Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile

Rapport final

Etat 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
Papier / version:	Rapport final
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*, responsable du domaine Migrations 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-gallois
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

Structure du rapport

N.B. :

Le présent projet de rapport final inclut les annexes A-E, qui figurent dans un document séparé.

Structure du rapport 1

Condensé 2

Table des matières 3

Liste des abréviations 6

Synthèse 7

1 Introduction 13

2 Objectifs et principaux éléments de la restructuration 19

3 Conséquences de la restructuration pour le besoin en hébergements 26

4 Conséquences financières de la restructuration 36

5 Découpage régional et emplacements des centres de la Confédération 46

6 Répartition des requérants et modèle de compensation 53

7 Défis organisationnels 82

8 Etat des autres projets de la restructuration 90

Bases / bibliographie 98

Condensé

Selon le mandat de suivi de la première conférence sur l'asile du 21 janvier 2013, le groupe de travail a eu pour mission d'élaborer la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile et de proposer un plan de mise en œuvre.

Le présent rapport expose les travaux réalisés depuis la première conférence sur l'asile. Sur cette base, le groupe de travail fait les recommandations suivantes à l'attention de la deuxième conférence sur l'asile :

- **Régions** : les tâches et les fonctions sont à fixer conformément à la variante 1 (cf. illustration 5-2, p.49). Il convient de réaliser 6 régions conformément à l'illustration 5-3 (p. 51).
- **Emplacements** : l'ODM doit poursuivre la planification des emplacements basée sur 6 centres de procédure et environ 10 centres de départ de concert avec les régions, les cantons et les communes concernées. A cet égard, il y a lieu de prendre en compte les principes de l'efficacité économique, des distances réduites et d'une répartition appropriée des tâches au sein des régions.
- **Clé de répartition et nouveau modèle de compensation** : les cas traités dans le cadre d'une procédure étendue sont à répartir entre les cantons proportionnellement à leur population. Les cantons qui assument des prestations particulières doivent bénéficier des déductions suivantes par rapport à une répartition au prorata de la population :
  - 20% de déduction (ou 0,2 cas) par place dans un centre de procédure ou un centre de départ
  - 40% de déduction (ou 0,4 cas) par place dans un centre spécifique
  - 15% de déduction (ou 0,15 cas) par requérant d'asile attribuée à un centre de départ
  - 10% de déduction (ou 0,1 cas) par renvoi contrôlé via un aéroport

  Le nouveau modèle de compensation s'applique à compter de la mise en œuvre de la nouvelle structure. La transition de l'ancien au nouveau modèle de compensation est à clarifier.
- **Suivi** : il convient de mettre en place un suivi régulier des principaux aspects du système de l'asile afin de pouvoir identifier précocement les développements indésirables. S'il en ressort qu'il est nécessaire d'adapter le modèle de compensation ou le système de déduction, les cantons et la Confédération sont prêts à s'y atteler, avec les villes et les communes, dans les meilleurs délais.
- **Accompagnement des travaux de mise en œuvre** : un deuxième mandat de suivi est à confier au groupe de travail pour l'accompagnement des travaux à venir.

Table des matières

Structure du rapport **1**

Condensé **2**

Table des matières **3**

Liste des abréviations **6**

Synthèse **7**

1 Introduction **13**

1.1 Contexte 13

1.2 Mandat 13
1.2.1 Résultats de la conférence sur l'asile 13
1.2.2 Nouveau mandat du groupe de travail Restructuration 14

1.3 Organisation de projet et élaboration du rapport 15

1.4 Délimitation 17

1.5 Structure du rapport 17

2 Objectifs et principaux éléments de la restructuration **19**

2.1 Objectifs stratégiques 19

2.2 Déroulement de la procédure 19

2.3 Hébergement dans les centres de la Confédération 22

2.4 Répartition des tâches entre Confédération, cantons et communes 23

3 Conséquences de la restructuration pour le besoin en hébergements **26**

3.1 Grille quantitative : nombre de demandes d'asile, durée des différentes étapes de la procédure et nombre d'affaires réglées dans la procédure restructurée 26

3.2 Conséquences sur les effectifs du personnel dans le domaine de l'asile 28
3.2.1 Effectifs actuels 28
3.2.2 Evolution des effectifs après la restructuration 30

3.3 Conséquences sur le besoin en places d'hébergement 33

4 Conséquences financières de la restructuration **36**

4.1 Coûts d'investissement uniques 36
4.1.1 Mise à disposition des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération 36
4.1.2 Création de places de détention administrative 37

4.2 Coûts annuels dans le domaine de l'asile pour la Confédération 37

4.3 Coûts annuels dans le domaine de l'asile pour les cantons et les communes 38

4.3.1 Eléments de coûts pris en considération pour le calcul des dépenses annuelles dans le domaine de l'asile 38
4.3.2 Hypothèses centrales du modèle 40
4.3.3 Coûts bruts 40
4.3.4 Coûts nets 43
4.3.5 Du point de vue des communes 45

5 Découpage régional et emplacements des centres de la Confédération 46

5.1 Procédé et étapes de traitement 46

5.2 Fonction des régions 48

5.3 Détermination des régions 50

5.4 Planification des emplacements 52

6 Répartition des requérants et modèle de compensation 53

6.1 Nécessité d'adapter la clé de répartition et modèle de compensation 53
6.1.1 Modèle de compensation actuel 53
6.1.2 Modifications amenées par la restructuration 55

6.2 Considérations de base et orientation générale de l'adaptation 56
6.2.1 Indemnisation financière et/ou compensation dans la clé de répartition 56
6.2.2 Idées générales pour la compensation des prestations spécifiques 57
6.2.3 Points de départ pour la compensation par le biais de la clé de répartition 58

6.3 Nouveau modèle de compensation 59

6.4 Résultats pour le nouveau modèle de compensation 61
6.4.1 Vue d'ensemble 61
6.4.2 Appréciation et interprétation des résultats 64
6.4.3 Conclusion 74

6.5 Quelques aspects particuliers 74
6.5.1 Bénéficiaires à long terme de l'aide d'urgence 74
6.5.2 Compensation des cantons dotés d'un aéroport pour les renvois contrôlés 77
6.5.3 Effets du contingent de base sur le nombre de cas en procédure étendue 78

6.6 Système d'indemnisation des cantons par la Confédération 80

6.7 Suivi et capacité d'adaptation du système 80

7 Défis organisationnels 82

7.1 Organisation et besoin d'adaptation de l'ODM 82

7.2 Capacité du système à faire face aux fluctuations 82
7.2.1 Analyse des scénarios de fluctuation avec le modèle de coûts 82
7.2.2 Mesures spécifiques pour assurer la capacité du système à résister aux fluctuations 84

7.3 Besoin de collaboration des cantons 85
7.3.1 Exécution des renvois 86
7.3.2 Planification et exploitation des places de détention administrative 87
7.3.3 Sécurité publique 87
7.3.4 Emplacement des centres de la Confédération et modèle de compensation 87

7.4 Intégration des communes 88
7.4.1 Conséquences de la restructuration 88
7.4.2 Recommandations pour une prise en compte appropriée des intérêts des communes 89

8 Etat des autres projets de la restructuration 90

8.1 Phase de test 90

8.2 Modalités de la procédure étendue 91

8.3 Adaptation de la procédure d'approbation des plans 91

8.4 Coûts d'investissement et d'exploitation 93

8.5 Conventions sur les prestations avec les cantons dotés d'un aéroport 93

8.6 Planification des places de détention administrative 94
8.6.1 Nombre de places actuel et besoins supplémentaires 94
8.6.2 Participation financière de la Confédération à la construction de places de détention administrative 95
8.6.3 Planification des places de détention administrative 96

8.7 Domaine de l'intégration 96

Bases / bibliographie 98

Liste des abréviations

ACS	Association des Communes Suisses
AP	Admission à titre provisoire / personne admise à titre provisoire
ASM	Association des services cantonaux de migration
CC	Centres de la Confédération
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CEP	Centres d'enregistrement et de procédure
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEPA	Deportee Accompanied – Personne réadmise escortée jusqu'à destination
DEPU	Deportee Unaccompanied – Personne réadmise sans escorte dans l'avion
DFJP	Département fédéral de justice et police
GTRA	Groupe de travail restructuration du domaine de l'asile
GT Restructuration	Groupe de travail « Restructuration du domaine de l'asile »
HT	Hébergement temporaire
LAsi	Loi sur l'asile
MIDES	Système d'information des centres d'enregistrement et de procédure
NEM	Décision de non-entrée en matière
OA	Ordonnance sur l'asile
ODM	Office fédéral des migrations
OFJ	Office fédéral de la justice
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TAF	Tribunal administratif fédéral
UVS	Union des villes suisses

Synthèse

a) Contexte, mandat et organisation de projet (voir chap. 1)

La conférence sur l'asile du 21 janvier 2013 a convenu des lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile et a par ailleurs adopté une déclaration commune. En vertu du mandat de suivi du 26 février 2013 et sur la base du rapport du groupe de travail Confédération / cantons du 21 novembre 2012, le groupe de travail a été chargé d'élaborer la planification générale de la restructuration dans le domaine de l'asile et de présenter un plan de mise en œuvre. Les résultats devront également être synthétisés dans un rapport de suivi qui sera discuté puis adopté à l'occasion d'une autre conférence sur l'asile.

Pour l'élaboration du plan de mise en œuvre et des clarifications y relatives, le groupe de travail a formé un comité de 14 membres comprenant des représentants de l'Office fédéral des migrations (ODM), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), de coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile, de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des Communes Suisses (ACS). Le comité a par ailleurs reçu le soutien d'un bureau dirigé par l'ODM et d'un office de projet externe (Ecoplan).

b) Objectifs et éléments de la restructuration (voir chap. **2**)

La restructuration du domaine de l'asile doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et dans le respect des principes de l'Etat de droit ;
- les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et doivent être intégrées aussi rapidement que possible ;
- les incitations à déposer des demandes d'asile à l'évidence injustifiées doivent être réduite ;
- la crédibilité du domaine de l'asile doit être durablement renforcée ;
- les décisions de renvois doivent être résolument exécutées ;
- les structures d'hébergement doivent être organisées à grande échelle et de manière efficace.

Pour parvenir à accélérer les procédures comme on l'ambitionne, une différence est dès à présent faite entre procédure Dublin, procédure accélérée et procédure étendue[1]. Après le tri, les personnes dont la demande sera traitée en procédure étendue sont réparties entre les

[1] La procédure Dublin s'applique aux requérants d'asile qui ont déjà déposé une demande dans un autre Etat partie à l'accord de Dublin et qui relèvent donc de la compétence de l'Etat en question. La procédure accélérée est utilisée pour le traitement des demandes d'asile pour lesquelles, après l'audition, d'autres clarifications ne sont pas nécessaires. La procédure étendue intervient dans le cas des demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition, ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des mesures d'instruction supplémentaires doivent être engagées.

cantons. Les personnes relevant de la procédure Dublin et celles dont la demande est traitée en procédure accélérée seront désormais hébergées dans des centres de la Confédération pour l'ensemble de la durée de la procédure d'asile et, en cas de décision négative, jusqu'à l'exécution du renvoi. Le resserrement des procédures présuppose que les acteurs principaux se trouvent au même endroit. Dans les régions encore à découper, il faudra à cet effet créer des centres gérés par la Confédération de 250 à 450 places chacun qui assumeront diverses fonctions (centres de procédure et centres de départ, centres spécifiques pour requérants récalcitrants). Certains centres doivent pouvoir assumer différentes fonctions, pour ainsi contribuer à une maîtrise flexible des phases de surcharge.

La répartition verticale actuelle des tâches entre Confédération, cantons et communes est dans l'ensemble maintenue. Avec la mise en place des centres de la Confédération, l'Etat fédéral endosse cependant un rôle plus important dans l'hébergement des personnes en cours de procédure. Les cantons sont ainsi soulagés dans ce domaine, mais doivent en contrepartie contribuer notamment à l'exécution plus rapide des décisions de renvoi en augmentant leurs places de détention administrative. En outre, la Confédération participera financièrement à la construction et à l'installation d'établissements de détention cantonaux qui seront utilisés pour la détention administrative au titre du droit des étrangers.

c) Conséquences de la restructuration sur le besoin en places d'hébergement
(voir ch. 3)

Pour évaluer les conséquences de la restructuration sur le besoin en places d'hébergement pour la Confédération, les cantons et les communes, une grille quantitative a été conçue. Partant d'une base de 24 000 demandes d'asile annuelles (voir illustration 3-1, p. 27), elle contient les étapes et durées des procédures, ainsi que les hypothèses admises en matière de composition des demandes d'asile et de résultats des procédures. Ces hypothèses, basées autant que possible sur l'expérience de l'ODM, ont été abondamment débattues. La grille quantitative permet de déduire les effectifs et, partant, les capacités d'hébergement nécessaires pour les personnes en cours de procédure, les bénéficiaires de l'aide d'urgence[2], les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Les effets de la restructuration sur les capacités d'hébergement nécessaires sont de l'ordre de grandeur suivant :

- La Confédération doit étoffer ses capacités actuelles de quelque 1600 places à 5000 places environ (y c. pour l'hébergement temporaire).
- Cantons et communes ont besoin de nettement moins de places pour l'hébergement de personnes en cours de procédure et de bénéficiaires de l'aide d'urgence. En effet, en lieu et place des quelque 24 500 places dans le système actuel, environ 9900 places seulement seront encore nécessaires dans le nouveau système. Une partie des structures d'hébergement centrales ainsi libérées pourrait être utilisée pour étoffer les capacités d'hébergement de la Confédération.

[2] Une partie des personnes qui reçoivent une décision d'asile négative restent en Suisse pour une durée variable avant leur départ et touchent une aide d'urgence.

- Enfin, des capacités légèrement plus importantes (+3100) sont requises pour l'hébergement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

d) Conséquences de la restructuration sur les coûts (voir chap. **4**)

Les coûts des adaptations motivées par la restructuration se répercutent sur la Confédération, les cantons et les communes. Selon le rapport explicatif du DFJP de juin 2013 sur la révision de la loi sur l'asile, les calculs modélisés du *scénario de base (24 000 demandes d'asile, capacité totale de 5000 lits)* font état d'un besoin d'investissements pour la mise à disposition des capacités d'hébergement de la Confédération pouvant aller jusqu'à 282 millions de francs. Le montant des investissements est essentiellement influencé par le nombre de lits et la taille des installations qui peuvent être pris en charge par les cantons. Pour les dépenses annuelles récurrentes de la Confédération, le rapport table sur des économies allant jusqu'à 169 millions de francs par année lorsque le système sera rodé. Ce chiffre tient notamment compte du fait que l'accélération des procédures devrait contribuer à diminuer le nombre de demandes infondées et le nombre total de personnes admises à titre provisoire.

Afin d'évaluer l'évolution des coûts dans le système actuel puis dans le nouveau système, un modèle de coûts détaillé a été élaboré pour les cantons et les communes, de façon à calculer de manière aussi précise que possible les coûts bruts dans le domaine de l'asile – c'est-à-dire les coûts avant déduction des indemnités que les cantons perçoivent de la Confédération pour les prestation particulières qu'ils fournissent. Par conséquent, suivant une conception du groupe de travail, il convient de prendre en compte aussi bien les coûts liés à l'exécution de la procédure d'asile, à la mise en œuvre des décisions (y compris l'aide d'urgence et le renvoi sous contrainte) que ceux liés à l'intégration et à un éventuel soutien aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire. Les indemnisations que devrait verser la Confédération ont également été calculées.

Par rapport au système actuel, et pour autant que la situation demeure la même au niveau du nombre et de la composition des demandes, les cantons peuvent escompter, en termes de coûts nets (c'est-à-dire des coûts bruts desquels sont soustraits les indemnités de la Confédération), une économie de l'ordre de 90 millions de francs par an (cf. illustration 4-3, p. 44). Celle-ci ne pourra toutefois être atteinte que si :

- les délais de procédure plus courts sont respectés
- le nombre de demandes infondées diminue pour passer à 20 000 par an grâce à la rationalisation des procédures
- le taux d'activité des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire augmente de 5 % en raison des décisions plus rapides et des efforts d'intégration accrus.

e) Régions et emplacements des centres de la Confédération (voir chap. 5)

Comme le stipule la déclaration commune de la conférence sur l'asile de janvier 2013, des régions doivent être créées. Chacune de ces régions, comprenant un centre de procédure et

jusqu'à quatre centres de départ, devra assumer des tâches au pro rata de sa population. Selon le groupe de travail, ces tâches au sein de la région devront s'articuler comme suit :

- Procédures et exploitation des centres de la Confédération : Confédération
- Planification des emplacements des centres : planification générale par la Confédération, avec le concours de tous les cantons de la région concernée et l'association des communes de cette région
- Indemnisations : indemnisations financières par la Confédération au moyen de forfaits par cas. Péréquation des charges assumées par les cantons par le truchement d'un modèle de compensation géré par la Confédération
- Exécution des renvois : cantons; coordination plus forte que jusqu'à présent au sein des régions
- Planification et exploitation des places de détention administrative : cantons; coordination par la CCDJP et les concordats sur l'exécution des peines

S'agissant de la définition des régions, le groupe de travail s'est appuyé sur les structures de coopération de la CDAS et des concordats sur l'exécution des peines. Il recommande un modèle avec 6 régions, les cantons de BE et de ZH en formant chacun une. Un centre de procédure est prévu par région. Par ailleurs, environ 10 centres de départ sont nécessaires. Le découpage régional proposé garantit une structure économique efficiente des centres de procédure et des centres de départ, des distances courtes entre les centres et, dans une large mesure, une langue de procédure uniforme au sein des régions.

En parallèle, l'ODM a poursuivi la planification des emplacements des centres, en coordination avec le groupe de travail. Lorsque le présent rapport aura été adopté, l'ODM élaborera, avec les membres des gouvernements cantonaux responsables du dossier et de concert avec les communes concernées, une planification nationale concrète des sites destinés à accueillir les centres de la Confédération.

f) Répartition des requérants d'asile et modèle de compensation (voir chap. 6)

Plusieurs modifications significatives de la clé de répartition actuelle ou du modèle de compensation découlent de la restructuration:

- A l'avenir, en règle générale, seuls des cas en procédure étendue seront encore attribués aux cantons. La part du gâteau correspondant à la compensation des prestations spécifiques (par ex. en tant que canton accueillant un centre de la Confédération) se réduit ainsi drastiquement.
- Les cas en procédure étendue sont beaucoup plus chers que l'actuelle base de compensation (toutes les demandes d'asile). Si l'on maintient la déduction compensatoire accordée jusqu'à présent, les cantons où sont localisés les centres bénéficieront d'allègements financiers nettement plus élevés qu'aujourd'hui.
- Dans les cas de procédure accélérée et les cas Dublin, l'exécution du renvoi est en règle générale assurée directement depuis le centre de la Confédération. Cela se traduit par

une concentration dans les cantons dotés de centres de départ des tâches liées à l'exécution des renvois.

Au vu de cette situation de départ, le groupe de travail a estimé qu'un remaniement du modèle de compensation s'imposait. En l'occurrence, il s'est appuyé sur le principe selon lequel la répartition des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire entre les cantons devait encore se faire en fonction du nombre d'habitants. En même temps, il y a lieu de créer des incitations financières pour les cantons qui sont disposés à fournir des prestations particulières, que ce soit en accueillant des centres de la Confédération, en assumant des tâches dans les procédures d'asile en cours ou en exécutant des renvois.

Aussi le **nouveau modèle compensatoire** comprend-il quatre déductions par rapport à une répartition au prorata de la population des cas en procédure étendue :

- 20% de déduction (ou 0,2 cas) par place dans un centre de procédure ou un centre de départ
- 40% (ou 0,4 cas) de déduction par place dans un centre spécifique
- 15% (ou 0,15 cas) de déduction par requérant d'asile attribué à un centre de départ
- 10% (ou 0,1 cas) de déduction par renvoi contrôlé via un aéroport (DEPU / DEPA)

Grâce à ce nouveau modèle de compensation, les cantons qui fournissent des prestations particulières obtiennent des avantages financiers, puisqu'ils doivent prendre en charge un plus petit nombre de cas en procédure étendue, ce qui allège, par ricochet, les villes et les communes. En même temps, la pondération du montant des déductions fait que presque tous les cantons verront leurs coûts nets baisser après la restructuration.

Concernant le système d'indemnisation, le groupe de travail estime qu'il n'est pas indispensable de l'adapter à ce stade.

g) Conséquences de la restructuration : suivi et capacité d'adaptation du système (voir ch. 6.7)

Malgré la pondération du modèle de compensation, il est possible que des développements au niveau national ou international aient des incidences sur les coûts, l'exécution des renvois, le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence ou d'autres aspects et entraînent, pour certains cantons et communes, des conséquences sérieuses qui n'étaient pas voulues dans le cadre de la restructuration. Afin d'identifier le plus vite possible ces développements, il y a lieu de mettre en place un mécanisme de suivi des principaux aspects du système de l'asile.

En outre, les cantons et la Confédération doivent se déclarer prêts, en cas de dysfonctionnements, à adapter ensemble le modèle de compensation ou le système d'indemnisation et à mettre en œuvre rapidement ces adaptations. Cette volonté doit aussi s'exprimer de la même manière du côté des cantons et des communes accueillant les sites de la Confédération.

h) Défis organisationnels (voir chap. 7)

Les principaux défis organisationnels peuvent être résumés comme suit :

- Confédération : Pour garantir la capacité du domaine de l'asile à faire face aux fluctuations, il est essentiel que l'ODM puisse engager rapidement du personnel supplémentaire en cas de brusque hausse des demandes. Différentes options sont envisageables à cette fin, notamment la réintroduction du modèle dit de « potentiel stratégique des autorités fédérales en matière d'asile », l'annualisation du temps de travail ou le recrutement de personnel temporaire.
- Cantons : La coordination devra être renforcée en premier lieu concernant les questions connexes de l'exécution des renvois et de la planification des places de détention administrative.
- Villes et communes : L'échelon communal doit être associé de manière appropriée à la recherche d'emplacements et aux procédures d'approbation des plans, à l'exploitation des centres de la Confédération et à la définition des modalités intracantonales de la répartition des tâches et du financement des tâches liées au domaine de l'asile.

1 Introduction

1.1 Contexte

La conférence sur l'asile du 21 janvier 2013 a convenu des lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile[3] et a par ailleurs adopté une déclaration commune. Dans un second temps, le Département fédéral de justice et police (DFJP), la Conférence des directrices et directeurs des département cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont également défini à l'intention du groupe de travail « Restructuration du domaine de l'asile » un mandat de suivi pour la mise en œuvre des mesures d'accélération[4]. L'échelon communal est lui aussi représenté dans le groupe de travail, par le truchement de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des Communes Suisses (ACS).

1.2 Mandat

1.2.1 Résultats de la conférence sur l'asile

Le mandat de suivi du 26 février 2013 charge le groupe de travail d'élaborer la planification générale de la restructuration dans le domaine de l'asile et de présenter un plan de mise en œuvre. Les éléments ci-après sont partie intégrante du mandat :

- La Confédération et les cantons conviennent, avec la participation des associations faîtières des villes et des communes, de la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile (en particulier les emplacements des centres d'enregistrement et de procédure, des centres d'attente ou des centres de départ, des centres pour requérants d'asile récalcitrants et des places de détention administrative)[5].
- Poursuite de la variante B « décentralisation dans cinq régions » avec une capacité d'hébergement de 6000 places au niveau de la Confédération et déterminer l'emplacement de ces sites[6].
- La Confédération et les cantons s'emploient à ce que les cantons et les communes ayant des tâches et des obligations spécifiques dans les domaines de l'hébergement et de

[3] Groupe de travail Confédération / cantons (2013), Lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile (Mise en œuvre de mesures d'accélération), document de l'Office fédéral des migrations du 21 novembre 2012.

[4] Mandat de suivi du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la Conférence des directrices et directeurs des département cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Poursuite de l'organisation de projet visant à mettre en œuvre les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Berne, 26 février 2013

[5] Voir ch. 2.2. du mandat de suivi.

[6] Voir ch. 2.3. du mandat de suivi. Dans le cadre de la suite de l'élaboration, la planification a été axée sur 5000 places dans des centres fédéraux.

l'exécution des renvois reçoivent une compensation financière ou d'une autre nature. Les tâches incombant aux cantons peuvent être accomplies dans le cadre de conventions et/ou de concordats[7].

- Les cantons s'engagent à créer à temps les places de détention administrative nécessaires aux mesures de contrainte en matière de droit des étrangers. Leur planification est mise en route immédiatement. La Confédération indemnise les cantons pour la construction et l'aménagement de ces sites ainsi que pour leurs frais d'exploitation conformément à la loi sur les étrangers (LEtr). Les cantons créent 500 à 700 places de détention administrative supplémentaires. Leurs emplacements seront définis lors la restructuration[8].

1.2.2 Nouveau mandat du groupe de travail Restructuration

Les résultats devront être synthétisés dans un rapport de suivi ou un plan de mise en œuvre qui sera discuté puis adopté à l'occasion d'une autre conférence sur l'asile en 2014. Ce **plan de mise en œuvre** inclut les éléments suivants :

- **Déterminer les régions** avec les emplacements des centres de la Confédération (centres de procédure, d'attente et de départ) et des centres pour requérants récalcitrants; prendre en considération la planification des places de détention administrative par les cantons
- **Elaborer un nouveau modèle contenant des variantes pour la répartition des tâches dans le domaine de l'asile entre les cantons**
  - Hébergement, suivi, conseil en vue du retour, exécution des renvois
  - Modèle de compensation pour les cantons et communes qui assument des tâches spécifiques
  - Adaptation du système de répartition des requérants d'asile entre les cantons (art. 27 LAsi)
  - Adaptation du système d'indemnisation à la restructuration (art. 88 ss LAsi)
- **Concevoir la procédure d'asile étendue**
  - Déroulement et responsabilités
  - Procédure de recours devant le TAF
  - Aménagement de la représentation juridique

Un plan détaillé de mise en œuvre devra être élaboré, qui montre comment passer de la pratique actuelle à l'état souhaité après la restructuration. Ce plan devra inclure des indications sur les échéances, sur l'échelonnement des étapes et sur les interactions entre les différentes étapes. Ce plan ne pourra être mis au point qu'une fois que les décisions concernant la présente stratégie de mise en œuvre auront été prises, lrs de la prochaine Conférence sur l'asile. Une première ébauche devrait cependant être disponible avant la Conférence sur l'asile.

---

[7] Voir ch. 2.6. du mandat de suivi.

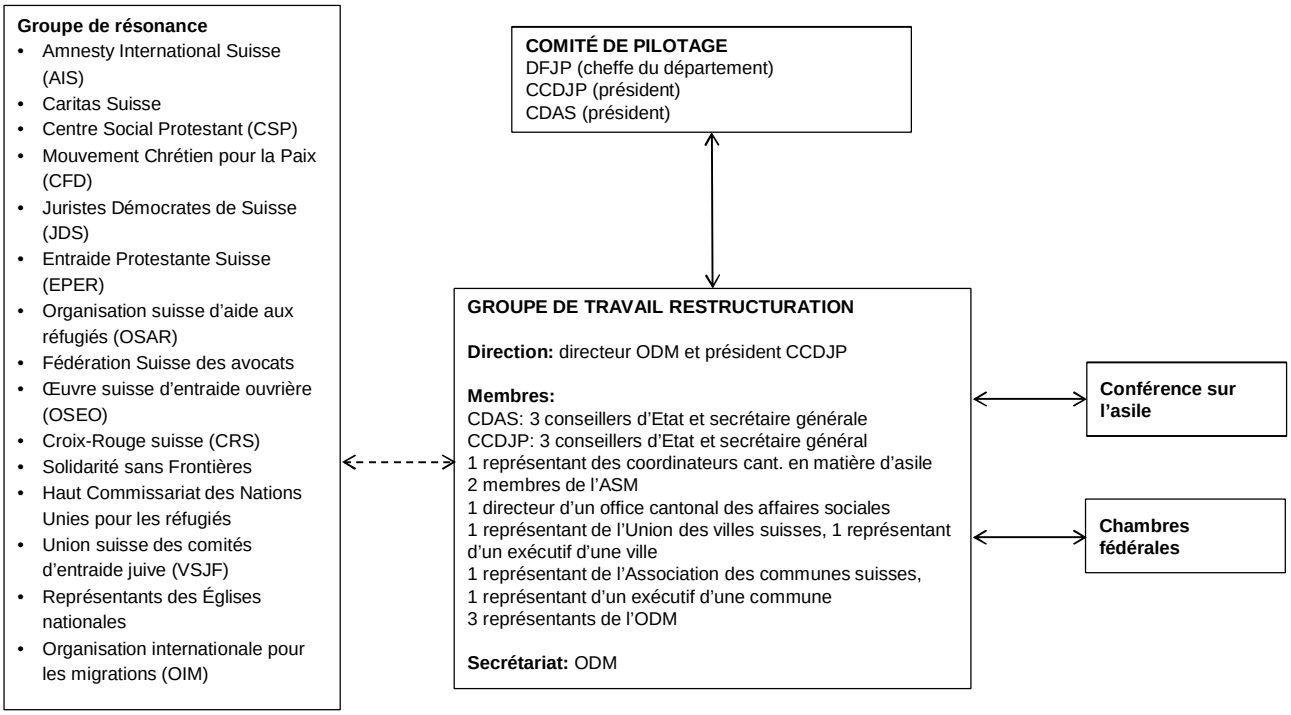
[8] Voir ch. 2.7. du mandat de suivi.

1.3 Organisation de projet et élaboration du rapport

a) Organisation de projet

L'élaboration détaillée du plan de mise en œuvre s'est déroulée au niveau politique conformément à l'organisation de projet présentée dans l'illustration 1-1.

