exprimée par un grand nombre d'élus·e·s est la suivante : si une personne nécessite une protection, la nature des prestations sociales et des droits offerts dans le pays d'accueil n'a aucune importance, alors que si la

personne vient pour des raisons essentiellement économiques, elle choisira les meilleures conditions d'accueil. À cet égard, l'importance donnée aux nombres et aux statistiques est centrale. Dans les discours, c'est sur cette base qu'est affirmée l'existence d'une surpopulation d'abuseurs du système d'asile, mais aussi en recourant à l'utilisation d'images et de métaphores particulièrement fortes. Un élu affirme ainsi que sans réaction de la Suisse, « nous courons le risque d'être submergés par les faux demandeurs d'asile » (Zuppiger/UDC, CN, 30.09.03, notre traduction). Deux ans plus tard, un autre élu UDC va ainsi jusqu'à affirmer : « lorsque la main tendue est soudain accrochée par des multitudes qui n'entrent pas dans la catégorie susmentionnée, tout le système d'accueil et d'immigration risque d'être mis en péril » (Freysinger/UDC, CN, 04.05.03).

À travers les objectifs de dissuasion et d'incitation au départ, le système des droits sociaux est donc avant tout présenté comme un outil du contrôle migratoire, permettant de réguler à la fois la potentielle venue et la présence de personnes dont les demandes d'asile ne sont pas fondées. Les arguments de la suppression de l'aide sociale témoignent ainsi d'une rationalité qui viendrait compléter les techniques de coercition – détention et expulsion – mises en place pour réaliser l'exclusion spatiale des personnes déboutées de l'asile. Cette rationalité entre en étroite résonance avec les « techniques de sécurité » évoquées par Foucault (2004a), ou ce qu'il nomme ailleurs « biopolitique » (2004b), pour qualifier un mode de gouvernement qui vise la « conduite des conduites » (Foucault 2004a) en orientant les intérêts et les actions des personnes (Inda et Dowling 2013). En effet, avec l'exclusion de l'aide sociale, il s'agit moins d'user de formes directes de violence ou de contraindre les actions, que d'user du droit pour canaliser celles-ci, pour produire des comportements particuliers et pousser les personnes à se conformer d'elles-mêmes aux injonctions des autorités (de Senarclens et Soysüren 2017). C'est ici en agissant sur les corps et en produisant des modes de vie précaires, mais aussi en intervenant sur l'imaginaire de potentiel·le·s arrivant·e·s et « en ayant prise sur des choses apparemment éloignées de la population, mais dont on sait, par le calcul, l'analyse et la réflexion, qu'effectivement elles peuvent agir sur la population » (Foucault 2004a : 74), que les partisan·e·s de la mesure souhaitent effectuer l'exclusion spatiale : faire partir et empêcher d'arriver.

2.2 *L'« abuseur », une triple menace*

Toute l'argumentation ayant conduit à l'adoption de la suppression de l'aide sociale et la rationalité gestionnaire qui la sous-tend s'appuient, on l'a vu, sur une distinction entre « vrais » et « faux réfugiés ». Dans les débats, les discours sont ainsi continuellement traversés par des références à des catégories

distinctes de personnes : les « abuseurs potentiels » doivent être dissuadés de venir en Suisse ; les « abuseurs reconnus » doivent être éloignés du territoire ; et les « vrais réfugiés » doivent être privilégiés et protégés.

Le discours de l'abus précède de nombreuses années les débats parlementaires sur la suppression de l'aide sociale (Stünzi et Miaz, chapitre 1 ; Massara, chapitre 5). Depuis les années 1980 déjà, aussi bien du point de vue sémantique que rhétorique, cette tendance se dessine. Alors que quelques années auparavant, il était question d'établir une politique à l'égard des réfugié·e·s, par la suite, il s'agira plutôt de trouver des solutions au problème de l'asile. La figure du requérant d'asile remplace celle du réfugié, et l'asile devient peu à peu synonyme de « migration masquée » (Sanchez-Mazas, 2011 : 27). La politisation de l'asile s'accompagne de son appréhension en termes d'abus (Frossard et Hagmann 2000 ; Frei et al. 2014), donnant lieu à une rhétorique de la mise en péril qui s'organise autour de la figure du « faux réfugié ». Celle-ci présente les personnes demandeuses d'asile comme une menace à l'identité suisse, à la sécurité et à la protection sociale, mais aussi au système de l'asile et à la tradition humanitaire de la Suisse (Frei et al. 2014). Les requérant·e·s d'asile sont ainsi présenté·e·s comme cherchant à profiter de l'assurance sociale, à travailler de manière illégale ou à vendre de la drogue (Maire, chapitre 3). Alimenté par certains médias et les partis nationalistes, ce climat de suspicion faisant de l'asile un problème politique et social participe à mettre sous pression les autorités suisses. Il contribue à l'adoption de mesures de plus en plus restrictives en même temps qu'il est encouragé et perpétué par celles-ci.

