Evaluation de la phase de test – Analyse sous l'angle de la gestion d'entreprise (mandat 2)

Rapport intermédiaire (résumé)

Etat : 11 décembre 2014

Egger, Dreher & Partner AG
Aarbergergasse 30 • 3011 Bern • Tel: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • info@ed-partner .ch

Contrôle des modifications :

Version	Date	Motif	Auteur
V_2.02	1.12.2014	Première version	Marcel Egger
V_2.04	11.12.2014	Remaniement après examen des prises de position	Marcel Egger

Approuvé :

Version	Date	Organe/nom	Remarques

Table des matières

1 Introduction 3

2 Design d'évaluation 3

3 Résultats 4

3.1 Principales caractéristiques de la phase de test 4

3.2 Collaboration entre les différents acteurs impliqués dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test 5

3.3 Possibilités d'améliorations sur le plan de la gestion d'entreprise 9

3.4 Délais de traitement et déroulement de la procédure 11

4 Remarques finales 18

Synthèse

Le mandat d'évaluation 2 vise à évaluer les processus, les structures et les flux de données de la phase de test.

Processus et structures

De nombreux acteurs interviennent dans les procédures menées dans le cadre de la phase de test. Aussi est-il important que les processus de collaboration fonctionnent bien. C'est déjà le cas à l'heure actuelle pour la plupart d'entre eux. Les problèmes les plus importants concernent la planification et la coordination des premiers entretiens et des auditions, mais aussi la collaboration entre les spécialistes de la phase préparatoire et ceux de la phase cadencée ainsi que la délimitation des tâches qui leur sont confiées. En outre, les avis sur la question de savoir si le représentant légal doit systématiquement être présent lors du premier entretien continuent de diverger.

Procédures bouclées et départs

Par rapport aux centres de procédure standard, le centre pilote arrive à statuer en très peu de temps sur un plus grand nombre de demandes d'asile traitées dans le cadre d'une procédure nationale (c.-à-d. de cas non Dublin) : il a tranché 69 % des demandes de priorité 1 déposées depuis janvier 2014, contre 55% seulement pour les centres de procédure standard. Si l'on ne tient pas seulement compte des cas de priorité 1 mais de tous les cas non Dublin, la différence est encore plus significative : 70 % des demandes ont été tranchées par le centre pilote, contre 27 % pour les centres de procédure standard. La part des départs contrôlés dans les cas non Dublin ayant débouché sur une décision d'asile négative est, elle aussi, un petit peu plus élevée dans la phase de test que dans le système standard. La part des départs non contrôlés est cependant, elle aussi, plus élevée dans ces cas.

La situation est différente pour les cas Dublin : si la différence entre la phase de test et le système standard est peu importante pour ce qui est du nombre de décisions et de départs contrôlés, elle devient flagrante, notamment en ce qui concerne le nombre de départs non contrôlés : durant la période sous revue, le nombre de requérants ayant disparu est deux fois plus élevé dans le cadre de la phase de test que dans le système standard. Tant qu'on ignorera ce qu'ils ont vraiment fait (c.-à-d. s'ils ont effectivement quitté le territoire ou s'ils sont passés à la clandestinité), on ne pourra tirer ici aucune conclusion définitive.

Délais de traitement

Les délais de traitement dans le centre pilote sont plus courts que ceux dans les centres de procédure standard. La seule étape qui demande plus de temps dans la phase de test que dans le système standard est la réalisation du premier entretien, cela en raison de difficultés liées à la planification et à la coordination, qui se révèlent plus complexes du fait d'un plus grand nombre d'acteurs impliqués.

Alors que le raccourcissement des délais de traitement permis par la phase de test pour les personnes dont la demande serait tranchée de manière décentralisée par le CEP dans le système standard peut être, selon le point de vue, considéré comme peu important (on compte environ 25 jours de moins entre l'arrivée au centre pilote et le départ de celui-ci pour les cas non Dublin et environ 15 jours de moins pour les cas Dublin), on constate que les délais de traitement sont beaucoup plus courts dans la phase de test pour les cas ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision au centre pilote et qui auraient été transmis à la

centrale dans le système standard. Le fait également que 61 % des demandes enregistrées par les CEP entre janvier 2014 et octobre 2014 ont été transmises à la centrale et n'ont pas encore été tranchées, alors que c'est le cas de 14 % seulement des demandes traitées dans le cadre de la phase de test, montre un sérieux atout des nouvelles procédures testées.

1 Introduction

La société Egger, Dreher & Partner AG a été chargée du mandat 2. Le présent rapport présente les résultats intermédiaires des travaux d'évaluation réalisés entre janvier et novembre 2014. Ces résultats, qui doivent être considérés comme provisoires, sont développés et vérifiés dans le cadre des autres travaux d'évaluation.

2 Design d'évaluation

L'évaluation réalisée dans le cadre du mandat 2 a une vocation formative : elle vise à identifier, au cours de la phase de test, les éventuels problèmes qui peuvent se poser et à montrer comment il est possible d'y remédier. Elle doit ainsi contribuer à ce que la phase de test se déroule au mieux ou qu'elle évolue dans ce sens. Voici les aspects de la phase de test qui ont été passés au crible :

- effets des nouvelles procédures sur les processus au centre pilote
- organisation structurelle et collaboration des acteurs au centre pilote
- flux de données au sein du centre pilote

L'évaluation s'est déroulée en sept étapes :

- 1ère étape : analyse de l'élaboration des processus
- 2e étape : réalisation d'entretiens (première série en mai 2014)
- 3e étape : identification de domaines d'intervention possibles
- 4e étape : évaluation des résultats quantitatifs de l'analyse et réalisation d'autres entretiens (deuxième série en octobre 2014)
- 5e étape : identification d'autres domaines d'intervention possibles
- 6e étape : évaluation des résultats quantitatifs de l'analyse et réalisation d'entretiens (troisième série en mai 2015)
- 7e étape : conclusion générale sur la phase de test et élaboration du rapport (fin prévue en novembre 2015)

Une description détaillée des questions traitées dans le cadre de l'analyse mais aussi de la démarche adoptée figure dans le concept d'analyse du mandat 4, daté du 4 décembre 2013.

Ce rapport intermédiaire présente les résultats des cinq premières étapes, qui ont été réalisées entre janvier et novembre 2014.

Voici les travaux effectués au cours de ces différentes étapes :

- Il s'agissait tout d'abord d'avoir une connaissance précise des nouvelles procédures introduites dans le cadre de la phase de test, y compris des différentes tâches à effectuer. Les processus ont, pour ce faire, fait l'objet d'une description détaillée.
- Par la suite, des entretiens ont été réalisés avec des représentants des différents groupes de professionnels amenés à intervenir au cours des procédures et travaillant au centre pilote ou en étroite collaboration avec ce dernier. Le but était ici de déterminer quels sont les avantages et les inconvénients du nouveau système et d'identifier les causes à l'origine des problèmes constatés.
- Sur la base des résultats de la troisième étape, les facteurs de réussite essentiels ont été identifiés et une première évaluation des risques et problèmes possibles a été réalisée. A partir de là, des domaines

d'intervention possibles ont été mis au jour et des propositions d'améliorations ont été émises, puis discutées dans le cadre d'un atelier de travail organisé par la direction du centre pilote.