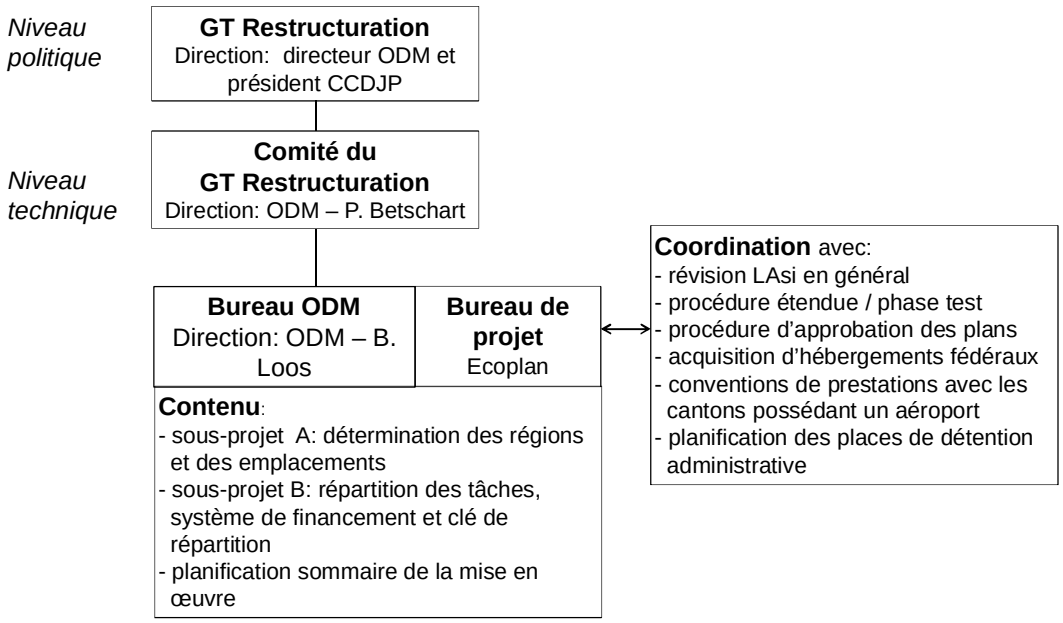
Illustration 1-1 : Organisation de projet au niveau politique



Une organisation de projet du groupe de travail Restructuration a été créée pour travailler sur le contenu du projet (cf. illustration 1-2) :

- Dans le cadre d'ateliers, le comité du groupe de travail Restructuration prend des décisions importantes au niveau technique et convient des contenus et propositions soumis au groupe de travail Restructuration pour prise de connaissance ou de décisions.
- Sur mandat du comité, le bureau élabore les bases techniques des ateliers du comité et des séances du groupe de travail. Il se charge en outre de la coordination avec les autres projets pertinents.
- Dans une optique d'office de projet, le bureau est épaulé dans ses tâches par l'entreprise externe de conseil Ecoplan AG.

Illustration 1-2 : Organisation de projet au niveau technique



b) Elaboration du rapport

L'élaboration du présent rapport s'est produite au fil de six réunions avec le groupe de travail.

- Réunion de travail nº 1 (1er mars 2013) : retour sur la conférence nationale sur l'asile et nouveau mandat du groupe de travail
- Réunion de travail nº 2 (3 mai 2013) : approbation du concept d'élaboration, décisions intermédiaires sur le découpage régional et approbation du concept d'approche pour le calcul des conséquences financières pour la Confédération, les cantons sur le territoire desquels se trouvent les centres ainsi que les cantons d'attribution
- Réunion de travail nº 3 (17 juin 2013) : prise de connaissance du besoin d'hébergement dans les centres de la Confédération et dans les cantons, adoption du concept de recherche des emplacements, approbation de l'axe de la refonte de la clé de répartition avec les compensations pour certaines prestations spécifiques
- Réunion de travail nº 4 (17 septembre 2013) : prise de connaissance des conséquences financières pour les cantons et les communes, selon le modèle de coûts, discussion sur les variantes concernant les emplacements et sur les modèles de compensation, adoption de l'ébauche de rapport à envoyer pour consultation aux comités de la CDAS et de la CCDJP, ainsi qu'aux associations de communes UVS et ACS.
- Réunion de travail nº 5 (22 novembre 2013) : prise de connaissance des résultats de la consultation et des réactions à l'assemblée commune de la CCDJP et de la CDAS du 15 novembre, prise de connaissance de l'état d'avancement des travaux dans d'autres projets touchant à la restructuration, adoption de la variante avec 6 régions, mission de retravailler le rapport en prenant en considération les modélisations définitives et en vue de trouver un consensus pour le modèle de compensation.

- Réunion de travail nº 6 (20 décembre 2013) : prise de connaissance des résultats actualisés concernant les répercussions financières de la restructuration pour les cantons et les communes, prise de connaissance des clarifications au sujet des coûts des renvois contrôlés via un aéroport et des effets de la compensation proposée, discussion et adoption du nouveau modèle de compensation.

Afin de préparer ces réunions de travail, le comité du GT Restructuration s'est réuni lors de six ateliers d'une journée, au cours desquels il a débattu des documents élaborés par le bureau et Ecoplan et a adressé les propositions correspondantes au groupe de travail.

1.4 Délimitation

Le présent rapport cherche à trouver des solutions pour les secteurs partiels de la restructuration ci-après :

- Détermination des régions où seront localisés les centres de la Confédération : il convient à cet égard de préciser quelles tâches incomberont aux régions dans le nouveau système et quels tâches et objectifs continueront d'être contrôlés au niveau central.
- Elaboration d'un nouveau modèle de répartition des requérants d'asile entre les cantons : il s'agit ce faisant de respecter les nouvelles modalités des procédures et de veiller à une compensation entre les cantons, de façon à ce que les cantons et les communes assumant des prestations spécifiques (par ex. l'accueil d'un centre de la Confédération ou l'exécution des renvois) ne soient pas pénalisés, mais au contraire incités à se charger de cette tâche.

L'organisation de la phase de test prévue dès 2014 est explicitement exclue du présent rapport, tout comme la planification des places de détention administrative, les conventions sur les prestations avec les cantons dotés d'un aéroport et la conception de la procédure d'approbation des plans. Ces autres projets, qui jouent également un rôle dans la restructuration mais ne sont pas traités par le comité, sont coordonnés avec les travaux en cours. Le chapitre 8 fournira des informations sur leur état d'avancement.

1.5 Structure du rapport

Le rapport s'articule comme suit :

- Le chapitre 2 énumère les objectifs et les principaux éléments de la restructuration, lesquels sont repris des lignes directrices adoptées en janvier 2013 lors de la conférence sur l'asile.
- Le chapitre 3 passe en revue les conséquences de la restructuration planifiée sur les effectifs escomptés dans les centres de la Confédération et dans les cantons. Sur cette base, il est possible de déterminer quelles capacités d'hébergement la Confédération et les cantons doivent mettre en place.
- Le chapitre 4 analyse les conséquences financières de la restructuration pour la Confédération et les cantons. A cette fin, un modèle de coûts global et détaillé a été développé en vue de calculer les coûts annuels.

- Le chapitre 5 présente les propositions conçues et adoptées par le groupe de travail pour le découpage régional et la planification des emplacements des centres de la Confédération.
- Sur la base de ces propositions, le chapitre 6 établit et présente ensuite la répartition des requérants d'asile entre les différents cantons. Une place importante est accordée au développement d'un nouveau modèle de compensation en vue de créer une incitation financière appropriée pour que les cantons prennent en charge certaines prestations spécifiques, par exemple pour l'accueil d'un centre de la Confédération ou pour l'exécution de renvois.
- Le chapitre 7 revient sur les défis organisationnels auxquels la Confédération, les cantons et les communes doivent faire face lors de la restructuration.
- Le chapitre 8 contiendra quant à lui une vue d'ensemble succincte de l'état d'avancement des autres projets sur la restructuration (phase de test, procédure d'approbation des plans, convention sur les prestations avec les cantons dotés d'un aéroport, planification des places de détention administrative, etc.).

Une partie séparée du rapport compilera d'autres explications et d'autres résultats détaillés des travaux du comité et du groupe de travail. Elle contient les compléments suivants :

- L'annexe A présente en détail la grille quantitative inhérente à la restructuration. Elle fournit notamment des indications sur le nombre et la nature des demandes d'asile, sur les durées escomptées des procédures acceptées ainsi que d'autres indicateurs (par ex. le taux d'acceptation, le nombre de décisions négatives, le nombre de renvois sous contrainte ainsi que la portée et la durée du recours à l'aide d'urgence).
- L'annexe B expose le modèle de coûts sur lequel se fondent les calculs de répartition des requérants d'asile et des frais en résultant. Les taux spécifiques à chaque catégorie de coûts et les indemnisations de la Confédération sont présentés en détail pour les quelque 25 éléments de coûts pris en compte.
- L'annexe C expose les résultats détaillés du nouveau modèle de compensation. Les principaux indicateurs (cas de procédures étendues, aide d'urgence, rapatriements sous contrainte, coûts nets) sont présentés pour les 26 cantons, aussi bien en valeurs absolues que par habitant. En outre, l'annexe fournit un aperçu d'autres modèles de compensation examinés, qui sont comparés au modèle retenu.
- L'annexe D offre une vue d'ensemble des formes de collaboration que les cantons pratiquent actuellement en matière de migration, d'affaires sociales, de justice et de police.
- Enfin, l'annexe E présente les résultats de différents scénarios de fluctuation et approfondit les considérations sur l'aptitude du système à gérer ces fluctuations après la restructuration.

2 Objectifs et principaux éléments de la restructuration

2.1 Objectifs stratégiques

La restructuration du domaine de l'asile doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et conformément aux principes de l'Etat de droit ;
- les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et doivent être intégrées aussi rapidement que possible en Suisse ;
- les incitations à déposer des demandes d'asile à l'évidence injustifiées doivent être réduites ;
- la crédibilité du domaine de l'asile doit être durablement renforcée ;
- les décisions de renvoi doivent être résolument exécutées ;
- les structures d'hébergement doivent être organisées à grande échelle et de manière efficace.

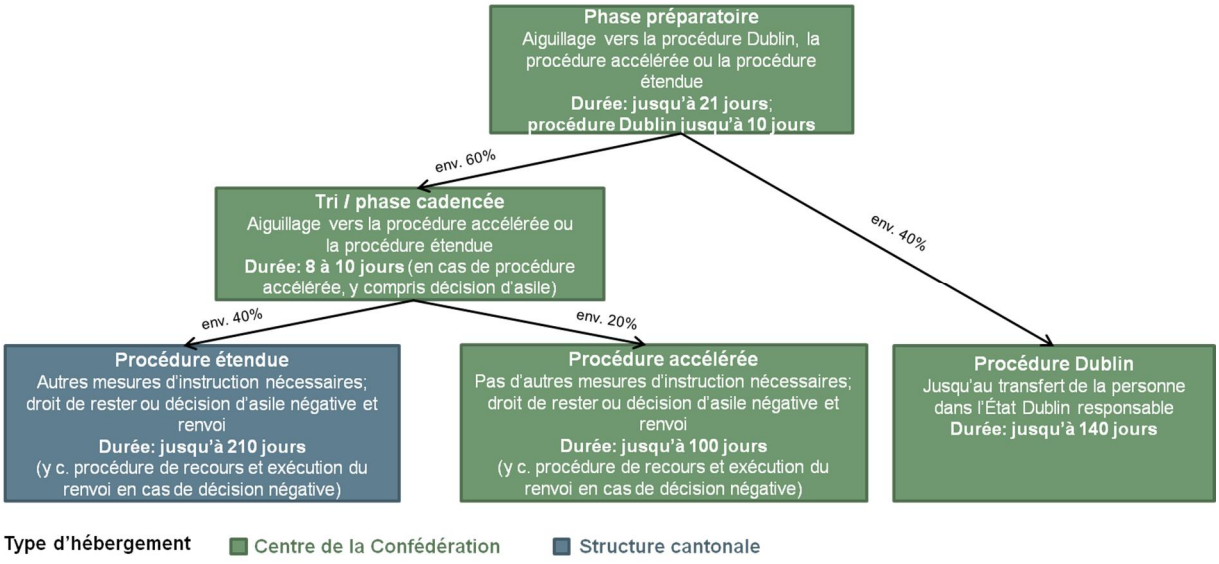
Pour ce faire, le déroulement de la procédure doit être clairement structuré, l'hébergement des requérants d'asile adapté, et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons bien définie. La conférence sur l'asile a fixé les valeurs de référence en la matière. Dans la mesure où elles constituent la base de l'élaboration du plan de mise en œuvre, ces données relatives au déroulement de la procédure, aux centres de la Confédération et à la répartition des tâches entre la Confédération, le canton et les communes sont brièvement rappelées dans les trois paragraphes ci-après.

2.2 Déroulement de la procédure

Pour parvenir à accélérer les procédures dans le sens désiré, l'on distingue désormais les procédures d'asile représentées dans l'illustration ci-après[9] :

[9] Pour une représentation exhaustive des procédures, se reporter au rapport final du groupe de travail Confédération / cantons (2012) sur la restructuration du domaine de l'asile. L'illustration 3-1 en p. 25 propose une représentation schématique détaillée du déroulement de la procédure, avec les durées des procédures et les pourcentages.

Illustration 2-1 : Vue d'ensemble des procédures d'asile après la restructuration



- **Procédure Dublin :** les requérants d'asile qui relèvent de la procédure Dublin (environ 40 % des demandes à l'heure actuelle) demeurent sous la responsabilité de la Confédération jusqu'à leur départ et ne sont donc pas attribués aux cantons. Cela signifie que 60 % des demandes d'asile actuelles sont réglées par une procédure rapide dans les centres de la Confédération (c.-à-d. environ 20 % des demandes au moyen d'une procédure accélérée et environ 40% selon la procédure Dublin).
  Si la procédure Dublin ne peut être poursuivie ultérieurement, la demande est traitée en procédure ordinaire ou en procédure étendue. Comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, la procédure Dublin ne s'accompagne d'aucune audition ; toutefois, un premier entretien est mené, et le droit d'être entendu est garanti. Avant de statuer, il convient d'attendre la réponse de l'Etat Dublin compétent sur la demande de prise ou de reprise en charge du requérant.
- **Procédure d'asile accélérée :** les demandes d'asile qui ne requièrent aucune investigation supplémentaire au terme de l'audition doivent être traitées par une procédure accélérée selon un calendrier préétabli (au moins 20 % des demandes). Ces demandes peuvent se solder par des décisions d'asile négatives (décisions de non-entrée en matière, décisions d'asile négatives assorties d'une décision de renvoi ou d'une décision d'admission provisoire) ou positives (octroi d'asile). Lorsque la décision d'asile sera vraisemblablement positive et que l'intéressé sera autorisé à rester en Suisse, le choix du type de procédure (accélérée ou étendue) doit notamment prise au regard de la pratique en matière d'asile des Etats de l'UE concernant les différents Etats d'origine et des capacités d'accueil de la Confédération et des cantons.
  Les requérants d'asile dont la demande fait l'objet d'une procédure accélérée ne sont, en principe, pas attribués à un canton. Les demandes d'asile qui sont traitées dans le cadre

d'une procédure accélérée doivent, selon le rapport final du groupe de travail Confédération / cantons, aboutir à une décision exécutoire et, en cas de décision négative, à une exécution du renvoi, le tout dans un délai de 100 jours. Les requérants d'asile concernés sont hébergés dans les centres de la Confédération durant la procédure et jusqu'à l'exécution du renvoi. Les personnes qui se voient octroyer, au terme de la procédure accélérée de première instance, une autorisation de rester en Suisse (octroi d'asile ou admission à titre provisoire) sont réparties entre les cantons et intégrées aussi rapidement que possible.

- **Procédure étendue :** la procédure d'asile étendue (environ 40 % des demandes) est appliquée notamment pour les demandes pour lesquelles une décision ne peut pas être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours, parce que des clarifications supplémentaires sont nécessaires. Cette procédure étendue peut également être utilisée lorsque le requérant sera vraisemblablement autorisé à rester en Suisse (personnes admises à titre provisoire ou octroi d'asile). Ce cas de figure s'applique en particulier lorsque le traitement des demandes d'asile émanant de personnes en provenance de certaines régions est suspendu parce que l'évolution de la situation demeure incertaine dans un proche avenir (moratoire ; définition des priorités). Si la procédure d'asile étendue est retenue, les requérants sont assignés aux cantons pour la durée de la procédure d'asile et de l'exécution des renvois. La procédure doit être close de manière définitive en l'espace d'un an, exécution d'une éventuelle décision de renvoi comprise.

Lors de cette répartition des requérants d'asile entre la Confédération (procédure accélérée dans au moins 20 % des demandes et procédure Dublin dans au moins 40 % des demandes) et les cantons (procédure étendue dans environ 40 % des demandes), il faut songer que pour une partie des cas Dublin la demande de prise ou de reprise en charge du requérant par un autre Etat Dublin n'aboutira pas. En outre, pour une partie des demandes avec procédure accélérée, une décision rapide est certes possible, mais l'exécution du renvoi n'est pas réalisable pendant le séjour dans les centres de la Confédération. Dans ces cas de figure, les personnes concernées pourraient être hébergées ultérieurement dans un canton. Ajoutons à cela que la composition des demandes peut varier (part des procédures Dublin, autres éclaircissements nécessaires, etc.).

Avec cette restructuration de la procédure, il s'agit, comme mentionné, de parvenir à accélérer significativement les procédures. L'illustration ci-après donne un aperçu des durées de procédure visées par rapport au système actuel. La réduction est significative, aussi bien pour la procédure étendue (correspond jusqu'à présent sensiblement à « décision négative sans AP ») que pour la procédure accélérée (jusqu'à présent à peu près « NEM sans Dublin »). Pour la procédure Dublin (jusqu'à présent « NEM Dublin »), on passe de 94 jours à 80 jours[10] à peine en moyenne.

[10] Correspond à la somme des deux valeurs indiquées dans la colonne de droite (50 jours x 58 % des cas + 120 jours x 42 % des cas).

Illustration 2-2 : Durée visée des procédures après la restructuration

Procédure d'asile	SITUATION ACTUELLE	APRES LA RESTRUCTURATION
Rejet sans AP **Procédure étendue**	321 jours (Ø)	**151 jours** (en cas d'octroi de l'asile / AP) **241 jours** (en cas de rejet)
NEM sans Dublin **Procédure accélérée**	310 jours (Ø)	**100 jours** (y c. phase d'attente/d'exécution)
NEM Dublin **Procédure Dublin**	94 jours (Ø)	**50 jours** (avec départ après décision dans env. 58% des cas) **120 jours** (y c. phase d'attente/d'exécution dans env. 42% des cas)

AP: admission provisoire NEM: décision de non-entrée en matière Ø: en moyenne

2.3 Hébergement dans les centres de la Confédération

Le resserrement des procédures présuppose que les acteurs principaux se trouvent au même endroit (requérants d'asile, responsables des procédures d'asile de l'ODM, représentants juridiques et conseillers en vue du retour, spécialistes de l'examen des documents, spécialistes des procédures Eurodac et de la documentation sur les pays).

Dans les régions à délimiter seront créés à cet effet des centres de la Confédération nantis de différentes fonctions :

- Le **centre de procédure** correspond grosso modo aux actuels centres d'enregistrement et de procédure. Il est possible d'y présenter les demandes d'asile[11]. C'est là que se déroulent la phase préparatoire et la procédure de première instance (procédure cadencée). Tous les acteurs importants de la procédure d'asile y sont regroupés. Afin de faciliter la gestion de la charge de travail, les centres doivent être en mesure de traiter tous les cas et aucune spécialisation n'est par conséquent prévue. Dans l'idéal, un centre de procédure dispose d'une capacité d'hébergement de 350 à 650 places.
- Le **centre de départ** est destiné à héberger, d'une part, les personnes en procédure Dublin, d'autre part, les requérants durant la phase de recours et la phase d'exécution du renvoi (procédure accélérée). Ces centres doivent avoir entre 250 et 500 places.
- Les **centres spécifiques** pour requérants d'asile récalcitrants sont exploités soit par la Confédération (pour les personnes qui relèvent de la Confédération) soit par un canton (pour les personnes qui relèvent du canton). Deux centres de la Confédération d'une capacité de 60 personnes chacun sont prévus.

[11] Correspond à la pratique actuelle selon la loi en vigueur : les demandes d'asile peuvent être déposées dans chacun des cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP). Il ne sera pas possible de déposer une demande d'asile dans le centre qui sera mis en fonction à Zurich pour la phase de test.

Chaque région est dotée d'un centre de procédure et, au maximum, de trois autres centres. Les centres supplémentaires sont accessibles en une heure au maximum depuis le centre de procédure.

Le groupe de travail Restructuration estime qu'une différenciation entre les divers types de centres telle qu'exposée ci-dessus est judicieuse. Il convient toutefois de veiller à la bonne perméabilité du système et à la flexibilité nécessaire quant aux différents types de centres. Cette exigence est nécessaire pour garantir des changements d'affectation rapides en cas de fluctuations des chiffres des demandes d'asile. Par ailleurs, l'expérience des cantons montre qu'une définition juridique de différents types de centres peut entraver la gestion des capacités. Les centres doivent pouvoir assumer différentes fonctions afin d'avoir la flexibilité nécessaire pour maîtriser les situations critiques. La perméabilité ne doit pas être limitée par des dispositions juridiques rigides[12].

2.4 Répartition des tâches entre Confédération, cantons et communes

L'illustration 2-3 offre une vue d'ensemble des principales tâches associées au domaine de l'asile et des compétences respectives de la Confédération et des cantons. Les domaines d'activités peuvent être différenciés comme suit[13] :

- **Exécution de la procédure d'asile :** la Confédération est responsable du bon déroulement de la procédure d'asile, du dépôt de la demande d'asile jusqu'à la décision définitive. Aucune modification n'est à signaler par rapport à la réglementation en vigueur. Comme jusqu'à présent, la Confédération continue d'assumer les coûts du traitement de la procédure.
- **Hébergement et encadrement** : la Confédération continue d'assurer l'hébergement après l'accueil des requérants d'asile et durant les premières étapes de la procédure. Dorénavant, la Confédération est également responsable de l'hébergement des requérants pendant toute la procédure accélérée et pour les cas Dublin. Les cantons quant à eux demeurent en charge de l'hébergement des requérants dans la procédure étendue, et peuvent, pour ce faire, compter sur l'appui financier de la Confédération.
  Une autre caractéristique essentielle de la restructuration dans le domaine de l'asile est que l'on favorise le retour volontaire des requérants d'asile déboutés. Les compétences sont déterminées comme suit :
  - Dans les centres de la Confédération, c'est à celle-ci qu'il revient de procéder à des entretiens de conseil en vue du retour, de façon à présenter de manière détaillée aux requérants l'offre d'aide au retour.

[12] Par rapport à l'état des travaux au printemps 2013, on a renoncé à faire une distinction entre centres d'attente et centres de départ. Dès à présent, seul le terme « centre de départ » sera utilisé pour renvoyer à l'objectif de ce centre, à savoir la préparation au départ.

[13] Pour une récapitulation détaillée des différentes tâches et de la prise en charge des frais, voir les développements dans l'annexe B.

– Dans la procédure étendue, après l'assignation au canton, celui-ci est en charge du conseil en vue du retour, et bénéficie pour ce faire du soutien financier de la Confédération.

L'accès au conseil en vue du retour et le départ volontaire vers le pays d'origine avec aide au retour doivent en principe être possibles durant chaque phase de la procédure.

- **Intégration** : les personnes autorisées à rester en Suisse doivent être intégrées aussi rapidement que possible. Les cantons sont responsables en la matière ; ils sont soutenus par la Confédération au niveau de la conception et des finances. Les villes et les communes jouent également un rôle important. Les cantons, les villes et les communes sont notamment chargés de mettre en œuvre les mesures d'intégration dans le cadre de l'aide sociale.
- **Octroi d'aide d'urgence** : une partie des requérants déboutés qui ont reçu une décision d'asile négative perçoivent une aide d'urgence jusqu'à leur départ. Les cantons demeurent en charge du versement de celle-ci. Comme jusqu'à présent, la Confédération leur verse un forfait d'aide d'urgence pour chaque personne frappée d'une décision négative définitive qui ne quittera pas le territoire depuis un centre de la Confédération, que la personne concernée nécessite ou pas cette aide d'urgence.
  Avec la restructuration, le système d'attribution des requérants d'asile entre les cantons changera : les renvois des requérants déboutés dont la demande a été traitée en procédure accélérée et des personnes en procédure Dublin seront en principe exécutés directement à partir des centres de départ (cf. ci-dessous « Exécution des décisions de renvois »). Cette règle vaut également pour les cas dans lesquels l'exécution du renvoi semble impossible pendant la durée maximale de séjour dans un centre de la Confédération (140 jours). Les cantons qui accueillent un centre de départ sur leur territoire sont compétents pour l'exécution des renvois et devront dans certains cas accorder aux personnes concernées une aide d'urgence. Ce principe a fait l'objet de vives discussions au sein du groupe de travail ; c'est la raison pour laquelle ses effets sont présentés en détail au ch. 6.5.1, à la page 74.
- **Exécution de décisions de renvoi** : dorénavant, l'exécution des renvois se produit en règle générale directement depuis les centres de départ pour les cas Dublin et les procédures accélérées. Pour ces deux types de procédure, la responsabilité de l'exécution des renvois échoit désormais en principe aux cantons sur le territoire desquels se situent les centres de départ (dans ces cas, il n'y a donc plus de répartition entre tous les cantons). Pour les procédures étendues en revanche, l'exécution du renvoi demeure de la compétence du canton auquel le requérant d'asile a été assigné. Pour garantir l'exécution du renvoi, une détention administrative peut être ordonnée s'il existe des motifs de détention pertinents.

Les cantons sont invités à clarifier, dans les limites de leurs compétences, avec les communes la question de la collaboration et de l'indemnisation. Cela vaut en particulier pour l'hébergement, l'encadrement et l'intégration, mais aussi l'école et l'aide sociale. Comme au niveau de la Confédération et des cantons, il convient également de définir les compétences respectives des cantons et des communes pour les tâches du domaine de l'asile et de

trouver des solutions aux indemnisations financières pour les communes qui assument des prestations spécifiques parmi ces tâches.

Illustration 2-3 : Tâches et prise en charge des frais suite à la restructuration du domaine de l'asile

3 Conséquences de la restructuration pour le besoin en hébergements

Le resserrement des procédures d'asile et l'augmentation nécessaire des capacités d'hébergement en résultant dans les centres de la Confédération se traduisent par des transferts significatifs entre Confédération et cantons. Sont essentiellement concernés, d'une part, le futur besoin d'hébergement auprès de la Confédération et des cantons et, d'autre part, la répartition financière des charges dans la procédure d'asile.

L'analyse de ces conséquences amène à s'interroger de manière plus approfondie :

- sur la planification des emplacements (cf. chap. 5) ;
- sur une adaptation de la clé de répartition lors de l'assignation des requérants d'asile aux cantons (cf. ch. 5.1) ; ainsi que
- sur un contrôle et une adaptation éventuelle des indemnisations actuelles dans le domaine de l'asile (cf. ch. 6.6).

Le présent chapitre analyse et présente ainsi les conséquences sur le besoin d'hébergement. La suite du chapitre s'articule comme suit :

- La grille quantitative sur laquelle sont fondés les calculs est présentée à la section 3.1.
- La section 3.2 expose les conséquences de la restructuration sur les effectifs dans le domaine de l'asile.
- Sur cette base, la section 3.3déterminera le futur besoin d'hébergement, dans les centres de la Confédération comme dans les cantons.

Les répercussions financières de la restructuration font l'objet du chap. 4.

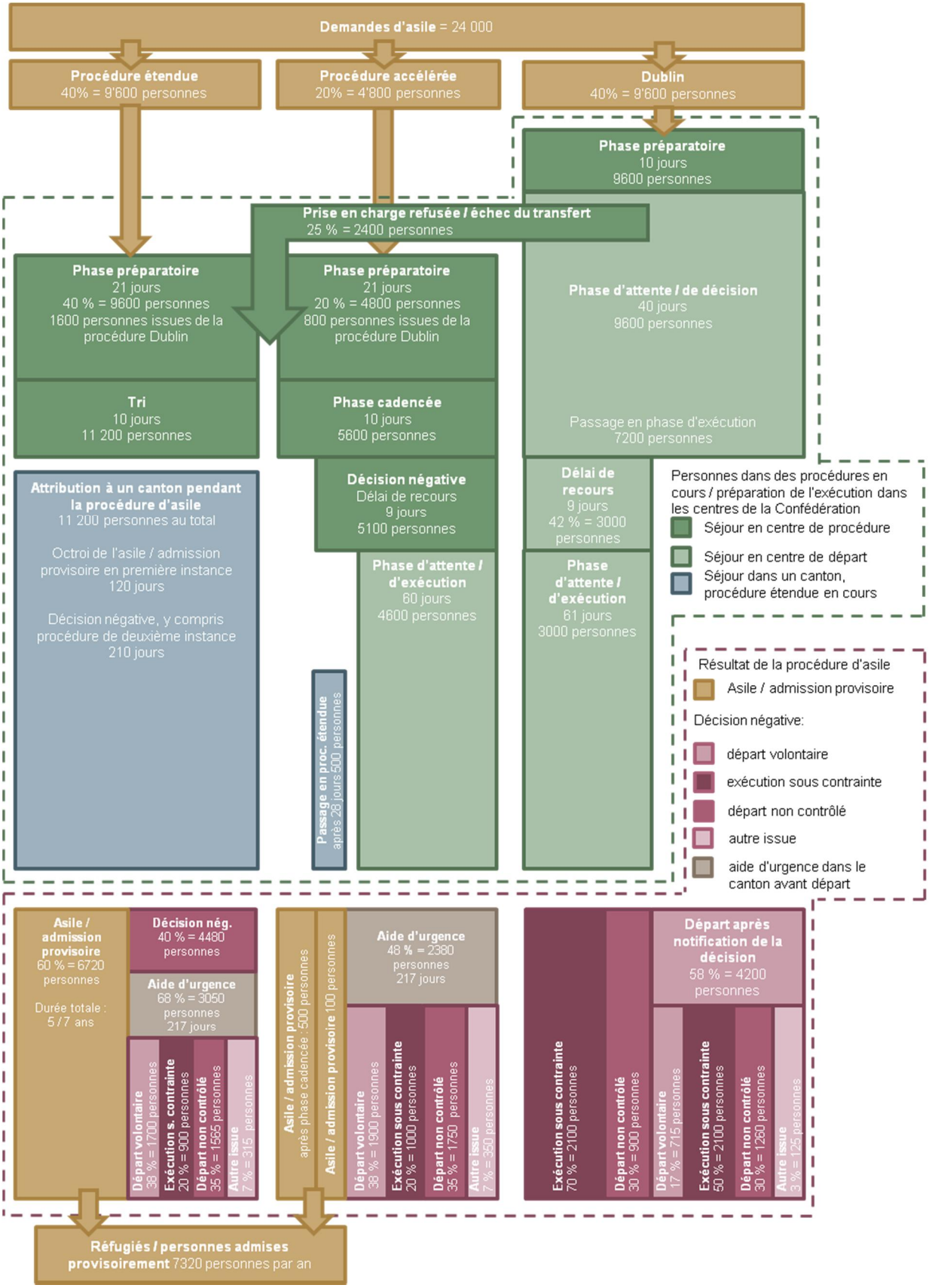
3.1 Grille quantitative : nombre de demandes d'asile, durée des différentes étapes de la procédure et nombre d'affaires réglées dans la procédure restructurée

La grille quantitative représentée à l'illustration 3-1 sur le nombre de demandes d'asile, les différentes étapes de la procédure, la durée de la procédure et le type de règlement constitue le point de départ pour déterminer les effectifs futurs dans le domaine de l'asile et le besoin d'hébergement dans les centres de la Confédération et dans les cantons. L'élaboration et la justification détaillées des hypothèses sous trouvent à l'annexe A[14].