Dans les débats sur la suppression de l'aide sociale, la notion d'« abus » est effectivement l'une des plus utilisées par les partisan·e·s de la mesure pour désigner les personnes visées. Les termes d'« abuseurs » ou de « faux réfugiés » sont presque toujours utilisés en opposition à une autre catégorie, celle des « vrais réfugiés ». Et si peu d'autres termes renvoient à cette dernière notion, diverses désignations sont étroitement reliées à celle des « faux réfugiés », tels que « migrants économiques » ou « requérants criminels ». C'est donc principalement sur deux archétypes que se fondent les justifications de la mesure : celui du demandeur légitime, du « vrai réfugié » et celui du « faux réfugié », de l'imposteur abusant de l'institution de l'asile et de la générosité suisse.

Sur la base de cette dichotomie, c'est à la population des « abuseurs » que s'adresse la mesure :

Parce que nous souhaitons maintenir un droit d'asile humanitaire, nous ciblons la mesure sur les personnes qui font des demandes d'asile manifestement infondées ou qui se comportent de manière abusive et dont les demandes ne sont donc pas acceptées. Il s'agit de

personnes qui n'ont clairement et sans équivoque aucun droit à l'asile et aucune chance de l'obtenir, et qui n'ont donc aucun besoin de la protection de ce pays. (Villiger/CF, CN, 30.09.03, notre traduction)

Et si les parlementaires reconnaissent parfois le flou entre migration forcée et migration non forcée, la nécessité et la possibilité de distinguer les personnes nécessitant une protection des « abuseurs » de l'asile sont constamment réaffirmées. Ce constat rejoint ici celui de Zetter, selon lequel

in the minds of policy-makers and immigration officials it is necessary to fragment and make clear-cut labels and categories of the often complex mix of reason why people migrate (2007 : 178).

L'analyse des débats montre que le terme d'« abuseur » possède plusieurs couches de sens. Il est en premier lieu mobilisé pour indiquer la menace que représente la personne pour le système migratoire et d'asile suisse. Dans les discours, la catégorie de l'« abuseur » a pour caractéristiques son « trop grand nombre » et sa dissimulation présumée dans des flux migratoires mixtes. Elle met alors en question la capacité de l'État souverain à assurer le contrôle des flux et à réguler l'accès au territoire. Pour beaucoup de parlementaires, le nombre d'« abuseurs » met ainsi en péril l'efficacité de la protection des « vrais réfugiés » et la capacité à traiter les demandes d'asile rapidement (Spoerri/PS, CE, 17.09.03b ; Engelberger/Com, CN, 03.05.04 ; Pagan/UDC, CN, 03.05.04). Dans cette construction, les uns portent préjudice aux autres, parce qu'ils mettent tout le système d'asile en difficulté, en l'engorgeant et en accaparant les ressources, les biens et les services mis à disposition des requérant-e-s d'asile.

En deuxième lieu, c'est en tant que menace pour l'État-providence qu'est dépeinte la catégorie des « abuseurs ». Ils sont désignés comme des profiteurs, dont le séjour est illégal et la présence illégitime. Meyer (PDC) affirme ainsi que :

La population suisse doit pouvoir souscrire à sa tradition humanitaire sans avoir le sentiment d'entretenir toute une frange de personnes défavorisées économiquement certes, mais qui pourraient vivre sans risque dans un autre pays que le nôtre. (Meyer/PDC, CN, 03.05.04)

Il est donc reproché à l'« abuseur » de venir en Suisse uniquement pour profiter des prestations sociales et de la générosité du pays ; de commettre ce que Huysmans appelle une « *welfare fraud* » (Huysmans 2006 : 77).

En dernier lieu, on constate que l'utilisation de la notion – abus du droit ou abus des biens – est souvent investie de jugements moraux. L'« abuseur » est vu comme un tricheur immoral, quelqu'un de malhonnête qui insulte et menace les valeurs de la société suisse, telles que la tradition humanitaire et

l'hospitalité (Meyer/PDC, CN, 03.05.04; Freysinger/UDC, CN, 03.04.05). Dans cette rhétorique, la suppression de l'aide sociale se justifie donc non seulement sur la base de l'illégalité des « abuseurs », mais aussi parce qu'elle sanctionne un comportement immoral et malveillant. Ainsi, l'« abuseur » ne mérite pas de jouir de droits sociaux et son comportement doit être sanctionné, ou, pour le moins, ne peut pas être récompensé par l'octroi de l'aide sociale. En 2005, cette logique conduira également la droite populiste à demander que l'octroi de l'aide d'urgence soit conditionné au comportement des refusé·e·s de l'asile (Amstutz/UDC, CN, 26.09.05; Fehr/UDC, CE, 01.12.05).

C'est donc sur cette distinction binaire du « vrai » et du « faux réfugié » et sur la rhétorique de l'abus que viennent s'appuyer les arguments de dissuasion et d'incitation au départ. Notre analyse montre cependant qu'une troisième forme d'argumentation se détache : celle de l'allocation des ressources de l'État aux personnes méritantes. Pour les partisan·e·s de la mesure, l'octroi des prestations sociales doit ainsi être précédé de la reconnaissance d'une appartenance à la collectivité suisse, qui est déterminée par le résultat de la procédure d'asile. Si l'appartenance n'est pas établie, les personnes ne méritent pas cette aide. Nous soutenons ainsi qu'au-delà des objectifs explicites d'incitation et de dissuasion, la suppression de l'aide sociale se triple d'un objectif plus implicite (Leerkes et Broeders 2010), celui de matérialiser la différence entre « vrais » et « faux réfugiés ». Exclure de l'aide sociale prétend non seulement viser l'exclusion spatiale, mais constitue également une exclusion sociale et morale. Un marquage matériel qui vient acter, renforcer la catégorisation et ostraciser les « abuseurs ».