- Entre août et novembre 2014, une série d'analyses quantitatives sur le déroulement des procédures et les délais de traitement a été effectuée. Par ailleurs, de nouveaux entretiens ont été réalisés en octobre 2014 avec une sélection de collaborateurs du centre pilote et du service cantonal des migrations.

3 Résultats

3.1 Principales caractéristiques de la phase de test

La version intégrale du rapport intermédiaire élaboré dans le cadre du mandat 2 comporte une description détaillée des caractéristiques de la phase de test, y compris des différences qu'elle présente avec le système standard. En résumé, la phase de test se distingue du système standard par les nouveautés suivantes :

Enregistrement

- Les requérants bénéficient, dès leur arrivée au centre pilote et pendant toute la durée de la procédure, d'une assistance juridique.
- Par ailleurs, les requérants se voient attribuer un représentant légal, à moins qu'ils y renoncent expressément.

Phases préparatoire, cadencée et Dublin

- Dans le cadre de la phase de test, les documents remis par les requérants sont systématiquement transmis le plus rapidement possible – en principe le premier jour de la phase préparatoire – au Corps des gardes-frontière pour qu'il vérifie leur authenticité.
- Les vérifications d'identité et l'analyse des résultats de la comparaison entre banques de données (SYMIC, AFIS, EURODAC, etc.) sont réalisées sur place au centre pilote.
- Le représentant légal assume diverses tâches qui n'existent pas dans le système standard.
- A la fin de la phase préparatoire, qui dure trois semaines, toutes les clarifications réalisables rapidement ont en principe été effectuées, ce qui permet, une fois la phase cadencée commencée, de procéder relativement vite à l'audition et de statuer si les faits sont clairement établis.
- Dès qu'il apparaît, au cours de la phase préparatoire, qu'il s'agit d'un cas Dublin, la section Dublin du centre pilote, dont les bureaux sont situés à côté de ceux des spécialistes de la phase préparatoire, en est informée.
- Dans les cas où on ne peut déterminer qu'il s'agit d'un cas Dublin qu'après avoir réalisé le premier entretien, le dossier est transmis à la section Dublin immédiatement après ce dernier.

Phase de retour

La phase de retour, qui débute dès l'instant où la décision de première instance a été rendue, ne se déroule pas de la même manière dans la phase de test et le système standard :

- L'entretien de départ avec le collaborateur du centre pilote en charge de l'exécution des renvois a lieu un jour seulement après la notification de la décision de première instance par le représentant légal.
- Les spécialistes du retour organisent, deux fois par semaine, avec la conseillère en vue du retour de l'office cantonal des affaires sociales, une réunion d'information pour les nouveaux arrivants au centre de Juch.

- Si le requérant n'a pas en sa possession de documents de voyage valides, la procédure pour leur obtention est lancée directement depuis le centre pilote.
- Par ailleurs, les conditions de versement des aides financières au retour et le montant de ces dernières ne sont pas les mêmes dans la phase de test et le système standard.

3.2 Collaboration entre les différents acteurs impliqués dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test

3.2.1 Vue d'ensemble et remarques préliminaires

De nombreuses personnes interviennent dans le traitement des demandes d'asile déposées par les participants à la phase de test :

- les personnes responsables de l'hébergement au centre de Juch,
- les personnes qui s'occupent de la planification des nombreux rendez-vous,
- les spécialistes de l'identification de la Section E&I,
- les spécialistes de la phase préparatoire,
- les spécialistes de la phase cadencée,
- les spécialistes compétents pour les procédures Dublin,
- les personnes compétentes pour les retours au sein du centre pilote et du service cantonal des migrations,
- les conseillers en vue du retour de l'office cantonal des affaires sociales qui ont été intégrés au centre pilote,
- et les représentants légaux.

Sont également appelés à intervenir dans le traitement des procédures d'asile les interprètes, les préposés aux procès-verbaux, le personnel du service ambulatoire chargé des questions médicales et le Tribunal administratif fédéral.

Les processus de collaboration sont, en raison de la multitude d'acteurs impliqués, fondamentaux pour l'efficience de la phase de test. Lors des entretiens réalisés avec les collaborateurs du centre pilote, nous nous sommes donc intéressés, sous différents points de vue, à la collaboration entre les divers acteurs impliqués dans les procédures et avons, à partir de là, procédé à une première évaluation des processus de collaboration. Voici un aperçu de ces processus dans la représentation graphique ci-dessous :

Etat : juin 2014

Tableau représentant les interfaces dans la phase de test

	Centrale (Berne-Wabern)	Représentation jurdique	Phase préparatoire	Phase cadencée	Phase Dublin	Retour (centre pilote)	Exécution (service cantonal des migrations)	Centre de Juch	Tribunal administratif fédéral
Centrale (Berne-Wabern)									
Représentation juridique									?
Phase préparatoire									
Phase cadencée									
Phase Dublin									
Retour (centre pilote)									
Exécution (service cantonal des migrations)									
Centre de Juch									
Tribunal administratif fédéral		?							

Légende :

?	Interface non prise en considération
	Pas de problèmes fondamentaux observés
	Quelques problèmes de mise en œuvre ont été reconnus
	Des problèmes de mise en œuvre fondamentaux ont été reconnus
	Quelques problèmes d'ordre conceptuel ont été reconnus
	Des problèmes d'ordre conceptuel fondamentaux ont été reconnus

Etat : octobre 2014

Tableau représentant les interfaces de la phase de test

	Centrale (Berne-Wabern)	Représentation juridique	Phase préparatoire	Phase cadencée	Phase Dublin	Retour (centre pilote)	Conseil en vue du retour	Exécution (service cantonal des migrations)	Centre de Juch	Tribunal administratif fédéral
Centrale (Berne-Wabern)										
Représentation juridique										?
Phase préparatoire										
Phase cadencée										
Phase Dublin										
Retour (centre pilote)										
Conseil en vue du retour										
Exécution (service cantonal des migrations)										
Centre de Juch										
Tribunal administratif fédéral		?								

Légende :

?	Interface non prise en considération
	Pas de problèmes fondamentaux constatés
	Quelques problèmes de mise en œuvre ont été reconnus
	Des problèmes de mise en œuvre fondamentaux ont été reconnus
	Quelques problèmes d'ordre conceptuel ont été reconnus
	Des problèmes d'ordre conceptuels fondamentaux ont été reconnus

De nombreuses interfaces de la phase de test fonctionnent déjà très bien (en vert dans la représentation graphique ci-dessus). En outre, quelques problèmes qui existaient encore lors de la première étape de l'évaluation ont, entre-temps, été résolus, comme on peut le voir dans les représentations graphiques ci-dessus.

Nous allons ci-dessous nous intéresser à certaines interfaces essentielles pour la réussite de la phase de test, pour lesquelles subsistent des problèmes de mise en œuvre (en jaune ou orange) ou des problèmes d'ordre conceptuel (en rose ou en rouge).

