



Répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons

Évaluation du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États

du 21 juin 2024

Mots clés

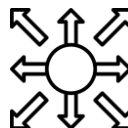


Centre fédéral d'asile (CFA)

Les personnes requérantes d'asile sont tout d'abord hébergées dans un des six CFA où se déroulent les procédures d'asile. Selon la procédure engagée, les personnes sont dans un second temps réparties à différents moments entre les cantons.

Répartition entre les cantons

La loi prévoit que les cantons conviennent d'une répartition des personnes requérantes d'asile. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) attribue la personne à un canton, en prenant en considération les intérêts du canton et ceux de la personne.



Critères de répartition entre les cantons

Le SEM attribue les personnes requérantes d'asile aux cantons proportionnellement à leur population. En plus, il prend en compte la présence dans un certain canton de membres de leur famille, leur nationalité et leurs éventuels besoins d'encadrement particulier.

eSyVAS

Le SEM procède à la répartition entre les cantons à l'aide du système électronique de répartition des requérants d'asile (eSyVAS). Il repose sur un algorithme qui permet de générer une proposition de canton pour chaque personne.



L'essentiel en bref

La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est complexe. Elle doit tenir compte de nombreux facteurs. Le système électronique ne peut pas tous les intégrer, raison pour laquelle l'attribution à un canton est très souvent modifiée manuellement. Il est inévitable que la répartition effective ne soit que partiellement proportionnelle à la population cantonale. En outre, le plan d'urgence pour gérer un grand nombre de demandes n'est plus à jour.

En janvier 2023, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Son fonctionnement a fortement changé avec la restructuration du domaine de l'asile en 2019.

Lors de sa séance du 8 mai 2023, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG-E, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devrait porter sur la conception et la mise en œuvre de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons, en incluant les fortes fluctuations du nombre de demandes d'asile.

Pour ce faire, le CPA a effectué une analyse des documents utilisés par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans le cadre de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Il a également mené 25 entretiens avec différentes entités du SEM, des représentants des cantons et des spécialistes du domaine. Le CPA a en outre attribué un mandat externe pour analyser l'algorithme et la répartition effective des personnes requérantes d'asile. Les conclusions sont présentées ci-après.

La répartition entre les cantons prend de nombreux facteurs en compte, ce qui la rend complexe

Comme souhaité par les cantons, la répartition des personnes requérantes d'asile prend de nombreux facteurs en compte, tels que la taille de la population cantonale, les différentes catégories de procédures (p. ex. Dublin), le nombre de personnes à répartir, les nationalités, les requérants mineurs non accompagnés (RMNA), les cas médicaux et les compensations pour l'emplacement de centres fédéraux d'asile (CFA) ou d'autres prestations particulières effectuées par certains cantons. En tenant compte de tous ces facteurs, la répartition est inévitablement complexe. Malgré leur grand nombre, les facteurs ne couvrent toutefois pas toutes les cas individuels qui existent dans la pratique et ils sont peu axés sur l'intégration des personnes. Les cantons apprécient les facteurs pris en compte, mais ils jugent que les compensations ne sont pas claires et que les contributions forfaitaires fédérales ne compensent pas suffisamment certains coûts (ch. 3.1 et 3.2).

Le système électronique seul ne permet pas une répartition adéquate entre les cantons

Le système électronique génère instantanément une proposition pour l'attribution à un canton pour chaque personne requérante d'asile sur la base d'un algorithme. Il tient compte de nombreux facteurs de répartition, mais pas de tous ces derniers. Cela

implique que la proposition de canton est modifiée manuellement dans plus de trois cas sur cinq (ch. 5.3). L'algorithme n'intègre notamment pas le critère légal de l'unité de la famille vivant en Suisse, ce qui explique près de la moitié des modifications. De plus, l'algorithme n'est pas pertinent pour la répartition de certains groupes, qui représentent plus de la moitié des personnes réparties (ch. 4.3). Par ailleurs, le SEM pondère les facteurs de répartition dans le système électronique de manière pas suffisamment transparente, alors que cela a des conséquences non négligeables sur la répartition intercantonale (ch. 4.4).

Les propositions de répartition sont modifiées de manière hétérogène entre les CFA, entraînant une possible inégalité de traitement

La répartition intercantonale est du ressort des CFA. Elle est ensuite contrôlée par la section Gestion des capacités et répartition intercantonale (GCRI) du SEM. Les processus au sein des CFA et entre la section GCRI et les CFA fonctionnent globalement bien. Néanmoins, les pratiques de modification de la répartition proposée par le système électronique sont hétérogènes entre les CFA, ce qui peut entraîner une inégalité de traitement entre les personnes requérantes d'asile. L'hétérogénéité entre les CFA est due notamment à l'application variable des instructions de travail. À la suite de cette constatation, la section GCRI a organisé des formations au sein des CFA et a élaboré de nouvelles règles pour clarifier les motifs admis pour modifier la proposition du système électronique (ch. 4.1). La section GCRI effectue un contrôle de chaque répartition. Celui-ci ne dure toutefois que quelques secondes et seules certaines informations de référence sont examinées. Or, de nombreuses incohérences ont été relevées dans la base de données par les analyses effectuées sur mandat du CPA. Même si le SEM a su expliquer une partie d'entre elles, elles mettent en évidence le manque de transparence concernant le traitement des données de la répartition intercantonale par le SEM (ch. 4.2).

La répartition effective s'écarte inévitablement de celle visée, en particulier dans les petits cantons et pour certaines sous-catégories

Le CPA constate des écarts considérables entre la répartition effective et la répartition visée sur la base de l'algorithme. Pour verser les contributions forfaitaires aux cantons, il est essentiel, pour le SEM, que les écarts se résorbent à la fin de l'année. Cependant, les analyses réalisées montrent qu'ils sont encore très élevés à ce stade. En raison des exigences légales, il n'existe toutefois pas de grande marge de manœuvre pour réduire ces écarts. La répartition est effectuée séparément pour de nombreux sous-groupes, ce qui limite les possibilités d'équilibrage entre les cantons. Les écarts sont particulièrement élevés pour les sous-groupes qui comptent peu de personnes : les cas médicaux et les mineurs non accompagnés. Les écarts sont aussi particulièrement élevés pour les cantons à faible population. De manière générale, la répartition entre les cantons fonctionne moins bien lorsque le nombre de personnes à répartir est faible. Cela est dû à une propriété mathématique : plus le nombre de personnes est élevé, moins les écarts individuels ont d'importance (ch. 5.1 et 5.2).

La coordination avec les cantons fonctionne globalement bien, mais le plan d'urgence n'est plus à jour

La coordination entre la Confédération et les cantons est considérée comme globalement positive par les personnes entendues. Pour informer les cantons ainsi que le personnel des CFA de la répartition intercantonale, la section GCRI rédige de manière transparente des newsletters semestrielles complètes, qui sont toutefois trop détaillées pour les cantons (ch. 5.4). Selon la majorité des personnes interrogées, le SEM a adéquatement adapté la fréquence de ses échanges avec les cantons aux fluctuations. Par contre, les arrêts des attributions que les cantons peuvent annoncer sont problématiques pour la répartition, car ils engendrent beaucoup de travail pour les CFA. La répartition est particulièrement difficile lorsque ceux-là ne durent pas seulement une semaine, comme prévu, mais jusqu'à deux mois (ch. 4.6).

Il existe un plan d'urgence Asile qui décrit différents scénarios, lesquels déterminent le moment où certaines mesures doivent être prises pour faire face à des afflux extraordinaires de personnes requérantes d'asile. Le plan est compatible avec les instruments et la répartition des compétences existants. Cependant, les scénarios ne sont plus à jour, car ils ont été fixés avant la restructuration du domaine de l'asile. Selon le SEM, il est prévu qu'ils soient révisés en 2024 (ch. 3.3). La décision d'activer le plan d'urgence en octobre 2022, face au nombre important de demandes d'asile et de personnes ayant fui l'Ukraine, a été unanimement saluée. Cependant, l'augmentation des sorties des personnes vers les cantons a été communiquée aux cantons dans un délai trop court. Globalement, toutes les parties prenantes constatent qu'il ne faut pas davantage de règles de répartition, mais de possibilités d'hébergement et d'encadrement tant sur le plan fédéral que cantonal (ch. 4.6). En ce qui concerne les personnes requérantes d'asile, seul leur intérêt à l'unité de la famille est pris en compte lors de la répartition. L'organisation de la protection juridique dans le cadre de la procédure d'asile constitue toutefois un défi lorsque les personnes requérantes d'asile sont réparties dans un canton situé en dehors de la région d'asile de leur CFA (ch. 4.5).

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Introduction | 8 |
| 1.1 | Contexte et questions d'évaluation | 8 |
| 1.2 | Méthodologie | 8 |
| 1.3 | Plus-value et limites de l'évaluation | 10 |
| 1.4 | Structure du rapport | 11 |
| 2 | Répartition des personnes requérantes d'asile | 11 |
| 2.1 | Conception du système de répartition | 12 |
| 2.2 | Mise en œuvre des processus et instruments | 15 |
| 2.3 | Répartition effective entre les cantons | 17 |
| 3 | Conception du système de répartition | 19 |
| 3.1 | Les principes et étapes de répartition sont clairement définis, mais le système est complexe | 19 |
| 3.2 | Les critères de répartition sont clairs, mais certaines règles laissent une marge de manœuvre | 22 |
| 3.3 | Lors de fluctuations, le plan d'urgence est adéquat, mais les scénarios sur lesquels il repose sont obsolètes | 25 |
| 4 | Mise en œuvre des processus et instruments | 27 |
| 4.1 | Les processus sont appliqués de manière hétérogène entre les CFA | 28 |
| 4.2 | La base de données de la répartition intercantonale contient des incohérences | 30 |
| 4.3 | L'algorithme ne prend pas en compte des critères importants et n'est pas pertinent pour certains groupes | 31 |
| 4.4 | Les paramétrages du système électronique de répartition ne sont pas suffisamment transparents | 33 |
| 4.5 | Les intérêts des personnes requérantes d'asile sont pris en compte, mais cela représente des défis | 34 |
| 4.6 | La coordination avec les cantons est adéquate mais le plan d'urgence n'est pas suffisamment activé | 35 |
| 5 | Répartition effective entre les cantons | 38 |
| 5.1 | Il y a des différences considérables entre les répartitions effective et théorique | 38 |
| 5.2 | Les écarts sont particulièrement importants la répartition de petits groupes | 40 |
| 5.3 | La proposition d'attribution d'eSyVAS est modifiée dans 62 % des cas | 44 |
| 5.4 | Le reporting interne du SEM est adéquat, mais le reporting externe destiné aux cantons est trop dense | 46 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 6 | Conclusions | 46 |
| 6.1 | Le système prend de nombreux facteurs en compte, ce qui le rend complexe | 47 |
| 6.2 | Le système électronique eSyVAS seul ne permet pas une répartition adéquate entre les cantons | 47 |
| 6.3 | La proposition d'eSyVAS est modifiée de manière hétérogène entre les CFA, entraînant une possible inégalité de traitement | 48 |
| 6.4 | La répartition effective s'écarte inévitablement de la répartition théorique, en particulier dans les petits cantons et pour certaines sous-catégories | 48 |
| 6.5 | La coordination avec les cantons fonctionne globalement bien, mais le plan d'urgence pour gérer les fluctuations n'est plus à jour | 49 |
| | Abréviations | 51 |
| | Bibliographie | 52 |
| | Liste des personnes interrogées | 53 |
| | Annexes | |
| 1 | Approche de l'évaluation | 55 |
| 2 | Critères d'évaluation | 56 |
| | Impressum | 58 |

Rapport

1 Introduction

1.1 Contexte et questions d'évaluation

Depuis la restructuration du domaine de l'asile en 2019, les personnes qui déposent une demande d'asile en Suisse sont dans un premier temps hébergées dans un centre fédéral d'asile (CFA). Ce n'est que dans un second temps qu'une grande majorité de ces personnes sont réparties entre les cantons. Le fonctionnement de cette répartition, qui est effectuée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), a fortement changé avec la restructuration du domaine de l'asile et n'a pas été évalué depuis.

Pour les personnes requérantes d'asile, la répartition est importante, car il est difficile de s'établir dans un autre canton après la décision. La clé de répartition appliquée prend en compte des critères comme la taille de la population cantonale, la nationalité des personnes requérantes d'asile, la présence en Suisse dans un certain canton de membres de leur famille ou encore leurs éventuels besoins d'encadrement particulier. Or, le fonctionnement de la répartition entre les cantons a été sujet à discussion, certains cantons recevant plus de personnes que prévu. Se pose également la question de la gestion des fortes fluctuations du nombre de personnes requérantes d'asile.

