



# Répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons

## Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États

du 21 février 2025

---

## L'essentiel en bref

*Les personnes qui requièrent l'asile en Suisse (requérants d'asile) sont tout d'abord hébergées dans un centre de la Confédération (centre fédéral d'asile, CFA). La durée de l'hébergement dans un CFA ne peut pas excéder 140 jours. Si une personne n'a pas quitté la Suisse dans l'intervalle, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) l'attribue à un canton au plus tard à l'expiration de ce délai. Fondamentalement, la répartition entre les cantons est proportionnelle à leur population. Mais d'autres critères comme la nationalité, les besoins d'encadrement et les liens familiaux sont aussi pris en compte. Les cantons ont critiqué à plusieurs reprises l'actuelle pratique de répartition des requérants d'asile entre les cantons au motif qu'elle n'est pas adéquate. La raison en est particulièrement que le nombre de requérants d'asile attribués à certains cantons dépasse l'effectif prévu selon la clé de répartition.*

*Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé, le 24 janvier 2023, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'examiner la répartition des requérants d'asile entre les cantons. L'évaluation du CPA a notamment révélé que les réglementations sont cohérentes et suffisamment concrètes. En général, les processus fonctionnent également bien. Mais la répartition des requérants d'asile entre les cantons est forcément complexe en raison des nombreux critères à prendre en compte. Du fait de cette diversité des critères, la répartition n'est que partiellement proportionnelle à la population des cantons. Certes, la répartition repose sur un algorithme hébergé dans le système informatique du SEM, mais comme cet algorithme ne tient pas compte de tous les critères à appliquer, il faut régulièrement intervenir manuellement. Or, comme ces interventions ne sont pas uniformes dans tous les CFA, des inégalités de traitement peuvent survenir entre les requérants d'asile lors de leur répartition entre les cantons.*

*Se fondant sur l'évaluation du CPA, la CdG-E estime que les activités d'exécution du SEM sont généralement adéquates dans ce domaine. Mais elle identifie des besoins et des possibilités d'optimisation en plusieurs points. C'est pourquoi elle soumet des recommandations au Conseil fédéral. La commission est d'avis que les inégalités de traitement mentionnées doivent être évitées, et ce par une application uniforme des directives correspondantes dans tous les CFA. En ce qui concerne les critères de répartition, la commission recommande au Conseil fédéral d'examiner si et comment l'algorithme peut prendre en compte davantage ou tous les critères et si un élargissement des critères serait opportun. Il s'agit également d'examiner si les écarts survenant une année entre la répartition souhaitée et la répartition effective doivent être reportés sur les années subséquentes de manière à les compenser. En outre, la CdG-E demande au Conseil fédéral d'assurer la qualité des données sur lesquelles repose la répartition cantonale et de donner la priorité au renouvellement des instruments informatiques utilisés dans la répartition des requérants d'asile. En ce qui concerne les arrêts d'attribution par les cantons, la commission recommande d'intervenir au niveau politique en cas de durée inappropriée d'un tel arrêt.*

# Rapport

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte

Le Parlement a restructuré le domaine de l'asile par la modification du 25 septembre 2015<sup>1</sup> de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)<sup>2</sup>. Cette modification de la loi est finalement entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 au terme d'une introduction échelonnée<sup>3</sup>. Depuis lors, les personnes qui déposent une demande d'asile en Suisse (requérants d'asile) sont tout d'abord hébergées dans un centre de la Confédération (art. 24, al. 3, LAsi), aussi appelé centre fédéral d'asile (CFA). Au plus tard après 140 jours dans un CFA, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) attribue la majeure partie de ces personnes aux cantons (art. 27, al. 3, LAsi). S'agissant des modalités de répartition des requérants d'asile entre les cantons, le législateur a prévu que les cantons conviennent d'une répartition (art. 27, al. 1, LAsi). S'ils ne peuvent trouver un accord, le Conseil fédéral fixe les critères de répartition (art. 27, al. 2, LAsi). La loi elle-même ne prévoit que peu de dispositions contraignantes. Par exemple, lors de la répartition des requérants, les prestations particulières offertes par les cantons abritant un CFA ou un aéroport sont prises en compte de manière appropriée (art. 27, al. 1<sup>bis</sup>, LAsi). En outre, lors de cette attribution, le SEM prend en considération les « intérêts légitimes » du canton et du requérant. Cependant, cette décision ne peut être attaquée que pour violation du principe de l'unité de la famille (art. 27, al. 3, LAsi).