3.2.2 Participation des représentants légaux à la phase préparatoire

Les représentants légaux proposent encore aux requérants d'asile d'évaluer les chances d'aboutir de leur demande d'asile avant le premier entretien. D'après ce qui ressort de l'enquête réalisée en mai 2014, les représentants légaux ne parvenaient, au début, souvent pas à préparer suffisamment les requérants d'asile à la procédure en leur expliquant en quoi elle consistait, si bien que de nombreux aspects essentiels devaient être réexpliqués lors du premier entretien.

Les avis concernant l'importance de la participation des représentants légaux aux premiers entretiens restent partagés. Alors que les principaux intéressés continuent de penser qu'il est important, pour instaurer un climat de confiance, qu'ils soient présents aux côtés des requérants d'asile, dès le début de la procédure, et ce lors de tous les rendez-vous importants, certains s'interrogent sur l'intérêt de leur présence aux premiers entretiens sur le plan du contenu. Ils n'apporteraient ici souvent pas grand-chose. Même si l'on peut reconnaître que les représentants légaux interviennent à présent plus fréquemment lors de ces entretiens, leur contribution resterait négligeable dans nombre de cas. Dans les cas Dublin évidents notamment, on peut s'interroger sur l'utilité de leur participation.

3.2.3 Participation des représentants légaux à la phase de retour

Ce sont les représentants légaux qui sont chargés de notifier la décision d'asile aux requérants. Durant les premiers mois de la phase de test, il était prévu que les requérants se rendent immédiatement après cette notification chez les spécialistes du retour installés à l'étage du dessus pour l'entretien de départ. De nombreux requérants déboutés ne se présentaient cependant pas au rendez-vous qui leur avait été fixé. Dans nombre de cas, il s'est également révélé impossible de convaincre les personnes concernées de participer à cet entretien de départ une fois qu'elles étaient retournées au centre de Juch.

Ce problème a pu être résolu en modifiant la procédure : désormais, l'entretien de départ (qui n'est prévu que pour les procédures nationales et non pour les procédures Dublin) a lieu le lendemain de la notification de la décision. Le centre de Juch s'assure, avec l'aide du personnel de l'entreprise Securitas travaillant à la Förrlibuckstrasse, que les personnes concernées participent bien à cet entretien ce jour-là. Depuis que le système a changé, tout se déroule la plupart du temps comme prévu.

3.2.4 Interface entre la phase préparatoire et la phase cadencée

La phase préparatoire vise à mettre à profit le délai de 21 jours à disposition pour réaliser un maximum de clarifications concernant les requérants d'asile, de manière à disposer d'informations aussi complètes que possible pour statuer sur la demande lors de la phase cadencée. Les entretiens réalisés en juin 2014 ont révélé que les spécialistes de la phase préparatoire consacrent cependant, dans les faits, l'essentiel de leur temps à la réalisation des premiers entretiens. Les travaux de clarification, qui constituent leur deuxième tâche principale, ne les ont occupés que de façon marginale durant les six premiers mois de la phase de test.

Face à cette situation, deux stratégies étaient envisageables pour le centre pilote : soit concevoir la phase préparatoire comme une phase d'investigations approfondies, comme le veut le concept, soit la limiter à la seule réalisation des premiers entretiens et des clarifications requises. La deuxième option soulèverait toutefois la question de l'utilité d'un transfert du dossier des spécialistes de la phase préparatoire à ceux de la phase cadencée.

Au vu de la situation, la possibilité de procéder à des investigations plus poussées que celles effectuées jusqu'à présent lors de la phase préparatoire a à nouveau été examinée de manière approfondie en interne. Une liste de contrôle répertoriant les clarifications possibles a pour ce faire été élaborée. Les spécialistes de la phase préparatoire doivent cocher sur cette liste, pour chaque cas traité, les clarifications effectuées avant de la transmettre aux spécialistes de la phase cadencée. Ces derniers sont, quant à eux, tenus de faire savoir si toutes les clarifications requises ont été réalisées, ce qu'ils ont, jusqu'à présent, fait de manière plus sporadique que systématique.

Voici ce qui ressort des expériences faites dans ce domaine au cours des derniers mois :

- Seuls quelques cas ont nécessité des clarifications poussées lors de la phase préparatoire.
- Même dans ces quelques cas, l'investissement demandé aux spécialistes de la phase préparatoire était faible, car ils n'ont, la plupart du temps, pas procédé eux-mêmes à ces clarifications, mais les ont mandatées. Les spécialistes interrogés estiment entre 30 à 60 minutes par semaine le temps consacré à ces travaux de clarification (ce qui représente 1 à 3% de leur temps de travail).
- Selon les spécialistes de la phase cadencée, il n'y aurait en fait, la plupart du temps, pas beaucoup d'éléments à clarifier et les (quelques) clarifications réalisées durant la phase préparatoire seraient généralement suffisantes. Relativement peu de cas ont nécessité des clarifications supplémentaires en vue de l'audition lors de la phase cadencée. Ces clarifications auraient d'ailleurs pu être réalisées lors de la phase préparatoire. La nature des clarifications ayant dû être réalisées après coup n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi.

Nous constatons ainsi que la principale tâche des spécialistes de la phase préparatoire consiste toujours essentiellement à réaliser les premiers entretiens.

Voici comment se présente leur quotidien :

- Généralement, les spécialistes de la phase préparatoire procèdent à un, voire deux entretiens le matin et à un entretien l'après-midi. Le matin, les entretiens débutent à 9 h. La durée de ces entretiens est fixée par le secrétariat de planification selon des règles très particulières.
- Si un premier entretien dure beaucoup plus longtemps que prévu, il doit être poursuivi un autre jour. Une certaine pression est donc exercée sur les spécialistes pour qu'ils respectent le planning des entretiens prévu par le secrétariat de planification. De petits « temps morts », qui ne peuvent toutefois guère être mis à profit de manière productive, apparaissent entre les entretiens lorsque ces derniers durent moins longtemps que prévu. Malgré ces nombreux « temps morts », les spécialistes sont cependant constamment sous pression en raison de la cadence infernale du planning, qui ne leur laisse guère de marge de manœuvre par rapport à la durée prévue des entretiens[1].
- Les tâches effectuées dans le cadre de la phase cadencée sont considérées – aussi bien par les spécialistes de la phase cadencée que par ceux de la phase préparatoire interrogés – comme plus exigeantes mais aussi plus intéressantes que celles accomplies dans le cadre de la phase préparatoire.

La direction du centre pilote a réagi face à la situation décrite ci-dessus. Désormais, les spécialistes de la phase préparatoire procèdent également à des auditions et rédigent des décisions (dans une moindre

[1] Une expérience a été lancée au centre pilote : un jour par semaine, les spécialistes procèdent à trois premiers entretiens en équipe. Cette manière de procéder leur permet de bénéficier d'une plus grande flexibilité pour ce qui est de l'organisation de leur temps de travail (durée des entretiens, pauses, etc.) et de la chronologie des entretiens.

mesure). Comme les spécialistes de la phase préparatoire sont surchargés de travail, leurs collègues de la phase cadencée, qui se trouvent eux dans la situation inverse, viennent leur prêter main forte un jour par semaine en réalisant des premiers entretiens.