Eu égard à ce qui précède, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, le 24 janvier 2023, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Se fondant sur une esquisse de projet du CPA, la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E), compétente en la matière, a décidé le 8 mai 2023 de centrer l'évaluation sur les questions suivantes, auxquelles un chapitre spécifique est consacré, soit :

- La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est-elle *conçue de manière appropriée* ? (chap. 3)
- Les processus et instruments de cette répartition sont-ils *mis en œuvre de manière opportune* ? (chap. 4)
- La *répartition effective* des personnes requérantes d'asile entre les cantons est-elle *opportune* ? (chap. 5)

Ces questions sont évaluées également sous l'angle des fluctuations du nombre de personnes requérantes d'asile.

1.2 Méthodologie

Afin de répondre aux questions d'évaluation, le CPA a examiné la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées dans le tableau 1. L'annexe 1 en fin de rapport schématise l'approche de l'évaluation, tandis que l'annexe 2 détaille les critères d'appréciation sur lesquels s'est fondé le CPA.

Aperçu des méthodes

| Questions d'évaluation | Analyse documentaire | Entretiens | Analyse de l'algorithme (mandat externe) | Analyses statistiques (mandat externe) |
|--|----------------------|------------|--|--|
| Conception de la répartition | * | * | | |
| Mise en œuvre des processus et instruments | * | * | * | |
| Répartition effective | (*) | (*) | | * |

Légende : * = contribution principale à l'analyse ; (*) = contribution secondaire à l'analyse.

Le CPA a effectué une *analyse documentaire* des bases juridiques, directives, informations aux cantons et autres documents internes utilisés par le SEM dans le cadre de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons.

Afin de compléter cette analyse et recueillir des informations sur la clarté de ces documents, ainsi que sur la mise en œuvre de la répartition, le CPA a réalisé des *entretiens* avec différents acteurs impliqués¹ :

- le SEM : la section Gestion des capacités et répartition intercantonale (GCRI), les CFA² et l'État-major DD Asile ;
- les conférences intercantionales concernées : la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)³ et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ;
- des spécialistes du domaine des réfugiés : l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) et la Commission fédérale des migrations (CFM).

De plus, le CPA a attribué un *mandat externe* à PrivatePublicConsulting GmbH (PPC) pour réaliser, d'une part, une analyse du fonctionnement de l'algorithme qui permet de générer une proposition de canton pour chaque personne en fonction de critères. Le CPA a, d'autre part, chargé PPC de procéder à des analyses statistiques de la base de données du SEM contenant les chiffres sur la répartition des personnes requérantes d'asile depuis le 1^{er} mars 2019 (entrée en vigueur de la restructuration) jusqu'au 30 juin 2023 (derniers chiffres disponibles), afin d'étudier la répartition effective et

¹ La liste des personnes entendues se trouve en fin de rapport.

² Le but des entretiens réalisés avec les CFA consistait à recueillir des informations auprès des personnes prenant des décisions dans les cas individuels, au niveau opérationnel. Le CPA s'est entretenu avec une personne par CFA assumant des tâches procédurales, en variant leurs fonctions et leurs responsabilités.

³ Le CPA a également mené un entretien avec le Groupe de contact des coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile et de réfugiés (CASIR), l'interlocuteur de la CDAS pour toutes les questions techniques et opérationnelles.

ses différences avec la clé de répartition et les critères définis. La méthode et les résultats complets de leurs analyses sont consignés dans un rapport spécifique publié en annexe⁴.

La collecte et l'analyse des données se sont déroulées de septembre à décembre 2023. Au terme de l'évaluation, le CPA a discuté des principaux résultats avec le SEM. Le DFJP a par ailleurs été invité à se prononcer sur le projet de rapport en mars 2024.

1.3 Plus-value et limites de l'évaluation

Le fonctionnement de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons a été fortement touché par la restructuration du domaine de l'asile en 2019. Pour la première fois, la présente évaluation offre une vue d'ensemble de cette répartition en couvrant les aspects centraux relatifs à la définition de la répartition et à sa mise en œuvre. Pour les personnes requérantes d'asile, il est important de savoir à quel canton ils seront attribués, car cela détermine souvent où elles vivront les mois et années suivants et car il est difficile de changer de canton après la décision. Pour les cantons, elle implique des coûts liés à l'hébergement et à la prise en charge des personnes requérantes d'asile, qui varient selon la catégorie de personne. L'évaluation aborde également la difficulté de gérer les fortes fluctuations du nombre de personnes requérantes d'asile et comporte l'avantage de se fonder non seulement sur des méthodes qualitatives (analyse documentaire, entretiens), mais aussi quantitatives (analyses statistiques).

Tout en tenant compte des appréciations des parties prenantes centrales (Confédération, conférences cantonales, organisations d'aide aux réfugiés), l'évaluation est toutefois centrée sur le SEM, en tant qu'autorité fédérale chargée de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile. De surcroît, l'évaluation ne se penche pas sur la répartition des personnes requérantes d'asile dans la première phase, lorsqu'elles sont attribuées à un des six CFA avec tâches procédurales (première répartition). Elle traite uniquement de la répartition entre les cantons dans une seconde phase (répartition entre les cantons). En outre, elle n'a pas approfondi la répartition des personnes requérantes d'asile avec le statut S (personnes ayant fui l'Ukraine), conformément à la décision de la sous-commission compétente sur l'orientation de l'évaluation. La répartition des bénéficiaires du statut S est fondée sur la même clé de répartition, mais prend en compte certaines particularités (p. ex. l'hébergement chez des particuliers). Parallèlement à l'évaluation, un groupe d'experts s'est penché sur le statut S et s'exprime également sur la répartition dans son rapport⁵. Enfin, elle ne traite pas de la répartition des personnes qui font partie du

⁴ Rapport de PPC du 29.04.2024 : Analyse des Algorithmus und seiner Nutzung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Grundlage für den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (en allemand ; ci-après : rapport PPC).

⁵ Rapport du 26 juin 2023 du Groupe d'évaluation du statut S : l'hébergement chez des particuliers représente un défi pour la répartition entre les cantons, mais il importe d'appliquer la clé de répartition ordinaire même en cas d'arrivées en très grand nombre.

projet pilote mené actuellement par l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) sur les facteurs d'intégration⁶.

1.4 Structure du rapport

Le deuxième chapitre décrit la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Chacun des trois chapitres suivants répond à l'une des questions posées : la définition de la répartition fait l'objet du troisième chapitre, la mise en œuvre des processus et instruments du quatrième chapitre et la répartition effective entre les cantons du cinquième chapitre. Les conclusions sont abordées dans le sixième chapitre.

2 Répartition des personnes requérantes d'asile

La restructuration du domaine de l'asile en 2019 avait pour but d'accélérer les procédures d'asile⁷. L'une des principales nouveautés a été l'instauration de procédures accélérées menées dans des CFA décentralisés, situés dans six régions d'asile nouvellement créées. Les personnes requérantes d'asile ne sont donc pas tout de suite réparties entre les cantons pour y être hébergées et encadrées, comme c'était le cas auparavant, mais elles sont enregistrées et hébergées le temps de la procédure dans les CFA. Ce n'est que dans un second temps qu'une grande partie d'entre elles sont attribuées à un canton en vue de leur hébergement, si elles n'ont pas encore fait l'objet d'une décision d'asile entrée en force ou ont obtenu le droit de rester en Suisse⁸.

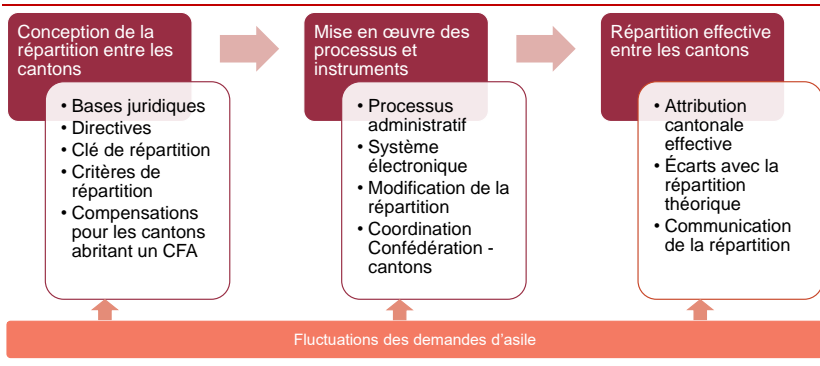
La présente évaluation s'intéresse au fonctionnement de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. La figure 1 ci-dessous représente de manière schématique les éléments de la répartition, brièvement décrits dans les paragraphes suivants.

⁶ Dans le cadre de ce projet, certaines personnes admises à titre provisoire ou ayant reçu une décision d'asile positive sont réparties entre les cantons au moyen d'un algorithme supplémentaire développé par l'EPFZ. Il tient compte du potentiel du marché du travail afin d'optimiser l'intégration professionnelle des personnes requérantes d'asile. Le projet a démarré au début de l'année 2020 et se poursuit afin d'améliorer l'algorithme avec une plus grande quantité de données. Les résultats de ce projet sont attendus dès 2026.

⁷ Message du 3.9.2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) (FF **2014** 7771).

⁸ Directive interne du SEM du 1.9.2020 sur la première répartition et la répartition intercantonale, p. 3 (ci-après : directive interne).

Schéma d'analyse de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons



2.1 Conception de la répartition entre les cantons

De manière générale, la Suisse est tenue de respecter les obligations qui lui incombent en vertu du droit international, telles que la Convention relative au statut des réfugiés⁹ ou la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁰, qui contiennent des dispositions importantes en lien avec la répartition des personnes requérantes d'asile, comme le principe de non-refoulement ou de l'unité de la famille.

Conformément à l'art. 121 de la Constitution (Cst.)¹¹, qui accorde à la Confédération la compétence de légiférer dans le domaine de l'asile, les règles qui régissent cette procédure sont fixées dans la loi sur l'asile (LAsi)¹². Selon l'art. 24, toute personne requérante est hébergée dans un CFA à compter du dépôt de sa demande d'asile (al. 3). Le moment où cette personne quitte le centre dépend du type de procédure engagée et de l'issue de celle-ci, mais la durée maximale du séjour dans un CFA est de 140 jours (al. 4). En cas de hausse soudaine et considérable du nombre de demandes d'asile notamment, l'attribution à un canton peut toutefois intervenir avant l'échéance de la durée maximale de séjour dans les CFA (al. 6).

La répartition entre les cantons en tant que telle fait l'objet de l'art. 27 LAsi, qui précise que les cantons conviennent d'une répartition (al. 1). L'al. 2, qui prévoit que si les cantons ne peuvent trouver un accord, le Conseil fédéral fixe, après les avoir

⁹ Convention du 28.7.1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève [CR] ; RS **0.142.30**).

¹⁰ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ; RS **0.101**).

¹¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst. ; RS **101**).

¹² Loi du 26.6.1998 sur l'asile (LAsi ; RS **142.31**).

entendus, les critères de répartition dans une ordonnance, n'a pas été concrétisé. En effet, les cantons se sont mis d'accord sur une répartition¹³.

La loi établit en outre que la répartition doit tenir compte des prestations particulières des cantons abritant des CFA ou des aéroports (art. 27 al. 1^{bis}). En plus, lors de l'attribution, le SEM doit prendre en considération les intérêts légitimes du canton ainsi que de la personne ; cette dernière ne peut attaquer la décision que pour violation du principe de l'unité de la famille (al. 3). La loi précise enfin que les personnes dont l'exécution du renvoi a été ordonnée et dont la décision d'asile est entrée en force dans un CFA ou y a été classée ne sont pas attribuées à un canton (al. 4).

Au niveau de l'ordonnance, la répartition des compétences entre les cantons et la Confédération est reprise : selon l'art. 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)¹⁴, ce n'est que si les cantons ne parviennent pas à s'entendre sur la répartition des personnes requérantes d'asile et la prise en compte des prestations particulières que le SEM entreprend cela lui-même (al. 1). La répartition est proportionnelle à la population cantonale et se fait selon une clé de répartition vérifiée périodiquement par le SEM et ajustée si nécessaire par le DFJP (al. 2 et 3). Les compensations pour les prestations particulières ont été fixées sous la forme d'une réduction des attributions dans la procédure étendue (al. 5)¹⁵. Indépendamment de toute compensation, chaque canton doit prendre en charge, en procédure étendue, au minimum 10 % de la part de personnes requérantes d'asile proportionnelle à sa population (al. 6). Par ailleurs, le SEM est tenu d'attribuer les personnes requérantes d'asile en tenant compte de la présence en Suisse de membres de leur famille, de leur nationalité et de leurs éventuels besoins d'encadrement particulier ; il ne décide de changer un canton attribué que si les deux cantons concernés y consentent, suite à une revendication du principe de l'unité de la famille ou en cas de menace grave (art. 22 OA 1).

