



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Domaine de direction Planification et ressources

En collaboration avec

McKinsey&Company

Berne, novembre 2015

Evaluation de la phase de test

Rapport final mandat 1

Rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile

Table des matières

Synthèse	3
1 Introduction	5
2 Problématique, méthodologie et démarche	6
2.1 Problématique	6
2.2 Méthodologie et démarche	6
2.2.1 Comparabilité entre le système standard et la phase de test	6
2.2.2 Base de mesure.....	8
2.2.3 Modèle d'analyse	9
2.2.4 Remarques méthodologiques.....	11
3 Principaux résultats de l'analyse	12
3.1 Effet d'accélération et rentabilité	12
3.1.1 Principaux résultats	12
3.1.2 Durée des procédures dans le système standard	14
3.1.3 Durée des procédures en phase de test.....	15
3.2 Evolution des coûts et des économies	16
3.3 Durée d'amortissement	17
3.4 Analyses de sensibilité	19
3.4.1 Durée des procédures	20
3.4.2 Evolution des coûts.....	20
3.4.3 Nombre et caractéristiques des demandes d'asile	21
3.4.4 Autres facteurs non quantifiés	24
4 Annexe 1 : Hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique	26
5 Annexe 2 : chiffres clés et indicateurs	29
5.1 Demandes d'asile	29
5.2 Procédures de recours	31
5.3 Exécution des renvois et départs	32
5.4 Personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé qui sont restées en Suisse	33
5.5 Aide au retour	34
5.6 Bénéficiaires de l'aide d'urgence	35

Synthèse

Contexte

Entre janvier 2014 et août 2015, des procédures d'asile cadencées, mises en œuvre dans un centre pilote à Zurich, sur la base de l'ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest)¹, ont été soumises à une évaluation dans la perspective d'une application de ces procédures à l'ensemble du domaine de l'asile.

Cette évaluation visait à déterminer si la restructuration du domaine de l'asile prévue par le message du 3 septembre 2014² pouvait, en pratique, entraîner une accélération significative des procédures d'asile ainsi que de l'exécution des renvois et des transferts Dublin tout en garantissant des procédures équitables qui respectent les principes de l'Etat de droit. La rentabilité économique de la restructuration a également été évaluée sur la base des résultats de la phase de test.

Dans le cadre du mandat 1 de l'évaluation, un modèle économétrique a été mis au point, en collaboration avec la société de conseil McKinsey&Company, afin d'analyser la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile. Ce modèle met en balance, d'une part, les économies visées par l'accélération des procédures et, d'autre part, les coûts des investissements nécessaires pour disposer de capacités d'hébergement supplémentaires et les surcoûts d'exploitation. Le but est de déterminer, sous l'angle de l'économie d'entreprise, si la restructuration est voie à suivre pour optimiser le système de l'asile de manière tangible et substantielle.

Principaux résultats de l'analyse de rentabilité

L'évaluation confirme, sur le fond, la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile. La présente analyse, qui repose notamment sur la comparaison des chiffres enregistrés entre janvier 2014 et août 2015 avec le système standard et en phase de test, appuie l'hypothèse selon laquelle la restructuration permettra d'accélérer les procédures de manière significative et, partant, de réaliser d'importantes économies à moyen terme.

La durée d'amortissement des investissements à consacrer à la création des nouveaux centres de la Confédération est estimée à 8,5 ans. Au terme de cette période, les 548 millions de francs que la Confédération aura investis pour acquérir ou construire de nouveaux bâtiments seront compensés par les économies réalisées grâce à l'accélération des procédures. Calculées pour un régime stationnaire, les économies nettes réalisées grâce à la restructuration par rapport au système actuel s'élèveront à quelque 110 millions de francs par an.

L'analyse de rentabilité effectuée dans le message du 3 septembre 2014, qui se fondait sur des valeurs relevées dans le système standard en 2011 et 2012 ainsi que sur des hypothèses concernant la phase de test, prévoyait une durée d'amortissement de 6,3 ans et des économies nettes de l'ordre de 170 millions de francs par an. La raison pour laquelle les prévisions sont à présent légèrement moins optimistes est que l'effet d'accélération permis par la restructuration mesuré pendant la phase de test ne correspond pas tout à fait aux estimations faites – dans des conditions cadres quelque peu différentes – dans le message. En effet, des améliorations importantes ont été apportées au système standard sur le plan opérationnel depuis 2012. Par ailleurs, les durées des procédures mesurées en phase de test sont, en dépit d'une accélération significative, légèrement supérieures aux estimations de

¹ Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (ordonnance sur les phases de test, OTest), RS 142.318.1.

² Message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile), chapitre 5, FF 2014 7771.

départ. Si l'on songe que la durée d'amortissement se calcule par rapport aux retours sur investissement du capital consacrés à l'acquisition et à la construction de biens immobiliers, une durée d'amortissement de 8,5 ans s'avère plus intéressante encore que les durées (supérieures ou égales à 20 ans) généralement établies par le marché pour ce genre d'investissements.

Plusieurs facteurs pouvant faire évoluer positivement ou négativement la durée d'amortissement ont été identifiés et analysés dans le cadre d'analyses de sensibilité. Les différentes analyses de sensibilité menées montrent qu'en cas de changement de paramètres essentiels, à l'instar d'une hausse significative et durable de la proportion de personnes autorisées à rester en Suisse, la durée d'amortissement, bien que susceptible de s'allonger, ne mettra pas la rentabilité de la restructuration en péril, et ce, indépendamment du scénario envisagé.

Il convient de souligner que la rentabilité de la restructuration du domaine de l'asile n'a été calculée que pour la Confédération et non de manière globale. Les économies réalisées par les cantons ne sont ici pas prises en compte³.

³ La rentabilité économique de la restructuration pour les cantons a été examinée dans le rapport « Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile » du groupe de travail Restructuration. D'après le calcul effectué par ce dernier, les cantons réaliseraient ainsi 91,88 millions d'économies nettes par an.

1 Introduction

La restructuration du domaine de l'asile prévue par le message du 3 septembre 2014⁴ doit permettre une accélération significative des procédures d'asile et de l'exécution des renvois, et ce, dans le respect de principes de l'Etat de droit et en garantissant des procédures équitables. Elle doit, par ailleurs, permettre de réaliser des économies à moyen terme.

Entre janvier 2014 et août 2015, des procédures d'asile cadencées ont été évaluées dans un centre pilote situé à Zurich sur la base de l'ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest)⁵ dans la perspective d'une application de ces procédures à l'ensemble du domaine de l'asile⁶.

Cette évaluation visait à déterminer si la restructuration du domaine de l'asile planifiée pouvait déboucher sur l'accélération et les économies escomptées et si elle constituait la bonne solution pour optimiser le système de l'asile de manière sensible et substantielle.

Le mandat 1 de l'évaluation s'intéresse à sa rentabilité économique. Un modèle économétrique fondé sur une comparaison des chiffres relevés dans le système standard et en phase de test a, pour ce faire, été mis au point, en étroite collaboration avec la société de conseil McKinsey&Company. Ce modèle fournit des indications sur la rentabilité économique de la restructuration et, notamment, sur les économies et les facteurs de coûts escomptés ainsi que sur la durée d'amortissement des investissements requis dans les nouveaux centres de la Confédération.

Le modèle proposé ici permet de revoir et d'approfondir l'analyse de rentabilité effectuée dans le message du 3 septembre 2014. De nombreuses hypothèses relatives à la restructuration retenues jusqu'à présent, notamment en ce qui concerne l'effet d'accélération des procédures cadencées, ont été remplacées par des mesures issues de la phase de test.

Le chapitre 2 du présent rapport final explique la problématique, la méthodologie et la démarche. Le chapitre 3 porte, quant à lui, sur les principaux résultats de l'analyse de la rentabilité économique de la restructuration et le chapitre 4 présente les conclusions. L'annexe 1 reprend les hypothèses centrales du modèle d'analyse. Enfin, figurent dans l'annexe 2 des chiffres et des indicateurs importants relatifs à la phase de test relevés entre janvier 2014 et août 2015 dans le cadre de l'évaluation.

⁴ *Message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile)*, chapitre 5, FF 2014 7771.

⁵ *Ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile* (ordonnance sur les phases de test, OTest), RS 142.318.1.

⁶ La durée de validité de l'OTest a été prolongée jusqu'au 28 septembre 2019 par décision du Conseil fédéral du 5 juin 2015. Cette mesure permet de parfaire les procédures d'asile accélérées en vue de la mise en œuvre de la restructuration. De plus, les investissements consacrés à la phase de test pourront être mis à profit plus longtemps, ce qui contribuera à faire baisser les coûts d'amortissement. La durée de l'évaluation n'est, quant à elle, pas prolongée.

2 Problématique, méthodologie et démarche

2.1 Problématique

Le mandat 1 de l'évaluation de la phase de test doit permettre d'en savoir plus sur le rapport coût-utilité. Il s'agit de déterminer

- si et, le cas échéant, dans quelle mesure (selon le type de procédure) les processus introduits dans la phase de test (en particulier la procédure « cadencée ») contribuent à une accélération significative des procédures d'asile et de l'exécution des renvois (durée des procédures) ;
- quelles économies (forfaits globaux, etc.) l'accélération des procédures permet de réaliser par rapport aux procédures actuelles ;
- quels coûts supplémentaires (par rapport aux procédures actuelles) sont générés par l'accélération des procédures (p. ex., hausse des effectifs) ;
- si les économies que permettent de réaliser les procédures introduites dans le cadre de la phase de test suffisent à couvrir les coûts supplémentaires d'investissement et d'exploitation générés ; et
- si l'introduction, éventuellement définitive, de ces procédures constituerait la bonne solution pour optimiser le système de l'asile de manière sensible et substantielle.

2.2 Méthodologie et démarche

La méthodologie sur laquelle se fonde l'analyse de rentabilité ici proposée a été mise au point en étroite collaboration avec la société de conseil McKinsey&Company.

2.2.1 Comparabilité entre le système standard et la phase de test

L'une des principales difficultés réside dans l'instauration d'une comparabilité suffisante entre le système standard et la phase de test. Il existe en effet des différences significatives en ce qui concerne la répartition des cas, la stratégie de traitement des demandes et les catégories traitées.

Les requérants d'asile qui participent à la phase de test⁷ font l'objet d'une sélection aléatoire. Entre janvier et novembre 2014, ils n'ont été assignés au centre pilote qu'en fonction des capacités disponibles. Durant cette période, les demandes ont donc été traitées rapidement, ce qui a permis d'éviter l'accumulation de cas en suspens. Puis, pour vérifier la capacité du centre pilote à faire face aux fluctuations, près de 6 % des demandes d'asile enregistrées en Suisse lui ont été assignées depuis décembre 2014⁸. En phase de test comme dans le système

⁷ Ne sont pas admis en phase de test, conformément à l'art. 4 OTest : (1) les requérants ayant déjà fait l'objet d'une procédure d'asile en Suisse qui est soldée par une décision négative (deuxièmes demandes et demandes de réexamen) ; (2) les requérants ayant déjà une procédure d'asile en cours ; (3) les requérants visés par l'art. 8, al. 3^{bis}, LAsi frappés d'un délai d'attente de trois ans ; (4) les étrangers de retour en Suisse avant un délai de six mois après avoir été transférés dans l'Etat Dublin responsable ; et (5) les personnes dont les parents font déjà l'objet d'une procédure d'asile dans un canton (principe de l'unité de la famille).

En raison de l'explosion des demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens et de la pénurie d'interprètes qui en a résulté, il a été décidé que les ressortissants érythréens ne participeraient plus à la phase de test entre mai et novembre 2014, ce qui a créé certaines distorsions concernant les procédures Dublin.

⁸ Afin d'optimiser les capacités de traitement, le centre pilote s'est exceptionnellement vu confier une proportion plus importante de demandes d'asile pendant deux semaines au début de l'été 2015, proportion qui a ensuite

standard, un fort afflux de demandes peut donc entraîner une surcharge passagère des capacités de traitement et, partant, une accumulation de cas en suspens.

Une stratégie de traitement des dossiers est mise en œuvre dans le système standard, ce qui n'est pas le cas en phase de test. Elle consiste à examiner les demandes en respectant un ordre de priorité fixé en fonction du pays d'origine des requérants⁹ ou du type de décision, et à mettre, faute d'effectifs disponibles, certains demandes en attente pour continuer à traiter rapidement celles qui sont faiblement motivées, y compris en cas de fort afflux des demandes.

Enfin, la composition des catégories de procédures du système standard et de la phase de test diffère également. Ainsi, les demandes relevant de la procédure étendue ne sont généralement traitées que jusqu'à l'audition (fin de la phase préparatoire) en phase de test.

Pour garantir une comparabilité suffisante entre le système standard et la phase de test (comparaison d'éléments comparables), des catégories de cas comparables doivent être constituées. Il faut ici veiller, en particulier, à supprimer les distorsions du modèle. On compare la durée moyenne des procédures aussi bien que le nombre de procédures bouclées. La comparaison est effectuée séparément pour les différents types de procédures (procédure Dublin, procédure accélérée, procédure étendue¹⁰) :

- La constitution de la catégorie des procédures Dublin ne pose aucun problème car ces procédures peuvent clairement être identifiées en tant que telles dans la banque de données SYMIC, et ce, qu'elles aient été menées dans le système standard ou en phase de test.
- Une comparaison directe des procédures accélérées et des procédures étendues menées en phase de test avec celles menées dans le système standard n'est qu'en partie possible. En effet, ces catégories n'existent pas dans le système standard où les demandes sont traitées conformément à la législation en vigueur.
 - La catégorie des procédures accélérées, qui sont traitées dans le cadre de la phase de test, est définie dans le message du 3 septembre 2014¹¹. Ce type de procédure n'existe pas dans le système standard. A des fins de comparaison, on a donc pris les cas classés en priorité 1 bouclés dans ce dernier durant la période sous revue (après déduction des cas nécessitant des clarifications supplémentaires, code SYMIC 7110).
 - La définition des procédures étendues figurant dans le message du 3 septembre 2014 ne vaut, elle aussi, que pour la phase de test¹². A des fins de comparaison,

été revue à la baisse. L'objectif de 6% a été respecté en moyenne.