3 Les fonctions implicites de la suppression de l'aide sociale, ou les raisons du maintien d'une mesure malgré son apparente inefficacité

Comme nous l'avons vu, les principaux arguments ayant servi à justifier la suppression de l'aide sociale portent sur l'objectif de dissuader des « abuseurs » potentiels à réclamer l'asile en Suisse et à dissuader les requérant·e·s débouté·e·s de demeurer sur le territoire. Ces arguments sont soutenus à grand renfort de statistiques sur le nombre de refus ou d'octrois de l'asile, de chiffres et de projections. Il paraît donc étonnant qu'aucune évaluation véritablement approfondie n'ait été commanditée pour vérifier si les objectifs de dissuasion avaient été atteints. Plus surprenant encore, les buts du monitoring mis en place pour mesurer les effets de la politique consistaient avant tout à surveiller la hausse de la criminalité et les coûts relatifs à la prise en charge des

individus à l'aide d'urgence dans les cantons, délaissant la surveillance des chiffres de l'asile.

Dans le premier rapport publié par l'Office fédéral des migrations (ODM), l'évaluation des effets potentiels de la mesure en termes de dissuasion et d'incitation reste floue. D'un côté, il est fait mention d'une baisse des demandes d'asile, sans détailler les raisons la sous-tendant. De l'autre, on se félicite que « l'essentiel des effectifs concernés par une décision de NEM ne réapparaisse plus dans les chiffres de monitoring une fois exclus des structures d'asile fédérales ou cantonales » (ODM 2005 : II), bien que « restent [en Suisse] vraisemblablement un certain nombre de personnes en irrégularité de séjour » (ODM 2005 : 21). Enfin, l'analyse des débats de 2005 montre que les conclusions de ces rapports n'ont eu que peu d'importance sur la décision d'étendre la suppression de l'aide sociale à toutes les personnes débouté.e.s de l'asile.

Plusieurs études réalisées sur la question de l'aide d'urgence et de l'asile en général suggèrent toutefois l'inefficacité de ces mesures pour atteindre les objectifs susmentionnés. Premièrement, en ce qui concerne l'effet dissuasif sur de futurs dépôts de demande d'asile en Suisse, des études sur les déterminants des fluctuations dans le nombre de demandes d'asile et du choix des pays par les personnes migrantes démontrent que les prestations offertes dans le pays d'accueil n'ont pas d'effet significatif sur le nombre de demandes d'asile déposées (Besson et Piguet 2005 ; Efnay-Mäder 2005 ; Neumeyer 2005). Par ailleurs, en ce qui concerne l'effet dissuasif sur les requérant.e.s débouté.e.s présent.e.s sur le territoire, une étude démontre que les mesures introduites sont loin d'avoir l'effet escompté par les autorités. Au contraire, elles pourraient, par des mécanismes de réactances psychologiques ou d'impuissance acquise, renforcer la volonté des personnes à demeurer sur le territoire ou leur ôter toute capacité à se projeter dans l'avenir et à agir en vue d'un retour potentiel (Sanchez-Mazas 2011 : 251). Ces mécanismes bien connus en psychologie sociale permettraient en partie d'expliquer qu'un nombre non négligeable de personnes touchées par ces mesures ne quittent pas le territoire, mais deviennent, pour une longue durée, tributaires de structures de l'aide d'urgence, pourtant prévues pour du court terme (Bolliger et Féraud 2010 ; de Coulon 2019). D'autres disparaissent des structures officielles et préfèrent entrer dans la clandestinité plutôt que de quitter territoire suisse (Sanchez-Mazas 2011).

Comment se fait-il donc que la mesure ait été maintenue et généralisée à l'ensemble des requérant.e.s débouté.e.s, malgré la parution d'études démontrant l'absence de résultats, voire les effets inverses de ce type de mesures par rapport aux objectifs affichés ?

3.1 *Acter le résultat de la procédure d'asile par un marquage matériel*

Dans le système de l'aide d'urgence, les personnes sont généralement hébergées dans des logements spartiates, au confort minimal : abris de la protection civile, infrastructures militaires, conteneurs ou centres d'accueil. Selon les cantons, ils peuvent recevoir quelques francs par jour, mais généralement l'aide d'urgence consiste en des prestations en nature, de la nourriture en barquette ou des bons pour acheter de la nourriture (d'une valeur variant entre 6.50 et 12 francs selon les cantons). Les personnes à l'aide d'urgence sont également soumises à de nombreuses tracasseries et pressions administratives : elles doivent renouveler la demande tous les 5 à 15 jours et se présenter très régulièrement aux différents offices cantonaux de contrôle et de délivrance de l'aide, où elles subissent pressions et brimades (Sanchez-Mazas 2011 ; de Coulon 2019). Enfin, il leur est interdit de travailler, ce qui les place dans un état de totale inactivité. Si les conditions de vie des personnes soumises au régime de l'aide d'urgence peuvent être différentes selon les cantons, elles sont de manière générale extrêmement précaires (Sanchez-Mazas 2011 ; de Senarclens 2007 ; Del Biaggio et Rey 2017 ; de Coulon 2019).