Lors de la phase préparatoire, les premières clarifications ont lieu dans le CFA attribué assumant des tâches procédurales. Le SEM affecte ensuite la personne à l'une des trois procédures suivantes (art. 20b et 20c OA 1) :

- *Procédure Dublin* : si les autorités déterminent qu'un autre État est responsable de la procédure d'asile selon le Règlement Dublin¹⁶, la personne requérante d'asile est redirigée vers cet État et hébergée en attendant dans un CFA.

¹³ Déclaration commune de la Conférence sur l'asile du 28.03.2014 adoptée par les cantons, la Confédération, de même que les représentants des villes et des communes (ci-après : déclaration commune).

¹⁴ Ordonnance 1 du 11.8.1999 sur l'asile relative à la procédure (Ordonnance 1 sur l'asile [OA 1] ; RS 142.311).

¹⁵ Les compensations sont liées à un CFA (20 attributions de moins par contingent de 100 places), à un centre spécifique, prévu pour accueillir les personnes qui menacent la sécurité ou le fonctionnement des CFA (40 attributions de moins par contingent de 100 places), à un aéroport (10 attributions de moins par contingent de 100 rapatriements contrôlés) et au renvoi (15 attributions de moins par contingent de 100 personnes affectées en vue de l'exécution de leur renvoi).

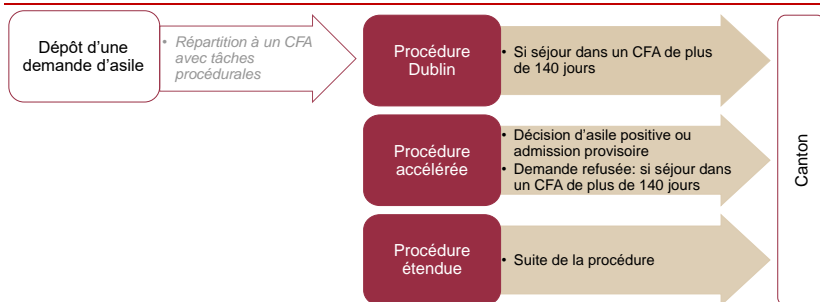
¹⁶ Accord du 26.10.2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD ; RS 0.142.392.68).

- *Procédure accélérée* : sur la base d'un premier entretien, la personne est attribuée à un canton en vue de son intégration si elle remplit les conditions pour recevoir l'asile ou être admise provisoirement ; si sa demande est refusée, elle est tenue de quitter la Suisse et est hébergée en attendant dans un CFA ; si des clarifications complémentaires sont nécessaires avant qu'une décision ne soit prise, la personne passe en procédure étendue.
- *Procédure étendue* : le temps de la procédure, toutes les personnes sont attribuées à un canton afin d'y être hébergées ; le canton concerné est compétent, quelle que soit l'issue de la procédure.

Suivant le type de procédure engagé, la répartition intercantonale a lieu à différentes étapes de la procédure d'asile. Comme l'illustre la figure 2, le SEM attribue les personnes requérantes d'asile à un canton si, dans le cadre d'une procédure Dublin ou d'une procédure accélérée, leur demande n'a pas encore donné lieu à une décision entrée en force dans un CFA et qu'elles y séjournent depuis 140 jours¹⁷, si elles ont obtenu l'asile ou si elles ont été admises à titre provisoire en procédure accélérée, ou si leur demande d'asile est traitée dans le cadre de la procédure étendue (art. 21, al. 2, OA 1).

Figure 2

Différents cas d'attributions des personnes requérantes d'asile à un canton



Légende : les éléments colorés représentent l'objet de l'évaluation.

Les cantons sont chargés de l'hébergement des personnes requérantes d'asile qui leur sont attribuées et de fournir l'aide sociale nécessaire. Ils perçoivent pour chacune de ces personnes une contribution forfaitaire unique concernant les frais administratifs et, pendant la durée de leur présence, un forfait global ou un forfait d'aide d'urgence¹⁸.

¹⁷ Cette attribution peut également avoir lieu avant l'échéance de la durée maximale de séjour dans les CFA, notamment en raison d'une hausse soudaine et considérable du nombre de demandes d'asile (art. 24, al. 6, LAsi).

¹⁸ Voir art. 88 et 89 LAsi et l'art. 20 et suivants de l'Ordonnance 2 du 11.8.1999 sur l'asile relative au financement (Ordonnance 2 sur l'asile [OA 2] ; RS 142.312).

2.2

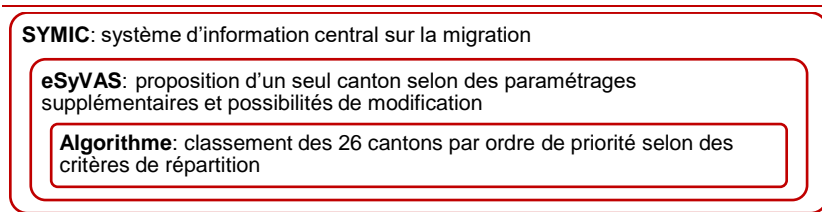
Mise en œuvre des processus et instruments

La répartition des personnes requérantes d’asile entre les cantons est effectuée par le SEM au sein des CFA, selon des modalités définies dans un document interne¹⁹. Pour ce faire, le personnel des CFA doit tout d’abord s’assurer que les informations nécessaires (nationalité, catégorie de personne, cas médical), les circonstances particulières du cas concerné (situation familiale, demande multiple, etc.) et la catégorie de procédure (Dublin, accélérée, étendue) sont correctement saisies dans le système d’information central sur la migration (SYMIC²⁰).

Une fois que la personne est saisie dans SYMIC au sein de l’effectif à répartir, le système électronique de répartition des requérants d’asile (eSyVAS), génère une proposition d’attribution cantonale. Pour déterminer un canton approprié, eSyVAS se base sur un algorithme, qui produit un classement des 26 cantons en fonction des caractéristiques de la personne requérante d’asile, de la clé de répartition proportionnelle à la population des cantons²¹, des règles de compensation, des critères ANUM et de la répartition effective dans les cantons. Ces derniers se réfèrent aux quatre critères spécifiques que le SEM appelle ainsi en raison de leur terminologie en allemand : nombre de personnes à répartir (« *Anzahl* »), nationalités les plus représentées (« *Nationalitäten* »), requérants d’asile mineurs non accompagnés (RMNA) (« *unbegleitete minderjährige Asylsuchende [UMA]* ») et cas médicaux (« *Medizinalfälle* »). L’imbrication de l’algorithme eSyVAS et SYMIC est schématisée dans la figure 3.

Figure 3

Fonctionnement du système électronique



La répartition intercantonale est effectuée dans SYMIC et prise en charge à l’arrière-plan par eSyVAS, comme l’illustre la figure 4. Il peut arriver que le personnel des CFA doive modifier la répartition proposée par le système à cause de circonstances particulières (« *Kanton Übersteuerung* »). Les motifs de cette modification, qui sont

¹⁹ SEM (2021), Processus de répartition intercantonale (10.170).

²⁰ Ordonnance du 12.04.2006 sur le système d’information central sur la migration (Ordonnance SYMIC ; RS **142.513**). Certaines informations proviennent du système d’information destiné aux centres d’enregistrement et de procédure et aux logements dans les aéroports (MIDES) et sont intégrées à SYMIC grâce à un lien entre les systèmes d’information, cf. Ordonnance 3 du 11.8.1999 sur l’asile relative au traitement de données personnelles (Ordonnance 3 sur l’asile [OA 3] : RS. **142.314**).

²¹ Cette clé est définie à l’annexe 3 de l’OA 1 et vérifiée périodiquement par le SEM.

énumérés dans les instructions de travail correspondantes²², doivent alors être précisés (« Grund Übersteuerung »).

La responsabilité du contrôle et de la validation de la répartition cantonale réalisée dans les CFA incombe à la section GCRI : celle-ci a la possibilité de corriger la répartition proposée par eSyVAS ou d'invalider un changement opéré par un CFA ; dans ce second cas de figure, le personnel du CFA et celui de la section GCRI doivent se concerter²³.

Figure 4

Interface utilisateur de la répartition cantonale dans SYMIC

15020754.3 | iscaprDemo, Vater | Männlich | 01.01.1990 | BRB | N 511939 | Angabe

| Zemia-Nr | Name, Vorname | Staatsangehörigkeit | Geburtsdatum | Medizinfall | Personenkategorie | Bemerkung |
|------------|-------------------|---------------------|--------------|-------------|-------------------|-----------|
| 15020754.3 | iscsprDemo, Vater | Barbados | 01.01.1990 | N | Einzelperson | |

Kanton Vorschlag AG
Kanton Übersteuerung --
Grund Übersteuerung --
Austritt geplant am
Kommentar
Verteildatum
Anrechenbar

Légende : eSyVAS a généré une proposition de canton (AG).

Remarques : les données utilisées sont fictives ; l'image n'existe qu'en allemand.

Sources : SYMIC, document de formation Répartition cantonale du SEM de mars 2021 (ci-après : document de formation SYMIC), p. 7.

Le SEM informe chaque semaine les cantons des attributions auxquelles ils doivent s'attendre. Les cantons sont chargés de l'hébergement des personnes requérantes d'asile qui leur sont attribuées²⁴. En cas de problèmes aigus d'hébergement dans un canton, la section GCRI peut exceptionnellement accorder un arrêt des attributions (« Zuweisungsstopp ») d'une durée d'un jour à une semaine au maximum. La demande doit être faite par le canton au moins une semaine à l'avance. Ils peuvent

²² Instructions de travail du SEM du 2.5.2023 concernant la première répartition et la répartition intercantonale (ci-après : instructions de travail) ; Fiche d'information du SEM : répartition intercantonale – modifications et nouveaux commentaires sur la répartition de septembre 2023 (ci-après : nouvelles règles applicables).

²³ SEM, directive interne, p. 7.

²⁴ Il incombe à l'autorité cantonale compétente de répartir les personnes requérantes d'asile dans les structures d'accueil cantonales et communales. Le SEM n'a aucune influence sur la répartition au sein des cantons.

également le faire à court terme en présence d'événements imprévisibles, selon une directive²⁵.

En cas de fluctuations des demandes, les cantons doivent prendre les mesures organisationnelles appropriées afin de pouvoir réagir de manière adéquate²⁶. Si la Suisse fait face à une hausse significative des demandes d'asile, les tâches et responsabilités des autorités sont adaptées selon un plan d'urgence Asile²⁷. Même en cas de nombreuses demandes, les personnes requérantes d'asile ont le droit, alors qu'elles séjournent encore dans un CFA, d'être entendues sur leur souhait d'être attribuées à un canton spécifique²⁸. La personne dont la demande est traitée dans un CFA a droit à un conseil et à une représentation juridique gratuits (art. 102f LAsi). Si ce souhait est déçu, une décision motivée d'attribution à un canton doit être rendue. Si le souhait n'est exprimé qu'après l'attribution à un canton, celui-là devient une « demande de changement de canton »²⁹.

2.3 Répartition effective entre les cantons

La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons diffère selon la catégorie de répartition³⁰. Les personnes requérantes d'asile de la catégorie de répartition W (« *erweiterte Verfahren* ») et B (« *Bleibefälle* ») sont attribuées à un canton en vue de leur hébergement. La catégorie W comprend en premier lieu les personnes qui se trouvent en procédure étendue. Cette catégorie inclut également les personnes requérantes d'asile en procédure accélérée ou Dublin qui n'ont pas encore reçu de décision entrée en force après le séjour maximal de 140 jours dans un CFA. La catégorie B comprend les personnes en procédure accélérée qui ont obtenu le droit de rester en Suisse à la suite d'une décision d'asile positive ou à une admission provisoire. Les personnes requérantes d'asile des catégories B et W sont réparties proportionnellement à la population et de la manière la plus proportionnelle possible selon les critères ANUM. Dans la catégorie W, les compensations sont en outre prises en compte³¹.

Dans la catégorie de répartition V (« *Vollzug* »), les personnes requérantes d'asile sont attribuées à un canton afin que celui-ci puisse exécuter leur renvoi. Elles appartiennent à cette catégorie lorsque leur demande d'asile a été rejetée ou classée ou lorsqu'elles ont reçu une décision de non-entrée en matière dans le cadre de la procédure Dublin, parce qu'un autre État est responsable de l'examen de la demande d'asile. Le SEM

²⁵ Directive du SEM du 1.1.2008 (État au 1.3.2019), Répartition intercantonale (ci-après: directive). Selon la prise de position du DFJP, deux semaines sont exigées dans la pratique.

²⁶ SEM, directive, p. 1.

²⁷ DFJP – DDPS – DFF – CCDJP – CDAS, Valeurs de référence de la planification d'urgence commune de la Confédération et des cantons en matière d'asile, du 14.04.2016 (ci-après : valeurs de références).

²⁸ OSAR (éd.) (2022), Manuel de la procédure d'asile et de renvoi, 3^e édition, Bern Haupt Verlag.

²⁹ SEM (s.d.), Manuel Asile et retour.

³⁰ SEM, directive interne.