En principe, les cantons s'étaient entendus le 28 mars 2014<sup>4</sup> sur la répartition des requérants d'asile et les compensations accordées aux cantons abritant un CFA. Dans son message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile<sup>5</sup>, le Conseil fédéral avait annoncé qu'il réglerait au niveau de l'ordonnance le détail des critères retenus et des processus de répartition et de compensation<sup>6</sup>. Le Conseil fédéral a réalisé cette réglementation dans le cadre de la modification du 8 juin 2018<sup>7</sup> de l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 (OA 1)<sup>8</sup>. Conformément à l'art. 21 OA 1, les requérants d'asile sont en principe répartis proportionnellement à la population des cantons, cette répartition étant appliquée à chaque catégorie de la procédure (personnes au bénéfice d'un droit de résidence, personnes dont la demande a été rejetée,

1 RO 2016 3101

2 RS 142.31

3 RO 2018 2855

4 Cf. Déclaration commune 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). Cette déclaration est disponible sous [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Le SEM > Espace médias > Communiqués de presse > communiqué de presse « Les conditions générales de la restructuration du domaine de l'asile sont fixées » du 28 mars 2014.

5 FF 2014 7771

6 FF 2014 7771, 7856

7 RO 2018 2857

8 RS 142.311

etc.), afin que tous les cantons participent à l'intégration, c'est-à-dire à l'exécution des directives. Selon l'art. 22, al. 1, OA 1, le SEM tient aussi compte de la présence en Suisse de membres de la famille des requérants, de leur nationalité et de leur éventuel besoin d'encadrement particulier. Pour le SEM, sont notamment réputées nécessiter un encadrement particulier les personnes mineures non accompagnées ainsi que les personnes souffrant de graves problèmes de santé ou d'une déficience physique ou mentale durable<sup>9</sup>. L'actuelle compétence d'un canton (en cas de demandes multiples), la nécessité de prendre des mesures de protection ou de sécurité ou la spécificité d'un cas (par ex. la langue de la procédure) sont autant d'autres critères de répartition possibles.

Vu la diversité des critères de répartition et le grand nombre de cas, le SEM utilise un système électronique qui propose, au moyen d'un algorithme, un canton d'attribution pour chaque requérant d'asile. Le nombre de personnes réparties chaque année entre les cantons est considérable<sup>10</sup>. Si le nombre de demandes d'asile augmente fortement, le SEM active le « plan d'urgence Asile », qui définit pour divers scénarios quelles mesures seront prises à quel moment. Il faut encore signaler un projet pilote du SEM et de l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) qui permet, grâce à un algorithme supplémentaire, de répartir certaines personnes entre les cantons. Le but de ce projet est d'améliorer l'intégration professionnelle des requérants d'asile en tenant compte de critères supplémentaires, comme l'âge, le sexe ou la langue, lors de leur répartition entre les cantons. L'algorithme vise à trouver dans quel canton la personne concernée trouvera le plus probablement une place de travail. Il utilise les données de personnes admises provisoirement en Suisse et de personnes à qui une décision d'asile positive a déjà été notifiée dans le cadre de la procédure accélérée.

Les cantons ont estimé en diverses occasions que la répartition actuelle des requérants d'asile entre les cantons ne fonctionne pas adéquatement, notamment parce que le nombre de requérants d'asile attribués à certains cantons dépassait celui qui était prévu. Pour les requérants eux-mêmes, la décision de répartition est également lourde de conséquences, puisqu'ils vivront généralement plusieurs mois ou années dans le canton qui leur est attribué. Changer de canton ultérieurement n'est pas facile. Pourtant, aucune évaluation n'a été menée dans ce domaine depuis la restructuration de 2019.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion (CdG) des Chambres fédérales ont décidé le 24 janvier 2023 d'examiner la répartition des requérants d'asile entre les cantons et de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une évaluation à ce sujet. La responsabilité de cet examen a été confiée à la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E).

<sup>9</sup> Directive interne du SEM du 1<sup>er</sup> septembre 2020 sur la première répartition et la répartition intercantonale (ch. 2)

<sup>10</sup> En 2023, le SEM a réparti 25 711 requérants d'asile entre les cantons, contre 20 162 en 2022 (Newsletter « Asile : répartition cantonale, Janvier – Décembre 2023 » de la section Gestion des capacités et répartition intercantonale, SEM, février 2024, p. 40). Ce nombre ne comprend pas les personnes qui ont obtenu la protection provisoire en Suisse (statut S). Ces personnes sont réparties depuis 2023 en dehors du système électronique.

