

# Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile

**Annexes au rapport principal**  
État le 18 février 2014

Groupe de travail Restructuration

## Impressum

### Mode de citation recommandé

Auteur : Groupe de travail Restructuration  
Titre : Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile  
Sous-titre : Annexes au rapport principal  
Mandant : DFJP, CCDJP et CDAS  
Lieu : Berne  
Date : 18 février 2014

### Groupe de travail Restructuration du domaine de l'asile

Hans-Jürg Käser, conseiller d'Etat du canton de Berne et président de la CCDJP, coprésident  
Mario Gattiker, directeur de l'ODM, coprésident  
Pius Betschart\*, sous-directeur de l'ODM, Domaine de direction Asile  
Urs Betschart\*, Office des migrations du canton de Zurich (ASM)  
Barbara Büschi, directrice suppléante de l'ODM  
Albrecht Dieffenbacher, chef de la Section Affaires juridiques de l'ODM  
Fredy Fässler, conseiller d'Etat du canton de St-Gall (CCDJP)  
Renata Gäumann\*, coordinatrice en matière d'asile pour le canton de Bâle-Ville  
Peter Gomm, conseiller d'Etat du canton de Soleure et président de la CDAS  
Margrith Hanselmann\*, secrétaire générale de la CDAS  
Ruedi Hofstetter\*, Office des affaires sociales du canton de Zurich  
David Keller\*, Office des migrations du canton de Schwyz, à partir du 12 septembre 2013 Marcel Suter,  
Office des migrations et du droit civil du canton des Grisons (ASM)  
Pierre Maudet, conseiller d'Etat du Canton de Genève (CCDJP)  
Loranne Mérillat\*, collaboratrice scientifique de la CDAS  
Sybille Oetliker\*, Union des villes suisses  
Roger Schneeberger\*, secrétaire général de la CCDJP  
Beat Tinner, président de l'Association des président-e-s des communes saint-galloises  
Beat Villiger, conseiller d'Etat du canton de Zoug (CCDJP)  
Esther Waeber-Kalbermatten, conseillère d'Etat du canton du Valais (CDAS)  
Martin Waser, conseiller municipal de Zurich  
Maria Luisa Zürcher\*, directrice adjointe de l'Association des Communes Suisses

### Experts

Attilio Cometta\*, Office des migrations du canton du Tessin (ASM)  
Urs von Daeniken\*, chef de l'EM Centres fédéraux de l'ODM  
Florian Düblin\*, secrétaire général adjoint de la CCDJP  
Sylvia Koller, cheffe de la Division Subventions de l'ODM  
Loranne Mérillat\*, responsable du domaine Migrations de la CDAS  
Nadine Mudry\*, coordinatrice en matière d'asile pour le canton de Genève

*\*Membres du comité du groupe de travail*

### Bureau de l'ODM

Barbara Loos  
Christoph Curchod  
Philippe Feliser  
Pascale Probst  
Andreas Wymann

### Equipe de projet Ecoplan

Heini Sommer  
Christof Rissi  
Corinne Spillmann

## Table des matières

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Table des matières</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>1 Annexe A : Grille quantitative de la restructuration</b> .....  | <b>3</b>  |
| 1.1 Aperçu méthodologique .....  | 3         |
| 1.2 Grille quantitative après la restructuration .....   | 5         |
| 1.2.1 Demandes d'asile et composition des demandes .....   | 5         |
| 1.2.2 Personnes dont la procédure est en cours.....  | 6         |
| 1.2.3 Résultats des procédures d'asile .....   | 9         |
| 1.2.4 Effectifs des personnes dans les cantons ne se trouvant plus en procédure d'asile.....                         | 10        |
| 1.3 Vérification de la plausibilité de la grille quantitative.....   | 13        |
| 1.3.1 Comparaison des valeurs de 2009 à 2012 avec la grille quantitative après la restructuration.....               | 13        |
| 1.3.2 Justification des changements attendus suite à la restructuration .....  | 15        |
| 1.4 Recul escompté de 4000 demandes infondées.....   | 18        |
| <b>2 Annexe B : Modèle de coûts pour les dépenses actuelles dans le domaine de l'asile</b> .....                     | <b>20</b> |
| 2.1 Introduction .....   | 20        |
| 2.2 Méthodologie .....   | 21        |
| 2.2.1 Aperçu de la méthodologie de déduction de l'évolution des coûts .....  | 21        |
| 2.2.2 Hypothèses générales.....  | 22        |
| 2.3 Taux de coûts et autres hypothèses de calcul .....   | 23        |
| 2.3.1 Traitement de la procédure d'asile.....  | 25        |
| 2.3.2 Hébergement des requérants dans des centres de la Confédération .....  | 25        |
| 2.3.3 Hébergement de requérants d'asile dans les cantons (pendant une procédure en cours) .....                      | 27        |
| 2.3.4 Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire .....                            | 31        |
| 2.3.5 Octroi de l'aide d'urgence.....  | 33        |
| 2.3.6 Exécution des renvois .....  | 35        |
| <b>3 Annexe C : Modèles de compensation examinés</b> .....   | <b>38</b> |
| 3.1 Résultats détaillés du nouveau modèle après la restructuration .....   | 38        |
| 3.2 Autres modèles de compensation examinés.....   | 41        |
| 3.2.1 Modèles examinés .....   | 41        |
| 3.2.2 Comparaison des modèles de compensation .....  | 43        |
| <b>4 Annexe D : Formes actuelles de coopération intercantonale en matière d'asile, de police et de justice</b> ..... | <b>48</b> |
| <b>5 Annexe E : Analyse approfondie de la capacité du système à faire face aux fluctuations</b> .....                | <b>50</b> |
| 5.1 Ressources en personnel.....   | 50        |

---

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 5.2   | Fluctuation du nombre des demandes d'asile (sans évolution de leur composition).....                    | 51 |
| 5.2.1 | Hausse du nombre des demandes à plus de 24 000 par an.....  | 51 |
| 5.2.2 | Baisse du nombre des demandes d'asile à moins de 20 000 par an .....                                    | 52 |
| 5.3   | Fluctuations dans la composition des demandes d'asile .....   | 53 |
| 5.3.1 | Hausse du nombre des cas Dublin .....   | 53 |
| 5.3.2 | Hausse du nombre de cas en procédure accélérée .....  | 54 |
| 5.3.3 | Hausse du nombre des cas en procédure étendue .....   | 55 |
| 5.4   | Mesures envisageables pour une plus grande flexibilité dans l'affectation du<br>personnel à l'ODM ..... | 55 |
| 5.5   | Synthèse.....   | 56 |

## 1 Annexe A : Grille quantitative de la restructuration

La restructuration du domaine de l'asile, avec l'introduction de procédures cadencées, plus brèves, et les améliorations concernant l'encouragement des retours et l'exécution des renvois, auront des conséquences:

- sur l'effectif des personnes dans le domaine de l'asile,
- sur le nombre de lits nécessaires dans les centres de la Confédération et dans les structures cantonales d'hébergement, et
- sur les charges financières supportées par la Confédération, par les cantons et par les communes.

L'analyse de ces conséquences doit se fonder sur une grille quantitative aboutie et cohérente portant sur l'ensemble du domaine de l'asile. La présente annexe A se propose de réaliser cette estimation statistique et de la comparer, dans la mesure du possible, avec les chiffres selon les procédures actuelles, afin d'en vérifier la plausibilité.

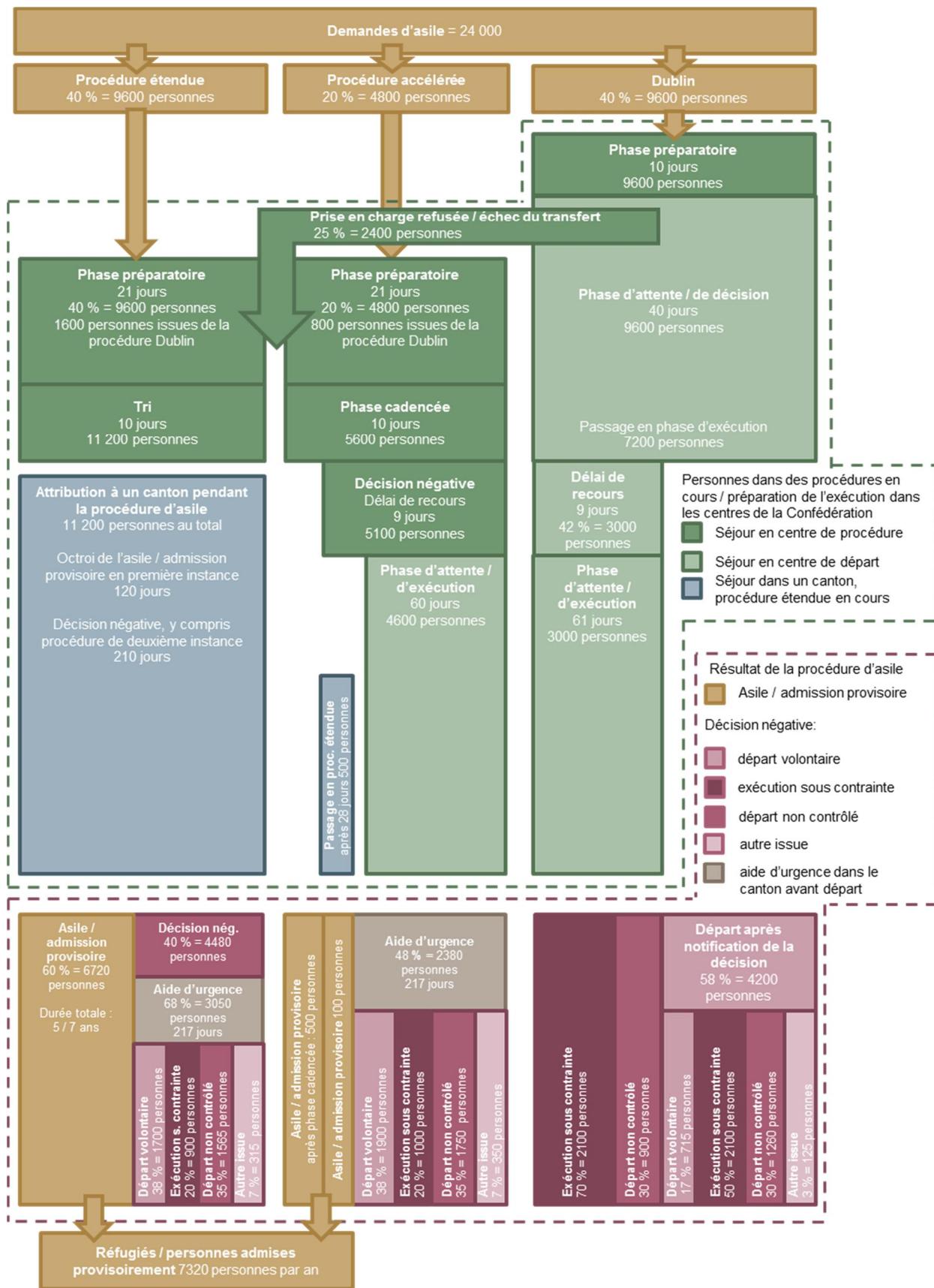
### 1.1 Aperçu méthodologique

La grille quantitative développée en vue de la suite des travaux est présentée de manière synthétique dans l'illustration 1-1. Celle-ci comprend une partie « Personnes dans des procédures en cours / Préparation de l'exécution dans les centres de la Confédération » et une partie « Résultats des procédures d'asile ».

Le bloc supérieur « Personnes dans des procédures en cours / Préparation de l'exécution dans les centres de la Confédération » est à interpréter comme suit :

- la procédure étendue, la procédure accélérée et la procédure Dublin occupent chacune une colonne, avec un ordre chronologique de haut en bas ;
- chaque case représente une étape de la procédure et indique la désignation de cette étape, sa durée et le nombre de personnes concernées ;
- la couleur indique où le requérant d'asile se trouve pendant l'étape en question (vert foncé = centre de procédure, vert clair = centre de départ, bleu clair = canton) ;
- la largeur des cases est proportionnelle au nombre de personnes concernées par l'étape procédurale en question, tandis que leur hauteur est proportionnelle à la durée de l'étape (ne vaut que pour les étapes se déroulant dans un centre de la Confédération).

Illustration 1-1 : Grille quantitative relative à l'ensemble du domaine de l'asile après la restructuration



Le bloc inférieur présente les différentes issues possibles d'une procédure d'asile. La distinction est entre :

- l'obtention de l'asile ou d'une admission provisoire
- les décisions négatives débouchant sur différents types d'exécution :
  - départ volontaire
  - exécution sous contrainte
  - départ non contrôlé
  - autres issues

Une partie de ces requérants déboutés perçoivent une aide d'urgence dans un canton avant leur départ.

En s'appuyant sur la vue d'ensemble de la grille quantitative présentée dans l'illustration 1-1 et sur les rapports entre les différentes catégories qu'elle recouvre, la section 1.2 fournit les valeurs qui ont été déduites pour ces catégories après la restructuration.

## 1.2 Grille quantitative après la restructuration

### 1.2.1 Demandes d'asile et composition des demandes

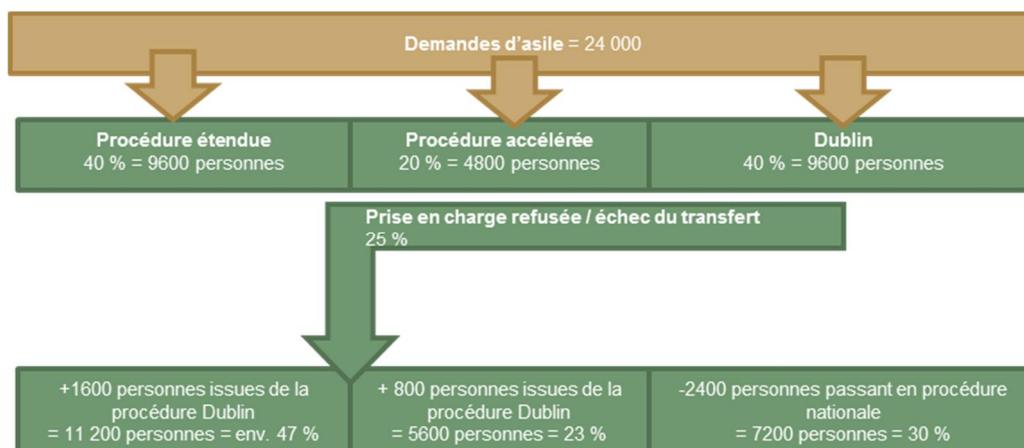
De 2009 à 2012, environ 20 600 demandes ont été déposées en moyenne chaque année, avec cependant de fortes fluctuations d'une année à l'autre : 15 567 demandes en 2010 et 28 631 en 2012, soit près de deux fois plus<sup>1</sup>.

L'analyse des effets de la restructuration sur le besoin en hébergements se fonde sur un chiffre de 24 000 demandes d'asile par année. S'agissant du calcul des effets financiers de la restructuration, le groupe de travail table sur un recul à 20 000 demandes (concernant ce recul escompté des demandes, cf. ch. 1.4, p. 18). Outre le nombre de demandes, leur composition et la répartition des résultats jouent également un rôle important. L'hypothèse est que sur ces deux derniers points ne connaîtront pas de grands changements :

- Pour le résultat des procédures, par exemple, on estime que le taux de reconnaissance restera inchangé.
- S'agissant de la composition des demandes (cf. illustration 1-2), on estime qu'environ 40 % d'entre elles seront traitées en procédure étendue et environ 20 % en procédure accélérée. Les 40 % restants sont des cas Dublin, dont un quart environ feront l'objet d'une procédure nationale (étendue ou accélérée) suite au refus d'une demande de prise en charge ou à l'échec d'un transfert.

---

<sup>1</sup> SYMIC, statistiques de l'asile

**Illustration 1-2 : Composition des demandes, pour 24 000 demandes**

Au moment où une demande est déposée, on ne sait pas encore quel type de procédure sera suivi. Il n'y a donc pas de valeurs statistiques sur ce point. La plausibilité des hypothèses sur lesquelles se fonde la grille quantitative peut néanmoins être vérifiée de manière approximative grâce aux résultats des procédures. Pour plus de détails sur cette opération, cf. ch. 1.3, à partir de la page 13.

## 1.2.2 Personnes dont la procédure est en cours

### a) Étapes et durée de la procédure d'asile après la restructuration

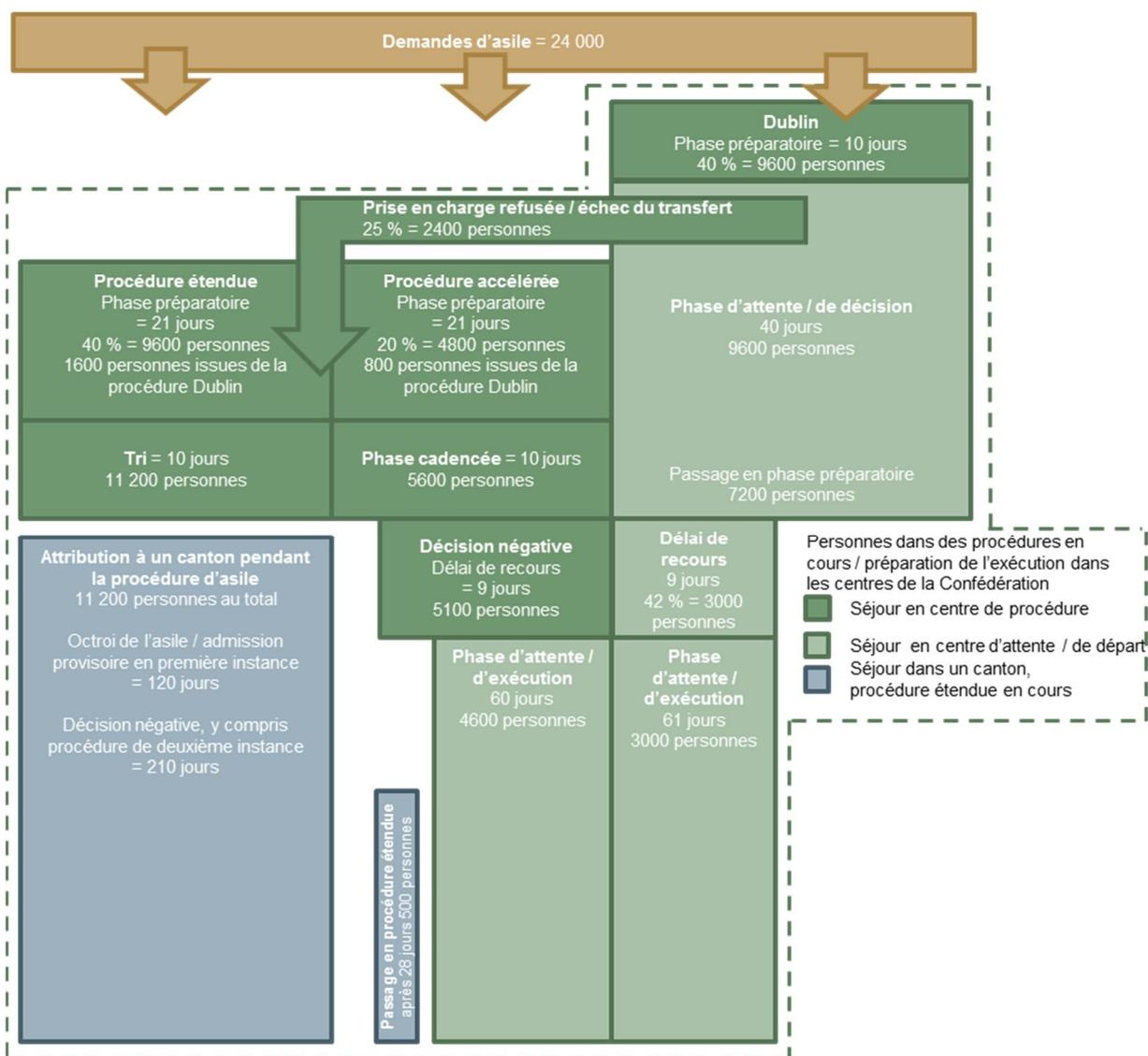
L'illustration 1-3 montre le déroulement prévu de la procédure après la restructuration et les hypothèses concernant la répartition des demandes entre les différents types de procédure<sup>2</sup> :

- Environ 40 % des demandes seront traitées en procédure étendue, qui comprend une phase préparatoire de 21 jours dans un centre de procédure, suivie d'une phase de triage de 10 jours. Les personnes concernées sont alors attribuées à un canton pour le reste de la procédure.
- Environ 20 % des demandes sont traitées en procédure accélérée. Celle-ci commence également dans un centre de procédure par une phase préparatoire, suivie d'une procédure cadencée au terme de laquelle 500 personnes reçoivent une décision positive et 5100 personnes une décision négative. À l'issue du délai de recours, les requérants déboutés sont hébergés dans un centre de départ pour la phase d'attente et d'exécution du renvoi. Durant cette phase, environ 500 personnes seront transférées dans une procédure étendue sur la base d'une décision en deuxième instance.