L'illustration est agencée horizontalement en trois types de procédures (procédure étendue, procédure accélérée, procédure Dublin) et verticalement selon les phases de la procédure. Elle se lit comme suit :

[14] Dans les « Annexes au rapport principal », voir en particulier la section 1.3 où figure la plausibilisation de la grille quantitative.

Illustration 3-1 : Grille quantitative de l'ensemble du domaine de l'asile après restructuration
(les catégories de procédure se lisent de haut en bas)



- Des 24 000 demandes d'asile, environ 40% (9600 demandes) sont assignés d'emblée à la procédure Dublin.
- Les 60% restants se trouvent dans la phase préparatoire de la procédure étendue ou de la procédure accélérée [15]. Au cours de cette phase préparatoire, quelque 2400 personnes issues de la procédure Dublin (25 %) viennent se rajouter à ces 60 % parce que les demandes de prise en charge ont été refusées ou que les transferts n'ont pas eu lieu. Pour ces demandes, la phase préparatoire dure en tout 21 jours.
- Dans les dix jours qui suivent le triage ou la phase cadencée intervient l'attribution définitive à la procédure étendue (11 200 personnes) ou à la procédure accélérée (5600 personnes).
- Les 11 200 personnes en procédure étendue sont assignées à un canton pour la durée de la procédure d'asile. Parmi celles-ci, environ 60% ou 6720 personnes se voient octroyer l'asile ou sont admises à titre provisoire. Elles conservent ce statut pendant cinq (asile) ou sept ans (admission provisoire).
- Des 40 % ou 4480 personnes qui reçoivent une décision négative, environ 38 % (1700 personnes) quittent volontairement la Suisse et 35 % (1565 personnes) partent sans annoncer leur départ. Dans 20 % des cas, le renvoi doit être exécuté sous contrainte. Environ 7 % des cas débouchent sur une autre issue (réglementation du séjour). Enfin, environ 68 % des requérants déboutés en procédure étendue perçoivent une aide d'urgence jusqu'à leur départ (3'050 personnes).

Une fois le déroulement des procédures, les objectifs sur les durées des procédures et les hypothèses sur la composition des demandes et le type des règlements (y c. part des bénéficiaires de l'aide d'urgence et durée de l'aide) établis, il est possible d'établir les effectifs et le besoin en places d'hébergement.

3.2 Conséquences sur les effectifs du personnel dans le domaine de l'asile

3.2.1 Effectifs actuels

Le tableau ci-après porte sur les personnes qui ont séjourné sur la moyenne des années 2010 à 2012 soit dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP), soit dans les cantons. Au total, les indicateurs de l'illustration 3-2 se présentent comme suit :

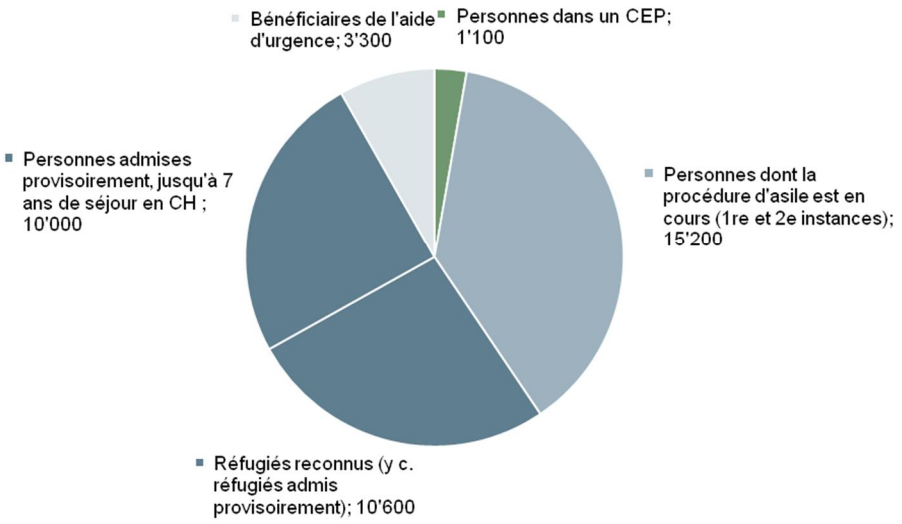
- Un CEP ou un centre d'hébergement exploité à titre temporaire par la Confédération a accueilli en moyenne environ 1100 personnes.
- Plus de 40 000 personnes ont séjourné en moyenne dans les cantons, dont :
  - environ 15 200 personnes qui se trouvaient dans une procédure d'asile en cours ;

[15] Afin d'illustrer l'assortiment des demandes dans l'illustration, ces demandes ont déjà été intégrées à la colonne « procédure élargie » (9600 personnes, plus 1600 de la procédure Dublin) ou « procédure accélérée » (4800 personnes, plus 800 personnes de la procédure Dublin). En réalité toutefois, l'assignation ne se produit qu'au terme de la phase de préparation dans le tri ou la phase cadencée.

- environ 10 600 réfugiés reconnus (jusqu'à 5 ans) ou réfugiés admis à titre provisoire (jusqu'à 7 ans) ;
- environ 10 000 personnes admises provisoirement (jusqu'à 7 ans) ;
- environ 3300 bénéficiaires de l'aide d'urgence, à savoir des personnes qui se sont vu refuser l'asile mais qui n'ont pas encore quitté la Suisse.

Ces chiffres n'incluent pas les requérants d'asile déboutés qui demeurent illégalement en Suisse sans recevoir l'aide d'urgence.

Illustration 3-2 : Personnes du domaine de l'asile (moyenne 2010 à 2012, valeurs arrondies)



Source : Personnes dans un CEP : sur la base du nombre de jours de séjour dans un CEP, y compris les hébergements d'urgence selon le système MIDES. Personnes en cours de procédure, réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire : données FinAsi basée sur le système SYMIC. Bénéficiaires de l'aide d'urgence : sur la base du nombre de jours indemnisés suivant le « Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale ».

L'on attend jusqu'à présent des cantons qu'ils mettent à disposition des capacités d'hébergement pour ces quelque 40 000 personnes. Il s'agit de personnes en cours de procédure ou de personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence, souvent dans des structures d'hébergement cantonales de grande taille ; les réfugiés reconnus et les personnes admises provisoirement sont en revanche pour la plupart hébergés dans des logements.

3.2.2 Evolution des effectifs après la restructuration

a) Comparaison situation actuelle – situation nouvelle

Une **comparaison directe** des effectifs actuels dans le domaine de l'asile avec les effectifs modélisés après la restructuration n'est **pas recevable** pour les raisons suivantes :

- **Variation du nombre de demandes d'asile** : pour le calcul du besoin d'hébergement après la restructuration, on table sur un chiffre constant de 24 000 demandes (voir la grille quantitative de l'illustration 3-1 en p. 26). Avec environ 21 600 demandes, le chiffre moyen de demandes d'asile des quatre dernières années (2010 à 2013) était cependant légèrement inférieur. Sur les dix dernières années (2004 à 2013), cette moyenne n'est même que de 16 700 demandes environ.
- **Taux de reconnaissance légèrement différents** : la grille quantitative de la restructuration suppose des taux de reconnaissance légèrement différents et une autre composition des procédures (voir à ce sujet les développements de l'annexe A).

En raison du le nombre moins élevé de demandes et des taux de reconnaissance un peu plus bas dans les procédures actuelles, les chiffres actuels des effectifs sont sous-évalués dans une perspective à long terme (toujours avec l'hypothèse de 24 000 demandes d'asile dans la restructuration). En effet, en cas de hausse des demandes d'asile, les effectifs de réfugiés reconnus, de personnes admises provisoirement et de bénéficiaires de l'aide d'urgence n'augmentent qu'au cours des années suivantes.

Pour pouvoir procéder à une **comparaison pertinente** entre le besoin d'hébergement selon les deux systèmes, il faut maintenir **constantes** autant de **conditions-cadres** que possible, afin de ne mettre en lumière que les conséquences effectives de la restructuration. En outre, un **état actuel hypothétique** a été estimé en admettant les bases suivantes :

- 24 000 demandes d'asile ;
- éventail de demandes et d'affaires réglées selon la grille quantitative de la restructuration ;
- durées des procédures dans le système actuel[16].
- Part des bénéficiaires de l'aide d'urgence et durée du recours à l'aide d'urgence dans le système actuel

Avec ces hypothèses, une comparaison entre l'état actuel hypothétique et la grille quantitative après la restructuration a **deux effets** :

- Conséquence des **durées réduites des procédures**
- Conséquence d'un **nombre moins élevé de bénéficiaires de l'aide d'urgence** en prenant en considération une durée d'indemnité plus longue

[16] Voir pour les durées moyennes des procédures dans le système actuel l'illustration 2-2 en p. 23.

b) Effectifs dans le domaine de l'asile avant et après la restructuration

Les deux illustrations ci-après synthétisent les conséquences de la restructuration sur les effectifs dans le domaine de l'asile. Ces chiffres comprennent aussi bien des personnes en procédure d'asile que des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire ou des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence.

Au total, les effectifs dans le domaine de l'asile passent d'environ 60 000 dans l'état actuel à quelque 53 000 personnes après la restructuration. Ce recul s'explique comme suit (voir illustration 3-3)[17] :

- Grâce à l'accélération des procédures, le nombre de personnes en cours de procédure ou en attente de renvoi est en net recul, passant d'environ 17 000 à quelque 9000 après la restructuration.
- L'amélioration de l'exécution des renvois et l'accélération des procédures se traduit également par une baisse des effectifs de bénéficiaires de l'aide d'urgence.
- L'intégration plus rapide de personnes autorisées à rester en Suisse se retrouve dans le chiffre légèrement plus élevé de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire dans le nouveau système. Cette augmentation est uniquement à imputer aux durées réduites des procédures et n'implique aucune hausse du taux d'octroi d'asile.

[17] Les résultats exposés se fondent sur un modèle de calcul spécialement conçu pour le mandat du groupe de travail. Ce modèle repose sur les étapes de la procédure et les objectifs sur la durée de la procédure, ainsi que les hypothèses sur les règlements au sens de l'illustration 3-1 (p. 26). Ce modèle a permis de calculer pour chaque étape de la procédure le nombre de personnes y figurant en moyenne et dans quelles proportions les capacités d'hébergement correspondantes étaient nécessaires. Voir aussi à ce propos les développements détaillés dans l'annexe A ou la plausibilité de la grille quantitative dans la section 1.3. de la partie séparée du rapport « Annexes au rapport principal ».

Illustration 3-3 : Effectifs avant et après la restructuration de la procédure d'asile (valeurs arrondies)

	Situation actuelle*	Situation après la restructuration*	Variation
Personnes dans un centre de la Confédération	1100	4200	3100
Personnes en cours de procédure d'asile dans les cantons (première et deuxième instances)	15 700	5100	-10 600
Bénéficiaires de l'aide d'urgence	4800	3200	-1600
Réfugiés reconnus (y c. réfugiés admis à titre provisoire)	15 300	16 800	1500
Personnes admises à titre provisoire (jusqu'à sept ans de séjour en Suisse)	22 600	24 100	1500
Total	**59 500**	**53 400**	**-6100**

* Estimations partant d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile par année.

Si l'on se concentre uniquement sur les personnes en cours de procédure d'asile, la réduction relative des effectifs est encore plus marquée. Ainsi, des quelque 16 800 personnes dans le système actuel, ce chiffre se divise pratiquement par deux après la restructuration, pour atteindre 9300 personnes.

A la lumière de ces résultats, il convient de rappeler que l'estimation de l'évolution des effectifs s'appuie sur les axiomes suivants :

- 24 000 demandes d'asile par an ;
- respect strict des durées de procédures au sens des indications de l'illustration 3-1 (p. 27).
- éventail de demandes d'asile: 40 % de procédure étendue, 20 % de procédure accélérée, 40 % de procédure Dublin[18] ;
- le taux de recours admis et le règlement supposé rapide en deuxième instance.

La modification de l'un ou plusieurs de ces paramètres se reporte directement sur les effectifs et, partant, sur le besoin en places d'hébergement : une augmentation permanente des demandes d'asile entraîne une augmentation proportionnelle des effectifs ; une procédure plus longue en deuxième instance entraînerait également un besoin plus élevé en places d'hébergement. Pour des considérations plus approfondies sur la capacité du système à absorber les fluctuations, nous renvoyons au ch. 7.2.

[18] Pour de plus amples détails, voir les indications dans l'annexe A de la partie séparée du rapport.

3.3 Conséquences sur le besoin en places d'hébergement

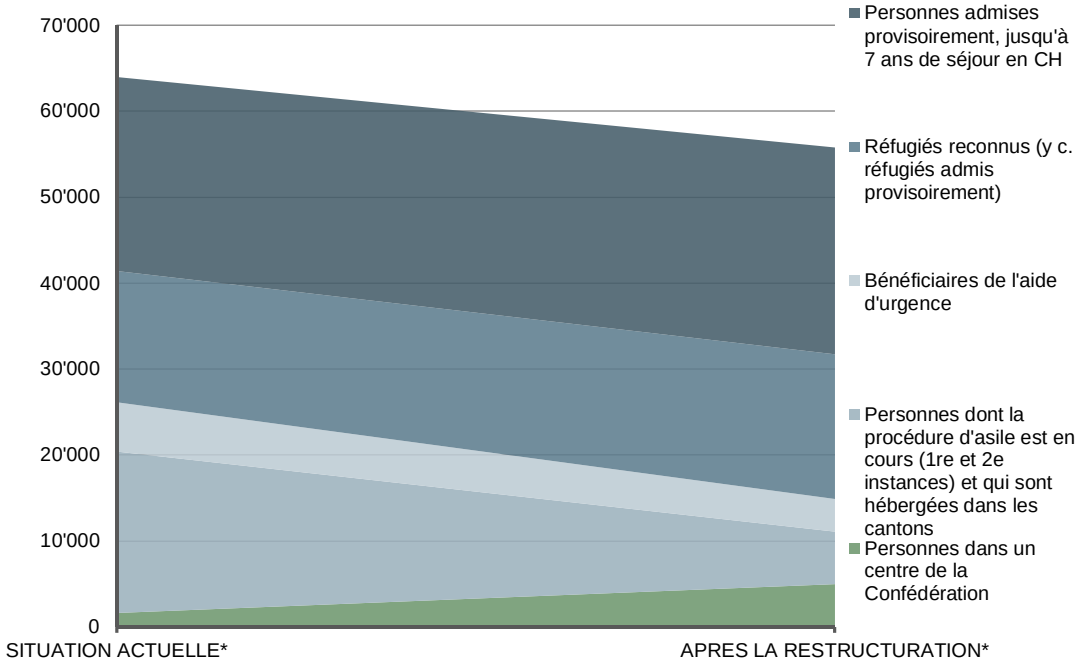
Le besoin en places d'hébergement peut se déduire des effectifs. De l'opinion du groupe de travail, tant la Confédération que les cantons doivent s'impliquer proportionnellement dans la préparation des réserves de fluctuations. Les 5000 places visées dans les centres de la Confédération incluent en conséquence une réserve de 20 % environ. De même, les cantons doivent disposer d'une réserve de 20 % pour l'hébergement de personnes en procédure étendue ou les bénéficiaires de l'aide d'urgence[19].

L'évolution du besoin en places d'hébergement est représentée dans les deux illustrations ci-après. Les variations par rapport au besoin actuel vont de pair avec l'évolution des effectifs :

- La Confédération doit étoffer ses capacités actuelles de quelque 1600 places à 5000 places environ (y c. pour l'hébergement temporaire).
- Les cantons et les communes requièrent pour l'hébergement de personnes en procédure en cours et les bénéficiaires de l'aide d'urgence des capacités d'hébergement nettement moins importantes. Ainsi, en lieu en place de quelque 24 500 places, seules 9900 places environ sont encore nécessaires.
- Pour l'hébergement des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, des capacités légèrement plus conséquentes (+3100) sont requises. Un chiffre qui s'explique par le fait qu'en raison de la durée plus courte de la procédure, les personnes au bénéfice d'une décision d'asile positive obtiennent plus rapidement le statut de réfugié reconnu d'asile ou de personne admise à titre provisoire.

[19] Aucune réserve pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Illustration 3-4 : Evolution des capacités d'hébergement nécessaires suite à la restructuration (sans fluctuations, évaluation pour 24 000 demandes)

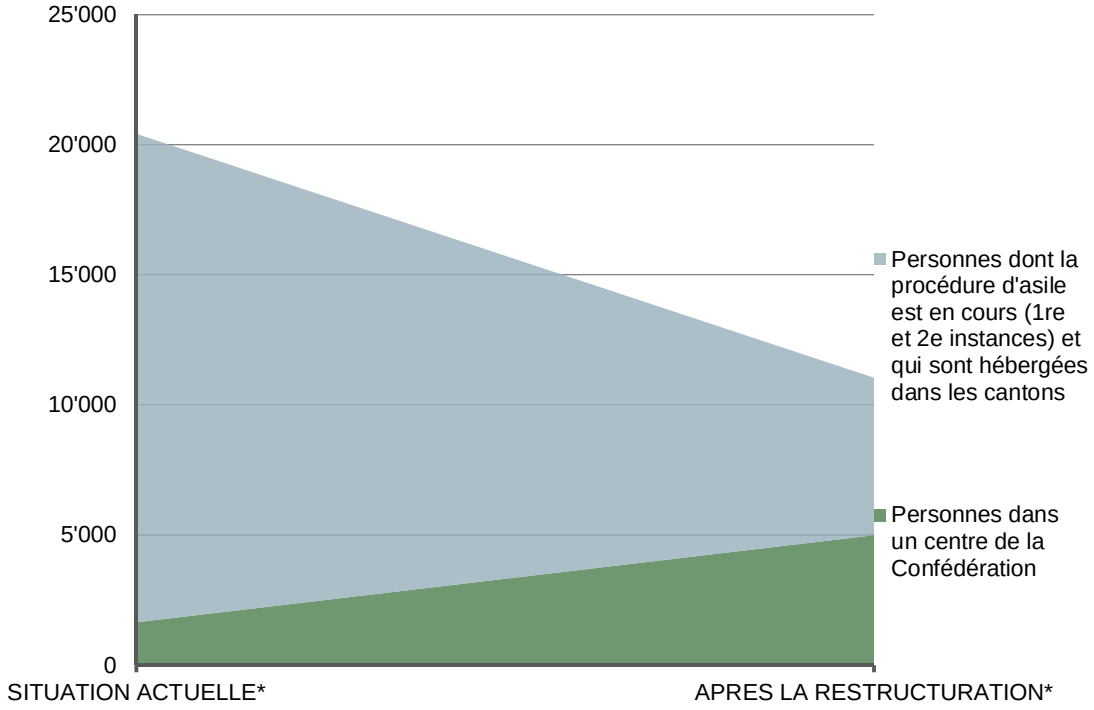


*Estimations pour un nombre constant de 24 000 demandes par année

Dans l'illustration ci-après, l'effet de la restructuration n'est visible que pour les requérants d'asile dont la procédure est en cours. Pour les cantons, il apparaît que le besoin en infrastructures centrales d'hébergement de taille importante passe de 18 800 places environ (surface grise) à moins d'un tiers (6000 places). Si le nombre de demandes d'asile demeure constant, les cantons pourront par conséquent renoncer à des installations existantes, dont certaines pourraient devenir des centres de la Confédération. Pour la Confédération, le besoin de places d'hébergement augmente en effet de 1600 places actuellement à 5000 places environ.

Rappelons encore que le besoin de futures capacités d'hébergement repose sur des hypothèses. Des variations des quantités de demandes et des durées de procédure en première ou deuxième instance ont une incidence immédiate sur le besoin de capacités.

Illustration 3-5 : Evolution des capacités d'hébergement nécessaires pour des personnes dont la procédure est en cours (première et deuxième instances) suite à la restructuration (échelle adaptée, sans fluctuations, évaluation pour 24 000 demandes et 20 % de réserve)



*Estimations pour un nombre constant de 24 000 demandes par année

4 Conséquences financières de la restructuration

L'encadrement et l'hébergement des requérants, tout comme le traitement de leurs demandes, requiert de la Confédération, des cantons et des communes l'utilisation de moyens personnels et financiers. La restructuration du domaine de l'asile entraînera des changements dans l'utilisation de ces ressources qui touchent certains postes de dépenses de même que la répartition des charges financières entre Confédération, cantons et communes.

Ces conséquences interviennent au niveau

- des **coûts d'investissement uniques** consentis pour la mise à disposition des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération et la création des places de détention administrative; et à celui
- des **frais annuels** pour le domaine de l'asile, liés aux frais de procédure, à l'hébergement et à l'encadrement des requérants, ainsi qu'aux frais ultérieurs (intégration, aide sociale) pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

4.1 Coûts d'investissement uniques

4.1.1 Mise à disposition des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération

Selon le rapport explicatif du DFJP de juin 2013 sur la révision de la loi sur l'asile[20], les calculs modélisés du scénario de base (24 000 demandes d'asile, capacité totale de 5000 lits) font état d'un besoin d'investissement pour la mise à disposition des capacités d'hébergement de la Confédération pouvant aller jusqu'à 282 millions de francs[21].

Cette somme dépend essentiellement du nombre de lits et de la taille des installations qui peuvent être pris en charge par les cantons :

- si 2000 lits peuvent être pris en charge par les cantons, le volume d'investissement passe à 232 millions de francs;
- si aucun lit ne peut être pris en charge par les cantons, l'investissement atteint 332 millions de francs.

[20] Rapport explicatif : Projet de modification de la loi sur l'asile, restructuration du domaine de l'asile, DFJP, juin 2013, ch. 4.1.6
http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-f.pdf

[21] Pour les centres de la Confédération, on table sur des frais de construction de 100 000 francs par place d'hébergement. Cette somme inclut aussi bien les coûts pour la préparation des places de travail nécessaires que ceux alloués aux structures de séjour (espaces pour occupation, cantine, chambres pour malades et chambres d'isolement, etc.). Les équipements (meubles de bureau, matériel informatique, etc.) ne sont en revanche pas inclus. Pour le changement d'affectation d'hébergements cantonaux, 50 000 francs sont budgétisés par place.

4.1.2 Création de places de détention administrative

Des évaluations (fruit des expériences de l'Office fédéral de la Justice [OFJ] en matière d'exécution des peines et des mesures) indiquent que chaque place de détention s'accompagne de frais reconnus de 500 000 francs. Comme tous les frais de construction ne peuvent être intégrés à la subvention (coûts des terrains, frais annexes liés à la construction, travaux de préparation, etc.), les frais totaux effectifs par place sont probablement 15 % plus importants, à hauteur de 575 000 francs. Les calculs qui suivent se fondent sur les propositions de la Confédération qui ont été envoyées en consultation.

En partant d'une base de 500 places de détention administrative supplémentaires et d'un taux de financement moyen de 60 % des frais de construction reconnus par la Confédération, celle-ci doit donc mettre à disposition 150 millions de francs. Les cantons quant à eux auraient à débourser au total quelque 137,5 millions de francs (100 millions correspondant aux 40 % des frais de construction reconnus non pris en charge par la Confédération, auxquels s'ajoutent environ 37,5 millions de frais de construction non reconnus).

Soulignons toutefois qu'à l'heure actuelle, le nombre de places de détention est déjà insuffisant pour garantir une exécution efficace des renvois. La majorité des cantons font ainsi état d'un manque de places de détention pour appliquer les mesures de contrainte au sens de la LEtr. Les frais d'investissement pour la création de places de détention supplémentaires ne sont donc qu'en partie motivés par la restructuration du domaine de l'asile. De fait, même si le système d'asile demeurait inchangé, il serait nécessaire de créer des places de détention supplémentaires.

4.2 Coûts annuels dans le domaine de l'asile pour la Confédération

Selon le rapport explicatif du projet de modification de la loi sur l'asile, la Confédération peut tabler, dans un système bien rodé, sur des économies de CHF 169 millions par année[22]. Cette estimation tient compte du fait que l'accélération des procédures, en particulier, devrait contribuer à diminuer le nombre de demandes infondées et le nombre total de personnes admises à titre provisoire. Le rapport admet certes que la Confédération fera face à des coûts d'exploitation et de personnel, pour les procédures en cours, à hauteur de 179 millions par année, mais aussi à une réduction des versements aux cantons (indemnisation, forfaits globaux, etc.) pouvant atteindre CHF 349 millions par année.

Comme nous l'avons exposé plus haut, les coûts d'investissement seront cependant considérables avant que ces économies ne se concrétisent.

[22] Cf. DFJP (2013) Rapport explicatif : Projet de modification de la loi sur l'asile, restructuration du domaine de l'asile, p. 58
https://www.bfm.admin.ch//content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/vn-ber-f.pdf

4.3 Coûts annuels dans le domaine de l'asile pour les cantons et les communes

4.3.1 Eléments de coûts pris en considération pour le calcul des dépenses annuelles dans le domaine de l'asile

Afin d'évaluer l'évolution des coûts dans le système actuel puis dans le nouveau système, un modèle de coûts détaillé a été élaboré. Celui-ci doit fondamentalement servir à déterminer de manière aussi exhaustive que possible les coûts inhérents au domaine de l'asile pour les cantons et les communes. Aussi le groupe de travail est-il d'avis qu'il convient de prendre en compte aussi bien les coûts liés à l'exécution de la procédure d'asile, à la mise en œuvre des décisions (y c. l'aide d'urgence et le renvoi sous contrainte) que ceux liés à l'intégration et à un éventuel soutien aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire.

Comme en atteste l'illustration ci-dessous, quelque 25 éléments de coûts ont été pris en compte pour déterminer les dépenses actuelles des cantons et des communes. Pour une description détaillée des éléments de coûts et des taux appliqués à chaque catégorie de coûts, nous renvoyons aux développements de l'annexe B, dans la partie séparée du rapport.

Illustration 4-1 : Eléments de coûts pris en considération dans les dépenses annuelles du domaine de l'asile[23]

Hébergement des requérants d'asile dans des centres de la Confédération
Occupations d'utilité publique en dehors des centres
Sécurité aux alentours des centres
Utilisation des infrastructures publiques
Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier
Coûts administratifs liés aux centres de la Confédération
Hébergement des requérants d'asile dans les cantons (procédure en cours)
Hébergement et encadrement de personnes dont la procédure d'asile est en cours
Coûts pour la sécurité dans les structures cantonales
Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier
Ecole obligatoire
Coûts administratifs liés à l'exécution des renvois en application de la LAsi (hébergement et encadrement)
Coûts administratifs liés à la préparation de l'exécution des renvois
Intégration des réfugiés reconnus / des personnes admises provisoirement
Coûts de l'intégration et de l'aide sociale, y compris 5 ans après la fin de la compétence fédérale
Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier, y compris 5 ans après la fin de la compétence fédérale
Ecole obligatoire, y compris 5 ans après la fin de la compétence fédérale
Mesures d'intégration spécifiques
Octroi d'une aide urgence
Aide d'urgence
Coûts pour la sécurité dans les structures cantonales
Part cantonale des coûts des soins en milieu hospitalier
Ecole obligatoire
Exécution des renvois
Escorte policière et accompagnement
Prise en charge et enregistrement à l'aéroport
Exploitation des places de détention administrative

[23] Cette vue d'ensemble inclut exclusivement les éléments de coûts pertinents pour le calcul des dépenses actuelles des cantons et des communes. Signalons également en matière de conséquences financières pour la Confédération qu'un calcul de la rentabilité a été élaboré en marge des travaux du GT Restructuration pour le rapport explicatif sur la modification de la loi sur l'asile. Les présents calculs sont en principe coordonnés à ce calcul de la rentabilité. De nouvelles informations et d'autres considérations tirées des travaux du groupe de travail ont par ailleurs été intégrées aux calculs des conséquences financières sur les cantons et les communes.

4.3.2 Hypothèses centrales du modèle

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, 20 000 demandes d'asile par an[24]. Le recul concerne pour 50% les cas Dublin, 40% les cas en procédure accélérée et 10% les cas en procédure étendue; le nombre de réfugiés reconnus reste quant à lui constant[25].
  - Sont en outre intégrés les effets de la restructuration en matière d'intégration, d'exécution des renvois et de l'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[26].
- Taux : les taux sont considérés comme très 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.

4.3.3 Coûts bruts

Les résultats ci-après fournissent un **ordre de grandeur** des conséquences à attendre pour les cantons et les communes suite au passage du système actuel au système post-restructuration. Les coûts présentés sont les coûts bruts, autrement dit les coûts liés au domaine de l'asile que les cantons doivent financier avant déduction des **contributions fédérales**[27]. La représentation est une comparaison sur tous les cantons.

Des déplacements significatifs des dépenses se produiront pour les cantons et les communes, comme l'indique la comparaison des coûts bruts avant et après la restructuration présentée dans l'illustration 4-2. Le volume financier des dépenses des cantons dans le

---

[24] 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.

[25] 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.

[26] Pour une explication détaillée de ces hypothèses, voir les développements dans l'annexe A séparée (en particulier la section A 1.3).