À notre sens, il s'agit de perpétuer un marquage binaire, établi de longue date. Dans la plupart des discours politiques, toute personne échouant au « test » de l'asile devient de fait un « abuseur » de l'asile. Si cette différenciation prend appui sur le résultat de la procédure d'asile, un marquage matériel se greffe sur cette première catégorisation et vient renforcer le discours. La suppression de l'aide sociale pour les requérant·e·s d'asile débouté·e·s peut ainsi être considérée comme un moyen d'instaurer une frontière sociale, fondée sur l'illégalité du séjour des personnes, mais aussi sur leur illégitimité et leur immoralité présumée. Dans ce sens, la mesure peut être vue comme une stratégie d'exclusion qui n'est pas forcément pensée en termes spatiaux, mais qui correspond à une volonté d'exclusion de certaines personnes de l'ordre social et moral (Achermann 2013 : 92). La suppression de l'aide sociale représenterait en quelque sorte le rejet de la communauté des citoyen·ne·s d'un pan de la population présente sur le territoire (Walters 2006 : 196). Ceux et celles qui sont vu·e·s comme illégitimes (parce qu'illégaux·ales) et immoraux·ales (parce qu'ils et elles ont mal agi et abusé de l'hospitalité de la Suisse) sont ainsi explicitement exclu·e·s de la communauté.

Cette volonté de marquer la frontière entre les « abuseurs » de l'asile et le reste de la population apparaît dans les discussions autour de la mise en place de l'aide d'urgence. Au fil des débats, on assiste en effet à un renversement : l'argumentation pour ou contre l'exclusion de l'aide sociale mène à une discussion sur les formes d'inclusion dans le système de l'aide d'urgence.

La volonté d'octroyer des prestations en nature ou en bons est ici emblématique de cette volonté d'isolement et de séparation symbolique par rapport au reste du corps social (Huysmans 2006 ; Bernardot 2008). Il s'agit de respecter l'obligation constitutionnelle d'octroyer une aide d'urgence tout en marquant de manière visible, dans la forme même de la délivrance de l'aide, le caractère illégitime, immoral et hors-norme des refusé·e·s de l'asile. Et comme le montrent Sanchez-Mazas (2011) et de Coulon (2019), le système de l'aide d'urgence sera très vite tourné en un régime disciplinaire, qui rendra concret ce que Fassin appelle le « traitement différencié des vies » (Fassin 2018). Avec la suppression de l'aide sociale, on assiste à la construction légale d'une nouvelle catégorie de personnes « indésirables », les débouté·e·s de l'asile sur qui vont s'exercer de nouvelles formes de contraintes disciplinaires. Et à cette fonction de marquage matériel viennent s'ajouter des considérations de politique intérieure.

3.2 *Réaffirmer la légitimité du gouvernement et la souveraineté de l'État*

Dans le cadre des débats analysés, les parlementaires mettent l'accent à plusieurs reprises sur le manque de crédibilité du système de l'asile en raison de l'inefficacité du système des renvois. Tout le système de tri instauré par le système d'asile serait remis en question si, au final, les personnes à qui les autorités n'accordent pas une protection ne pouvaient pas être renvoyées du territoire suisse. Or, même si elle ne permet pas véritablement de mettre à exécution la décision de renvoi, la suppression de l'aide sociale sert à rendre visible la distinction entre les personnes que les autorités admettent sur leur territoire de celles qui devraient le quitter.

On constate alors une légitimation de la mesure « par les inputs », c'est-à-dire par « les conditions dans laquelle elle a été adoptée [...], et parce qu'elle correspondrait à la volonté du peuple qui s'exprime par les mécanismes démocratiques » (Duez 2008 : 208). Comme le rappellent Slaven et Boswell (2019 : 1477) :

Immigration policy is often seen as being susceptible to symbolic policy-making – the use of cosmetic policy adjustments to signal values and intent, rather than substantive measures to steer the object of intervention.

De ce point de vue, l'argumentation des partisan·e·s de la suppression de l'aide sociale doit être lue à la lumière du contexte particulier du Parlement suisse, comprise comme une tribune publique. On peut ainsi soutenir que, pour de nombreux parlementaires, la suppression de l'aide sociale contribue à

montrer aux citoyen-ne-s suisses que les autorités sont proactives et cherchent à obtenir des résultats concrets. En 2003 comme en 2005, les parlementaires font d'ailleurs constamment appel à la confiance des citoyen-ne-s suisses et à la volonté du peuple. Ils et elles rappellent ainsi souvent leur rôle de représentant-e-s de la population suisse : c'est au nom des « incompréhensions », des « peurs », des « craintes », des « préoccupations » ou du « mécontentement massif » de celle-là, exprimés à travers les référendums et les votations, que les élu-e-s légitiment en partie leur prise de décision (Lustenberger/PDC, CN, 03.05.04 ; Müller/RL, CN, 26.09.05). Dans ce sens, la mesure de l'exclusion sociale est vue comme un moyen de rassurer la population.

Sur la base de ces constats, on peut émettre l'hypothèse que la mesure vise non seulement à renforcer le contrôle des populations, mais sert également les intérêts électoraux des différents partis. Elle renforce en outre la légitimité de l'État et du gouvernement en place.