<sup>2</sup> Pour une description détaillée du déroulement des procédures, cf. le rapport final du groupe de travail Confédération / cantons sur la mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, du 21 novembre 2012.

- Pour environ 40 % des demandes, une procédure Dublin est ouverte suite à la phase préparatoire. Un quart de ces demandes seront ultérieurement aiguillées vers une procédure nationale suite au refus d'une demande de prise en charge ou à l'échec d'un transfert. Sur les 7200 personnes restantes, 4200 quittent le territoire après notification de la décision négative, tandis que les 3000 autres sont hébergées dans un centre d'attente ou de départ pendant la phase d'exécution.

**Illustration 1-3 : Nombre de personnes pour chaque étape de procédure et durée des procédures après la restructuration, pour 24 000 demandes**



## b) Effectifs après la restructuration

L'illustration 1-3 permet d'estimer le nombre de personnes dans une procédure en cours, sur une base de 24 000 demandes (cf. également les deux illustrations suivantes). Après la restructuration, la Confédération devra être en mesure d'accueillir en moyenne environ 4175 personnes dans ses centres<sup>3</sup>. Pour les procédures en cours, les cantons n'hébergent plus que les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue, soit environ 5050 personnes.

Le calcul des effectifs en procédure étendue se fonde sur la durée maximale de la procédure selon les lignes directrices du rapport final du groupe de travail Confédération / cantons du 21 novembre 2012<sup>4</sup>. Si la durée moyenne des procédures devait être plus courte après la restructuration, l'effectif diminuerait en conséquence.

**Illustration 1-4 : Effectifs dans les centres de la Confédération après la restructuration, pour 24 000 demandes (valeurs arrondies)\***

| Procédure           | Centres de procédure | Centres d'attente et centres de départ |
|---------------------|----------------------|--|
| Procédure étendue   | 900                  | 0                                      |
| Procédure accélérée | 580                  | 795                                    |
| Procédure Dublin    | 270                  | 1630                                   |
| <b>Total</b>        | <b>1750</b>          | <b>2425</b>                            |

\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

<sup>3</sup> Ces chiffres sont déduits de la composition des demandes (cf. illustration 1-3) et de la durée moyenne de séjour dans un centre de procédure ou d'attente. Les indications concernant l'**effectif** (et donc le nombre de lits nécessaires) ne doivent pas être confondues avec le nombre de demandes déposées.

<sup>4</sup> Dans le projet de modification de la loi sur l'asile envoyé en consultation en juin 2013, un délai de deux mois est prévu, en règle générale, pour rendre une décision en première instance ou pour statuer sur un recours contre cette décision (art. 37, al. 4, et art. 109, al. 2, P-LAsi).

**Illustration 1-5 : Nombre de personnes et effectifs en procédure étendue dans les cantons après la restructuration, pour 24 000 demandes d'asile (valeurs arrondies)\***

| Résultat de la procédure étendue   | Nombre de personnes*                                       | Durée max. de la procédure dans les cantons | Effectifs*  |
|--|--|---|-------------|
| La procédure en 1 <sup>ère</sup> instance débouche sur l'octroi de l'asile ou l'admission provisoire                                 | 6720 <sup>5</sup><br>+100 venant d'une procédure accélérée | 120 jours <sup>6</sup>                      | 2250        |
| La procédure en 1 <sup>ère</sup> instance débouche sur une décision négative, un recours et une procédure en 2 <sup>e</sup> instance | 4480<br>+400 venant d'une procédure accélérée              | 210 jours <sup>7</sup>                      | 2800        |
| <b>Total</b>   | <b>11 700</b>  |   | <b>5050</b> |

\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

### 1.2.3 Résultats des procédures d'asile

#### a) Résultats des procédures d'asile après la restructuration

L'illustration 1-6 présente les résultats des procédures d'asile selon les changements attendus suite à la restructuration. Toujours pour 24 000 demandes, les résultats devraient être les suivants :

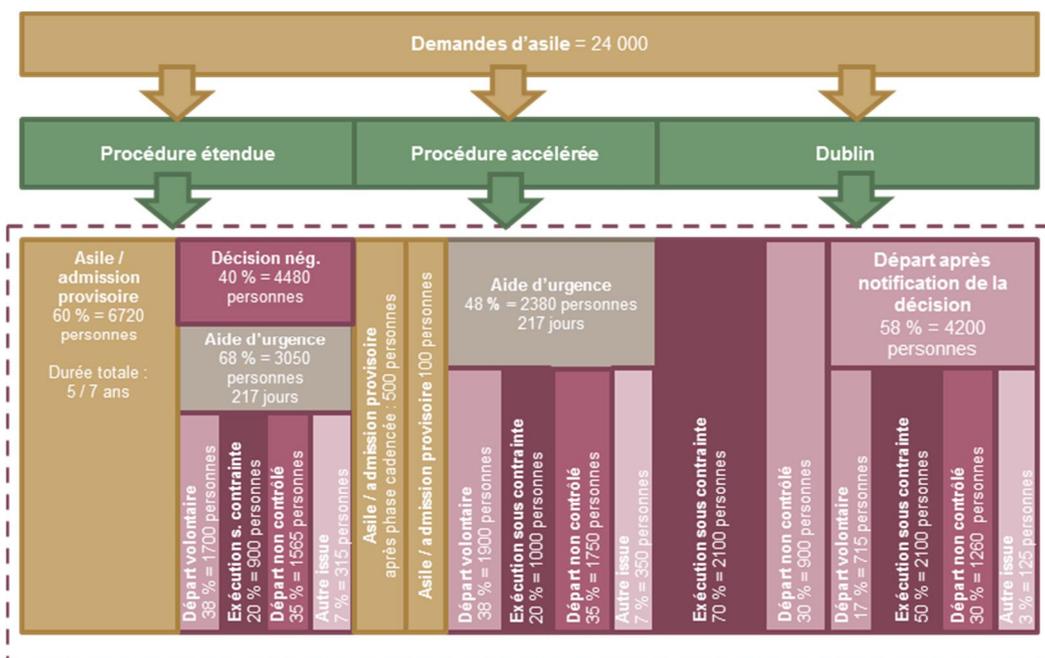
- environ 30 % de l'ensemble des demandes débouchent sur l'octroi de l'asile ou sur une admission provisoire (env. 7300) ;
- environ 70 % de l'ensemble des demandes, soit quelque 16 700, sont rejetées, avec comme suite :
  - environ 4300 départs volontaires ;
  - environ 6100 exécutions du renvoi sous contrainte ;
  - environ 5500 départs non contrôlés ;
  - environ 800 autres issues.
- Environ 33 % (5400 cas) des personnes qui reçoivent une réponse négative touchent une aide d'urgence avant leur départ.

<sup>5</sup> S'ajoutent 500 personnes ayant reçu une décision au terme de la phase cadencée d'une procédure accélérée, mais sans incidence sur l'effectif de requérants d'asile dont la procédure est en cours dans les cantons.

<sup>6</sup> Pas de recours lorsque l'asile est octroyé, phase de recours non pertinente pour l'admission provisoire puisque celle-ci vaut dès le moment de la décision.

<sup>7</sup> Maximum 7 mois, dont maximum 4 mois jusqu'à la décision et maximum 3 mois pour la phase de recours.

Illustration 1-6 : Résultats des procédures d'asile après la restructuration\*

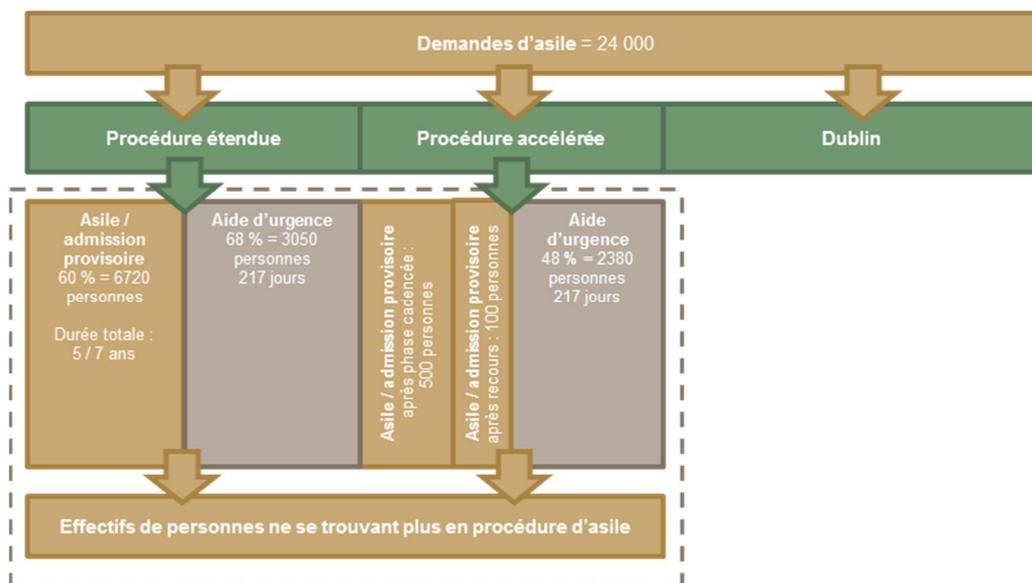


\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

#### 1.2.4 Effectifs des personnes dans les cantons ne se trouvant plus en procédure d'asile

L'illustration suivante montre les nouveaux réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provisoire et les cas nouveaux de personnes touchant une aide d'urgence selon la grille quantitative et pour 24 000 demandes d'asile. On trouvera dans les sections suivantes les estimations qui en résultent pour les effectifs dans les cantons.

**Illustration 1-7 : Effectifs des personnes ne se trouvant plus en procédure d'asile, après la restructuration\***



\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

#### a) Personnes touchant une aide d'urgence

Après la restructuration, et selon la grille quantitative (cf. illustration 1-7), quelque 5400 personnes, pour 24 000 demandes, toucheront une aide d'urgence. Pour inférer de ce chiffre les effectifs dans les cantons, il est nécessaire de poser une hypothèse concernant l'évolution de la durée pendant laquelle ces personnes vont percevoir l'aide d'urgence.

Selon les données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale, la durée moyenne de perception de l'aide d'urgence était de 161 jours pour les cas nouveaux de 2008 à 2012<sup>8</sup>. En font également partie des cas Dublin qui ne perçoivent cette aide d'urgence que pendant un temps très court et qui, après la restructuration, ne devraient plus la percevoir du tout. C'est la raison pour laquelle ces cas ne sont pas pris en considération ici. Sans les cas Dublin, la durée moyenne de perception de l'aide d'urgence s'élève à 217 jours<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Le choix de retenir les cas nouveaux de 2008 à 2012 se fonde sur les considérations suivantes : d'une part, la durée moyenne de perception de l'aide d'urgence continuera d'augmenter du fait que certaines personnes continuent de toucher cette aide. D'autre part, l'amélioration de l'exécution des renvois permet d'espérer que certains des bénéficiaires de l'aide d'urgence pourraient à l'avenir être renvoyés bien plus rapidement. La valeur retenue correspond ainsi à la meilleure estimation possible sur la base des données disponibles.

<sup>9</sup> Ont été considérés les cas nouveaux de décision d'asile négative et les cas nouveaux de NEM (non-entrée en matière) hors Dublin. La durée de perception a été estimée en fonction du nombre de personnes percevant une aide d'urgence.

**Illustration 1-8 : Effectifs des personnes touchant une aide d'urgence après la restructuration (valeurs arrondies)\*\***

|                                     | Procédure étendue** | Procédure accélérée** | Total       |
|-------------------------------------|---------------------|-----------------------|-------------|
| Nombre de décisions négatives       | 4480                | 5000*                 |             |
| Taux de bénéficiaires <sup>10</sup> | 68 %                | 48 %                  |             |
| Nombre de bénéficiaires             | 3050                | 2380                  | 5430        |
| Durée de perception                 | 217                 | 217                   |             |
| <b>Effectif</b>                     | <b>1815</b>         | <b>1415</b>           | <b>3230</b> |

\* 4600 décisions négatives à l'issue de la procédure accélérée et 400 décisions négatives correspondant à des cas redirigés de la procédure accélérée vers la procédure étendue

\*\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

#### b) Réfugiés reconnus / personnes admises à titre provisoire

L'illustration suivante montre quelle devrait être l'évolution de l'effectif des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire suite à la restructuration. L'hypothèse retenue est celle d'une répartition 50/50 entre personnes obtenant l'asile et personnes admises à titre provisoire (incluant celles se voyant reconnaître le statut de réfugié). L'effectif a été estimé à l'aide de la durée de séjour avec le statut en question et la durée de la procédure.

**Illustration 1-9 : Effectifs des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire après la restructuration (valeurs arrondies) »\***

|   | Réfugiés reconnus avec octroi de l'asile* | Personnes admises à titre provisoire (y compris réfugiés)* | Total         |
|---|---|--|---------------|
| Personnes   | 3660                                      | 3660   | 7320          |
| Durée de séjour avec ce statut                              | 5 ans                                     | 7 ans  |               |
| Durée de séjour avec ce statut après la décision (en jours) | 1675                                      | 2405   |               |
| <b>Effectif</b>   | <b>16 800</b>                             | <b>24 000</b>  | <b>40 800</b> |

\* Evaluations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

<sup>10</sup> Pourcentage de bénéficiaires sur le total des décisions

### **1.3 Vérification de la plausibilité de la grille quantitative**

#### **1.3.1 Comparaison des valeurs de 2009 à 2012 avec la grille quantitative après la restructuration**

L'illustration suivante compare les chiffres actuels et ceux qui sont attendus après la restructuration, concernant les procédures menées à terme, en fonction du résultat sur lesquels elles débouchent, et l'issue finale de chaque cas ; on y trouve également les chiffres relatifs au nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide d'urgence :

**Illustration 1-10 : Comparaison des résultats des procédures d'asile de 2009 à 2012 avec la grille quantitative après la restructuration**

|   | État actuel (2009 à 2012) |              | Nouveau        |                          |
|---|---------------------------|--------------|----------------|--------------------------|
|   | valeur absolue            | [%]          | valeur absolue | [%]                      |
| <b>Demandes d'asile</b> (y compris demandes multiples)  | 20 689                    |              | 24 000         |                          |
| <b>Résultats des procédures d'asile</b>   |                           |              |                |                          |
| Octroi de l'asile et admission provisoire (AP)  | 5700                      | 28 %         | 7320           | 31 %                     |
| Rejet (sans AP) / rejet en procédure étendue  | 2833                      | 14 %         | 4880           | 20 %                     |
| NEM <sup>11</sup> hors Dublin / rejet en procédure accélérée  | 3598                      | 17 %         | 4600           | 19 %                     |
| NEM Dublin  | 6527                      | 32 %         | 7200           | 30 %                     |
| Classement  | 1949                      | 9 %          | -              | -                        |
| <b>Total</b>  | <b>20 607</b>             | <b>100 %</b> | <b>24 000</b>  | <b>100 %</b>             |
| <b>Issue</b>  |                           |              |                |                          |
| Départ volontaire (autonome, avec ou sans aide au retour)   | 2999                      | 21 %         | 4312           | 26 %                     |
| Exécution du renvoi sous contrainte suite à une procédure étendue ou accélérée (rapatriement dans l'État d'origine ou dans un État tiers) | 1259                      | 9 %          | 1896           | 11 %                     |
| Transfert Dublin / exécution sous contrainte Dublin   | 3091                      | 22 %         | 4205           | 25 %                     |
| Départ non contrôlé   | 4498                      | 32 %         | 5478           | 33 %                     |
| Autres issues   | 2146                      | 15 %         | 789            | 5 %                      |
| <b>Total</b>  | <b>13 993</b>             | <b>100 %</b> | <b>16 680</b>  | <b>100 %</b>             |
| <b>Aide d'urgence (cas nouveaux)</b>  | <b>7451</b>               | <b>58 %</b>  | <b>5421</b>    | <b>33 %<sup>12</sup></b> |

Sources : Nombre de demandes d'asile, résultats des procédures et issues, état actuel : SYMIC. Aide d'urgence, cas nouveaux, état actuel : part des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur le nombre cumulé de décisions entrées en force « cas nouveaux tous 2008 à 2012 » selon données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

<sup>11</sup> NEM : décision de non-entrée en matière

<sup>12</sup> Le nombre ou la proportion de cas nouveaux se calcule en divisant le nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide d'urgence par la somme des décisions négatives.

### 1.3.2 Justification des changements attendus suite à la restructuration

#### a) Changements attendus pour les types de procédures (composition des demandes)

La grille quantitative post-restructuration se fonde sur les valeurs observées depuis 2009. L'hypothèse à la base du modèle est une composition des demandes qui ne change pas avant et après la restructuration (environ 40 % de procédures étendues, 20 % de procédures accélérées et 40 % de cas Dublin). Il n'existe cependant pas de données statistiques indiquant dans quel type de procédure une demande est classée au départ<sup>13</sup>. Par ailleurs, les procédures étendues et accélérées n'existent pas encore aujourd'hui sous cette forme. Une comparaison directe avec la composition des demandes de 2009 à 2012 est donc impossible.

La proportion de cas d'octroi de l'asile et d'admission provisoire retenue pour la grille quantitative est légèrement supérieure aux valeurs effectives de la période 2009 à 2012. La proportion a cependant été maintenue constante dans le système actuel et dans le système post restructuration, de sorte qu'elle n'a pas d'influence sur le résultat de la comparaison entre les deux systèmes.

#### b) Changements attendus pour l'issue des procédures

Comme on le voit dans l'illustration 1-10, la restructuration devrait avoir certaines conséquences sur les différentes issues des procédures, ce dont le modèle de financement tient compte. Les hypothèses pour l'issue des procédures après la restructuration se fondent sur les considérations suivantes :

- **Départs volontaires** : davantage de retours volontaires grâce à une intensification du conseil en vue du retour et à des procédures plus rapides (plus d'espoir d'une procédure qui s'éternise).
- **Exécutions sous contrainte** : davantage de décisions de renvoi exécutées sous contrainte grâce à l'anticipation des clarifications en vue de l'exécution du renvoi, qui commenceront dès la phase préparatoire, à l'hébergement dans des centres de départ (plus d'attribution aux cantons) et à une collaboration plus étroite entre la Confédération et les cantons dans les centres de départ. En outre, la Confédération et les cantons prévoient de créer de 500 à 700 places de détention administrative supplémentaires. Il sera ainsi plus facile d'ordonner la mise en détention d'une personne tenue de quitter le territoire.
- **Transferts Dublin** : légèrement plus de transferts Dublin, grâce aux efforts continus d'optimisation de l'exécution des cas Dublin, à l'hébergement dans un centre de départ et à une collaboration plus étroite entre la Confédération et les cantons dans les centres de

---

<sup>13</sup> Une enquête de cohorte permettrait en revanche d'établir a posteriori la manière dont les demandes se distribuent entre les différentes procédures. Une telle enquête fait cependant défaut et ne peut être réalisée dans le cadre des travaux actuels.

départ. L'augmentation des places de détention administrative permettra par ailleurs de faire baisser le nombre de personnes ne se présentant pas le jour du départ (no show).

- **Départs non contrôlés** : légèrement plus de départs non contrôlés, du fait que l'exécution du renvoi deviendra plus probable, pour les raisons mentionnées ci-dessus.
- **Autres formes d'issue** : cas restants n'entrant dans aucune autre constellation et qui subsisteront dans le nouveau système. Dans la grille quantitative des effets de la restructuration, la catégorie des « autres formes d'issue » a été largement répartie sur les autres types de sorties du domaine de l'asile. Ce choix est motivé par les considérations suivantes :
  - une réglementation du séjour (par ex. suite à un mariage ou en raison de la très longue durée de la procédure) devrait se produire moins souvent, parce que les procédures seront beaucoup plus courtes ;
  - un retour à une nouvelle procédure d'asile devrait être nettement plus rare du fait des procédures plus courtes et de la limitation des possibilités de déposer une nouvelle demande.