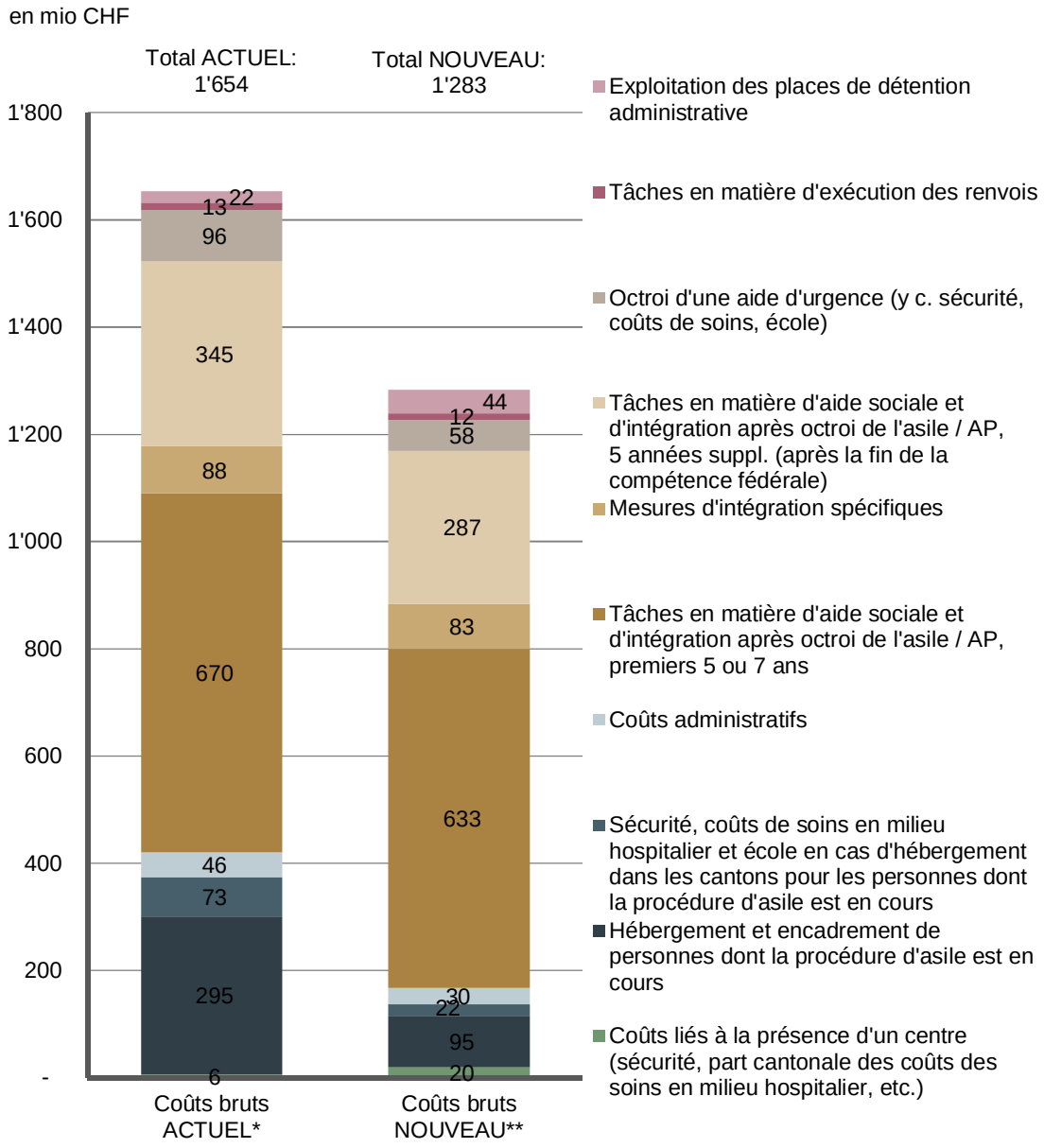
[27] Les résultats spécifiques par canton dépendent des prestations qu'il prend en charge dans le cadre de la restructuration (par ex. s'il accueille ou non un centre de la Confédération) et de la compensation qu'il perçoit en contrepartie. Les résultats cantonaux sont détaillés au chap. 5.1.

domaine de l'asile devrait passer de tout juste 1,654 million de francs à 1,283 million environ. Cette réduction des dépenses cantonales concerne les domaines suivants :

- Dans le domaine de l'hébergement des requérants d'asile en cours de procédure (coûts surlignés en bleu), les cantons seront significativement soulagés, puisque dorénavant, seuls les requérants de la procédure étendue devraient être assignés aux cantons pour hébergement. Et en conséquence, le besoin de capacités d'hébergement dans les cantons et les communes recule sensiblement (voir ch. 3.3 en p. 32).
- Dans le domaine de l'intégration (éléments bruns clairs), les cantons et les communes seront déchargés de manière significative, pour autant que le taux d'activité des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire puisse être rehaussé de 5 % grâce aux mesures d'intégration renforcées prises en amont.
- Le volume des prestations d'aide d'urgence (gris-brun) devrait lui aussi nettement baisser vu qu'on escompte une diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence en raison du recul des demandes infondées et d'une exécution plus efficiente des renvois.

Par contre, les prestations spécifiques des cantons accueillant des centres de la Confédération de même que les dépenses pour la détention administrative augmentent.

Illustration 4-2 : Coûts bruts annuels (avant les indemnisations de la Confédération) des cantons et des communes dans le domaine de l'asile dans le système actuel* et après la restructuration**



* Estimations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.
** Estimations partant d'un chiffre constant de 20 000 demandes d'asile par année (4000 demandes d'asile infondées en moins)

4.3.4 Coûts nets

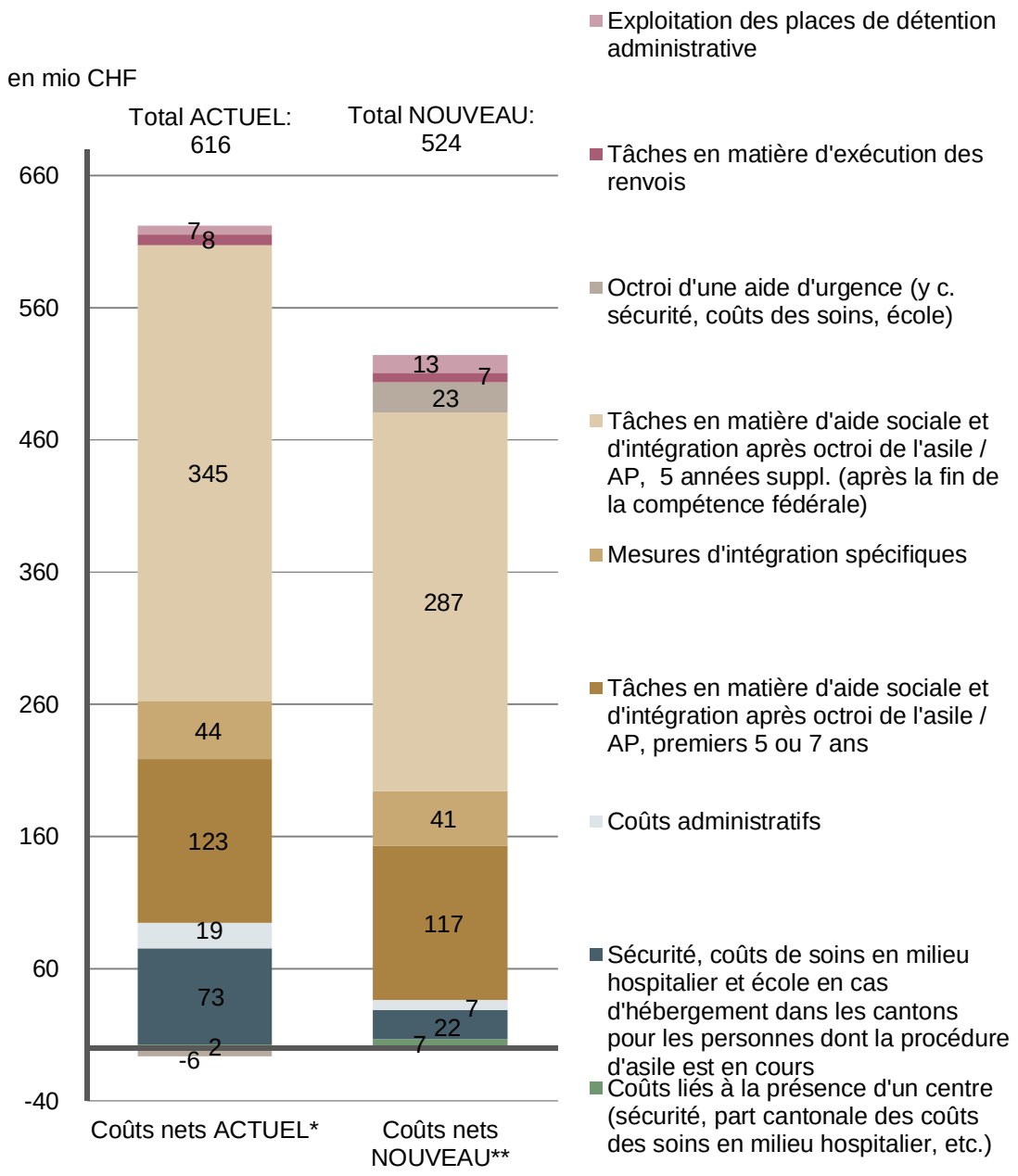
L'illustration ci-après présente les conséquences financières sur les cantons et les communes **après déduction des contributions de la Confédération**. Les mêmes remarques préliminaires valent pour les coûts nets et pour les coûts bruts mentionnés plus haut : des ordres de grandeur sont indiqués pour les conséquences que le changement de système implique pour tous les cantons et communes. Les résultats spécifiques par canton dépendent des prestations assumées dans le cadre de la restructuration et de la compensation reçue en contrepartie. Le chapitre 6 reviendra plus en détail sur les résultats propres aux cantons.

La section précédente a démontré qu'en vertu des calculs des modèles, il était possible de partir d'une réduction du volume des dépenses brutes pour les cantons et les communes d'environ 370 millions de francs. La comparaison avec la charge financière nette de l'illustration 4-3 démontre que pour les cantons cette économie nette est de 90 millions de francs (de 616 millions actuellement à 525 millions).

La raison en est que la réduction des dépenses brutes dans divers domaines se traduit également par une baisse des contributions fédérales, notamment en ce qui concerne l'hébergement des requérants d'asile dont la procédure d'asile est en cours. C'est pourquoi le recul des coûts bruts ne se répercute que partiellement sur les dépenses cantonales. Aussi les cantons et les communes réalisent-ils des économies nettes principalement dans des domaines qui n'étaient pas ou seulement partiellement indemnisés par la Confédération, soit notamment le maintien de la sécurité dans les centres cantonaux, la formation scolaire des requérants d'asile en âge scolaire, la participation des cantons aux frais de traitement hospitalier ainsi que les frais administratifs découlant de l'exécution de la LAsi.

La baisse la plus significative concerne les dépenses dans les domaines de l'aide sociale et de l'intégration en faveur des réfugiés reconnus et des personne admises à titre provisoire lorsque ceux-ci ne relèvent plus de la compétence fédérale. En revanche, les dépenses nettes sont plus élevées en matière d'aide d'urgence en raison d'une durée de perception qui devrait être plus longue et pour l'exploitation des places de détention administrative.

Illustration 4-3 : Coûts nets annuels (après déduction des indemnisations de la Confédération) des cantons et des communes dans le domaine de l'asile dans le système actuel et après la restructuration**



* Estimations partant d'un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile par année.
** Estimations partant d'un chiffre constant de 20 000 demandes d'asile par année (4000 demandes d'asile infondées en moins)

4.3.5 Du point de vue des communes

La répartition des coûts entre les cantons et leurs communes n'a pas pu être analysée dans le cadre du mandat du groupe de travail. Il est toutefois manifeste que les cantons ne financent pas toujours seuls les coûts nets indiqués. Suivant la répartition des tâches entre canton et le niveau communal, une part considérable des dépenses échoit finalement plutôt aux communes, qui les prennent alors en charge.

Soulignons ici une fois encore que la comparaison des résultats sur les conséquences financières pour les cantons et les communes de l'illustration 4-3 part d'un nombre constant de demandes d'asile (24 000 par an dans le système actuel et 20 000 après la restructuration; pas de fluctuations du nombre de demandes d'asile) dans l'ancien système comme dans le nouveau. La représentation des dépenses actuelles des cantons et des communes se limite en outre à la comparaison des dépenses courantes, sans prendre en compte les frais d'investissement mentionnés à la section 4.1 pour les places de détention administrative et les éventuels coûts de mise en place dans le domaine organisationnel.

5 Découpage régional et emplacements des centres de la Confédération

5.1 Procédé et étapes de traitement

Le futur besoin d'hébergement et l'évolution des coûts étant établis, il y a lieu d'aborder les questions centrales sur la mise en œuvre de la restructuration, soit :

- le découpage des régions et la planification des emplacements des centres de la Confédération; et
- la prise en charge de prestations spécifiques par certains cantons et la compensation de ces prestations lors de la répartition des requérants entre les cantons.

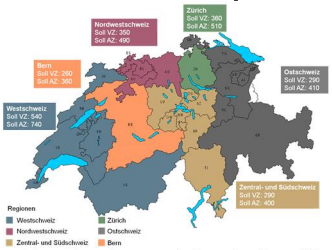
Selon la conception du groupe de travail, ces questions ne peuvent être traitées séparément. Elles doivent bien plus être résolues conjointement », comme le représente l'illustration 5-1 :

- Il est nécessaire que les régions soient clairement délimitées et que leur fonction et rôle (ou les tâches qu'elles assument) soient définis.
- De plus, chaque canton devra connaître le besoin d'hébergement avec lequel il doit compter à l'avenir, ainsi que l'évolution de ses coûts lorsqu'il prendra en charge certaines prestations liées au domaine de l'asile (par ex. en tant que canton accueillant un centre de la Confédération ou lors de l'exécution de renvois sous contrainte).
- A ce titre, la planification des emplacements des centres doit aller de pair avec la question de la compensation.

Le groupe de travail est également tombé d'accord sur le principe selon lequel tant la définition des régions que la révision de la clé de répartition ou du modèle de compensation doivent s'effectuer au niveau central et ne pas être laissées à la seule compétence des différentes régions. Le présent chapitre présente la proposition du groupe de travail concernant le découpage régional ainsi que ses réflexions au sujet de l'emplacement des centres de la Confédération. Le chapitre 5.1 s'attardera ensuite sur les conséquences qui en découlent pour les cantons en matière de répartition des requérants et des coûts, sur la possibilité de compenser les éventuelles différences par une adaptation du modèle de compensation ou sur la possibilité de créer une incitation à prendre en charge certaines prestations spécifiques.

Illustration 5-1 : Découpage des régions, planification des emplacements et clé de répartition dans un même « paquet commun »

Planification des emplacements

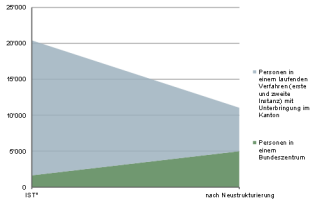


→ Combien de places doivent-elles être créées dans des centres de la Confédération et dans quels cantons?

Clé de répartition et modèle de compensation

→ De quelle manière les prestations spécifiques (par ex. en tant que canton abritant un centre de la Confédération, pour l'exécution des renvois) sont-elles prises en considération lors de l'attribution de personnes dont la demande est traitée en procédure étendue?

Besoins futurs des cantons en matière d'hébergements



→ Quelles seront à l'avenir les capacités d'hébergement nécessaires dans des structures cantonales (compte tenu de la baisse du nombre de personnes attribuées en contrepartie de la fourniture de prestations spécifiques)?

Conséquences financières

→ De quelle manière les charges financières et les indemnités vont-elles évoluer suite à la restructuration pour les cantons abritant un centre de la Confédération et pour ceux qui n'en abritent pas?

5.2 Fonction des régions

Pour procéder au découpage régional, le groupe de travail s'est d'abord penché sur la tâche / fonction précise d'une région. A cet égard, plusieurs questions se posent en particulier :

- Qui est responsable de la planification de l'emplacement ou de la **fourniture de capacités d'hébergement** dans les centres de la Confédération ? Plusieurs possibilités sont envisageables :
  - La Confédération seule, en négociation directe avec les cantons et communes abritant les centres
  - La Confédération établit une planification initiale et les cantons ont la possibilité de proposer des alternatives coordonnées régionalement
  - Les cantons d'une région s'engagent conjointement à mettre à disposition les capacités d'hébergement nécessaires, tandis que la planification et la préparation sont laissées aux régions ou aux cantons au sein de chaque région
- Comment les cantons (et les communes) accueillant un centre doivent-ils être indemnisés pour les prestations spécifiques qu'ils fournissent ? Qui est en charge de la mise en œuvre d'un **modèle de compensation** ? Il s'agit surtout en la matière de la compensation que les cantons doivent recevoir pour les centres de la Confédération au moment de l'assignation aux cantons des requérants d'asile. Les possibilités ci-après sont envisageables :
  - La Confédération répartit les requérants entre les cantons. La même procédure s'applique également aux indemnisations financières (forfaits de sécurité, etc.).
  - La Confédération répartit les requérants entre les régions. Les cantons d'une région s'accordent ensuite sur la répartition entre les cantons. Suivant la répartition au sein de la région, les versements de la Confédération aux cantons sont adaptés (suivant la répartition entre les cantons).

Différentes variantes de collaboration régionale sont en outre possibles dans les divers domaines ci-après :

- Sécurité en dehors des centres
- Exploitation de centres spécifiques des cantons
- Occupation hors des centres
- Exécution des renvois
- Planification et exploitation des places de détention administrative

L'illustration 5-2 présente, sur la base des différents domaines de tâches, quatre variantes possibles pour réglementer les compétences de certaines « tâches des régions ». Par rapport à l'état actuel, les autres variantes se caractérisent par une augmentation de la régionalisation ou une décentralisation des tâches : ainsi, tandis que la variante 1 étofferait la collaboration existante, la variante 3 nécessiterait d'établir les régions en collectivités et de les doter de compétences leur permettant de donner des instructions et de sanctionner les

cantons. En écho au concours politique, les cantons prennent en charge une responsabilité et des tâches d'exécution.

De l'avis du groupe de travail, la **variante 1** est celle qui est la plus proche du mandat du projet selon le mandat de suivi. Par conséquent, c'est sur cette ventilation des compétences que reposera la suite des travaux de planification et de fourniture d'hébergement dans les centres de la Confédération ainsi que le système de financement et la clé de répartition.

Illustration 5-2 : Compétences de certaines « tâches des régions »

	REEL	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Procédure et hébergement / exploitation des centres de la Confédération (y compris encadrement, occupations et sécurité dans le centre)	Confédération	Confédération	Confédération	Confédération
Planification de l'emplacement et fourniture des capacités d'hébergement dans les centres de la Confédération → et indirectement : Répartition des requérants hébergés dans les centres de la Confédération	Confédération, en synergie avec les cantons et communes susceptibles d'accueillir un centre	– Planification générale Confédération – Participation des cantons, avec association des communes, par région	– Cantons par régions – Soutien par la Confédération – Concours des communes	Régions
Mise en œuvre du modèle de compensation pour les cantons (et communes) accueillant un centre → Répartition des requérants assignés → Indemnisation via la clé de répartition et /ou indemnisation financière	Par canton suivant clé de répartition des cantons (CDAS) ; indemnisations unitaires par la Confédération	Clé de répartition par canton selon modèle de la Confédération ; indemnisations unitaires par la Confédération	– Clé de répartition par région selon modèle de la Confédération ; répartition au sein de la région du ressort des cantons (subsidiaire : Confédération) – Indemnisations unitaires par la Confédération	Région y c. application des éventuelles indemnisations de la Confédération
Sécurité et occupations en dehors des centres	Confédération et cantons / communes accueillant un centre	Confédération et cantons / communes accueillant un centre	Cantons et communes accueillant un centre, coordination dans la région	Région avec mandat aux cantons
Exécution des renvois	Cantons	Cantons avec coordination plus marquée	Cantons	Région avec mandat aux cantons
Planification et exploitation des places de détention administrative	Cantons (exploitation parfois organisée en concordats)	Cantons avec coordination régionale renforcée (par ex. via un concordat sur l'exécution des peines et des mesures)	Cantons coordonnés au niveau régional	Région avec mandat aux cantons

5.3 Détermination des régions

Pour le découpage des régions, le groupe de travail s'est appuyé sur la déclaration commune de la conférence sur l'asile de janvier 2013. Celle-ci stipulait qu'*« Au regard de la structure, de la fonction et de la gestion des centres de la Confédération [...], une décentralisation dans 5 régions est privilégiée. La capacité de ces centres comprendra environ 6000*[28] *places. Il conviendra de déterminer l'emplacement de ces sites »*[29].

Le groupe de travail a ensuite examiné différentes variantes relativement au nombre de régions et à la délimitation géographique. Pour ce faire, il s'est appuyé sur les considérations suivantes :

- Répartition de la Suisse en cinq (ou quatre ou six) régions suivant les instructions de la conférence sur l'asile
- Utilisation des formes de collaboration existantes entre les cantons (telles que les concordats de police ou la CDAS) [30]
- Prise en compte des zones linguistiques et des réalités géographiques

Sur la base de ces principes, cinq variantes de régions au total ont été élaborées et soumises à une évaluation à l'aune des critères ci-après :

- Efficience des coûts (taille optimale des centres de procédure, nombre de régions, utilisation d'installations existantes et prévues)
- Utilisation de structures politiques existantes
- Trajets réduits entre les centres
- Une seule zone linguistique / langue de procédure

Une fois cette évaluation menée, le groupe de travail a focalisé son attention sur deux variantes avec cinq ou six régions. Elles s'articulent surtout autour des formes de collaboration existantes dans la structure de la CDAS et dans le concordat sur l'exécution des peines et des mesures. Elles se distinguent en premier lieu par le fait que dans la variante à six régions, le canton de Berne constitue à lui seul, comme le canton de Zurich, une région à part entière. Ayant consulté la CCDJP et la CDAS, le groupe de travail a retenu la variante avec 6 régions (cf. illustration 5-3). Cette décision est fondée sur les considérations suivantes :

---

[28] Comme mentionné précédemment, la taille de planification des centres de la Confédération a été établie à 5000 places lors de l'élaboration du rapport explicatif « Projet de modification de la loi sur l'asile – Restructuration du domaine de l'asile ».

[29] Déclaration commune de la conférence sur l'asile du 21.01.2013, point 3.

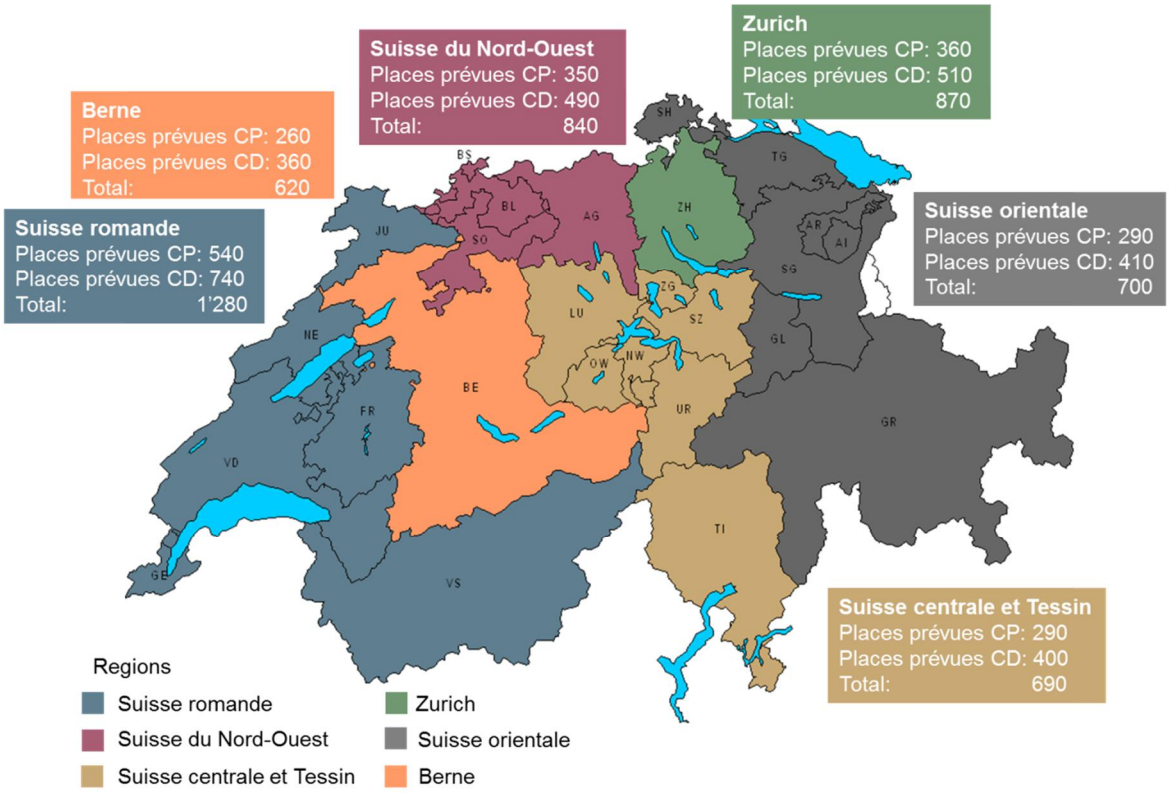
[30] Le groupe de travail a pris en considération en particulier les organismes politiques et techniques ainsi que les concordats suivants :

- CCDJP, Conférence latine des chefs des départements de justice et police (CLJPD), Association des services cantonaux de migration (ASM),
- Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektor/innenkonferenz (ZGSDK), Conférence latine des Affaires sanitaires et sociales (CLASS), convention intercantonale relative aux institutions sociales

Une description détaillée figure à l'annexe D.

- Un découpage en 6 régions permet de créer des entités ayant grosso modo la même taille démographique, à l'exception de la Suisse romande. Si l'on renonce à créer une région particulière pour le canton de Berne et que l'on intègre celui-ci à la Suisse du Nord-Ouest, il en résulterait une très grande entité qui impliquerait également la création d'un très grand centre de procédure.
- En tant qu'entité à part entière, la région de Berne permet de créer des synergies avec les structures existantes de l'ODM à Wabern.
- Dans le modèle à 6 régions, les cantons de BE et de ZH forment chacun une région, ce qui peut contribuer à une meilleure acceptation politique et à un meilleur « équilibre des forces ».

Illustration 5-3 : Modèle à 6 régions et nombre de places souhaité dans les centres de la Confédération



La mention « SOUHAITE » indique avec combien de capacités d'hébergement chaque région doit contribuer aux 5000 places des centres de procédure et des centres de départ de la Confédération, en fonction de sa part de population[31].

[31] Une région davantage peuplée comme la Suisse romande (2,03 millions d'habitants) doit par conséquent contribuer à une part plus importante des 5000 places au total dans les hébergements de la Confédération qu'une région moins peuplée comme celle de la Suisse centrale et de la Suisse du sud (1,09 million d'habitants).

5.4 Planification des emplacements

Le groupe de travail considère que les principes ci-après doivent guider la planification des emplacements des centres de la Confédération :

- En principe, chaque région doit prendre en charge, dans les centres de procédures et les centre de départ, un nombre de places proportionnellement à sa population. Un centre de procédure est prévu par région. En outre, une dizaine de centres de départ sera nécessaire en tout.
- Dans le même temps, la création de capacités supplémentaires dans des centres de la Confédération est essentielle pour la réussite de la restructuration. Les capacités fédérales supplémentaires doivent donc être mises à disposition le plus rapidement possible, au meilleur coût et, si possible, en réutilisant des structures d'hébergement déjà disponibles. De ce fait, il se pourrait que la répartition de ces centres ne soit pas exactement proportionnelle à la population. Pour maintenir une certaine souplesse dans la planification, ces écarts devront être acceptés, pour autant qu'ils soient pris en considération dans le modèle de compensation (cf. chap. 5.1). Il pourrait également arriver que des structures d'hébergement pouvant être réaffectées dans le cadre de la restructuration se trouvent dans une région frontière entre plusieurs cantons, voire entre plusieurs régions. Ces cas nécessiteront une coordination accrue entre les cantons concernés. Le groupe de travail Restructuration estime que les cantons concernés devraient alors conclure une convention prévoyant notamment, si besoin, une répartition des compensations.
- S'agissant de la répartition des places nécessaires entre les cantons au sein d'une même région, la Confédération réalisera une planification globale. S'il est souhaitable que les tâches soient réparties aussi largement que possible, cette distribution ne doit toutefois pas nuire à l'efficacité des procédures ni renchérir l'exploitation des centres de procédure et des centres de départ. Cela implique que les centres de la Confédération devraient compter au moins 250 places, et qu'ils soient répartis spatialement de manière à ce que les transports entre eux puissent se faire en 1 heure au maximum.
- Lors de la planification des emplacements, il importe d'informer au plus vite les cantons et de veiller à ce que les communes concernées soient associées à temps aux travaux.

L'ODM a avancé dans la planification des emplacements des centres de la Confédération parallèlement aux travaux du groupe de travail, conformément à ces lignes directrices. Les cantons concernés ont été informés en juin 2013. Pra ailleurs, les acquis de la planification ont été intégrés dans l'analyse de la répartition des requérants d'asile entre les cantons, dans le calcul des coûts à la charge des cantons et dans le développement du modèle de compensation.

Une fois que la Confédération, les cantons, les villes et les communes auront adopté le présent rapport, l'ODM échafaudera, dans une première étape, en collaboration avec les membres des gouvernements des cantons appartenant à une même région, des solutions de principe sur la base de la planification en cours. Les divers emplacements prévus seront ensuite évalués de manière approfondie avec les cantons et les communes concernés. L'objectif consiste à réaliser une planification nationale concrète des divers emplacements en vue de la mise en œuvre du concept. Le calendrier est tributaire des décisions de la conférence sur l'asile.

6 Répartition des requérants et modèle de compensation

6.1 Nécessité d'adapter la clé de répartition et modèle de compensation

Remarque liminaire : les considérations ci-après sur les conséquences de l'implantation des centres de la Confédération reposent sur des options possibles. Les emplacements définitifs seront déterminés d'ici fin 2014 dans le cadre de la finition de la panification globale. Des conclusions concernant la future répartition des requérants d'asile et les répercussions financières ne pourront donc être tirées qu'au terme de la planification des emplacements.

6.1.1 Modèle de compensation actuel

Dans le système actuel, tous les requérants sont répartis entre les cantons pour y être hébergés et encadrés, après en moyenne 20 jours dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP). La répartition se fait au prorata de la population du canton par rapport à la population totale de la Suisse. Les cantons accueillant les CEP bénéficient en contrepartie de leurs prestations spécifiques d'une déduction de 0,8 point de pourcentage sur leur part au prorata de la population[32] [33].

L'illustration 6-1 contient les principaux chiffres-clés concernant la répartition des cas et les coûts nets qui en résultent dans le système actuel. Le schéma distingue les cantons avec CEP des cantons sans CEP. Les colonnes 3 et 4 (à partir de la gauche) présentent la répartition actuelle des capacités d'hébergement dans les cinq cantons avec CEP, en chiffres absolus et par habitant. Les colonnes suivantes indiquent, pour chaque canton, le nombre de cas d'aide d'urgence, d'exécutions de renvois sous contrainte, de personnes obtenant le droit de rester en Suisse (asile/admission provisoire) et enfin les coûts nets (coûts bruts desquels sont déduits les contributions de la Confédération) que les cantons assument pour des tâches dans le domaine de l'asile[34]. Les indications apparaissent en valeurs relatives par 1000 habitants ou par habitant, pour simplifier la comparaison entre les cantons.

---

[32] Les capacités d'hébergement temporaires sont par ailleurs compensées 1 :1 (exemple : si le canton A met à disposition 100 places, 100 cas sont déduits du contingent qu'il devrait normalement prendre en charge, au prorata de sa population). La présentation de la situation actuelle (cf. illustration 6-1) n'inclut cependant pas les hébergements temporaires, afin de ne pas créer d'effets de distorsion dans la comparaison entre la situation actuelle et la situation après la restructuration (cf. ch. 6.4).

[33] La règle de compensation transitoire adoptée en 2013 par la CCDJP et la CDAS pour les cantons dotés d'un aéroport (déduction de 0,2 cas par départ exécuté dans le domaine de l'asile) ne sont pas non plus intégrés dans cette comparaison.

[34] Les valeurs indiquées se rapportent à la situation actuelle et sont fondées sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes par année. Il s'agit donc de chiffres servant à la planification, qui supposent en outre que la situation ne varie pas entre les cantons concernant l'aide d'urgence, l'exécution des renvois ou encore l'intégration dans le domaine de l'asile. En réalité, le nombre effectif de demandes d'asile fluctue fortement d'une année à l'autre.