⁹ Les demandes manifestement infondées et les demandes relevant de la procédure Dublin, notamment, sont traitées en priorité, parce qu'un renvoi rapide est probable dans ces cas-là et que des économies (par rapport à une longue procédure) peuvent être réalisées (priorité 1). Selon les effectifs disponibles, les demandes ayant de fortes chances d'aboutir à une décision d'asile positive ou à une admission provisoire sont mises en attente car les requérants auront vraisemblablement le droit de rester en Suisse et du fait qu'ils bénéficient déjà d'une protection (priorité 2).

¹⁰ L'OTest ne prévoit pas de procédure étendue, contrairement au message du 3 septembre 2014, mais une procédure hors phase de test. Comme l'analyse de la rentabilité économique prend également en compte ce message, l'expression « procédure étendue » est tout de même reprise.

¹¹ « Les demandes d'asile qui ne requièrent aucune clarification supplémentaire à l'issue de l'audition sur les motifs d'asile ou de l'octroi du droit d'être entendu (art. 36 LAsi) doivent être traitées dans le cadre d'une procédure accélérée selon un calendrier bien précis (20 % au minimum de l'ensemble des demandes d'asile). A cette occasion, des décisions négatives (non entrées en matière [NEM], décisions d'asile matérielles assorties d'une décision de renvoi ou d'une admission provisoire) ou positives (octroi de l'asile) peuvent être prononcées. La proportion de demandes d'asile traitées en procédure accélérée peut varier en fonction de la composition des demandes. »

¹² « La procédure étendue (environ 40 % des demandes d'asile) s'applique notamment aux demandes pour lesquelles une décision ne peut être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours

on a pris les cas classés en priorité 2 dans le système standard (auxquels on a ajouté les cas classés en priorité 1 nécessitant des clarifications supplémentaires, code SYMIC 7110). Concernant les procédures étendues, vient s'ajouter une difficulté supplémentaire liée au fait que, dans le système standard, les cas concernés sont traités selon le principe « first in – first out », ce qui donne lieu à de très longues procédures lorsque des dossiers en suspens se sont accumulés.

Les catégories de cas définies pour comparer le système standard et la phase de test ont été appliquées à la base de mesure de la phase de test.

2.2.2 Base de mesure

Au total, 39 518 demandes d'asile ont été déposées en Suisse durant la période sous revue, soit du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015¹³. 2 606 requérants ont été choisis pour participer à la phase de test.

Ont seules été prises en compte dans l'analyse de la rentabilité économique les procédures bouclées ayant abouti à une décision exécutoire durant la période sous revue dans le système standard et en phase de test¹⁴. Pour garantir la comparabilité entre le système standard et la phase de test, certains types de cas ont été exclus :

- Même si elles ont été bouclées pendant la période sous revue, les procédures ouvertes avant le 1^{er} janvier 2014 n'ont pas été prises en considération. Ces cas ne concernent que le système standard et ne peuvent donc pas être comparés aux cas traités en phase de test.
- Les procédures en suspens datant des années 2014 et 2015, c'est-à-dire les procédures ouvertes après le 1^{er} janvier 2014 mais qui n'étaient pas encore bouclées le 31 août 2015 (à la fin de la période sous revue) ont été exclues car on ne peut prévoir avec certitude la durée de procédure restante. La prise en compte des cas en suspens aurait un impact positif sur la rentabilité en raison de la proportion plus importante de procédures bouclées en phase de test (voir ch. 3.1.1).
- Les demandes multiples n'ont pas été prises en compte car elles ne sont pas traitées en phase de test.
- Les cas particuliers non représentatifs et difficilement comparables – comme les procédures classées, les reprises de procédures, les naissances, les procédures sans audition (réinstallations, mineurs de moins de 14 ans), les cas Dublin réintégré dans la procédure étendue (nationale), etc. –, n'ont pas non plus été pris en compte.

Les cas dans lesquels la procédure n'a pas été menée à terme en raison d'un départ volontaire ou d'un départ non contrôlé ont, quant à eux, été pris en compte dans l'analyse. Sont ici concernés 15 302 cas au total, dont 1717 traités en phase de test et 13 585 dans le système standard.

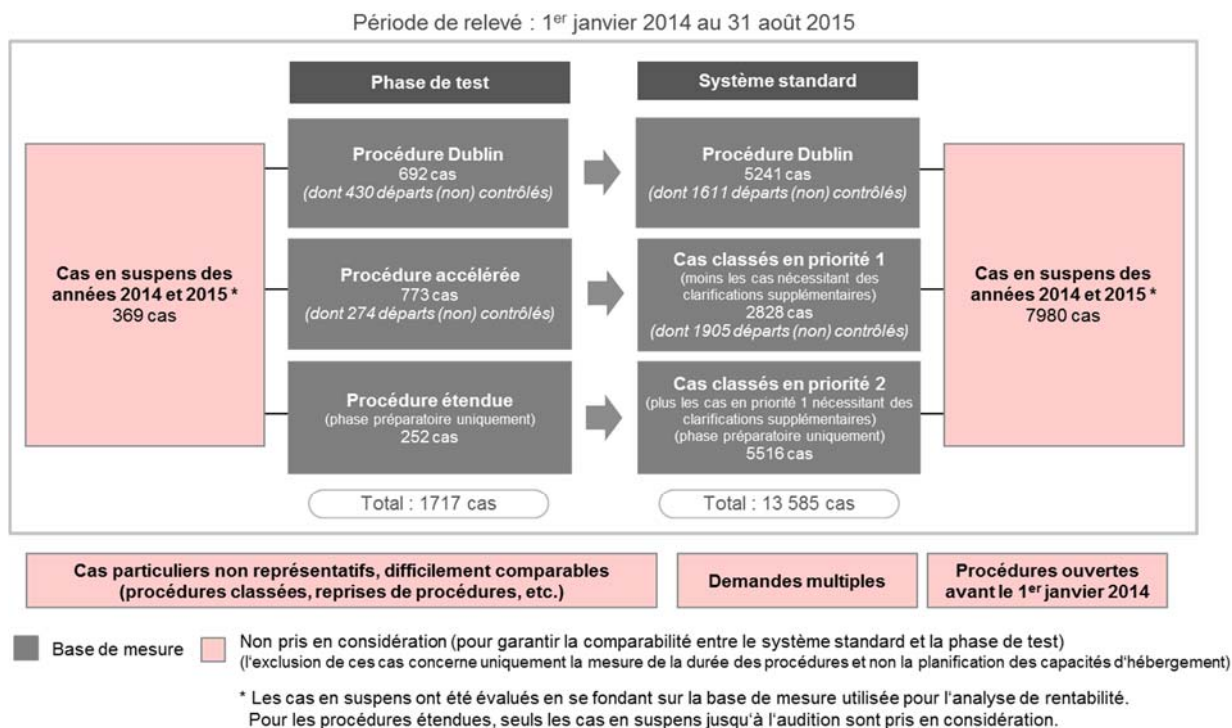
du fait que des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires. La réglementation proposée en matière d'application de la procédure étendue n'est pas exhaustive. En cas de nécessité, la procédure étendue peut également s'appliquer pour les demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (admission provisoire ou octroi de l'asile). »

¹³ Selon les statistiques en matière d'asile, 43 433 demandes d'asile ont été déposées au total pendant cette période. La différence s'explique par les demandes non enregistrées par un CEP (naissances, regroupements familiaux, etc.), qui ne sont pas prises en considération dans la présente analyse.

¹⁴ Pour les cas traités en procédure étendue dans le système standard et en phase de test, seule la durée de la phase préparatoire a été mesurée parce que les phases ultérieures n'ont généralement pas été réalisées dans le cadre de la phase de test, conformément à l'OTest, et que ces cas ont été transmis à la centrale de Berne-Wabern. Il est impossible de procéder, pour les étapes ultérieures de la procédure étendue, à une comparaison entre la phase de test et le système standard fondée sur des valeurs mesurées.

L'illustration suivante offre un aperçu de la base de mesure utilisée pour l'analyse de la rentabilité économique :

Illustration 1 : Base de mesure utilisée pour l'analyse de rentabilité



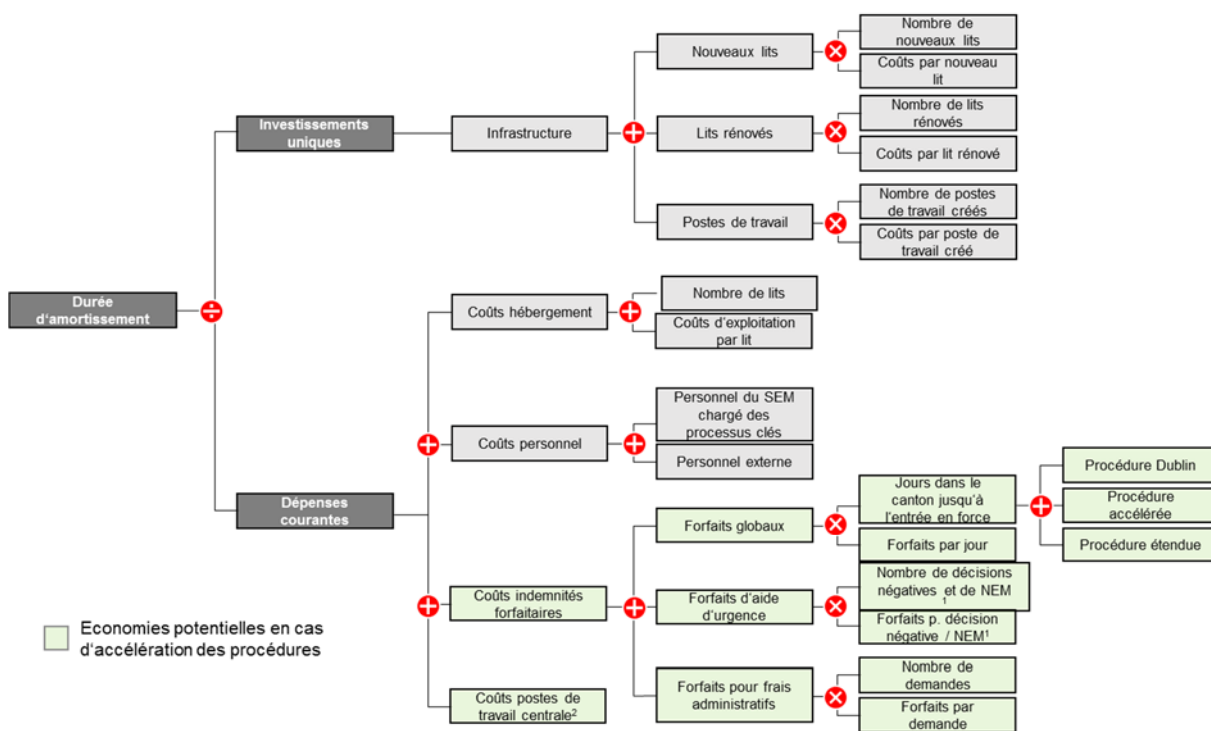
2.2.3 Modèle d'analyse

Le calcul de la rentabilité économique repose sur une analyse ayant permis d'identifier et de quantifier les principaux facteurs de coûts et d'économies résidant dans la procédure d'asile et ce, au niveau tant du système standard que de la phase de test.

A partir de là, un modèle économétrique a été mis au point pour analyser la rentabilité de la restructuration du domaine de l'asile. Ce modèle, fondé sur une comparaison de mesures quantitatives relevées dans le système standard et en phase de test, permet de se prononcer sur cette rentabilité ainsi que sur les investissements immobiliers requis. Il est ainsi possible de déterminer, sous l'angle de la gestion des processus, si la restructuration constitue la bonne solution pour optimiser le système de l'asile de manière sensible et substantielle.

L'illustration ci-dessous montre les différents postes de coûts pris en compte :

Illustration 2 : Facteurs de coûts et d'économies pris en compte



1 NEM = décision de non entrée en matière

2 Dans le cadre de la restructuration, les bureaux de la centrale du SEM, situés à Berne-Wabern, seront transférés dans les nouveaux centres régionaux de la Confédération. Les locaux inutilisés de la centrale du SEM n'auront plus besoin d'être loués.

La restructuration occasionnera des coûts supplémentaires, liés entre autres aux investissements d'infrastructure dans les nouveaux centres de la Confédération (places d'hébergement pour requérants d'asile et postes de travail pour collaborateurs internes et externes), aux coûts du personnel interne et externe chargé de traiter les procédures d'asile et aux dépenses courantes de fonctionnement des centres.

Elle permettra, par ailleurs, de diminuer les dépenses courantes relatives aux indemnités forfaitaires versées aux cantons par la Confédération (forfaits globaux, forfaits d'aide d'urgence, forfaits pour frais administratifs) si la durée des procédures et le nombre de cas assignés aux cantons peuvent être revus à la baisse (grâce à la restructuration). On suppose, par ailleurs, que l'accélération des procédures permise par la restructuration entraînera une diminution des admissions provisoires et, donc, des coûts liés au versement d'indemnités forfaitaires dans les cas concernés. Sont également prises en compte les économies réalisées dans le domaine des indemnités forfaitaires grâce à l'insertion professionnelle plus rapide et plus durable d'une partie des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire permise par l'accélération des procédures¹⁵.