### c) Changements attendus pour les cas nouveaux de bénéficiaires de l'aide d'urgence

Selon la grille quantitative, le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence devrait diminuer, grâce au raccourcissement des procédures et à l'amélioration de l'exécution des renvois. L'adaptation du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence se fonde sur les considérations suivantes :

- Pour les personnes en **procédure Dublin** (correspond dans le système actuel aux cas de NEM Dublin avec une proportion de bénéficiaires de l'aide d'urgence de 52 %) <sup>14</sup>, plus aucune aide d'urgence ne devra être versée, puisque l'exécution du transfert pourra dans tous les cas être effectuée directement depuis les centres fédéraux.
- Pour les personnes en **procédure accélérée**, une catégorie qui couvrira pour l'essentiel <sup>15</sup> les requérants se voyant aujourd'hui notifier une décision NEM (hors Dublin) – et dont 56 % <sup>16</sup> touchent une aide d'urgence –, la restructuration devrait entraîner une baisse d'environ 10 points de pourcentage de la proportion de bénéficiaires de l'aide d'urgence. Cette hypothèse se fonde sur les motifs suivants :

---

<sup>14</sup> Part des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur le nombre cumulé de décisions entrées en force « cas nouveaux NEM Dublin 2008 à 2012 » selon données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

<sup>15</sup> Il est prévu que la procédure accélérée permette également, lorsque la situation est claire, de rendre des décisions positives ou des décisions négatives avec admission provisoire. Cette catégorie de personnes est cependant peu pertinente pour déterminer le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence, puisque les calculs se fondent sur les actuelles décisions NEM (hors Dublin). La prise en compte des personnes autorisées à rester ne changerait pas le nombre effectif des bénéficiaires de l'aide d'urgence, elle ne ferait que légèrement diminuer le pourcentage, qui serait calculé sur un groupe de départ numériquement plus important.

<sup>16</sup> Proportion des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur le nombre cumulé de décisions entrées en force « cas nouveaux NEM hors Dublin 2008 à 2012 » selon les données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

- De 2009 à 2012, 42,5 % des décisions NEM concernaient des pays vers lesquels les renvois peuvent être facilement exécutés ; à l'avenir, les personnes concernées devraient donc pouvoir être renvoyées directement à partir des centres de la Confédération.
- 17,5 % de l'ensemble des décisions NEM concernaient des pays vers lesquels l'exécution des renvois est de fait impossible lorsque les intéressés refusent de collaborer à leur identification et à l'obtention de documents de voyage. La plupart de ces personnes continueront de toucher une aide d'urgence dans le nouveau système.
- 40 % des décisions NEM concernaient des pays vers lesquels l'exécution des renvois est en principe possible mais peut prendre un certain temps, en fonction des circonstances. Ici, on peut partir du principe qu'avec l'intensification des efforts en vue de l'exécution du renvoi et le plus grand nombre de places de détention, environ un quart des personnes concernées devraient à l'avenir quitter la Suisse sans toucher une aide d'urgence.

Pour les personnes en procédure accélérée, la proportion de bénéficiaires de l'aide d'urgence devrait à l'avenir se situer aux alentours de 47,5 % (17,5 % de ressortissants de pays vers lesquels l'exécution du renvoi est impossible et 30 % - trois quarts de 40 % - de ressortissants de pays vers lesquels l'exécution du renvoi est possible mais prend un certain temps).

- Pour les personnes se voyant notifier une décision négative au terme d'une **procédure étendue** – une catégorie qui couvrira pour l'essentiel les personnes qui reçoivent aujourd'hui une décision négative (parmi lesquels 73 % bénéficient de l'aide d'urgence)<sup>17</sup> –, on estime que l'intensification des efforts en vue de l'exécution des renvois et le nombre plus élevé de places de détention entraîneront une légère diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence. Pour les procédures étendues, la proportion de bénéficiaires de l'aide d'urgence devrait donc être de 68 %.

Au total, après la restructuration, le taux de bénéficiaires devrait être de 33 %, ce qui correspondra à 5421 personnes. Ce taux est de 25 points de pourcentage inférieur à celui d'aujourd'hui (58 % de tous les requérants recevant une décision négative)<sup>18</sup>. Pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus, l'ODM considère que ce chiffre est plausible.

---

<sup>17</sup> Proportion des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur le nombre cumulé de décisions entrées en force « cas nouveaux décision d'asile négative 2008 à 2012 » selon les données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

<sup>18</sup> Proportion des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur le nombre cumulé de décisions entrées en force « cas nouveaux tous 2008 à 2012 » selon les données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

#### **1.4 Recul escompté de 4000 demandes infondées**

Pour le calcul des effets financiers de la restructuration, le groupe de travail table sur 20 000 demandes d'asile. Il estime en effet qu'il y aura, après la restructuration, 4000 demandes infondées en moins qu'actuellement. Cette baisse découle des efforts intensifs déployés dans l'exécution des renvois (en augmentant par ex. le nombre des places pour la détention administrative) et de l'accélération des procédures d'asile.

Proportionnellement, le recul escompté concerne pour 50% des cas Dublin, pour 40% des procédures accélérées et pour 10% des procédures étendues. En raison de la baisse escomptée des demandes d'asile, la part des divers types de demandes diffère légèrement par rapport à la grille quantitative. Vu que la diminution concerne uniquement des demandes infondées, le nombre de réfugiés reconnus demeure quant à lui constant. Par contre, il faut s'attendre à un recul des admissions provisoires. Toutes les autres hypothèses de la grille quantitative restent valables. La comparaison détaillée avec la grille quantitative fondée sur 24 000 demandes figure dans l'illustration ci-après.

**Illustration 1-11 : Comparaison des résultats des procédures d'asile pour 24 000 demandes et pour 20 000 demandes**

| Demandes d'asile  | Pour 24 000 demandes |                         | Pour 20 000 demandes |                         |
|---|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|
|   | ch. absolus          | [%]                     | ch. absolus          | [%]                     |
| Dublin  | 9 600                | 40%                     | 7 600                | 38%                     |
| Procédure accélérée   | 4 800                | 20%                     | 3 200                | 16%                     |
| Procédure étendue   | 9 600                | 40%                     | 9 200                | 46%                     |
| <b>Procédures d'asile réglées</b>   |                      |                         |                      |                         |
| Réfugiés  | 3 660                | 15.5%                   | 3 660                | 18%                     |
| Personnes admises à titre provisoire  | 3 660                | 15.5%                   | 3 220                | 16%                     |
| Demandes rejetées en procédure étendue  | 4 880                | 20%                     | 4 187                | 21%                     |
| Demandes rejetées en procédure accélérée  | 4 600                | 19%                     | 3 233                | 16%                     |
| Décisions de non-entrée en matière Dublin   | 7 200                | 30%                     | 5 700                | 29%                     |
| <b>Total des affaires réglées</b>   | <b>24 000</b>        | <b>100%</b>             | <b>20 000</b>        | <b>100%</b>             |
| <b>Départs</b>  |                      |                         |                      |                         |
| Départs volontaires (départs autonomes avec ou sans aide au retour)   | 4 312                | 26%                     | 3 382                | 26%                     |
| Exécution sous la contrainte suite à une procédure étendue ou accélérée (rapatriements ou renvois vers un Etat tiers) | 1 896                | 11%                     | 1 484                | 11%                     |
| Transferts Dublin / Renvois Dublin sous la contrainte   | 4 205                | 25%                     | 3 329                | 25%                     |
| Départs non contrôlés   | 5 478                | 33%                     | 4 307                | 33%                     |
| Autres départs  | 789                  | 5%                      | 619                  | 5%                      |
| <b>Total des départs</b>  | <b>16 680</b>        | <b>100%</b>             | <b>13 120</b>        | <b>100%</b>             |
| <b>Aide d'urgence (nouveaux cas)</b>  | <b>5 421</b>         | <b>33%<sup>19</sup></b> | <b>4 383</b>         | <b>33%<sup>19</sup></b> |

<sup>19</sup> Le pourcentage des nouveaux cas se calcule en divisant le nombre de nouveaux bénéficiaires de l'aide d'urgence par la somme des décisions négatives.

## 2 Annexe B : Modèle de coûts pour les dépenses actuelles dans le domaine de l'asile

### 2.1 Introduction

L'encadrement et l'hébergement des requérants d'asile, le traitement de leur demande et l'exécution des renvois exigent de la Confédération, des cantons et des communes l'engagement de moyens personnels et financiers. La restructuration prévue du domaine de l'asile ne sera pas sans conséquences sur l'engagement de ces ressources, que ce soit sur différents postes de dépenses comme sur la répartition de l'effort entre la Confédération, les cantons et les communes.

Pour déterminer si les changements envisagés nécessitent une adaptation du niveau des indemnisations ou de la répartition des requérants entre les cantons, il est indispensable d'établir et de mettre en regard les coûts tels qu'ils sont dans le système actuel et tels qu'ils devraient être dans le nouveau système. Pour que la comparaison soit pertinente, il faut qu'elle englobe non seulement les coûts de la procédure d'asile proprement dite mais aussi, par exemple, les coûts de l'exécution des renvois (pour les décisions négatives) et les coûts consécutifs à l'octroi de l'asile ou à une admission provisoire (intégration, aide sociale).

À cette fin, un modèle complet de coûts a été élaboré à l'aide de tableaux Excel. Il permet d'estimer dans le détail les dépenses qui seront à la charge des cantons et des communes. Le modèle présente aussi bien la grille quantitative (nombre de cas) que les valeurs par cas et par rubrique de charges. On peut ainsi en déduire les coûts totaux qui seront à la charge des cantons et des communes et, au besoin, déterminer leur évolution en fonction de changements des valeurs retenues pour le nombre de cas ou les coûts par cas.

Le modèle de coûts est particulièrement utile pour les deux points suivants :

- Évaluation de la **nécessité d'adapter les indemnisations au nouveau système** : à cet effet, on comparera les coûts dans le système actuel avec les coûts après la mise en œuvre du nouveau système.
- Analyse des **effets, pour les cantons, de différents modèles de compensation** : le modèle permet de déterminer, pour chaque canton, l'effet que pourraient avoir différentes règles concernant la clé de répartition ou les responsabilités dans l'exécution des renvois sur les effectifs, le nombre de renvois exécutés, le nombre de réfugiés reconnus ou personnes admises provisoirement à accueillir, et sur les coûts qui en résultent.

L'objet de la présente annexe est de montrer en détail comment le modèle permet de déterminer les coûts qu'auront à supporter les cantons et les communes. Pour la présentation des résultats, nous renvoyons au chapitre 4 de la partie principale du rapport.

## 2.2 Méthodologie

### 2.2.1 Aperçu de la méthodologie de déduction de l'évolution des coûts

La Confédération, les cantons et les communes doivent supporter des coûts pour les tâches respectives qu'ils assument dans le domaine de l'asile. Les cantons, par ailleurs, perçoivent diverses indemnités de la Confédération pour les prestations qu'ils fournissent. L'illustration 2-1 présente un aperçu des différentes tâches dans le domaine de l'asile que le modèle de coûts prend en considération :

- **Responsabilité de la procédure d'asile** : la Confédération a compétence pour mener la procédure d'asile.
- **Hébergement des requérants**
  - **Dans les centres de la Confédération** : les coûts d'exploitation des centres de la Confédération sont entièrement à la charge de celle-ci, mais les cantons et les communes où ces centres sont installés doivent assumer certains coûts annexes, par exemple dans le domaine de la sécurité. Les prestations spéciales fournies par les cantons et les communes qui accueillent de tels centres vont augmenter avec le développement des capacités d'accueil de la Confédération (cf. section 2.3.2).
  - **Dans les cantons** : la procédure d'asile prévoit dans certains cas l'attribution de requérants aux cantons. Dans le système actuel, une grande partie des requérants sont hébergés pendant un certain temps dans un canton, tandis qu'après la restructuration, seuls les requérants dont la demande est traitée en procédure étendue le seront. Les cantons et les communes concernées auront donc moins de charges dans ce domaine (cf. section 2.3.3).
- **Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire** : en cas de décision d'asile positive ou d'octroi d'une admission provisoire, les cantons ont la responsabilité d'intégrer les personnes qui leur ont été attribuées. L'intégration est un facteur de coûts et, là aussi, des indemnités sont prévues. L'aide sociale peut également être mise à contribution, lorsque les personnes accueillies ne parviennent pas à exercer une activité lucrative ou lorsque le revenu qu'elles en tirent ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins élémentaires (cf. section 2.3.4).
- **Octroi de l'aide d'urgence** : une partie des requérants déboutés touchent une aide d'urgence en attendant leur départ. Aujourd'hui, les cantons reçoivent à titre d'indemnisation pour l'aide d'urgence qu'ils fournissent un forfait unique par personne s'étant vu signifier une décision négative entrée en force ou une décision NEM (cf. section 2.3.5).
- **Exécution des renvois** : les cantons ont compétence pour l'exécution des renvois. Les coûts varient selon que la personne quitte le territoire de son plein gré ou qu'elle doit être rapatriée sous contrainte. Les cantons sont également indemnisés pour leurs tâches dans le domaine de l'exécution des renvois (cf. section 2.3.6).

**Illustration 2-1 : Tâches dans le domaine de l'asile et principaux inducteurs de coûts dans le modèle**



**2.2.2 Hypothèses générales**

Le calcul des coûts pour les cantons et les communes se fonde principalement sur les hypothèses suivantes:

- Système actuel : 24 000 demandes d'asile par an
- Système après la restructuration :

- Le groupe de travail table sur une diminution de 4000 demandes infondées et, partant, sur 20 000 demandes d'asile par an<sup>20</sup>. Le recul concerne pour 50% les cas Dublin, pour 40% les cas en procédure accélérée et pour 10% les cas en procédure étendue; le nombre de réfugiés reconnus reste quant à lui constant<sup>21</sup>.
- Sont en outre intégrés les effets de la restructuration en matière d'intégration, d'exécution des renvois et d'aide d'urgence. Concrètement, on escompte une hausse du taux d'occupation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, une proportion plus élevée de personnes sans droit de séjour quittant volontairement la Suisse et une réduction des bénéficiaires de l'aide d'urgence une fois que la restructuration sera mise en œuvre<sup>22</sup>.
- Taux : les taux sont considérés comme largement constants dans le système actuel et le système futur. En outre, on admet que le système est stabilisé. Les coûts d'aménagement des centres de la Confédération et des places de détention administrative ne sont pas compris dans les calculs qui suivent.

### 2.3 Taux de coûts et autres hypothèses de calcul

L'illustration 2-2 montre quelle devrait être la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons après la restructuration. Le modèle ne tient compte que des éléments qui, pour les cantons, génèrent des coûts ou donnent droit à une indemnisation. Les tâches sont réparties dans les six catégories principales suivantes :

- traitement de la procédure d'asile ;
- hébergement des requérants dans des centres de la Confédération ;
- hébergement des requérants dans les cantons (procédures en cours) ;
- aide sociale et intégration des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire ;
- octroi d'une aide d'urgence ;
- exécution des renvois.

---

<sup>20</sup> A la différence de l'établissement du besoin d'hébergement (cf. chap. 3), l'analyse des conséquences financières de la restructuration table sur 20 000 demandes par an et non pas 24 000. Selon le groupe de travail, la rationalisation des procédures et l'exécution systématiques des renvois va entraîner notamment un recul des demandes infondées.

<sup>21</sup> Les conséquences des hypothèses concernant la baisse des demandes infondées sur la composition des procédures d'asile, de l'aide d'urgence et des départs au regard de la grille quantitative présentée sous ch. 3.1 sont exposées en détail à l'annexe A, ch. 1.4.

<sup>22</sup> Pour une explication détaillée de ces hypothèses, voir les développements dans l'annexe A séparée (en particulier la section A 1.3).

**Illustration 2-2 : Éléments de coûts pris en compte, classés par domaines de tâches**

| <b>Domaines de tâches / éléments de coûts</b>   | <b>Responsabilité</b>                 | <b>Indemnisation des cantons et communes</b>                                       |
|---|---------------------------------------|--|
| Traitement de la procédure d'asile (collaborateurs de l'ODM, externes, employés à l'heure)  | Confédération                         | -  |
| <b>Hébergement des requérants dans des centres de la Confédération</b>  |                                       |  |
| Exploitation des centres (y compris encadrement et sécurité dans les centres)   | Confédération                         | -  |
| Sécurité aux alentours des centres  | Cantons (et communes)                 | Forfait de sécurité  |
| Occupation d'utilité publique (en dehors de centres)  | (Cantons et) communes                 | Mandat de prestations  |
| Utilisation de l'infrastructure publique  | Communes                              | Aucune   |
| Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier  | Cantons                               | Aucune   |
| Assurance-maladie obligatoire (après la restructuration pour les personnes en procédure accélérée ou procédure Dublin)  | Confédération (à préciser)            | -  |
| École obligatoire   | Confédération ou cantons (à préciser) | À définir, prise en charge de coûts lors de l'exécution par les cantons / communes |
| Frais administratifs liés à la présence d'un centre de la Confédération   | Cantons et communes                   | Aucune   |
| <b>Hébergement de personnes dans les cantons (pendant une procédure en cours)</b>   |                                       |  |
| Hébergement de personnes pendant une procédure en cours (aide sociale, y compris coûts d'infrastructure et d'exploitation des centres et coûts d'encadrement) | Cantons et communes                   | Forfait global (y compris contribution de base)                                    |
| Coûts de sécurité pour l'hébergement dans des structures cantonales   | Cantons (et communes)                 | Aucune   |
| Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier  | Cantons                               | Aucune   |
| École obligatoire   | Cantons et communes                   | Aucune   |
| Frais administratifs  | Cantons                               | Forfait pour frais administratifs (versement unique)                               |
| <b>Aide sociale et intégration de réfugiés reconnus / de personnes admises à titre provisoire</b>   |                                       |  |
| Coûts d'aide sociale (y compris hébergement et encadrement)   | Cantons et communes                   | Forfait global   |
| Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier  | Cantons                               | Aucune   |
| École obligatoire   | Cantons et communes                   | Aucune   |
| Mesures d'intégration spécifiques   | Cantons                               | Forfait d'intégration (versement unique)   |
| <b>Octroi de l'aide d'urgence</b>   |                                       |  |
| Coûts de l'aide d'urgence (suivi de la suppression de l'aide sociale)   | Cantons et communes                   | Forfait d'aide d'urgence (versement unique)  |
| Coûts de sécurité pour l'hébergement dans des structures cantonales   | Cantons (et communes)                 | Aucune   |
| Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier  | Cantons                               | Aucune   |
| École obligatoire   | Cantons et communes                   | Aucune   |

| Exécution du renvoi   |                              |   |
|---|------------------------------|---|
| Escorte policière et accompagnement   | Cantons                      | Forfait   |
| Prise en charge et enregistrement à l'aéroport                                    | Canton de l'aéroport utilisé | Forfait   |
| Exploitation des places de détention administrative                               | Cantons                      | Forfait de détention  |
| Conseils en vue du retour   | Confédération                | -   |
| Aide au retour  | Confédération                | -   |
| Obtention de documents de voyage  | Confédération                | Prise en charge des coûts totaux  |
| Accompagnement médical lors des rapatriements                                     | Confédération / cantons      | Prise en charge des coûts totaux  |
| Coûts du voyage   | Confédération                | -   |
| Indemnité de voyage   | Confédération                | -   |
| Transports intercantonaux (JTS) pour des rapatriements dans le domaine de l'asile | Cantons                      | Prise en charge des coûts totaux (pour le domaine de l'asile seulement) |

Dans la suite sont présentés en détail, pour chaque domaine de coûts, les taux utilisés et les méthodes de calculs.

### 2.3.1 Traitement de la procédure d'asile

La Confédération est seule responsable du traitement de la procédure d'asile. Les coûts correspondants sont entièrement à sa charge.

### 2.3.2 Hébergement des requérants dans des centres de la Confédération

L'exploitation des centres de la Confédération, comprenant l'hébergement et l'encadrement des requérants, ainsi que la sécurité dans les centres, est, par définition, du ressort de la Confédération. Les cantons et les communes qui accueillent ces centres sur leur territoire assument cependant certaines tâches pour lesquelles ils encourent des coûts :

- tâches de sécurité de la police ;
- occupations d'utilité publique qui peuvent être proposées à l'extérieur des centres de la Confédération aux personnes qui y sont hébergées ;
- coûts d'utilisation des infrastructures publiques par les habitants des centres de la Confédération ;
- frais administratifs ;
- part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier pour les personnes hébergées dans un centre de la Confédération.

L'illustration suivante montre les taux de coûts appliqués pour le modèle et les indemnités forfaitaires retenues. Pour simplifier les choses, les taux de coûts ont dans chaque cas été estimés comme coûts par place dans un centre de la Confédération. Le taux d'occupation

des centres a été pris en considération. Dans l'ensemble, les prestations particulières fournies par les cantons et les communes qui accueillent ces centres vont considérablement augmenter. Le calcul des conséquences financières pour les différents cantons se fonde sur le nombre de places du centre de la Confédération dans le canton concerné.