Les résultats montrent des coûts nets oscillant entre -26 % et +14 % de la moyenne suisse de 77,4 CHF par habitant. Pour les cas à prendre en charge (asile / admission à titre provisoire), la fourchette va de -12 % à +22 % de la valeur moyenne suisse (0,92 cas pour 1000 habitants).

Illustration 6-1 : Répartition des cas et coûts dans le modèle de compensation actuel*

	Avant 2011 (OFS) en milliers	Places dans des CEP		Aide d'urgence	Exécution sous contrainte	Asile / AP	Coûts nets
		chiffres absolus	mille habitants	personnes pour mille habitants			en CHF par habitant
Cantons abritant un CEP							
Bâle-Ville	186	320	1.72	0.98	0.53	0.75	66.46
Saint-Gall	483	170	0.35	1.07	0.58	0.82	68.95
Tessin	337	134	0.40	1.00	0.54	0.76	63.90
Thurgovie	252	280	1.11	0.91	0.49	0.70	59.67
Vaud	726	244	0.34	1.06	0.57	0.81	68.19
Cantons abritant des HT							
Argovie	618	0	0.00	1.23	0.66	0.94	78.25
Appenzell Rh.-Ext.	53	0	0.00	1.44	0.78	1.10	86.26
Appenzell Rh.-Int.	16	0	0.00	1.22	0.66	0.93	57.16
Fribourg	285	0	0.00	1.15	0.62	0.87	72.47
Bâle-Campagne	275	0	0.00	1.32	0.72	1.01	83.87
Berne	985	0	0.00	1.35	0.73	1.03	88.56
Genève	461	0	0.00	1.21	0.65	0.92	78.82
Glaris	39	0	0.00	1.47	0.79	1.12	85.82
Grisons	193	0	0.00	1.39	0.75	1.06	87.55
Jura	71	0	0.00	1.36	0.74	1.04	82.71
Lucerne	382	0	0.00	1.28	0.69	0.98	81.46
Neuchâtel	173	0	0.00	1.38	0.75	1.06	87.08
Nidwald	41	0	0.00	1.16	0.63	0.89	66.53
Obwald	36	0	0.00	1.34	0.72	1.02	76.53
Schaffhouse	77	0	0.00	1.37	0.74	1.04	83.63
Schwyz	148	0	0.00	1.23	0.67	0.94	76.95
Soleure	257	0	0.00	1.34	0.73	1.03	85.08
Uri	35	0	0.00	1.35	0.73	1.03	77.62
Valais	317	0	0.00	1.21	0.65	0.92	76.76
Zoug	115	0	0.00	1.17	0.63	0.89	72.09
Zurich	1'392	0	0.00	1.21	0.65	0.92	79.14
Ø tous les cantons	**7'955**	**1'148**		**1.21**	**0.65**	**0.92**	**77.44**
Ø cantons avec CEP	1'984			1.02	0.55	0.78	66.40
Ø cantons sans CEP	5'970			1.27	0.68	0.97	81.11

* Estimations fondées sur un chiffre constant de 24 000 demandes d'asile

Parmi les cantons avec une **charge nette relativement moins élevée** figurent AI (57,2 CHF par habitant), TG (59,7), TI (63,9), BS (66,5), NW (66,5), VD (68,2), SG (69,0), ZG (72,1) et FR (72,5). La règle de compensation actuelle profite donc financièrement, comme on pouvait

s'y attendre, à tous les cantons accueillant un CEP sur leur territoire. Le canton peu peuplé d'AI profite d'une contribution de base dans le forfait global (336 000 CHF par an) qui se répercute de manière relativement marquée. NW, ZG et FR profitent d'une clé de répartition actuelle qui leur est avantageuse, par rapport au poids démographique effectif de ces trois cantons par rapport à l'ensemble de la Suisse[35]. Sans surprise, les cantons qui n'ont pas de CEP sur leur territoire ont des **charges nettes plus élevées** : 81,1 CHF par habitant, contre 66,4 CHF par habitant pour les cantons avec CEP.

6.1.2 Modifications amenées par la restructuration

La restructuration du domaine de l'asile entraîne des modifications essentielles dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ainsi que dans les charges supportées par les cantons qui fournissent des prestations spécifiques. Pour accélérer les procédures d'asile, les requérants en procédure Dublin et en procédure accélérée resteront dans les centres de la Confédération jusqu'au terme de la procédure. A la conclusion de celle-ci, l'exécution du renvoi se fera aussi rapidement que possible, directement à partir des centres de départ, sans attribution des intéressés aux cantons pour hébergement.

L'actuelle clé de répartition entre les cantons et le modèle de compensation des prestations spécifiques (par ex. cantons accueillant sur leur territoire un centre de la Confédération) doivent dès lors être revus, en particulier pour les motifs suivants (cf. également illustration 6-2) :

- Après la restructuration, la Suisse ne comptera plus cinq centres de la Confédération totalisant près de 1150 places dans cinq cantons mais, en l'état actuel du projet, 16 centres totalisant 5000 places et installés dans 10 cantons. La population cumulée de ces cantons représente 66 % de la population totale du pays (cf. illustration 6-2). Cette configuration réduira la possibilité d'avantager, dans la clé de répartition, les cantons fournissant des prestations spécifiques par rapport aux cantons n'accueillant pas de structure fédérale sur leur territoire. Un canton ne pourra pas se prévaloir de la seule présence d'un centre de la Confédération sur son sol pour obtenir un avantage, il faudra que l'effort particulier qu'il fournit soit supérieur à la moyenne, mesuré au prorata de sa population[36].
- Le « gâteau » disponible pour la compensation de prestations spécifiques va considérablement diminuer. En effet, après la restructuration, seuls les cas traités en procédure étendue pourront donner lieu à une compensation, puisque seuls ces cas seront attribués aux cantons. On passera donc de 24 000 cas actuellement (100 % des demandes) à 10 647 cas[37], soit une diminution d'environ 50 %.
- Les cas en procédure étendue coûtent en moyenne 43 800 CHF, une somme nettement plus élevée que la base de compensation actuelle de 25 600 CHF par demande d'asile. Si

[35] Pour une explication détaillée de cet effet, cf. ch. 6.4.2c), à partir de la page 69.

[36] Avec 5000 places prévues dans des centres de la Confédération, il faudrait qu'un canton justifie d'environ 60 places par 100 000 habitants pour se prévaloir d'un effort au-dessus de la moyenne.

[37] Ce chiffre englobe les cas traités dès le départ en procédure étendue et les cas Dublin repris en procédure étendue après le rejet d'une demande de reprise ou l'échec d'un transfèrement.

la déduction de compensation restait au même niveau qu'aujourd'hui, les cantons accueillant un centre de la Confédération bénéficieraient, après la restructuration, d'un allégement de charge beaucoup plus marqué.

- Après la restructuration, les dix cantons accueillant un centre de départ assumeront l'essentiel des tâches liées à l'exécution des renvois, qui ne seront donc plus, comme aujourd'hui, répartis de manière plus ou moins égales entre tous les cantons[38].

Illustration 6-2 : Clé de répartition et modèle de compensation : nécessité de les adapter à la situation nouvelle

	Aujourd'hui	Après la restructuration
Nombre de places dans les centres de la Confédération	1150[39]	5000
Cantons avec un centre de la Confédération	5 (25 % de la population)	10 (66 % de la population)
Base pour la compensation	Toutes les demandes d'asile (24 000 cas)	Cas en procédure étendue (10 467 cas)
Compensation par cas attribué en moins	25 600 CHF (par requérant d'asile)	43 800 CHF (par cas en procédure étendue)
Cas avec une décision de renvoi	Répartition à peu près égale entre tous les cantons	Concentration dans les cantons avec des centres de départ

Le groupe de travail Restructuration estime donc qu'il est indispensable de revoir le modèle de compensation. Le principe d'une répartition au prorata de la population sera conservé, mais le montant des compensations et des déductions devra être repensé (voir à ce propos les développements dans le ch. 6.2).

6.2 Considérations de base et orientation générale de l'adaptation

6.2.1 Indemnisation financière et/ou compensation dans la clé de répartition

Pour compenser des prestations spécifiques, deux approches sont possibles : soit une indemnisation financière est versée pour les prestations (supplémentaires) fournies, soit une réduction des cas assignés est prévue dans la clé de répartition. Les deux approches visent

[38] L'exécution des renvois des cas Dublin et des cas traités en procédure accélérée se fera directement à partir des centres de départ et, conformément à la décision du groupe de travail, les cantons abritant un tel centre seront compétents pour l'exécution des renvois.

[39] Hébergements temporaires compris, la Confédération disposait au 30 juin 2013 de 1642 places dans des centres fédéraux. Les CEP ont une capacité totale de 1148 places.

à influencer les charges nettes assumées au final par les cantons pour le traitement des procédures d'asile de manière à créer une incitation (financière) pour les cantons accueillant un centre de la Confédération sur leur territoire. Si l'objectif est le même, les conséquences en termes de relations entre la Confédération et les cantons sont différentes :

- L'**indemnisation financière** entraîne une modification de la charge nette entre la Confédération et les cantons. Plus les indemnisations financières sont importantes, plus la charge nette restante assumée par les cantons s'allège, et plus le domaine de l'asile grève les finances de la Confédération.
- La **compensation** des prestations spécifiques par une **adaptation de la clé de répartition** entraîne une compensation des charges entre les cantons. La Confédération n'est pas touchée et ne doit donc pas débourser de moyens supplémentaires.

Au vu de la situation financière présentée dans le chapitre 4, le groupe de travail a décidé de se concentrer sur une compensation des prestations par une adaptation de la clé de répartition. En conséquence, les indemnités financières actuelles auxquelles les cantons peuvent prétendre pour leurs prestations dans le domaine de l'asile resteront inchangées pour l'instant. Une adaptation du montant des indemnités pourrait être envisagée dans une deuxième phase de mise en œuvre pour certains domaines de coûts (dépenses liées à l'accueil d'un centre, forfaits d'aide d'urgence ou exécutions des renvois). Une refonte générale du système d'indemnisation, de manière à ce qu'il soit aussi simple et incitatif que possible, serait également envisageable. Le groupe de travail préconise en tous les cas de prévoir un mécanisme de suivi qui permettra d'intervenir pour corriger d'éventuelles conséquences indésirables que la restructuration pourrait avoir concernant ces questions.

6.2.2 Idées générales pour la compensation des prestations spécifiques

Le groupe de travail a défini les principes ci-après pour le développement de modèles de compensation envisageables :

- Les cantons qui assument des prestations spécifiques doivent recevoir une compensation sous la forme d'une réduction des demandes à prendre en charge. Sont considérées comme des prestations spécifiques :
  - l'accueil d'un centre de procédure ou d'un centre spécifique ;
  - l'accueil d'un centre de départ ;
  - la présence d'un aéroport.
- Le principe de solidarité doit être maintenu pour l'hébergement et l'intégration des requérants. Concrètement, cela signifie que :
  - Tous les cantons doivent continuer à prendre en charge une partie des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Il ne doit donc pas être possible pour un canton qui accueille un centre de la Confédération de se libérer totalement de ses tâches en matière d'intégration.

– Dans le même temps, il convient d'établir des incitations pour les cantons qui sont disposés à fournir un effort supérieur à la moyenne pour le traitement des procédures en cours ou l'exécution de renvois.

- Les solutions de compensation choisies ne doivent pas compromettre l'efficacité de la nouvelle procédure. L'exécution des renvois à partir des centres de départ, par exemple, doit rester de la compétence du canton sur le territoire duquel se trouve le centre.

6.2.3 Points de départ pour la compensation par le biais de la clé de répartition

Suivant la prestation à compenser, diverses approches sont utilisées pour définir la compensation. Le groupe de travail s'est inspiré des considérations suivantes :

- La présence d'un centre de la Confédération génère pour les cantons et les communes en particulier des **coûts propres aux sites**, une certaine attention publique et des questions d'acceptation politique, qui dépendent surtout de la taille du centre ou du nombre de requérants d'asile hébergés simultanément. Il faut donc prévoir pour tous les centres de la Confédération une déduction basée sur la taille du centre. Vu le caractère des centres spécifiques, la déduction à laquelle ils donnent droit doit être le double de celle prévue pour les centres de procédure.
- La présence d'un centre de la Confédération génère aussi pour les cantons (et les communes) des **coûts propres aux cas**, principalement pour l'exécution des renvois à partir d'un tel centre. Il faut donc également prévoir pour les centres de départ, outre la déduction selon la taille, une autre déduction par décision de renvoi exécutée[40].
- Dans les cas de départs contrôlés via un aéroport, les **cantons dotés d'un aéroport** doivent fournir certaines prestations spécifiques (par ex. accueil et enregistrement des personnes) pour lesquelles ils ne sont pas intégralement indemnisés. En conséquence, ces cantons doivent également bénéficier d'une déduction par départ contrôlé.

Durant les travaux, la possibilité d'une compensation basée uniquement sur les cas a été envisagée, tout comme celle d'une déduction fixe en point de pourcentage par canton accueillant les centres (comme dans le système actuel). Ces deux approches ont cependant été rejetées pour diverses raisons[41]. La question a également été examinée de savoir

---

[40] En l'état actuel de la planification, les renvois dans les procédures accélérées et les procédures Dublin seront exécutés à partir des centres de départ, mais pas à partir des centres de procédure. Si une adaptation devait intervenir en la matière, une déduction correspondante pourrait bien entendu également être prise en compte pour les renvois exécutés à partir d'un centre de procédure.

[41] Au premier regard, une **compensation purement basée sur les cas** semble plus simple qu'une combinaison de déductions basées sur le nombre de lits et les cas. Cependant, il est apparu que, dans la pratique, cette approche buterait, dans les centres de procédure principalement, sur des problèmes difficilement solubles à l'heure de délimiter un « cas ». D'ordinaire, les entrées de requérants d'asile ne sont pas réparties uniformément entre les centres de procédure, mais se concentrent plutôt sur certains centres (actuellement Vallorbe et Chiasso). Suivant l'occupation des centres, les requérants sont ensuite répartis entre les autres centres de procédure. Les centres de départ seront également intégrés à ce système de répartition visant à équilibrer le taux d'occupation des centres de la Confédération. De ce fait, il est très compliqué, voire impossible, d'imputer un cas à un centre pour la compensation du séjour. En revanche, la compensation des « cas assignés dans un centre de départ avec exécution de renvoi » et des « départs contrôlés » est possible au vu de la délimitation précise de ces cas.
Une **déduction en point de pourcentage fixe par canton accueillant un centre** (par ex. 0,8 point de pourcentage comme dans le système actuel) a été rejetée, parce que le comité a convenu que la taille d'un centre de la

comment la compensation d'une prestation spécifique devait être assumée par les autres cantons. Le groupe de travail a privilégié la solution selon laquelle un canton fournissant des prestations spécifiques ne contribue pas à sa propre compensation, mais contribue, au prorata de sa population, à la compensation des autres cantons fournissant des prestations spécifiques[42].

6.3 Nouveau modèle de compensation

Dans le cadre des principes définis (cf. ch. 6.2.2), plusieurs modèles de compensation possibles ont été analysés. Différentes pistes ont été explorées :

- Compensation fondée sur la solution transitoire actuelle
- Compensation fondée sur les coûts
- Compensation fondée sur les coûts avec pondération plus forte pour les cantons dotés d'un aéroport

Le groupe de travail a discuté des résultats de ces différents modèles au cours de plusieurs séances et élaboré d'autres variantes. La question de la compensation des prestations fournies par les cantons dotés d'un aéroport a été particulièrement débattue. A la suite de ce débat, le groupe de travail a privilégié une nouvelle solution fondée sur les prémisses suivantes :

- Le montant de la compensation doit se baser sur le coût effectif des prestations fournies (cf. l'encadré qui suit l'illustration 6-3). Il faut également veiller à maintenir une incitation financière claire à la prise en charge de tâches spécifiques, par le biais d'une diminution du nombre de cas à prendre en charge, afin de créer un contrepoids aux autres obstacles et difficultés qu'il est malaisé, voire impossible, de chiffrer.
- Dans la mesure du possible, tous les cantons fournissant des prestations spécifiques ou accueillant sur leur territoire un centre de la Confédération devraient présenter des coûts nets moins élevés dans une comparaison transversale avec l'ensemble des autres cantons.
- Le plus grand nombre possible de cantons devraient bénéficier des économies attendues grâce à la restructuration.
- Les prestations des cantons dotés d'un aéroport devraient être compensées à raison de 0,1 cas en procédure étendue en moins par rapatriement sous contrôle.

Sur cette base, le nouveau modèle de compensation aboutit aux déductions présentées dans l'illustration 6-3.

Confédération ou le nombre de cas doivent être pris en compte pour la compensation. Ainsi, un canton doté d'un centre de départ de 200 places doit par exemple recevoir une compensation plus petite qu'un canton doté d'un centre de départ deux fois plus grand. Ce n'est que de cette façon que l'effet d'incitation demeure suffisant pour que la tâche soit prise en charge.

[42] Les compensations, sous forme de cas supplémentaires à prendre en charge de demandes traitées en procédure étendue, sont ainsi réparties entre tous les cantons, à l'exception du canton à compenser.

Illustration 6-3 : Nouveau modèle de compensation pour la restructuration

	Nouveau modèle de compensation
Base des cas en procédure étendue attribués	10 %
Coûts propres aux sites	
- Déduction par place dans les centres de procédure et de départ	20 %
- Déduction par place dans les centres spécifiques	40 %
Coûts propres aux cas	
- Déduction par personne assignée à un centre de départ[43]	15 %
Cantons dotés d'un aéroport	
- Déduction par renvoi contrôlé	10 %

Exemple de lecture :

- Avec la base de 10 % des cas en procédure étendue qu'un canton devrait normalement prendre en charge au prorata de sa population, on garantit que chaque canton s'engage un minimum dans l'intégration des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire. Indépendamment de la compensation pour leurs prestations spécifiques, les cantons se voient ainsi assigner au moins 10 % des cas traités en procédure étendue qui lui reviennent au prorata de sa population.
- Avec une compensation de 20 %, les places dans les centres de procédure et de départ se transforment directement en réduction des cas à prendre en charge (autrement dit, pour 100 places dans un centre de procédure ou de départ sur son sol, un canton doit donc prendre en charge 20 cas en procédure étendue de moins). Pour les centres spécifiques, la compensation de 40 % (ou 0,4 cas par place mise à disposition) est deux fois plus élevée que pour les autres centres de la Confédération.
- Un canton, pour 100 personnes qui lui sont attribuées dans un centre de départ (en règle générale avec renvoi depuis ce centre), recevra 15 personnes de moins en procédure étendue.
- Pour les cantons dotés d'un aéroport, 100 départs contrôlés correspondent à une réduction de 10 personnes en procédure étendue.

[43] Cette déduction doit faire office de compensation pour les cantons qui abritent les centres de la Confédération, en contrepartie de l'exécution d'une décision de renvoi à partir d'un centre de départ. Selon la grille quantitative (voir illustration 3-1 en p. 25), l'exécution du renvoi des cas traités en procédure accélérée et des cas Dublin doit survenir en règle générale à partir d'un centre de départ. Si une décision de renvoi doit être exécutée à partir d'un centre de procédure, la déduction pour les cas en procédure étendue doit bénéficier au canton qui accueille ce centre de procédure.

Encadré : base de coûts sur lesquels se fonde le développement du modèle de compensation

Selon le modèle de coûts, les coûts supplémentaires que les cantons accueillant un centre de la Confédération doivent prendre en charge du fait des prestations particulières qu'ils fournissent sont les suivants :

- Coûts supplémentaires liés à la présence d'un centre de la Confédération, d'un montant d'environ CHF 1700 par place.
- Coûts nets d'environ CHF 3500 par personne accueillie dans un centre de départ (pour la préparation et l'exécution de la décision de renvoi, une éventuelle aide d'urgence, une éventuelle détention administrative et, très rarement, pour l'intégration dans le cas de personnes se voyant reconnaître le statut de réfugié ou obtenant l'admission provisoire à l'issue d'une procédure en deuxième instance).
- Les cantons dotés d'un aéroport doivent assumer des coûts nets d'environ CHF 1100 par départ contrôlé.

Par comparaison, les coûts nets par personne en procédure étendue attribuée à un canton s'élèvent à environ CHF 43 800. Cette somme comprend les coûts nets liés à l'intégration pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, ainsi que, pour les requérants déboutés, les coûts de l'aide d'urgence, de l'exécution du renvoi et, le cas échéant, de la détention administrative.

Sur la base de ces calculs, on peut estimer grosso modo que pour la compensation des coûts supplémentaires dus aux prestations particulières fournies par les cantons accueillant un centre de la Confédération ou dotés d'un aéroport

- 25 places dans un centre de la Confédération ou
- 12 places dans un centre de départ ou
- 40 départs contrôlés via un aéroport

correspondraient à une personne de moins en procédure étendue. On obtiendrait approximativement les déductions suivantes :

- 4 % (ou 0,04 cas) par place dans un centre de la Confédération,
- 8 % (ou 0,08 cas) par personne assignée à un centre de départ,
- 2,5 % (ou 0,25 cas) par renvoi contrôlé via un aéroport.

Comme nous l'avons déjà mentionné, les déductions prévues dans le nouveau modèle de compensation ont été sciemment fixées à un niveau plus élevé, afin de garantir une incitation financière claire qui puisse être comprise comme une compensation des difficultés et obstacles pour lesquels il est malaisé ou impossible de donner un montant en CHF.

6.4 Résultats pour le nouveau modèle de compensation

6.4.1 Vue d'ensemble

L'illustration 6-4 donne un aperçu des principaux chiffres-clés de la répartition des requérants et des coûts nets qui en résultent après la restructuration. Les résultats se fondent sur le nouveau modèle de compensation présenté dans l'illustration 6-3 et sur l'état actuel de la

planification des futurs sites par l'ODM. Des adaptations et des changements sont encore possibles concernant la répartition et la taille des futurs centres. Pour permettre la comparaison, les chiffres-clés concernant la situation actuelle sont également présentés[44]. L'illustration s'articule comme suit :

- Les lignes contiennent les résultats pour les différents cantons. Les cantons sont présentés de la manière suivante :
  - cantons avec CEP / avec un centre de la Confédération : ceux qui accueillent aujourd'hui déjà un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) et qui, en l'état actuel de la planification, accueilleront également un centre de la Confédération (CC) après la restructuration. Ces centres de procédure (CP) pourront également être utilisés comme centre de départ ;
  - cantons sans CEP / avec CC : ceux qui n'ont actuellement pas de CEP sur leur territoire et qui, en l'état actuel de la planification, devraient accueillir après la restructuration un centre de la Confédération (centre de procédure ou centre de départ) ;
  - cantons sans CEP / sans CC : ceux qui, en l'état actuel de la planification, n'accueilleront pas de structure fédérale.
- Les quatre dernières lignes indiquent les valeurs moyennes pour l'ensemble de la Suisse, pour les cantons avec CEP ou CC et pour les cantons sans CC.
- La deuxième colonne (à partir de la gauche) donne des informations sur la population du canton concerné
- Les colonnes 3 et 4 indiquent le nombre actuel de places dans les CEP (en valeur absolue et en valeur relative par rapport au nombre d'habitants). Les colonnes 5 à 8 fournissent des indications concernant les centres prévus après la restructuration, en distinguant les centres de procédure des centres de départ. Le nombre de places est là aussi indiqué en valeur absolue et en valeur relative par rapport au nombre d'habitants du canton concerné.
- Viennent ensuite pour la situation actuelle et la situation après la restructuration quatre colonnes contenant les indications suivantes[45] :
  - Nombre de cas d'aide d'urgence pour lesquels le canton concerné est compétent
  - Nombre de cas avec exécution du renvoi sous contrainte pour lesquels le canton est responsable
  - Nombre de cas avec asile ou admission à titre provisoire (AP) que le canton doit prendre en charge
  - Coûts nets par canton

  Justification de ces chiffres-clés pour 1000 habitants ou par habitant, de manière à faciliter la comparaison entre les cantons.

---

[44] Il s'agit des valeurs figurant dans l'illustration 6-1, p. 54

[45] Pour une justification complète des résultats avec des indications supplémentaires, par ex. sur le nombre de cas en procédure élargie à prendre en charge, sur le nombre de lits nécessaire, sur le nombre de cas avec aide d'urgence, etc., se reporter à l'annexe C. Y figurent aussi bien les valeurs pour 1000 habitants que les valeurs absolues.

Illustration 6-4 : Conséquence du nouveau modèle de compensation après la restructuration sur la répartition et les coûts pour les cantons (en l'état actuel de la planification)

	Avant 2011 (OFS) en milliers	Places dans des centres de la Confédération						Situation actuelle (compensation des cantons avec CEP par une déduction de 0,8 point de pourcentage)				Nouveau modèle de compensation après la restructuration			
		ACTUEL**		NOUVEAU**											
		CEP		CP		CD		Aide d'urgence	Exécution sous contrainte	Asile / AP	Coûts nets	Aide d'urgence	Exécution sous contrainte	Asile / AP	Coûts nets
		chiffres absolus	mille habitants	chiffres absolus	mille habitants	chiffres absolus	mille habitants	Personnes pour mille habitants			en CHF par habitant	Personnes pour mille habitants			en CHF par habitant
Cantons avec CEP / avec CC															
Bâle-Ville*	186	320	1.72	352	1.89	148	0.79	0.98	0.53	0.75	66.46	0.60	1.14	0.48	45.05
Saint-Gall*	483	170	0.35	291	0.60	99	0.20	1.07	0.58	0.82	68.95	0.50	0.40	0.93	69.29
Tessin	337	134	0.40	290	0.86	403	1.20	1.00	0.54	0.76	63.90	0.82	1.69	0.52	49.98
Thurgovie	252	280	1.11	0	0.00	305	1.21	0.91	0.49	0.70	59.67	0.88	1.73	0.63	56.33
Vaud	726	244	0.34	535	0.74	282	0.39	1.06	0.57	0.81	68.19	0.55	0.63	0.83	64.54
Cantons sans CEP / avec CC															
Bâle-Campagne	275	0	0.00	0	0.00	340	1.23	1.32	0.72	1.01	83.87	0.89	1.76	0.62	55.91
Berne	985	0	0.00	260	0.26	360	0.37	1.35	0.73	1.03	88.56	0.56	0.61	0.89	69.46
Genève	461	0	0.00	0	0.00	260	0.56	1.21	0.65	0.92	78.82	0.59	0.86	0.72	58.79
Neuchâtel	173	0	0.00	0	0.00	200	1.15	1.38	0.75	1.06	87.08	0.86	1.65	0.66	57.04
Zurich	1'392	0	0.00	367	0.26	508	0.36	1.21	0.65	0.92	79.14	0.48	0.58	0.71	56.52
Cantons sans CEP / sans CC															
Argovie	618	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.66	0.94	78.25	0.46	0.14	1.09	77.80
Appenzell Rh.-Ext.	53	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.44	0.78	1.10	86.26	0.46	0.14	1.09	72.04
Appenzell Rh.-Int.	16	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.22	0.66	0.93	57.16	0.46	0.14	1.09	56.94
Fribourg	285	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.15	0.62	0.87	72.47	0.46	0.14	1.09	77.17
Glaris	39	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.47	0.79	1.12	85.82	0.46	0.14	1.09	69.77
Grisons	193	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.39	0.75	1.06	87.55	0.46	0.14	1.09	76.61
Jura	71	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.36	0.74	1.04	82.71	0.46	0.14	1.09	73.58
Lucerne	382	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.28	0.69	0.98	81.46	0.46	0.14	1.09	77.47
Nidwald	41	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.16	0.63	0.89	66.53	0.46	0.14	1.09	70.21
Obwald	36	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.72	1.02	76.53	0.46	0.14	1.09	68.99
Schaffhouse	77	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.37	0.74	1.04	83.63	0.46	0.14	1.09	73.99
Schwyz	148	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.23	0.67	0.94	76.95	0.46	0.14	1.09	76.07
Soleure	257	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.34	0.73	1.03	85.08	0.46	0.14	1.09	77.04
Uri	35	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.35	0.73	1.03	77.62	0.46	0.14	1.09	68.85
Valais	317	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.21	0.65	0.92	76.76	0.46	0.14	1.09	77.29
Zoug	115	0	0.00	0	0.00	0	0.00	1.17	0.63	0.89	72.09	0.46	0.14	1.09	75.43
Ø tous les cantons	**7'955**	**1'148**		**2'095**		**2'905**		**1.21**	**0.65**	**0.92**	**77.44**	**0.55**	**0.61**	**0.86**	**65.89**
Ø Cantons avec CEP / avec CC	1'984							1.02	0.55	0.78	66.40	0.63	0.94	0.75	60.35
Ø Cantons sans CEP / avec CC	3'287							1.27	0.69	0.97	82.73	0.57	0.78	0.75	60.69
Ø Cantons sans CEP / sans CC	2'684							1.26	0.68	0.96	79.11	0.46	0.14	1.09	76.34

* Le centre de procédure est également utilisé, en partie, comme centre de départ.

** 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 les personnes admises à titre provisoire.

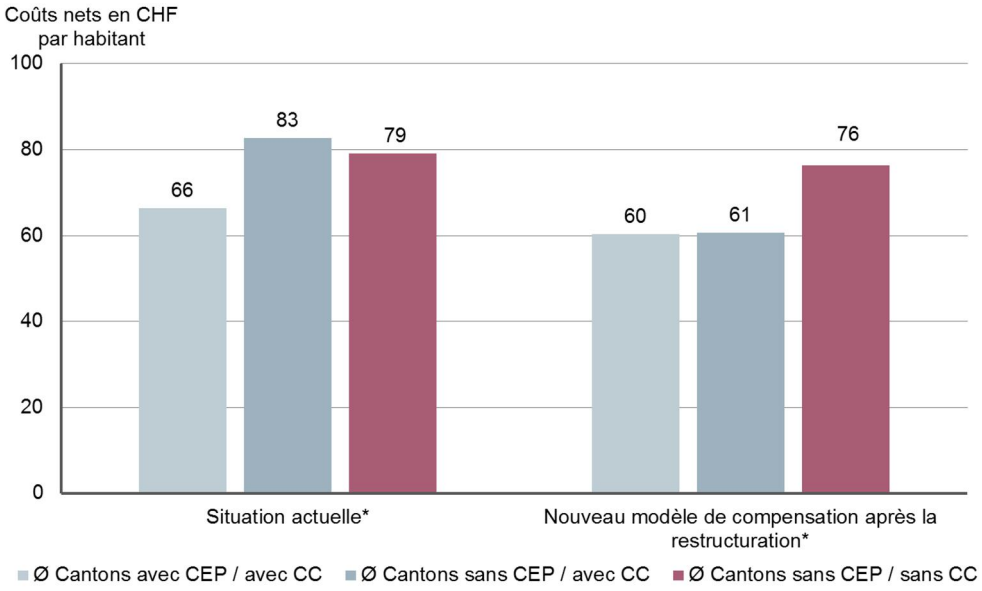
6.4.2 Appréciation et interprétation des résultats

a) Coûts nets pour les cantons avec et sans centre de la Confédération

Pour une première appréciation du nouveau modèle de compensation, l'illustration 6-5 présente sous forme graphique les coûts nets pour les cantons avec CEP / CC, pour les cantons sans CEP / avec CC et pour les cantons sans centre de la Confédération. Le bloc de gauche montre la situation actuelle et le bloc de droite, la situation après la restructuration (avec le nouveau modèle de compensation). La comparaison de la situation avant et après la restructuration permet de tirer les enseignements suivants :

- Les cantons avec CEP / CC (colonnes bleu clair) bénéficieront avec la restructuration d'un allégement supplémentaire (de 66 à 60 CHF en moyenne par habitant).
- Les cantons qui se déclarent prêts à accueillir à l'avenir sur leur territoire un centre de la Confédération (cantons sans CEP / avec CC, colonnes bleues) auront avec le nouveau modèle de compensation une incitation financière forte. Leurs coûts nets diminueront de 83 CHF par habitant aujourd'hui à 61 CHF par habitant après la restructuration.
- Les cantons qui n'ont pas de centre de la Confédération (colonnes rouges) verront leurs coûts nets baisser légèrement après la restructuration (de 79 à 76 CHF).