³¹ Depuis janvier 2023, il existe en outre la catégorie A (Autres catégories), à laquelle appartiennent les personnes requérantes d'asile ayant le statut S, bien qu'elles soient traitées séparément.

attribue les personnes de catégorie V au canton d'implantation d'un CFA sans tâches procédurales, au sein de la région d'asile dans laquelle elles se trouvent déjà (art. 23 et art. 34, al. 2, OA 1). La raison en est qu'elles continuent d'être hébergées par la Confédération dans le CFA jusqu'à 140 jours ; le canton est uniquement responsable de l'exécution de la procédure de renvoi.

Si la répartition intercantonale proposée par eSyVAS sur la base de l'algorithme était toujours suivie, les écarts entre la répartition effective et la répartition théorique visée seraient aussi minimales que possible. Ce n'est toutefois pas le cas dans la pratique. Il existe donc des écarts entre la répartition effective et la répartition théorique, ce qui signifie que les cantons se voient attribuer plus ou moins de personnes requérantes d'asile que prévu selon la clé de répartition. Les écarts résultent entre autres de modifications de la proposition de répartition d'eSyVAS par le personnel des CFA ou par la section GCRI, cette dernière pouvant en outre corriger la modification effectuée dans les CFA. On peut distinguer les modifications qui sont obligatoires selon les prescriptions juridiques (p. ex. l'unité de la famille) de celles qui sont effectuées sur la base d'instructions de travail ou de constellations spécifiques (p. ex. la langue de la procédure).

L'objectif de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est que les différences entre répartitions théorique et effective se résorbent à la fin de chaque année civile³². Les écarts sont donc régulièrement contrôlés par la section GCRI et communiqués, à l'aide de l'outil « *Reporting Erst- und Kantonsverteilung* » (REKA)³³. Le controlling permet aux collaborateurs de la section GCRI de se faire une idée de l'état de la répartition entre les cantons et d'adapter la planification si nécessaire. Le reporting permet également d'informer les acteurs concernés sur la répartition cantonale des personnes requérantes d'asile.

Jusqu'à 2023, une analyse de la situation était réalisée tous les trimestres pour le reporting interne à la direction du SEM³⁴. Celle-là comprenait une vue d'ensemble de la répartition cantonale et des explications sur les écarts entre les situations effectives et la situation théorique. En ce qui concerne le reporting externe, la section GCRI rédige une newsletter semestrielle³⁵. Illustrées en figure 5, les newsletters s'adressent en premier lieu aux cantons, ainsi qu'au personnel des CFA. Elles présentent les répartitions effective et théorique ainsi que les écarts par catégorie de répartition et par critère ANUM. En outre, les règles de répartition et le modèle de compensation sont brièvement expliqués, les raisons centrales des écarts sont indiquées et des informations sont données sur les développements principaux dans le domaine.

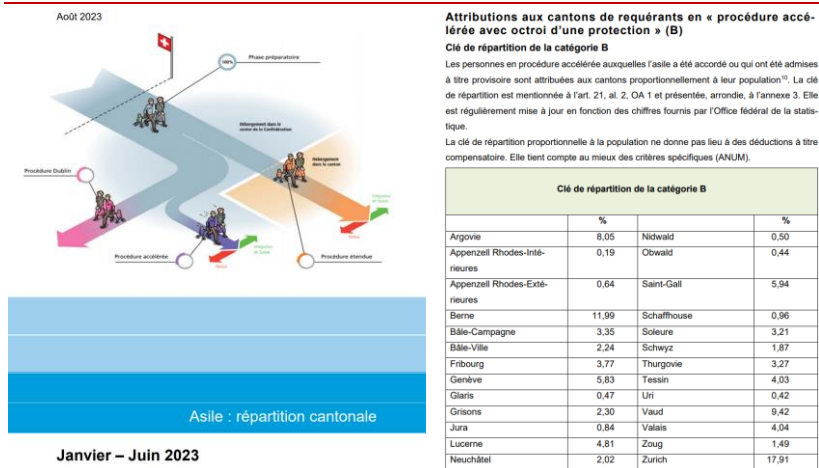
³² Newsletter « Asile : répartition cantonale » du SEM (*ci-après : newsletter*) d'avril 2020 (répartition de mars à décembre 2019), p. 6.

³³ Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA) du SEM de 2019 (uniquement en allemand).

³⁴ Lageanalyse du SEM (2019–2022) (uniquement en allemand).

³⁵ SEM, newsletter.

Extrait de la Newsletter « Asile : répartition cantonale »



Source : newsletter du SEM d'août 2023 (répartition de janvier à juin 2023), pp. 1 et 14.

3 Conception de la répartition entre les cantons

Pour savoir si le système de répartition des personnes requérantes d'asile est conçu de manière appropriée, le CPA s'est penché sur la définition des différents principes et étapes de la répartition, la clarté des critères et l'adéquation des mesures pour les fluctuations des demandes d'asile (cf. annexe 2).

Résumé : dans l'ensemble, le CPA constate que la répartition est en grande partie conçue de manière appropriée. Les principes et étapes de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile sont clairement définis. Toutefois, leur prise en compte, ainsi que celle des nombreux facteurs, rend inévitablement la répartition complexe (ch. 3.1). Les critères de répartition sont clairs, mais les règles pour modifier la répartition cantonale proposée laissent une marge de manœuvre (ch. 3.2). Le plan d'urgence Asile est conçu de manière adéquate pour gérer un grand nombre de demandes. Toutefois, les scénarios sur lesquels il repose sont obsolètes (ch. 3.3).

3.1 Les principes et étapes de répartition sont clairement définis, mais la répartition est complexe

Il existe de nombreux documents qui fondent la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile. Le tableau 2, qui liste ces fondements, montre qu'ils couvrent tous les aspects importants de la répartition et qu'ils ont des formes et des

niveaux de détail très différents qui se complètent bien. Le CPA ne relève aucune incohérence entre la loi, les ordonnances, les directives, les processus et les informations.

Tableau 2

Fondements de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile

| Titre court (auteur, date) | Objets principaux |
|---|---|
| <i>Bases juridiques</i> | |
| LAsi (Assemblée fédérale, 26.6.1998) | Principes de la politique d'asile (la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est principalement régie par l'art. 27) |
| OA 1 (Conseil fédéral, 11.8.1999) | Principes relatifs à la procédure d'asile (la répartition entre les cantons est principalement régie par l'art. 21 et la clé de répartition définie à l'annexe 3) |
| OA 2 (Conseil fédéral, 11.8.1999) | Principes relatifs au financement de l'asile, notamment en matière de subventions fédérales versées aux cantons |
| OA 3 (Conseil fédéral, 11.8.1999) | Principes relatifs au traitement de données personnelles et à l'exploitation des systèmes d'information de l'asile |
| <i>Directives et instructions</i> | |
| Déclaration commune (CCDJP, CDAS, DFJP, 28.3.2014) | Déclaration commune de la Conférence sur l'asile sur la restructuration du domaine de l'asile |
| Directive (SEM, 1.1.2008, état au 1.3.2019) | Modalités d'attribution pour l'hébergement, l'exécution des renvois et l'octroi d'une aide d'urgence, également en cas de fluctuation des demandes |
| Directive interne (SEM, 1.9.2020) | Règles générales que le personnel du SEM concerné doit observer pour la répartition intercantonale et pour la saisie exacte et complète desdits processus. Règles de répartition définies en fonction des catégories de répartition |
| Instructions de travail (SEM, 2.5.2023) | Motifs admis pour modifier la répartition intercantonale (annexe 9 de la directive interne) |
| Nouvelles règles applicables (SEM, 1.9.2023) | Information relative aux modifications de la répartition et nouveaux commentaires |
| Valeurs de référence (DFJP, DDPS, DFF, CCDJP, CDAS, 14.4.2016) | Valeurs de référence de la planification d'urgence, qui montrent les scénarios auxquels la Suisse se prépare et les tâches qui incombent à chacune des autorités concernées |
| Stratégie de traitement (SEM, 1.3.2019) | Ordre de priorités pour le traitement des demandes |
| Annonce préalable d'un cas spécial (CDAS, 4.10.2012) | Règles relatives à l'information des cantons lors de l'attribution des cas spéciaux (annexe 6 de la directive interne) |
| <i>Processus</i> | |
| Manuel Asile et retour | Bases légales, principes et compétences des cantons, pratique du Tribunal administratif fédéral et pratique du SEM dans des cas concrets |
| Processus d'entrée et d'enregistrement (10.10) (SEM, 1.1.2022) | Étapes relatives à l'entrée et à l'enregistrement des personnes requérantes d'asile (annexe 1 de la directive interne) |

| Titre court (auteur, date) | Objets principaux |
|---|--|
| Processus de répartition intercantonale (10.170) (SEM, 4.6.2021) | Étapes, responsabilités, produits, destinataires, bases légales et documents de référence (annexe 2 de la directive interne) |
| Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA) (SEM, 2019) | Exploitation et mise à jour des systèmes d'information utilisés notamment pour l'élaboration des reporting |
| Document de formation SYMIC (SEM, 1.3.2021) | Instructions pour l'utilisation correcte de SYMIC en matière de répartition des personnes requérantes d'asile |
| Annnonce d'un cas spécial | Formulaire d'annonce (annexe 7 de la directive interne) |
| Consignes pour les cas spéciaux et médicaux (SEM) | Saisie de l'état de santé de la personne requérante d'asile (annexe 8 de la directive interne) |
| <i>Informations et reporting</i> | |
| Newsletter (SEM, jusqu'au 1.8.2023) | Reporting externe de la situation de la répartition entre les cantons par catégorie, réalisé sur une base semestrielle |
| Lageanalyse (SEM, jusqu'au 31.12.2022) | Reporting interne de la situation de la répartition entre les cantons, réalisé sur une base trimestrielle |
| Modèle de compensation (CDAS, CCDJP, SEM, 1.10.2018) | Modèle de compensations consécutif à la restructuration (Fiche d'information 7, annexe 5 de la directive interne) |
| Fiche d'information : plan d'urgence Asile (SEM, 2013) | Objectifs et éléments du plan d'urgence, clauses juridiques d'urgence et rôle de l'État-major spécial Asile et de l'armée en cas de situation extraordinaire |

Légende : fondements classés par type de document puis du plus important au moins important ; les plus importants pour la présente évaluation sont marqués en gras.

Les bases juridiques et les directives définissent clairement la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. D'une part, la LAsi et l'OA 1 concrétisent de manière appropriée les principes de la répartition, tels que les catégories de répartition, la clé de répartition proportionnelle à la population cantonale, le système de compensations ou les intérêts à prendre en compte. D'autre part, le SEM a, en sus des bases juridiques, élaboré une directive pour fixer les responsabilités de la Confédération et des cantons lors des attributions pour l'hébergement et l'exécution des renvois et une directive interne pour définir les règles que le personnel du SEM doit observer. De portée générale, cette dernière est adéquatement complétée par des annexes, qui fournissent des éléments opérationnels plus détaillés. La directive interne est considérée globalement par les personnes interrogées comme un bon et utile instrument.

En ce qui concerne les étapes de répartition, l'OA 1 définit les groupes de personnes que le SEM attribue aux cantons et à quelle étape de la procédure (art. 21, al. 2). La directive interne énonce clairement que le moment auquel a lieu la répartition intercantonale est précisé dans les processus clés et qu'il peut là encore varier selon le cas de figure considéré. Un de ces processus du SEM décrit précisément et de manière compréhensible, selon la majorité des entretiens réalisés, lorsqu'une répartition entre les cantons a lieu ainsi que les étapes pour y parvenir. Il comprend un graphique qui renseigne les étapes de décisions avec les délais de recours, ainsi

qu'un tableau qui met en cohérence les étapes du processus avec les responsabilités, les destinataires, les bases légales, les instructions et les instruments de travail³⁶.

La conception de la répartition prend en compte de nombreux facteurs différents, ce qui le rend néanmoins complexe. Les représentants des conférences intercantionales interrogés apprécient le fait que la répartition s'effectue proportionnellement à la population cantonale, conformément à ce qui a été décidé lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile³⁷, pour les différentes catégories de répartition (Dublin, accélérée, étendue), car cela garantit la participation de tous les cantons à l'intégration des personnes réfugiées reconnues et des personnes admises à titre provisoire ainsi qu'aux renvois des personnes déboutées. Les critères ANUM ont également été salués par les personnes interrogées. Toutefois, selon certains d'entre elles, tous les facteurs ne sont pas compréhensibles ou adéquats. Les critiques portent par exemple sur le fait que les compensations pour les prestations particulières sont compliquées et que les documents à ce sujet ne sont pas clairs ou que les contributions forfaitaires de la Confédération ne compensent pas suffisamment les coûts occasionnés par certaines personnes (p. ex. frais de sécurité ou dépenses pour les RMNA).