## 1.2 Objet de l'examen et démarche

La CdG-E a chargé le CPA d'examiner les questions suivantes dans le cadre d'une évaluation :

- La répartition des personnes requérantes d'asile<sup>11</sup> entre les cantons est-elle conçue *de manière appropriée* ?
- Les processus et instruments de cette répartition sont-ils *mis en œuvre de manière opportune* ?
- La *répartition effective* des personnes requérantes d'asile entre les cantons est-elle *opportune* ?

L'évaluation n'a pas porté sur la répartition entre les CFA (première répartition). Elle n'a pas non plus eu pour objet la répartition des personnes hors du mécanisme de répartition général. Il s'agit concrètement des personnes ayant fui l'Ukraine, auxquelles la Suisse a accordé la protection provisoire (statut S). Enfin, elle ne traite pas de la répartition des personnes qui font partie du projet pilote de l'EPFZ mentionné en chap 1.1.

Pour répondre à ces questions, le CPA a analysé les bases juridiques, les directives, les informations écrites du SEM destinées aux cantons et d'autres documents internes du SEM. En complément, le CPA a mené des entretiens, notamment avec les collaboratrices et collaborateurs du SEM impliqués, des représentantes et représentants des cantons ainsi que la Commission fédérale des migrations et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés. De plus, il a mandaté l'entreprise de conseil PrivatePublicConsulting GmbH (PPC) pour qu'elle analyse le fonctionnement de l'algorithme mentionné ci-dessus. PPC a en outre évalué certaines données du SEM afin d'identifier des écarts entre la répartition effective des requérants d'asile et la répartition conforme à la clé prévue. Le CPA a clos ses travaux par son rapport du 21 juin 2024<sup>12</sup> à l'intention de la CdG-E.

La CdG-E a analysé les résultats de l'évaluation. Dans le présent rapport, elle examine ces résultats et formule des recommandations pour le Conseil fédéral dans les cas où elle estime que des mesures sont nécessaires. La CdG-E a adopté ce rapport en date du 21 février 2025<sup>13</sup> et l'a soumis au Conseil fédéral pour qu'il prenne position. Elle a en outre décidé de publier le présent rapport avec le rapport du CPA et l'analyse de PPC<sup>14</sup>. Avant l'adoption du rapport par la CdG-E, une consultation administrative a été menée auprès du SEM. Dans la mesure où cela était indiqué du point de vue de la CdG-E, les réponses du SEM ont été prises en compte dans le présent rapport.

<sup>11</sup> La législation sur l'asile différencie le terme d'« attribution » (art. 27 LAsi) et d'« affectation » (art. 23 OA 1). Le CPA n'a pas utilisé cette terminologie et a regroupé ces deux notions sous le terme d'« attribution ».

<sup>12</sup> FF 2025 ... (ci-après « rapport du CPA »)

<sup>13</sup> Le projet de rapport a été soumis à la consultation préalable des unités administratives compétentes conformément à la pratique constante des CdG.

<sup>14</sup> Cette analyse est disponible sous [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Organes > CPA > Publications.

## **2 Constatations et recommandations**

### **2.1 Conception de la répartition entre les cantons**

#### **2.1.1 Constatations du CPA**

Le CPA a analysé les actes législatifs et les autres documents qui réglementent la conception de la répartition. Il parvient à la conclusion que les règlements sont cohérents et suffisamment concrets. Néanmoins, le CPA est d'avis que certains règlements laissent une marge d'appréciation susceptible d'engendrer des différences d'application.

En outre, le CPA constate que si la répartition entre les cantons est en majeure partie appropriée, sa conception est complexe en raison des nombreux critères à prendre en compte. Des conflits d'objectifs sont inévitables du fait que la répartition doit être proportionnelle à la population des cantons tout en respectant aussi d'autres critères.

De plus, le CPA note qu'une partie des personnes interrogées estiment que tous les critères ne sont pas compréhensibles et adéquats. En effet, lors des entretiens menés avec le CPA, des représentants des cantons ont critiqué le fait que les compensations pour les cantons abritant un CFA ou un aéroport sont compliquées et que les documents y relatifs manquent de clarté ; d'autres, que les forfaits de la Confédération ne suffisent pas à couvrir les coûts des cantons dans tous les cas. Des personnes interviewées ont également critiqué la définition étroite de la famille adoptée par le Conseil fédéral (art. 1a, let. e, OA 1), qui se limite aux époux et à leurs enfants mineurs, les autres membres de la famille n'étant pas considérés lors de la répartition entre les cantons. Selon ces personnes, les besoins des requérants d'asile sont insuffisamment pris en compte de ce fait et cette acception étroite de la notion de famille n'est pas favorable, notamment, à l'intégration des requérants d'asile dans la société. Certaines personnes ont aussi demandé de prendre davantage en considération des critères facilitant l'intégration professionnelle (par ex. les connaissances linguistiques). À cet égard, les spécialistes interrogés ont fait référence au projet pilote de l'EPFZ mentionné en introduction (chap. 1.1), dont l'objectif est d'améliorer l'intégration en considérant davantage de critères que par le passé lors de la répartition des requérants entre les cantons. Des résultats sont attendus à partir de 2026.