Illustration 6-5 : Comparaison des coûts nets moyens des cantons avec et sans centres de la Confédération, en l'état actuel et après la restructuration



* 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 les personnes admises à titre provisoire.

L'illustration 6-6 présente une vue plus détaillée pour chaque canton. Les résultats pour la situation actuelle sont marqués du symbole **I**, et pour la situation après la restructuration (avec le nouveau modèle de compensation), du symbole ►.

Les résultats peuvent être interprétés comme suit :

- La valeur moyenne pour l'ensemble des cantons, après la restructuration, se situe à 65,9 CHF par habitant (ligne pointillée orange).
- Les cantons sans **centre de la Confédération** (tous ceux qui suivent ZH) se situe au dessus de ce montant, à l'exception d'AI, car ils doivent compenser les cantons qui accueillent les centre de la Confédération. Le canton faiblement peuplé d'AI continuera de profiter, après la restructuration, du montant de base du forfait global (336 000 CHF par année), qui a un effet proportionnellement important. Cet effet peu également être identifié pour les cantons de GL, NW, OW et UR, qui sont tous relativement peu peuplés (de 35 000 à UR à 41 000 à NW).
- Pour les cantons accueillant un **centre de la Confédération** (BS à ZH), les coûts moyens par habitant se situent, d'après les réflexions sur les modèles, à gauche de la ligne moyenne (65,5 CHF/habitant), sauf pour les cantons de SG et de BE. Les coûts légèrement supérieurs à la moyenne pour le canton de SG s'expliquent par la taille relativement modeste du centre de départ que ce canton devrait accueillir[46]. Le canton de BE offrira exactement le nombre de places qu'il doit le faire au prorata de sa population[47]. Les charges supplémentaires qu'il devra assumer par rapport à la moyenne tiennent au rôle moindre que jouera son aéroport pour l'exécution des renvois[48].

Au final, on constate donc que le nouveau modèle de compensation permet d'atteindre l'objectif d'une incitation financière pour les cantons qui fournissent des prestations particulières. La plupart des cantons qui accueillent un centre de la Confédération auront une situation nettement meilleure, en comparaison transversale, que les autres. Et tous les cantons qui accueillent un centre de la Confédération sur leur territoire seront dans une situation meilleure que s'ils ne le faisaient pas.

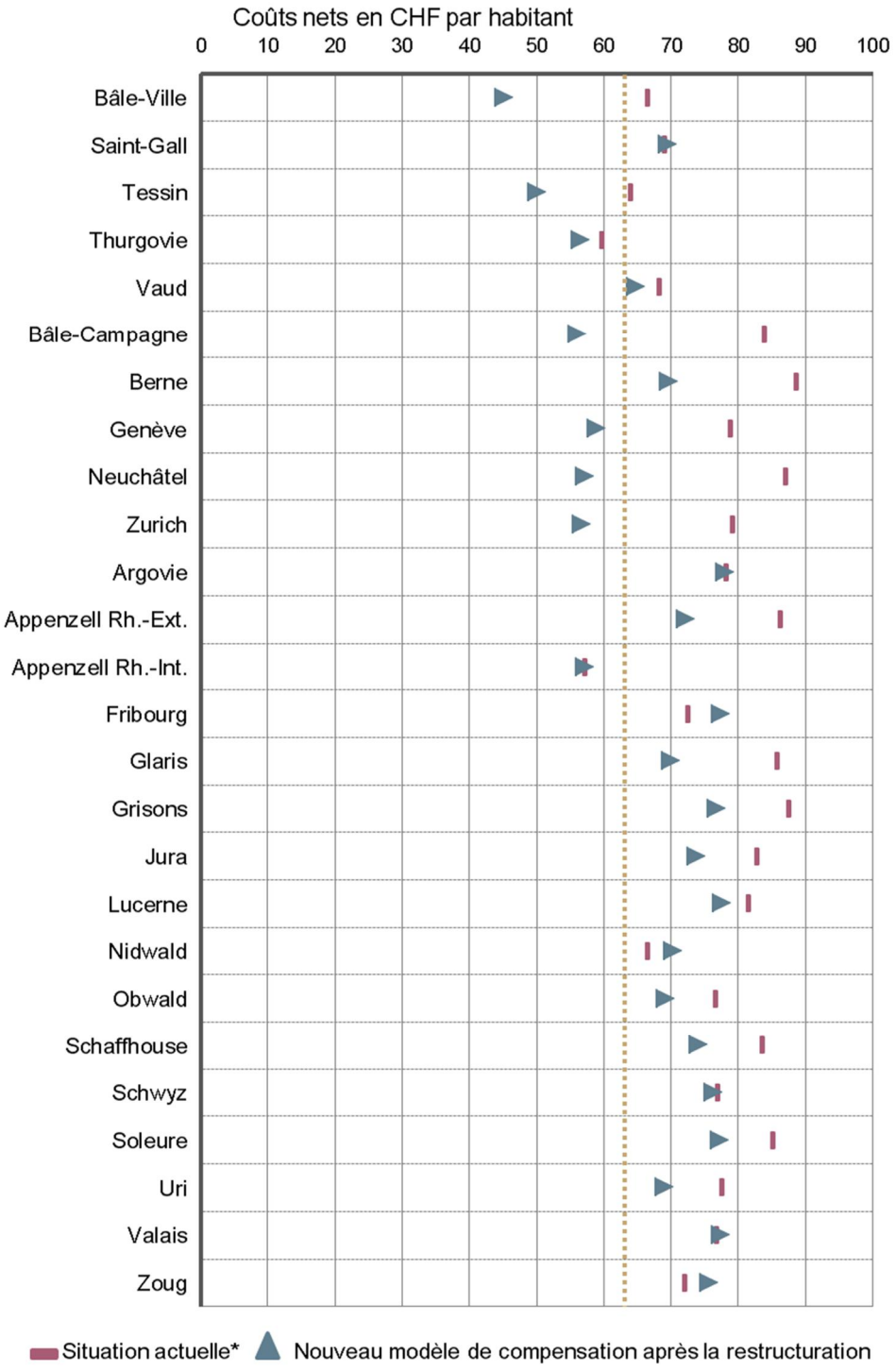
---

[46] Cf. les explications dans l'encadré qui suit, à partir de la page x, et dans le paragraphe b), à partir de la p. y.

[47] Cf. les explications dans le paragraphe b), à partir de la p. y.

[48] Selon la planification actuelle, très peu de renvois contrôlés seront exécutés à partir de l'aéroport de Belp (env. 135 ou 2,8 % de tous les départs à partir d'un aéroport). La compensation à laquelle le canton de Berne pourra prétendre pour cette prestation sera donc réduite. Le canton devra en revanche participer à la compensation des autres cantons dotés d'un aéroport, au prorata de sa population (près de 12,4 % de la population suisse). La compensation des prestations liées à la présence d'un aéroport représentera donc pour Berne une charge supplémentaire, et non un allégement.

Illustration 6-6 : Coûts nets des cantons dans la situation actuelle et après la restructuration

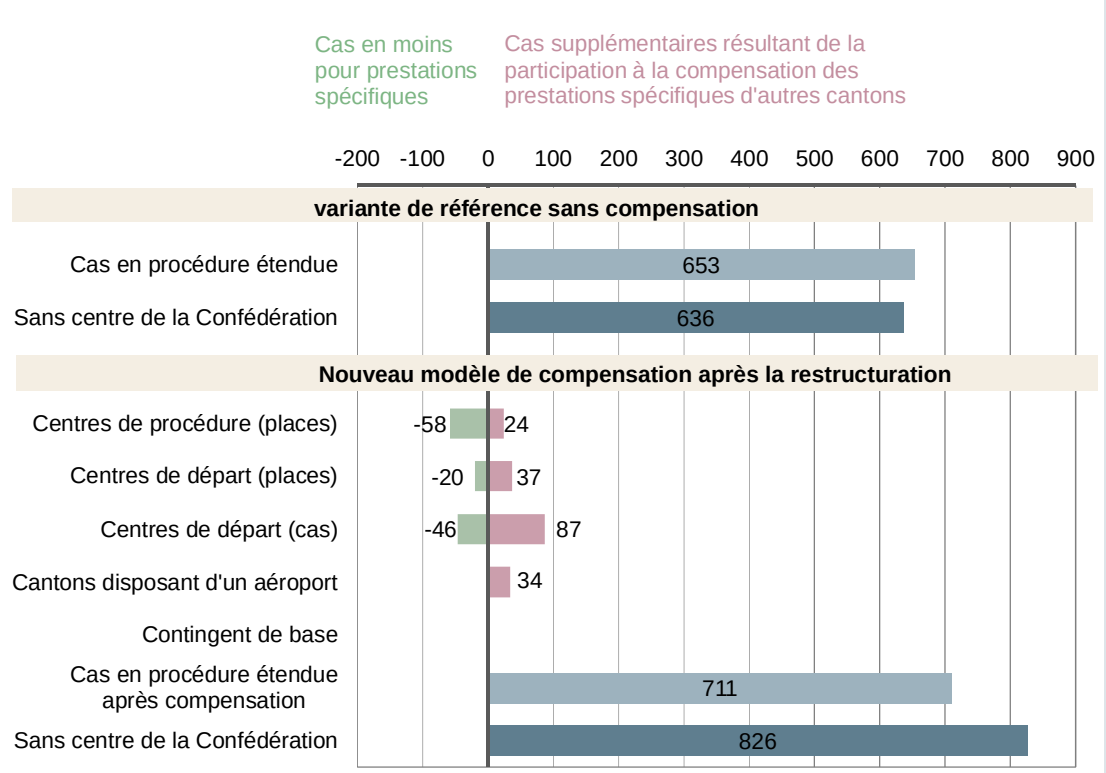


* Les chiffres actuels se fondent sur 24 000 demandes d'asile. Dans le nouveau modèle de compensation, après la restructuration, l'hypothèse est un recul à 20 000 demandes d'asile et une augmentation du taux d'activité pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire.

Encadré : Les effets du nouveau modèle de compensation en détail

L'illustration 6-4 montre le résultat final du nouveau modèle de compensation après prise en compte de toutes les charges à ajouter ou à déduire en compensation des prestations particulières fournies. Pour bien comprendre ce résultat, il est intéressant de jeter un œil sur la manière dont ce modèle de compensation fonctionne. A cet effet, l'illustration 5-4 présente en détail, en prenant l'exemple du canton de St-Gall, les différents éléments du nouveau modèle de compensation et ses effets sur le nombre de cas en procédure étendue à prendre en charge.

Illustration 6-7 : Effets détaillés du modèle de compensation : exemple du canton de St-Gall



Les résultats présentés se fondent sur la planification actuelle en matière d'emplacement des centres, qui prévoit que le canton de St-Gall accueille un centre de procédure de 390 places (dont 100 places constituent un centre de départ).

En l'absence de toute compensation (variante de référence sans compensation), St-Gall se verrait attribuer 653 cas en procédure étendue (bande bleu foncé tout en haut de l'illustration 6-7 « Cas en procédure étendue »). Si le canton n'accueille pas de centre de la Confédération sur son territoire, il aurait à recevoir, en proportion de sa population, quelque 636 cas (bande bleu clair en haut de l'illustration)[49]. Dans ce modèle de référence, le canton ne serait pas incité à accueillir un centre de la

[49] La différence tient au déroulement prévu de la procédure : les cas devant être traités en procédure accélérée mais qui sont finalement réorientés vers une procédure étendue restent de la compétence du canton où se situe le centre de départ.

Confédération, puisqu'il devrait alors prendre en charge davantage de cas en procédure étendue qu'en l'absence d'un tel centre.

Avec le nouveau **modèle de compensation**, le canton de St-Gall, avec un **centre de procédure** fédéral de 290 places sur son territoire, pourrait accueillir 58 cas de moins[50] par rapport au contingent qu'il aurait à prendre en charge au pro rata de sa population (cf. bande verte à gauche « Centres de procédure » [places]). Parallèlement, St-Gall devrait participer, comme tous les autres cantons, à la compensation pour les cinq autres cantons (BS, TI, VD, BE, ZH) accueillant des centres de procédure de la Confédération. Le canton de St-Gall se verrait donc attribuer 24 cas supplémentaires (cf. bande rouge à droite « Centres de procédure » [places]).

La représentation graphique du nombre de cas à déduire ou à ajouter pour les centres de départ, les cantons disposant d'un aéroport et le contingent de base fonctionne selon le même principe : une bande verte, à gauche, représente les cas que le canton de St-Gall peut déduire pour les places qu'il met à disposition dans d'autres centres ou pour les prestations particulières qu'il fournit et une bande rouge, à droite, représente les cas supplémentaires qu'il doit accueillir en compensation des prestations particulières fournies par d'autres cantons. Les différentes rubriques appellent les commentaires suivants :

- **Centres de départ** : selon le nouveau modèle de compensation, une compensation est prévue non seulement pour la mise à disposition de places, mais aussi pour chaque personne accueillie dans un centre de départ. Les effets sont donc présentés séparément, une bande pour les places et une pour les cas. On voit que pour St-Gall, le nombre de cas que le canton peut déduire pour les places qu'il met à disposition (-20) et pour les personnes accueillies (-46) est plus faible que le nombre de cas supplémentaires qu'il doit prendre en charge au titre de sa participation à la compensation pour les neuf autres centres de départ (BE, BS, BL, GE, NE, TG, TI, VD, ZH). Cela s'explique par le fait que la capacité du centre de départ de St-Gall est relativement modeste (100 places) par rapport à celle des autres centres de départ, qui comptent jusqu'à 500 places.
- **Cantons disposant d'un aéroport** : la participation du canton de St-Gall à la compensation dont bénéficient les cantons qui disposent d'un aéroport (BE, BS, GE, ZH) correspond à 34 cas supplémentaires en procédure étendue par rapport au contingent qui est le sien au prorata de sa population.
- **Contingent de base :** dans le nouveau modèle de compensation, chaque canton doit prendre en charge un contingent de base de 10 % minimum des cas traités en procédure étendue qui lui reviendrait selon une répartition au prorata de la population, et ce même si le canton en question, fournissant des prestations particulières, bénéficie d'une compensation qui l'amène en-deçà de son quota de 10 %. En l'état actuel de la planification des sites, ce cas ne se produit cependant pas : aucun des cantons prévus pour accueillir un centre de la Confédération ne tomberait sous la barre des 10 % par le jeu des compensations.

Le résultat final des différentes règles de compensation (additions et soustractions) est représenté dans la bande bleu foncé « Cas en procédure étendue après compensation », qui montre que le canton de St-Gall devrait prendre en charge 711 cas traités en procédure étendue. Si le canton n'accueille aucun centre fédéral sur son territoire, il en aurait 826 (bande bleu clair). La présence d'un centre de la Confédération sur son territoire lui apporte donc un allégement de 115 cas, soit 14 % du contingent qu'il doit assumer au prorata de sa population.

[50] Ces 290 cas correspondent à la déduction de 100 % prévue dans le modèle 2, c'est-à-dire un cas de moins pour chaque place mise à disposition dans un centre de procédure.

b) Niveau des allégements en fonction de l'ampleur des prestations fournies

Le niveau des allégements (ou le déplacement du curseur vers la gauche de la valeur moyenne de 65,9 CHF dans l'illustration 6-6, p. 66) varie pour les différents cantons accueillant des centres de la Confédération. Ces allégements sont les plus importants pour BS et TI, les plus faibles pour SG, VD et BE. Cela s'explique par le fait que, d'après les réflexions sur les modèles, les cantons ne mettent pas tous le même nombre de places à disposition, au prorata de leur population. L'illustration 6-8 montre les places offertes par chacun des dix cantons accueillant un centre de la Confédération, les places dans des centres de procédure sur l'axe horizontal et les places dans des centres de départ sur l'axe vertical.

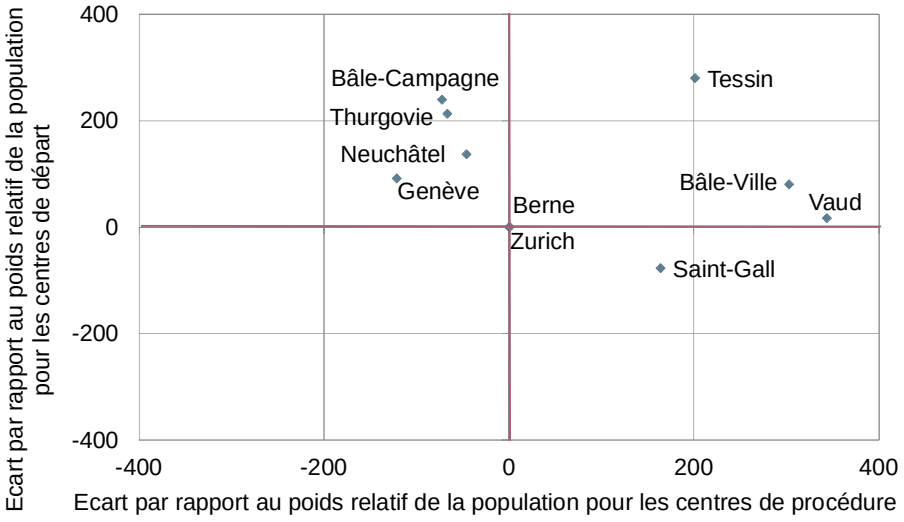
- On constate que TI et BS, dans le quart supérieur droit, offrent un nombre de places supérieur à la moyenne, au regard de leur nombre d'habitants, tant dans des centres de procédure que dans des centres de départ. Ils bénéficient donc de compensations relativement importantes et glissent donc plus à gauche dans l'illustration 6-6.

- Par rapport à sa population, SG offre un nombre de places inférieur à la moyenne dans son centre de départ. Comme la compensation pour ces centres se fonde à la fois sur le nombre de places et sur le nombre de cas pris en charge (la taille du centre se répercute donc deux fois sur le résultat final), l'effet est assez important pour SG, qui bénéficie d'une compensation inférieure à la moyenne pour son centre de départ et qui doit participer, au prorata de sa population, à la compensation des autres cantons accueillant un centre de la Confédération[51]. Au final, SG se retrouve donc, dans l'illustration 6-6, à droite de la moyenne de l'ensemble des cantons, avec des coûts nets par habitant de plus de 65,6 CHF.

- Les cantons de BE et ZH offrent un nombre de places exactement proportionnel à leur importance démographique, pour les centres de départ comme pour les centres de procédure (d'où leur emplacement au point d'origine du graphique). Le décalage vers la gauche de ZH dans l'illustration 6-6 est dû exclusivement à la compensation pour son aéroport : avec quelque 3400 départs, ZH joue ici un rôle considérablement plus important que BE (env. 135 départs).

[51] Cf. plus haut l'encadré « Les effets du nouveau modèle de compensation en détail ».

Illustration 6-8 : Places dans les centres de la Confédération : écarts par rapport à une répartition au prorata de la population

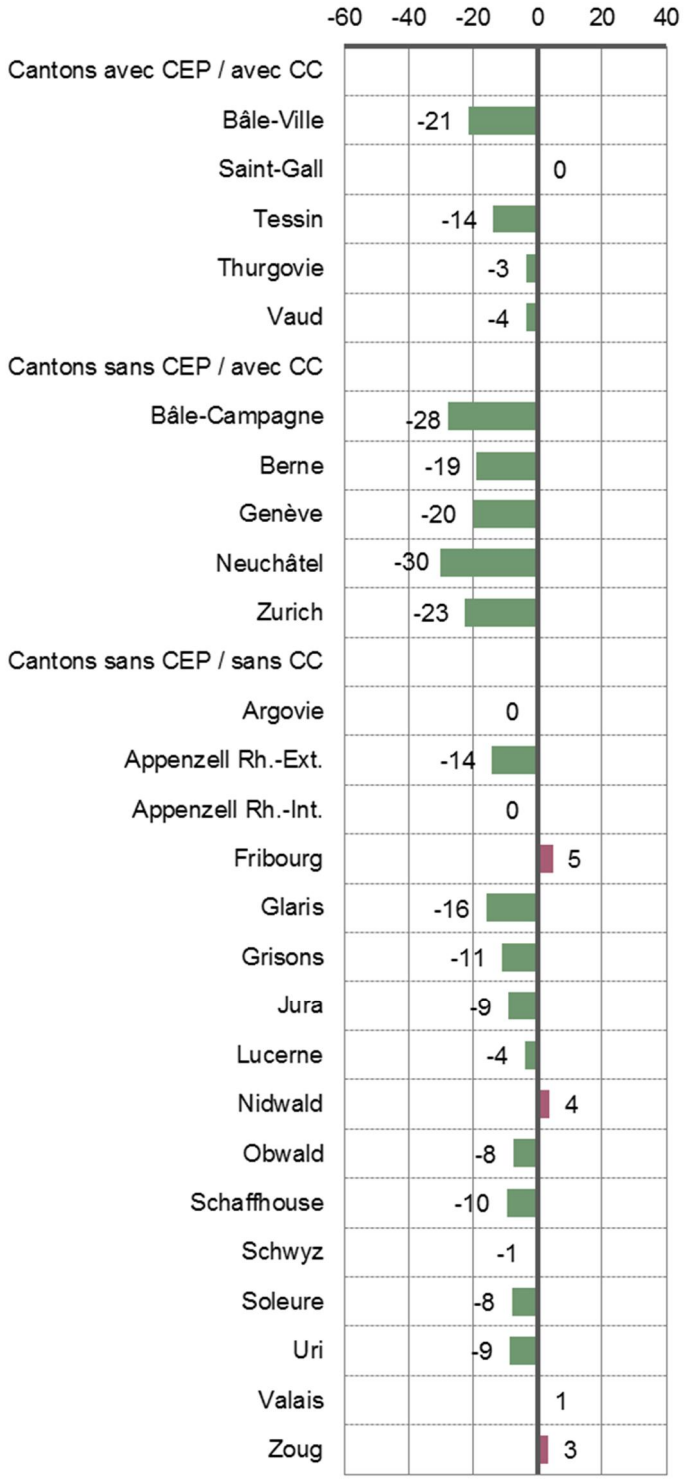


c) Charges qui s'ajoutent ou se retranchent par rapport à la situation actuelle

Outre la comparaison transversale entre cantons avec et sans centre de la Confédération, une autre question intéressante est de comparer, pour chaque canton, la situation sur le plan financier aujourd'hui et après la restructuration. Les bases nécessaires à cette comparaison se trouvent dans l'illustration 6-9, qui présente les charges supplémentaires (bandes rouges) et les charges en moins (bandes vertes) après la restructuration, en CHF par habitant.

L'illustration montre qu'après la restructuration et avec l'application du nouveau modèle de compensation, 21 des 26 cantons devraient voir leurs charges financières s'alléger par rapport à la situation actuelle. Ce résultat escompté mise d'une part sur la diminution des demandes d'asile infondées et, d'autre part, sur une augmentation du taux d'activité des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, grâce à des procédures plus rapides et davantage d'efforts en matière d'intégration.

Illustration 6-9 : Coûts nets après la restructuration : évolution par rapport à la situation actuelle (en CHF par habitant)



Les charges supplémentaires que quatre cantons (FR, NW, VS et ZG) doivent assumer sont à relativiser, car elles ne sont pas véritablement une conséquence de la restructuration. En réalité, ces cantons bénéficient d'un avantage avec l'actuelle clé de répartition, qui leur attribue moins de cas qu'ils ne devraient en prendre en charge au prorata de leur population. Ces différences tiennent au fait que la clé de répartition actuelle ne correspond plus en tous points aux chiffres actuels de la répartition de la population. Les écarts en question sont présentés dans l'illustration 6-10.

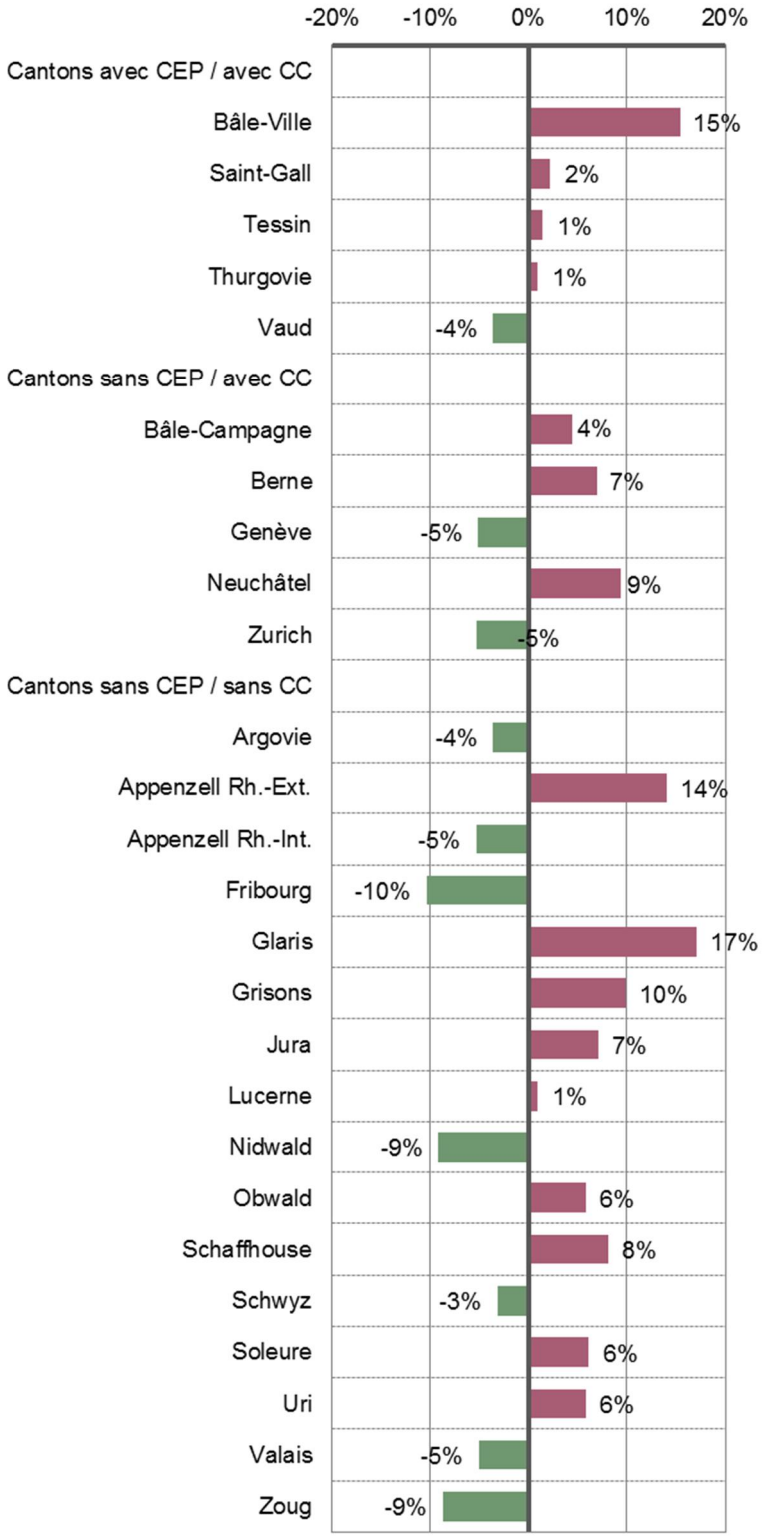
Les résultats montrent qu'avec cette clé de répartition[52] qui n'est plus à jour, les cantons de FR, NW, VS et ZG – proportionnellement à leur population[53] – prennent en charge entre 5 % et 10 % de cas au moins qu'ils ne le devraient compte tenu de leur nombre d'habitants en 2011. Dans l'autre sens, les cantons d'AR, BS et GL, par exemple, doivent avec l'actuelle clé de répartition prendre en charge entre 14 % et 17 % de cas de plus qu'ils ne le devraient compte tenu de leur situation démographique actuelle.

La clé de répartition actuelle ne correspondant plus exactement au poids démographique respectif des cantons, la comparaison n'est que partiellement possible entre la situation actuelle, basée sur cette clé de répartition, et la situation après la restructuration, qui permettra de revenir à une répartition au prorata de la population plus exacte.

[52] Clé de répartition selon l'art. 21 OA1, avec adaptation de la compensation des cantons CEP à 0,8 point de pourcentage.

[53] Les pour cent d'écart par rapport au prorata de la population indiqués dans l'illustration 6-10 se fondent sur le calcul suivant (exemple du canton FR) : avec environ 285 000 habitants (chiffre de fin 2011), le canton de FR abrite 3,58 % de la population suisse. Il devrait donc prendre en charge 3,77 % de l'ensemble des requérants d'asile, en tenant compte de sa participation à la compensation des cantons accueillant un CEP sur leur territoire (chacun de ces cantons bénéficie d'une déduction de 0,8 point de pourcentage, les cas correspondant étant répartis entre les 21 autres cantons au prorata de leur population). Mais selon l'actuelle clé de répartition, le canton de FR ne prend en charge que 3,4 % de l'ensemble des requérants d'asile. La différence est de -0,37 point de pourcentage, ce qui représente un écart de -10 % par rapport à la part « correcte » de 3,77 %.

Illustration 6-10 : Clé de répartition selon l'art. 21 OA1[54] : comparaison avec les chiffres de la population actualisés (2011)



[54] En tenant compte de l'adaptation de la compensation des cantons accueillant un CEP, de 0,8 point de pourcentage. Les cas correspondant à ces déductions sont répartis entre les 21 autres cantons selon la clé de répartition.