3.2.5 Collaboration entre les spécialistes de la phase de retour du centre pilote et le service cantonal des migrations

Une nouvelle procédure est actuellement testée pour les transferts Dublin : les personnes renvoyées dans un Etat Dublin, conformément au règlement Dublin, peuvent certes quitter volontairement la Suisse pour rentrer dans leur pays d'origine mais pas pour aller dans l'Etat Dublin compétent. Dans le système Dublin, le transfert vers ce dernier doit en effet être placé sous le contrôle des autorités. Pour garantir que ce soit le cas, les personnes faisant l'objet d'une décision Dublin sont généralement placées en détention. Elles sont donc souvent plus incitées à disparaître et à retourner par leurs propres moyens dans l'Etat Dublin compétent qu'à se soumettre au processus de transfert Dublin. Face à cette situation, le centre pilote a décidé d'introduire, à titre d'essai, une nouvelle procédure, en collaboration avec le service cantonal des migrations. Les personnes faisant l'objet d'une décision Dublin sont invitées à participer à un entretien de départ. Si leur volonté de coopérer se confirme lors de celui-ci, le service cantonal des migrations en est avisé et renonce à une mise en détention. Les personnes sont alors accompagnées par un spécialiste de la phase de retour en civil du centre de Juch à l'aéroport[2]. Elles doivent, pour ce faire, accomplir les formalités habituelles liées à un transfert, sans escorte policière toutefois. On espère grâce à cette nouvelle procédure réduire le nombre de personnes qui disparaissent après avoir fait l'objet d'une décision Dublin.

3.3 Possibilités d'améliorations sur le plan de la gestion d'entreprise

3.3.1 Planification et coordination des premiers entretiens et des auditions

Doivent à la fois être présents lors d'un premier entretien le requérant d'asile, le représentant légal, le spécialiste de la phase préparatoire compétent et l'interprète. Pour les auditions, vient s'ajouter le préposé au procès-verbal. La planification et la coordination des premiers entretiens ainsi que des auditions constituent un point névralgique du processus dans son ensemble :

- Dès lors qu'un service amené à intervenir dans la réalisation des premiers entretiens et des auditions se retrouve à court de personnel, des retards apparaissent. Ces pénuries de personnel concernent le plus souvent les interprètes, mais parfois aussi les représentants légaux et les spécialistes de la phase préparatoire.
- Un autre problème qui subsiste concerne le fait que les premiers entretiens sont, pour diverses raisons, souvent annulés au dernier moment. Si 16 % des annulations étaient dues à l'absence du requérant, 84 % étaient justifiées par des motifs liés au fonctionnement de l'entreprise, à savoir le plus souvent le manquement des rendez-vous par les interprètes.

[2] Dans le système standard, une mise en détention et un accompagnement sous escorte policière à l'aéroport sont possibles mais pas obligatoires.

- La nouvelle procédure introduite permet de mieux planifier toutes les activités de la phase préparatoire et donc de mieux gérer les effectifs disponibles. Elle entraîne toutefois des retards dans les premiers entretiens liés au système.

La planification et la coordination (notamment des premiers entretiens) laissent apparaître une faiblesse conceptuelle de la phase de test. Cette faiblesse résulte non seulement du nombre plus important de personnes amenées à intervenir au cours des premiers entretiens (interprètes, représentants légaux, spécialistes et requérants d'asile) par rapport aux CEP (où les représentants légaux n'interviennent pas), mais aussi de l'utilisation insuffisante des outils informatiques dans le processus de planification.

3.3.2 Causes et conséquences de la pénurie de personnel

Diverses sections ainsi que des personnes aux profils d'activité différents sont impliquées dans le traitement des procédures d'asile menées dans le cadre de la phase de test. Un certain nombre de tâches nécessitent d'ailleurs la présence de plusieurs personnes en même temps. C'est le cas notamment des premiers entretiens et des auditions.

De nombreuses tâches s'inscrivent dans une suite logique : ainsi, certaines d'entre elles ne peuvent être effectuées que si la précédente a été accomplie. Ces nombreuses tâches successives sont par ailleurs effectuées par différentes personnes.

Le fait que les dossiers passent entre les mains de nombreux spécialistes et que plusieurs spécialistes doivent être présents en même temps pour effectuer certaines tâches (notamment les premiers entretiens et les auditions) pose des exigences élevées en matière de coordination. Les pénuries de personnel qui touchent certaines catégories de professionnels ont un impact sur l'ensemble de la procédure. Chaque groupe de collaborateurs impliqués dans les procédures menées dans le cadre de la phase de test peut ainsi devenir un goulet d'étranglement qui retarde l'ensemble du processus ou qui empêche que la procédure soit traitée dans les délais prescrits. La pénurie de représentants légaux, qui sont présents lors de toutes les étapes de la procédure, est ici particulièrement problématique. Le manque de spécialistes de la phase préparatoire et de la phase cadencée, tout comme celui d'interprètes, est également une source de retards dans les procédures.

Dans ce contexte, il est primordial d'éviter tout problème lié à un manque de personnel dans quelque domaine de la phase de test que ce soit. Nous estimons à ce titre que les effectifs dans les différentes catégories de professionnels impliqués dans les procédures sont parfois insuffisants pour permettre un fonctionnement optimal.

Alors que beaucoup d'éléments parlent en faveur d'une taille plutôt sous-critique du centre pilote, il faut souligner qu'il serait tout de même difficile, dans un centre de plus grande importance, de coordonner manuellement les rendez-vous et les étapes de procédure, comme c'est le cas aujourd'hui. Il faudrait donc ici utiliser des outils informatiques de workflow et un logiciel de gestion des rendez-vous commun à tous les professionnels impliqués dans les procédures.

3.3.3 Doublons

Il n'existe que quelques doublons dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test. Le principal doublon concerne le fait que les spécialistes de la phase préparatoire et ceux de la phase cadencée qui leur succèdent doivent se familiariser avec le même dossier du fait de la transmission de cas qui s'opère à la fin de la phase préparatoire. Aux dires des spécialistes de la phase cadencée, 30 à 60

minutes leur sont à chaque fois nécessaires pour avoir un aperçu suffisant du dossier transmis par leurs collègues de la phase préparatoire, ce qui représente l'équivalent de 0,25 à 0,5 temps plein si l'on se base sur les 545 cas traités par les spécialistes de la phase cadencée entre janvier et octobre.