Le personnel du SEM avec qui le CPA s'est entretenu consent que la répartition soit complexe. Il souligne que ce sont les cantons, en concertation avec le SEM, qui ont désiré une répartition aussi proportionnelle que possible en tenant compte des différentes catégories et critères de répartition. En même temps, il en résulte un conflit d'objectifs entre le respect de la proportionnalité de la répartition vis-à-vis de la population des cantons et celui d'autres critères. Selon le CPA, la complexité de la répartition est inévitable pour arriver à une répartition aussi proportionnelle que possible en tenant compte des facteurs souhaités par les cantons.

3.2 Les critères de répartition sont clairs, mais certaines règles laissent une marge de manœuvre

Les critères sur lesquels se fonde le SEM pour effectuer la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons sont énoncés dans la directive interne. Ils correspondent aux bases légales concernées et sont clairs, même s'ils ne sont pas décrits dans les détails. La directive mentionne qu'il existe plusieurs clés de répartition selon les différentes catégories et énonce les critères spécifiques pris en compte, soit les critères ANUM³⁸. Ces critères ne couvrent pas certains critères juridiques, comme la présence en Suisse de membres de la famille, dans la mesure où ils ne sont pas pris en compte dans la proposition de répartition générée par eSyVAS.

En raison des différents critères de répartition et des variations des clés de répartition selon les catégories de procédure, il est compliqué pour la section GCRI de rendre intelligibles les règles de répartition. Dans les newsletters, la section GCRI s'est efforcée de communiquer de manière aussi claire et transparente que possible les

³⁶ Processus de répartition intercantonale (10.170) du SEM de 2021.

³⁷ Déclaration commune.

³⁸ SEM, directive interne, pp. 3–4.

critères de répartition, compte tenu de leur complexité. En guise d'introduction, ceux-ci sont expliqués de manière plus détaillée et cohérente. En ce qui concerne les critères ANUM, par exemple, il est expliqué que les différents groupes cibles choisis correspondent aux nationalités les plus représentées et que les personnes qui ont besoin d'encadrement particulier sont notamment les RMNA et les cas médicaux³⁹. Comme l'illustre la figure 6, un aperçu des règles de répartition par catégorie a également été fourni en février 2023, de façon bienvenue et claire sous forme schématique.

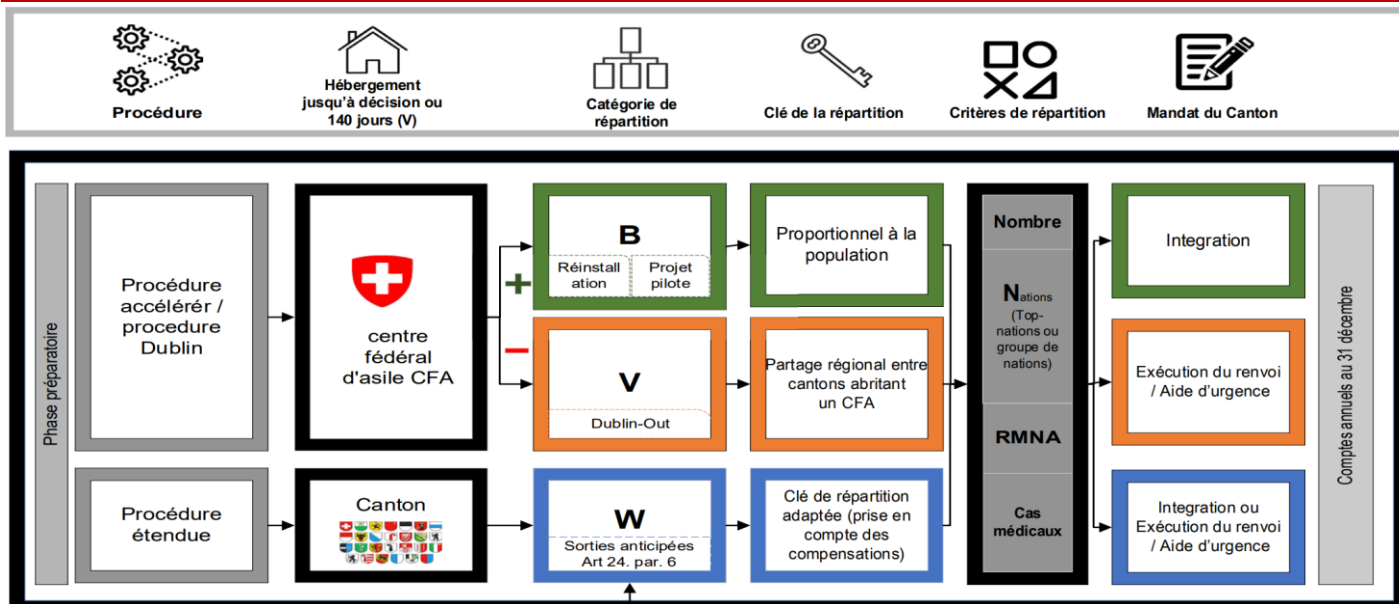
Il ressort des entretiens réalisés avec le personnel du SEM que la complexité réside aussi et surtout dans le hiatus entre les règles, théoriques, et les cas individuels spécifiques qui existent dans la pratique. Les défis concernent aussi le fait que certaines personnes requérantes d'asile appartient simultanément à plusieurs sous-groupes (par ex. un RMNA, cas médical, de nationalité afghane) et qu'il est pratiquement impossible de définir des règles couvrant toutes les combinaisons particulières. Pour la majorité des représentants des cantons interrogés, les critères de répartition sont en principe compréhensibles. Certains critiquent toutefois le fait que la complexité des critères, conjuguée aux multiples facteurs pris en compte par la répartition entre les cantons (ch. 3.1), rende difficile la compréhension de la raison pour laquelle les règles ne sont pas respectées dans certains cas.

Les spécialistes consultés et certains membres du personnel des CFA ne remettent pas en question la clarté des critères, mais critiquent le fait qu'ils soient trop étroits pour favoriser l'intégration des personnes concernées. La notion de famille en vigueur dans la législation sur l'asile ne comprend que les membres de la famille nucléaire, soit les conjoints et leurs enfants mineurs (art. 1a OA 1). Pour les personnes qui ont un besoin d'encadrement particulier, notamment les RMNA et les cas médicaux, des proches parents qui ne font pas partie de la famille nucléaire ou des autres personnes de référence sont également prises en compte. Cette compréhension de la notion de famille correspond à celle de la CEDH (art. 8). Néanmoins, cette définition est critiquée par certains acteurs comme étant trop stricte. Par exemple, les enfants majeurs ou les membres de la famille élargie ne sont pas considérés dans la répartition et beaucoup de familles sont séparées. Selon les spécialistes interrogés, les réseaux familiaux et culturels contribuent à favoriser l'intégration des personnes requérantes d'asile. En outre, des critères favorisant l'intégration professionnelle, tels que les connaissances linguistiques, le parcours de formation et d'expérience professionnelle, ainsi que le potentiel en matière de formation tertiaire devraient selon eux être intégrés dans la répartition. À ce titre, le projet pilote mené actuellement par l'EPFZ pour améliorer l'intégration des personnes requérantes d'asile grâce à un algorithme prenant en compte un plus grand nombre de critères, qui n'a pas été étudié dans la présente évaluation, fait l'objet d'une grande attente chez les spécialistes interrogés (ch. 1.3). Alternativement, la question se pose selon ces derniers de savoir si les obstacles au changement de canton devraient être réduits, de sorte que les personnes requérantes d'asile puissent plus facilement s'établir dans un autre canton à des fins de travail ou de formation.

³⁹ SEM, newsletter.

Figure 6

Aperçu des règles de répartition par catégorie de répartition



Légende : les différentes clés et critères de répartition en fonction des catégories de répartition.

Remarque : la partie relative au statut de protection S a été retirée de l'aperçu par le CPA.

Source : newsletter du SEM de février 2023 (répartition de janvier à décembre 2022), p. 9.

En ce qui concerne les règles applicables lors d'une modification par le personnel du SEM de la répartition intercantonale proposée par eSyVAS (« *Übersteuerung* »), la directive interne énonce que les motifs admis sont énumérés dans les instructions de travail correspondantes. La version du 2 mai 2023 contient un tableau renseignant les motifs admis (« *Grund Übersteuerung* », cf. figure 4 ci-dessus), les cas de figure possibles et les remarques à indiquer dans SYMIC⁴⁰. Selon la majorité du personnel des CFA interrogé, la directive et les instructions sont connues et les critères sont clairs en principe. Toutefois, les modifications fréquentes des motifs de modification n'est, de leur aveu, pas toujours facile à suivre et les types de répartition intercantonale dans la procédure accélérée selon l'état d'avancement de la procédure sont parfois source de confusion⁴¹. En outre, certains membres du personnel des CFA ont indiqué que la répartition est aussi réglementée que possible, tout en laissant une certaine marge de manœuvre.

Partant du constat que les instructions n'étaient pas appliquées de manière adéquate, la section GCRI a transmis à tout le personnel des CFA une mise à jour des règles de modification de la répartition intercantonale en septembre 2023, soit après le lancement de la présente évaluation. Dans ce document⁴², le principe selon lequel le personnel des CFA doit modifier la proposition de répartition générée par eSyVAS uniquement lorsque cela est admis et en indiquant clairement les justifications est clairement rappelé (également sous forme de checklist en conclusion). De plus, le tableau des règles applicables lors d'une modification (motifs admis, cas de figure possibles, remarques à indiquer) est mis à jour. Par rapport à la version antérieure, le CPA constate un effort de réduction de la marge de manœuvre inhérente à l'application de ces règles : douze motifs sont désormais listés (sans compter « statut de protection S » et « autres ») et sont plus clairement identifiables⁴³, les cas de figure sont des descriptions et non plus des exemples et des remarques sont à indiquer pour presque tous les motifs, gage d'une meilleure traçabilité.

3.3 Le plan d'urgence Asile est adéquat, mais les scénarios sur lesquels il repose sont obsolètes

Le domaine de l'asile est soumis à des fluctuations du nombre de demandes déposées, ce qui a des conséquences sur la répartition intercantonale. La directive du SEM

⁴⁰ SEM, instructions de travail, pp. 3–4.

⁴¹ Les personnes en procédure accélérée qui quittent un CFA dans le cadre de la procédure Dublin sans avoir reçu de décision définitive doivent être attribuées à un canton. Dans ce cas, elles sont imputées à la catégorie W, bien qu'elles ne se trouvent pas en procédure étendue.

⁴² SEM, nouvelles règles applicables.

⁴³ Les motifs suivants sont les mêmes que dans la version antérieure : « Famille en Suisse », « Raisons médicales », « Hébergement », « Naissance », « Instructions opérationnelles ». Les nouveaux motifs sont les suivants : « Décision de renvoi notifiée sans entrée en force » (ce qui réduit la confusion évoquée par le personnel des CFA en matière de procédure accélérée), « Requérant d'asile en détention », « Radiation de la demande », « Demandes multiples », « Avec autorisation de séjour », « Autres démarches procédurales prévues » et « Réinstallation » (qui faisait précédemment partie des « autres » motifs).

contient également de brèves indications sur les responsabilités des cantons et du SEM pour s'adapter à de fortes fluctuations : les cantons doivent prendre les mesures organisationnelles appropriées afin de pouvoir réagir de manière adéquate aux fluctuations des demandes ; le SEM doit prendre toutes les dispositions organisationnelles nécessaires pour compenser les fluctuations à court terme et informer chaque semaine les cantons des attributions attendues⁴⁴. Afin de garantir les procédures d'asile, l'hébergement, l'encadrement ainsi que les contrôles de sécurité même en cas d'urgence et de fortes hausses du nombre de demandes d'asile, le Conseil fédéral a adopté en 2012 un plan d'urgence Asile. En 2016, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont défini des valeurs de référence pour différents scénarios, qui servent depuis lors de base au plan d'urgence (cf. tableau 3).

Tableau 3

Scénarios sur lesquels repose la planification d'urgence

| Scénario | Nombre de demandes d'asile déposées | Période durant laquelle les demandes ont été déposées |
|----------|--|---|
| 1 | 10 000 | 30 jours |
| 2 | 10 000 | 3 mois de suite |
| 3 | 30 000 | en l'espace de quelques jours |
| 4 | très forte pression migratoire des personnes désirant uniquement transiter par la Suisse | |
| 5 | renforcement des contrôles aux frontières de la Suisse par les États voisins | |

Remarque : les scénarios 4 et 5 ont été complétés en avril 2017.

Source : DFJP, DDPS, DFF, CCDJP, CDAS, valeurs de référence de 2016, p. 1.