L'idée selon laquelle les mesures de politique migratoire servent d'autres objectifs que ceux explicitement formulés est assez répandue (Edelman 1991 ; Ceyhan et Tsoukala, 2002 ; Castles 1994 ; Slaven et Boswell 2019). Pour Story (2005), les explications conventionnelles des politiques d'asile sont limitées, parce qu'elles présupposent que le but premier de ces dernières est de tenir les personnes demandeuses d'asile à distance du territoire et d'expulser ceux et celles qui se sont vu-e-s refuser l'asile. À l'instar de Walters (2004) ou de Huysmans (2006), Story suggère qu'une autre fonction des politiques migratoires et d'asile est de renforcer la légitimité des structures étatiques et de réaffirmer la souveraineté de l'État. Pour l'auteure, tenir compte de cette portée symbolique des politiques migratoires permet de mieux comprendre la continuation de certaines mesures malgré la documentation de leur échec. En reprenant le concept de « *governing through crime* » de Simon (1997), elle propose celui de « *governing through migration control* » (Story, 2005 : 26) selon lequel, dans un contexte où l'autorité de l'État est perçue comme érodée, les politiques migratoires servent de vitrine à l'exercice de son pouvoir et de son autorité (Story, 2005 : 26).

Il est particulièrement intéressant de lire l'adoption de la suppression de l'aide sociale à la lumière de cette hypothèse. Cette dernière permet de mieux comprendre le peu d'effet que semblent avoir les arguments de l'opposition, qui invoquait un risque d'augmentation de la clandestinité, des conséquences en matière de sécurité publique et des effets forts sur le bien-être des personnes touchées par la mesure. Elle permet également de comprendre le peu d'intérêt des partisan-e-s de la mesure pour les rapports de monitoring en 2005, et leurs déclarations annonçant la réussite de la première adoption de la mesure, sur la base de statistiques qui ne « saisissent [...] que partiellement le phénomène » (Sanchez-Mazas, 2011 : 253), puisqu'elles

perdent la trace des personnes entrées dans la clandestinité. Elle permet enfin de comprendre le procédé rhétorique récurrent des partisan-e-s, qui insiste sur la « perte de contrôle » en matière d'asile et affirme que la suppression de l'aide sociale contribuera à le reprendre. Dans le contexte institutionnel des débats parlementaires, la visibilité de la mesure prend le pas sur son efficacité. La décision de supprimer l'aide sociale aux refusé-e-s de l'asile est orientée non pas uniquement sur le contrôle migratoire, mais surtout sur le bénéfice politique de sa mise en place (Darling 2011). Il s'agit de mobiliser les inquiétudes des électeurs et des électrices, puis de les rassurer en leur montrant que le gouvernement agit. La relation entre l'État, ses citoyen-ne-s et leur protection est ainsi réaffirmée (Walters 2004 : 242).

4 Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté les logiques politiques qui ont conduit à la suppression de l'aide sociale pour les personnes déboutées de l'asile en Suisse. Nous avons ainsi montré que le discours des partisan-e-s de la mesure tournait autour de trois arguments principaux : la mesure permettrait de dissuader les candidat-e-s potentiel-le-s à l'asile de venir déposer une demande d'asile en Suisse ; elle permettrait d'inciter les personnes présentes à quitter le territoire ; enfin, elle permettrait d'allouer les ressources étatiques aux personnes qui les « méritent ».

À travers ces argumentaires, nous avons également montré que la distinction entre « bon réfugié » et « abuseur de l'asile » occupait une place centrale. Des considérations morales reposant sur le présupposé selon lequel il serait possible d'établir la distinction entre migration forcée et migration économique sont associées à chacune de ces catégories, et c'est en fonction de cette dichotomie qu'est pensée la mesure de la suppression de l'aide sociale. Du point de vue de la dissuasion, elle permettrait de faire le tri entre les populations le plus tôt possible : intervenir sur la population des « abuseurs » (perçue comme menaçante) conduirait à la réduction du nombre de demandes « abusives » déposées en Suisse, tout en assurant la protection de ceux et celles qui « méritent » l'hospitalité de la Suisse. En ce qui concerne les personnes sur place, elle est pensée comme un moyen de réduire le nombre de refusé-e-s de l'asile présent-e-s sur le territoire, ou, tout du moins, de les faire sortir des statistiques en matière d'asile et donner l'illusion de contrôle. Mais si l'appel à l'efficacité et au pragmatisme semble jouer un rôle important dans les argumentations et dans les adoptions successives de la suppression de l'aide sociale, notre analyse montre cependant que la volonté de contrôle n'est pas la seule fonction ni le premier moteur de l'adoption de sa mesure

en 2003, et encore moins de son extension à toutes les personnes refusées de l'asile en 2005. Il s'agit avant tout de marquer clairement, aux yeux des citoyen-ne-s, la non-appartenance à la société suisse des personnes exclues – légalement parlant – de l'asile.

L'adoption de la suppression de l'aide sociale vient donc toucher à la capacité qu'a l'État de catégoriser et de différencier les personnes présentes sur son territoire. En effet, la mesure s'appuie sur une distinction légale et sur une dichotomie symbolique, pour rendre concrète la différenciation entre « vrais » et « faux réfugiés ». Et à travers ce marquage matériel et symbolique, c'est finalement la capacité à effectuer un contrôle de l'asile et à distinguer les étranger-ère-s « indésirables » des « bons résident-e-s » qui est réaffirmée par l'État.