Pour que la restructuration soit rentable, il faut que les économies réalisées dans le domaine des indemnités forfaitaires soient plus importantes que la hausse des dépenses (uniques et courantes) requises par la restructuration. Le modèle utilisé calcule la rentabilité économique de la restructuration sur la base des économies nettes réalisées par rapport au système actuel et de la durée d'amortissement des coûts d'investissement uniques.

¹⁵ Cet effet est confirmé par des analyses scientifiques réalisées par le Migration Policy Lab de l'Université de Zurich. Publication d'un rapport intitulé « *When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees* » prévue pour le courant de l'année 2016.

Le modèle de calcul utilisé dans le cadre de l'évaluation permet de revoir et approfondir l'analyse de rentabilité effectuée dans le message du 3 septembre 2014. Ainsi les hypothèses retenues jusqu'à présent en ce qui concerne la restructuration, et notamment les effets d'accélération de la procédure cadencée, sont remplacées par les mesures issues de la phase de test.

2.2.4 Remarques méthodologiques

L'incertitude statistique concernant la durée d'amortissement à laquelle aboutit le modèle d'analyse est estimée à un an environ pour une évaluation d'une durée actuelle de 20 mois. Il serait moins important avec une période d'évaluation plus longue et un nombre de cas traités plus important.

Le modèle de calcul s'appuie, pour certains paramètres, notamment le nombre annuel de demandes d'asile, le taux de personnes autorisées à rester en Suisse et la répartition des demandes d'asile et des décisions par type de procédure, sur des moyennes à long terme (cf. rapport du groupe de travail Restructuration¹⁶). L'impact des mesures effectuées dans le cadre de la phase de test sur la rentabilité a été examiné lors d'analyses de sensibilité (voir ch. 3.4).

Toutes les améliorations potentielles mises au jour durant la phase de test ne pourront peut-être pas être immédiatement mises en œuvre dans la restructuration nationale du domaine de l'asile, notamment pendant la période de transition, en raison de l'extrême complexité du processus de réorganisation.

Il convient ici de tenir compte du fait que certains aspects essentiels n'ont pas été pris en considération dans l'analyse de la rentabilité économique de la restructuration :

- A été examinée la rentabilité de la restructuration pour la Confédération et non sa rentabilité globale. Ainsi, les économies réalisées par les cantons ne sont pas prises en compte¹⁷.
- Les économies éventuellement réalisées par le Tribunal administratif fédéral (TAF) grâce au plus bas taux de recours enregistré en phase de test n'ont pas été quantifiées.
- L'éventualité d'une baisse du nombre de demandes d'asile infondées liée au renforcement de la crédibilité du domaine de l'asile après la restructuration (accélération des procédures, efforts accrus en matière d'exécution des renvois) n'a pas non plus été prise en compte dans les principaux scénarii mais uniquement dans l'analyse des facteurs pouvant avoir une influence sur la durée d'amortissement (voir ch. 3.4)¹⁸.

¹⁶ Groupe de travail Restructuration : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, 18 février 2014.

¹⁷ Une analyse de la rentabilité économique de la restructuration pour les cantons figure dans le rapport du groupe de travail Restructuration. D'après le calcul effectué par ce dernier, les cantons réaliseraient quelque 91,88 millions de francs d'économies nettes par an.

¹⁸ Dans le rapport susmentionné, le groupe de travail Restructuration table sur un recul du nombre de demandes d'asile de 24 000 à 20 000.

3 Principaux résultats de l'analyse

3.1 Effet d'accélération et rentabilité

Ce paragraphe présente les principaux résultats relatifs aux effets d'accélération mesurés pendant la phase de test ainsi que les données chiffrées sur la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile qui en ont été déduites à l'aide du modèle.

3.1.1 Principaux résultats

Durant la période sous revue, soit du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015, la phase de test a permis de raccourcir les délais de traitement des procédures de 76,7 jours environ en moyenne (pondérée, toutes catégories confondues) par rapport au système standard (accélération de 39 % environ). Elle a permis une accélération de l'ordre de 21 jours pour les procédures Dublin, de 28 jours pour les procédures accélérées et de 127 jours pour les procédures étendues¹⁹.

Le modèle élaboré permet d'extrapoler l'effet d'accélération mesuré pendant la phase de test à l'ensemble du système de l'asile pour en tirer des conclusions sur la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile.

L'évaluation confirme la rentabilité économique de la restructuration. La durée d'amortissement des investissements à consentir dans les nouveaux centres de la Confédération est estimée à 8,5 ans. Au terme de cette période, les quelque 548 millions de francs investis par la Confédération pour acquérir ou construire de nouveaux bâtiments seront couverts par les économies réalisées grâce à l'accélération des procédures. Le taux de rentabilité interne (*Internal rate of return*)²⁰ s'élève à 18 %. Calculées pour un régime stationnaire, les économies nettes réalisées par rapport au système actuel grâce à la restructuration atteignent environ 110 millions de francs par an.

L'analyse de rentabilité proposée dans le message du 3 septembre 2014, qui reposait sur des mesures relevées dans le système standard en 2011 et 2012 et des hypothèses relatives à la phase de test, tablait sur une durée d'amortissement de 6,3 ans et des économies nettes de l'ordre de 170 millions de francs par an. La raison pour laquelle les prévisions sont à présent légèrement moins optimistes est que l'effet d'accélération permis par la restructuration qui a été mesuré pendant la phase de test ne correspond pas complètement aux estimations faites dans le message. Ce dernier prenait alors en compte une accélération moyenne, toutes catégories confondues, de 136,4 jours par procédure (accélération de 54 % environ) : environ 44 jours pour les procédures Dublin, 270 jours pour les procédures accélérées et 141 jours pour les procédures étendues.

L'analyse détaillée des délais de traitement montre que des retards importants apparaissent dans les procédures, notamment lorsque les requérants d'asile hébergés dans les centres de la Confédération doivent être attribués aux cantons, où les acteurs de la procédure d'asile ne se trouvent plus réunis en un seul et même endroit. Les procédures bouclées durant le séjour dans un CEP (système standard) ou au centre pilote de Zurich, c'est-à-dire n'ayant pas

¹⁹ Les chiffres indiqués ici tiennent compte des cas dans lesquels la personne a été autorisée à rester en Suisse et pour lesquels l'effet d'accélération s'explique parfois par le recours à des stratégies en matière de traitement différentes en phase de test et dans le système standard. Sans ces cas, l'effet d'accélération moyen pondéré atteint 75 jours lorsque l'on compare des éléments comparables (procédures Dublin : 21 jours ; procédures accélérées : 20 jours ; procédures étendues : 127 jours).

²⁰ Le taux de rentabilité interne (*Internal Rate of Return*) est le facteur d'actualisation qui rend les paiements futurs attendus (ici : économies nettes) égaux aux investissements de départ (ici : investissements immobiliers).

nécessité une attribution des requérants aux cantons, affichent à peu près la même durée. Si le système introduit dans le cadre de la phase de test permet une accélération significative des procédures, c'est parce qu'en phase de test la grande majorité des cas sont bouclés au centre pilote. Le système standard, par contre, ne permet pas, dans un grand nombre de cas, de boucler la procédure durant le séjour au CEP et entraîne alors l'attribution des requérants concernés aux cantons. Le cadencement des procédures constitue un autre facteur d'accélération.

Le fait que la durée d'amortissement soit légèrement supérieure à celle estimée dans le message s'explique par deux raisons. Premièrement, des améliorations significatives ont été apportées sur le plan opérationnel depuis 2012 dans le système standard. Deuxièmement, les délais de traitement mesurés en phase de test sont, en dépit d'une accélération significative, légèrement plus longs qu'estimé au départ.

Il convient de mentionner que la proportion de cas en suspens datant des années 2014 et 2015 est plus élevée dans le système standard (37 %) qu'en phase de test (18 %)²¹, ce qui s'explique non seulement par la mise en place d'une stratégie de traitement des dossiers dans le système standard – non appliquée en phase de test – mais aussi par des différences de rendement liées au système lui-même. Si l'on prolongeait l'évaluation au-delà d'août 2015, les délais de traitement moyens dans le système standard augmenteraient car un nombre croissant de cas en suspens pourraient être bouclés. Cet effet sur les délais de traitement moyens se fait beaucoup moins sentir en phase de test, où ce type de cas est, proportionnellement, moins fréquent. Si l'on prolongeait l'évaluation, l'effet d'accélération permis par la phase de test aurait tendance à s'accroître, ce qui améliorerait la rentabilité économique de la restructuration. Cet effet transparait également si l'on prend en compte dans l'analyse les cas en suspens issus du système standard et de la phase de test et la durée de procédure relevée à la fin de la période sous revue (31 août 2015) : la durée d'amortissement passe alors de 8,5 à 8,2 ans²². Si l'on émet l'hypothèse que le traitement des cas en suspens demandera encore 25 % de cette durée, la durée d'amortissement chute à 8,1 ans.

Si l'on songe, par ailleurs, que la durée d'amortissement est calculée par rapport aux retours sur investissement du capital consacré à pour l'acquisition et à la construction de bâtiments, une durée d'amortissement de 8,5 ans s'avère encore plus intéressante que les durées (supérieures ou égales à 20 ans) généralement observées sur le marché pour ce genre d'investissements. Le taux de rentabilité interne de la restructuration, qui s'élève à environ 18 %, est, lui aussi, largement supérieur au taux d'intérêt actuellement fixé par la Confédération (2,5 %) et aux rendements attendus sur le marché.

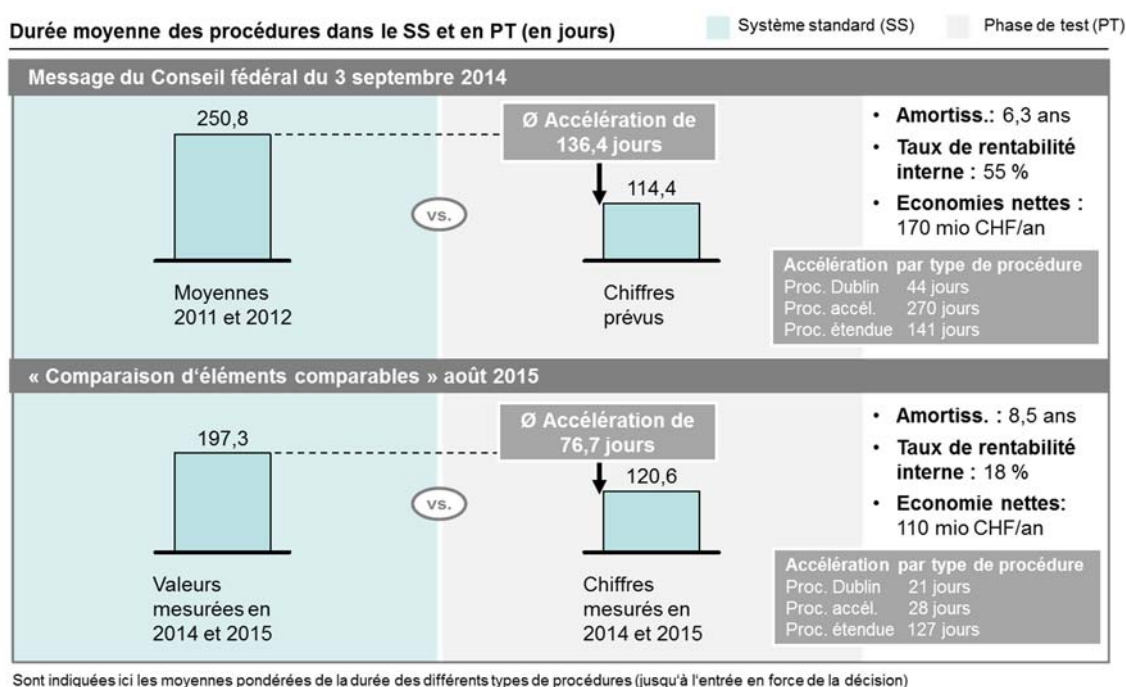
Comme nous l'avons déjà souligné, il convient de noter que la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile est ici examinée uniquement pour la Confédération et non de manière globale. Les économies réalisées par les cantons ne sont pas prises en compte dans le calcul²³.

²¹ La proportion de cas en suspens a été calculée à partir de la base de mesure utilisée pour l'analyse de rentabilité (voir ch. 2.2.2).

²² Sont uniquement pris en compte les cas en suspens relevant de la procédure Dublin et de la procédure accélérée. Les cas relevant de la procédure étendue ont ici été exclus faute de comparabilité suffisante.

²³ La rentabilité économique de la restructuration pour les cantons a été analysée dans le rapport « Planification générale de la restructuration de l'asile » du groupe de travail Restructuration. D'après le calcul effectué par ce dernier, les cantons réaliseraient 91,88 millions de francs d'économies nettes par an.

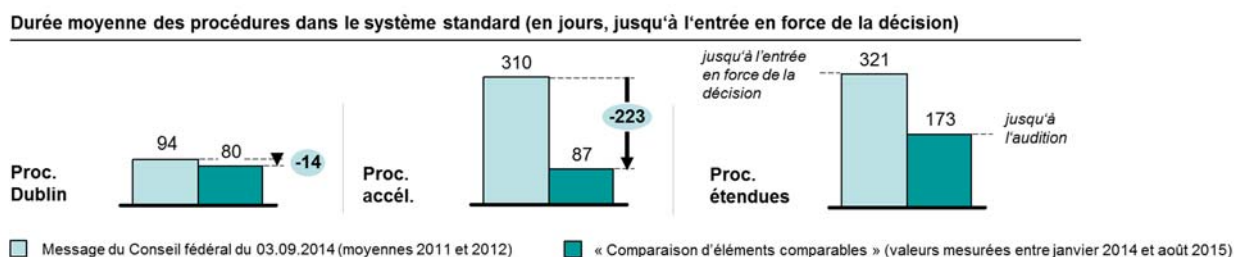
Illustration 3 : Principaux résultats relatifs à l'effet d'accélération et à la rentabilité de la restructuration



3.1.2 Durée des procédures dans le système standard

Depuis 2012, des améliorations significatives ont pu être constatées sur le plan opérationnel en ce qui concerne la durée des procédures Dublin menées dans le système standard : durant la période sous revue, cette durée a chuté à environ 80 jours (jusqu'à l'entrée en force de la décision), alors qu'il était question d'une moyenne de 94 jours dans le message du 3 septembre 2014. La durée moyenne des procédures accélérées²⁴ a, quant à elle, diminué de 223 jours, passant de 310 jours en 2011 et 2012 à environ 87 jours en 2014 et 2015. Pour ce qui est des procédures étendues²⁵, elles ont abouti à une décision exécutoire 321 jours en moyenne après le dépôt de la demande en 2011 et 2012 ; en 2014 et 2015, la phase préparatoire (audition comprise) prenait fin, en moyenne, environ 173 jours après l'ouverture de la procédure. Pour des raisons méthodologiques, nous avons renoncé à comparer la durée des procédures étendues jusqu'à l'entrée en force de la décision²⁶.