**Illustration 2-3 : Taux de coûts et forfaits concernant l'hébergement de requérants d'asile dans des centres de la Confédération**

| Domaine   | Description  | Barème  |
|---|--|---|
| Sécurité dans les centres de la Confédération                             | Forfaits de sécurité : la Confédération verse aux cantons un forfait de sécurité pour couvrir leurs dépenses dans ce domaine. Selon la réglementation actuelle, la base de calcul de ce forfait sera de 110 000 CHF par 100 places pour les centres de procédure et les centres de départ. Pour les centres spécifiques, le ratio sera de 110 000 CHF par 50 places.   | 110 000 CHF par 100 places (ne dépend pas du taux d'occupation)   |
|   | Coûts de sécurité des cantons : le calcul se fonde sur l'hypothèse qu'un poste à plein temps à la police est nécessaire par tranche de 100 places dans un centre de la Confédération. La somme de 125 000 CHF pour un poste à plein temps constitue également une estimation approximative.  | 125 000 CHF par 100 places <sup>23</sup>  |
| Occupation d'utilité publique (en dehors des centres de la Confédération) | Dans le budget actuel, 7 millions CHF pour 3500 lits sont prévus pour des occupations d'utilité publique en dehors des centres de la Confédération <sup>24</sup> . Considérant que les cantons et les communes ne proposent des occupations aux requérants d'asile hébergés dans des centres de la Confédération que si ces occupations sont utiles, on estime que les indemnités versées par la Confédération couvrent plus ou moins les dépenses engagées par les cantons et communes.                                       | 2000 CHF par place (Hypothèse : indemnisation de la Confédération couvrant les coûts des cantons et des communes) |
| Utilisation des infrastructures publiques                                 | Les requérants d'asile hébergés dans des centres de la Confédération utilisent les infrastructures publiques de la commune d'implantation et des alentours. Pour les petites communes en particulier, les charges supplémentaires qui en résultent peuvent être considérables. L'étude sur l'impact économique régional contient des éléments qui montrent l'ordre de grandeur de ces charges supplémentaires. La valeur retenue est une approximation très grossière. Ces coûts sont à la charge des cantons et des communes. | 200 CHF par place   |

<sup>23</sup> Estimation approximative sur la base du rapport Ecoplan (2012), analyse de l'impact économique régional des Centres d'accueil et de procédure de l'ODM.

<sup>24</sup> Selon le budget 2013 et le plan financier 2014-2016.

|   |   |                        |
|---|---|------------------------|
| Part cantonale des coûts de soins dispensés en milieu hospitalier     | Selon les nouvelles règles de financement des hôpitaux, les cantons assument 55 % des coûts des soins en milieu hospitalier. Pendant leur séjour dans un centre de la Confédération, les requérants sont considérés comme habitant la commune dans laquelle ce centre est installé. Au contraire des montants pris en charge via l'assurance-maladie, la part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier ne sont pas avancés par l'ODM et facturés ensuite au canton concerné. Par conséquent, selon la réglementation actuelle, les cantons où sont installés les centres de la Confédération doivent assumer eux-mêmes les coûts des soins dispensés en milieu hospitalier à des requérants d'asile pendant leur séjour dans un centre de la Confédération.<br><br>La valeur retenue est déduite du coût moyen par habitant d'un traitement hospitalier en 2010 selon les chiffres de l'OFS (3600 CHF par habitant et par année) <sup>25</sup> . | 1654 CHF<br>par place  |
| Frais administratifs liés à l'accueil d'un centre de la Confédération | La présence d'un centre de la Confédération entraîne certains frais administratifs, par exemple pour des séances de coordination entre la direction du centre et les autorités communales et cantonales. Un chiffre de 10 000 CHF par site a été retenu ici (somme qui sera décomptée aux cantons et communes dans le modèle), en l'absence de valeurs empiriques plus précises.  | 10 000 CHF<br>par site |

L'exemple d'un centre de 300 places permet d'illustrer l'ordre de grandeur des conséquences financières pour le canton et la commune d'implantation :

- environ 45 000 CHF pour les dépenses de police (net, charges 375 000 CHF, indemnisation de la Confédération 330 000 CHF)
- environ 60 000 CHF pour l'utilisation des infrastructures publiques
- environ 500 000 CHF pour la part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier
- environ 10 000 CHF pour les frais administratifs

Au final, avec le régime actuel d'indemnisation, quelque 600 000 CHF sont à la charge du canton et de la commune où un centre (de 300 places) est installé. Environ 5/6 de ces coûts restants concernent la part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier. Il convient toutefois de noter que l'emploi supplémentaire que génère la présence d'un centre est par ailleurs une source de rentrées fiscales supplémentaires<sup>26</sup>.

### 2.3.3 Hébergement de requérants d'asile dans les cantons (pendant une procédure en cours)

Les cantons (et les communes) sont responsable de l'hébergement et de l'encadrement des requérants d'asile qui leur sont attribués. Les cantons et les communes doivent également veiller à la sécurité et à la scolarisation des enfants. Enfin ils prennent en charge la part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> OFS, Coûts de la santé en 2010 par âge et par sexe, montants absolus et par habitant (T 14.5.5.1).

<sup>26</sup> Cf. Ecoplan (2012), analyse de l'impact économique régional des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM.

<sup>27</sup> Bien entendu, les requérants hébergés dans des centres cantonaux utilisent les infrastructures publiques au même titre que ceux qui sont hébergés dans des centres de la Confédération. Néanmoins, compte tenu du fait

Aujourd'hui, une grande partie des requérants d'asile sont attribués à des cantons pour y être hébergés. Après la restructuration, seules les personnes en procédure étendue le seront. Les cantons reçoivent une indemnisation sous la forme d'un forfait global pour les tâches qu'ils assument en matière d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile dont la procédure est en cours. Ils touchent en plus, pour chaque demande, une indemnité forfaitaire couvrant les frais administratifs.

Durant les premiers 5 ou 7 ans, une indemnité forfaitaire est également versée pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui n'exercent pas d'activité lucrative. Les coûts dans ce domaine sont traités dans la section 2.3.4. Les cantons sont par ailleurs tenus de fournir l'aide d'urgence aux requérants d'asile déboutés. La section 2.3.5 aborde les coûts liés au versement de cette aide d'urgence. Les explications ci-après ne concernent donc que les requérants dont la procédure est en cours.

#### **a) Estimation quantitative**

La restructuration devrait amener d'importants changements dans le nombre de requérants en cours de procédure hébergés dans les cantons (cf. annexe A). En effet, une grande partie des requérants devraient rester dans un centre de la Confédération pour toute la durée du traitement de leur demande. En cas de décision négative, leur renvoi serait exécuté directement à partir du centre. Les cantons devront donc héberger moins de requérants en cours de procédure. L'effectif de requérants attribués aux cantons déterminant pour le calcul des forfaits globaux diminuera donc, selon le modèle, de 15 680 à 4740.

Un forfait couvrant les frais administratifs continuera d'être versé pour l'ensemble des 24 000 (situation actuelle) ou 20 000 (après la restructuration) requérants<sup>28</sup>. Dans le modèle, ce forfait serait versé, après la restructuration, en fonction du nombre de cas en procédure étendue attribués aux cantons (11 470 personnes) et du nombre de personnes attribuées en vue de l'exécution de leur renvoi (8560 personnes). Sont également pertinents, pour les frais administratifs calculés selon le modèle, le nombre de décisions négatives (actuellement : 16 680 ; après la restructuration : 13 120) et le nombre d'exécutions du renvoi sous contrainte (actuellement : 5185 ; après restructuration : 4815).

#### **b) Taux de coûts**

Le tableau suivant montre comment ont été calculés les taux de coûts utilisés.

---

que les centres cantonaux sont plus petits et en partie décentralisés, les cantons et communes concernés ne devraient pas faire face à d'importantes charges supplémentaires.

<sup>28</sup> Dans le système d'indemnisation actuel, le forfait couvrant les frais administratifs est versé aux cantons par demande d'asile sur la base de la clé de répartition. L'indemnité que touche un canton n'est donc pas liée directement au nombre effectif de requérants qui lui sont attribués, mais le recouvre en grande partie.

**Illustration 2-4 : Taux de coûts pour l'hébergement des requérants dans les cantons (pendant une procédure en cours)**

| Domaine  | Description  | Taux de coûts  |
|--|--|--|
| Hébergement et encadrement de personnes dont la procédure est en cours | Forfait global de la Confédération : le forfait global versé aux cantons s'élevait actuellement à 50 CHF par jour <sup>29</sup> , soit 18 250 CHF par an <sup>30</sup> .   | 18 250 CHF par personne                              |
|  | Contribution de base du forfait global : les cantons reçoivent, dans le cadre du forfait global, une contribution de base s'élevant à 28 000 CHF par mois <sup>31</sup> .  | 336 000 CHF par canton                               |
|  | Coûts des cantons et communes : les forfaits globaux sont censés couvrir les coûts de l'aide sociale, mais n'apportent qu'une contribution aux coûts de l'encadrement (également aux frais administratifs concernant les demandes d'asile). Selon le rapport publié par l'ODM en 2009 sur cette question, le taux de couverture des coûts supportés par les cantons et indemnisés par le forfait global (aide sociale, y compris coûts d'infrastructure et d'exploitation des centres, ainsi que coûts d'encadrement) est d'environ 100 %. Dans le modèle, on considère donc, pour plus de simplicité, que les coûts des cantons et des communes dans ce domaine sont au niveau du forfait global, contribution de base incluse. | 18 250 CHF par personne et<br>336 000 CHF par canton |
| Coûts de sécurité pour l'hébergement dans des structures cantonales    | Comme pour l'hébergement dans les centres de la Confédération, les cantons et les communes doivent supporter des coûts de sécurité pour l'hébergement, dans des structures cantonales, des personnes dont la procédure est en cours et des bénéficiaires de l'aide d'urgence <sup>32</sup> . Les centres cantonaux étant plus petits et l'hébergement en partie décentralisé, le taux de coûts retenu est la moitié de celui appliqué pour l'hébergement dans les centres de la Confédération.   | 62 500 par année et pour 100 personnes               |
| Part cantonale des coûts de soins en milieu hospitalier                | Selon le nouveau système de financement des hôpitaux, les cantons participent à hauteur de 55 % aux coûts des soins en milieu hospitalier. Alors que les coûts des soins à la charge de l'assurance-maladie sont couverts par le forfait global, la part cantonale des coûts des soins prodigués en milieu hospitalier restent à la charge du canton auquel le requérant concerné a été attribué.<br><br>La valeur retenue correspond à 55 % du coût moyen des soins en milieu hospitalier par habitant pour 2010 selon les chiffres de l'OFS (3600 CHF) <sup>33</sup> .   | 1980 CHF par année et par personne                   |
| École obligatoire  | Pour la scolarité obligatoire, les coûts par élève s'élevaient en 2010, selon l'OFS, à 20 600 CHF par année <sup>34</sup> . L'hypothèse est qu'environ 10 % des personnes dont la procédure d'asile est en cours sont des enfants en âge de fréquenter l'école obligatoire.  | 20 600 CHF par année et par enfant d'âge scolaire    |

<sup>29</sup> Cf. art. 22, al. 1, de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, du 11 août 1999 (état le 1<sup>er</sup> avril 2013 ; OA2, RS 142.312).

<sup>30</sup> Le forfait n'est pas versé pour les personnes qui ont une activité lucrative (personnes disposant d'une autorisation de travail selon SYMIC). Comme selon les hypothèses du modèle, le forfait global couvre en moyenne les coûts supportés par les cantons pour l'hébergement et l'encadrement des requérants, le résultat pour les cantons au niveau financier n'en est pas affecté.

<sup>31</sup> Cf. art. 23, al. 3, OA2

<sup>32</sup> Approximation grossière fondée sur le rapport Ecoplan (2012), analyse de l'impact économique régional des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM

<sup>33</sup> OFS, Coûts de la santé en 2010 par âge et par sexe, montants absolus et par habitant (T 14.5.5.1).

<sup>34</sup> OFS, Dépenses d'éducation par élève/étudiant selon le degré de formation, 2010 (T402103d\_d520).

|                      |   |  |
|----------------------|---|--|
| Frais administratifs | <p>Forfait pour frais administratifs : les frais administratifs sont des frais que les cantons encourent du fait de l'application de la loi sur l'asile et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière<sup>35</sup>. Sont concernées toutes les dépenses des cantons pour l'application de la loi sur l'asile (par ex. acquisition de places d'hébergement, préparation de l'exécution du renvoi, prolongation de permis, fourniture de renseignements, relevés et statistiques, conseil, réponse à des interventions parlementaires, demandes des médias, etc.). La Confédération verse pour les frais administratifs une contribution forfaitaire dont le montant est actuellement d'environ 1120 CHF par demande d'asile et qui est versée aux cantons selon la clé de répartition<sup>36</sup>.</p> <p>Dans le modèle, le système d'indemnisation post-restructuration fait une distinction, pour la répartition du forfait, entre les cas en procédure étendue, d'une part, et les cas en procédure accélérée et les cas Dublin, de l'autre, compte tenu du fait qu'une grande partie des requérants quittera le territoire directement à partir des centres de la Confédération, sans avoir été attribués à un canton. Les considérations qui fondent cette distinction sont les suivantes : pour les cas en procédure étendue, les cantons supportent avant tout des frais administratifs liés à l'hébergement et l'encadrement (60 % des cas en procédure étendue obtiendront l'asile ou une admission provisoire). Pour les cas en procédure accélérée ou les cas Dublin, les cantons doivent en général uniquement organiser l'exécution du renvoi à partir du centre de la Confédération.</p> | 1120 CHF<br>par cas  |
|                      | <p>Frais administratifs des cantons : après la restructuration, une grande partie des requérants déboutés devront quitter la Suisse directement à partir d'un centre de la Confédération, sans avoir été attribués à un canton. Dans ces cas (procédure accélérée ou procédure Dublin), les dépenses administratives seront liées principalement à l'organisation de l'exécution du renvoi à partir d'un centre de la Confédération. Pour les cas en procédure étendue, en revanche, les frais administratifs seront générés principalement par l'hébergement et l'encadrement (60 % des cas en procédure étendue recevront l'asile ou une admission provisoire).</p> <p>Pour tenir compte de cette nouvelle situation, le modèle introduit une distinction dans le relevé des frais administratifs entre le domaine « Application de la LAsi » et le domaine « Préparation de l'exécution du renvoi »<sup>37</sup> :</p> <p>Frais administratifs pour l'application de la LAsi (hébergement et encadrement) : frais administratifs encourus par les cantons pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile qui leur sont attribués. Dans le système actuel, la quasi-totalité des 24 000 cas sont attribués aux cantons ; après la restructuration, seules le seront les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue (11 800 cas). Pour ce domaine de tâches, l'hypothèse est un taux de coûts de 1120 CHF par cas, sur la base d'une estimation grossière<sup>38</sup>.</p>  | <p>Situation actuelle :</p> <p>24 000 * 1120 CHF</p> <p>16 680 * 1162 CHF</p> <p>Nouveau :</p> <p>11 470 * 1120 CHF</p> <p>13 120 * 1288 CHF</p> |

<sup>35</sup> Cf. art. 31, al. 1, OA2

<sup>36</sup> Cf. chiffres FinAsi

<sup>37</sup> En supposant que la charge administrative moyenne (pour l'hébergement, l'encadrement et la préparation de l'exécution du renvoi), considérée pour l'ensemble des cas, restera après la restructuration peu ou prou ce qu'elle est dans le système actuel.

<sup>38</sup> Ce taux de coûts a été retenu sur la base des considérations suivantes : dans divers cantons dans lesquels deux offices se partagent les tâches cantonales liées à l'application de la LAsi (normalement l'office chargé des affaires sociales et l'office des migrations), le forfait pour les frais administratifs est partagé par moitié entre les deux offices concernés (chacun touchant 560 CHF par cas). Selon le comité du groupe de travail, on peut admettre que les tâches de l'office des affaires sociales sont couvertes à 50 % au maximum. 560 CHF = 50 % de 1120 CHF.

Frais administratifs pour la préparation de l'exécution du renvoi (pour 16 800 cas) : selon un modèle de calcul élaboré par le comité, une distinction sera faite à l'avenir, concernant la préparation de l'exécution des renvois, entre les cas simples et les cas compliqués. Pour les cas simples (dans le modèle, les départs volontaires et non contrôlés, de même que les autres issues), les coûts sont de 450 CHF par cas. Pour les cas compliqués (dans le modèle, les renvois exécutés sous contrainte), les coûts sont de 2740 CHF par cas.

Dans le système actuel, on a un taux de coûts moyen de 1162 CHF par cas.

Après la restructuration, le taux de coûts moyen sera de 1288 CHF par cas<sup>39</sup>.

### 2.3.4 Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire

Les cantons sont responsables de l'intégration des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire. À cette fin, ils reçoivent de la Confédération un forfait global couvrant les coûts d'hébergement et d'encadrement pendant les premiers cinq ans (pour les réfugiés reconnus) ou les premiers sept ans (pour les personnes admises à titre provisoire) du séjour en Suisse. À ce forfait global s'ajoute un forfait d'intégration unique destiné à couvrir des mesures d'intégration spécifiques. Passés ces délais, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire relèvent de la seule compétence des cantons. Les cantons et les communes prennent alors en charge eux-mêmes l'intégralité des éventuels coûts supplémentaires. Dans le modèle de coûts, ces coûts supplémentaires sont pris en considération pendant une période de cinq ans à compter du moment où les personnes en question ne relèvent plus de la compétence de la Confédération.

#### Illustration 2-5 : Chiffres pertinents concernant l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire

| Domaine   | Chiffre actuel   | Chiffre futur | Unité  |
|---|--|---------------|--|
| Coûts pour l'intégration durant les premiers cinq ou sept ans | Situation actuelle : 15,3% des réfugiés reconnus et 21,9% des personnes admises à titre provisoire <sup>40</sup> ont une activité lucrative et ne touchent pas d'aide sociale. On part de l'hypothèse que le taux d'occupation des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire augmentera de 5 point de pourcent après la restructuration. |               |  |
|   | 12 910   | 13 370        | Effectif des réfugiés reconnus bénéficiant d'une aide sociale                    |
|   | 17 640   | 15 510        | Effectif des personnes admises à titre provisoire bénéficiant d'une aide sociale |

<sup>39</sup> Les dépenses supplémentaires pour les frais administratifs liés à la préparation de l'exécution des renvois sont dues, en partie, à la détention qui doit être ordonnée dans certains cas compliqués. La question de savoir s'il appartient véritablement au canton où se trouve le centre d'ordonner la détention, ou si cette tâche doit être centralisée au niveau fédéral, devra être examinée, avant d'être tranchée, lors de la phase de test.

<sup>40</sup> Ces pourcentages correspondent au taux d'activité moyen, relevé durant les années 2009 à 2012, pendant les cinq premières années pour les personnes ayant le statut de réfugié et pendant les sept premières années pour les personnes bénéficiant d'une admission provisoire (selon données FinAsi).

|   |  |
|---|--|
| Mesures d'intégration spécifiques   | Le forfait d'intégration est versé une seule fois, dès que l'asile ou l'admission provisoire est accordé. Selon la grille quantitative, 3660 personnes seront admises chaque année comme réfugiés et 3660 autres seront admises à titre provisoire (situation actuelle). Après la restructuration, le nombre de personnes admises à titre provisoire diminuera pour passer à 3220 ; le nombre de réfugiés reconnus restera quant à lui constant.   |
| Coûts pour l'intégration pendant cinq années supplémentaires (après la fin de la compétence fédérale) | <p>Selon la grille quantitative, environ 18 300 réfugiés reconnus et autant de personnes admises à titre provisoire se trouveront dans les cantons pendant une période de cinq ans suivant la fin de la compétence fédérale (situation actuelle). Après la restructuration, le nombre de personnes admises à titre provisoire ayant ce statut diminuera pour passer à 16 100 ; le nombre de réfugiés reconnus restera quant à lui constant.</p> <p>L'écart du taux d'activité est pris en compte : à l'échelle de la Suisse, 83 % des personnes exercent une activité lucrative (taux d'activité net des personnes de 18 à 65 ans selon l'OFS)<sup>41</sup>. Le taux d'activité des réfugiés reconnus / personnes admises à titre provisoire (y compris les cas de rigueur) est estimé, dans le modèle, à environ 40 % après dix ans dans le statut de réfugié ou de personne admise à titre provisoire. Selon le modèle, 43 % de l'effectif total toucheront donc une aide sociale durant les cinq ans qui suivent la fin de la compétence fédérale, soit quelque 15 700 personnes.</p> |

### Illustration 2-6 : Taux de coûts pour l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire

| Domaine  | Description  | Taux de coûts                            |
|--|--|--|
| Coûts de l'aide sociale (incluant l'hébergement et l'encadrement)  | Forfait global pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire : le forfait global s'élève actuellement à 1490 CHF par mois <sup>42</sup> .   | 17 880 CHF par bénéficiaire et par année |
|  | Coûts des cantons et communes : les forfaits globaux sont censés couvrir les coûts de l'aide sociale, mais n'apportent qu'une contribution aux coûts de l'encadrement (également aux frais administratifs concernant les demandes d'asile). Selon le rapport sur cette question publié par l'ODM en 2009, le taux de couverture des coûts supportés par les cantons et indemnisés par le forfait global (aide sociale, y compris coûts d'infrastructure et d'exploitation des centres, ainsi que coûts d'encadrement) est d'environ 100 %. Dans le modèle, on considère donc, pour plus de simplicité, que les coûts des cantons et des communes dans ce domaine sont au niveau du forfait global. Cette valeur est utilisée aussi bien pour l'effectif des personnes touchant une aide sociale pendant les cinq ou sept premières années de leur séjour où elles relèvent de la compétence fédérale que pour les effectifs pendant les cinq années suivantes, après la fin de la compétence fédérale. | 17 880 CHF par bénéficiaire et par année |
| Part cantonale des coûts des soins dispensés en milieu hospitalier | <p>La valeur retenue correspond à 55 % du coût moyen des soins en milieu hospitalier par habitant pour 2010 selon les chiffres de l'OFS (3600 CHF)<sup>43</sup>. Pour une description plus détaillée, cf. illustration 2-4, p. 29.</p> <p>Là encore, cette valeur est utilisée aussi bien pour l'effectif des personnes touchant une aide sociale pendant les cinq ou sept premières années de leur séjour où elles relèvent de la compétence fédérale que pour les effectifs pendant les cinq années suivantes, après la fin de la compétence fédérale.</p>   | 1980 CHF par bénéficiaire et par année   |

<sup>41</sup> OFS, Taux d'activité selon la nationalité et les groupes d'âge (T 03.01.02.02).