En dernier lieu, il est important de revenir sur le poids des arguments des opposant-e-s à la mesure, dont il n'a été que très peu question dans cette contribution. De manière générale, ces dernier-ère-s arguent que la péjoration des conditions de vie des refusé-e-s de l'asile entraînerait une augmentation de la clandestinité et de la criminalité. Dans un autre registre, ils et elles mettent en avant les conséquences humaines et sociales de la mesure pour les personnes visées et, plus spécifiquement, pour les personnes « particulièrement vulnérables ». Par ailleurs, ils se refusent à tout conditionnement de l'aide d'urgence, parce que cela reviendrait à bafouer les droits humains protégés par les conventions internationales et la Constitution suisse. Les opposant-e-s mettent ainsi l'emphase sur la nécessité d'une politique éthique et moralement juste, qui respecte non seulement les valeurs qui sont au cœur de l'« identité suisse », mais aussi ses engagements internationaux et sa longue « tradition humanitaire » pour les personnes à la recherche de protection. Le dénouement des débats, aussi bien en 2003 qu'en 2005, montrera que cet argumentaire n'a été que peu influent.

Ce constat amène à réfléchir au recours à une rhétorique humaniste dans le cadre de l'adoption de mesures d'exclusion. Dans les débats étudiés, l'emphase sur les droits humains – pensés avant tout comme des droits individuels – n'a que peu de force de persuasion dans le cadre d'une mesure conçue sur une base collective et visant une population d'« abuseurs ». De plus, ni la dichotomie entre « vrais » et « faux réfugiés » ni la volonté de lutter contre les abus ne sont vraiment remises en question par les opposant-e-s. À défaut de contester cette catégorisation binaire et la rhétorique de l'abus, le recours à un discours reposant sur les droits humains semble uniquement en mesure d'assurer une attention particulière à certaines catégories de personnes considérées comme vulnérables, ainsi que le minimum possible – l'aide d'urgence – aux victimes de la suppression de l'aide sociale.

En revenant sur les effets de cette suppression, on peut faire le constat que le déséquilibre entre discours des droits humains et volonté d'un contrôle migratoire restrictif se prolonge et se concrétise dans la mise en place même du régime de l'aide d'urgence. En effet, si le refus de l'aide d'urgence a été déclaré anticonstitutionnel, sa délivrance est toujours modulée par les logiques de la dissuasion, de l'incitation au départ et de la coercition.

Références bibliographiques

- Achermann, Christin (2013). "Excluding the Unwanted: Dealing with Foreign-National Offender in Switzerland", in Ataç, Ilker et Sieglinde Rosenberger (dir.), *Politik der Inklusion und Exclusion*, Vienne, Vienna University Press, 91–109.
- Agier, Michel (2008). *Gérer les indésirables: des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion.
- Bernardot, Marc (2008). *Les camps d'étrangers*, Paris, Terra.
- Besson, Roger et Etienne Piguët (2005). *Trajectoires d'asile africaines: répartition des demandes d'asile en Europe et effets des politiques*, Neuchâtel, SFM.
- Bolliger, Christian et Marius Féraud (2010). *Langzeitbezug von Nothilfe durch wegge-wiesene Asylsuchende*, Schlussbericht, Büro Vatter AG.
- Castles, Stephen (2004). "Why Migration Policies Fail", *Ethnic and Racial Studies* 27(2), 205–227.
- Ceyhan, Ayse et Anastassia Tsoukala, (2002). "The Securitization of Migration in Western Societies: Ambivalent Discourses and Policies", *Alternatives: Global, Local, Political* 27, 21–39.
- Da Lomba, Sylvie (2006). "The threat of destitution as a deterrent against asylum seeking in the European Union", *Refuge* 23(1), 78-93.
- Darling, Jonathan (2011). "Domopolitics, governmentality and the regulation of accommodation", *Political Geography* 30, 263-271.
- de Coulon, Giada (2019). *L'illégalité régulière. Ethnographie du régime de l'aide d'urgence en Suisse*, Lausanne, Antipodes.
- De Genova, Nicholas (2002). "Migrant 'illegality' and deportability in everyday life", *Annual review of anthropology* 31, 419-447.
- de Senarclens, Clément (2007). *Des migrants face aux restrictions du droit d'asile en Suisse: Analyse des ressources et stratégies des personnes frappées de non entrée en matière ayant sollicité l'aide d'urgence dans le canton de Genève*, Mémoire en sciences sociales, Université de Neuchâtel.
- de Senarclens, Clément (2017). *Gouverner par la contrainte: une analyse des politiques suisses d'exclusion des « étrangers indésirables »*, Thèse de doctorat en sciences, Université de Neuchâtel.