Selon le CPA, le plan d'urgence pour l'asile, qui est appliqué en cas de forte augmentation des demandes d'asile, est quant à lui conçu de manière à maîtriser efficacement un grand nombre de demandes d'asile. Le SEM active ce plan d'urgence lorsque le nombre de demandes d'asile dépasse les valeurs de référence fixées. Cependant, les scénarios qui sous-tendent ces valeurs de référence étant obsolètes, le SEM a annoncé une actualisation pour 2024<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Dans sa prise de position du 3 janvier 2025 relatif au présent rapport, le SEM annonce que les valeurs de référence sont actualisées dans le cadre du projet de stratégie globale en matière d'asile, mené par le SEM en collaboration avec les cantons, les villes et les communes. Les travaux y relatifs devraient se poursuivre jusqu'en 2026.

### 2.1.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E constate que la répartition complexe des requérants d'asile choisie par les cantons entraîne un coût d'exécution relativement élevé pour le SEM. Les divers critères à prendre en compte tendent à compliquer aussi la traçabilité et la transparence des processus décisionnels. À cet égard, la CdG-E rappelle que le législateur a explicitement laissé aux cantons le soin de réglementer la répartition (art. 27, al. 1, LAsi). La complexité de cette réglementation se traduit également dans les directives du SEM qui, selon le CPA, en tiennent adéquatement compte.

En ce qui concerne la répartition des requérants d'asile entre les cantons, le SEM applique en particulier l'art. 21 OA 1<sup>16</sup>. On peut s'étonner que le Conseil fédéral ait intégré cette réglementation dans l'ordonnance, alors même que l'art. 27, al. 2, LAsi ne prévoit une telle réglementation que dans le cas où les cantons ne s'entendraient pas. Dans le cadre de la consultation administrative, le SEM a déclaré que la réglementation de l'ordonnance (art. 21, al. 2 à 6, OA 1) correspondait à l'accord, complété par certains détails, qui avait été adopté lors de la deuxième Conférence sur l'asile du 28 mars 2014<sup>17</sup>. La réglementation serait ainsi une documentation de la volonté des cantons, qui ont par ailleurs été consultés lors de l'adaptation de l'OA 1. Sans ces alinéas, les règles de répartition en vigueur ne figureraient pas dans l'OA 1 et auraient dû être consignées à un autre endroit approprié (par. ex. dans une directive ou une circulaire). La commission considère le choix de l'OA 1 comme lieu de réglementation comme approprié.

La CdG-E est favorable à ce que l'EPFZ examine, dans le cadre du projet pilote mentionné, l'extension des critères en vue d'une meilleure intégration des requérants d'asile dans le marché du travail. Si le projet pilote devait révéler qu'une extension des critères entraîne effectivement de meilleurs résultats en termes d'intégration dans le marché du travail, il faudrait étudier une transposition de cette méthodologie dans la répartition ordinaire. Selon les spécialistes interrogés par le CPA, l'intégration des requérants d'asile est en outre favorisée lorsqu'ils disposent d'un réseau familial et culturel. Ces aspects sont autant d'arguments pour un élargissement de la notion de famille.

#### *Recommandation 1 Examen de l'élargissement des critères de répartition*

Le Conseil fédéral est invité à examiner l'élargissement des critères de répartition. Ce faisant, il tiendra compte des résultats du projet pilote de l'EPFZ et de la critique exprimée par les spécialistes interrogés à l'encontre de la notion de famille qui prévaut actuellement en vertu de l'OA 1.

La CdG-E salue par ailleurs le fait que le SEM ait entrepris, pendant que le CPA procédait à son évaluation, le remaniement des scénarios liés au plan d'urgence pour l'asile.

<sup>16</sup> Cf. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Asile / Protection contre la persécution > La procédure d'asile > Procédures d'asile nationales > Répartition des requérants d'asile entre les cantons (consulté le 11 octobre 2024)

<sup>17</sup> Cf. note 4.