Lorsque l'un de ces scénarios se présente, le plan d'urgence peut être activé afin que différentes mesures soit prises, notamment l'attribution des personnes requérantes d'asile aux cantons avant que la durée de séjour dans les CFA de 140 jours ne soit écoulée, l'activation par le SEM de places supplémentaires d'hébergement ou l'intervention subsidiaire de l'armée. Selon le CPA, le système de scénarios dynamique est un instrument de planification préventive adéquat, car il est compatible avec les instruments et la répartition des compétences existant dans le domaine de l'asile. En effet, il contient des mesures proportionnées visant à prendre et appliquer rapidement des décisions complexes permettant de faire face à une situation extraordinaire en matière d'asile. De la même manière, les compétences de la Confédération et des cantons restent globalement les mêmes en cas de fortes fluctuations que dans une situation normale, et des priorités sont fixées⁴⁵. Si besoin, un État-major spécial Asile (SONAS) peut être convoqué par le Département fédéral

⁴⁴ SEM, directive, ch. 3.2, points 1 et 2.

⁴⁵ Dans le cas où les ressources disponibles ne suffisent pas pour traiter toutes les demandes d'asile conformément aux délais d'ordre fixés dans la LAsi, le SEM se fonde, conformément à l'art. 37b LAsi, sur une stratégie de traitement, qui détermine un ordre de priorité (SEM, stratégie de traitement du 1.3.2019).

de justice et police (DFJP) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) d'entente avec la CCDJP et la CDAS pour coordonner toutes les mesures concernant l'hébergement, l'encadrement, la sécurité et la communication⁴⁶. Selon la majorité des personnes interrogées, il est adéquat que les compétences demeurent autant que possible où elles se trouvent même lors de situations extraordinaires et l'ajout d'un organe de conduite et de coordination est alors opportun.

Le CPA constate toutefois que les valeurs de référence des scénarios ne sont plus à jour. Celles-ci ont été fixées en avril 2016, alors que l'Europe était confrontée au plus fort flux migratoire depuis la Seconde Guerre mondiale. En 2015, la Suisse avait enregistré plus de 39 000 demandes d'asile et les prévisions pour 2016 n'étaient pas à la baisse. La restructuration du domaine de l'asile n'avait pas encore eu lieu. Celle-ci ayant notamment pour objectif d'accélérer les procédures en les faisant se dérouler le plus possible au sein des CFA, ces derniers ainsi que les cantons sont aujourd'hui rapidement mis sous pression avec une hausse soudaine des demandes déposées ou une situation extraordinaire, comme cela a été par exemple le cas à la suite de la crise ukrainienne (ch. 4.6). Ce constat indique qu'il est nécessaire, selon le CPA, de prendre en compte davantage de scénarios impliquant l'activation du plan d'urgence Asile. Selon les entretiens réalisés avec le SEM, il est prévu que les valeurs de référence soient révisées en 2024 en collaboration avec les cantons.

4 Mise en œuvre des processus et instruments

Afin d'évaluer si les processus et instruments de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons sont mis en œuvre de manière opportune, l'analyse du CPA a porté sur la mise en œuvre des processus conformément à leur définition, l'adéquation des instruments, la pesée des intérêts et la coordination entre les parties prenantes, et l'activation adéquate du plan d'urgence Asile (cf. annexe 2).

Résumé : globalement, le CPA constate que la mise en œuvre des processus et instruments est partiellement opportune. Les processus fonctionnent globalement bien, mais ils sont appliqués de manière hétérogène entre les CFA (ch. 4.1) et la base de données de la répartition intercantonale contient des incohérences (ch. 4.2). L'algorithme ne prend pas en compte des critères importants et n'est pas appliqué à certains groupes (ch. 4.3). Le système électronique, qui se fonde sur l'algorithme pour proposer un canton de répartition, offre des possibilités de paramétrages qui ne sont pas présentés de manière suffisamment transparente (ch. 4.4). En outre, les intérêts des personnes requérantes d'asile sont pris en compte, mais ils représentent des défis, notamment en cas de nombreuses demandes à traiter ou d'attribution à un canton hors de la région d'asile originale (ch. 4.5). Enfin, la coordination entre la Confédération et les cantons est globalement adéquate. Toutefois, les arrêts des attributions annoncées par les cantons sont problématiques pour la répartition et le plan d'urgence n'est pas suffisamment activé, en cas de nombreuses demandes déposées (ch. 4.6).

⁴⁶ La composition, les tâches et le fonctionnement de cet organe regroupant les acteurs centraux, sont réglés par une directive du DFJP adoptée par le Conseil fédéral le 11.05.2011.

4.1 Les processus sont appliqués de manière hétérogène entre les CFA

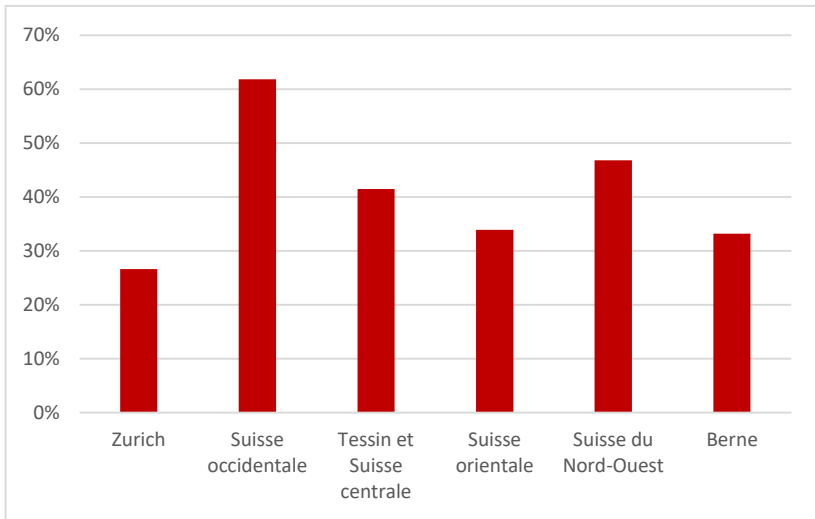
La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est réalisée au sein des CFA selon les processus s'y rapportant. La grande majorité du personnel du SEM interrogée sur cette question considère que les processus au sein des CFA sont adéquats, clairs et fonctionnent globalement bien. De surcroît, des garde-fous électroniques ont été adéquatement intégrés dans SYMIC pour que la fonction de répartition cantonale ne puisse être lancée que lorsque les deux conditions préalables suivantes sont remplies : la personne doit être saisie dans le système et une procédure d'asile doit être sélectionnée. Un document est à disposition de tout le personnel du SEM pour expliquer clairement les divers paramètres qui doivent être examinés durant la saisie de la répartition dans SYMIC⁴⁷.

En raison de la localisation des CFA qui assument des tâches procédurales dans six régions d'asile et de leur éloignement du siège principal du SEM, les processus de répartition sont appliqués de manière quelque peu différente. Par exemple, pour qu'un membre de l'administration modifie la répartition proposée dans eSyVAS, 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 bon, selon les propos recueillis. Une autre divergence concerne la répartition des compétences : si la responsabilité de la répartition intercantonale incombe clairement aux CFA selon la section GCRI, certains membres du personnel des CFA conçoivent que leur travail permet de générer une proposition, mais que la décision définitive de répartition intercantonale est prise par la section GCRI.

Les pratiques sont particulièrement hétérogènes entre les CFA en matière de modification de la répartition d'eSyVAS, générée sur la base du calcul algorithmique. Les analyses statistiques réalisées par PPC, illustrées en figure 7, indiquent que la part des modifications est très variable d'un CFA à un autre, variant de 27 % dans la région zurichoise à 62 % dans la région de Suisse occidentale. Elles montrent en outre que les motifs invoqués dans les CFA sont globalement hétérogènes. Par exemple, la catégorie « Autres », qui représente le motif le plus souvent sélectionné, est choisie dans 17 % des répartitions en Suisse occidentale, contre seulement 4 % au Tessin et en Suisse centrale. En Suisse occidentale, les parts sont particulièrement élevées en comparaison avec les autres CFA en ce qui concerne les motifs de l'hébergement, de la répartition interrégionale et des disparus.

⁴⁷ SEM, document de formation SYMIC.

Part des modifications de la proposition par CFA



Remarque : N = 52 749, sans le statut S et les données sans région indiquée ainsi que les modifications dans les aéroports de Zurich et de Genève.

Source : basé sur le rapport de PPC, figure 22, p. 33.

À la suite des entretiens réalisés avec le SEM, le CPA estime qu'il existe deux raisons principales à l'hétérogénéité de ces pratiques de modifications. Premièrement, il existe des différences entre les régions en ce qui concerne les procédures d'asile. Certains CFA décident plus fréquemment que d'autres une procédure Dublin plutôt que de transférer les personnes requérantes d'asile en procédure élargie. Cela peut aussi dépendre de la composition spécifique de la population des personnes requérantes d'asile. Cette variation peut aussi avoir une influence, dans la mesure où certaines pratiques de modification seront plus fréquentes en fonction de la procédure la plus représentée (p. ex. les modifications liées à l'exécution des renvois s'il y a plus de cas Dublin). Secondement, cela provient de l'application différente des instructions de travail concernant la répartition intercantonale entre le personnel des CFA en raison des mentalités différentes entre les régions. Selon les propos recueillis au sein des CFA, la directive interne et les instructions de travail sont généralement connues, mais elles ne sont que rarement utilisées par le personnel. De plus, les nouveaux membres du personnel des CFA ne les connaissent pas en détail.

Tout en soulignant l'importance de posséder une certaine marge de manœuvre pour composer avec les conflits d'objectifs inhérents à la répartition (ch. 3.1), la section GCRI a commencé à organiser des formations sur la répartition intercantonale au sein des CFA. Celles-ci sont perçues comme bienvenues et utiles par l'ensemble du personnel interrogé. De plus, elle a clarifié les motifs admis pour modifier la

répartition intercantonale, en élaborant de nouvelles règles en la matière (ch. 3.2). L'hétérogénéité des pratiques en matière de modification de la répartition proposée peut entraîner une potentielle inégalité de traitement en fonction du CFA dans lequel la personne requérante d'asile est enregistrée, d'autant plus que les modifications sont fréquentes (ch. 5.3).

4.2 La base de données de la répartition intercantonale contient des incohérences

Une fois la répartition intercantonale effectuée dans les CFA, elle remonte à la section GCRI pour examen et validation. L'examen peut ainsi se dérouler de deux façons : si la répartition saisie est approuvée, elle est clôturée directement dans SYMIC ; si elle est incorrecte ou incomplète, de nombreux champs peuvent être modifiés le cas échéant⁴⁸. Selon les entretiens réalisés, la section GCRI réalise un contrôle de chaque attribution. En raison du nombre élevé de cas, il ne dure toutefois que quelques secondes et seules certaines informations de référence sont examinées, à savoir la catégorie de personne, la date de naissance et l'envoi d'éventuels formulaires médicaux. Si des informations manquent ou sont problématiques, ou si la modification de la proposition de répartition d'eSyVAS n'est pas plausible, la section GCRI contacte le CFA concerné. L'ensemble des personnes entendues à ce propos ont indiqué que les contacts entre les CFA et la section GCRI étaient bons et efficaces.

Le CPA constate qu'il n'existe pas de description de processus pour le déroulement du contrôle. La section GCRI a mis en place une procédure de contrôle dans le meilleur rapport possible entre informations centrales à garantir et ressources disponibles pour l'examen. Toutefois, de nombreuses données manquantes ou incohérentes ont été relevées par les analyses effectuées par PPC dans la base de données servant à la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons. Certaines d'entre elles concernent les informations qui sont contrôlées par la section GCRI : la variable « catégorie de personnes » était sans valeur dans environ 14 % des cas et celle de la date de naissance dans 10 % des cas⁴⁹. Le SEM a pu expliquer a posteriori une partie des incohérences dans la base de données qui a été mise à disposition du CPA. En outre, selon la prise de position du DFJP, il existe dans le système électronique des règles de plausibilité qui empêchent de procéder à une répartition intercantonale, sans que, par exemple, les données personnelles soient entièrement saisies. On peut toutefois relever le manque de traçabilité et de transparence concernant le traitement des données de la répartition intercantonale par le SEM.

⁴⁸ La date du départ, la date de répartition, si une répartition doit être ou non imputée à un canton, la correction du canton (en indiquant un motif). SEM, document de formation SYMIC, p. 12.

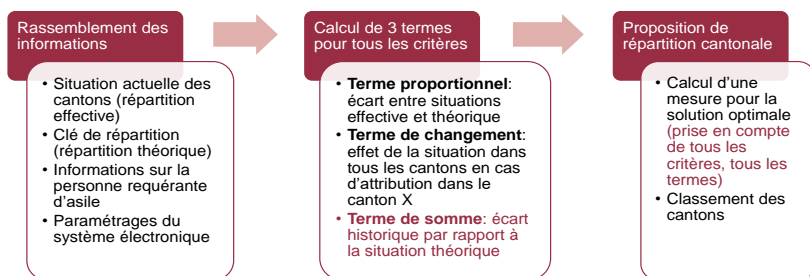
⁴⁹ Rapport PPC, p. 15. Des analyses supplémentaires de PPC ont montré que dans tous les cas où l'une de ces variables était sans valeur, les autres variables étaient également sans valeur et qu'il s'agit ici donc de constellations particulières.