- de Senarclens, Clément et Ibrahim Soysüren (2017). « Les « expulsions volontaires » : une mode de gouvernement des étrangers indésirables », *Revue Européenne des Migrations Internationales* 33(1), 133-156.
- Del Biaggio, Cristina et Raphaël Rey (2017). « Contraints de vivre sous terre à Genève. Les exilés et la société civile face à l'accueil indigne », *Urbanités* 8, 1-16.
- Duez, Denis (2008). *L'Union européenne et l'immigration clandestine: de la sécurité intérieure à la construction de la communauté politique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Edelman, Murray (1991). *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.
- Efionayi-Mäder (2005). *Trajectoires d'asile africaines: déterminants des migrations d'Afrique occidentale vers la Suisse*, Neuchâtel, SFM.
- Fassin, Didier (2018). *La vie: mode d'emploi critique*, Paris, Seuil.
- Foucault, Michel (2004a). *Sécurité, Territoire, Population. Cours au Collège de France 1977-1978*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Foucault, Michel (2004b). *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France 1978-1979*, Paris, Gallimard/Seuil.
- Fox O'Mahony, Lorna et James Sweeney (2010). "The exclusion of (failed) asylum seekers from housing and home: Towards an oppositional discourse", *Journal of Law and Society* 37(2), 285-314.
- Frei, Nula, Teresia Gordzielik, Anne-Cécile Leyvraz, Clément de Senarclens et Robin Stünzi (2014). « La lutte contre les abus dans le domaine de l'asile: émergence et développement d'un discours structurant le droit d'asile suisse », *Jusletter*, 17 mars 2014.
- Frossard, Stanislas et Tobias Hagmann (2000). *Les réformes de la politique d'asile suisse à travers les mesures d'urgence: le vrai, le faux, et le criminel*, Lausanne, Institut de hautes études en administration publique.
- Gibney, Matthew J. et Randall Hansen (2003). "Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom", *New issues in refugee research. Working paper 77*, UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit, 1-19.
- Huysmans, Jef (2006). *The politics of insecurity: fear, migration and asylum in the EU*, London, Routledge.
- Inda, Jonathan Xavier et Julie A. Dowling (2013). "Introduction: Governing Migrant Illegality", in Inda, Jonathan Xavier et Julie A. Dowling (dir.), *Governing Immigration Through Crime*, Stanford, Stanford University Press.
- Lavenex, Sandra (2001). "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies", *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39(5), 851-874.
- Leerkes, Arjen et Dennis Broeders (2010). "A Case of Mixed Motives? Formal and Informal Functions of Administrative Immigration Detention", *British Journal of Criminology* 50, 830-850.

- Neumeyer, Eric (2005). "Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe", *International Studies Quarterly* 49(3), 389-410.
- Noll, Gregor (1999). "Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return", *International Migration* 37(1), 267-288.
- Sanchez-Mazas, Margarita (2011). *La construction de l'invisibilité: suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile*, Genève, Éditions ies.
- Simon, Jonathan (1997). "Governing Through Crime", in Friedman, Lawrence M. et George Fischer (dir.), *The Crime Conundrum: Essays in Justice*, Oxford, Westview Press.
- Slaven, Mike et Christina Boswell (2019). "Why symbolise control? Irregular migration to the UK and symbolic policy-making in the 1960s", *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45(9), 1477-1495.
- Story, Brett (2005). "Politics as Usual: The Criminalization of Asylum Seekers in the United States", *Working Papers Series* 26, Oxford, University of Oxford, 1-38.
- Walters, William (2004). "Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics", *Citizenship Studies* 8(3), 237-260.
- Walters, William (2006). "Border/Control", *European Journal of Social Theory* 9 (2), 187-203.
- Welch, Michael et Liza Schuster (2005). "Detention of Asylum Seekers in the US, UK, France, Germany and Italy: A Critical View of the Globalizing Culture of Control", *Criminal Justice* 5(4), 331-355.
- Zetter, Roger (2007). "More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization", *Journal of Refugee Studies* 20(2), 172-192.

Documents institutionnels

- CF (Conseil fédéral) (2003). *Message concernant le programme d'allègement 2003 du budget de la Confédération du 2 juillet 2003* (2 003 509 FF).
- DFJP (Département fédéral de justice et police) (2000). *Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile*, Rapport final du groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, 09.03.2000.
- DFJP (2005). *Révision partielle de la Loi sur l'asile: Propositions complémentaires et de modifications à l'attention du Conseil des États*. Documentation de presse.
- ODM (Office fédéral des migrations) (2005). *Rapport de monitoring NEM, 3^e trimestre 2004*, Bern-Wabern, ODM.

Débats parlementaires

- CE (Conseil des États) (17.09.03). Session d'automne 2003, 3^e séance, PAB 2003 (03.047). Premier conseil (BO 2003 E 771-789).