La CdG-E prend acte de la critique émanant de personnes interrogées, qui vise le montant des indemnités forfaitaires allouées par la Confédération aux cantons. Mais comme ce domaine n'entrait pas dans l'évaluation, la CdG-E ne l'a pas examinée.

La CdG-E prend également acte de la critique émise par certains cantons contre la complexité des compensations de prestations particulières. Elle signale que la conception différenciée et de ce fait complexe des compensations correspond à la volonté des cantons<sup>18</sup>.

## **2.2 Application des processus et des instruments**

### **2.2.1 Constatations du CPA**

Le CPA a examiné si les processus et les instruments utilisés pour procéder à la répartition entre les cantons sont appliqués de manière appropriée. À cet effet, il a évalué leur adéquation et leur mise en œuvre, la coordination entre les services impliqués et le plan d'urgence pour l'asile.

S'agissant des instruments, le CPA note que la majorité des personnes interrogées jugent positivement l'utilisation de l'algorithme, mais soulignent que l'algorithme n'inclut pas l'important critère de répartition que représente l'unité de la famille ni d'autres critères comme l'actuelle compétence d'un canton ou les mesures de protection ou de sécurité<sup>19</sup>. Dans nombre de cas, pour aussi tenir compte de ces critères de répartition, le SEM reprend le contrôle et passe outre les attributions aux cantons proposées par l'algorithme.

Le CPA constate que les processus fonctionnent bien en général. Cependant, leur mise en œuvre par les CFA est disparate. Cela s'explique par la localisation des CFA qui assument des tâches procédurales dans six régions d'asile et de leur éloignement du siège principal du SEM. Par exemple, pour qu'un membre de l'administration modifie la répartition proposée dans le système électronique, l'autorisation d'un supérieur est nécessaire dans certains CFA, mais pas dans d'autres. L'échange d'informations au sein des CFA entre les responsables de procédure et le personnel de l'administration n'est par ailleurs pas toujours satisfaisant.

Les pratiques sont particulièrement hétérogènes entre les CFA en matière de modification de la répartition proposée par le système, générée sur la base du calcul algorithmique. Le pourcentage de cas où la décision de répartition diverge de la proposition de l'algorithme varie de 27 % à 62 % selon les CFA. Les raisons de prendre le contrôle sur le système ne sont en partie pas traçables, car la saisie des données n'est pas toujours systématique ni intelligible. Certaines valeurs manquent ou sont incohérentes. Même si le SEM a pu expliquer au CPA a posteriori une partie des incohérences, la transparence est insuffisante et la traçabilité du traitement des données est lacunaire selon le CPA. La section compétente du SEM n'est pas toujours en mesure de vérifier efficacement que les directives sont respectées. Alors que l'évaluation par

<sup>18</sup> Cf. ch. 2, let. d, de la Déclaration commune de la deuxième Conférence sur l'asile du 28 mars 2014 (cf. note 4).

<sup>19</sup> Concernant les critères, cf. chapitre 1.1.

le CPA avait déjà débuté, constatant que les consignes n'étaient pas appliquées correctement, elle en a fait parvenir une version précisée à tous les collaboratrices et collaborateurs des CFA.

La coordination entre la Confédération et les cantons fonctionne en principe correctement. Le CPA mentionne toutefois les arrêts d'attribution que les cantons peuvent annoncer : le SEM suspend l'attribution de requérants d'asile au canton concerné lorsque celui-ci fait valoir de graves problèmes d'hébergement<sup>20</sup>. Ces arrêts posent un problème en termes de répartition. Le SEM octroie des arrêts aux cantons pour une durée maximale d'une semaine. Mais selon les informations du SEM, les cantons ne respectent pas toujours les règles. Il arrive que les arrêts d'attribution se prolongent jusqu'à deux mois sans que le SEM ne puisse entreprendre quoi que ce soit pour y remédier.

De plus, les personnes interviewées par le CPA émettent des critiques à l'encontre du plan d'urgence pour l'asile. L'activation d'octobre 2022 a été unanimement approuvée, mais les cantons reprochent à la Confédération de les avoir informés trop tard. Estimant lui aussi que le SEM a tardé à communiquer, le CPA relève toutefois qu'il avait préalablement informé les cantons sur les derniers développements dans le domaine de l'asile et que cette information était objective et adéquate. Par ailleurs, certains cantons pensent que la Confédération n'active pas assez souvent le plan d'urgence pour l'asile. À cet égard, le CPA renvoie à l'actualisation des valeurs de référence assurée par le SEM (cf. ch. 2.1). Dans le même contexte, certains déplorent aussi que les prévisions du SEM sont trop peu précises. Aux yeux du CPA par contre, le SEM utilise au mieux les données disponibles pour établir ses prévisions.