<sup>42</sup> Cf. art. 26 OA2. Actuellement, selon les évaluations de l'ODM (G. Bizzozero) du 17 juillet 2013, le forfait est d'environ 1490 CHF par mois.

<sup>43</sup> OFS, Coûts de la santé en 2010 par âge et par sexe, montants absolus et par habitant (T 14.5.5.1).

|                                   |  |  |
|-----------------------------------|--|--|
| École obligatoire                 | Pour la scolarité obligatoire, les coûts par élève s'élevaient en 2010, selon l'OFS, à 20 600 CHF par année <sup>44</sup> . L'hypothèse est qu'environ 10 % des personnes dont la procédure d'asile est en cours sont des enfants en âge de fréquenter l'école obligatoire.<br><br>Là encore, cette valeur est utilisée aussi bien pour la période de compétence fédérale (premières cinq ou sept années du séjour) que pour les cinq années suivantes (après la fin de la compétence fédérale). | 20 600 CHF<br>par année et par enfant<br>d'âge scolaire  |
| Mesures d'intégration spécifiques | Les cantons reçoivent de la Confédération une indemnité unique de 6000 CHF par personne destinée à des mesures d'intégration spécifiques.<br><br>Les cantons sont compétents en matière d'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Les coûts (uniques) par cas sont estimés à environ 12 000 CHF.  | 6000 CHF<br>par personne (versement unique)<br><br>12 000 CHF<br>par personne (versement unique) |

### 2.3.5 Octroi de l'aide d'urgence

Les cantons sont responsables de l'octroi de l'aide d'urgence. Ils reçoivent à titre d'indemnisation une contribution de la Confédération sous forme d'un forfait pour l'aide d'urgence. L'étude de suivi concernant la suppression de l'aide sociale tient des statistiques sur les indemnisations et les coûts encourus par les cantons. Aujourd'hui, pour chaque personne s'étant vu signifier une décision négative ou une décision NEM (situation actuelle : 16 680 selon la grille quantitative), les cantons reçoivent un forfait unique, que le requérant débouté sollicite ou non une aide d'urgence. Après la restructuration, selon la planification actuelle, les cantons ne toucheront un forfait d'aide d'urgence que pour les personnes auxquelles une décision négative est notifiée à l'issue d'une procédure étendue et pour les personnes dont la demande a été rejetée au terme d'une procédure accélérée et qui touchent réellement une aide d'urgence (selon la grille quantitative, 5720 personnes après la restructuration)<sup>45</sup>.

Comme pour l'hébergement, dans les cantons, de requérants dont la demande est en cours de traitement (cf. section 2.3.3), les bénéficiaires de l'aide d'urgence génèrent aussi des coûts liés à la sécurité, à la prise en charge de soins en milieu hospitalier et à la fréquentation de l'école obligatoire, qui sont à la charge des cantons et des communes.

<sup>44</sup> OFS, Dépenses d'éducation par élève/étudiant selon le degré de formation, 2010 (T402103d\_d520).

<sup>45</sup> Selon la grille quantitative, les cas Dublin ne devraient plus compter parmi les bénéficiaires de l'aide d'urgence, puisque leur renvoi, par définition, peut être exécuté.

**Illustration 2-7 : Taux de coûts pour l'octroi de l'aide d'urgence**

| Domaine   | Description  | Taux de coûts  |
|---|--|--|
| Forfait d'aide d'urgence  | Le forfait d'aide d'urgence s'élève actuellement à 6111 CHF.   | 6111 CHF   |
| Coûts de l'aide d'urgence   | Coûts après la restructuration : selon les données de suivi 2012 relatives à la suppression de l'aide sociale, les nouveaux bénéficiaires de l'aide d'urgence pendant la période de 2008 à 2012 ont perçu cette aide pendant en moyenne 161 jours. Avec des coûts d'hébergement moyens de 48 CHF par nuit, les coûts totaux par bénéficiaire se sont élevés à 7657 CHF <sup>46</sup> .   | Situation actuelle : 7657 CHF par bénéficiaire de l'aide d'urgence         |
|   | Coûts futurs : après la restructuration, selon la grille quantitative, une partie seulement des personnes dont la demande a été traitée en procédure étendue ou en procédure accélérée devraient bénéficier d'une aide d'urgence. Cette estimation se fonde également sur les coûts selon le suivi de la suppression de l'aide sociale pour la période de 2008 à 2012, mais en ne retenant que les décisions négatives et les décisions NEM. La durée moyenne durant laquelle les bénéficiaires touchent l'aide d'urgence augmente ainsi dans le nouveau système à 217 jours, avec des coûts par bénéficiaire qui augmentent pour atteindre 10 367 CHF <sup>47</sup> . | Après la restructuration : 10 367 CHF par bénéficiaire de l'aide d'urgence |
| Coûts de sécurité pour l'hébergement dans des structures cantonales | Comme pour l'hébergement dans les centres de la Confédération, les cantons et les communes doivent supporter des coûts de sécurité pour l'hébergement, dans les structures cantonales, de personnes dont la procédure est en cours et de bénéficiaires de l'aide d'urgence <sup>48</sup> . Les centres cantonaux étant plus petits et l'hébergement en partie décentralisé, le taux de coûts retenu est la moitié de celui appliqué pour l'hébergement dans les centres de la Confédération.   | 62 500 par année et pour 100 personnes                                     |
| Part cantonale des coûts des soins dispensés en milieu hospitalier  | La valeur retenue correspond à 55 % du coût moyen des soins en milieu hospitalier par habitant pour 2010 selon les chiffres de l'OFS (3600 CHF) <sup>49</sup> . Pour une description plus détaillée, cf. illustration 2-4, p. 29.  | 1980 CHF par année et par personne   |
| École obligatoire   | Pour la scolarité obligatoire, les coûts par élève s'élevaient en 2010, selon l'OFS, à 20 600 CHF par année <sup>50</sup> . L'hypothèse est qu'environ 10 % des personnes dont la procédure d'asile est en cours sont des enfants en âge de fréquenter l'école obligatoire.  | 20 600 CHF par année et par enfant d'âge scolaire                          |

<sup>46</sup> Nombre de jours et coûts moyens par nuit pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence « Cas nouveaux : tous, 2008 à 2012 » selon les données de suivi 2012 concernant la suppression de l'aide sociale.

<sup>47</sup> La durée de perception pour le calcul des coûts futurs correspond à la durée moyenne pour les « Cas nouveaux (décision négative) de 2008 à 2012 » et les « Cas NEM hors Dublin de 2008 à 2012 » selon les données de suivi 2012 relatives à la suppression de l'aide sociale. Pour le coût moyen par nuit, ce sont les données des bénéficiaires de l'aide d'urgence « Cas nouveaux : tous, 2008 à 2012 » selon les données de suivi de la suppression de l'aide sociale.

<sup>48</sup> Approximation grossière fondée sur le rapport Ecoplan (2012), analyse de l'impact économique régional des Centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM.

<sup>49</sup> OFS, Coûts de la santé en 2010 par âge et par sexe, montants absolus et par habitant (T 14.5.5.1).

<sup>50</sup> OFS, Dépenses d'éducation par élève/étudiant selon le degré de formation, 2010 (T402103d\_d520).

### 2.3.6 Exécution des renvois

Les cantons assument différentes tâches concernant l'exécution des renvois. C'est en particulier dans les domaines suivants qu'ils encourent des coûts résiduels pour lesquels la Confédération ne les indemnise pas :

- escorte policière et accompagnement à l'aéroport pour les renvois exécutés sous contrainte, dans certains cas avec accompagnement jusqu'à l'État de destination ;
- prise en charge et enregistrement à l'aéroport des personnes rapatriées sous contrainte (pour les cantons sur le territoire desquels se trouve un aéroport) ;
- exploitation des places de détention administrative.

La Confédération prend en revanche entièrement à sa charge les coûts des tâches suivantes, directement ou par le biais d'une indemnisation des cantons :

- conseils en vue du retour ;
- aide au retour ;
- obtention de documents de voyage ;
- accompagnement médical lors de rapatriements ;
- coûts du voyage ;
- indemnité de voyage ;
- transports intercantonaux (JTS) pour les rapatriements dans le domaine de l'asile.

La restructuration devrait sensiblement améliorer l'encouragement des retours et l'exécution des renvois. On attend en particulier une augmentation de la proportion de départs volontaires et de renvois exécutés sous contrainte, ainsi qu'une diminution des départs non contrôlés. Les calculs de coûts se fondent sur les chiffres suivants (pour la répartition des départs cf. illustration 1-10, p. 14) :

**Illustration 2-8 : Estimation quantitative pour l'exécution des renvois**

| Domaine   | Chiffres actuels      |       | Chiffres futurs |       |
|---|-----------------------|-------|-----------------|-------|
|   | valeur absolue        | [%]   | valeur absolue  | [%]   |
| <b>Départs contrôlés</b>                                  |                       |       |                 |       |
| Départs volontaires                                       | 3 575                 | 21 %  | 3 380           | 26 %  |
| Renvois exécutés sous contrainte                          | 5 185                 | 31 %  | 4 815           | 37 %  |
| – avec accompagnement jusqu'à l'État de destination (8 %) | 415                   |       | 385             |       |
| Total des départs contrôlés :                             | 8 760                 | 52 %  | 8 195           | 62%   |
| – avec un vol de ligne                                    | 8 595                 |       | 8 030           |       |
| – avec un vol spécial                                     | 165                   |       | 165             |       |
| Départs non contrôlés et autres issues                    | 7 920                 | 48 %  | 4 925           | 38 %  |
| Total des départs   | 16 680                | 100 % | 13 120          | 100 % |
| <b>Détention administrative</b>                           |                       |       |                 |       |
| Nombre de jours de détention pour le domaine de l'asile   | 110 000 <sup>51</sup> |       | 220 000         |       |

Source : chiffres actuels des départs : SYMIC

L'illustration suivante présente les taux de coûts utilisés pour les domaines de l'aide au retour et de l'exécution des renvois :

<sup>51</sup> Les 110 000 jours de détention correspondent à la moyenne arrondie des années 2010 à 2012. Le nombre de jours de détention dépendant notamment des places libres disponibles, ce chiffre n'a pas fait l'objet d'une projection pour 24 000 demandes. Dans le nouveau système, le nombre de jours de détention a simplement été multiplié par deux, conformément aux prévisions concernant un doublement des places de détention.

**Illustration 2-9 : Taux de coûts pour l'aide au retour et l'exécution des renvois<sup>52</sup>**

| Domaine   | Description  | Taux de coûts  |
|---|--|--|
| Escorte policière et accompagnement                 | Indemnisation de la Confédération : une indemnisation forfaitaire de 200 CHF par personne accompagnante est versée pour chaque escorte policière à l'aéroport (exécution du renvoi sous contrainte). On compte en principe deux accompagnants.   | 400 CHF <sup>53</sup><br>par escorte   |
|   | Coûts à la charge des cantons : le taux de couverture des coûts est de 50 %, selon les hypothèses retenues. Les coûts à la charge des cantons sont ainsi d'environ 800 CHF par escorte.  | 800 CHF<br>par escorte   |
| Prise en charge et enregistrement à l'aéroport      | Indemnisation par la Confédération : pour la prise en charge et l'enregistrement des départs contrôlés (exécution du renvoi sous contrainte), le canton sur le territoire duquel se trouve l'aéroport reçoit une indemnité de 423 CHF (indemnité de base 2012) par départ contrôlé. Pour les vols spéciaux, l'indemnité était de 1680 CHF par départ.  | 423 CHF <sup>54</sup><br>par personne pour les vols de ligne                                       |
|   | Coûts à la charge des cantons : selon les chiffres fournis par le canton de Zurich, un départ contrôlé via un vol de ligne coûte environ 1400 CHF, via un vol spécial environ 5980 CHF. Ces montants comprennent toutes les dépenses consenties par le canton sur le territoire duquel se trouve l'aéroport (personnel, charges d'exploitation, overhead, service de sécurité), mais pas le prix des billets, qui, dans le domaine de l'asile, sont pris en charge par la Confédération. | 1400 CHF<br>par personne pour les vols de ligne<br>5980 CHF<br>par personne pour les vols spéciaux |
| Exploitation des places de détention administrative | Actuellement, les cantons reçoivent une indemnisation de 140 CHF par jour de détention administrative.   | 140 CHF<br>par jour de détention   |
|   | Selon une enquête de l'ODM, les coûts effectifs de détention s'élèvent à environ 200 CHF par jour.   | 200 CHF<br>par jour de détention   |

<sup>52</sup> Selon les estimations de l'ODM, Ph. Feliser, 16 mai 2013.

<sup>53</sup> Un forfait de 1300 CHF est versé pour les escortes avec accompagnement jusqu'à l'Etat de destination. Là encore, le taux de couverture des coûts retenu est de 50 %.

<sup>54</sup> Pour la prise en charge et l'enregistrement pour les vols spéciaux, l'indemnisation est de 1680 CHF. Là encore, le taux de couverture des coûts retenu est de 50 %.

## 3 Annexe C : Modèles de compensation examinés

### 3.1 Résultats détaillés du nouveau modèle après la restructuration

L'annexe C présente de manière détaillée les résultats du système actuel et du nouveau modèle de compensation en vigueur après la restructuration concernant la planification des emplacements des centres. Les deux illustrations qui suivent présentent les résultats, l'un en chiffres absolus et l'autre en chiffres relatifs, c'est-à-dire en fonction du nombre d'habitants de chaque canton.

Structure des deux illustrations :

- chaque ligne correspond à un canton ;
- les cinq premières colonnes contiennent des indications, ventilées par canton, sur la population et sur le nombre de places des centres d'enregistrement et de procédure (CEP) actuels et dans les futurs centres de la Confédération (CC) ;
- les colonnes suivantes présentent les résultats détaillés, canton par canton, du système actuel et du modèle de compensation utilisé après la restructuration pour les indicateurs ci-après :
  - nombre de cas et effectif des requérants dans des procédures en cours ;
  - nombre et effectif des bénéficiaires de l'aide d'urgence ;
  - nombre de cas de renvois sous contrainte ;
  - nombre de réfugiés reconnus ou de personnes ou admises provisoirement ;
  - coûts nets par canton, comprenant les coûts au titre des procédures en cours et les coûts au titre de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement ;
- dans chaque colonne, figurent d'abord les indicateurs correspondant à la situation actuelle, puis ceux correspondant au nouveau modèle de compensation.

Afin de permettre une meilleure comparabilité entre les cantons, les résultats en chiffres relatifs sont indiqués soit pour mille habitants, soit par habitant. En outre, l'illustration 3-2 indique, en bas de tableau, les valeurs moyennes pour l'ensemble des cantons, pour les cantons avec CEP / avec centre de la Confédération, pour les cantons sans CEP / avec centre de la Confédération et pour les cantons sans CEP / sans centre de la Confédération. Les valeurs minimales et maximales sont également mentionnées.

### Illustration 3-1 : Résultats du système actuel et du nouveau modèle de compensation utilisé après la restructuration (chiffres absolus)\*