Illustration 2 : Evolution de la durée des différents types de procédures dans le système standard



²⁴ C'est-à-dire les cas classés en priorité 1, après déduction des cas nécessitant des clarifications supplémentaires. Voir ch. 2.2.

²⁵ C'est-à-dire les cas classés en priorité 2, auxquels on a ajouté les cas classés en priorité 1 qui nécessitent des clarifications supplémentaires. Voir ch. 2.2.

²⁶ En raison du petit nombre de cas traités en phase de test, la durée de la procédure étendue n'a été évaluée que jusqu'à l'audition pour garantir une comparabilité suffisante entre le système standard et la phase de test. Le modèle part du principe qu'aucune accélération supplémentaire n'est obtenue lors des phases ultérieures.

Le raccourcissement de la durée des procédures traitées dans le système standard implique, *ceteris paribus*, un effet d'accélération moins important de la phase de test et, partant, une durée d'amortissement plus longue de la restructuration du domaine de l'asile.

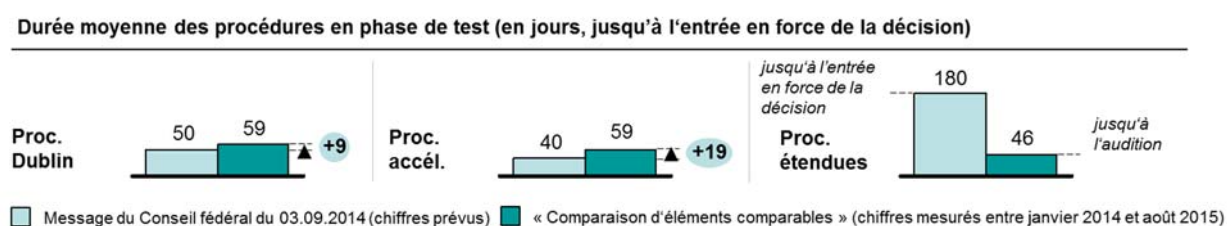
Le raccourcissement de la durée des procédures observé dans le système standard s'explique par les raisons suivantes :

- Les CEP ont été dotés, pendant une durée déterminée, de personnel supplémentaire dans le but de réduire le nombre de dossiers en suspens et d'accélérer la durée moyenne des procédures.
- Les procédures en suspens bouclées pendant la période sous revue mais ouvertes avant (années précédentes) ont été prises en compte dans le calcul des moyennes de 2011 et 2012 sur lesquelles s'appuie le message. Ce type de procédures n'est, en revanche, pas pris en compte dans les mesures de 2014 et 2015 afin de garantir la comparabilité avec la phase de test.
- Le cadre réglementaire (notamment mise en place d'une stratégie en matière de traitement des dossiers) et les caractéristiques des demandes d'asile (notamment pays d'origine, taux de personnes autorisées à rester en Suisse) des années 2011 et 2012 sont difficilement comparables avec ceux des années 2014 et 2015.

3.1.3 Durée des procédures en phase de test

Les délais de traitement mesurés en phase de test sont, en dépit d'une accélération significative, légèrement plus longs que ceux sur lesquels tablait le message du 3 septembre 2014. Durant la période sous revue, les procédures Dublin ont duré 59 jours en moyenne jusqu'à l'entrée en force de la décision, alors que les estimations prévoyaient une durée de 50 jours. Les procédures accélérées ont, quant à elles, duré 59 jours en moyenne, soit 19 jours de plus que le chiffre prévu (40 jours). Enfin, la phase préparatoire de la procédure étendue (audition comprise) a duré 46 jours environ en moyenne, alors que le message prévoyait une durée de 180 jours jusqu'à l'entrée en force de la décision. Pour des raisons méthodologiques et compte tenu du faible nombre de cas traités, la durée des procédures étendues jusqu'à l'entrée en force de la décision n'a pas été mesurée²⁷.

Illustration 3 : Evolution de la durée des différents types de procédures en phase de test



Le rallongement de la durée des procédures traitées en phase de test implique, *ceteris paribus*, un effet d'accélération moins important de la phase de test par rapport au système standard et, partant, une durée d'amortissement plus longue de la restructuration du domaine de l'asile.

Diverses possibilités ont été mises en évidence dans le cadre du mandat 2 de l'évaluation pour

²⁷ En raison du petit nombre de cas traités en phase de test, la durée des procédures étendues menées dans le système standard et en phase de test n'a été mesurée que jusqu'à l'audition afin de garantir une comparabilité suffisante. Le modèle d'analyse part du principe qu'aucune accélération supplémentaire n'est obtenue lors des phases ultérieures.

Au vu des ressources dont il dispose et des objectifs qui lui ont été fixés, le centre pilote n'a pas vocation à boucler rapidement les procédures étendues, mais il a tout de même obtenu de bons résultats dans les cas concernés.

optimiser la phase de test, notamment en ce qui concerne la planification, c'est-à-dire l'allocation interne des ressources et le plan d'engagement, et une plus grande perméabilité entre la phase préparatoire et la phase cadencée. Ces mesures ont commencé à être mises en œuvre début 2015. Il est pour l'heure impossible de tirer des conclusions définitives quant à l'effet de ces mesures sur la durée des procédures et au potentiel d'accélération restant. Il ne faut toutefois pas s'attendre à obtenir une nouvelle accélération significative des procédures en revoyant considérablement à la hausse les effectifs du centre pilote. On peut, dans l'ensemble, considérer que la phase de test atteindra largement les objectifs fixés.

3.2 Evolution des coûts et des économies

Comme nous l'avons déjà expliqué dans le paragraphe consacré à la méthodologie utilisée pour élaborer le modèle d'analyse (ch. 2.2.3), la restructuration permettra de réaliser des économies diverses mais entraînera également des coûts supplémentaires. Ces économies et ces coûts ont été chiffrés dans l'analyse de rentabilité. Les résultats calculés pour un état stationnaire après la restructuration sont présentés ci-dessous.

La restructuration permettra, dans un état stationnaire, de réaliser quelque 233 millions de francs d'**économies dans le domaine des indemnités forfaitaires** (forfaits globaux, forfaits d'aide d'urgence, forfaits pour frais administratifs) versées aux cantons par la Confédération. Ces économies résulteront du nombre moins important de requérants que les cantons se verront attribuer – suite à la restructuration – et donc du besoin moins important en places d'hébergement dans les structures cantonales pendant la durée des procédures. En conséquence, la Confédération aura moins d'indemnités forfaitaires à verser aux cantons. On suppose, par ailleurs, que le nombre d'admissions provisoires baissera légèrement à la suite de la restructuration car, dans les procédures fortement accélérées, les cas de rigueur où un renvoi ne serait pas raisonnablement exigible compte tenu d'une intégration avancée au sein de la société suisse sont moins fréquents. Des économies pourront donc également être faites dans le domaine des forfaits globaux. Les résultats d'une étude réalisée par le Migration Policy Lab de l'Université de Zurich²⁸ amènent par ailleurs à supposer que l'accélération des procédures d'asile permettra une insertion professionnelle plus rapide et plus durable d'une partie des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, ce qui contribuera également à réduire les coûts en matière de forfaits globaux.

Si la restructuration peut permettre de réaliser des économies, elle induira aussi des **coûts supplémentaires**. Outre les quelque 548 millions de francs d'investissements uniques à consentir dans la création des centres de la Confédération, elle entraînera une hausse des dépenses courantes dans les domaines suivants :

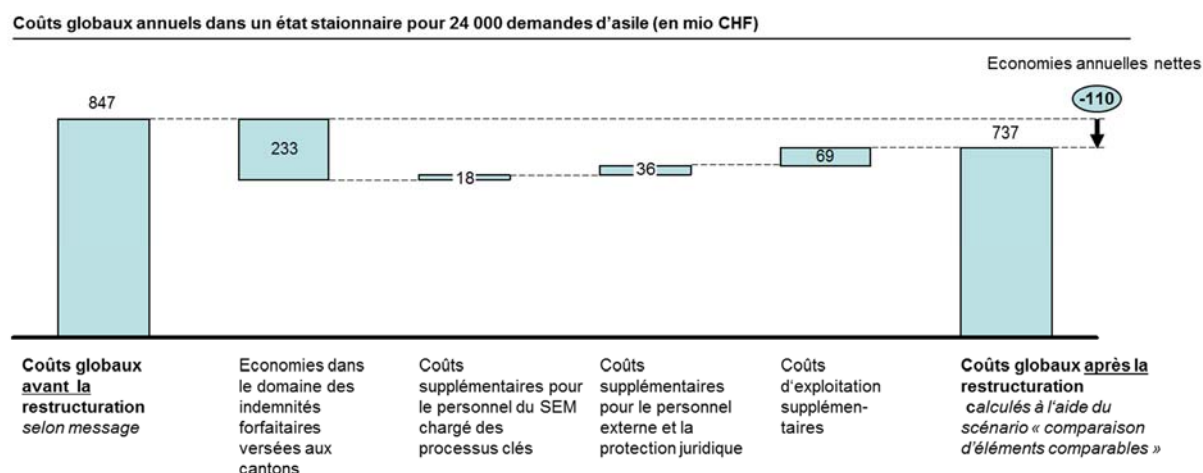
- L'accélération des procédures d'asile, le découpage régional et l'introduction de nouveaux éléments de procédure, tels que la protection juridique étendue assurée gratuitement par des représentants légaux qualifiés (en lieu et place de représentants d'œuvres d'entraide), occasionneront, selon un relevé des charges effectué dans le système standard et en phase de test, une hausse de 25 % environ des frais pour le personnel du SEM chargé des processus clés de la procédure d'asile, soit un surplus de coûts estimé à 36 millions de francs par an dans un état stationnaire.
- La protection juridique étendue et les besoins supplémentaires en personnel externe, notamment en interprètes et en procès-verbalistes, entraîneront, dans un état stationnaire, un surplus de coûts de l'ordre de 36 millions de francs par an.
- L'un des objectifs de la restructuration est de parvenir à boucler une grande partie des procédures dans les centres de la Confédération sans qu'une attribution des

²⁸ Publication d'un rapport intitulé « *When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Increase Unemployment Among Refugees* » prévue dans le courant de l'année 2016.

requérants concernés aux cantons se révèle nécessaire. La prise en charge de la majeure partie des requérants par la Confédération engendrera, par rapport au système actuel, une augmentation des coûts d'exploitation pour le SEM liée notamment aux frais de sécurité et d'encadrement relativement élevés des centres de la Confédération. D'après les calculs effectués, le montant des coûts supplémentaires s'élève à quelque 69 millions de francs par an dans un état stationnaire.

La restructuration devrait générer quelque 123 millions de francs de dépenses courantes supplémentaires et 233 millions de francs environ d'économies par an, ce qui devrait permettre de réaliser quelque 110 millions de francs d'économies nettes par an dans un état stationnaire (par rapport au système actuel).

Illustration 6 : Coûts supplémentaires et économies générés par la restructuration dans un état stationnaire



3.3 Durée d'amortissement

Outre une approche statique de l'état stationnaire obtenu après la mise en œuvre de la restructuration (ch. 3.2), il convient d'adopter également une approche dynamique des investissements et économies nettes réalisés au fil du temps suite à la restructuration.

Pour mettre en œuvre la restructuration, il convient de créer de nouveaux centres gérés par la Confédération pour accueillir les requérants d'asile. Les 548 millions de francs d'investissements immobiliers requis pour ce faire seront, selon les hypothèses du modèle, consentis progressivement, sur une période de quatre ans. La capacité totale visée de 5000 lits devra être complètement à disposition au terme de la phase de mise en place de quatre ans.

Pendant la phase de mise en place, les économies escomptées dans l'état stationnaire suite à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales ne seront pas entièrement réalisées. En effet, les capacités d'hébergement dont disposera la Confédération seront encore insuffisantes pour boucler, conformément aux objectifs de la restructuration, la majeure partie des procédures dans les centres de la Confédération. Des requérants devront encore être attribués aux cantons faute de places disponibles, ce qui occasionnera des ralentissements de procédures et, donc, des coûts élevés. L'augmentation progressive des capacités d'hébergement entraînera une hausse du nombre de cas dans lesquels l'effet d'accélération de la restructuration se fera complètement sentir. Les économies nettes réalisées grâce à la restructuration (économies réalisées dans le domaine des indemnités forfaitaires, auxquelles il faut soustraire les dépenses courantes supplémentaires) augmenteront par conséquent

progressivement durant la phase de mise en place jusqu'à atteindre l'état stationnaire.