En outre, le CPA note les points suivants :

- Le SEM procède à divers paramétrages du système électronique qui calcule une proposition de répartition sur la base de l'algorithme. Par exemple, certains critères sont pondérés par le facteur 2 et d'autres par le facteur 1. Ces paramétrages ne sont pas présentés de manière suffisamment transparente.
- Les intérêts des requérants d'asile sont pris en compte malgré les défis que cela pose.

### 2.2.2 **Appréciation de la CdG-E**

La CdG-E prend connaissance avec satisfaction des constatations du CPA, selon lesquelles les processus fonctionnent bien en général. Elle apprécie tout particulièrement que la section compétente du SEM ait déjà réagi aux insuffisances du respect des directives dans les CFA en mettant à jour ses consignes afin d'améliorer la clarté de ses directives.

<sup>20</sup> Dans sa prise de position du 3 janvier 2025 relatif au rapport présent le SEM fait remarquer à sa distinction entre l'« arrêt des attributions » (aucune attribution n'est effectuée dans le système électronique), et l'« arrêt des départs » (une attribution au canton est bien effectuée, mais le départ du CFA n'a lieu qu'ultérieurement). Aucun arrêt prolongé des attributions n'a été accordé par le SEM, mais des arrêts prolongés des départs. Dans son rapport, le CPA a résumé les différents types d'arrêts comme des « arrêts d'attribution ».

Cependant, la CdG-E identifie un besoin d'optimiser la pertinence de l'application des processus et instruments utilisés. Ce constat vaut particulièrement pour les attributions effectuées manuellement par les CFA. Selon le CPA, le pourcentage de prises de contrôle pour l'ensemble des attributions aux cantons varie fortement selon les CFA. La raison invoquée par le CPA pour expliquer une partie des différences observables lors de prises de contrôle est compréhensible, puisqu'il s'agit de la disparité entre les compositions des populations de requérants d'asile dans les différents CFA. Par exemple, une proportion relativement élevée de prises de contrôle dans un CFA peut s'expliquer par l'actuelle compétence d'un canton, lorsque ce CFA compte un nombre assez important de requérants d'asile auxquels s'applique la procédure Dublin (compétence pour la procédure d'asile définie selon le règlement Dublin<sup>21</sup>). Dans de tels cas, les personnes concernées sont en principe attribuées au canton où le CFA est établi (art. 21, al. 4, OA 1). La deuxième raison invoquée par le CPA pour expliquer des différences d'application des directives du SEM réside dans les « mentalités différentes entre les régions »<sup>22</sup> et « l'éloignement du siège principal du SEM »<sup>23</sup>. Selon le CPA, les collaborateurs des CFA connaissent en principe les directives, mais ils ne les appliquent « que rarement »<sup>24</sup>. Il peut en résulter des différences de traitement des requérants d'asile<sup>25</sup>.

La CdG-E considère que de telles différences de traitement doivent être évitées. Comme les directives et les documents de formation sont suffisamment clairs et compréhensibles, de l'avis du CPA, la CdG-E pense que leur mise en œuvre et leur application, plutôt que leur qualité, requièrent des mesures. En outre, le CPA mentionne aussi l'insuffisance des échanges d'informations au sein du personnel des CFA ainsi que des conceptions différentes de la répartition des compétences entre les CFA et la centrale du SEM. En l'occurrence, la CdG-E estime également qu'une optimisation est nécessaire.

*Recommandation 2      Mise en œuvre des directives du SEM par les CFA*

Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce que le SEM impose dès que possible systématiquement aux CFA ses directives relatives à la prise de contrôle du système électronique de répartition entre les cantons. Il faut atteindre une mise en œuvre uniforme des directives dans les CFA et une amélioration des flux d'informations au sein du personnel. Il faut éviter que les requérants d'asile soient soumis à des traitements inégaux en raison d'une application régionale différente des mêmes directives.

<sup>21</sup> Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (RS 0.142.392.68)

<sup>22</sup> Cf. rapport du CPA p. 29

<sup>23</sup> Cf. rapport du CPA p. 28

<sup>24</sup> Cf. rapport du CPA p. 29

<sup>25</sup> Dans sa prise de position du 3 janvier 2025 relatif au présent rapport, le SEM constate que les différences d'application « concernent uniquement certains processus administratifs qui n'affectent en rien l'égalité de traitement dans la procédure d'asile et la procédure d'attribution à un canton ». Cette affirmation est en contradiction avec les conclusions du CPA (cf. point 4.1 du rapport d'évaluation).