4.3 L’algorithme ne prend pas en compte des critères importants et n’est pas pertinent pour certains groupes

La répartition intercantonale proposée par eSyVAS se fonde sur le classement des 26 cantons par ordre de priorité réalisé par un algorithme qui prend en compte un certain nombre de critères et fonctionnalités dans son calcul. La figure 8 illustre le fonctionnement théorique de l’algorithme, qui se déroule en trois étapes : le rassemblement des informations actuelles, le calcul de trois termes pour quantifier l’écart entre l’état actuel et l’état souhaité pour tous les cantons, et la proposition de répartition intercantonale optimale.

Figure 8

Fonctionnement de l’algorithme



Légende : la coloration en rouge signifie que les éléments ne sont pas mis en œuvre.

Source : fondé sur le rapport de PPC, figure 2, p. 9.

La majorité des personnes interrogées ont évalué positivement l’utilisation d’un algorithme. Les seules critiques évoquées concernaient la non-prise en compte de conditions externes (p. ex. crise migratoire ou arrêts de la répartition par certains cantons) et de certains critères (ch. 3.2). Selon le CPA, l’algorithme est utile dans la mesure où il permet de générer une proposition instantanément en tenant compte des facteurs de répartition, qui sont nombreux et complexes (ch. 3.1). Des lacunes existent néanmoins, qui sont détaillées ci-après : l’algorithme ne prend pas en compte tous les critères pour établir son classement, il ne met pas en œuvre toutes ses fonctionnalités et sa proposition est sans importance pour certains groupes. En outre, l’algorithme fonctionne mieux lorsque le nombre de demandes est élevé (ch. 5.2). Ces écueils limitent sa fonction d’équilibrage pour arriver à une répartition proportionnelle des personnes requérantes d’asile entre les cantons, alors que c’est son objectif premier.

La répartition par l’algorithme tient compte de la plupart des critères de répartition prévus par l’OA 1 (ch. 2.1), mais pas de tous. Ainsi, la répartition dans les catégories B et W se fait proportionnellement à la population et selon les critères ANUM. Les compensations sont également prises en compte dans le calcul de

l'algorithme, tout comme la prescription selon laquelle chaque canton doit assumer au moins 10 % de sa part en procédure élargie. Par contre, l'algorithme n'intègre pas la présence de membres de la famille vivant en Suisse. Le critère légal de l'unité de la famille au sens large (famille et naissance) représente près de la moitié des motifs de modification de la proposition de répartition intercantonale et environ 5 % des corrections (ch. 5.3). Selon le SEM, le nombre de personnes possédant déjà de la famille en Suisse aurait été sous-estimé. Afin de garantir le respect des dispositions légales, la proposition de répartition doit donc être modifiée dans ce cas. Par ailleurs, certains groupes de personnes qui se trouvent effectivement dans des cantons ne sont pas pris en compte pour le calcul de la situation réelle (personnes requérantes d'asile « non imputables », comme par exemple les nouveau-nés à certains stades de la procédure ou certaines personnes qui déposent une demande multiple). La situation actuelle étant une information importante pour la répartition, cela peut influencer les futures propositions de répartition.

Lors de la conception de l'algorithme, il était prévu que celui-ci calcule trois termes pour tous les critères retenus afin de générer une proposition de répartition (« *proportionaler Term* », « *Änderungsterm* » et « *Summenterm* ») ; or, seuls deux de ces termes ont été mis en œuvre, à savoir le terme proportionnel et le terme de changement (cf. figure 8). Le terme de somme devait calculer l'écart historique d'un canton par rapport à l'état de répartition visé, afin de corriger les écarts systématiques. Selon la section GCRI, sa mise en œuvre serait compliquée et ne ferait pas une grande différence sur la répartition globale. Un échange avec l'un des développeurs de l'algorithme de l'époque l'a confirmé. Selon lui, le terme de somme serait utile si l'on visait une répartition proportionnelle non seulement au sein d'une année civile, mais sur plusieurs années. Actuellement, cela n'est le cas que pour les compensations de la catégorie W. Ainsi, le terme de somme contribuerait à obtenir une répartition aussi proportionnelle que possible⁵⁰, mais compte tenu de tous les critères pris en compte par l'algorithme et de nombreuses modifications (ch. 5.1), les écarts ne pourraient de toute façon pas être compensés avec précision.

L'algorithme génère une proposition de répartition pour toutes les personnes requérantes d'asile. Il n'est toutefois pas pertinent pour la répartition de certains groupes. D'une part, la proposition de répartition de certains groupes est toujours modifiée, soit les personnes qui participent au programme de réinstallation (détermination du canton avant l'arrivée), qui ont obtenu le statut S (répartition dans la catégorie B jusqu'à fin 2022, cf. ch. 1.3) et qui prennent part au projet pilote de l'EPFZ (prise en compte de critères en vue de l'intégration). D'autre part, les personnes requérantes d'asile bénéficiant du statut S ont été réparties, dès 2023, en dehors du système électronique. Ensemble, ces groupes représentent plus de la moitié des personnes réparties⁵¹.

⁵⁰ En effet, comme les écarts entre les répartitions théorique et effective sont toujours les plus élevés dans les mêmes cantons et sous-catégories (ch. 5.1), le terme de somme pourrait corriger dans une certaine mesure ces écarts historiques.

⁵¹ Ces groupes représentent 88 956 cas sur 157 065 (N total), soit 56,6 % (programme de réinstallation : 2148 personnes, statut S : 84 503 personnes, projet pilote de l'EPFZ : 2305 personnes).

4.4

Les paramétrages du système électronique de répartition ne sont pas présentés de manière suffisamment transparente

Selon les entretiens réalisés avec les personnes qui en font usage, eSyVAS est fonctionnel et utile, même si un potentiel d'optimisation existe. La section GCRI a adressé des demandes d'adaptations concernant l'interface d'eSyVAS au centre de services informatiques du département, le CSI-DFJP. Cependant, le CSI-DFJP ne dispose pas de suffisamment de ressources et certains changements prennent beaucoup de temps à être implémentés dans le système électronique et être concrètement disponibles à l'usage. Selon les entretiens réalisés, les instruments informatiques utilisés dans le cadre de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile, en particulier eSyVAS, l'algorithme et l'outil de reporting REKA, doivent être abordés dans le cadre d'un renouvellement de SYMIC. Il devrait être mis en œuvre d'ici à 2027.

Dans la documentation sur eSyVAS mise à disposition par le SEM, les possibilités de paramétrages qui peuvent être effectuées dans eSyVAS ne sont pas mentionnées⁵². Ces paramétrages ont cependant une influence importante sur la proposition de répartition visible dans le système. Par exemple, la répartition a été modifiée de la manière suivante : pour les personnes requérantes d'asile de la catégorie de répartition V, l'algorithme propose un canton dans la région d'asile de la première répartition qui dispose d'un centre de départ ; pour les catégories de répartition W et B, l'algorithme propose un classement des 26 cantons, mais eSyVAS affiche dans l'interface (cf. « *Kanton Vorschlag* », figure 4) le canton de la première répartition, s'il est parmi les trois premiers du classement. La proposition transmise au personnel du SEM par eSyVAS n'est donc pas forcément le canton optimal selon l'algorithme, à cause des paramétrages faits par le SEM. Selon les propos recueillis, cette configuration permet de trouver un compromis entre une répartition proportionnelle et une attribution dans un canton proche, la proximité facilitant l'organisation de la suite de la procédure notamment en cas de multiples auditions ainsi que pour les contacts avec la protection juridique (ch. 4.5).

Par ailleurs, la pondération différente des critères ANUM opérée par le SEM lors de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons n'est documentée dans aucune base juridique, directive, ou information. Au moment de la présente évaluation, les critères RMNA et cas médicaux sont pondérés dans eSyVAS par un facteur 2, les autres critères par un facteur 1. En conséquence, l'algorithme vise plutôt une solution dans laquelle la répartition selon ces deux critères est uniforme et accepte en contrepartie des écarts dans la répartition proportionnelle des nationalités. Selon les entretiens réalisés avec la section GCRI, la pondération des critères ne repose sur aucune base légale, car il s'agit d'une décision technique. Les RMNA et les cas médicaux sont davantage pondérés parce que les cantons sont très attentifs à la répartition dans ces deux catégories. Selon le SEM, ces derniers accorderaient plus d'importance aux résultats et moins à la transparence opérationnelle. Si le CPA ne remet pas en question le bien-fondé de ces paramétrages du système et la compétence du SEM selon le cadre légal pour les opérer, il constate qu'ils ont des conséquences

⁵² Rapport PPC, p. 13.

non négligeables sur la manière dont les critères juridiques de répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile sont mis en œuvre et qu'ils ne sont pas transparents notamment vis-à-vis des cantons.

4.5 Les intérêts des personnes requérantes d'asile sont pris en compte, mais cela représente des défis

Selon la LAsi, seul l'intérêt des personnes requérantes d'asile lié à l'unité de la famille est reconnu comme digne de protection dans le cadre de la répartition intercantonale (ch. 2.1). Cela signifie que l'unité de la famille doit être prise en compte lors de leur répartition entre les cantons. Si cela n'est pas fait, les personnes requérantes d'asile peuvent faire recours et demander un changement de canton. Pour faire valoir leurs intérêts, les personnes requérantes d'asile disposent dès le départ de représentants légaux gratuits. Les RMNA sont en outre accompagnés par une personne de confiance.

Selon le SEM et les représentants des cantons, ces canaux sont essentiels pour la défense des intérêts des personnes requérantes d'asile et suffisent. Toutefois, le personnel du SEM au sein des CFA doit disposer de suffisamment de ressources humaines et logistiques pour les garantir. Selon les représentants d'organisations de réfugiés, cela n'a parfois pas été le cas lorsque le nombre de demandes à traiter était élevé. En outre, la question se pose de savoir si la protection juridique peut être suffisamment maintenue lorsqu'une personne requérante d'asile est transférée dans une autre région d'asile, car les actes doivent être transférés à des nouveaux représentants légaux, étant donné que ceux-ci sont organisés par région d'asile. Le personnel des CFA a exposé au CPA qu'un gros travail d'organisation est nécessaire pour la protection juridique ainsi que pour la personne requérante d'asile elle-même, lorsque cette dernière a été attribuée dans un canton d'une autre région d'asile alors qu'elle a encore des auditions au sein du CFA.

Le CPA conclut que les intérêts des personnes requérantes d'asile liés à l'unité de la famille sont pris en compte avec la marge de manœuvre dont dispose le personnel du SEM pour modifier la proposition de canton du système électronique en raison de circonstances personnelles. Toutefois, il existe souvent des conflits d'objectifs lors de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile entre la volonté de tenir compte de leur destin individuel et celle d'atteindre une répartition la plus proportionnelle possible, comme il ressort des entretiens avec le SEM. En outre, les personnes disposent de canaux pour faire valoir leurs intérêts, mais leur mise en œuvre efficace représente des défis, notamment en cas de nombreuses demandes à traiter ou d'attribution à un canton hors de la région d'asile originale.

4.6

La coordination avec les cantons est adéquate mais le plan d'urgence n'est pas suffisamment activé

La Confédération étant responsable d'attribuer les personnes requérantes d'asile aux cantons et les cantons de leur hébergement, une coordination est nécessaire entre le SEM et les services cantonaux. De manière générale, elle est considérée comme globalement positive par les personnes entendues et les échanges se déroulent bien. Le SEM et les cantons sont d'avis qu'il existe suffisamment de canaux entre la Confédération et les cantons pour faire valoir les points de vue et intérêts respectifs et échanger des informations.