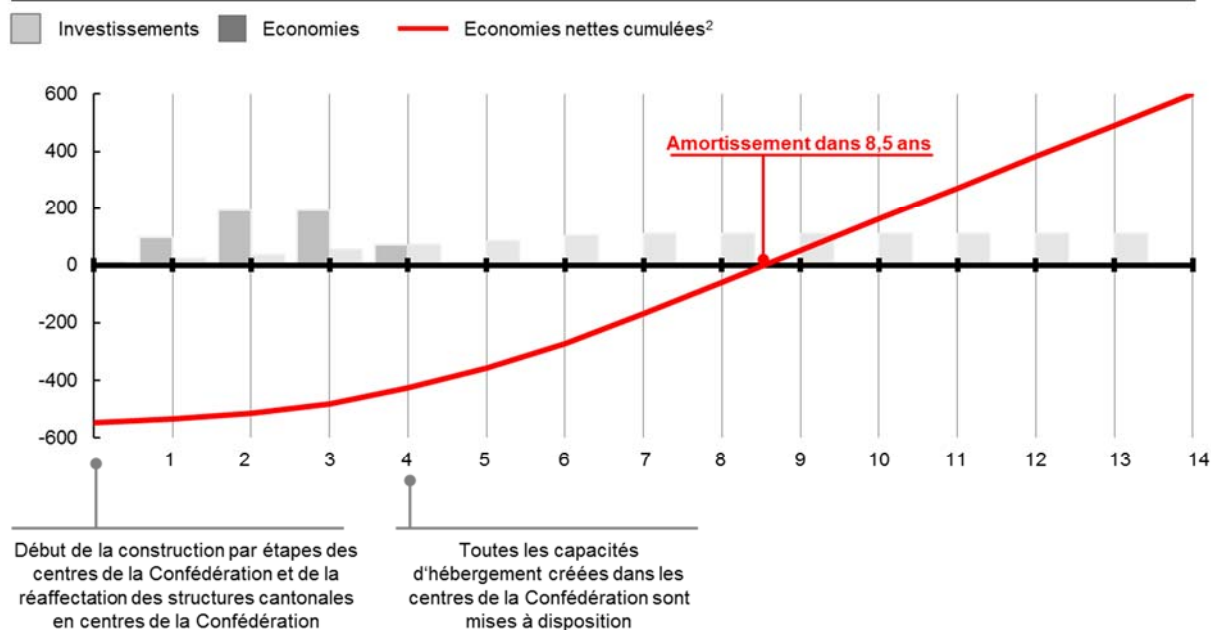
La durée d'amortissement des investissements immobiliers à consentir est utilisée, dans la présente analyse, comme un indicateur clé de la rentabilité économique de la restructuration. Il s'agit de la période au terme de laquelle les quelque 548 millions de francs consacrés à l'acquisition et à la construction des nouveaux centres de la Confédération seront couverts par les économies nettes réalisées grâce à la restructuration.

D'après le calcul effectué, la durée d'amortissement des investissements immobiliers requis est de 8,5 ans. Au terme de cette période, la Confédération détiendrait donc un patrimoine de biens immobiliers non grevés d'une valeur de 548 millions de francs environ²⁹. Par ailleurs, la restructuration devrait continuer de générer des économies nettes importantes après l'amortissement des coûts d'investissement.

L'illustration ci-dessous montre les coûts d'investissement, les économies nettes et la durée d'amortissement de la restructuration du domaine de l'asile au fil du temps.

Illustration 7 : Amortissement des investissements immobiliers requis par la restructuration du domaine de l'asile

Coûts et économies annuels pour 24 000 demandes (en mio CHF)¹



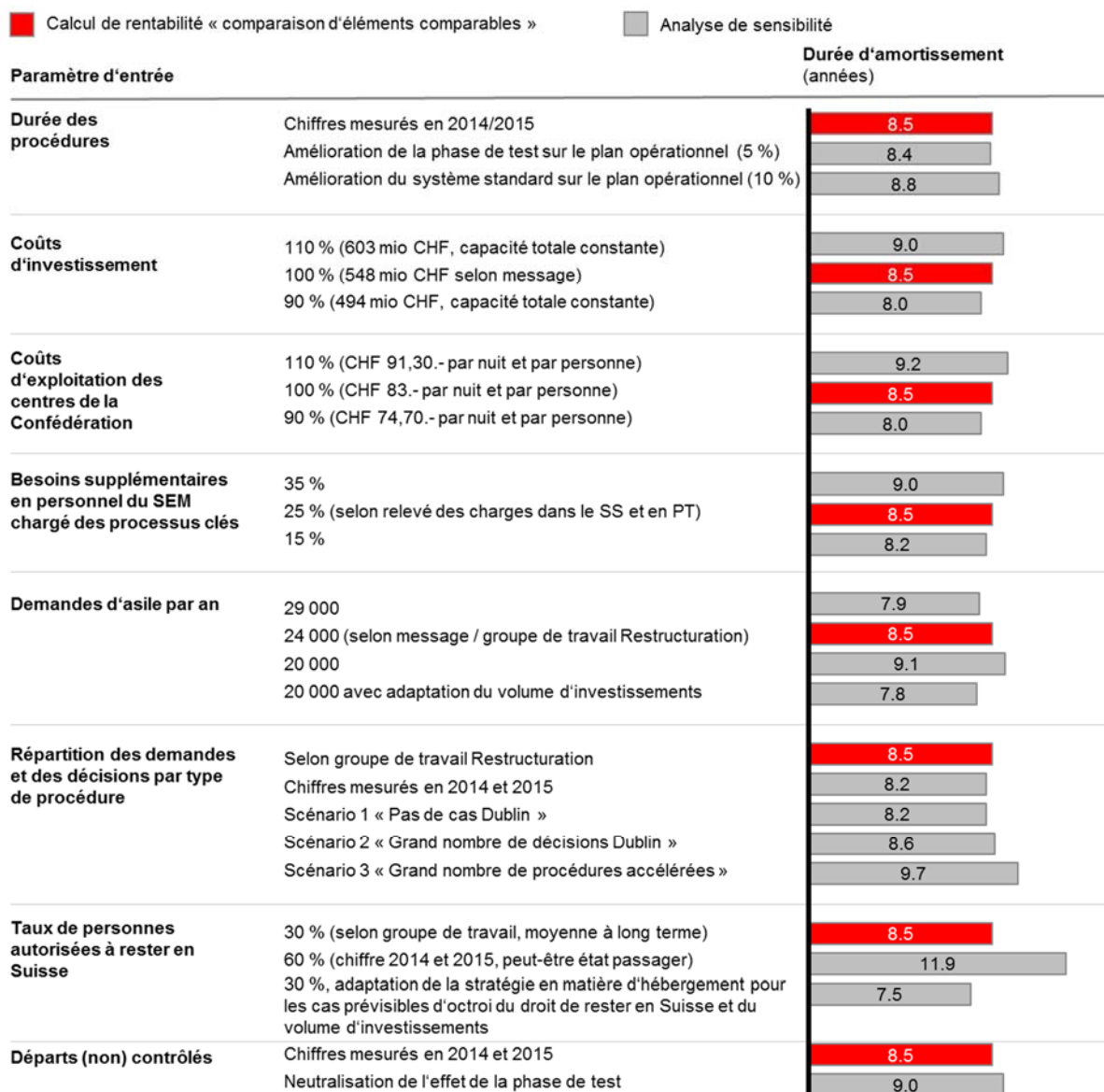
1 Le calcul des coûts et des économies porte sur une période de 20 ans ; les nouvelles capacités seront disponibles progressivement un an après.
 2 Différence entre les économies annuelles cumulées et les coûts d'investissement globaux.

²⁹ Il convient de noter que le produit d'une vente éventuelle de ces biens immobiliers dépend non seulement du prix d'acquisition mais aussi de certains paramètres du marché, tels que les coûts de rénovation et de réaffectation.

3.4 Analyses de sensibilité

La rentabilité économique de la restructuration du domaine de l’asile a été calculée à l’aide des mesures effectuées dans le système standard et en phase de test ainsi que de plusieurs hypothèses³⁰. Est abordée par la suite l’influence que peut avoir la variation de plusieurs paramètres importants sur la durée d’amortissement. L’illustration ci-dessous présente une synthèse des principaux résultats des analyses de sensibilité.

Illustration 8 : Principaux résultats des analyses de sensibilité



Les différentes analyses de sensibilité menées montrent qu’en cas de changement de paramètres essentiels, à l’instar d’une hausse significative et durable de la proportion de personnes autorisées à rester en Suisse, la durée d’amortissement, bien que susceptible de s’allonger, ne mettra pas la rentabilité de la restructuration en péril, et ce, indépendamment du scénario envisagé.

³⁰ Voir à ce propos l’annexe 1 « Hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique » et l’annexe 2 « Valeurs clés et indicateurs » du présent rapport.

3.4.1 Durée des procédures

La réussite économique de la restructuration du domaine de l'asile dépend essentiellement de la réalisation des objectifs fixés en matière d'accélération des procédures.

Une **amélioration sur le plan opérationnel de la phase de test** par rapport au scénario « comparaison d'éléments comparables » – par exemple, en mettant en œuvre les propositions formulées dans le mandat 2 de l'évaluation – accroîtrait, *ceteris paribus*, l'effet d'accélération engendré par la restructuration et, partant, sa rentabilité économique. Un raccourcissement de 5 % (10 %) de la durée des procédures, toutes catégories confondues, ferait, par exemple, passer la durée d'amortissement de 8,5 à 8,4 ans (8,2 ans).

Une nouvelle **amélioration du système standard sur le plan opérationnel**³¹ contribuerait, en revanche, *ceteris paribus*, à diminuer l'effet d'accélération généré par la restructuration et, partant, les économies potentielles. Ainsi, toutes choses restant égales par ailleurs, un raccourcissement de 10 % de la durée des procédures étendues traitées dans le système standard (audition comprise) entraînerait un rallongement de la durée d'amortissement, qui passerait de 8,5 à 8,8 ans.

3.4.2 Evolution des coûts

L'évolution des coûts d'investissement, d'exploitation et de personnel prévus pour la restructuration a également un impact considérable sur la durée d'amortissement.

Si les **coûts d'investissement** relatifs à la mise à disposition d'une capacité totale de 5120 lits et à la création de postes de travail pour le personnel interne et externe dans les centres de la Confédération augmentent de 10 %, pour passer de 548 millions de francs environ à 603 millions de francs, la durée d'amortissement ne sera alors plus de 8,5 mais de 9 ans. Une baisse de 10 % des coûts d'investissement prévus, qui ne s'élèveraient alors plus qu'à 494 millions de francs environ, entraînerait un raccourcissement de la durée d'amortissement, qui passerait à 8 ans. Dans ces scénarii, la capacité totale reste stable, seuls les coûts d'investissement variant. Une telle hausse ou diminution des coûts d'investissement pourrait résulter, par exemple, du nombre plus ou moins important de structures cantonales réutilisées ou de coûts de construction plus ou moins élevés (prix au m²).

Dans le cadre de l'extension progressive des infrastructures fédérales nécessaires à la mise en œuvre de la restructuration, on pourrait également réduire le volume d'investissements en renonçant (provisoirement) à créer certaines places d'hébergement dont on n'aurait pas immédiatement besoin au vu de l'évolution des conditions cadres. Deux scénarii de ce type sont examinés au ch. 3.4.3.

Si les **coûts d'exploitation des centres de la Confédération** connaissent une hausse de 10 %, passant ainsi de CHF 83.- par nuit et par personne à CHF 91,30.-, la durée d'amortissement de la restructuration augmentera de 8,5 à 9,2 ans car on ne pourra alors pas réaliser autant d'économies que prévu. Si les coûts d'exploitation enregistrent, au contraire, une baisse de 10 % et passent à CHF 74,70 par nuit et par personne, la durée d'amortissement diminuera de 8,5 à 8 ans. Il convient toutefois de noter ici que la restructuration du domaine de l'asile n'aura aucun impact sur les coûts d'exploitation.

Selon un relevé des charges effectué dans le système standard et en phase de test, la restructuration entraînera une augmentation de près de 25 % des **coûts pour le personnel** du SEM chargé des processus clés de la procédure d'asile. Ce relevé est toutefois entaché

³¹ Selon l'agenda stratégique du SEM, le nombre de cas en suspens doit diminuer d'ici fin 2015. La durée maximale de la procédure étendue sera alors d'un an.

de certaines incertitudes, en particulier en ce qui concerne les besoins supplémentaires en personnel pour la phase de mise en place et de transition, le rôle de pionnier du centre pilote et les coûts liés à la coordination centralisée des six régions. En tablant sur une hausse de 35 % du personnel chargé des processus clés de la procédure d'asile (moyennant une productivité constante), la durée d'amortissement passe de 8,5 à 9 ans. Elle diminue à 8,2 ans si l'on se base sur une hausse de 15 % (moyennant une productivité constante).

3.4.3 Nombre et caractéristiques des demandes d'asile

Toute évolution du nombre de demandes d'asile enregistrées et/ou des caractéristiques de ces dernières (répartition par type de procédure, taux de personnes autorisées à rester en Suisse, taux de départs volontaires et non contrôlés) a des répercussions sur la rentabilité de la restructuration. Ces facteurs sont, pour la plupart, exogènes, étant notamment liés à l'évolution des flux migratoires dans le monde et à la politique européenne en matière de migration, et peuvent difficilement être influencés par le SEM. En cas de modifications importantes et durables des conditions cadres, il est toutefois possible d'adapter le programme d'investissement et la stratégie de mise en œuvre de la restructuration. Les effets des différents facteurs et les mesures possibles sont présentés ci-dessous.

Le calcul de la rentabilité économique repose sur un nombre de **demandes d'asile estimé à 24 000 par an** sur l'ensemble de la période considérée (20 ans), ce qui correspond à l'estimation effectuée dans le message du 3 septembre 2014 et le rapport du groupe de travail Restructuration³². D'après les expériences faites jusqu'à présent, le nombre de demandes d'asile varie considérablement d'une année à l'autre ; cette estimation correspond donc à une moyenne à moyen ou long terme.