| Avant 2011 (OFS) en milliers | Places dans des centres de la Confédération |             |             | Cas traités en procédure étendue |               |                  | Aide d'urgence    |               |                  | Exécution sous contrainte |               |               | Asile / admission provisoire |               |                   | Coûts nets en mio CHF |  |                   |  |  |  |                   |               |
|------------------------------|---|-------------|-------------|----------------------------------|---------------|------------------|-------------------|---------------|------------------|---------------------------|---------------|---------------|------------------------------|---------------|-------------------|-----------------------|--|-------------------|--|--|--|-------------------|---------------|
|                              | ÉTAT ACTUEL CEP                             | NOUVEAU CP  | NOUVEAU CD  | ÉTAT ACTUEL Pers.                | NOUVEAU Pers. | NOUVEAU Effectif | ÉTAT ACTUEL Pers. | NOUVEAU Pers. | NOUVEAU Effectif | ÉTAT ACTUEL Pers.         | NOUVEAU Pers. | NOUVEAU Pers. | ÉTAT ACTUEL Pers.            | NOUVEAU Pers. | ÉTAT ACTUEL Pers. | NOUVEAU Pers.         | Procédures en cours, aide d'urgence, exécution du renvoi | Coûts nets totaux | ÉTAT ACTUEL Aide sociale et intégration après l'octroi de l'asile / AP (y c. 5 ans après la fin de la compétence fédérale) | NOUVEAU Aide sociale et intégration après l'octroi de l'asile / AP (y c. 5 ans après la fin de la compétence fédérale) | Procédures en cours, aide d'urgence, exécution du renvoi | Coûts nets totaux |               |
| Fribourg                     | 285   | 0           | 0           | 816                              | 533           | 487              | 208               | 326           | 163              | 132                       | 79            | 176           | 39                           | 249           | 310               | 3.21                  | 17.42  | 20.63             | 1.84   | 20.02  | 1.94   | 20.02             | 21.97         |
| Vaud                         | 726   | 244         | 535         | 1920                             | 1254          | 965              | 417               | 767           | 384              | 398                       | 237           | 415           | 459                          | 586           | 605               | 8.51                  | 40.99  | 49.50             | 7.75   | 39.10  | 7.75   | 39.10             | 46.85         |
| Vallais                      | 317   | 0           | 0           | 960                              | 627           | 542              | 232               | 384           | 192              | 147                       | 88            | 207           | 43                           | 293           | 345               | 3.84                  | 20.50  | 24.33             | 2.20   | 22.30  | 2.20   | 22.30             | 24.50         |
| Neuchâtel                    | 173   | 0           | 0           | 200                              | 600           | 392              | 194               | 86            | 240              | 120                       | 149           | 89            | 130                          | 286           | 183               | 2.27                  | 12.81  | 15.08             | 2.53   | 7.54   | 2.53   | 7.54              | 9.88          |
| Genève                       | 461   | 0           | 0           | 1392                             | 909           | 537              | 234               | 556           | 278              | 271                       | 162           | 301           | 395                          | 425           | 333               | 6.58                  | 29.72  | 36.29             | 5.53   | 21.54  | 5.53   | 21.54             | 27.07         |
| Jura                         | 71  | 0           | 0           | 240                              | 157           | 121              | 52                | 96            | 48               | 33                        | 20            | 52            | 10                           | 73            | 77                | 0.71                  | 5.12   | 5.83              | 0.23   | 4.96   | 0.23   | 4.96              | 5.19          |
| Berne                        | 985   | 0           | 0           | 260                              | 360           | 2179             | 1397              | 1333          | 667              | 553                       | 330           | 721           | 599                          | 1017          | 875               | 16.01                 | 71.22  | 87.23             | 11.85  | 56.57  | 11.85  | 56.57             | 68.42         |
| Soleure                      | 257   | 0           | 0           | 864                              | 564           | 439              | 188               | 345           | 173              | 119                       | 71            | 187           | 35                           | 264           | 280               | 3.42                  | 18.45  | 21.87             | 1.72   | 18.08  | 1.72   | 18.08             | 19.80         |
| Bâle-Ville                   | 186   | 320         | 352         | 148                              | 456           | 298              | 146               | 182           | 91               | 111                       | 66            | 99            | 212                          | 139           | 89                | 2.65                  | 9.74   | 12.38             | 2.65   | 5.75   | 2.65   | 5.75              | 8.39          |
| Bâle-Campagne                | 275   | 0           | 0           | 340                              | 912           | 596              | 295               | 385           | 182              | 244                       | 145           | 197           | 484                          | 278           | 171               | 3.83                  | 19.47  | 23.10             | 4.37   | 11.03  | 4.37   | 11.03             | 15.40         |
| Argovie                      | 618   | 0           | 0           | 1896                             | 1239          | 1057             | 452               | 758           | 379              | 287                       | 171           | 410           | 85                           | 578           | 673               | 7.91                  | 40.48  | 48.38             | 4.62   | 43.49  | 4.62   | 43.49             | 48.10         |
| Lucerne                      | 382   | 0           | 0           | 1224                             | 800           | 653              | 279               | 489           | 245              | 178                       | 106           | 264           | 52                           | 373           | 416               | 4.98                  | 26.13  | 31.12             | 2.72   | 26.87  | 2.72   | 26.87             | 29.59         |
| Uri                          | 35  | 0           | 0           | 120                              | 78            | 61               | 26                | 48            | 24               | 16                        | 10            | 26            | 5                            | 37            | 39                | 0.19                  | 2.56   | 2.75              | -0.05  | 2.49   | -0.05  | 2.49              | 2.44          |
| Schwyz                       | 148   | 0           | 0           | 456                              | 298           | 253              | 108               | 182           | 91               | 69                        | 41            | 99            | 20                           | 139           | 161               | 1.85                  | 9.74   | 11.38             | 0.85   | 10.40  | 0.85   | 10.40             | 11.25         |
| Obwald                       | 36  | 0           | 0           | 120                              | 78            | 61               | 26                | 48            | 24               | 17                        | 10            | 26            | 5                            | 37            | 39                | 0.19                  | 2.56   | 2.75              | -0.05  | 2.53   | -0.05  | 2.53              | 2.48          |
| Nidwald                      | 41  | 0           | 0           | 120                              | 78            | 71               | 30                | 48            | 24               | 19                        | 11            | 26            | 6                            | 37            | 45                | 0.19                  | 2.56   | 2.75              | -0.01  | 2.90   | -0.01  | 2.90              | 2.90          |
| Zoug                         | 115   | 0           | 0           | 336                              | 220           | 197              | 84                | 134           | 67               | 54                        | 32            | 73            | 16                           | 102           | 125               | 1.12                  | 7.17   | 8.30              | 0.59   | 8.10   | 0.59   | 8.10              | 8.68          |
| Tessin                       | 337   | 134         | 290         | 403                              | 840           | 549              | 304               | 336           | 168              | 277                       | 165           | 181           | 570                          | 256           | 176               | 3.59                  | 17.93  | 21.53             | 5.47   | 11.37  | 5.47   | 11.37             | 16.84         |
| Glaris                       | 39  | 0           | 0           | 144                              | 94            | 67               | 29                | 58            | 29               | 18                        | 11            | 31            | 5                            | 44            | 43                | 0.29                  | 3.07   | 3.36              | -0.02  | 2.76   | -0.02  | 2.76              | 2.74          |
| Schaffhouse                  | 77  | 0           | 0           | 264                              | 172           | 132              | 56                | 106           | 53               | 36                        | 21            | 57            | 11                           | 81            | 84                | 0.81                  | 5.64   | 6.45              | 0.28   | 5.42   | 0.28   | 5.42              | 5.70          |
| Appenzell Rh.-Ext.           | 53  | 0           | 0           | 192                              | 125           | 91               | 39                | 77            | 38               | 25                        | 15            | 41            | 7                            | 59            | 58                | 0.50                  | 4.10   | 4.60              | 0.09   | 3.75   | 0.09   | 3.75              | 3.84          |
| Appenzell Rh.-Int.           | 16  | 0           | 0           | 48                               | 31            | 27               | 11                | 19            | 10               | 7                         | 4             | 10            | 2                            | 15            | 17                | -0.13                 | 1.02   | 0.90              | -0.21  | 1.10   | -0.21  | 1.10              | 0.89          |
| Saint-Gall                   | 483   | 170         | 291         | 99                               | 1296          | 847              | 711               | 305           | 518              | 259                       | 241           | 280           | 191                          | 395           | 450               | 5.85                  | 27.67  | 33.32             | 4.40   | 29.08  | 4.40   | 29.08             | 33.48         |
| Grisons                      | 183   | 0           | 0           | 672                              | 439           | 331              | 141               | 269           | 134              | 90                        | 54            | 145           | 26                           | 205           | 211               | 2.58                  | 14.35  | 16.93             | 1.21   | 13.60  | 1.21   | 13.60             | 14.82         |
| Thurgovie                    | 252   | 280         | 0           | 305                              | 576           | 376              | 273               | 230           | 115              | 221                       | 132           | 124           | 435                          | 176           | 159               | 2.74                  | 12.30  | 15.04             | 3.93   | 10.26  | 3.93   | 10.26             | 14.19         |
| Zurich                       | 1382  | 0           | 367         | 508                              | 4200          | 2744             | 1557              | 674           | 1679             | 839                       | 688           | 907           | 813                          | 1281          | 987               | 20.52                 | 89.67  | 110.19            | 14.81  | 63.78  | 14.81  | 63.78             | 76.69         |
| <b>Total</b>                 | <b>7955</b>                                 | <b>1148</b> | <b>2095</b> | <b>2905</b>                      | <b>24000</b>  | <b>15679</b>     | <b>10967</b>      | <b>4736</b>   | <b>9592</b>      | <b>4796</b>               | <b>4383</b>   | <b>5185</b>   | <b>4813</b>                  | <b>7320</b>   | <b>6880</b>       | <b>103.59</b>         | <b>512.39</b>  | <b>615.98</b>     | <b>79.51</b>   | <b>444.59</b>  | <b>79.51</b>   | <b>444.59</b>     | <b>524.10</b> |

\* Les chiffres actuels se fondent sur 24 000 demandes d'asile. Dans le nouveau modèle de compensation, après la restructuration, l'hypothèse est un recul à 20 000 demandes d'asile et une augmentation du taux d'activité pour les réfugiés reconnus et liés personnes admises à titre provisoire.

**Illustration 3-2 : Résultats du système actuel et du nouveau modèle de compensation utilisé après la restructuration relativement à la population**

| Av. 2011 (OFS) en milliers | Places dans des centres de la Confédération pour mille habitants |         | Cas traités en procédure étendue pour mille habitants |         | Aide d'urgence pour mille habitants |         | Exécution sous contrainte pour mille habitants |         | Asile / admission provisoire pour mille habitants |         | Coûts nets en CHF par habitant                           |                   |  |  |                   |       |       |        |       |       |
|----------------------------|--|---------|---|---------|-------------------------------------|---------|--|---------|---|---------|--|-------------------|--|--|-------------------|-------|-------|--------|-------|-------|
|                            | ÉTAT ACTUEL  | NOUVEAU | ÉTAT ACTUEL   | NOUVEAU | ÉTAT ACTUEL                         | NOUVEAU | ÉTAT ACTUEL                                    | NOUVEAU | ÉTAT ACTUEL                                       | NOUVEAU | Procédures en cours, aide d'urgence, exécution du renvoi | Coûts nets totaux | Procédures en cours, aide d'urgence, exécution du renvoi | Aide sociale et intégration après l'octroi de l'asile / AP (y.c. 5 ans après la fin de la compétence fédérale) | Coûts nets totaux |       |       |        |       |       |
| 285                        | 0.00   | 0.00    | 2.87  | 1.87    | 1.71                                | 0.73    | 1.15   | 0.57    | 0.46  | 0.28    | 0.62   | 0.14              | 0.87   | 1.09   | 11.28             | 61.19 | 72.47 | 6.83   | 70.34 | 77.17 |
| 726                        | 0.34   | 0.74    | 2.64  | 1.73    | 1.33                                | 0.57    | 1.06   | 0.53    | 0.55  | 0.33    | 0.57   | 0.63              | 0.81   | 0.83   | 11.72             | 56.47 | 68.19 | 10.67  | 53.86 | 64.54 |
| 317                        | 0.00   | 0.00    | 3.03  | 1.98    | 1.71                                | 0.73    | 1.21   | 0.61    | 0.46  | 0.28    | 0.65   | 0.14              | 0.92   | 1.09   | 12.10             | 64.66 | 76.76 | 6.95   | 70.34 | 77.29 |
| 173                        | 0.00   | 0.00    | 3.46  | 2.26    | 1.12                                | 0.50    | 1.38   | 0.69    | 0.86  | 0.51    | 0.75   | 1.65              | 1.06   | 0.66   | 13.12             | 73.96 | 87.08 | 14.64  | 42.40 | 57.04 |
| 461                        | 0.00   | 0.00    | 3.02  | 1.97    | 1.17                                | 0.51    | 1.21   | 0.60    | 0.59  | 0.35    | 0.65   | 0.86              | 0.92   | 0.72   | 14.28             | 64.54 | 78.82 | 12.01  | 46.77 | 58.79 |
| 71                         | 0.00   | 0.00    | 3.40  | 2.22    | 1.71                                | 0.73    | 1.36   | 0.68    | 0.46  | 0.28    | 0.74   | 0.14              | 1.04   | 1.09   | 10.03             | 72.68 | 82.71 | 3.24   | 70.34 | 73.58 |
| 985                        | 0.00   | 0.26    | 3.39  | 2.21    | 1.42                                | 0.61    | 1.35   | 0.68    | 0.56  | 0.33    | 0.73   | 0.51              | 1.03   | 0.89   | 16.25             | 72.31 | 88.56 | 12.03  | 57.43 | 69.46 |
| 257                        | 0.00   | 0.00    | 3.36  | 2.20    | 1.71                                | 0.73    | 1.34   | 0.67    | 0.46  | 0.28    | 0.73   | 0.14              | 1.03   | 1.09   | 13.31             | 71.78 | 85.08 | 6.70   | 70.34 | 77.04 |
| 186                        | 1.72   | 1.89    | 2.45  | 1.60    | 0.78                                | 0.35    | 0.98   | 0.49    | 0.60  | 0.35    | 0.53   | 1.14              | 0.75   | 0.48   | 14.20             | 52.26 | 66.46 | 14.20  | 30.85 | 45.05 |
| 275                        | 0.00   | 0.00    | 3.31  | 2.16    | 1.07                                | 0.48    | 1.32   | 0.66    | 0.89  | 0.53    | 0.72   | 1.76              | 1.01   | 0.62   | 13.17             | 70.70 | 83.87 | 15.87  | 40.04 | 55.91 |
| 618                        | 0.00   | 0.00    | 3.07  | 2.00    | 1.71                                | 0.73    | 1.23   | 0.61    | 0.46  | 0.28    | 0.66   | 0.14              | 0.94   | 1.09   | 12.79             | 65.47 | 78.25 | 7.47   | 70.34 | 77.80 |
| 382                        | 0.00   | 0.00    | 3.20  | 2.09    | 1.71                                | 0.73    | 1.28   | 0.64    | 0.46  | 0.28    | 0.69   | 0.14              | 0.98   | 1.09   | 13.05             | 68.41 | 81.46 | 7.13   | 70.34 | 77.47 |
| 35                         | 0.00   | 0.00    | 3.39  | 2.21    | 1.71                                | 0.73    | 1.35   | 0.68    | 0.46  | 0.28    | 0.73   | 0.14              | 1.03   | 1.09   | 5.24              | 72.37 | 77.62 | -1.48  | 70.34 | 68.85 |
| 148                        | 0.00   | 0.00    | 3.08  | 2.01    | 1.71                                | 0.73    | 1.23   | 0.62    | 0.46  | 0.28    | 0.67   | 0.14              | 0.94   | 1.09   | 11.13             | 65.82 | 76.95 | 5.74   | 70.34 | 76.07 |
| 36                         | 0.00   | 0.00    | 3.34  | 2.18    | 1.71                                | 0.73    | 1.34   | 0.67    | 0.46  | 0.28    | 0.72   | 0.14              | 1.02   | 1.09   | 5.17              | 71.36 | 76.53 | -1.35  | 70.34 | 68.99 |
| 41                         | 0.00   | 0.00    | 2.91  | 1.90    | 1.71                                | 0.73    | 1.16   | 0.58    | 0.46  | 0.28    | 0.63   | 0.14              | 0.89   | 1.09   | 4.49              | 62.03 | 66.53 | -0.13  | 70.34 | 70.21 |
| 115                        | 0.00   | 0.00    | 2.92  | 1.91    | 1.71                                | 0.73    | 1.17   | 0.58    | 0.46  | 0.28    | 0.63   | 0.14              | 0.89   | 1.09   | 9.77              | 62.32 | 72.09 | 5.09   | 70.34 | 75.43 |
| 337                        | 0.40   | 0.86    | 2.49  | 1.63    | 0.90                                | 0.41    | 1.00   | 0.50    | 0.82  | 0.49    | 0.54   | 1.69              | 0.76   | 0.52   | 10.67             | 53.23 | 63.90 | 16.23  | 33.75 | 49.98 |
| 39                         | 0.00   | 0.00    | 3.67  | 2.40    | 1.71                                | 0.73    | 1.47   | 0.73    | 0.46  | 0.28    | 0.79   | 0.14              | 1.12   | 1.09   | 7.40              | 78.43 | 85.82 | -0.56  | 70.34 | 69.77 |
| 77                         | 0.00   | 0.00    | 3.42  | 2.24    | 1.71                                | 0.73    | 1.37   | 0.68    | 0.46  | 0.28    | 0.74   | 0.14              | 1.04   | 1.09   | 10.53             | 73.10 | 83.63 | 3.65   | 70.34 | 73.99 |
| 53                         | 0.00   | 0.00    | 3.60  | 2.35    | 1.71                                | 0.73    | 1.44   | 0.72    | 0.46  | 0.28    | 0.78   | 0.14              | 1.10   | 1.09   | 9.35              | 76.91 | 86.26 | 1.71   | 70.34 | 72.04 |
| 16                         | 0.00   | 0.00    | 3.06  | 2.00    | 1.71                                | 0.73    | 1.22   | 0.61    | 0.46  | 0.28    | 0.66   | 0.14              | 0.93   | 1.09   | -8.11             | 65.27 | 57.16 | -13.39 | 70.34 | 56.94 |
| 483                        | 0.35   | 0.60    | 2.88  | 1.75    | 1.47                                | 0.63    | 1.07   | 0.54    | 0.50  | 0.30    | 0.58   | 0.40              | 0.82   | 0.93   | 11.69             | 57.26 | 68.95 | 9.11   | 60.18 | 69.29 |
| 193                        | 0.00   | 0.00    | 3.47  | 2.27    | 1.71                                | 0.73    | 1.39   | 0.69    | 0.46  | 0.28    | 0.75   | 0.14              | 1.06   | 1.09   | 13.37             | 74.18 | 87.55 | 6.27   | 70.34 | 76.61 |
| 252                        | 1.11   | 0.00    | 2.29  | 1.49    | 1.08                                | 0.48    | 0.91   | 0.46    | 0.88  | 0.52    | 0.49   | 1.73              | 0.70   | 0.63   | 10.87             | 48.80 | 59.67 | 15.59  | 40.73 | 56.33 |
| 1'392                      | 0.00   | 0.26    | 3.02  | 1.97    | 1.12                                | 0.48    | 1.21   | 0.60    | 0.48  | 0.29    | 0.65   | 0.58              | 0.92   | 0.71   | 14.74             | 64.40 | 79.14 | 10.71  | 45.81 | 56.52 |
| 7'955                      |  |         | 3.02  | 1.97    | 1.38                                | 0.60    | 1.21   | 0.60    | 0.55  | 0.33    | 0.65   | 0.61              | 0.92   | 0.86   | 13.02             | 64.41 | 77.44 | 10.00  | 55.89 | 65.89 |
| 1'964                      |  |         | 2.56  | 1.68    | 1.21                                | 0.53    | 1.02   | 0.51    | 0.63  | 0.37    | 0.55   | 0.94              | 0.78   | 0.75   | 11.66             | 54.74 | 66.40 | 12.19  | 48.16 | 60.35 |
| 3'297                      |  |         | 3.18  | 2.08    | 1.21                                | 0.53    | 1.27   | 0.63    | 0.57  | 0.34    | 0.69   | 0.78              | 0.97   | 0.75   | 14.91             | 67.82 | 82.73 | 11.93  | 48.76 | 60.69 |
| 2'684                      |  |         | 3.16  | 2.06    | 1.71                                | 0.73    | 1.26   | 0.63    | 0.46  | 0.28    | 0.68   | 0.14              | 0.96   | 1.09   | 11.72             | 67.40 | 79.11 | 6.01   | 70.34 | 76.34 |
| Minimum                    | 0.00   | 0.00    | 2.29  | 1.49    | 0.78                                | 0.35    | 0.91   | 0.46    | 0.46  | 0.28    | 0.49   | 0.14              | 0.70   | 0.48   | -8.11             | 48.80 | 57.16 | -13.39 | 30.85 | 45.05 |
| Maximum                    | 1.72   | 1.89    | 3.67  | 2.40    | 1.71                                | 0.73    | 1.47   | 0.73    | 0.69  | 0.53    | 0.79   | 1.76              | 1.12   | 1.09   | 16.25             | 78.43 | 88.56 | 16.23  | 70.34 | 77.80 |
| Ecart                      | 1.72   | 1.89    | 1.23  | 1.39    | 0.91                                | 0.38    | 0.55   | 0.28    | 0.42  | 0.25    | 0.30   | 1.62              | 0.42   | 0.61   | 24.36             | 29.63 | 31.40 | 29.62  | 39.49 | 32.75 |

\* Les chiffres actuels se fondent sur 24 000 demandes d'asile. Dans le nouveau modèle de compensation, après la restructuration, l'hypothèse est un recul à 20 000 demandes d'asile et une augmentation du taux d'actifs pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

## 3.2 Autres modèles de compensation examinés

### 3.2.1 Modèles examinés

L'illustration 3-3 présente une sélection des modèles de compensation examinés. Leur origine est expliquée ci-après:

**Illustration 3-3 : Modèles de compensation examinés**

|   | Modèle 1:<br>Variante de<br>référence sans<br>compensation | Modèle 2:<br>Compensations<br>fondées sur des<br>réglementations<br>transitoires | Modèle 3:<br>Modèle de com-<br>pensation fondé<br>sur les coûts | Modèle 4:<br>Modèle de com-<br>pensation fondé<br>sur les coûts<br>avec une com-<br>pensation plus<br>forte pour les<br>aéroports | Nouveau modèle<br>de compensa-<br>tion utilisé après<br>la restructura-<br>tion |
|---|--|--|---|---|---|
| Base des cas assignés<br>dans la procédure éten-<br>due                               | 0%   | 10%  | 10%   | 10%   | 10%   |
| Coûts propres aux sites   |  |  |   |   |   |
| - Déduction par place<br>dans les centres de<br>procédure et les centres<br>de départ | 0%   | 100%   | 15%   | 15%   | 20%   |
| - Déduction par place<br>dans les centres spéci-<br>fiques                            | 0%   | 200%   | 30%   | 30%   | 40%   |
| Coûts propres aux cas   |  |  |   |   |   |
| - Déduction par personne<br>assignée à un centre de<br>départ <sup>55</sup>           | 0%   | 20%*   | 25%   | 25%   | 15%   |
| Cantons dotés d'un<br>aéroport  | 0%   | 20%  | 3.5%  | 20%   | 10%   |
| - Déduction par renvoi<br>contrôlé  |  |  |   |   |   |

\* Une telle déduction n'existe pas dans les réglementations actuelles.

<sup>55</sup> Cette déduction doit faire office de compensation pour les cantons qui abritent les centres, en contrepartie de l'exécution d'une décision de renvoi depuis le centre de départ. Selon la grille quantitative (cf. illustration 1-1 en p. 4), l'exécution du renvoi des cas de procédure accélérée et des cas Dublin doit survenir en règle générale depuis le centre de départ. Si une décision de renvoi doit être exécutée depuis un centre de procédure, la déduction en cas de la procédure élargie doit être décomptée au canton correspondant.

**a) Variante de référence (modèle 1)**

Le modèle 1 sert à des fins de comparaison. Sur la base de cette variante de référence, il s'agit de présenter les charges qui incomberaient aux cantons assumant des tâches différentes, si l'on renonçait à toute compensation. La variante de référence n'est pas prise en considération dans la comparaison des modèles de compensation qui suit.

**b) Compensations fondées sur des réglementations transitoires (modèle 2)**

Dans le modèle 2, des déductions relativement élevés sont prévues. À l'aune des coûts, cela entraîne une charge supplémentaire relativement importante pour les cantons n'accueillant pas de centre de la Confédération. Pour la compensation des coûts propres aux sites (par place dans un centre de la Confédération) et des cantons dotés d'un aéroport (pour l'organisation au sol lors des renvois contrôlés), cette variante se base sur la pratique actuelle, au sens des décisions de la CCDJP et de la CDAS. La déduction pour les coûts propres aux cas (par personne assignée dans le centre de départ) n'existe pas aujourd'hui et se base sur des discussions au sein du comité sur le montant des futures réductions. Cette variante permet de montrer la répercussion potentielle d'un modèle de compensation basé sur les réductions actuelles pour hébergement temporaire et sur les conventions sur les prestations avec les cantons dotés d'un aéroport.