3.3.4 Diverses possibilités d'améliorations sur le plan de la gestion d'entreprise

Outre les problèmes généraux exposés précédemment, nous avons noté, dans le cadre des entretiens, différents points qui pourraient être améliorés et que nous répertorions ci-dessous :

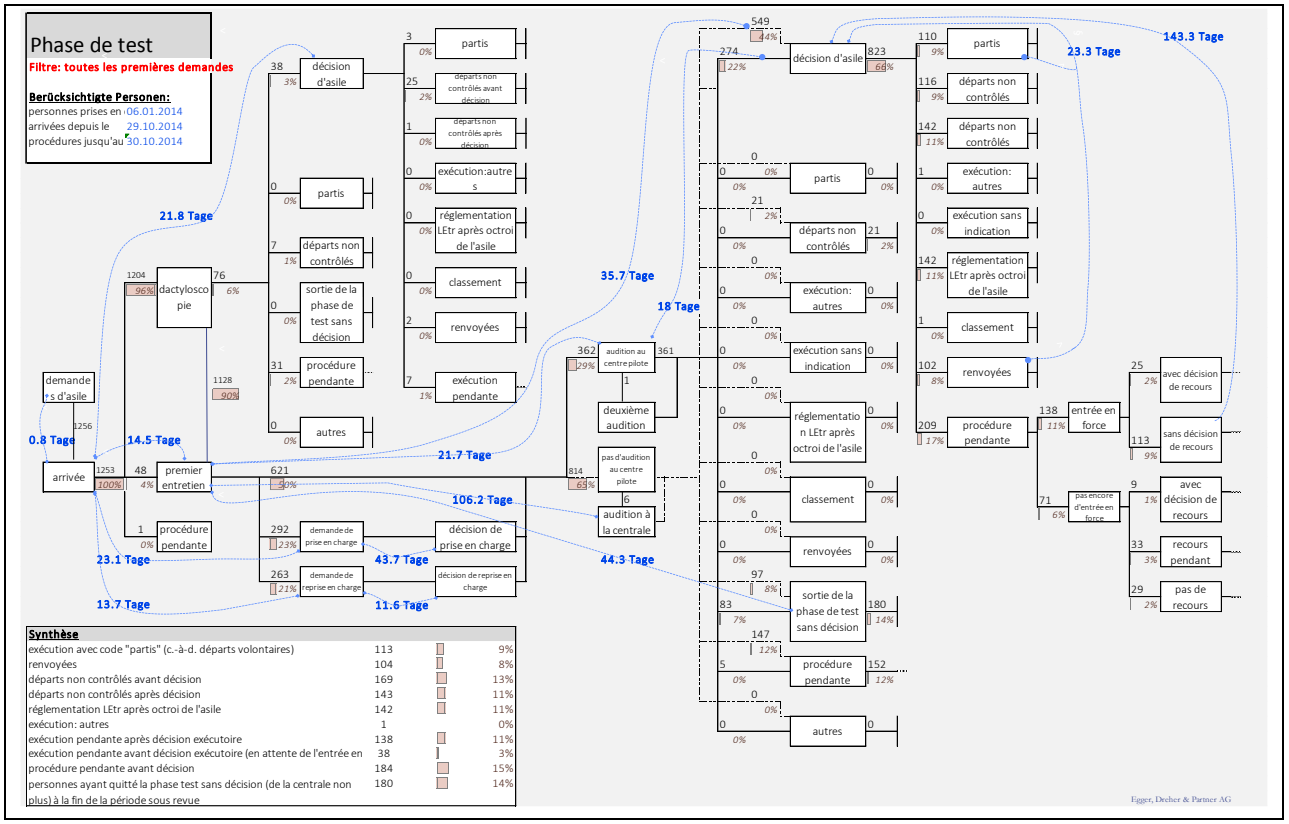
- Selon certaines personnes interrogées, le nombre d'auditions à réaliser varierait considérablement d'une semaine à une autre. Il serait donc d'autant plus difficile de gérer efficacement les effectifs disponibles pour la phase cadencée.
- Les spécialistes de la phase préparatoire ont toujours des manières de travailler qui diffèrent les unes des autres – notamment pour ce qui est du contenu et de la durée des premiers entretiens –, même si les différences sont moins marquées qu'au cours des six premiers mois de la phase de test. Diverses mesures ont été prises pour uniformiser davantage les méthodes de travail.
- Dans le cas des départs sous contrainte et des transferts Dublin, les personnes présentant des problèmes médicaux ont besoin d'un certificat « fit-to-fly » (certificat médical attestant que la personne est apte au transport). Le service ambulatoire qui s'occupe de la prise en charge médicale des requérants du centre pilote n'est pas prêt à délivrer ce genre de certificat. Le certificat « fit-to-fly » sera donc supprimé en 2015 pour être remplacé par un rapport médical spécifique[3]. Le service ambulatoire a assuré qu'il fournirait ce rapport. En attendant, on s'est entendu sur une autre forme de ce certificat. La collaboration entre le centre pilote et le service ambulatoire, qui était au début très difficile, semble aujourd'hui mieux fonctionner dans l'ensemble, même si des interprétations différentes du mandat de prestation sont aujourd'hui à l'origine de dysfonctionnements qui demandent des efforts de coordination supplémentaires.

3.4 Délais de traitement et déroulement de la procédure

3.4.1 Vue d'ensemble et remarques préliminaires

La représentation graphique ci-dessous montre le déroulement des procédures pour toutes les personnes ayant participé à la phase de test entre janvier et octobre 2014. Celle qui suit montre, à titre de comparaison, le déroulement des procédures pour les personnes ayant déposé une première demande qui a été traitée durant la même période dans le système standard. Par « système standard », on entend la procédure classique, c'est-à-dire le traitement habituel des demandes par le CEP en collaboration avec la centrale de Berne-Wabern.

[3] A la suite d'une modification de la procédure, les certificats « fit-to-fly » ne seront plus nécessaires à partir de 2015.