En ce qui concerne la rentabilité, il convient de relever que plus le taux d'occupation des centres de la Confédération sera élevé, plus la durée d'amortissement sera courte. En effet, des économies résultant de l'accélération de la procédure pourront être réalisées dans un plus grand nombre de cas³³. En supposant, par exemple, que 29 000 demandes d'asile par an soient déposées pendant la période considérée, les économies potentielles et donc la rentabilité seraient plus importantes. La durée d'amortissement chuterait, par ailleurs, de 8,5 à 7,9 ans. Si le nombre annuel de demandes d'asile est, en revanche, supérieur à 29 000, la capacité du nouveau système à faire face aux fluctuations se trouvera mise à mal. La pénurie de places d'hébergement obligera à attribuer des requérants aux cantons ou à les accueillir dans les structures de l'aide d'urgence.

Un recul du nombre annuel de demandes d'asile diminuerait, quant à lui, la rentabilité de la restructuration car le nombre de cas dans lesquels une accélération peut être obtenue et des économies réalisées serait moins important. Les places restées vacantes dans les centres de la Confédération génèrent par ailleurs des coûts. Avec 20 000 demandes par an sur l'ensemble de la période considérée, la durée d'amortissement passera de 8,5 à 9,1 ans.

En cas de recul durable prévisible du nombre de demandes d'asile, la construction par étapes

³² Groupe de travail Restructuration : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, 18 février 2014.

Après une phase de transition, l'analyse table toutefois sur une baisse du nombre annuel de demandes d'asile de 24 000 à 20 000 en raison du renforcement de la crédibilité du système d'asile suisse engendré par la restructuration (accélération des procédures, efforts accrus en matière d'exécution des renvois).

³³ Toutes choses restant égales par ailleurs, notamment si la capacité totale reste de 5 120 lits dans les centres de la Confédération. Hypothèses du modèle concernant les fluctuations du taux d'occupation : les coûts des places restées vacantes dans les centres de la Confédération s'élèvent à CHF 9.- par lit et par jour (si l'on se trouve en-deçà de la réserve de 20 %). Si les capacités offertes par ces centres se révèlent insuffisantes, les requérants seront pris en charge dans les structures de l'aide d'urgence (CHF 133.- par jour et par personne).

des nouveaux centres de la Confédération permettrait d'adapter le volume d'investissements aux capacités d'hébergement effectivement requises. Si la planification est adaptée aux besoins, l'évolution du nombre de demandes d'asile n'aura aucune incidence sur la rentabilité. Si le nombre de demandes d'asile infondées passe – comme supposé dans l'analyse de rentabilité du groupe de travail Restructuration³⁴ – de 24 000 à 20 000 suite au renforcement de la crédibilité du système d'asile suisse entraîné par la restructuration (procédures accélérées et efforts accrus en matière d'exécution des renvois), le besoin de places d'hébergement dans les centres de la Confédération sera moins important qu'initialement prévu. Le **volume d'investissements requis pour la mise en œuvre de la restructuration** pourrait être revu à la baisse. En tablant sur une diminution de 4 000 demandes d'asile infondées, les besoins en capacités d'hébergement passent de 5120 à environ 4267 lits, ce qui entraînera une diminution des coûts d'investissement de 548 à quelque 446 millions de francs. La durée d'amortissement ne baissera toutefois que légèrement, pour passer de 8,5 à 7,8 ans, en raison de deux effets contraires : si la baisse des coûts d'investissement a un impact positif sur la rentabilité, la diminution du nombre de demandes d'asile infondées générera moins d'économies liées à un traitement plus efficace des procédures par rapport au système actuel. Ce calcul montre toutefois l'importance d'une mise à disposition progressive des capacités d'hébergement dans le cadre d'une planification évolutive.

Le SEM n'a aucun pouvoir sur la **répartition des demandes et des décisions d'asile par type de procédure** (procédure Dublin, procédure accélérée, procédure étendue). Ce paramètre est en effet influencé par l'évolution des flux migratoires dans le monde et la politique européenne en matière d'asile, notamment dans le domaine de la Convention de Dublin. Aussi plusieurs scénarii fictifs peuvent-ils être envisagés (voir tableau 1).

³⁴ Groupe de travail Restructuration : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, 18 février 2014.

Tableau 1 : Scénarii relatifs à la répartition des demandes et des décisions par type de procédure

	Scénarii relatifs à la répartition par type de procédure (pour le système standard et la phase de test)					
	Calcul de la rentabilité (selon les estimations du groupe de travail <i>Restructuration</i>)	Message du Conseil fédéral	Chiffres mesurés en 2014/15 (système dans son ensemble : système standard et phase de test)	Scénario 1 « Pas de cas Dublin »	Scénario 2 « Grand nombre de décisions Dublin »	Scénario 3 « Grand nombre de procédures accélérées »
Répartition des demandes						
<i>Proc. Dublin</i>	40 %	40 %	45 %	0 %	50 %	40 %
<i>Proc. accélérées</i>	20 %	20 %	10 %	20 %	20 %	40 %
<i>Proc. étendues</i>	40 %	40 %	45 %	80 %	30 %	20 %
Répartition des décisions						
<i>Proc. Dublin</i>	30 %	40 %	25 %	0 %	43 %	20 %
<i>Proc. accélérées</i>	19 %	20 %	14 %	20 %	23 %	53 %
<i>Proc. étendues</i>	51 %	40 %	61 %	80 %	34 %	27 %
<i>Part de cas Dublin réorientés vers la procédure nationale</i>	25 %	0 %	45 %	-	15 %	50 %
Durée d'amortissement³⁵	8,5 ans	8,5 ans	8,2 ans	8,2 ans	8,6 ans	9,7 ans

Dans les différents scénarii, on constate que plus les cas traités en procédure étendue sont nombreux, plus la durée d'amortissement est courte. Une proportion plus élevée de procédures étendues génère davantage d'économies liées à la restructuration (par rapport au système standard), car l'effet d'accélération obtenu – et donc les économies réalisées par rapport au système actuel – dans ce type de procédures est particulièrement important.

Une hausse du **taux de personnes autorisées à rester en Suisse**³⁶ aurait un impact négatif sur la rentabilité de la restructuration. En effet, la durée d'amortissement augmenterait car les économies qui pourraient être réalisées grâce à la restructuration seraient moins importantes si davantage de personnes obtenaient le droit de rester en Suisse. En effet, lorsqu'un requérant reste en Suisse (droit de rester), aucune économie directe ne peut être réalisée grâce à l'accélération de la procédure car, dans ce cas, des forfaits globaux sont versés aux cantons par la Confédération pendant une période de cinq ou sept ans à compter de la date d'ouverture de la procédure. Le fait que les procédures soient plus courtes implique uniquement un versement plus rapide et plus long des indemnités forfaitaires aux cantons. Si le taux de personnes autorisées à rester en Suisse atteint à long terme 30 %, comme on le

³⁵ Si l'on table sur un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par an et sur une capacité totale de 5 120 lits.

³⁶ Le taux de personnes autorisées à rester en Suisse correspond à la part des cas aboutissant à l'octroi du droit de rester en Suisse (décisions positives et admissions provisoires).

La prise en compte du taux de personnes autorisées à rester en Suisse constitue un élargissement du modèle présenté dans le message du 3 septembre 2014.

Sont désormais également prises en considération les économies réalisées grâce à une insertion professionnelle plus rapide et plus durable des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire suite à l'accélération des procédures (hypothèse : l'insertion professionnelle intervient un an plus tôt dans 25 % des cas où la personne obtient le droit de rester en Suisse).

suppose dans le calcul de rentabilité (chiffre prévu par le groupe de travail Restructuration et moyenne à long terme), l'accélération de la procédure permettra de réaliser des économies dans près de 70 % des cas.

Si le taux de personnes autorisées à rester en Suisse, actuellement de 60 % (valeur relevée en 2014/15 ; il est possible, dans une vision à long terme, que ce taux soit l'effet temporaire d'une crise migratoire passagère), restait durablement à ce niveau, la part de cas dans lesquels des économies pourraient être réalisées grâce à une accélération de la procédure diminuerait à long terme pour atteindre environ 40 %, ce qui aurait une incidence sur la rentabilité de la restructuration. Un taux de 60 % pendant toute la période considérée (20 ans) accroîtrait la durée d'amortissement, qui passerait de 8,5 à 11,9 ans.

Si le taux de personnes obtenant le droit de rester en Suisse devait durablement rester à ce niveau, **une adaptation de la stratégie en matière d'hébergement pour les cas dans lesquels l'octroi de ce droit est prévisible** (par exemple, requérants provenant d'Etats pour lesquels le taux de protection est élevé) constituerait, le cas échéant, une mesure appropriée pour garantir la rentabilité de la restructuration. Ces personnes ne seraient hébergées dans les centres de la Confédération que jusqu'à l'audition sur les données personnelles (environ 23,5 jours), puis seraient attribuées aux cantons. Les besoins en capacités d'hébergement au niveau fédéral passeraient, dans ce scénario, de 5120 à 4473 lits, ce qui entraînerait un recul du volume d'investissements requis pour la restructuration de 548 à 471 millions de francs environ. Par ailleurs, une indemnisation par le biais des forfaits globaux (environ CHF 50.- par jour et par personne) des coûts d'hébergement supportés par les cantons est généralement moins coûteuse qu'une prise en charge dans les centres de la Confédération (environ CHF 83.- par jour et par personne), notamment en raison de coûts de sécurité et d'encadrement plus élevés de ces derniers. La mise en œuvre de cette mesure réduirait considérablement la durée d'amortissement, qui passerait de 8,5 à 7,5 ans.

Le taux de départs volontaires et de départs non contrôlés est plus important en phase de test que dans le système standard. Une hypothèse pouvant expliquer cette situation est que les conseils en vue du retour dont bénéficient très tôt les requérants d'asile lors de la phase de test et l'évaluation des chances d'aboutir de leur demande par leur représentant légal leur permettent d'anticiper plus facilement et plus rapidement l'issue de la procédure ou, en tout cas, son échec lorsque la demande est infondée. Par ailleurs, grâce à la procédure cadencée, les requérants savent généralement mieux quand leur décision sera rendue. Ils optent donc ensuite plutôt pour un départ volontaire ou quittent le processus de manière non contrôlée. Une hausse du taux de départs (non) contrôlés aura tendance à soulager financièrement le système de l'asile : les besoins en places d'hébergement pour les requérants d'asile diminuent³⁷. Les effets à long terme des départs non contrôlés doivent continuer d'être analysés (voir également l'annexe 2). Si l'on neutralise l'effet de la phase de test sur les départs (non) contrôlés (en s'alignant sur le système standard), la durée d'amortissement augmente de 8,5 à 9 ans.

3.4.4 Autres facteurs non quantifiés

D'autres facteurs qui ne sont pas pris en considération dans l'analyse peuvent influencer la durée d'amortissement. Ainsi, un taux de recours en hausse pourrait, par exemple, conduire à des procédures plus longues et donc à des besoins accrus en matière de capacités d'hébergement, ce qui aurait un impact négatif sur la rentabilité. Cette situation n'a toutefois

³⁷ Il est difficile de déterminer clairement le nombre de personnes ayant effectivement quitté la Suisse parmi celles qui sont parties dans le cadre d'un départ (non) contrôlé. Une analyse des données disponibles figure dans l'annexe 2. Les répercussions (p. ex., recours à l'aide d'urgence) que pourrait par exemple avoir une hausse des séjours illégaux ne sont pas prises en compte dans l'analyse faute de données.

pas pu être observée jusqu'à présent dans le cadre de la phase de test. Il semble, au contraire, que le taux de recours se stabilise au niveau inférieur. Les économies réalisées par les cantons grâce à la restructuration du domaine de l'asile³⁸ et celles réalisées par le TAF du fait de la baisse du taux de recours ne sont pas prises en compte dans l'analyse. Enfin, l'évaluation ne permet pas de déterminer précisément dans quelle mesure l'accélération des procédures et l'insertion professionnelle plus rapide des personnes autorisées à rester en Suisse produiront un effet d'attraction sur les migrants de pays pour lesquels le taux de protection est élevé.

³⁸ Une analyse de la rentabilité économique de la restructuration pour les cantons figure dans le rapport du groupe de travail Restructuration. D'après le calcul effectué par ce dernier, les cantons réaliseraient 91,88 millions de francs d'économies nettes par an.

4 Annexe 1 : Hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique

Le tableau suivant présente les hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile. Les modifications apportées par rapport aux hypothèses du modèle retenues dans le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 figurent en vert.