**c) Modèle de compensation fondé sur les coûts (modèle 3)**

Dans le modèle 3, les déductions ont été définies de telle sorte qu'une répartition des frais nets se produit. Elle offre aux cantons assumant des prestations spécifiques une incitation financière, qui reste toutefois plus modérée que dans le modèle 2. Ces déductions visent à honorer des tâches liées à l'implantation des centres, lesquelles sont nécessaire en matière de relations publiques, d'acceptation politique et de mise à disposition de structures cantonales. Les déductions ont été inférées du modèle de coûts, de sorte que le montant relatif des réductions corresponde approximativement aux coûts nets inhérents à une prestation spécifique. En outre, ce modèle de compensation modéré prend en considération le fait que les coûts des cantons liés à la présence d'un centre de la Confédération et à l'exécution des renvois sont nettement moins élevés que ceux liés au domaine de l'intégration. Le raisonnement à l'origine des déductions est présenté plus en détail dans l'encadré figurant au chapitre 6.3 du rapport principal.

**d) Modèle de compensation fondé sur les coûts avec une compensation plus forte pour les aéroports (modèle 4)**

Dérivé du modèle 3, ce modèle de compensation intègre la compensation de 20 % (ou 0,2 cas) par renvoi contrôlé prévue dans la convention de prestations avec les cantons aéroportuaires.

Lors de la recherche du nouveau modèle de compensation, de nombreuses variantes dérivées des modèles 3 et 4 ont également été évaluées. Elles ne sont pas explicitées ici. Pour

de plus amples explications sur le nouveau modèle de compensation, voir le chapitre 6.3 du rapport principal.

### 3.2.2 Comparaison des modèles de compensation

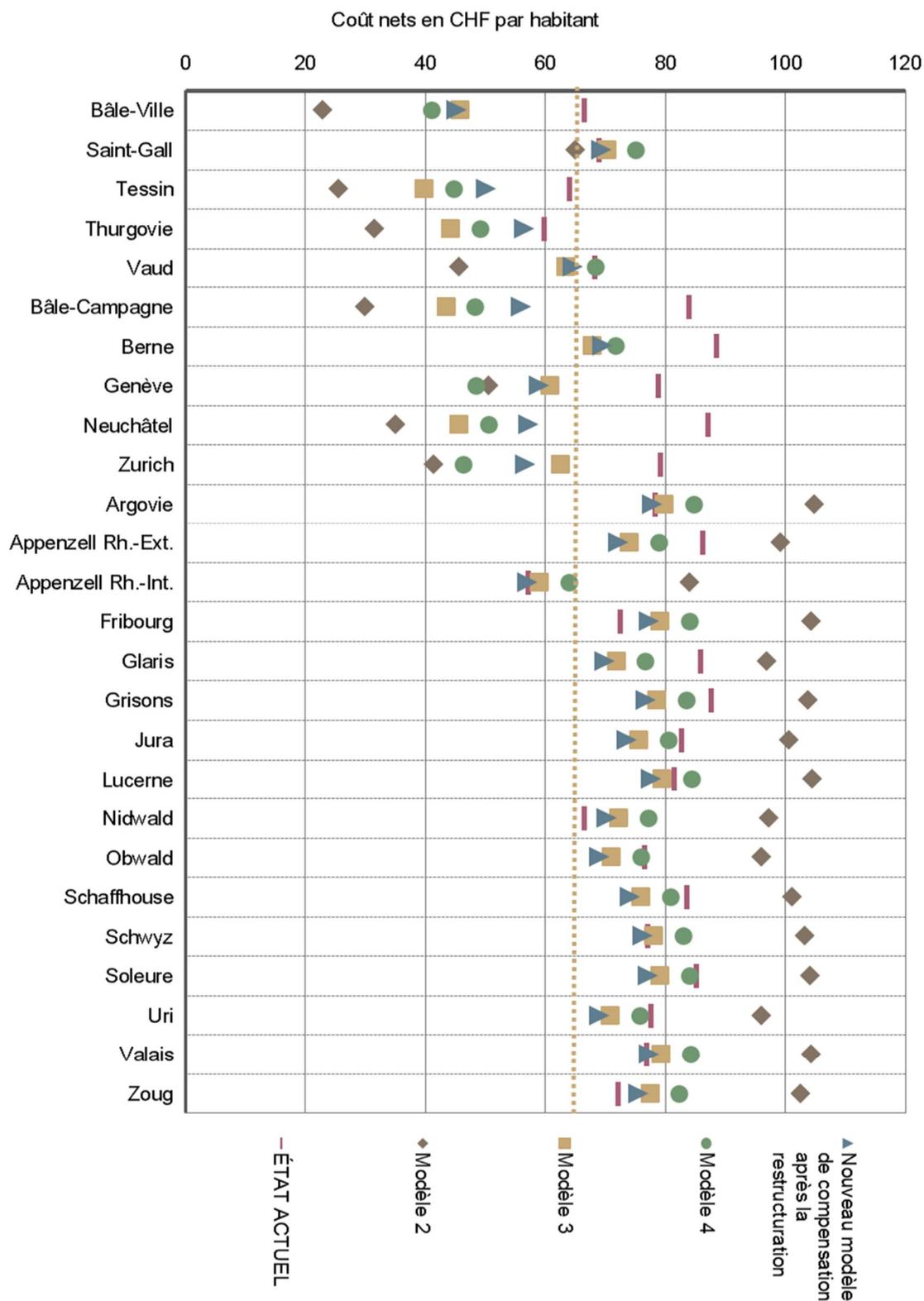
L'illustration ci-après montre les coûts nets par canton selon le système actuel et selon les modèles de compensation après la restructuration. Les effets compensatoires des quatre modèles présentent les caractéristiques suivantes :

- La valeur moyenne, tous cantons confondus, se monte à 65,9 CHF par habitant après la restructuration (ligne pointillée jaune).
- A l'exception d'AI, les **cantons dans lesquels il n'y a pas de centre de la Confédération** (partie inférieure du tableau, après ZH) se situent au-dessus de ce montant parce qu'ils doivent verser une compensation en faveur des cantons dans lesquels se situe un tel centre<sup>56</sup>. Les charges financières supplémentaires sont les plus fortes dans le modèle 2 ; dans les modèles 3 et 4 de même que dans le nouveau modèle de compensation, elles se situent autour de 7 CHF environ par habitant.
- S'agissant des **cantons sur le territoire desquels se trouve un centre de la Confédération** (partie supérieure du tableau, ZH compris), les charges par habitant sont, en grande partie, inférieures à la moyenne (65,5 CHF/habitant). Seul le canton de SG se situe au-delà, ce qui est dû au fait que le centre de départ qui y est installé est relativement petit. Cependant, SG reste, pour tous les modèles, en-dessous des valeurs moyennes correspondantes des cantons qui n'ont pas de centre de la Confédération.

---

<sup>56</sup> La moindre mise à contribution du canton d'AI par le modèle après restructuration et par les modèles 3 et 4 s'explique avant tout par la contribution de base de 336 000 CHF versée par la Confédération au titre des forfaits globaux. Dans les cantons plus petits, cette contribution a un effet plus important que dans les cantons plus peuplés et réduit de manière significative les dépenses nettes par habitant.

**Illustration 3-4 : Coûts supportés par les cantons, selon le système actuel et selon le système après restructuration: comparaison entre les modèles de compensation**



Afin de faciliter l'interprétation des résultats, les données chiffrées sont représentées sous forme graphique dans l'illustration 3-5, où sont représentés les écarts par rapport à la situation actuelle. Il en ressort les éléments suivants :

- Le **modèle 2** – la réglementation transitoire actuelle reste valable après la restructuration – aurait pour conséquence que presque tous les cantons **sans** centre de la Confédération devraient assumer, après la restructuration, des coûts par habitant supérieurs à ce qu'ils sont si l'on maintenait le système actuel<sup>57</sup>. Les surcoûts iraient de 11 CHF (GL) à 32 CHF (FR) par habitant. Par contre, les cantons **avec** centre de la Confédération seraient déchargés d'un montant allant de 4 CHF (SG) à 54 CHF (BL) par habitant.
- La compensation basée sur les coûts telle que prévue dans le **modèle 3** garantirait que tous les cantons où sont localisés un centre de la Confédération, excepté SG<sup>58</sup>, soient déchargés par rapport à la situation qui prévaut actuellement. Une majorité des cantons sans centre profiteraient eux aussi d'allègements suite à la restructuration.
- Grâce à la compensation prévue dans le **modèle 4** pour les cantons aéroportuaires – qui est plus importante que dans le modèle 3 – les cantons de BS, GE et ZH seraient plus avantagés que dans le modèle 3<sup>59</sup>. Tous les autres cantons devraient partager la compensation supplémentaire accordée aux cantons aéroportuaires. Il en découle que la majorité des cantons qui n'ont pas de centre de la Confédération sur leur territoire devraient supporter des surcoûts par rapport au système actuel.
- Dans le **nouveau modèle de compensation après restructuration, tel que proposé**, tous les cantons où se situent un centre de la Confédération – à l'exception de SG, qui reste à peu près au niveau actuel – connaissent une baisse des charges par rapport à la situation actuelle. Parmi les autres cantons, seuls FR, NW, VS et ZG seront légèrement pénalisés par rapport à aujourd'hui.

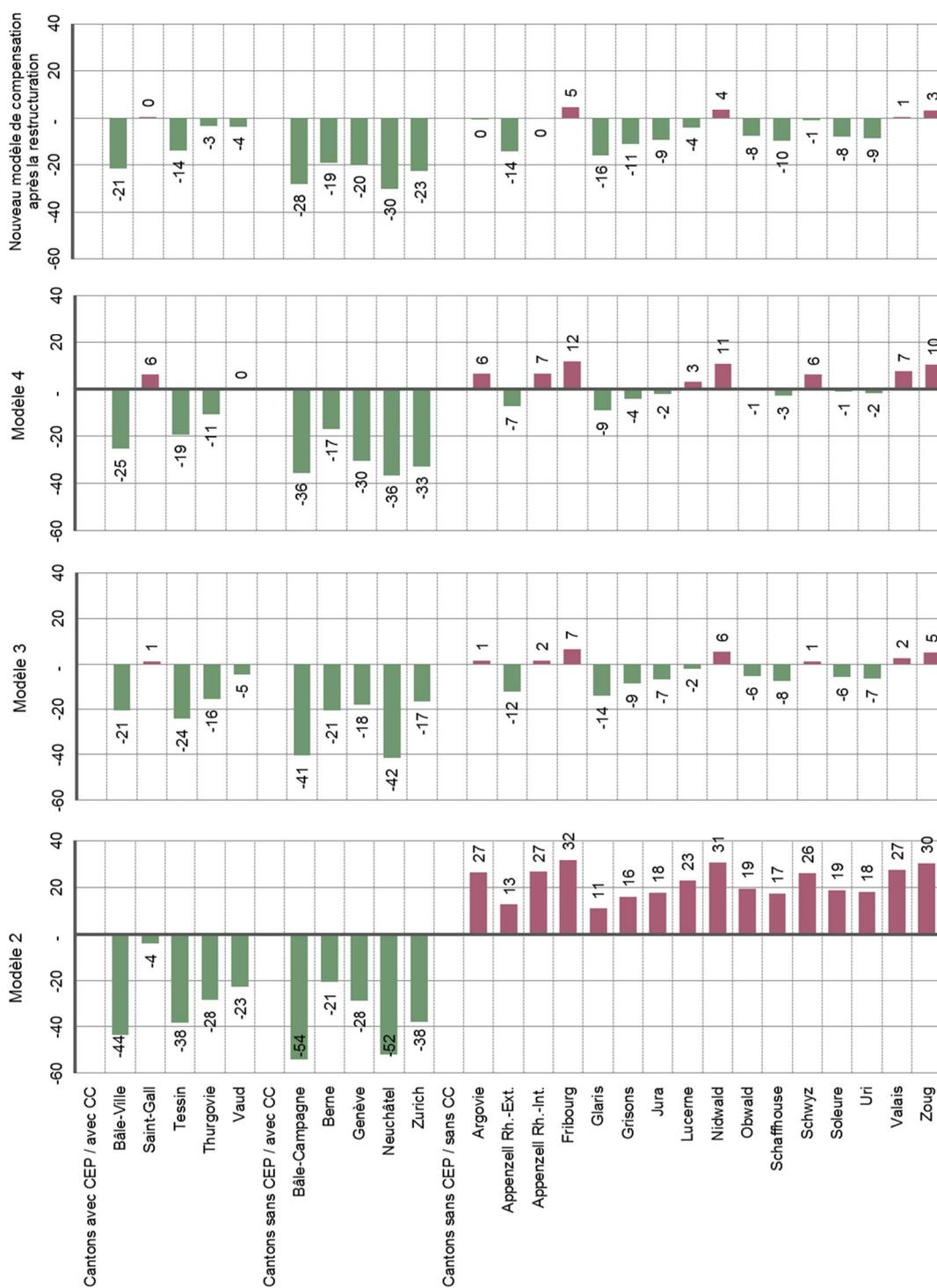
---

<sup>57</sup> A cet égard, il sied de rappeler que les valeurs relatives au système actuel reposent sur l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile par an. Pour les années 2011 à 2013, le nombre de demandes effectivement déposées a été inférieur à cette valeur de planification. En conséquence, les charges cantonales ont elles aussi été inférieures aux valeurs de planification retenues (situation actuelle).

<sup>58</sup> Les coûts supplémentaires incombant à SG par rapport à la situation actuelle doit être relativisée dans la mesure où le centre de départ localisé dans ce canton est de faible capacité au regard de la population cantonale.

<sup>59</sup> Il est à relever que le canton de BE, qui a un aéroport, est en l'occurrence moins bien loti que dans le modèle 3, qui accorde pourtant une compensation plus faible aux cantons aéroportuaires. Le nombre de départs contrôlés via l'aéroport de Belp étant très restreint (env. 240 cas ou 5% des départs via un aéroport), BE ne recevrait qu'une modeste compensation pour ses prestations dans ce domaine, alors qu'il devrait participer au fonds de compensation des autres cantons aéroportuaires proportionnellement à sa population (près de 12,4%). Compte tenu de la faible proportion de départs par Belp, BE verse plus qu'il ne reçoit du le fonds de compensation pour les cantons aéroportuaires.

**Illustration 3-5: Incidences des modèles de compensation sur les coûts nets par rapport au système actuel (en CHF par habitant)**



L'illustration suivante donne un aperçu du nombre de cantons connaissant une hausse ou une baisse des coûts en fonction du modèle de compensation. Le chiffre indiquant le nombre de cantons bénéficiant d'une baisse des coûts est précédé du signe moins (-), celui des cantons devant supporter des coûts supplémentaires du signe plus (+). Il en ressort que le nouveau modèle de compensation après restructuration est celui qui a une incidence financière favorable pour le plus grand nombre de cantons (21 en tout). Celui-ci serait de 18 pour le modèle 3 et de 17 pour le modèle 4. Pour le modèle 2, seul les 10 cantons où se situe un centre de la Confédération verraient leurs charges diminuer par rapport au système actuel.

**Illustration 3-6 : Nombre de cantons connaissant une hausse ou une baisse des coûts par rapport au système actuel**

|                              | Modèle 2         | Modèle 3        | Modèle 4        | Nouveau modèle de compensation après restructuration |
|------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|--|
| Cantons avec CEP / avec CdC* | -5 / 0           | -4 / +1         | -3 / +2         | -4 / +1  |
| Cantons sans CEP / avec CdC  | -5 / 0           | -5 / 0          | -5 / 0          | -5 / 0   |
| Cantons sans CEP / sans CdC  | 0 / +16          | -9 / +7         | -9 / +7         | -12 / +4   |
| <b>Total</b>                 | <b>-10 / +16</b> | <b>-18 / +8</b> | <b>-17 / +9</b> | <b>-21 / +5</b>                                      |

\* Centre de la Confédération

## 4 Annexe D : Formes actuelles de coopération intercantonale en matière d'asile, de police et de justice

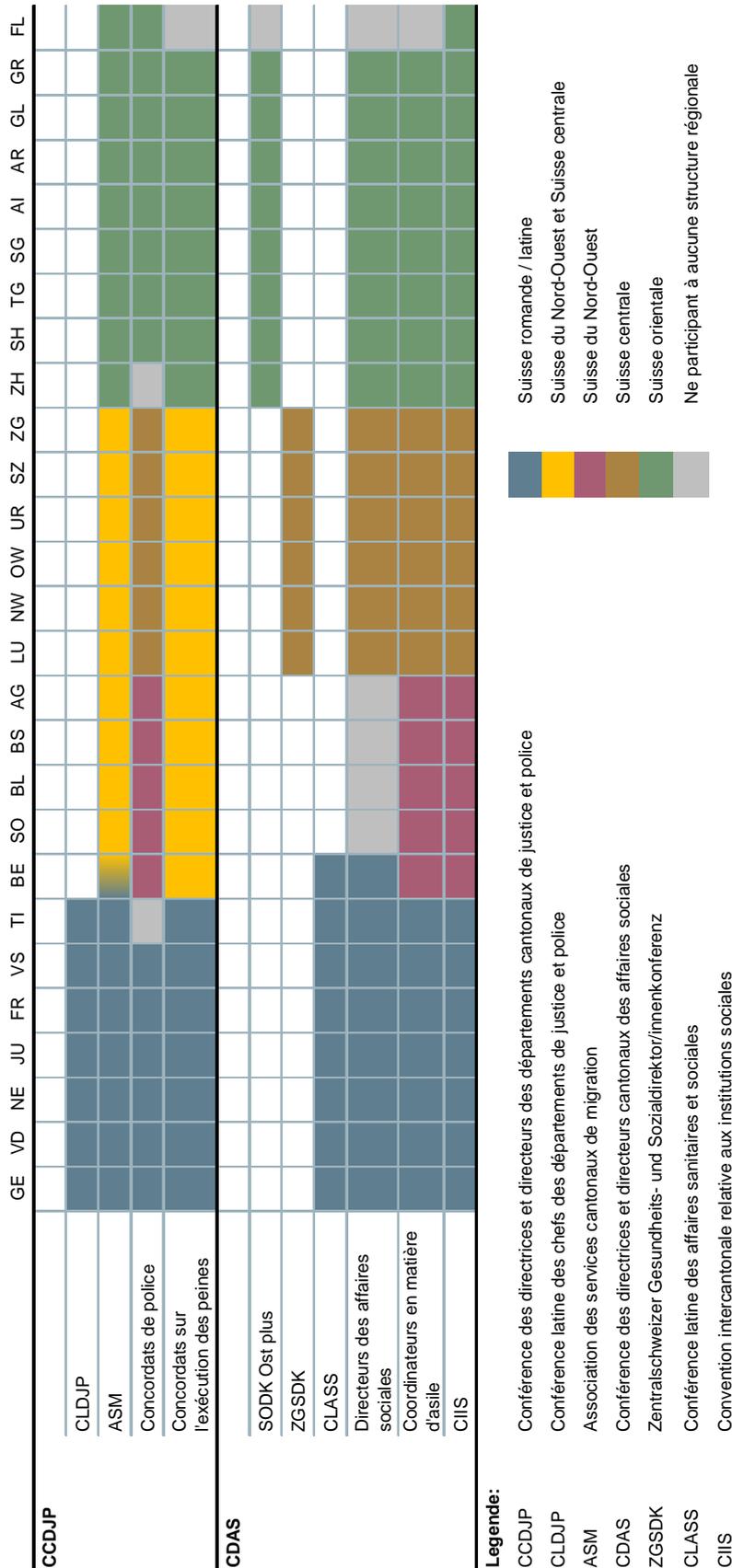
L'annexe D donne une vue d'ensemble succincte des structures de coopération existantes dans les cantons en matière de migrations, d'affaires sociales, de justice et de police. Les concordats mentionnés dans l'illustration 4-1 sont répartis en fonction des deux principales formes de coopération institutionnalisées au niveau des gouvernements cantonaux, à savoir :

- la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), et
- la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Explication des données du tableau :

- Une seule conférence régionale, celle des cantons latins, est rattachée à la CCDJP au niveau des gouvernements cantonaux. Les directeurs des affaires sociales (et sanitaires) sont aussi organisés à l'échelle régionale. Seuls les cantons du Nord-Ouest de la Suisse ne sont pas formellement réunis au sein d'une conférence régionale.
- Les directeurs des départements concernés et les concordats sont généralement structurés en trois ou quatre régions. De manière générale, tous les cantons font partie d'une structure régionale. Exception : les cantons de Zurich et du Tessin, en ce qui concerne les concordats de police, et les cantons du Nord-Ouest de la Suisse (SO, BL, BS et AG), pour ce qui est des directeurs des affaires sociales.
- Suivant la structure de coopération dont il est question, le canton de Berne est rattaché soit à la Suisse romande, soit à la Suisse du Nord-Ouest, soit encore à la Suisse centrale et du Nord-Ouest. Au sein de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) et des concordats de police, le canton de Berne fait même partie de deux régions.
- Pour certaines formes de coopération, les cantons du Nord-Ouest de la Suisse et de Suisse centrale sont intégrés au sein de conférences plus vastes ; pour d'autres, ils forment leur propre conférence.