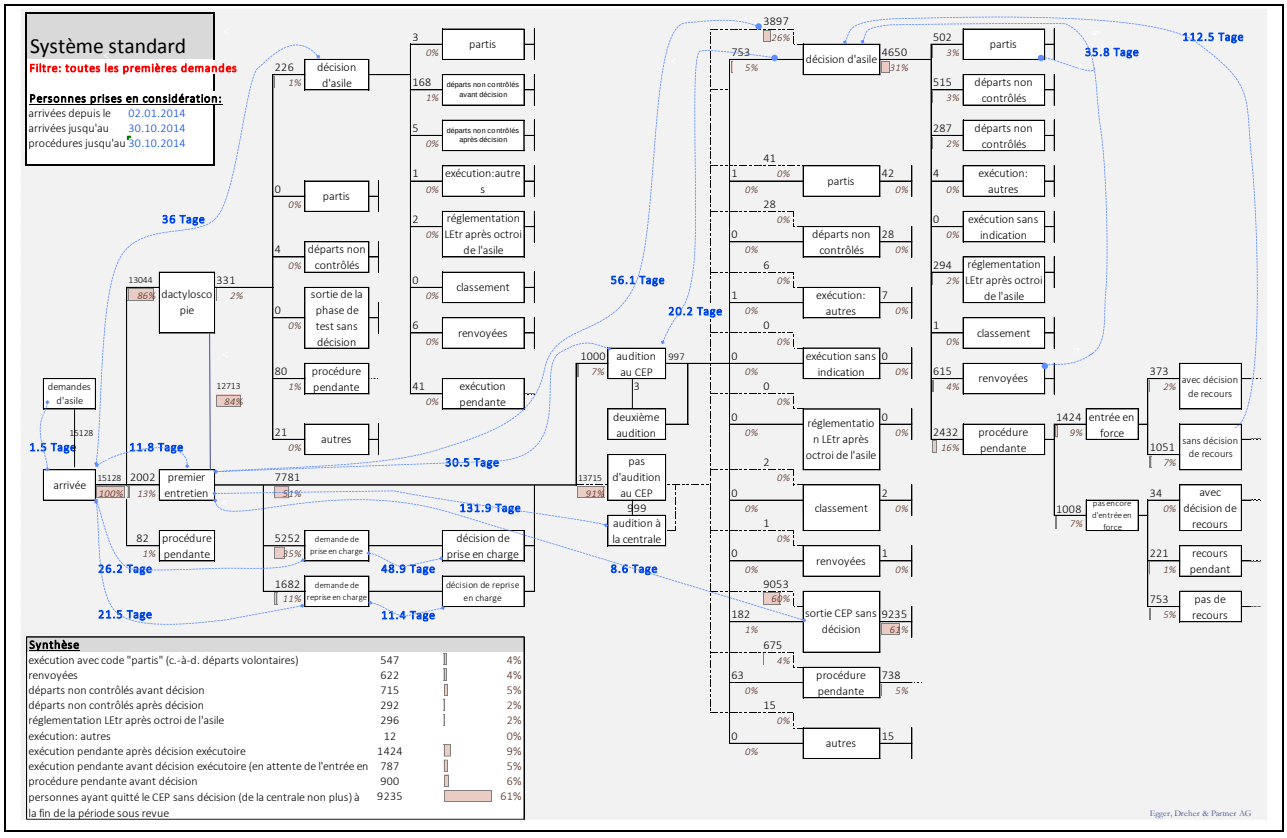
Graphique 1 : *Déroulement de la procédure pour les personnes avec une première demande ayant participé à la phase de test entre le 01.01.2014 et le 30.10.2014. Sont prises en considération toutes les procédures bouclées durant cette période.*

Légende : *Les délais de traitement inscrits en bleu correspondent à la durée moyenne, en jours, qui s'est écoulée entre les étapes de procédure concernées. Les pourcentages indiquent la proportion de requérants qui sont concernés par le processus en question par rapport à l'ensemble des participants à la phase de test entre janvier et octobre 2014. Les valeurs absolues représentent le nombre de personnes avec une première demande qui ont participé à la phase de test durant la période sous revue et qui sont concernées par le processus en question.*

Il est important de souligner que les évaluations relatives à la phase de test ne portent pas que sur les procédures bouclées par le centre pilote mais sur toutes les demandes que ce dernier a examinées. Ainsi, les personnes dont la demande d'asile a été traitée en procédure étendue par la centrale sont prises en compte dans la représentation graphique ci-dessus. La phase de test n'est donc pas perçue comme un processus limité dans le temps qui s'achève avec la clôture du dossier à la Förrlibuckstrasse ou le départ du site de Juch, mais comme une partie d'une nouvelle procédure d'asile, qui prend fin une fois la décision entrée en force (éventuellement rendue par la centrale dans le cadre d'une procédure étendue) et le renvoi exécuté.

Pour pouvoir comparer la phase de test et le système standard, nous n'avons pris en compte que les premières demandes (et non les demandes multiples) enregistrées dans le système standard et avons exclu les cas dans lesquels la demande n'a pas été traitée par le CEP mais a été directement transmise au canton.

Par ailleurs, dans le rapport intermédiaire détaillé réalisé dans le cadre du mandat 2, d'autres graphiques représentant le déroulement des procédures pour tous les cas de figure (personnes dont la demande relève de la procédure Dublin, personnes dont la demande relève d'une procédure nationale, toutes les personnes à l'exception de celles originaires de Syrie ou d'Erythrée, personnes avec une demande de priorité 1) sont proposés pour permettre une comparaison plus nuancée entre la phase de test et le système standard.



Graphique 2 : *Déroulement de la procédure pour les personnes arrivées dans les CEP entre le 01.01.2014 et le 30.10.2014 avec une première demande et n'ayant pas été sélectionnées pour participer à la phase de test. Sont prises en considération toutes les procédures bouclées durant cette période.*

Dans les paragraphes suivants, nous expliquons le déroulement des procédures dans le cadre de la phase de test et leurs délais de traitement. Une comparaison avec le système standard est là aussi proposée. Pour comparer les délais de traitement, nous ne prenons cependant en compte que les cas de priorité 1. Dans le système standard, ces cas doivent être traités en priorité, conformément à la politique interne de gestion des ressources. Le fait que les centres de procédure standard puissent parfois être encore plus surchargés que le centre pilote ne devrait toutefois pas avoir d'impact sur le traitement de ces cas.

3.4.2 Déroulement de la procédure dans les cas non Dublin

1256 personnes ont participé à la phase de test durant la période sous revue, qui s'est étendue de janvier à octobre 2014. A la fin du mois d'octobre, une décision d'asile avait été rendue dans 70 % des cas non Dublin (21 % de décisions d'asile positives et 49 % d'autres décisions (négatives)). 15 % des demandes avaient été transmises pour traitement à la centrale à Berne et n'avaient encore fait l'objet d'aucune décision. Les 15 % restants concernent les procédures encore pendantes au centre pilote.

Sur les 49 % de requérants d'asile déboutés, un quart avait volontairement quitté la Suisse dans le cadre d'un départ contrôlé à la fin du mois d'octobre 2014. La moitié environ des personnes déboutées étaient dans l'attente de l'exécution de leur renvoi ou s'étaient vu accorder une admission provisoire. Un recours avait été déposé dans 30 % des cas. Un peu plus de la moitié de ces recours (soit environ 8 % des décisions négatives) n'avaient pas encore été tranchés à la fin du mois d'octobre.

En résumé, nous constatons que la proportion de personnes faisant l'objet d'une procédure non Dublin qui quittent la Suisse dans le cadre d'un départ contrôlé après avoir été déboutées est un peu plus élevée dans la phase de test que dans le système standard. La proportion de personnes qui quittent la Suisse de manière non contrôlée ou qui disparaissent est à peu près aussi élevée. Il existe une différence significative entre les deux systèmes pour ce qui est du nombre de procédures pouvant être bouclées rapidement : 69 % de cas non Dublin de priorité 1 ont fait l'objet d'une décision dans le cadre de la phase de test, contre 55 % dans le système standard. Si l'on prend l'ensemble des cas non Dublin, c'est-à-dire pas uniquement ceux de priorité 1, la différence est encore plus flagrante : le centre pilote a statué dans 70 % des cas, contre 27 % seulement pour les centres de procédure standard.

3.4.3 Déroulement de la procédure dans les cas Dublin

Une requête Dublin a été adressée pour 44 % des personnes ayant participé à la phase de test entre janvier et octobre 2014 (demande de reprise en charge : 21 % ; demande de prise en charge : 23 %). Une décision avait été rendue à la fin du mois d'octobre 2014 dans 66 % de ces cas Dublin. Un tiers des personnes ayant fait l'objet d'une décision ont quitté la Suisse de manière contrôlée ou ont été transférées, et près de la moitié ont quitté le territoire de manière non contrôlée ou sont partis du centre pilote sans annoncer leur départ (« passage à la clandestinité »). Fin octobre 2014, une personne sur six ayant fait l'objet d'une décision dans le cadre d'une procédure Dublin était dans l'attente de l'exécution de son renvoi.