Aux yeux de la CdG-E, il est compréhensible et juste que le SEM n'engage que des ressources très limitées pour vérifier les attributions effectuées par les CFA. En revanche, elle juge problématique le constat du CPA concernant le manque de traçabilité des données dans le système électronique. La complétude et la cohérence des données doivent être assurées.

*Recommandation 3      Garantie de la qualité des données*

Le Conseil fédéral est prié d'assurer la complétude et la cohérence des données sur lesquelles repose la répartition entre les cantons. Le traitement des données doit être transparent et traçable.

En ce qui concerne l'utilisation de moyens informatiques, la CdG-E exprime sa satisfaction que le SEM ait mandaté des optimisations et qu'il vérifie les instruments informatiques de répartition des requérants d'asile dans le cadre du renouvellement du système d'information central sur la migration (ZEMIS). Par contre, la CdG-E déplore que la mise en œuvre d'adaptations nécessaires d'outils informatiques par le Centre de services informatiques du DFJP (CSI-DFJP) se prolonge en raison du manque de ressources, selon le CPA.

*Recommandation 4      Renouvellement des instruments informatiques*

Le Conseil fédéral est invité à veiller à ce que la priorité soit donnée au renouvellement des instruments informatiques utilisés dans la répartition des requérants d'asile. La CdG-E demande en outre au Conseil fédéral de l'informer, dans sa prise de position, sur l'état des travaux y relatifs.

La CdG-E approuve aussi l'utilisation d'un algorithme, qui apparaît utile pour répartir efficacement et selon des critères objectifs les requérants d'asile entre les cantons. Mais la CdG-E ne comprend pas pourquoi l'algorithme ne prend pas en compte davantage de critères ou tous les critères (ce qui est la cause des prises de contrôle mentionnées). La CdG-E ne voit pas non plus pourquoi le paramétrage n'est pas documenté.

*Recommandation 5      Meilleure prise en considération des critères de répartition dans l'algorithme et paramétrage transparent*

Le Conseil fédéral est prié de faire examiner l'éventualité d'élargir l'algorithme de sorte que la proposition d'attribution produite par le système tienne compte de davantage de critères de répartition, voire de tous les critères. Concernant le SEM, il est prié de présenter le paramétrage de manière transparente.

Au demeurant, la CdG-E prend connaissance avec satisfaction des observations du CPA selon lesquelles, lors de la répartition, le SEM prend en compte non seulement les intérêts des cantons, mais aussi – autant que possible – ceux des requérants d'asile.

La CdG-E se réjouit aussi de la bonne coordination générale que le CPA constate entre le SEM et les services cantonaux. Du reste, le CPA relativise les critiques formulées par divers intervenants quant à l'activation du plan d'urgence, à la communication tardive du SEM en 2022 et aux prévisions du SEM. De ce fait, la CdG-E ne voit aucune nécessité d'agir.

La CdG-E voit d'un œil plus critique les arrêts d'attribution et les arrêts des départements, d'autant qu'ils peuvent durer jusqu'à deux mois selon le SEM. Cette situation complique encore la répartition.

*Recommandation 6 Réaction à des arrêts d'attribution et des arrêts des départements trop longs*

Il est recommandé au Conseil fédéral de veiller à ce que la Confédération intervienne au niveau politique (direction du département ou Secrétariat d'État) auprès du canton lorsque celui-ci prolonge ou fait durer un arrêt d'attribution ou un arrêt des départements de manière inappropriée.

## 2.3 Répartition effective entre les cantons

### 2.3.1 Constatations du CPA

La prise de contrôle déjà mentionnée sur les attributions aux cantons proposées par l'algorithme a pour effet d'attribuer à certains cantons davantage de personnes qu'il n'était prévu avec l'algorithme. Selon l'évaluation du CPA, les différences sont considérables en perspective annuelle. Cette remarque s'applique particulièrement aux sous-catégories comptant un nombre de cas limité et aux cantons relativement peu peuplés.

Ces différences induisent un mécontentement dans certains cantons, car les indemnités que la Confédération alloue aux cantons par personne attribuée sont des forfaits qui ne couvrent pas la totalité des coûts engendrés. Les cantons auxquels est attribué un nombre de requérants d'asile supérieur à celui que proposerait l'algorithme doivent donc assumer eux-mêmes un découvert global plus important en chiffres absolus. C'est pourquoi le CPA estime que l'actuelle répartition effective entre les cantons n'est que partiellement appropriée. Mais il note simultanément, compte tenu des exigences, que la marge de manœuvre est étroite pour réduire les écarts.