- CE (17.09.03b). Session d'automne 2003, 3^e séance. PAB 2003 (03.047). Premier conseil : suite (BO 2003 E 792-802).
- CN (Conseil national) (29.09.03). Session d'automne 2003, 11^e séance. PAB 2003 (03.047). Deuxième conseil (BO 2003 N 1570-1576).
- CN (30.09.03). Session d'automne 2003, 12^e séance. PAB 2003 (03.047). Deuxième conseil : suite (BO 2003 N 1579-1615).
- CE (02.12.03). Session d'hiver 2003, 2^e séance, PAB 2003 (03.047). Divergences (BO 2003 E 1049-1052).
- CN (03.12.03). Session d'hiver 2003, 3^e séance, PAB 2003 (03.047). Divergences (BO 2003 N 1837-1839).
- CE (19.12.03). Session d'hiver 2003, 12^e séance, PAB 2003 (03.047). Vote final (BO 2003 E).
- CN (19.12.03). Session d'hiver 2003, 13^e séance, PAB 2003 (03.047). Vote final (BO 2003 N 2133-2134).
- CN (03.05.04). Session spéciale mai 2004, 1^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Premier conseil (BO 2004 N 515-542).
- CE (17.03.05). Session de printemps 2005, 13^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Deuxième conseil (BO 2005 E 323-345).
- CE (17.03.05b). Session de printemps 2005, 13^e séance, Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Deuxième conseil : suite (BO 2005 E 346-385).
- CN (26.09.05). Session d'automne 2005, 6^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 N 1145-1185).
- CN (27.09.05). Session d'automne 2005, 7^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences : suite (BO 2005 N 1186-1214).
- CE (01.12.05). Session d'hiver 2005, 4^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 E 960-975).
- CN (07.12.05). Session d'hiver 2005, 7^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 N 1764-1770).
- CE (12.12.05). Session d'hiver 2005, 9^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Divergences (BO 2005 E 1096-1097).
- CN (16.12.05). Session d'hiver 2005, 15^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Vote final (BO 2005 N 1998-1999).
- CE (16.12.05). Session d'hiver 2005, 14^e séance. Loi sur l'asile : révision partielle (02.060). Vote final (BO 2005 E).

Liste des contributrices et contributeurs | Liste der Autorinnen und Autoren

Laurent Bernhard arbeitet als Postdoktorand am Schweizer Kompetenzzentrum Sozialwissenschaften (FORS), das an der Universität Lausanne angesiedelt ist. Seine Dissertation hat er zu den Strategien von politischen Organisationen im Rahmen von Abstimmungskampagnen auf eidgenössischer Ebene verfasst.

Michael Heumann ist Doktorand am Institut für Wirtschaftsethik (IWE-HSG) der Universität St. Gallen und verfasst eine Dissertation zu den geistigen Grundlagen zeitgenössischer Postwachstumskritik. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören zudem Wirtschaftsphilosophie, Verantwortung im Profisport und das Verhältnis von Wirtschaft, Migration und Flucht.

Milena Holzgang ist Junior Associate bei Meyerlustenberger Lachenal und externe Lehrbeauftragte am Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Verfassungsrecht der Universität St. Gallen. Zu ihren Interessenschwerpunkten zählen Grund- und Menschenrechte, allgemeines Völkerrecht sowie das Verhältnis von Recht, Migration und Flucht.

David Kaufmann ist Assistenzprofessor für Raumentwicklung und Stadtpolitik an der ETH Zürich. Er studierte Politikwissenschaft an der Universitäten Zürich und Bern und forscht zu urbanen Politikmassnahmen, Raumplanung und Migrationspolitik.

Anne-Cécile Leyvraz est chargée de recherche à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Sa thèse de doctorat en droit international, réalisée à l'Institut de hautes études internationales et du développement de Genève, a porté sur le cadre normatif international applicable aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Christelle Maire est docteure en sciences sociales de l'Université de Neuchâtel. Ses travaux de recherche se focalisent sur le rôle de l'image dans la construction des discours politiques sur la migration.

Raffaella Massara arbeitet als Rechtsanwältin. Als Anwältin befasst sie sich schwerpunktmässig mit Migrationsrecht. Neben ihrer Anwaltstätigkeit arbeitet sie am Schweizerischen Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) und verfasst eine Dissertation zum Thema Rechtsschutz im beschleunigten Asylverfahren.

Jonathan Miaz est chercheur postdoctoral en science politique et en études socio-juridiques, rattaché au Centre de droit comparé, européen et international ainsi qu'à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne. Ses travaux portent sur la mise en oeuvre des politiques d'asile et d'immigration par les administrations et les tribunaux, ainsi que sur la défense juridique des migrant-e-s. Ses chapitres ont été en partie rédigés lors de séjours de recherche à l'Université de Chicago et à Sciences Po Paris dans le cadre d'une bourse Early Postdoc.Mobility du FNS.

Raphaël Rey est doctorant en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel. Il est également coordinateur de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand).

Laura Rezzonico est doctorante en sciences humaines et sociales à l'Université de Neuchâtel et collaboratrice scientifique à l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Elle a réalisé une recherche ethnographique sur la détention administrative en Suisse dans le cadre du Pôle national de recherche « nccr – on the move ».

Damian Rosset est postdoctorant FNS à la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel. Il a effectué sa thèse de doctorat à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel au sujet de l'information sur les pays d'origine dans les procédures d'asile.

Irina Sille ist Sozialwissenschaftlerin und Doktorandin am Schweizerischen Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) der Universität Neuchâtel. Ihre Dissertation befasst sich mit dem Engagement von professionalisierten NGOs in der Asylpolitik in der Schweiz und in Grossbritannien.

Robin Stünzi est collaborateur scientifique au sein du Pôle de recherche national « nccr – on the move ». Il est auteur d'une thèse sur la notion de sécurité dans les politiques d'asile suisses, réalisée à la Faculté des lettres et des sciences humaines de l'Université de Neuchâtel.

Jean-Pierre Tabin est professeur de politique sociale à la Haute école de travail social et de la santé Lausanne (HETSL | HES-SO). Ses recherches récentes portent sur le non-recours aux prestations de l'État social, le capacitisme, les politiques de lutte contre les pauvres et la discrimination anti-roms.