Alors que la différence entre la phase de test et le système standard est peu importante pour ce qui est du nombre de décisions et de départs contrôlés, elle est flagrante en ce qui concerne les départs non contrôlés : dans la phase de test, 49 % environ des cas Dublin de priorité 1 ont disparu durant la période sous revue, contre 22 % seulement dans le système standard.

Le nombre important de personnes qui disparaissent peut, selon le point de vue, être considéré comme un atout ou une faiblesse de la phase de test : il peut être vu comme un atout, en ce sens que le système introduit permet, grâce à des procédures rapides, des informations transparentes et une évaluation des chances de succès de la demande d'asile, de mieux montrer aux personnes pour lesquelles les recherches dans le SIS ont donné des résultats positifs que les conditions pour l'obtention du droit de rester en Suisse de manière durable, ou même provisoire, ne sont pas réunies. Une fois qu'un requérant l'a compris, il préfère disparaître plutôt que de poursuivre la procédure car il n'aura pas, en cas de décision Dublin négative, la possibilité de retourner volontairement dans l'Etat Dublin compétent sans mesure de contrainte. Tout transfert vers l'Etat Dublin compétent doit, en effet, être placé sous le contrôle des autorités, ce qui signifie que les personnes sont conduites à l'aéroport de manière contrôlée, c'est-à-dire sous la contrainte (mais pas nécessairement sous escorte policière). Par ailleurs, elles peuvent être placées en détention avant leur départ.

Le nombre élevé de personnes ayant disparu peut cependant aussi être le signe d'une faille dans les procédures introduites dans le cadre de la phase de test : ces dernières prévoient une communication du projet de décision au représentant légal pour que celui-ci puisse éventuellement élaborer une prise de position (avec le requérant). A la différence des requérants dont la demande est traitée dans le cadre du système standard, les participants à la phase de test sont donc informés de la décision bien avant que celle-ci leur soit officiellement notifiée. Ils peuvent alors profiter du laps de temps qui leur est accordé pour quitter le centre de Juch et disparaître. L'entrée en vigueur du règlement Dublin III l'année prochaine va toutefois relativiser cet inconvénient de la phase de test par rapport au système standard : si une personne peut, sous le régime juridique actuel, être placée en détention une fois que la décision

Dublin lui a été notifiée, ce ne sera plus possible que sous certaines conditions à partir de 2015. Les chances de voir les requérants disparaître, même après la notification de la décision, resteront donc élevées à l'avenir.

3.4.4 Délai entre l'arrivée au centre pilote et le premier entretien

Sur les 1256 requérants sélectionnés pour participer à la phase de test après avoir déposé une demande d'asile dans un CEP, 1253 sont arrivés au centre pilote en moyenne 0,8 jour après avoir déposé leur première demande. Le transfert vers le centre pilote s'est donc déroulé sans retard et sans problème dans presque tous les cas.

Le délai plus long qui s'écoule avant le premier entretien constitue un des points faibles de la phase de test par rapport au système standard. Alors que cet entretien est réalisé en moyenne 12,5 jours après l'arrivée dans le centre pilote pour les cas Dublin de priorité 1 et 12 jours après l'arrivée pour les cas non Dublin, il faut attendre 4,5 jours de moins pour les cas Dublin et 2,6 jours de moins pour les cas non Dublin dans les centres de procédure standard. Ces délais plus longs observés dans le cadre de la phase de test s'expliquent notamment par le fait que ces entretiens ne peuvent, conformément aux règles de planification prévues par le centre pilote, être réalisés, que 9 à 17 jours au plus tôt après l'arrivée du requérant d'asile. Ce point est expliqué plus précisément dans le rapport détaillé.

3.4.5 Délai entre le premier entretien et la décision

Remarque préliminaire : Les délais entre le premier entretien et la décision indiqués ci-après concernent tous les cas ayant fait l'objet d'une décision dans le cadre de la phase de test, y compris les cas en procédure étendue sur lesquels le centre pilote a exceptionnellement statué.

Dans les cas où le centre pilote a pu statuer sans procéder à une audition, la décision a été rendue 35,7 jours en moyenne après que la première demande a été déposée, contre 21,7 jours en moyenne pour ceux où il a procédé à une audition. Dans les cas où le centre pilote a procédé à l'audition et a statué, la décision a été rendue 18 jours en moyenne après l'audition.

En résumé, on constate que les délais de traitement dans les CEP et le centre pilote sont équivalents dans les cas où ils statuent eux-mêmes. Le gros point fort du système introduit dans le cadre de la phase de test réside, toutefois, dans le fait qu'une part beaucoup plus importante de cas font l'objet d'une audition et d'une décision au centre pilote (29 % des cas ou 14 % des cas de priorité 1 font l'objet d'une audition au centre pilote, contre respectivement 7 % des cas et 14 % des cas de priorité 1 dans les CEP). Par rapport au système standard, un nombre moins important de dossiers passent par la centrale à Berne, où les délais de traitement (même pour les cas de priorité 1) sont beaucoup plus longs : les requérants d'asile dont le dossier a été transmis à la centrale, qui ont déposé une première demande de priorité 1 à compter de janvier 2014 et qui avaient fait l'objet d'une audition fin octobre 2014, ont été auditionnés en moyenne 115 jours seulement après le premier entretien. Les requérants n'ayant pas encore été auditionnés ne sont pas pris en considération ici. Si l'on regarde tous les cas avec une première demande de priorité 1 enregistrés en 2013 dans le système standard, on constate que les auditions ont lieu à la centrale en moyenne 277 jours après le premier entretien.

3.4.6 Délai de traitement des procédures Dublin

Les demandes de reprise en charge sont adressées 13,7 jours en moyenne après l'arrivée au centre pilote des requérants, contre 23,1 jours en moyenne pour les demandes de prise en charge.

Une fois la demande de reprise en charge adressée, il faut attendre 11,6 jours en moyenne dans la phase de test pour qu'une décision soit rendue. Le traitement des demandes de prise en charge a pris, quant à lui, 43,7 jours en moyenne dans le cadre de la phase de test.

Le centre pilote met en moyenne trois (demandes de prise en charge) à six (demandes de reprise en charge) jours de moins que les CEP pour adresser une requête Dublin. Le centre pilote n'a toutefois aucune influence significative sur le délai qui s'écoule entre l'envoi de la demande et la décision.

3.4.7 Délai entre la décision et le départ du centre

17 % des requérants ayant participé à la phase de test entre janvier et octobre 2014 ont quitté le pays de manière volontaire (et contrôlée) (9 %) ou été rapatriés de manière contrôlée (8 %). Le départ a eu lieu 23,3 jours en moyenne après que la décision d'asile a été rendue.