Tableau 2 : Hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique « comparaison d'éléments comparables », août 2015

Paramètre	Système standard 2014/2015	Phase de test «Comparaison d'éléments comparables»	Remarques concernant le scénario « Comparaison d'éléments comparables »
Durée des procédures Dublin	79,9 jours	58,9 jours	jusqu'à l'entrée en force de la décision ; chiffre actuel
Durée de séjour dans les centres de départ Dublin	-	18,6 jours	37,9 % des cas Dublin ; transfert des coûts liés à la phase d'exécution à la Confédération ; chiffre actuel [calculé sur la base d'un échantillon peu important]
Durée des procédures accélérées	87,1 jours	58,7 jours	jusqu'à l'entrée en force de la décision ; chiffre actuel
Durée de l'exécution du renvoi dans les procédures accélérées	-	29 jours	27.1 % des cas ; transfert des coûts liés à la phase d'exécution à la Confédération ; chiffre actuel [calculée sur la base d'un échantillon peu important]
Durée des procédures étendues (uniquement en phase préparatoire, audition comprise)	173,5 jours	46,2 jours	hypothèse : durée de procédure restant jusqu'à l'entrée en force de la décision (exécution du renvoi par le canton) identique dans le système standard et en phase de test
Diminution du nombre annuel d'admissions provisoires	-	350	suite à l'accélération des procédures
Capacité totale des centres de la Confédération	1600 lits	5120 lits	dont 850 dans les CEP existants, 1000 dans des structures cantonales réaffectées, 3150 dans les nouveaux centres de la Confédération, 120 dans les nouveaux centres spécifiques ; capacité optimale si 94 % des demandes mensuelles déposées au cours des 13 dernières années sont couvertes
Demandes d'asile par an (nombre)	24 000	24 000	chiffre supposé constant

Taux de personnes autorisées à rester en Suisse	30 %		30 %		valeur prévue selon rapport du groupe de travail Restructuration ; élargissement du modèle
Répartition par type de procédure	<i>Demandes</i>	<i>Décisions</i>	<i>Demandes</i>	<i>Décisions</i>	chiffres prévus ; répartition par type de procédure différente pour les demandes et les décisions selon rapport du groupe de travail Restructuration
<i>Procédures Dublin</i>	40 %	30 %	40 %	30 %	
<i>Procédures accélérées</i>	20 %	19 %	20 %	19 %	
<i>Procédures étendues</i>	40 %	51 %	40 %	51 %	
Coûts d'exploitation par jour et par lit dans un CEP et un centre de la Confédération	CHF 83.-		CHF 83.-		chiffre actuel CEP Bâle 2011 ; coûts d'exploitation par jour et par lit dans les cantons : CHF 50.- (forfaits globaux)

Programme d'investissement dans la restructuration du domaine de l'asile « comparaison d'éléments comparables »		
Montant total des investissements requis	548 mio CHF	selon nouveau plan d'affectation
Coûts de construction par lit	CHF 120 100.-	centres spécifiques : CHF 130 00.-, postes de travail non compris
Coûts de réaffectation par lit	CHF 50 000.-	postes de travail non compris ; avec reprise de structures cantonales existantes
Coûts d'investissement par poste de travail	CHF 126 400.-	besoins selon nouveau plan d'affectation : 827 postes
Phase de mise en place	4 ans	mise en place progressive : délai de deux ans pour la construction d'un centre de la Confédération et d'un an pour la réaffectation d'une structure cantonale

A titre de comparaison, sont présentées ci-dessous les hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique sur lesquelles s'appuie le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014.

Tableau 3 : Hypothèses centrales du modèle de calcul de la rentabilité économique sur lesquelles s'appuie le message du 3 septembre 2014

Paramètre	Système standard 2011/2012	Phase de test message 03.09.2014	Remarques concernant le scénario selon message du Conseil fédéral
Durée des procédures Dublin	94 jours	50 jours	jusqu'à l'entrée en force de la décision ; chiffre prévu
Durée de séjour dans les centres de départ Dublin	-	70 jours	42 % des cas Dublin ; transfert des coûts liés à la phase d'exécution à la Confédération, chiffre prévu
Durée des procédures accélérées	310 jours	40 jours	jusqu'à l'entrée en force de la décision ; chiffre prévu
Durée de l'exécution du renvoi dans les procédures accélérées	-	70 jours	42 % des cas ; transfert des coûts liés à la phase d'exécution à la Confédération, chiffre prévu

Durée des procédures étendues	321 jours	180 jours	jusqu'à l'entrée en force de la décision (exécution du renvoi par le canton) ; chiffre prévu	
Diminution du nombre annuel d'admissions provisoires	-	350	suite à l'accélération des procédures	
Capacité totale des centres de la Confédération	1600 lits	5120 lits	dont 500 dans les CEP existants, 1000 dans des structures cantonales réaffectées, 3500 dans les nouveaux centres de la Confédération, 120 dans les nouveaux centres spécifiques ; capacité optimale si 94 % des demandes mensuelles déposées au cours des 13 dernières années sont couvertes.	
Demandes d'asile par an (nombre)	24 000	24 000	chiffre supposé constant	
Taux de personnes autorisées à rester en Suisse	N/A	N/A	paramètre non pris en compte dans le modèle	
Répartition par type de procédure	<i>Demandes</i> 40 % <i>Procédures Dublin</i> 20 % <i>Procédures accélérées</i> 40 % <i>Procédures étendues</i>	<i>Décisions</i> 40 % 20 % 40 %	<i>Demandes</i> 40 % 20 % 40 % <i>Décisions</i> 40 % 20 % 40 %	chiffres prévus ; répartition des demandes et des décisions supposée identique
Coûts d'exploitation par jour et par lit dans un CEP et un centre de la Confédération	CHF 90.-	CHF 83.-	chiffre CEP Bâle 2011 ; coûts d'exploitation par jour et par lit dans les cantons : CHF 50.- (forfaits globaux)	

Programme d'investissement dans la restructuration du domaine de l'asile message 03.09.2014		
Montant total des investissements requis	548 mio CHF	
Coûts de construction par lit	CHF 120 000.-	centres spécifiques : 130 000 CHF, postes de travail non compris
Coûts de réaffectation par lit	CHF 50 000.-	postes de travail non compris ; avec reprise de structures cantonales existantes
Coûts d'investissement par poste de travail	CHF 100 000.-	Besoin : 630 postes de travail
Phase de mise en place	4 ans	mise en place progressive ; délai de deux ans pour la construction d'un centre de la Confédération et d'un an pour la réaffectation d'une structure cantonale

5 Annexe 2 : chiffres clés et indicateurs

Dans cette annexe sont présentés des chiffres clés et des indicateurs importants relatifs à la phase de test relevés pendant la période d'évaluation, soit entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2015. Une analyse détaillée des durées des procédures figure dans le mandat 2.

5.1 Demandes d'asile

Au total, 39 518 demandes d'asile ont été déposées durant la période sous revue, soit du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015³⁹. 2 606 requérants ont été choisis pour participer à la phase de test.

Parmi les principaux pays d'origine des requérants figuraient, pendant la période sous revue, l'Erythrée⁴⁰, la Syrie, l'Afghanistan, le Sri Lanka, la Somalie, le Nigeria, le Maroc, la Gambie, la Tunisie et la République populaire de Chine.

Tableau 4 : Pays d'origine des requérants dont la demande avait été traitée dans le système standard ou en phase de test au 31.08.2015

Pays d'origine des requérants	Phase de test		Système standard		Total	
	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion
Erythrée	523	20 %	13 550	37 %	14 073	36 %
Syrie	280	11 %	4 413	12 %	4 693	12 %
Afghanistan	111	4 %	1 818	5 %	1 929	5 %
Sri Lanka	168	6 %	1 719	5 %	1 887	5 %
Somalie	112	4 %	1 496	4 %	1 608	4 %
Nigeria	142	5 %	1 257	3 %	1 399	4 %
Maroc	122	5 %	763	2 %	885	2 %
Gambie	76	3 %	807	2 %	883	2 %
Tunisie	142	5 %	704	2 %	846	2 %
Chine (République populaire)	40	2 %	705	2 %	745	2 %
Autres	890	34 %	9 680	26 %	10 570	27 %
Total	2 606	100 %	36 912	100 %	39 518	100 %

³⁹ Selon les statistiques en matière d'asile, 43 433 demandes d'asile ont été déposées au total. La différence s'explique par les demandes non enregistrées par un CEP (naissances, regroupements familiaux, etc.), qui ne sont pas prises en considération dans la présente évaluation.

⁴⁰ En raison de l'explosion du nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants érythréens et de la pénurie d'interprètes qui en a résulté, il a été décidé que les ressortissants érythréens ne participeraient plus à la phase de test entre mai et novembre 2014, si bien que la proportion de requérants érythréens est plus importante dans le système standard qu'en phase de test.

59 % des requérants ayant déposé une demande d’asile durant la période sous revue étaient des adultes vivant seuls, 4 % appartenaient à des groupes comptant deux, voire plusieurs adultes (p. ex., couple sans enfant, fratrie, etc.), 24 % étaient issus de familles avec enfants, 9 % étaient des personnes qui élevaient seules leurs enfants et 4 % étaient des mineurs non accompagnés⁴¹.

Tableau 5 : Statut familial des requérants dont la demande avait été traitée dans le système standard ou en phase de test au 31.08.2015

Statut familial des requérants	Phase de test		Système standard		Total	
	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion
Adulte vivant seul	2041	78 %	21 447	58 %	23 488	59 %
Groupe de deux adultes, voire plus	92	4 %	1 337	4 %	1 429	4 %
Famille avec enfants	296	11 %	9028	24 %	9324	24 %
Personne élevant seule ses enfants	70	3 %	3438	9 %	3508	9 %
Mineur non accompagné (moins de 18 ans)	106	4 %	1 656	4 %	1 762	4 %
Inconnu	1	0 %	6	0 %	7	0 %
Total	2606	100 %	36 912	100 %	39 518	100 %

28 % des requérants ayant déposé une demande d’asile durant la période sous revue étaient des femmes et 72 % des hommes⁴².

Tableau 6 : Sexe des requérants dont la demande avait été traitée dans le système standard ou en phase de test au 31.08.2015

Sexe des requérants	Phase de test		Système standard		Total	
	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion
Femmes	394	15 %	10 761	29 %	11 155	28 %
Hommes	2 211	85 %	26 145	71 %	28 356	72 %
Inconnu	1	0 %	6	0 %	7	0 %
Total	2 606	100 %	36 912	100 %	39 518	100 %

⁴¹ La proportion de familles et de personnes élevant seules leurs enfants, moins élevée en phase de test que dans le système standard, s’explique par les règles d’assignation : conformément à l’art. 4 OTest, les requérants dont la demande d’asile doit être traitée dans le cadre de phases de test sont choisis de manière aléatoire, mais le principe de l’unité de la famille est respecté. Si un membre d’une famille fait, par exemple, déjà l’objet d’une procédure d’asile dans le système standard, ses autres membres ne sont généralement pas choisis pour participer à la phase de test (et ce, même si le dépôt de la demande intervient plus tard).

⁴² La proportion moins élevée de femmes enregistrée en phase de test s’explique également par les règles d’assignation prévues par l’art. 4 OTest (notamment, le principe de l’unité de la famille), qui impliquent que moins de familles soient choisies pour participer à la phase de test.

L'âge moyen des requérants ayant déposé une demande d'asile pendant la période sous revue était de 22,8 ans.

Tableau 7 : Age des requérants d'asile dont la demande avait été traitée dans le système standard ou en phase de test au 31.08.2015

Âge des requérants	Phase de test		Système standard		Total	
	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion
> 80 ans	1	0 %	17	0 %	18	0 %
75 – 80 ans	0	0 %	25	0 %	25	0 %
70 – 75 ans	2	0 %	34	0 %	36	0 %
65 – 70 ans	2	0 %	70	0 %	72	0 %
60 – 65 ans	9	0 %	152	0 %	161	0 %
55 – 60 ans	14	1 %	260	1 %	274	1 %
50 – 55 ans	28	1 %	392	1 %	420	1 %
45 – 50 ans	69	3 %	656	2 %	725	2 %
40 – 45 ans	101	4 %	1 316	4 %	1 417	4 %
35 – 40 ans	181	7 %	2 291	6 %	2 472	6 %
30 – 35 ans	318	12 %	3 788	10 %	4 106	10 %
25 – 30 ans	546	21 %	5 781	16 %	6 327	16 %
20 – 25 ans	681	26 %	7 792	21 %	8 473	21 %
15 – 20 ans	484	19 %	6 504	18 %	6 988	18 %
10 – 15 ans	54	2 %	1 436	4 %	1 490	4 %
5 – 10 ans	48	2 %	1 676	5 %	1 724	4 %
0 – 5 ans	67	3 %	4 713	13 %	4 780	12 %
inconnu	1	0 %	9	0 %	10	0 %
Total	2 606	100 %	36 912	100 %	39 518	100 %
Âge moyen	26,1 ans (médiane : 24,7 ans)		22,6 ans (médiane : 22,5 ans)		22,8 ans (médiane : 22,7 ans)	

5.2 Procédures de recours

Au total, 1225 décisions sujettes à recours ont été prononcées dans le cadre de la phase de test⁴³ ; 210 ont fait l'objet d'un recours, ce qui correspond à un taux de recours de 17,1 %. Ce taux est inférieur à celui du système standard, où 25,4 % des décisions sujettes à recours ont fait l'objet d'un recours durant la même période. Cette différence montre que les décisions du SEM sont, d'une manière générale, bien acceptées ou que la protection juridique étendue dont bénéficient les requérants d'asile qui participent à la phase de test favorise l'acceptation des décisions⁴⁴.

Sur les 210 recours déposés devant le TAF contre des décisions du centre pilote, 170 ont été traités (voir tableau 8). 125 ont été rejetés, deux ont été admis, un a été partiellement admis, dix ont été considérés comme sans objet, onze ont abouti à un renvoi, seize à une NEM et cinq à un retrait.

⁴³ Rejets et NEM dans tous types de procédures.

⁴⁴ Une analyse qualitative de cet aspect figure dans le mandat 4 de l'évaluation relative à la phase de test.

Tableau 8 : Recours contre des décisions rendues en phase de test qui avaient été traités par le TAF au 31.08.2015

Recours traités par le TAF	Nombre de cas
<i>Décisions matérielles</i>	
Rejets	125
Recours admis	2
Recours partiellement admis	1
Renvois/cassations	11
<i>Décisions non matérielles et procédures classées</i>	
Non-entrées en matière	16
Recours considérés comme sans objet	10
Retraits	5
Total	170

5.3 Exécution des renvois et départs

Pour la période sous revue, on dénombre dans le cadre de la phase de test 994 départs de requérants au cours des différentes étapes de la procédure, dont 358 contrôlés ; parmi ces derniers, 107 étaient volontaires (voir tableau 9). Par ailleurs, 528 requérants d'asile « sont partis » dans le cadre d'un départ non contrôlé, c'est-à-dire qu'ils ont disparu.