6.4.3 Conclusion

Au final, on peut dire que le nouveau modèle de compensation permet d'atteindre largement les buts visés :

- Pour 21 cantons, la restructuration et le nouveau modèle de compensation permettront un allégement financier par rapport au système actuel. Seuls les cantons de SG, FR, NW, VS et ZG doivent s'attendre à des charges supplémentaires. A l'exception du canton de SG, tous ces cantons sont cependant avantagés, avec la clé de répartition actuelle, par rapport à leur poids démographique réel relativement à l'ensemble de la population suisse.
- Le résultat est également probant si l'on procède à une comparaison transversale des cantons qui accueillent des centres de la Confédération sur leur territoire et des autres cantons. Le système génère des incitations financières pour les cantons qui sont disposés à fournir des prestations spécifiques :
  - La quasi-totalité des cantons accueillant un centre de la Confédération sur leur territoire ont des coûts nets par habitant inférieurs à la moyenne suisse.
  - A l'inverse, tous les cantons qui n'ont pas de centre de la Confédération sur leur territoire – à l'exception d'AI[55] – se situent au-dessus de la moyenne suisse.
- C'est uniquement pour la gradation des déductions fondées sur les coûts que le modèle ne satisfait pas entièrement aux exigences. Suivant l'analyse des coûts, la déduction pour une personne assignée à un centre de départ devrait être comparativement plus élevée, mais dans ce cas, un moins grand nombre de cantons bénéficieraient de la restructuration.

6.5 Quelques aspects particuliers

6.5.1 Bénéficiaires à long terme de l'aide d'urgence

a) Problématique

Selon la réglementation prévue, l'exécution des décisions de renvoi de personnes dont la demande a été traitée en procédure accélérée et des cas Dublin restera de la compétence du canton sur le territoire duquel se trouve le centre de départ de la Confédération même au-delà de la durée du séjour dans ce centre. Cette règle a fait l'objet d'une vive discussion dans le groupe de travail. Du côté positif, ce dernier retient la continuité dans la gestion des dossiers et une professionnalisation de l'exécution des renvois, qui devraient permettre une exécution plus rapide et plus systématique des renvois qu'un système où la compétence change de canton lors de la préparation du renvoi (pas de dossier à transmettre, incitation à exécuter rapidement le renvoi).

[55] Les charges moindres que doit supporter le canton d'AI s'expliquent, comme mentionné plus haut, par la contribution de base de 336 000 CHF correspondant aux forfaits globaux de la Confédération.

En revanche, la crainte a été exprimée d'une concentration dans les cantons accueillant un centre de départ de toutes les personnes restant longtemps à l'aide d'urgence, ce qui – de l'avis de certains membres – serait de nature à décourager considérablement les volontés d'accueillir un centre de départ. Il serait donc plus judicieux – selon ce point de vue – de répartir à nouveau entre tous les cantons, au prorata de leur population, les personnes pour lesquelles le renvoi n'a pas pu être exécuté au terme de la durée maximale de séjour dans un centre de la Confédération.

Les paragraphes suivants vont s'attacher à montrer, à l'aide de modèles de calculs, si ce risque est réel.

b) Cas d'aide d'urgence selon les types de procédure

Un premier point à considérer est le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence selon les types de procédure. Comme le montre l'illustration ci-dessous, on part du principe qu'après la restructuration, environ 4400 personnes toucheront une aide d'urgence, pour 20 000 demandes annuelles (cf. 3e ligne). Parmi ces bénéficiaires, les 2850 cas issus d'une procédure étendue seront répartis entre tous les cantons, tandis que les 1550 cas issus d'une procédure accélérée resteront dans les cantons où se trouvent les centres de départ[56].

Illustration 6-11 : Effectif des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence après la restructuration (chiffre arrondis pour 20 000 demandes)

	Procédure étendue	Procédure accélérée	Total
Nombre de décisions négatives	4200	3250*	
Taux de bénéficiaires[57]	68 %	48 %	
Nombre de bénéficiaires	**2850**	**1550**	**4400**
Durée	217	217	
Effectif	**1700**	**900**	**2600**

* 2850 décisions négatives suite à des procédures accélérées et 400 décisions négatives concernant des personnes transférées d'une procédure accélérée vers une procédure étendue.

c) Concentration des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans un petit nombre de cantons ?

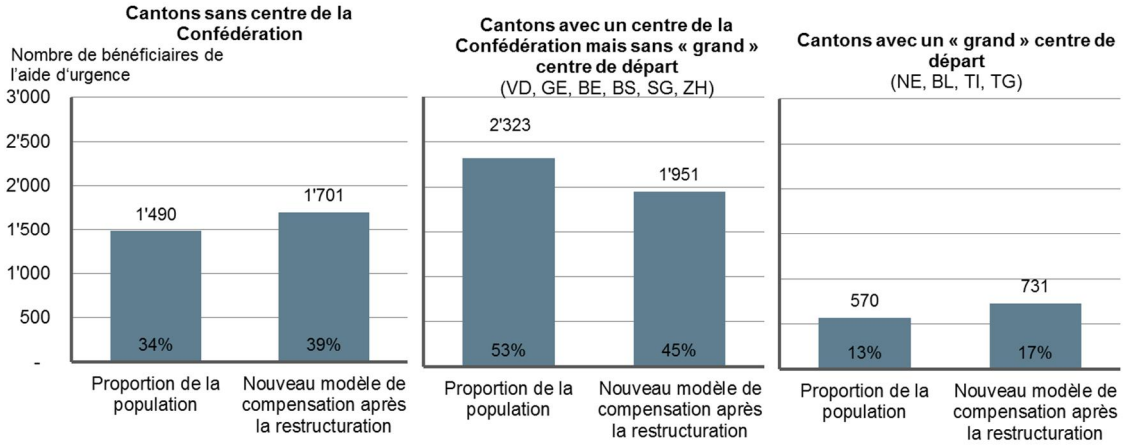
L'illustration 6-12 présente une évaluation spécifique des différents modèles de compensation. Elle compare la proportion de la population et montre la répartition des bénéficiaires de l'aide d'urgence pour les trois groupes de cantons suivants[58] :

[56] Pour plus de détails sur les cas d'aide d'urgence, proportion de bénéficiaires et durée, cf. les ch. 1.2.4 et 1.3 de l'annexe A

[57] Proportion de bénéficiaires par rapport au nombre total de décisions.

- Cantons n'abritant pas de centre de la Confédération (pas de centre de procédure ni de centre de départ)
- Cantons accueillant sur leur territoire un centre de la Confédération mais qui n'ont pas un centre de départ important par rapport à la taille de leur population (VD, GE, BE, BS, SG, ZH)
- Cantons qui ont sur leur territoire un centre de départ important par rapport à leur poids démographique rapporté à la population totale de la Suisse (NE, BL, TI, TG)

Illustration 6-12 : Répartition des bénéficiaires de l'aide d'urgence entre les cantons



Le tableau montre que les cantons qui accueillent un centre de départ important – par rapport à l'importance numérique de leur population – auront effectivement à supporter des charges supplémentaires au titre de l'aide d'urgence. Les cantons de NE, BL, TI et TG accueilleront au total environ 160 bénéficiaires de plus qu'ils ne devraient le faire compte tenu de leur poids démographique relatif à la population totale de la Suisse. Leur part s'élèvera à 17 % - au lieu de 13 % - de l'ensemble des cas d'aide d'urgence (cf. colonne de droite du tableau). Il reviendra cependant aux responsables politiques de déterminer l'importance à donner à ces charges supplémentaires. Notons simplement que ces cantons, en compensation de ces charges supplémentaires, devront accueillir moins de cas en procédure étendue, ce qui, sur le plan purement financier, représente un allégement bien supérieur aux coûts supplémentaires encourus pour l'accueil des bénéficiaires de l'aide d'urgence.

On constate par ailleurs que les cantons qui n'ont pas de centre de la Confédération sur leur territoire (colonne de gauche) ne bénéficieront vraisemblablement pas d'un allégement concernant l'aide d'urgence, mais devront accueillir environ 210 cas de plus qu'ils ne le devraient avec une répartition au prorata de leur population (39 % au lieu de 34 %). En contrepartie,

[58] Pour plus des résultats plus détaillés par canton, cf. les illustrations du ch. 6.4.1.

les cantons avec un centre de départ de taille modeste par rapport à leur poids démographique bénéficieront dans l'ensemble d'un allégement considérable : 370 cas de moins qu'avec une répartition au prorata de leur population, soit 45 % au lieu de 53 %.

Au final, selon les estimations détaillées présentées ici, les cantons accueillant sur leur territoire des centres de départ de grande taille relativement à leur poids démographique ne devraient pas se retrouver avec des charges disproportionnées en matière d'aide d'urgence. Au contraire, le modèle de compensation proposé devrait permettre une répartition à peu près égale des cas d'aide d'urgence entre tous les cantons.

Le groupe de travail Restructuration est d'avis qu'il faut en rester à la réglementation envisagée (la compétence reste au canton sur le territoire duquel se trouve le centre de départ). Il reconnaît que l'accueil de bénéficiaires de l'aide d'urgence, en particulier de ceux qui la perçoivent pendant une longue période, constitue un grand défi de politique sociale pour les cantons concernés. Il s'agira dès lors de suivre de près l'évolution des choses dans ce domaine, et en particulier d'être très attentif aux conséquences de la répartition des requérants d'asile pour observer s'il y a effectivement concentration des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans un petit nombre de cantons. En cas de résultats indésirables, les règles de répartition devraient être revues.

6.5.2 Compensation des cantons dotés d'un aéroport pour les renvois contrôlés

Lors de l'élaboration du nouveau modèle de compensation, la question du montant des compensations pour les cantons dotés d'un aéroport s'est également posée. Ces cantons fournissent des prestations spécifiques pour tous les autres cantons en procédant au rapatriement contrôlé (DEPU / DEPA) des requérants d'asile déboutés. Selon les indications du canton de ZH, le coût d'un rapatriement est de près de 1400 CHF lorsqu'il se fait par un vol de ligne et d'environ 5980 CHF[59] par un vol spécial. Les indemnités versées aujourd'hui sont de 400 CHF pour un rapatriement par vol de ligne et de 1700 CHF pour un rapatriement par vol spécial. Les coûts nets restant à la charge du canton dont l'aéroport est utilisé s'élèvent donc respectivement à 1000 CHF (vol de ligne) et 4300 CHF (vol spécial) par rapatriement. Sans compter que ces rapatriements peuvent être émotionnellement et psychiquement très pénibles pour les personnes concernées, ce qui rend très délicate la tâche des officiers de police chargés de l'exécution.

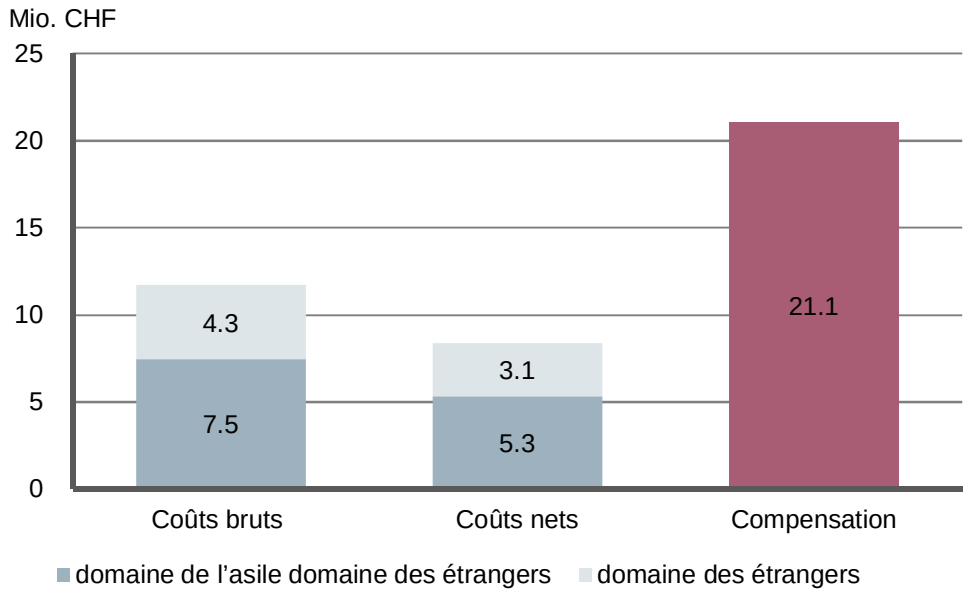
Le groupe de travail est dès lors convaincu que les prestations fournies par les cantons dotés d'un aéroport doivent être compensées non seulement par des indemnités financières, mais aussi par une déduction intégrée dans la clé de répartition. Le nouveau modèle de compensation prévoit donc une déduction de 10 % : pour dix rapatriements contrôlés, le canton se

[59] Les coûts mentionnés englobent l'ensemble des dépenses que supportent les cantons dotés d'un aéroport (personnel, charges matérielles, frais généraux, service d'ordre), mais pas le prix du vol, qui est pris en charge directement par la Confédération.

voit attribuer un cas en procédure étendue en moins, ce qui correspond à une diminution des coûts d'environ 43 800 CHF[60].

L'illustration qui suit soumet la « valeur » de cette déduction à une comparaison avec les coûts nets supportés par les cantons dotés d'un aéroport dans le système actuel d'indemnisation forfaitaire pour les domaines de l'asile et des étrangers. Elle montre que pour tous les cantons disposant d'un aéroport, les coûts nets totaux pour les rapatriements contrôlés dans le domaine de l'asile s'élèvent à 5,3 millions CHF (colonne bleu foncé au milieu). Pour être complet, l'illustration présente également les coûts nets pour les rapatriements dans le domaine des étrangers (colonne bleu clair, au milieu), même s'ils doivent être traités de manière séparée. Ces coûts nets sont contrebalancés, grâce au jeu des compensations, par un allégement de 21,1 millions CHF. Le groupe de travail considère que ce rapport est approprié, compte tenu des défis et difficultés mentionnés plus haut, qu'il est difficile de chiffrer avec précision.

Illustration 6-13 : Coûts nets supportés par les cantons dotés d'un aéroport pour les rapatriements : comparaison avec les compensations du nouveau modèle



6.5.3 Effets du contingent de base sur le nombre de cas en procédure étendue

Le nouveau modèle de compensation prévoit un contingent de base de 10 % des cas en procédure étendue (cf. illustration 6-3). Chaque canton, quel que soient le nombre et la taille des centres de la Confédération qu'il accueille sur son territoire, se voit donc attribuer au

[60] Cf. les explications dans l'encadré « Base de coûts sur lesquels se fonde le développement du modèle de compensation », au ch. 6.3

minimum 10 % des cas en procédure étendue qui lui reviennent selon une répartition au prorata de la population. Ce contingent de base garantit le respect du principe de solidarité pour l'hébergement et l'intégration des requérants d'asile, puisque chaque canton participe ainsi de manière adéquate aux tâches dans le domaine de l'intégration.

Les paragraphes qui suivent analysent la pertinence du contingent de base avec le nouveau modèle de compensation proposé. De manière générale, plus le contingent de base est fixé à un niveau élevé, plus la marge de manœuvre se réduit pour la compensation des cantons fournissant des prestations spécifiques. C'est en particulier dans les situations suivantes que le contingent de base a une importance :

- Avec un modèle de compensation prévoyant des réductions relativement élevées pour les prestations spécifiques fournies par les cantons, dans le cas d'un canton de taille petite ou moyenne qui accueille un centre de la Confédération de grande taille.
- Si un canton faiblement peuplé est choisi pour accueillir un centre de la Confédération. En effet, même sans compensations, ces cantons ne reçoivent qu'un faible nombre de cas traités en procédure étendue. Le canton d'AI, par exemple, ne doit prendre en charge que 21 cas en procédure étendue, dans une répartition au prorata de la population. Si ce canton accueillait un centre de procédure de 150 places, la compensation à laquelle il aurait droit selon le nouveau modèle serait de 30 cas. Mais comme il aurait de toute façon un contingent de base de 10 % correspondant à 2 cas, la déduction dont il bénéficierait ne serait que de 19 cas en procédure étendue.

Avec le nouveau modèle de compensation et en l'état actuel de la planification concernant les sites des futurs centres, la règle du contingent de base n'a aucun effet. Tous les cantons prennent en charge plus de 10 % des cas qui leur reviennent au prorata de leur population. Ce n'est qu'à partir de 50 % que le mécanisme du contingent de base commencerait à déployer son effet, pour les cantons de BS (500 places dans des centres de la Confédération) et du TI (690 places). Pour les cantons de BL (340 places), TG (300 places) et NE (200 places), il faudrait placer la barre à 65 % ou 70 %. Pour tous les autres cantons accueillant un centre de la Confédération, les effets du contingent de base ne commenceraient qu'à partir d'un seuil de plus de 80 %. En d'autres termes, avec le nouveau modèle de compensation et en l'état actuel de la planification concernant les sites, presque tous les cantons, avec ou sans centre de la Confédération sur leur territoire, prendraient en charge au moins 80 % des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire qu'ils devraient accueillir sur la base d'une répartition effectuée purement au prorata de leur population. Seuls font exception cinq cantons (BS, TI, BL, TG et NE) qui auront sur leur territoire des centres de la Confédération relativement importants.

Le choix du niveau auquel fixer le contingent de base est en fin de compte une décision politique. Il faut néanmoins préciser que plus ce contingent de base est élevé, plus la marge de manœuvre pour la compensation des cantons fournissant des prestations particulières se réduit. Cette remarque vaut tout particulièrement pour les cantons qui accueillent un centre de la Confédération important par rapport à la taille de leur population. En l'état actuel de la planification des sites, le nouveau modèle de compensation peut en tout cas garantir une

participation solidaire de tous les cantons à l'hébergement et à l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

6.6 Système d'indemnisation des cantons par la Confédération

S'agissant du système d'indemnisation en vigueur, les points énumérés ci-dessous ne nécessitent pas d'adaptation, en l'état actuel des connaissances[61] :

- Les coûts de l'aide sociale et de l'encadrement des requérants d'asile dans la procédure étendue, ainsi que les coûts pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire pendant les cinq ou sept premières années, peuvent toujours être indemnisés avec le système existant, avec des forfaits de base versés trimestriellement.
- Les coûts alloués à des mesures d'intégration spécifiques continuent d'être indemnisés aux cantons par le biais de forfaits par cas.

Les points suivants devront être vérifiés dans le cadre de la mise en œuvre de la restructuration :

- Les coûts de l'aide d'urgence sont versés aux cantons pour les personnes qu'ils doivent renvoyer depuis leur territoire (demandes traitées en procédure étendue ou en procédure accélérée en cas d'attribution au terme de la durée de séjour dans un centre de départ).
- Pour tous les requérants d'asile, les cantons peuvent se voir octroyer soit des forfaits pour frais administratifs (procédure étendue) ou une indemnité forfaitaire au titre de l'exécution du renvoi (centre de départ).

Pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire, la question se pose en outre de savoir s'il convient de choisir un système orienté sur une incitation, dans lequel les frais liés à l'intégration et à l'aide sociale sont indemnisés par des forfaits uniques. L'incitation serait alors plus grande de mener ces personnes à l'indépendance financière dès les cinq ou sept premières années.

6.7 Suivi et capacité d'adaptation du système

Les résultats présentés dans ce chapitre concernant les effets du modèle de compensation, l'évolution des coûts nets et le système d'indemnisation se fondent sur l'état actuel des connaissances et de la planification. Des changements peuvent encore intervenir concernant le choix des sites pour les centres de la Confédération ou, concernant le déroulement de la procédure, suite à la phase de test actuellement en cours. Ces changements pouvant avoir une importance pour les cantons et les communes au niveau financier, les calculs actuels relatifs aux conséquences de la restructuration devront être régulièrement mis à jour, afin de s'assurer que le nouveau modèle de compensation continue de déployer les effets incitatifs

[61] Dans le cadre de la révision en cours de l'ordonnance 2 sur l'asile, une augmentation du forfait de détention est prévue, qui passerait de 140 CHF à 200 CHF par jour.

souhaités et qu'une intervention urgente dans le système d'indemnisation n'est pas nécessaire.

Il est également possible qu'après la restructuration, des évolutions imprévues et difficiles à maîtriser pour les cantons apparaissent, concernant les coûts, l'exécution des renvois, le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence ou d'autres aspects. Le groupe de travail considère dès lors qu'il est indispensable de mettre en place un suivi régulier des différents aspects du système de l'asile.

Pour le cas où des évolutions indésirables seraient constatées dans le cadre de ce suivi, le groupe de travail estime que la Confédération comme les cantons doivent dès à présent manifester clairement qu'ils seront disposés à réfléchir ensemble, en association avec les villes et les communes, à des adaptations du modèle de compensation ou du système d'indemnisation et à mettre en œuvre ces adaptations dans les meilleurs délais.

7 Défis organisationnels

7.1 Organisation et besoin d'adaptation de l'ODM

Pour l'ODM, la restructuration du domaine de l'asile est synonyme d'un grand besoin d'adaptation au niveau organisationnel. La majeure partie des fonctions dans le domaine de l'asile est désormais décentralisée dans les centres de procédure régionaux. Il y aura cependant toujours des fonctions qui devront être exécutées au niveau central – notamment les fonctions importantes de gestion et de conduite.

La phase de test déterminera quelles fonctions doivent effectivement être réimplantées dans les centres de procédure, et quelles autres seront abritées dans la centrale de l'ODM.

En parallèle, l'ODM va mettre en place un projet de développement de son organisation. Les cantons seront intégrés dans ce projet de manière qualifiée.

7.2 Capacité du système à faire face aux fluctuations

Ce chapitre examine comment le système se comporte lorsque certains paramètres se modifient : nombre de demandes, composition des demandes, durée des procédures. Les points qui nous intéressent en particulier sont les effets sur les coûts nets restant à la charge des cantons et des communes, l'évolution des besoins en matière d'hébergement et les mesures nécessaires pour garantir la capacité du système à absorber les fluctuations les plus grandes possibles du nombre de demandes d'asile

- en maintenant la répartition proportionnelle des requérants entre la Confédération et les cantons, telle que l'envisage le présent rapport et
- en maintenant pour les cantons l'incitation à fournir des prestations particulières.

7.2.1 Analyse des scénarios de fluctuation avec le modèle de coûts

Pour évaluer la capacité du système à absorber les fluctuations, quatre scénarios ont été examinés de manière approfondie avec le modèle de coûts. Ces scénarios font varier le nombre et la composition des demandes, ainsi que la durée des procédures (cf. illustration 7-1) :

- Scénario de base : ce modèle correspond aux hypothèses concernant le nombre et la nature de demandes d'asile retenues dans les autres parties du rapport :
- « Grand nombre de personnes appelées à rester en Suisse » : le scénario de fluctuation 1 fait l'hypothèse d'une forte diminution des demandes infondées, ce qui diminue le nombre total de demandes et augmente la proportion des demandes traitées en procédure étendue.
- « Grand nombre de demandes infondées » : le scénario 2 suppose à l'inverse que le nombre de demandes infondées, et donc de demandes totales, augmente.

- « Grand nombre de cas, proportion de cas Dublin réduite » : le scénario 3 simule une situation dans laquelle de nombreuses demandes d'asile sont déposées, qui de plus débouchent souvent sur le droit de rester en Suisse (asile / admission provisoire)[62].

L'illustration 7-1 montre une comparaison du nombre de cas résultants selon le type de procédure, les besoins d'hébergement pour la Confédération et les cantons, les résultats concernant le nombre de cas avec aide d'urgence, exécution du renvoi sous contrainte, et asile / admission provisoire, ainsi que les coûts nets pour l'ensemble des cantons et des communes. Il convient de noter que le nombre de demandes, leur composition et tous les autres paramètres sont constants.

S'agissant des coûts nets restants, on constate que c'est particulièrement le scénario de fluctuation 3 (nombreux cas, mais peu de cas Dublin) qui est délicat pour les cantons si la responsabilité de l'hébergement en fonction des catégories devait être maintenue. Avec un nombre constant de demandes, qui nécessitent des investigations supplémentaires, et une faible proportion de cas Dublin, les coûts nets supportés par les cantons augmentent d'environ 65 %, passant de 524 millions de francs à environ 871 millions. Cette augmentation est principalement due à l'augmentation considérable des personnes obtenant le droit de rester en Suisse (réfugiés et personnes admises à titre provisoire). Dans un tel scénario, il est envisageable, dans l'optique d'une répartition proportionnelle constante des charges entre la Confédération et les cantons, qu'une partie des personnes en procédure étendue restent dans les centres de la Confédération pendant toute la durée de la procédure.

Dans les scénarios de fluctuation 1 et 2, on constate pour les besoins d'hébergement des transferts de charges entre la Confédération et les cantons, qu'une bonne collaboration devrait cependant permettre de résoudre. Dans le scénario 1 (moins de demandes, beaucoup de personnes qui restent en Suisse), les cas d'aide d'urgence et les renvois sous contrainte diminuent fortement, mais les coûts augmentent légèrement en raison du grand nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire. Dans le scénario 2 (nombreuses demandes infondées), c'est l'inverse qui se produit : le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence et de renvois sous contrainte augmente sensiblement. En dépit de la hausse des dépenses pour l'octroi de l'aide d'urgence et l'exécution des renvois, ce scénario table, globalement, sur une réduction des coûts en raison de la baisse du nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire.

[62] Par ailleurs, le groupe de travail a examiné les conséquences auxquelles il faut s'attendre si la durée de procédure ne pouvait pas être raccourcie après la restructuration. Des durées de procédure plus longues, dans les mêmes conditions, se répercuteraient notamment sur les capacités d'hébergement dont les cantons ont besoin pour les personnes en procédure étendue.

Illustration 7-1 : Vue d'ensemble des scénarios de fluctuation

		Scénario de base (version du rapport)	Scénario de fluctuation 1 Grand nombre de personnes appelées à rester	Scénario de fluctuation 2 Grand nombre de demandes infondées	Scénario de fluctuation 3 Grand nombre de cas, proportion de cas Dublin réduite
Paramètres de référence					
Nombre de demandes d'asile		20'000	15'000	29'000	29'000
Cas Dublin		38%	20%	40%	20%
Cas en procédure accélérée		16%	10%	40%	20%
Cas en procédure étendue		46%	70%	20%	60%
Nombre de cas					
Dublin		7'600	3'000	11'600	5'800
dont redirigés en proc. étendue (25%)		1'900	750	2'900	1'450
Procédure accélérée		3'200	1'500	11'600	5'800
Procédure étendue		9'200	10'500	5'800	17'400
Décision négative		13'120	7'800	23'760	17'380
Hébergements nécessaires (nombre de places pour une occupation à 100%)					
Confédération		*5'000	1'847	6'172	4'248
Cantons et communes	procédure en cours	4'736	4'964	3'568	8'113
	asile / AP	37'994	40'221	29'272	64'913
Résultats					
Aide d'urgence	Personnes	4'383	3'538	7'788	7'695
	% décisions négatives	*33%*	*45%*	*33%*	*44%*
Exécution sous contrainte	Personnes	4'813	2'424	8'093	5'146
Asile / AP	Personnes	6'880	7'200	5'240	11'620
	% demandes d'asile	*34%*	*48%*	*18%*	*40%*
Coûts nets pour les cantons (mio CHF)					
Hébergement des requérants dans des centres de la Confédération		6.7	5.0	15.4	10.7
Hébergement des requérants dans les cantons (procédure d'asile en cours)		29.5	28.9	23.2	46.7
Intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire		444.6	466.3	339.4	752.6
Octroi de l'aide d'urgence		22.6	16.3	48.7	39.8
Exécution des renvois		20.7	17.3	25.7	21.3
Total		**524.1**	**533.8**	**452.3**	**871.1**

* Dans le modèle standard, on table sur 5000 places dans les centres de la Confédération. Contrairement au scénario de fluctuation, il ne comprend pas de capacités de réserve.

7.2.2 Mesures spécifiques pour assurer la capacité du système à résister aux fluctuations

Dans son analyse approfondie, l'ODM arrive à la conclusion[63] que le système qui sera mis en place avec la restructuration est en mesure d'absorber des fluctuations dans une fourchette comprise entre 15 000 et 29 000 demandes d'asile par an, pour autant que l'ODM ait la possibilité de recruter rapidement du personnel en cas de hausse des demandes, et qu'une partie du personnel de base puisse être assignée à au moins deux domaines différents du processus d'asile.

[63] L'analyse de l'ODM se trouve à l'annexe E.

Le système est également en mesure de réagir à une modification fondamentale de la composition des demandes d'asile. Suivant l'évolution de la composition des demandes d'asile, la situation en matière d'hébergement auprès de la Confédération pourrait cependant devenir plus rapidement critique qu'actuellement.

Le plus grand défi est de recruter rapidement du personnel supplémentaire à l'ODM, lorsque les demandes augmentent rapidement après une longue période plus calme. Pour parvenir à gérer ces fluctuations, les options d'action ci-après sont envisageables :

- Réintroduction du modèle de « potentiel stratégique des autorités fédérales en matière d'asile »
- Annualisation du temps de travail
- Personnel recruté pour assumer deux fonctions (par ex. phase de préparation et retour)
- Rotation de postes institutionnalisée pour des personnes occupant des fonctions doubles
- Recrutement de personnel temporaire

Dans une fourchette entre 10 000 et 15 000 demandes, c'est surtout la sous-occupation et la fermeture de certains hébergements pour des motifs d'économies qui représente un défi. Pour parvenir à gérer ces fluctuations, les options d'action ci-après sont envisageables :

- Les centres de procédure ne doivent pas être fermés, même lorsque peu de demandes d'asile sont enregistrées
- Conclusion d'un contrat-cadre entre le DDPS et l'ODM en vue de l'utilisation temporaire des hébergements ou d'un changement d'affectation d'hébergements provisoirement superflus.
- Acquisition ou location à long terme d'hébergements par l'ODM

Dans une fourchette entre 29 000 et 34 000 demandes d'asile, les capacités d'accueil de la Confédération ne lui suffisent plus pour absorber la part des requérants qu'elle doit héberger. Dans ce cas de figure, l'ODM doit modifier sa pratique en matière de décisions et de priorités, pour pouvoir retarder de quelques mois les charges supplémentaires qui apparaissent pour les cantons.

Si plus de 34 000 demandes d'asile sont déposées en un an, ou si le nombre passe en dessous du seuil des 10 000 demandes, le système doit être adapté.

7.3 Besoin de collaboration des cantons

Si c'est la variante 1 qui est retenue concernant la fonction des régions – comme le propose le groupe de travail –, la restructuration du domaine de l'asile n'entraînera pour les cantons pas d'autres tâches que celles qu'ils assument déjà à l'heure actuelle (cf. ill. 4-2). Ils pourront donc se fonder sur les structures existantes pour l'hébergement et l'encadrement des requérants d'asile qui leur sont attribués, pour les programmes d'occupation ainsi que pour l'exécution des renvois, et pourront dans une large mesure exécuter leurs tâches de manière autonome.