De plus, le CPA signale que le SEM ne compense généralement pas les écarts d'une année par les répartitions des années suivantes (hormis pour les personnes en procédure étendue et les bénéficiaires du statut S). Cette pratique est justifiée par le versement de contributions forfaitaires. Selon le CPA, il ne serait que partiellement opportun de viser une compensation des écarts limitée à une année (principe de l'annualité). Le report des écarts sur les années subséquentes permettrait de mieux les compenser par la suite.

Le CPA considère que le reporting de la section compétente du SEM à l'intention des services internes de rang supérieur est adéquat, alors que celui adressé aux cantons et aux CFA est trop dense et, de ce fait, non adapté à ses destinataires.

### 2.3.2 Appréciation de la CdG-E

Eu égard aux sensibilités liées à cette thématique, tant dans la classe politique qu’au sein de la population, la CdG-E considère qu’il est en principe important de procéder à la répartition des requérants d’asile entre les cantons selon les critères actuellement en vigueur. Mais elle rejoint le CPA lorsqu’il estime que des écarts entre la répartition effective et la proposition de l’algorithme ne sont guère évitables dès lors que les cantons optent pour la prise en compte de plusieurs critères. On remédierait dans une certaine mesure à cette situation en compensant les écarts sur plusieurs années dans toutes les catégories de répartition. La CdG-E ne juge pas impératif de maintenir le principe de l’annualité.

*Recommandation 7 Réexamen du principe de l’annualité pour la répartition*

Le Conseil fédéral est invité à examiner si les écarts survenant une année entre la répartition effective et la répartition souhaitée peuvent être reportés sur les années subséquentes, de manière à les compenser.

## 3 Conclusions et suite à donner

Éclairée par l’évaluation du CPA, la CdG-E se forge une impression foncièrement positive de l’exécution assurée par le SEM dans le domaine de la répartition des requérants d’asile entre les cantons. La CdG-E reconnaît en particulier les efforts du SEM visant à satisfaire tant aux intérêts des cantons qu’à ceux des requérants d’asile. Il faut mentionner notamment que le SEM, selon le CPA, a déjà entrepris d’améliorer plusieurs points. La CdG-E tient aussi à souligner que la complexité et les difficultés qu’elle induit ne proviennent pas de l’exécution, mais du cadre légal et du mode de répartition choisi par les cantons, celui-ci découlant quant à lui de la volonté du législateur fédéral, qui a explicitement laissé aux cantons le soin de régler les modalités plutôt que de les arrêter lui-même (art. 27, al. 1, LAsi).

Bien que la CdG-E n’ait pas relevé de graves lacunes, elle identifie pourtant des besoins ou des possibilités d’optimisation en plusieurs points. C’est pourquoi elle soumet les sept recommandations présentées ci-dessus au Conseil fédéral. Ces recommandations visent finalement à obtenir des processus plus simples et plus efficaces et elles doivent mener à une répartition des charges équilibrée entre les cantons (proportionnellement à leur population). L’attitude pragmatique du SEM dans l’exercice de ses tâches d’exécution, qui transparaît dans le rapport du CPA, doit être maintenue.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de prendre position sur les constatations et les recommandations du présent rapport et sur le rapport d’évaluation du CPA d’ici au 30 mai 2025. Elle le prie également de lui communiquer par quelles mesures et dans quels délais il entend mettre en œuvre lesdites recommandations.

Le 21 février 2025

Au nom de la Commission de gestion du  
Conseil des États

Le président :  
Charles Juillard

La secrétaire :  
Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission  
DFJP/ChF :  
Carlo Sommaruga

Le secrétaire de la sous-commission  
DFJP/ChF :  
Nico Häusler

**Liste des abréviations**

|       |  |
|-------|--|
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| CDAS  | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales                 |
| CdG   | Commissions de gestion des Chambres fédérales  |
| CdG-E | Commission de gestion du Conseil des États   |
| ChF   | Chancellerie fédérale  |
| CFA   | Centre fédéral d'asile   |
| CPA   | Contrôle parlementaire de l'administration   |
| DFJP  | Département fédéral de justice et police   |
| EPFZ  | École polytechnique fédérale de Zurich   |
| FF    | Feuille fédérale   |
| LAsi  | Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)  |
| OA    | Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (RS 142.311)            |
| PPC   | PrivatePublicConsulting GmbH   |
| RS    | Recueil systématique du droit fédéral  |
| SEM   | Secrétariat d'État aux migrations  |