Illustration 4-1 : Structures régionales de coopération dans le cadre de la CCDJP et de la CDAS



## 5 Annexe E : Analyse approfondie de la capacité du système à faire face aux fluctuations

Les calculs visant à déterminer les capacités d'hébergement nécessaires se fondent sur une hypothèse de 24 000 demandes d'asile par an et sur une composition (pays de provenance, complexité des demandes, etc.) identique à celle des années 2009 à 2012.

Le nombre des demandes d'asile déposées en Suisse varie fortement. Ces 20 dernières années, l'effectif des nouveaux requérants a fluctué entre 10 795 (2005) et 47 513 (1999). Les valeurs extrêmes (comme celles enregistrées en 1998 et 1999), que l'on rencontre tous les 20 à 30 ans, n'entrent pas dans les fluctuations que le nouveau système doit être à même d'absorber. Dans ce type de situation extraordinaire, ce sont les mesures prévues dans le Plan d'urgence Asile qui doivent s'appliquer.

Les chapitres qui suivent présentent les mécanismes prévus pour faire face, d'une part, à une fluctuation des demandes d'asile dans une fourchette comprise entre 10 000 et 34 000 et, d'autre part, à une évolution notable de la composition des demandes.

### 5.1 Ressources en personnel

Pour respecter les délais de traitement prévus et garantir que les hébergements fédéraux soient suffisants pour un nombre déterminé de demandes d'asile à l'intérieur de la fourchette de fluctuation définie, l'ODM doit disposer de suffisamment de personnel qualifié (y compris des interprètes). Dans le cas contraire, le risque est de voir les dossiers en suspens s'accumuler et les centres de la Confédération atteindre leur taux d'occupation maximal en quelques mois à peine si le nombre des demandes d'asile vient à augmenter rapidement (à l'intérieur de la fourchette de fluctuation définie). Cette condition vaut pour toutes les situations exposées dans les pages qui suivent

Si le nombre des demandes d'asile passait nettement en dessous de la barre des 20 000 par an, d'importantes réductions de personnel seraient inévitables. Il faudrait alors veiller à limiter le plus possible la perte de savoir-faire. L'expérience de ces dernières années montre en outre qu'entre le moment où le nombre des demandes d'asile augmente et celui où du personnel supplémentaire est opérationnel, il s'écoule, dans le meilleur des cas, un an. Or il s'agit d'un délai trop long pour garantir que le système puisse maîtriser les fluctuations. D'autres solutions doivent être envisagées pour ce type d'éventualité, comme la réintroduction du modèle de « potentiel stratégique des autorités fédérales en matière d'asile »<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Le modèle de potentiel stratégique autorisait l'ODM à recruter du personnel temporaire, dans des limites prescrites, pour faire face à une augmentation du nombre des demandes d'asile sans devoir obtenir l'aval du Conseil fédéral et du Parlement. Ce dispositif avait l'avantage de permettre de renforcer rapidement les effectifs de personnel.

En cas d'augmentation du nombre des demandes d'asile, la charge de travail n'évolue pas de la même manière dans tous les secteurs d'activité de l'ODM. Le besoin de personnel supplémentaire se fait d'abord sentir dans les centres de la Confédération (phase préparatoire et procédure accélérée) et pour les procédures Dublin. Vient ensuite le domaine de la procédure étendue et, enfin, celui des retours. Pour faire face à ces défis, l'ODM a besoin de personnel qui puisse être affecté à l'un ou l'autre secteur d'activité sans instruction complémentaire.

## **5.2 Fluctuation du nombre des demandes d'asile (sans évolution de leur composition)**

### **5.2.1 Hausse du nombre des demandes à plus de 24 000 par an**

Pour un effectif de 24 000 demandes d'asile, la Confédération a besoin de 4175 places dans ses centres. Les cantons doivent quant à eux disposer de 5050 dans leurs structures d'hébergement. Le nombre de places prévues dans les centres de la Confédération est de 5000, soit des capacités pour un maximum de 29 000 demandes d'asile par an (pour autant que la durée prévue des procédures puisse être maintenue). Les cantons de leur côté auraient besoin, pour un effectif de 29 000 demandes, d'environ 6100 places dans leurs structures. En d'autres termes, les hébergements sont suffisants pour faire face à une hausse des demandes d'asile jusqu'à un maximum de 29 000 par an et éviter que les effectifs à la charge des cantons n'augmentent de manière disproportionnée. Ce scénario implique que la répartition prévue des requérants d'asile soit respectée, c'est-à-dire que la Confédération conserve un certain nombre de places en réserve dans ses centres pour pouvoir réagir, en l'espace d'un mois, à une augmentation soudaine des effectifs.

Les places disponibles dans les centres de la Confédération ne seraient en revanche pas suffisantes si le nombre des demandes d'asile fluctuait dans une fourchette comprise entre 29 000 et 34 000 demandes par an. Il s'agirait alors d'une situation particulière et l'ODM reverrait sa stratégie de traitement de telle sorte que le plus grand nombre possible de demandes puissent être traité dans les meilleurs délais (le cas échéant, exécution du renvoi comprise). Une option consisterait à traiter en priorité en procédure accélérée les demandes de requérants d'asile provenant de pays vers lesquels les renvois peuvent être exécutés sans problèmes, c'est-à-dire des personnes dont la durée de séjour probable sera inférieure à la durée de séjour moyenne des requérants en procédure accélérée. Selon le pays de provenance, il serait aussi envisageable de raccourcir la phase préparatoire (par ex. pour les États des Balkans). Ces mesures permettraient à l'ODM d'atténuer, à court et moyen termes, les effets sur les cantons d'une telle fluctuation, à condition que le nombre des demandes d'asile ne dépasse pas 34 000 par an et qu'un nombre suffisant d'entre elles puissent être traitées selon les stratégies évoquées. En ce qui concerne la répartition interne des tâches à l'ODM, certaines sections qui s'occupent normalement de la procédure étendue devraient par exemple assumer d'autres activités (phase préparatoire, procédure Dublin, procédure accélérée).

|   |  |
|---|--|
| <b>Stratégie de traitement</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cas Dublin : traitement en procédure accélérée ; exécution du transfert à partir des centres de la Confédération</li> <li>• Demandes ne nécessitant pas d'autres mesures d'instruction : traitement en procédure accélérée et exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération, pour autant que les capacités d'hébergement soient suffisantes ; si ce n'est pas le cas, traitement en procédure étendue et attribution à un canton. La priorité doit aller aux cas dans lesquels un renvoi éventuel pourra être exécuté rapidement. Au besoin, un raccourcissement de la phase préparatoire pourra être envisagé.</li> <li>• Les cas en procédure étendue sont traités en dernière priorité. Au besoin, on pourra renoncer momentanément à auditionner les requérants dont la demande est traitée en procédure étendue.</li> </ul>   |
| <b>Augmentation des capacités d'hébergement</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ODM dispose d'une réserve d'hébergements qui peuvent, au besoin, être utilisés temporairement (cf. mesure n° 12 du Plan d'urgence Asile).</li> </ul>  |
| <b>Renforcement des effectifs de personnel</b>  | <p>Jusqu'à ce que du personnel supplémentaire soit recruté, affectation flexible des effectifs existants, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des collaborateurs du domaine des retours et d'autres secteurs d'activité de l'ODM assument des tâches relevant de la phase préparatoire.</li> </ul>  |
| <b>Conséquences pour les cantons</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le cadre de la procédure étendue, les cantons se voient aussi attribuer des requérants dont la demande aurait normalement dû être traitée en procédure accélérée. Cela signifie que la proportion des personnes dont le renvoi doit être exécuté par un canton sur le territoire duquel il n'y a pas de centre de la Confédération augmente.</li> <li>• Vu les délais pour aboutir à une décision en procédure étendue, les intéressés doivent parfois attendre longtemps pour bénéficier de mesures d'intégration.</li> <li>• Même si elles n'empêcheront pas une hausse des charges des cantons au cas où le nombre des demandes d'asile fluctuerait dans une fourchette comprise entre 29 000 et 34 000, les mesures prises par l'ODM permettront néanmoins de retarder de quelques mois les effets de cette évolution. Les cantons disposeront ainsi d'un temps de préparation.</li> </ul> |

Si le nombre de demandes d'asile augmentait à plus de 34 000 par an, on serait en présence d'une situation d'urgence. Il faudrait alors mettre en œuvre les mesures prévues dans le Plan d'urgence Asile.

### 5.2.2 Baisse du nombre des demandes d'asile à moins de 20 000 par an

Si le nombre des demandes d'asile était nettement inférieur à 24 000, on constaterait une surcapacité de places d'hébergement du côté tant de la Confédération que des cantons. Dans ce cas de figure, la Confédération pourrait théoriquement aussi héberger dans ses centres une part (importante) des requérants d'asile dont la demande est traitée en procédure étendue. Afin, cependant, de préserver la répartition des tâches entre la Confédération,

les cantons et les communes, il serait préférable d'éviter de déroger à la pratique, qui veut que les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue sont hébergées dans les cantons.

*Éviter la fermeture de centres* : l'expérience a montré qu'il est souvent difficile et très coûteux de rouvrir des hébergements dont l'exploitation avait été abandonnée. Le démantèlement définitif d'infrastructures et la fermeture de centres devraient donc être évités, même si le nombre de demandes d'asile devait être nettement inférieur à 20 000. En lieu et place d'une fermeture, une réaffectation pourrait être envisagée. Des négociations sont en cours entre l'ODM et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) pour conclure une convention réglant la mise à disposition, la gestion et l'utilisation d'hébergements de réserve, c'est-à-dire des structures dont l'office n'a momentanément pas besoin. Parmi les solutions possibles, l'ODM pourrait acheter une partie des hébergements ou conclure des baux à long terme. Il pourrait alors décider de l'opportunité et, le cas échéant, des modalités d'une réaffectation temporaire en cas de diminution de l'effectif des demandes d'asile.

Même si le nombre de demandes devait tomber à un niveau minimal, les centres de procédure ne doivent pas être fermés.

Il se pourrait en revanche que la fermeture de l'un ou l'autre centre de la Confédération soit inévitable si le nombre de demandes restait inférieur à 10 000 par an plusieurs années de suite.

### 5.3 Fluctuations dans la composition des demandes d'asile

#### 5.3.1 Hausse du nombre des cas Dublin

Si le pourcentage des cas relevant potentiellement de la procédure Dublin devait passer à un niveau largement supérieur à 40 % (valeur sur laquelle se fonde le modèle de calcul), l'occupation des hébergements fédéraux augmenterait de manière relativement rapide.

| Cas Dublin | Occupation à 100% des hébergements fédéraux pour un effectif de x demandes d'asile par an |        |        |
|------------|---|--------|--------|
|            | <i>Cas en procédure accélérée</i>   |        |        |
|            | 20 %  | 15 %   | 10 %   |
| 30 %       | 31 000  | 33 000 | 35 500 |
| 40 %       | 29 000  | 30 500 | 32 500 |
| 50 %       | 27 500  | 28 000 | 29 500 |
| 60 %       | 25 500  | 26 000 | 27 500 |
| 70 %       | 23 500  | 24 000 | 25 500 |

Exemple de lecture : pour une proportion de 50 % de cas Dublin et une proportion de 15 % de cas traités en procédure accélérée, le nombre maximal de demandes d'asile qui pourraient être déposées en Suisse sans que les cantons n'aient à assumer des charges disproportionnées en matière d'hébergement est de 28 000 par an.

En cas d'occupation à 100 % des hébergements fédéraux, des cas Dublin ou des requérants déboutés à l'issue de la procédure accélérée devraient être attribués à un canton. Dans le

même temps, les cantons devraient héberger moins de personnes dont la demande est traitée en procédure étendue, puisque celles-ci seraient moins nombreuses.

Concernant la répartition interne des tâches à l'ODM, une réaffectation temporaire du personnel des sections responsables de la procédure étendue au traitement des procédures Dublin permettrait certes de respecter les délais prévus, mais en aucune manière d'accélérer le déroulement de tout le processus Dublin (y compris la remise des intéressés à l'État Dublin responsable).

|   |  |
|---|--|
| <b>Stratégie de traitement</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cas Dublin : traitement en procédure accélérée ; exécution du transfert à partir des centres de la Confédération</li> <li>• Demandes ne nécessitant pas d'autres mesures d'instruction : traitement en procédure accélérée et exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération, pour autant que les capacités d'hébergement soient suffisantes ; si ce n'est pas le cas, traitement en procédure étendue et attribution à un canton. La priorité doit aller aux cas dans lesquels un renvoi éventuel pourra être exécuté rapidement.</li> </ul> |
| <b>Augmentation des capacités d'hébergement</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ODM dispose d'une réserve d'hébergements qui peuvent, au besoin, être utilisés temporairement (cf. mesure n° 12 du Plan d'urgence Asile).</li> <li>• Utilisation de centres cantonaux (un nombre plus faible de personnes dont la demande est traitée en procédure étendue étant attribuées aux cantons, ceux-ci disposent de capacités d'hébergement).</li> </ul>  |
| <b>Réaffectation de personnel</b>               | <p>Affectation flexible des effectifs existants, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• des collaborateurs du domaine de la procédure d'asile sont affectés au traitement des cas Dublin.</li> </ul>   |
| <b>Conséquences pour les cantons</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le cadre de la procédure étendue, les cantons se voient aussi attribuer des requérants dont la demande aurait normalement dû être traitée en procédure accélérée. Cela signifie que la proportion des personnes dont le renvoi doit être exécuté par un canton sur le territoire duquel il n'y a pas de centre de la Confédération augmente.</li> </ul>  |

### 5.3.2 Hausse du nombre de cas en procédure accélérée

L'impact d'une hausse du nombre de cas en procédure accélérée sur les capacités d'hébergement de la Confédération est le même qu'en cas d'augmentation des effectifs Dublin, les durées de séjour étant identiques dans les deux types de procédure. Concrètement, les hébergements atteindraient rapidement leur taux d'occupation maximal. L'ODM devrait soit attribuer aux cantons des requérants déboutés à l'issue de la procédure accélérée, soit traiter en procédure étendue davantage de demandes qui devraient normalement être traitées en procédure accélérée. En fonction du contexte et des pays de provenance, cette dernière mesure risque toutefois d'attirer de nouveaux requérants.

|   |  |
|---|--|
| <b>Stratégie de traitement</b>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cas Dublin : traitement en procédure accélérée ; exécution du transfert à partir des centres de la Confédération</li> <li>• Demandes ne nécessitant pas d'autres mesures d'instruction : traitement en procédure accélérée et exécution du renvoi à partir des centres de la Confédération, pour autant que les capacités d'hébergement soient suffisantes ; si ce n'est pas le cas, traitement en procédure étendue et attribution à un canton. La priorité doit aller aux cas dans lesquels un renvoi éventuel pourra être exécuté rapidement.</li> </ul> |
| <b>Augmentation des capacités d'hébergement</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'ODM dispose d'une réserve d'hébergements qui peuvent, au besoin, être utilisés temporairement (cf. mesure n° 12 du Plan d'urgence Asile).</li> </ul>  |
| <b>Réaffectation de personnel</b>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Des collaborateurs de la procédure étendue et d'autres secteurs d'activité de l'ODM sont affectés à la procédure cadencée.</li> </ul>   |
| <b>Conséquences pour les cantons</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dans le cadre de la procédure étendue, les cantons se voient aussi attribuer des requérants dont la demande aurait normalement dû être traitée en procédure accélérée. Cela signifie que la proportion des personnes dont le renvoi doit être exécuté par un canton sur le territoire duquel il n'y a pas de centre de la Confédération augmente.</li> </ul>  |

### 5.3.3 Hausse du nombre des cas en procédure étendue

Une hausse du nombre des cas en procédure étendue, pour un effectif de demandes d'asile inchangé, implique qu'un plus grand nombre de personnes seront attribuées aux cantons. Compte tenu de la baisse correspondante du nombre de personnes en procédure accélérée et des cas Dublin, les centres de la Confédération seraient faiblement occupés. On pourrait alors envisager d'héberger une partie des personnes dont la demande est traitée en procédure étendue dans des centres de la Confédération. Cette solution aurait l'avantage de garantir la pérennité d'une répartition proportionnelle des charges entre la Confédération et les cantons.

## 5.4 Mesures envisageables pour une plus grande flexibilité dans l'affectation du personnel à l'ODM

- Réintroduction du modèle de « potentiel stratégique des autorités fédérales en matière d'asile »
- Annualisation du temps de travail
- Les nouveaux collaborateurs sont recrutés pour travailler dans deux secteurs d'activité (par ex. en phase préparatoire et dans le domaine des retours / en procédure accélérée et en procédure étendue) et reçoivent un cahier des charges qui mentionne leur double fonction.
- En situation d'exploitation normale, les personnes qui ont, selon leur cahier des charges, une double fonction changent de poste tous les six mois (ils travaillent par ex. six mois

dans une unité s'occupant de retours puis six mois dans une unité s'occupant de la phase préparatoire et ainsi de suite) --> rotation de postes institutionnalisée.

- Recrutement de personnel temporaire

## 5.5 Synthèse

Le système qui sera mis en place avec la restructuration du domaine de l'asile est capable de faire face à une fluctuation du nombre des demandes d'asile comprise entre 15 000 et 29 000 demandes par an. Deux conditions doivent cependant être remplies : premièrement, l'ODM doit pouvoir recruter rapidement du personnel en cas de hausse des demandes et, deuxièmement, une partie des collaborateurs doivent avoir la formation nécessaire pour pouvoir travailler dans plusieurs domaines. La clé fixée pour une répartition proportionnelle des requérants entre les hébergements de la Confédération et ceux des cantons pourrait, de cette manière, être respectée.

Le système est aussi en mesure de réagir à un changement dans la composition des demandes d'asile. Il convient néanmoins de signaler qu'en fonction de l'évolution enregistrée, la Confédération pourrait se retrouver plus tôt dans une situation critique en matière d'hébergements qu'avec la composition actuelle des demandes.

Lorsque le nombre de demandes d'asile est compris entre 10 000 et 15 000 et entre 29 000 et 34 000, le système touche à ses limites, en particulier si l'effectif des demandes d'asile se maintient dans ces fourchettes pendant plusieurs années. Avec un effectif compris entre 10 000 et 15 000 demandes, les principaux risques qui pèsent sur le système sont la sous-occupation et la fermeture d'hébergements pour réduire les coûts. La réouverture ultérieure d'hébergements pour faire face à une nouvelle hausse du nombre des demandes pourrait se révéler complexe. Il importe en l'occurrence que la répartition des requérants d'asile entre les hébergements fédéraux et les hébergements cantonaux demeure inchangée, quand bien même la Confédération aurait des capacités suffisantes pour héberger davantage de personnes. Il est en outre primordial que la Confédération et les cantons ne se séparent pas de leurs hébergements restés vides, mais qu'ils les ferment ou les réaffectent de manière temporaire seulement. Ainsi, la Confédération jouerait un rôle tampon pendant trois à six mois en cas de hausse soudaine du nombre de demandes d'asile puisqu'elle ne serait pas obligée d'attribuer très rapidement aux cantons un nombre nettement plus important que prévu de requérants. Les cantons, de leur côté, disposeraient des capacités nécessaires pour héberger les requérants qui leur sont attribués. Des négociations sont en cours entre l'ODM et le DDPS pour conclure une convention ad hoc.

Si le nombre des demandes d'asile se situait entre 29 000 et 34 000, les capacités dans les centres de la Confédération ne seraient plus suffisantes pour héberger les requérants d'asile qui relèvent de la responsabilité fédérale. En pareille situation, l'ODM devrait non seulement ouvrir le plus rapidement possible de nouveaux hébergements et recruter du personnel supplémentaire, mais aussi modifier ses priorités et sa pratique en matière de décisions, de

manière à maintenir à un niveau bas les charges supplémentaires pour les cantons, du moins dans une phase initiale.

En revanche, le système n'est pas en mesure de faire face à une augmentation du nombre des demandes d'asile au-delà de 34 000 par an, ni à une baisse en dessous de 10 000 demandes par an.