Dans le système standard, 3 % des requérants ont dans le même temps quitté le territoire suisse de manière volontaire (et contrôlée) et 4 % ont été rapatriés dans le cadre d'un départ contrôlé. 35,8 jours se sont en moyenne écoulés entre la décision d'asile et le départ.

3.4.8 Conclusion générale sur les délais de traitement et les procédures bouclées

Procédures bouclées et départs

Le nombre de demandes d'asile traitées dans le cadre d'une procédure nationale (c.-à-d. les cas non Dublin) et ayant abouti à une décision en peu de temps est beaucoup plus important dans le cadre de la phase de test que dans le système standard : une décision a ainsi été rendue par le centre pilote dans 69 % des cas de priorité 1, contre 55 % pour les centres de procédure standard. Si l'on ne regarde pas seulement les cas de priorité 1 mais tous les cas non Dublin, la différence est encore plus flagrante : 70 % des cas de ce type ont fait l'objet d'une décision dans le cadre de la phase de test, contre 27 % seulement dans le système standard. La part des départs contrôlés dans les cas non Dublin ayant débouché sur une décision d'asile négative est, elle aussi, un peu plus élevée dans la phase de test. La part des départs non contrôlés est cependant, ici aussi, plus élevée.

La situation est différente pour les cas Dublin : si la différence entre la phase de test et le système standard est peu importante pour ce qui est du nombre de décisions et de départs contrôlés, elle devient significative en ce qui concerne, notamment, les départs non contrôlés : durant la période sous revue, le nombre de requérants ayant disparu est deux fois plus élevé dans la phase de test que dans le système standard. Tant qu'on ignorera ce qu'ils ont fait (c.-à-d. s'ils ont effectivement quitté le territoire ou s'ils sont passés à la clandestinité), on ne pourra tirer ici aucune conclusion définitive.

Délais de traitement

Il s'avère que les délais de traitement sont plus courts dans la phase de test que dans le système standard. La seule étape qui demande plus de temps dans la phase de test que dans le système standard est la

réalisation du premier entretien, en raison de difficultés liées à la planification et à la coordination. Le retard accumulé ici est cependant de deux à quatre jours seulement par rapport au système standard et n'est donc pas déterminant. Dans l'ensemble, toutes les autres étapes durent moins longtemps dans le cadre de la phase de test que dans le système standard.

Le délai qui s'écoule entre l'arrivée des requérants au centre et leur départ, dans les cas non Dublin de priorité 1 pour lesquels une décision a été prise sans audition, est plus court dans la phase de test que dans le système standard, avec 25 jours de moins en moyenne. Pour les cas Dublin n'ayant pas fait l'objet d'une audition, le délai jusqu'au transfert se trouve réduit de 15 jours environ. Dans les cas de priorité 1 où le centre pilote et le CEP procèdent à l'audition et statuent eux-mêmes, le délai entre l'arrivée et le départ contrôlé est plus court dans la phase de test (81,4 jours) que dans le système standard (90,2 jours), avec neuf jours environ de moins en moyenne.

Alors que le raccourcissement des délais de traitement permis par la phase de test pour les personnes dont la demande serait tranchée de manière décentralisée par le CEP dans le système standard peut être, selon le point de vue, considéré comme peu important, on constate que les délais de traitement sont beaucoup plus courts dans la phase de test pour les cas ayant fait l'objet d'une audition et d'une décision au centre pilote et qui auraient été transmis à la centrale dans le système standard. Le fait également que 61 % des demandes enregistrées par les CEP entre janvier 2014 et octobre 2014 ont été transmises à la centrale et n'ont pas encore été tranchées, alors que c'est le cas de 14 % seulement des demandes traitées dans le cadre de la phase de test, montre un sérieux atout des procédures introduites dans le cadre de la phase de test. Même si l'on regarde uniquement les cas de priorité 1, le nouveau système présente ici des avantages évidents : dans le système standard, 23 % des demandes de priorité 1 enregistrées durant la période sous revue ont été transmises à la centrale et n'ont pas encore été tranchées à ce jour alors que c'est le cas de 8 % seulement des demandes traitées dans le cadre de la phase de test.

4 Remarques finales

En résumé, on constate que la phase de test fonctionne conformément à ce qui est prévu, que ce soit en ce qui concerne le centre de procédure situé Förrlibuckstrasse ou l'hébergement au centre de Juch. Jusqu'à présent, aucun problème fondamental qui remettrait en question le fonctionnement du centre pilote et obligerait à revoir complètement le concept ne s'est posé. D'un point de vue de la gestion d'entreprise, on n'a pas observé non plus jusqu'à présent de faille majeure qui amènerait à s'interroger sur la pertinence du concept. En ce sens, on peut dire que les débuts de la phase de test sont réussis.

Comme on s'y attendait, divers problèmes de mise en œuvre et d'ordre conceptuel sont apparus. Nombre de ces problèmes ont pu être résolus entre-temps.

Les principaux domaines dans lesquels subsistent des problèmes auxquels il est possible de remédier à court terme sont, d'après ce qu'on a pu constater, les suivants :

- optimiser la coordination et la planification des nombreux rendez-vous avec les requérants (voir commentaires au para. 3.3.1).
- voir quelles sont les possibilités qui existent pour que la fluctuation des demandes à traiter soit aussi faible que possible d'une semaine à une autre (voir para. 3.3.4).
- redéfinir le rôle des spécialistes de la phase préparatoire et de ceux de la phase cadencée (voir para. 3.2.4).

A côté de ces problèmes de mise en œuvre qui peuvent être résolus rapidement, existent quelques problèmes plus fondamentaux, dont la résolution demandera plus de temps :

- s'assurer que le centre de Juch, le secrétariat de planification de l'ODM et celui des représentants légaux (SPOC) ne gèrent pas les rendez-vous communs avec des logiciels différents.
- examiner la possibilité d'utiliser des outils informatiques de workflow et des logiciels de gestion des rendez-vous communs à toutes les parties impliquées dans la procédure.

Concernant les délais de traitement et le nombre de départs contrôlés, il s'avère que le système introduit dans le cadre de la phase de test présente, selon les cas, des avantages plus ou moins significatifs par rapport au système standard. Ces avantages sont particulièrement importants dans les cas qui sont transmis à la centrale dans le système standard, mais qui sont tranchés et exécutés de manière décentralisée dans le cadre de la phase de test. Une différence essentielle réside également dans le fait qu'un nombre beaucoup plus important de personnes disparaissent ou quittent le territoire de manière non contrôlée dans le cadre de la phase de test ; s'il n'y a pas, dans le système standard, un nombre d'autant plus élevé de personnes qui quittent le territoire de manière contrôlée, il y a, en revanche, un plus grand nombre de procédures pendantes. Tant qu'on ignorera ce que les personnes parties de manière non contrôlée ont fait (c.-à-d. si elles ont effectivement quitté le territoire ou si elles sont passées à la clandestinité), le nombre plus important de personnes « disparues », pourra, selon les suppositions et les points de vue, être considéré aussi bien comme un atout que comme une faiblesse du système introduit dans le cadre de la phase de test (voir para. 3.4.3).