La coordination devra être intensifiée principalement pour l'exécution des renvois et pour la planification des places de détention administrative, étroitement liée à l'exécution des renvois.

7.3.1 Exécution des renvois

Pour des raisons d'efficacité, les renvois de personnes séjournant dans les centres de départ de la Confédération – environ 10 de ces centres sont prévus, avec une capacité de 250 à 450 places – devraient être exécutés directement à partir de ces centres. Deux variantes sont envisageables :

a) Les cantons sur le territoire desquels se trouvent les centres de départ sont en principe chargés de l'exécution des renvois

Cette variante doit être préférée, parce que tous les renvois sont exécutés par la même autorité, ce qui diminue le besoin de coordination tout en renforçant le professionnalisme et l'efficacité. Elle permet en outre de choisir l'emplacement des centres de départ de manière à ce que l'exécution des renvois soit confiée aux cantons les mieux placés pour le faire en raison de leur situation géographique ou de l'infrastructure dont ils disposent (par ex. places de détention administrative). Les cantons accueillant les centres de départ seraient également chargés de l'octroi de l'aide d'urgence jusqu'à ce que le renvoi soit exécuté et prendraient en charge les cas dans lesquels l'exécution du renvoi se révèle impossible.

Avec le modèle de compensation envisagé, les cantons accueillant sur leur territoire un centre de départ seraient déchargés en se voyant attribuer moins de requérants dont la demande est traitée en procédure étendue, qui sont des cas générant fréquemment des coûts d'encadrement et d'aide sociale pendant une longue période (cf. ch. 5.1).

b) Tous les cantons de la région participent à l'exécution des renvois

Cette variante répartit plus largement la charge de l'exécution des renvois. Les entretiens de départ et les éventuelles mesures de contrainte à appliquer demanderaient néanmoins beaucoup d'efforts de la part des cantons et seraient peu efficaces, s'agissant de personnes ne se trouvant pas sur leur territoire.

Il ne serait pas non plus judicieux de répartir les personnes à renvoyer entre tous les cantons chargés de l'exécution. La CCDJP critique aujourd'hui déjà le fait que les personnes en procédure Dublin ou dont la demande d'asile est manifestement infondée ne puissent pas être renvoyées directement à partir du Centre d'enregistrement et de procédure : elles doivent d'abord être attribuées à un canton, pour quelques jours ou quelques semaines, ce qui génère beaucoup de travail en matière d'hébergement et d'administration.

7.3.2 Planification et exploitation des places de détention administrative

Selon le rapport du groupe de travail Restructuration[64], de 500 à 700 places supplémentaires de détention administrative sont nécessaires. Ces places devraient être créées principalement dans les endroits qui en manquent le plus actuellement, ou là où seront concentrées à l'avenir les tâches liées à l'exécution des renvois, c'est-à-dire les cantons accueillant sur leur sol un centre de départ de la Confédération ou disposant d'un aéroport. Les cantons devront donc se coordonner pour déterminer l'emplacement et la taille des établissements de détention administrative. Le comité de la CCDJP, par sa décision du 28 juin 2013, a confié aux concordats d'exécution des peines la planification des places de détentions administrative (cf. planification dans les régions, ch. 8.6).

7.3.3 Sécurité publique

Les cantons accueillant sur leur territoire un centre de la Confédération ont la responsabilité, en association avec les communes, d'assurer la sécurité dans les environs du centre et, au besoin, d'intervenir dans le centre lui-même, lorsque les entreprises de sécurité privées ne sont plus en mesure de maîtriser la situation.

On peut partir du principe que tous les cantons sont capables d'assurer cette tâche et qu'il n'est donc pas nécessaire de renforcer la coordination dans ce domaine. Lorsque les autorités de police d'un canton sont dépassées par une situation extraordinaire, ce sont les mécanismes bien rodés de la convention sur les engagements de police intercantonaux du 14 mars 2006 (convention IKAPOL), à laquelle tous les cantons ont adhéré, qui s'appliquent. Selon ces mécanismes, un canton qui se trouve dans l'incapacité de maîtriser une situation donnée peut faire appel, selon un plan d'engagement graduel, au soutien d'abord des cantons voisins, puis de tous les cantons du concordat dont il fait partie, enfin de tous les cantons suisses.

7.3.4 Emplacement des centres de la Confédération et modèle de compensation

Conformément à la fonction dévolue aux régions (cf. variante 1, selon l'illustration 5-2, p. 49), la planification des emplacements des futurs centres fédéraux et le choix du mécanisme de compensation relève de la compétence de la Confédération, qui doit cependant associer étroitement les cantons et les communes à sa prise de décision. Les cantons coordonnent leur participation dans le cadre de la CDAS et de la CCDJP.

[64] Restructuration du domaine de l'asile. Mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Rapport final du Groupe de travail Confédération / cantons. Berne, 21 novembre 2012.

7.4 Intégration des communes

7.4.1 Conséquences de la restructuration

Le domaine de l'asile reste une tâche conjointe de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. La réussite de la restructuration dépend donc d'une bonne et étroite collaboration des trois niveaux de l'Etat.

La restructuration entraînera également d'importants changements au niveau communal. Par rapport à aujourd'hui, un nombre considérablement plus élevé de communes accueilleront des centres de la Confédération, qui auront des répercussions sociales et économiques pour d'autres communes de la région[65]. Ces communes accueilleront dans les centres de la Confédération environ la moitié des requérants d'asile (majeure partie des personnes en procédure accélérée ou en procédure Dublin) pendant toute la durée de la procédure, jusqu'à ce qu'elles quittent le territoire ou soient mises au régime de l'aide d'urgence. L'autre moitié (personnes dont la demande est traitée en procédure étendue, qui ont la perspective d'obtenir le droit de rester en Suisse et peuvent de ce fait bénéficier de prestations d'intégration), continuera d'être répartie entre tous les cantons et communes. Les communes accueillant sur leur territoire un centre fédéral fourniront donc des prestations particulières au bénéfice de toutes les autres communes.

Avec la restructuration, les tâches des communes accueillant un centre de la Confédération sur leur territoire changeront : aujourd'hui, les requérants d'asile ne restent en principe qu'une courte période dans les CEP (environ 20 jours) avant d'être attribués à un canton. Dans le nouveau système, seules les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue seront rapidement attribuées à un canton. Tous les requérants dont la demande est traitée en procédure accélérée, ainsi que les cas Dublin, qui n'obtiendront vraisemblablement pas le droit de rester en Suisse resteront en revanche dans les centres fédéraux jusqu'à leur départ (pour une période de 140 jours au maximum). La question de l'occupation des personnes séjournant dans les centres fédéraux va donc gagner en importance et les enfants devront être envoyés à l'école.

Dans une variante où les requérants d'asile dont la procédure est en cours sont regroupés dans un petit nombre de communes abritant un centre de la Confédération et fournissant des prestations particulières à ce titre, les cantons devront vérifier que les règles intercantonales en matière de répartition des tâches et de financement dans le domaine de l'asile sont encore appropriées pour les communes qui accueillent un centre fédéral. L'adaptation éventuelle de ces systèmes intercantonaux pourrait prendre un certain temps et la nécessité de cette adaptation devrait dès lors être examinée suffisamment longtemps à l'avance. La reconnaissance du rôle particulier d'une commune accueillant un centre fédéral est primordiale pour l'acceptation de ce centre par la commune concernée. Cette question revêt donc une grande importance pour la réussite de la restructuration dans son ensemble.

[65] Cf. l'étude d'Ecoplan (2012), Impact des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM sur l'économie régionale.

7.4.2 Recommandations pour une prise en compte appropriée des intérêts des communes

Sur la base des considérations qui précèdent et de la déclaration commune de la Conférence sur l'asile du 21 janvier 2013[66], le groupe de travail recommande la procédure suivante concernant la prise en compte des intérêts des villes et des communes :

- Lors de la recherche de sites, les communes considérées doivent être associées assez tôt dans le processus et leurs intérêts doivent être pris en compte dans la procédure d'approbation des plans. Après la mise en service d'un centre fédéral, un contact régulier devra être maintenu entre la Confédération, les cantons et les communes concernées pour garantir le bon fonctionnement des centres et leur acceptation, et pour procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires.
- Il faut tenir compte des expériences faites lors de l'exploitation des actuels CEP et des hébergements fédéraux temporaires, de même que des enseignements de la phase de test, afin de développer, dans une collaboration entre Confédération, cantons et communes, des solutions souples et spécifiques à chaque site. Dans chaque canton, une attention particulière doit être portée à une répartition aussi équitable que possible des requérants d'asile, de même que des tâches et des charges liées à leur accueil, entre les différentes communes.
- Les cantons qui accueilleront les centres fédéraux sont invités à se préoccuper à l'avance de la répartition intercantonale des charges et du financement dans le domaine de l'asile pour l'adapter à la situation post-restructuration. La répartition des requérants d'asile entre les cantons et le système d'indemnisation devra tenir compte de la situation particulière des communes accueillant sur leur territoire un centre de la Confédération. Le canton qui délègue des tâches à une commune devra indemniser cette dernière de manière appropriée. Une commune qui propose des programmes d'occupation pour les requérants d'asile sur mandat de la Confédération sera indemnisée directement.

[66] Selon le point 6 de cette déclaration, la Confédération et les cantons s'emploient à ce que les cantons et les communes ayant des tâches et des obligations spécifiques dans le domaine de l'hébergement et de l'exécution des renvois reçoivent une compensation financière ou d'une autre nature.

8 Etat des autres projets de la restructuration

8.1 Phase de test

La réalisation d'une phase de test doit permettre d'éprouver l'organisation et les interfaces des nouvelles procédures d'asile. Cette phase de test se déroulera à Zurich. Elle a été lancée le 6 janvier 2014 et durera jusqu'au 28 septembre 2015. L'art. 122*b* LAsi et les dispositions de la nouvelle ordonnance sur les phases de test (OTest), en vigueur depuis le 1er octobre 2013, en constituent la base légale. L'OT définit la manière dont doivent être conduites la phase préparatoire, la procédure accélérée et la procédure Dublin durant la phase de test. Elle règle aussi les modalités de l'exécution du renvoi par le canton où est localisé le centre concerné en cas de rejet d'une demande d'asile, ainsi que le conseil et la représentation juridique des requérants d'asile en procédure accélérée.

L'ODM a ouvert à cette fin à Zurich un centre de procédure comptant une soixantaine de places de travail. Des locaux seront mis à la disposition de toutes les personnes intervenant dans le cadre de la procédure d'asile et de l'exécution des renvois : spécialistes de l'ODM, conseillers et représentants juridiques des requérants, conseillers en vue du retour, interprètes.

- Le personnel chargé de la mise en œuvre de la phase de test sera composé, pour partie, de collaborateurs expérimentés de l'ODM et, pour partie, de nouveaux collaborateurs recrutés spécialement à cet effet. Une trentaine de postes en tout sont à pourvoir (cadres, collaborateurs affectés aux tâches administratives et de soutien, ainsi que spécialistes de l'identification, de la procédure d'asile, de la procédure Dublin et des retours).
- L'hébergement, l'encadrement et la sécurité des requérants d'asile sont du ressort du canton. Le droit cantonal s'applique. L'« Asyl-Organisation Zürich » (AOZ) assure, sur mandat de la ville de Zurich, la gestion de l'hébergement au centre de Juch, qui peut accueillir jusqu'à 300 personnes. Concrètement, l'AOZ veillera à l'encadrement et à l'occupation des requérant d'asile, au versement de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, à l'encadrement des enfants et à l'enseignement scolaire, ainsi qu'à la prise en charge médicale des intéressés. La sécurité sur le site d'hébergement relèvera aussi de sa responsabilité.
- L'ODM avait lancé un appel d'offres pour la fourniture des prestations de conseil et de représentation juridiques. Le 6 novembre 2013, il a confié le mandat à une communauté de soumissionnaires conduite par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).
- Il est prévu de traiter annuellement près de 1350 demandes d'asile dans le centre pilote de Zurich. A cette fin, l'ODM travaille en contact étroit, notamment, avec l'OAZ, l'OSAR et les autorités cantonales zurichoises compétentes en matière de migrations et de renvois.

La phase de test permettra à l'ODM de contrôler la nouvelle procédure accélérée en tenant compte d'aspects tant qualitatifs que quantitatifs. La phase de test sera évaluée en externe.

En outre, un groupe de suivi, formé d'experts des cantons et de différentes entités spécialisées, sera chargé d'analyser les résultats de la phase de test et d'émettre des recommandations quant à la suite du projet.

8.2 Modalités de la procédure étendue

La procédure d'asile proprement dite commence dès que la phase préparatoire est achevée. Cette phase préparatoire doit permettre de mener, dans la mesure de possible, toutes les clarifications préliminaires importantes. La décision de traiter une demande d'asile en procédure accélérée ou en procédure étendue est prise une fois que l'audition a eu lieu. S'il ressort de l'audition sur les motifs d'asile qu'une décision d'asile de première instance ne peut être rendue dans le délai prévu pour la procédure accélérée (cf. art. 37 P-LAsi, projet 2 concernant la restructuration du domaine de l'asile[67]), notamment parce que des mesures d'instruction supplémentaires doivent être engagées, le traitement de la demande se poursuit dans une procédure étendue et la personne concernée est attribuée à un canton pour la durée de la procédure (cf. art. 26*d* P-LAsi). L'expression « mesures d'instruction supplémentaires » désigne les mesures d'instruction qui ne peuvent être prises à court terme. En font notamment partie les mesures d'instruction engagées auprès de représentations suisses à l'étranger, la demande d'autres moyens de preuve se trouvant à l'étranger ou, éventuellement, la tenue d'une audition complémentaire.

Les requérants d'asile en procédure étendue sont attribués à un canton, qui reste, comme aujourd'hui, compétent pour l'exécution du renvoi. Une décision exécutoire doit être rendue dans un délai d'un an, exécution du renvoi comprise le cas échéant.

Dans tous les cas, l'ODM s'emploie à se procurer les documents de voyage dès la notification de la décision d'asile en première instance (cf. art. 97, al. 2, LAsi). Afin de garantir l'exécution du renvoi, le canton responsable peut ordonner des mesures de contrainte (cf. art. 73 ss de la loi fédérale sur les étrangers, LEtr ; RS 142.20).

8.3 Adaptation de la procédure d'approbation des plans

La Confédération dispose d'environ 1150 places d'hébergement réparties dans ses cinq centres d'enregistrement et de procédure (abris de la protection civile inclus) et d'environ 500 places temporaires, principalement dans des infrastructures militaires (situation au 30 juin 2013). Selon les spécifications de planification, 5000 places environ seront nécessaires dans les centres fédéraux pour mettre en œuvre la restructuration proposée du domaine de l'asile, soit environ 3850 places de plus qu'aujourd'hui. Conformément au droit en vigueur, une procédure ordinaire de permis de construire doit être engagée pour que la Confédération puisse affecter durablement des constructions militaires à l'hébergement de requérants d'asile ou en

[67] Projet de modification de la loi sur l'asile concernant la restructuration du domaine de l'asile (projet 2) mis en consultation du 14 juin 2013 au 13 octobre 2013 ; documents disponibles sous : http://www.ejpd.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/rechtsgrundlagen/laufende_gesetzgebungsprojekte/aend_asylg_neustruktur.html

ériger de nouvelles dans ce but. Afin de mettre en œuvre rapidement la restructuration du domaine de l'asile, cette procédure particulièrement longue doit être remplacée par une nouvelle procédure d'approbation des plans relevant du droit fédéral. L'examen de l'opportunité d'instaurer une telle procédure s'inscrit dans la droite ligne de la déclaration commune adoptée par la Confédération et les cantons lors de la conférence sur l'asile du 21 janvier 2013.

La procédure d'approbation des plans prévue dans le projet 2 de modification de la LAsi vise à améliorer la coordination, ainsi qu'à simplifier et à accélérer la procédure d'obtention des permis de construire. La meilleure solution pour y parvenir est qu'une seule autorité de première instance soit compétente. Dans la LAsi, les processus de décision doivent, par conséquent, être regroupés de telle sorte que le respect des différentes dispositions du droit fédéral et cantonal applicables soit jugé en première instance par une seule et unique autorité (Secrétariat général du DFJP). Toutes les autorisations nécessaires en vertu du droit fédéral sont ainsi délivrées en même temps que l'approbation des plans.

Les modifications proposées dans la LAsi (art. 95*a* à 95*l* P-LAsi) doivent avoir une durée limitée à dix ans à compter de l'entrée en vigueur de cette révision pour ce qui est des nouvelles constructions et installations de la Confédération. Cette limitation ne s'applique cependant pas en cas de travaux de transformation ou de rénovation réalisés sur des constructions ou des installations existantes. Par ailleurs, les constructions et installations existantes qui sont réaffectées à l'hébergement de requérants d'asile doivent également continuer à faire l'objet d'une procédure d'approbation des plans. A l'expiration du délai de dix ans, la procédure d'approbation des plans ne doit ainsi plus être applicable aux nouvelles constructions érigées sur des biens-fonds non bâtis.

Soucieux de régler le problème qui se pose actuellement en matière d'hébergement des requérants d'asile, le Parlement, dans le cadre du droit d'urgence adopté le 28 septembre 2012, a édicté une disposition relative à l'utilisation non soumise à autorisation de logements de la Confédération à des fins d'hébergement de requérants d'asile (projet 3, art. 26*a* LAsi). En vigueur depuis le 29 septembre 2012 et jusqu'au 28 septembre 2015, cette disposition régit l'utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations de la Confédération. Ces constructions et installations peuvent être utilisées sans autorisation cantonale ou communale pendant trois ans au plus, lorsque le changement d'affectation ne nécessite pas d'importants travaux de transformation et qu'il n'entraîne aucune modification essentielle du point de vue de l'occupation desdites structures.

Le projet 2 prévoit aussi l'utilisation provisoire et non soumise à autorisation de constructions et d'installations (cf. art. 24*c* P-LAsi). La réglementation proposée est toutefois plus restrictive, la procédure d'autorisation étant considérablement simplifiée avec la procédure d'approbation des plans. De plus, une utilisation non soumise à autorisation aux termes de l'art. 24*c* P-LAsi présuppose que les structures d'hébergement existantes ne sont pas suffisantes à court terme. En outre, la durée d'utilisation doit désormais être limitée à un an eu égard au principe de la proportionnalité. Une réutilisation non soumise à autorisation de constructions ou d'installations n'est possible qu'après une interruption de deux ans.

Toutefois, étant donné qu'il n'est à ce jour pas possible de savoir si, après l'entrée en vigueur de la présente révision, les logements nécessaires à la restructuration pourront être mis à disposition suffisamment rapidement grâce à la procédure d'approbation des plans, l'art. 26*a* LAsi (projet 3) doit être intégré dans le droit ordinaire sans être modifié quant au fond (voir art. 24*d* P-LAsi). Cette norme ne doit cependant rester valable que pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du projet 2. Ensuite, la réglementation plus restrictive susmentionnée doit entrer en vigueur (entrée en vigueur échelonnée). Cette manière de procéder s'impose si l'on veut éviter d'éventuels problèmes de transition.

8.4 Coûts d'investissement et d'exploitation

Pour le choix des emplacements, l'ODM est favorable à une planification axée sur des centres de grande taille. Cette solution offre l'avantage qu'elle permet d'escompter des économies concernant aussi bien les investissements immobiliers que les coûts d'exploitation).

Des données empiriques fondées sur l'exploitation des CEP et des hébergements temporaires actuels sont disponibles s'agissant des coûts d'exploitation (y compris frais de personnel affecté à l'encadrement et à la sécurité, hors collaborateurs de l'ODM). Alors que l'exploitation d'un hébergement de 100 places coûte en moyenne près de 230 francs par requérant d'asile et par jour, ce montant est d'environ 100 francs pour un centre de 300 places.

Le montant des investissements immobiliers n'augmente pas proportionnellement à la taille d'un objet. L'expérience montre en effet que les coûts au mètre carré (et donc par place) sont plus faibles concernant les grands objets. Plusieurs facteurs entrent ici en ligne de compte :

- les travaux préalables à la réalisation de l'ouvrage sont proportionnellement plus onéreux dans les petits projets ;
- les frais d'équipement ne dépendent pas du volume bâti ;
- les coûts pour l'enveloppe extérieure du bâtiment sont proportionnellement plus faibles pour les ouvrages de grande taille ;
- le rapport entre surface de dégagement / d'installation et surface utile est plus avantageux pour les grands bâtiments.

Faute de données comparatives pertinentes, il est toutefois difficile de chiffrer précisément les coûts d'investissement et d'exploitation.

8.5 Conventions sur les prestations avec les cantons dotés d'un aéroport

Face à la surcharge constante des aéroports en matière d'organisation des départs, mandat a été donné au Comité de la CCDJP, lors de l'assemblée d'automne de 2012, de négocier une extension des capacités avec les cantons abritant un aéroport. Ces derniers ont convenu, le 11 janvier 2013, d'une nouvelle répartition des charges. Afin de décharger l'aéroport de Zurich, le plus sollicité, 400 départs supplémentaires auront lieu tous les ans à partir de Bâle,

250 départs supplémentaires à partir de Genève et 200 départs supplémentaires à partir de Berne. La CCDJP a approuvé cette répartition en assemblée plénière au printemps de 2013, se prononçant dans le même temps pour un remaniement du modèle de compensation en faveur des cantons abritant un aéroport. Selon la proposition de la CCDJP, les cantons concernés doivent non seulement percevoir les forfaits de départ, mais aussi se voir attribuer un nombre moins important de requérants d'asile, de manière à être indemnisés pour le travail qu'ils accomplissent. A titre transitoire, jusqu'à la mise en œuvre de la restructuration, chaque départ dans le domaine de l'asile sera imputé au canton concerné avec un facteur de 0,2. La CDAS s'est ralliée à cette proposition le 27 juin 2013.

Les conventions en vigueur entre la CCDJP et les cantons de Zurich, Genève et Berne ont entre-temps été adaptées et signés. La procédure de signature suit son cours. Outre des dispositions relatives aux possibilités d'hébergement pour la nuit dans les prisons des aéroports (« night stops »), les nouvelles conventions prévoient aussi des règles concernant les prestations fournies par les services de la police aéroportuaire au titre de l'organisation au sol et l'indemnisation de ces activités. Les obligations incombant aux cantons abritant un aéroport et les indemnités définies sont conformes à la convention du 11 janvier 2013 et aux décisions prises par les assemblées plénières de la CCDJP et de la CDAS.

Les nouvelles conventions relatives aux aéroports de Zurich et de Genève sont entrées en vigueur respectivement le 1er juillet et le 1er septembre 2013. L'entrée en vigueur de la convention relative à l'aéroport de Berne est fixée au 1er janvier 2014.

Pour ce qui est de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, les autorités françaises ont donné leur accord de principe à l'exécution de rapatriements de niveau 1. Des travaux sont en cours pour élaborer un plan de mise en œuvre. Un projet pilote devrait débuter le 1er janvier 2014 pour le transfert des cas Dublin des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne.

Parallèlement, la CCDJP a décidé, le 14/15 novembre 2013, d'étendre le « Jail Transport System » (JTS), le système de transport des détenus, afin de permettre des transferts directs de nuit vers l'aéroport, à partir des cantons d'Argovie, de Berne, de St-Gall, de Soleure et de Thurgovie. Cette mesure vise à décharger les structures d'accueil de nuit « night stop » à Zurich (programme « early bird »).

8.6 Planification des places de détention administrative

8.6.1 Nombre de places actuel et besoins supplémentaires

Le tableau ci-après indique, pour le modèle régional retenu (cf. ch. 4.1.2), le nombre actuel de places de détention administrative[68] et les besoins supplémentaires. Le nombre de places supplémentaires qui seront nécessaires dans chaque région est calculé sur une base globale

[68] Etat en septembre 2011

de 500 et de 700 places de détention supplémentaires[69], de manière à ce que les régions disposent d'un nombre de places de détention proportionnellement à leur population. Il est nécessaire de créer des places supplémentaires pour la détention administrative dans toutes les régions. C'est en Suisse romande et en Suisse du Nord-Ouest que les besoins sont les plus marqués.

Il y a toutefois lieu de rappeler que le domaine de l'exécution des renvois enregistre d'importantes variations, lesquelles se répercutent sur l'occupation des places de détention aux fins de l'exécution de mesures de contrainte en application du droit des étrangers. Les besoins en places de détention devront donc faire l'objet d'un examen régulier pendant la mise en œuvre de la restructuration.

Illustration 8-1 : Nombre actuel de places de détention administrative et besoins supplémentaires

Région	Nombre actuel		Besoins supplémentaires	
	Places de détention	Places supplémentaires	500 places	700 places
Suisse romande	41	25	191	242
Suisse du Nord-Ouest	69	10	90	123
Suisse centrale et Tessin	63	2	73	101
Suisse orientale	64	43	33	61
Zurich	108	0	67	102
Berne	36	42	46	71
Total	**381**	**122**	**500**	**700**

8.6.2 Participation financière de la Confédération à la construction de places de détention administrative

Il est prévu que la Confédération participe, à partir du 1er février 2014, aux coûts de construction et d'aménagement de centres de détention cantonaux servant à la détention administrative prononcée en application du droit des étrangers. La Confédération a fixé, dans un projet de modification de l'ordonnance pertinente, les conditions qui doivent être remplies pour le versement d'une subvention financière : les personnes placées en détention administrative doivent par exemple être séparées des autres détenus exécutant une peine ; le régime de la détention administrative doit être plus souple que pour les autres formes de détention.

Conformément au projet présenté, la participation financière de la Confédération sera fonction de la taille de l'établissement et du nombre de places qui seront mises à la disposition

[69] Selon le rapport du groupe de travail Confédération / cantons du 21 novembre 2012, il s'agit du nombre de places de détention administrative supplémentaires requis pour garantir une exécution efficace des renvois.

des autorités fédérales. Son montant sera supérieur si l'établissement est destiné avant tout à l'exécution des renvois directement à partir des centres fédéraux.

Les demandes de subvention seront examinées par l'Office fédéral de la justice, qui consultera l'ODM sur les besoins de nouvelles places de détention et sur l'emplacement de la construction prévue.

8.6.3 Planification des places de détention administrative

La CCDJP a chargé les trois concordats sur l'exécution des peines et des mesures (Suisse du Nord-Ouest et Suisse centrale, Suisse orientale, Suisse latine) de planifier les places de détention administrative nécessaires. Les trois concordats devront coordonner étroitement leur planification avec la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile et tenir compte, notamment, des régions qui auront été définies. Même si des travaux sont déjà en cours dans certaines régions (Suisse du Nord-Ouest et Suisse romande), une planification définitive ne pourra être établie qu'une fois que l'emplacement des centres de départ et les compétences en matière d'exécution des renvois (cf. ch. 7.3) auront été définis.

8.7 Domaine de l'intégration

Le groupe de travail part de l'hypothèse qu'à l'avenir encore, environ un tiers des requérants resteront durablement en Suisse, au bénéfice du statut de réfugié ou d'une admission provisoire (cf. illustration 3-1), soit environ 7000 personnes par an. On constate également que l'intégration de ces personnes et les prestations de soutien qui leur sont fournies représentent près de 80 % des coûts globaux supportés par cantons en matière d'asile (illustrations 4-2 et 4-3). L'intégration des personnes autorisées à demeurer durablement en Suisse au terme d'une procédure d'asile revêt donc de l'importance non seulement d'un point de vue social, mais aussi dans une perspective de politique financière.

Le Conseil fédéral a précisé le 23 novembre 2011, dans un « plan d'intégration », sa stratégie concernant les futures orientations de la politique en matière d'intégration. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) constituent l'élément central de cette stratégie, qui est étroitement coordonnée avec les stratégies cantonales. La Confédération et les cantons, en association avec les communes, concrétisent les PIC sous la forme de conventions-programmes au sens de l'art. 20a de la loi sur les subventions.

A partir du 1er janvier 2014, l'encouragement spécifique de l'intégration sera financé conjointement par la Confédération et les cantons dans le cadre des PIC, avec un montant d'environ 110 millions de francs par année. La mise en œuvre associera également les communes. Les contributions financières allouées par la Confédération en faveur de l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement (forfaits d'intégration) seront aussi planifiées dans les PIC. Pour mettre au point ces programmes, les lacunes existantes en matière d'intégration aux niveaux régional et institutionnel ont été identifiées dans chaque canton. Les besoins de chaque groupe cible ont aussi été relevés. L'encouragement de l'intégration repose, dans tous les cantons et en association avec les communes, sur trois

piliers stratégiques : « information et conseil », « formation et travail » et « compréhension et intégration sociale ». Les mesures prévues à ce titre complètent les mesures d'intégration fournies par les structures existantes (structures ordinaires, école, marché du travail, système de santé, etc.).

Les conventions-programmes réglant les modalités des PIC seront conclues pour une première période allant de 2014 à 2017. Les adaptations de la clé de répartition proposées dans le présent rapport auront des incidences sur le contenu et le financement de ces programmes dont il faudra tenir compte pour la période à partir de 2018. Il s'agira en particulier de mettre à profit l'analyse du système d'indemnisation prévue dans le cadre de la restructuration pour évaluer les possibilités de conférer un caractère incitatif aux indemnités allouées, le but étant d'atteindre plus sûrement les objectifs d'efficacité visant à éviter une dépendance à l'aide sociale et à permettre une intégration rapide et durable.

Bases / bibliographie

Loi sur l'asile (LAsi)
du 26 juin 1998 (état le 1er janvier 2013). 142.31.

Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile, OA 1)
du 11 août 1999 (état le 1er janvier 2011). 142.311.

Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2)
du 11 août 1999 (état le 1er janvier 2013). 142.312.

Office fédéral des migrations (ODM)
Banque de données sur le financement de l'asile (FinAsi).

Office fédéral des migrations (ODM) (2013)
Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale. Rapport annuel 2012.

Office fédéral des migrations (ODM) (2012)
Lignes directrices de la restructuration du domaine de l'asile (Mise en œuvre des mesures d'accélération). Groupe de travail Confédération / cantons Berne, 21 novembre 2012.

Office fédéral des migrations (ODM) (2012)
Restructuration du domaine de l'asile. Mise en œuvre des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Rapport final Groupe de travail Confédération / cantons. Berne, 21 novembre 2012.

Département fédéral de justice et police (DFJP) (2013)
Rapport explicatif : Projet de modification de la loi sur l'asile, Restructuration du domaine de l'asile. Berne, juin 2013.

Département fédéral de justice et police (DFJP) (2013)
Mandat de suivi du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Poursuite de l'organisation de projet visant à mettre en œuvre les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. Berne, 26 février 2013.

Département fédéral de justice et police (DFJP), Conférence des directrices et directeurs des département cantonaux de justice et police (CCDJP) et Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (2013)
Déclaration commune de la conférence sur l'asile du 21.01.2013. 3003 Berne, 21 janvier 2013.