Dans le système standard, on compte, sur toutes les demandes d'asile déposées durant la période sous revue, 4390 départs depuis un CEP, dont 1398 départs contrôlés ; parmi ces derniers, 952 étaient des départs volontaires (voir tableau 9). Par ailleurs, 1819 requérants sont partis dans le cadre d'un départ non contrôlé.

Tableau 9 : Exécution des renvois et départs depuis le centre/CEP au 31.08.2015

Exécution des renvois et départs	Phase de test		Système standard	
	Nombre de cas	Part effective	Nombre de cas	Part effective
Nombre de départs depuis le centre/CEP, c.-à-d. sans attribution aux cantons	994	60,9 %	4 390	23,8 %
<i>dont départs contrôlés</i>	358	36,0 %*	1 398	31,9 %*
<i>dont départs non contrôlés (« disparitions »)</i>	528	53,1 %*	1 819	41,4 %*
<i>dont autres issues</i>	108	10,9 %*	1 173	26,7 %*
Transferts Dublin depuis le centre/CEP				
Nombre de transferts Dublin	173	10,6 %	415	2,2 %
Départs volontaires depuis le centre/CEP				
Nombre de départs volontaires (parmi les départs contrôlés)	180	11,0 %	952	5,2 %
Départs non contrôlés depuis le centre/CEP avant ou après décision d'asile				
Nombre de départs non contrôlés <i>avant</i> décision d'asile	258	15,8 %	1 484	8,0 %
Nombre de départs non contrôlés <i>après</i> décision d'asile	270	16,5 %	335	1,8 %

Remarques : Tous les taux sont calculés par rapport au nombre total de participants à la phase de test (ou de demandes d'asile enregistrées), auquel on a soustrait le nombre de requérants dont la procédure était pendante. Les personnes qui ont obtenu le droit de rester en Suisse sont prises en considération dans le total. Les taux marqués d'une étoile (*) sont calculés par rapport au nombre total de départs

depuis le centre/CEP.

A la différence du mandat 2, ne sont ici pris en compte que les renvois et les départs depuis le centre/CEP qui sont pertinents pour le calcul de la rentabilité (besoins en places d'hébergement dans les centres de la Confédération). L'analyse réalisée dans le cadre du mandat 2 prend également en compte les renvois et les départs depuis les cantons.

Les taux figurant dans ce tableau sont révélateurs. Ils ont été calculés, pour toutes les catégories, par rapport au nombre total de participants à la phase de test ou de demandes d'asile enregistrées (moins les procédures pendantes) durant la période sous revue. Il convient de souligner les aspects suivants :

- La proportion de transferts Dublin atteint 10,6 % en phase de test, contre 2,2 % dans le système standard.
- Le taux de départs volontaires durant le séjour au centre pilote ou dans un CEP s'élève à 11 % en phase de test et à 5,2 % dans le système standard.
- Les départs non contrôlés sont plus nombreux depuis le centre pilote que depuis les CEP. La différence entre la phase de test et le système standard est plus significative après la décision d'asile, avec des taux respectifs de 16,5 % et 1,8 %, qu'avant, où on compte respectivement 15,8 % et 8 % de départs non contrôlés.

Ces écarts confirment l'hypothèse selon laquelle les conseils en vue du retour dont bénéficient très tôt les requérants d'asile lors de la phase de test et l'évaluation des chances d'aboutir de leur demande par leur représentant légal leur permettent d'anticiper plus facilement et plus rapidement l'issue de la procédure ou, en tout cas, son échec lorsque la demande est infondée. Par ailleurs, grâce à la procédure cadencée, les requérants savent mieux quand leur décision sera rendue. Ils optent donc plutôt ensuite pour un départ volontaire ou quittent le processus de manière non contrôlée⁴⁵.

Dans le message relatif à la restructuration du domaine de l'asile, l'hypothèse était que 60 % des requérants pouvaient être renvoyés depuis le centre, c'est-à-dire qu'ils n'avaient plus besoin d'être attribués aux cantons⁴⁶. 994 participants à la phase de test sont « partis depuis le centre pilote », ce qui correspond à un taux de 60,9 % (participants dont la procédure est pendante non compris).

5.4 Personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé qui sont restées en Suisse

Afin de pouvoir évaluer le nombre de personnes restées en Suisse après être parties depuis le centre pilote lors d'un départ non contrôlé, une distinction est faite entre les procédures nationales (accélérées ou étendues) et les procédures Dublin. La Suisse reste en principe compétente pour l'exécution du renvoi dans le pays d'origine ou de provenance des personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi dans le cadre d'une procédure nationale jusqu'à ce que ces dernières aient quitté l'espace Schengen. Si ces personnes déposent une nouvelle demande dans un autre Etat Dublin, la Suisse doit accéder à la demande d'entrée Dublin, ce qui n'est pas le cas pour les procédures de sortie Dublin en cours ou closes. Si ces personnes déposent une nouvelle demande d'asile dans un autre Etat Dublin, la Suisse peut rejeter leur

⁴⁵ A cela pourrait s'ajouter le fait que, dans le système standard, seule une partie des cas Dublin potentiels peut, faute de places, être hébergée dans les CEP pendant toute la durée de la procédure. Si des requérants doivent pour cette raison être attribués aux cantons, l'éventuelle exécution du renvoi prend plus de temps, ce qui réduit d'autant l'incitation à quitter rapidement la Suisse.

⁴⁶ La prévision de 60 % correspond aux 40 % de cas Dublin sur lesquels table le message, auxquels viennent s'ajouter les 20 % de procédures accélérées qui ne sont plus attribuées aux cantons. On suppose ici que les procédures accélérées aboutissent systématiquement à un renvoi.

réadmission en renvoyant à la compétence du premier pays d'asile.

201 requérants d'asile ayant fait l'objet d'une **procédure nationale** avaient quitté le processus de la phase de test de manière non contrôlée au 31 août 2015 ; 76 personnes ont pris cette décision alors que la procédure était en cours, 125 autres après que la décision de renvoi leur a été notifiée. Dans 142 cas, la question de savoir si les personnes sont restées en Suisse était toujours ouverte au 31 août 2015 (71 %). Plusieurs personnes ont toutefois été retrouvées : neuf ont pu être appréhendées en Suisse (4 %) ; parmi elles, six sont déjà parties et l'exécution du renvoi des trois autres est en cours. Dans 54 cas (27 %), des procédures d'entrée Dublin ont été ouvertes, ce qui signifie que les personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé se sont rendues dans un autre Etat Dublin, où elles ont déposé une nouvelle demande d'asile, ce qui a amené cet Etat à adresser une demande de réadmission à la Suisse. Treize procédures d'entrée Dublin ont donné lieu à un transfert vers la Suisse, à la suite duquel quatre personnes ont à nouveau disparu et quatre autres sont retournées de manière contrôlée dans leur pays d'origine ; l'exécution du renvoi est encore pendante dans cinq cas. La demande d'entrée Dublin a été rejetée dans neuf cas et un transfert en Suisse a été accepté dans 32 cas, mais il n'a pas encore pu avoir lieu, car certaines des personnes concernées se sont soustraites à ce transfert, la plupart du temps en disparaissant.

Pour l'exécution du renvoi, les requérants peuvent rester 140 jours au maximum dans le centre de départ du centre pilote. Si le renvoi ne peut être exécuté dans ce délai, les personnes concernées sont exclues de la phase de test et renvoyées vers les structures de l'aide d'urgence du canton de Zurich. Jusqu'à présent, 29 personnes ont dû être exclues du centre pilote parmi celles qui faisaient l'objet d'un renvoi fin août 2015. Sur ces 29 personnes, trois ont quitté le territoire de manière contrôlée et quatorze sont parties dans le cadre d'un départ non contrôlé. Dans onze cas, les démarches en vue de l'obtention des documents de voyage n'ont pas encore abouti et un cas a été réglé suite à un mariage avec un citoyen ou une citoyenne suisse.

Pour ce qui est des **procédures de sortie Dublin**, on dénombrait, fin août 2015, 509 départs non contrôlés au total, dont 183 alors que la procédure était en cours et 326 après qu'une NEM Dublin a été rendue. 95 personnes ont, à ce jour, pu être appréhendées en Suisse (19 %). Ce nombre élevé d'arrestations s'explique par la pratique du canton de Zurich, qui fait inscrire les personnes disparues faisant l'objet d'une décision NEM dans RIPOL en vue de leur arrestation. Toutes les personnes appréhendées ont soit déjà été transférées vers l'Etat Dublin compétent soit été placées en détention administrative dans l'attente de leur transfert imminent. Reste ouverte la question de savoir si les 414 autres personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé sont restées ou non en Suisse (81 %).

S'agissant des personnes parties sans signaler leur départ, il convient de relever que si, d'une manière générale, ces cas contribuent à soulager financièrement le système en matière d'asile, il n'est la plupart du temps pas possible de déterminer si les personnes concernées ont effectivement quitté la Suisse.

5.5 Aide au retour

Durant la période sous revue, 160 personnes ont quitté le territoire avec une aide au retour dans le cadre de la phase de test, contre 882 dans le système standard. La proportion est plus élevée en phase de test (6 % des demandes assignées) que dans ce dernier (2 % des

demandes)⁴⁷.

Tableau 10 : Personnes ayant bénéficié d'une aide au retour dans le système standard et en phase de test au 31.08.2015

Aide au retour	Phase de test		Système standard	
	Nombre de cas	Proportion	Nombre de cas	Proportion
Personnes parties avec aide au retour	160	6 %	882	2 %

Environ 72 % des personnes ayant quitté le territoire avec une aide au retour avaient pris cette décision dès la phase préparatoire, ce qui s'explique, entre autres, par les différences existant entre les deux systèmes en matière d'incitations financières. En effet, dans le cadre de la phase de test, un système d'aide au retour dégressif est mis en place avec une aide de CHF 2000 pour un départ durant la phase préparatoire et une aide moins importante pour un départ lors des phases suivantes. Dans le système standard, seules des aides de CHF 500 sont proposées dans les CEP⁴⁸. Par ailleurs, la phase de test se distingue par le fait que, comme évoqué précédemment, les requérants ont la possibilité de faire évaluer les chances de succès de leur demande d'asile par leur représentant légal. Enfin, il convient de mentionner que l'aide au retour pour les requérants faisant l'objet d'une procédure Dublin dans le système standard est limitée à CHF 500. En règle générale, un retour rapide et volontaire se traduit par des économies considérables pour la Suisse.

5.6 Bénéficiaires de l'aide d'urgence

Le suivi concernant la suppression de l'aide sociale⁴⁹ fait l'objet d'une évaluation semestrielle. En 2014 et au premier semestre 2015, 42 personnes provenant du centre pilote ont perçu l'aide d'urgence. Selon le canton de Zurich, elles ont entraîné des frais effectifs totaux s'élevant à 160 504 francs. Les requérants d'asile déboutés du centre pilote ont perçu l'aide d'urgence à une fréquence notablement moins élevée (taux de perception : 5 %) et sur une période nettement plus courte (durée de perception moyenne : 35 jours) que ceux dont la procédure a été traitée dans le système standard (taux de perception : 52 % ; durée de perception moyenne : 94 jours).

⁴⁷ La comparaison des taux de départ enregistrés en phase de test et dans le système standard n'est que partiellement révélatrice puisque les ressortissants érythréens n'ont plus participé à la phase de test entre mai et novembre 2014 en raison d'une pénurie d'interprètes. Ces personnes, qui appartiennent au groupe de requérants le plus représenté, bénéficient d'un taux de protection élevé. Cette situation explique que le taux de retour soit plus important en phase de test que dans le système standard.

⁴⁸ Après avoir quitté le CEP pour le canton, les requérants peuvent cependant bénéficier, dans le système standard, (trois mois minimum après avoir déposé leur demande) d'une aide plus conséquente : un versement en espèces de CHF 1 000.-, auxquels s'ajoute une aide à la réalisation de projets d'un montant maximal de CHF 3 000.-.

⁴⁹ Les rapports de *suivi sur la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile* peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/sozialhilfe/ref_monitoring_sozialhilfestopp.html

Tableau 11 : Octroi de l'aide d'urgence (du 01.01.2014 au 30.06.2015 ; décision entrées en force de 2014 et 2015)

Octroi de l'aide d'urgence aux requérants déboutés du centre pilote et à ceux ayant fait l'objet d'une procédure standard (du 01.01.2014 au 30.06.2015)*		
	Centre pilote de Zurich	Système standard (sur l'ensemble de la Suisse)
Nombre de décisions	867	11 815
Nombre de bénéficiaires	42	6171
Taux de perception	5 %	52%
Coûts de l'aide d'urgence	CHF 160 504	CHF 32,4 millions
Coût par décision	CHF 185	CHF 2739
Durée de perception	35 jours	94 jours

* Sont seules ici prises en considération les décisions entrées en force des années 2014 et 2015

Les résultats obtenus en phase de test montrent que des procédures rapides et un usage ciblé du conseil en vue du retour, de l'évaluation des chances et du conseil juridique ont une incidence bénéfique sur la volonté des intéressés d'opter pour le retour et sur leur tendance à recourir à l'aide d'urgence. Cependant, au vu du nombre de cas relativement peu élevé considérés et de la brièveté de la période d'évaluation, tirer des conclusions définitives quant à l'effet de la restructuration du domaine de l'asile sur la perception de l'aide d'urgence serait prématuré. Il est notamment impossible, pour le moment, d'estimer de quelle manière vont évoluer l'effectif des bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence et celui des personnes qui n'y recourront que plus tard. De même, on ne connaît pas encore les répercussions effectives pour la Confédération et les cantons sur les sites des futurs centres de départ.