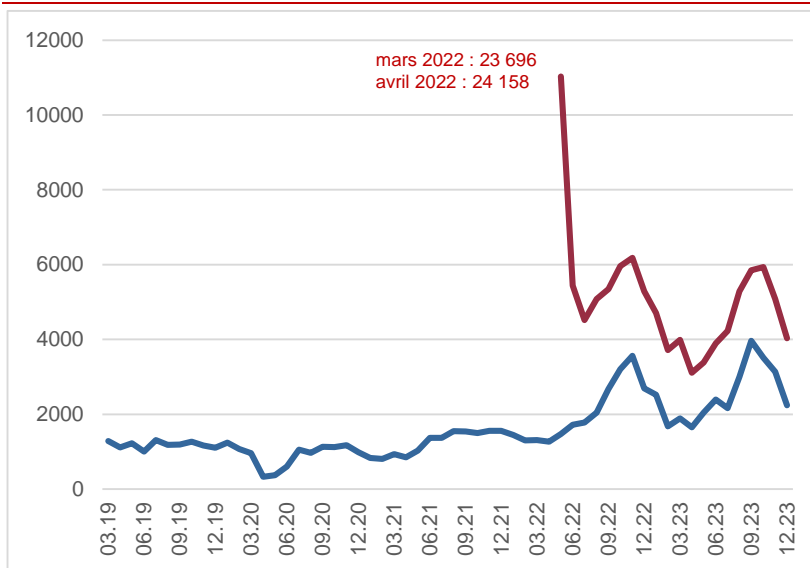
La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons implique toutefois des difficultés. La gestion de l'asile ne se limite pas à la Suisse. Dans le cadre de la procédure Dublin, par exemple, l'Italie a refusé depuis décembre 2022 les renvois des personnes requérantes d'asile sous sa responsabilité, générant des blocages, des modifications importantes de la procédure et une charge de travail supplémentaire pour le personnel des CFA. En Suisse, il existe des conflits d'intérêts entre les cantons, qui souhaitent parfois des adaptations de la clé de répartition et des exceptions en leur faveur, et la Confédération, qui doit garantir une répartition aussi proportionnelle que possible et la communiquer. À ce titre, les arrêts des attributions (« *Zuweisungsstopp* », cf. ch. 2.2) que les cantons peuvent annoncer pour un jour ou une semaine constituent un problème. Ces arrêts engendrent beaucoup de travail pour les CFA, particulièrement lors d'une période où les demandes sont nombreuses, car ils hébergent les personnes en attente d'un départ possible vers un canton⁵³. Selon la section GCRI, les cantons ne respectent pas toujours les règles relatives à la coordination opérationnelle et il arrive que les arrêts des attributions ne durent pas seulement une semaine, mais jusqu'à deux mois, sans que le SEM puisse intervenir. Lors de tels arrêts prolongés, les cas ne sont plus attribués aux cantons grâce à un paramétrage correspondant dans eSyVAS. Lorsque l'arrêt est levé, les cantons ne veulent généralement accueillir les personnes requérantes d'asile que progressivement pour ne pas en recevoir trop à la fois, alors qu'eSyVAS aura tendance à compenser l'arrêt en attribuant au canton en question les prochains cas.

Selon la majorité des personnes interrogées, la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons n'a fonctionné sous un régime « normal » qu'en 2019 et c'est depuis lors une situation de fluctuations qui prévaut globalement. La figure 9, qui illustre l'évolution du nombre de demandes d'asile déposées par mois en Suisse depuis la restructuration, met principalement en exergue la baisse due à la crise du coronavirus en 2020 et les hausses en automne 2022 et 2023. Lorsqu'un grand nombre de demandes sont déposées, les CFA sont très occupés, les procédures doivent être effectuées rapidement pour libérer des places d'hébergement et les CFA comme les cantons atteignent rapidement leurs limites, selon les propos recueillis.

⁵³ Dans ces cas de figure, la section GCRI transmet des « Flash info – Répartition cantonale » aux CFA pour avertir leur personnel des cantons et sous-catégories qui sont exclus de la répartition intercantonale des personnes requérantes d'asile.

Figure 9

Évolution du nombre de demandes déposées en Suisse depuis la restructuration



Légende : nombre total de nouvelles demandes d'asile déposées, par mois, de mars 2019 à décembre 2023 (courbe rouge : avec le statut S).

Source : SEM, statistique en matière d'asile.

Face au nombre important de demandes d'asile et de personnes ayant fui l'Ukraine, le plan d'urgence Asile a été activé en octobre 2022, ce qui a été unanimement salué lors des entretiens réalisés, car la situation était tendue. L'attribution anticipée aux cantons a en outre été activée en dernier recours, prenant en compte le fait que les cantons avaient déjà une charge relativement importante en raison de la crise ukrainienne⁵⁴. De l'avis de certains cantons et spécialistes interrogés, le plan d'urgence devrait être davantage mis en œuvre. Il aurait dû par exemple être également activé en automne 2023 selon eux, étant donné que l'on se trouvait dans la même situation problématique dans les faits qu'une année auparavant. Le nombre de demandes déposées en octobre 2022 (5965, avec le statut S) était en effet comparable avec celui d'octobre 2023 (5938, avec le statut S), comme le montre la figure 9.

Selon les propos recueillis auprès des représentants de la Confédération et des cantons, le SEM adapte adéquatement la coordination en fonction des fluctuations. Lorsqu'un grand nombre de demandes d'asile sont déposées, la fréquence des échanges avec les cantons est intensifiée en mettant en place des comités de crise et des newsletters régulières. Le mot d'ordre est de fournir aux cantons le plus d'informations possible

⁵⁴ SONAS, Protokoll Sitzung 19.10.2022.

en temps de crise. Lors de l'activation du plan d'urgence Asile en automne 2022, les échanges au sein de l'État-major spécial SONAS ont été jugés positivement par les cantons. Par contre, ces derniers ont fortement critiqué la communication de l'activation du plan d'urgence : d'une part, la Confédération, responsable de fournir un premier hébergement, aurait dû créer des réserves suffisantes en la matière ; d'autre part, les cantons ont parfois été informés des mesures les concernant que peu de temps avant la parution du communiqué de presse, les prenant au dépourvu. Le CPA estime que les évolutions dans le domaine de l'asile ont été communiquées par le SEM le 20 octobre 2022⁵⁵ aux responsables cantonaux de manière factuelle et adéquate, mais que quatre jours (entre le 20 et le 24 octobre) représentaient un délai court pour informer les cantons des développements ultérieurs⁵⁶, étant donné qu'ils impliquaient des mesures pour augmenter les sorties des personnes requérantes vers les cantons.

Une autre critique des personnes interrogées concerne le fait que les projections du SEM ne seraient pas suffisamment précises et auraient tendance à surestimer le nombre de demandes. Le SEM établit chaque année en janvier des prévisions pour l'année à venir sur la base desquelles les cantons peuvent planifier leurs capacités d'hébergement. S'il apparaît dès le printemps que les chiffres ne sont pas corrects, ils sont adaptés dès avril ou mai et communiqués. Lors de l'activation du plan d'urgence Asile en octobre 2022, le SEM a communiqué aux cantons sa décision de revoir à la hausse le scénario le plus probable, pour envisager le scénario « élevé », sur la base des derniers développements⁵⁷. Le CPA relativise la critique des projections du SEM, dans la mesure où ses statistiques indiquent que le nombre de demandes déposées en 2022 était très proche du total prévu et que les prévisions pour les mois d'octobre et novembre étaient en dessous de la fourchette supérieure⁵⁸. De plus, les documents transmis⁵⁹ tendent par ailleurs à montrer que le SEM a utilisé de la meilleure manière possible les données empiriques existantes relatives au contexte international pour prévoir l'afflux de personnes requérantes d'asile en Suisse, ce qui est rendu plus complexe en temps de crise. Selon le SEM, les attentes des cantons en matière de prévisions sont très élevées et ne peuvent pas être entièrement satisfaites.

Globalement, les personnes interrogées s'accordent à dire que le problème de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons en cas de nombre élevé de demandes d'asile déposées n'est pas dû à l'absence de règles, mais au manque de possibilités d'hébergement et d'encadrement.

⁵⁵ SEM, Lettre du 20.10.2022 à l'attention des membres de la CCDJP et de la CDAS.

⁵⁶ SEM, Lettre du 24.10.2022 à l'attention des membres de la CCDJP et de la CDAS.

⁵⁷ Selon le SEM (Lettre du 20.10.2022 à l'attention des de la CCDJP et de la CDAS), il fallait s'attendre à ce que la Suisse reçoive un total de 22 000 (+/- 2500) demandes d'asile en 2022 et 2600 (+/- 350) demandes en octobre, novembre et décembre respectivement.

⁵⁸ En 2022, 24 511 demandes ont été déposées en Suisse dont 3208 en octobre, 3568 en novembre et 2692 en décembre. C'est sans compter les personnes ayant fui l'Ukraine et obtenu le statut de protection S.

⁵⁹ LZ Asyl SEM, 20.10.2022, Lage Ukraine und Migrationsbewegungen, KSA/KUK.

5

Répartition effective entre les cantons

Afin d'évaluer l'opportunité de la répartition effective entre les cantons, le CPA a analysé si les écarts entre répartitions effective et théorique des personnes requérantes d'asile étaient justifiés et si la répartition cantonale faisait l'objet d'un suivi approprié (cf. annexe 2). Les résultats détaillés concernant les ch. 5.1 à 5.3 et les analyses statistiques sont disponibles dans le rapport de PPC⁶⁰.

Résumé : sur le fond, la répartition effective entre les cantons est partiellement opportune au vu des écarts considérables existant par rapport à la répartition attendue sur la base de l'algorithme (répartition théorique). En raison des exigences légales, il est toutefois difficile de réduire ces derniers, car la marge de manœuvre est faible (ch. 5.1). Ils sont particulièrement marqués dans les sous-catégories comptant peu de personnes et dans les cantons à faible population, ainsi que lorsque les demandes sont peu nombreuses (ch. 5.2). Par ailleurs, les propositions d'attribution calculées par le système sont très souvent modifiées manuellement, la plupart du temps pour des motifs impérieux. Les raisons des modifications et des corrections ne sont toutefois pas systématiquement indiquées et pas toujours de manière compréhensible (ch. 5.3). Si le reporting interne du SEM portant sur la répartition cantonale est pertinent, son reporting externe destiné aux cantons est trop dense (ch. 5.4).

5.1

Il y a des différences considérables entre les répartitions effective et théorique

Pour le SEM, ce qui est essentiel pour la répartition cantonale, c'est que les écarts entre les répartitions effective et théorique se résorbent d'ici à la fin d'une année. La raison est financière : les contributions forfaitaires allouées par la Confédération aux cantons sont fonction des effectifs à répartir (ch. 2.1). Elles sont versées trimestriellement, mais les éventuelles rectifications concernant les versements effectués sont apportées sur une base annuelle (art. 5 OA 2). Selon les directives du SEM, des écarts de plus ou moins 5 % sont acceptables pour ce qui est des catégories B et W. Cette valeur cible a été fixée par le SEM sur la base de simulations de l'algorithme en amont de son introduction en 2019⁶¹. Une évaluation de PPC portant sur ces deux catégories montre que les écarts à l'échelle nationale restent très importants en fin d'année et que les valeurs cibles énoncées n'ont jamais été respectées pendant la période sous revue. Le niveau élevé des écarts moyens peut s'expliquer jusqu'à un certain point par la situation d'un petit nombre de cantons présentant des écarts substantiels. C'est pourquoi la médiane – la valeur d'écart pour laquelle la moitié des cantons présente un écart plus important et l'autre moitié un écart plus faible – a aussi été calculée. Et là encore, les écarts restent nettement supérieurs à 5 % (à l'exception de la catégorie W en 2022). Cette valeur cible a été la plupart du temps dépassée par une grande partie des cantons, même en considérant ces derniers individuellement. De fait, en 2020, seuls trois cantons étaient dans la

⁶⁰ Rapport PPC, chap. 4.2 à 4.5 et chap. 5

⁶¹ La valeur cible de 5 % se rapporte à la somme des écarts de tous les cantons par catégorie de répartition.

cible pour la catégorie B. Et c'est en 2022 que les cantons ont été les plus nombreux, avec douze cantons présentant un écart inférieur à 5 % dans la catégorie W.

Des écarts exceptionnellement élevés ont été enregistrés en 2019 dans la catégorie W. Ils sont cependant pour l'essentiel attribuables à une erreur technique qui n'a été découverte que quelques mois après l'entrée en vigueur du nouveau système et a été corrigée en décembre 2019 : certains cantons se sont vu attribuer un trop grand nombre de personnes et d'autres un trop petit nombre⁶². Pour compenser cette erreur, les écarts entre répartitions effective et théorique dans la catégorie W ont été reportés à l'année qui suit, un report qui intervient depuis lors chaque année⁶³.

Contrairement à la catégorie W, ce report à l'année suivante des écarts restant en fin d'année n'est pas possible pour les catégories de répartition B et V. Les différences dans la catégorie B ne sont donc jamais compensées s'il existe des écarts en fin d'année. En effet, le principe d'annualité s'applique de manière générale à la répartition des personnes requérantes d'asile, ce qui signifie que celle-ci s'effectue sur une base annuelle (à l'exception des reports mentionnés dans la catégorie W). Le CPA estime que ce principe n'est pas toujours adéquat. D'un point de vue mathématique, il serait judicieux de viser une répartition équilibrée non seulement sur une année, mais sur plusieurs années et, par conséquent, de reporter les écarts à l'année suivante dans toutes les catégories. Cela permettrait de mieux compenser les erreurs systématiques (tout en mettant en œuvre le terme de somme, cf. ch. 4.3). Une répartition sur plus d'une année serait toutefois plus complexe à appliquer. Selon la section GCRI, cette configuration n'avait pas été souhaitée lors de la conception du système, car elle aurait compliqué le reporting et rendu le fonctionnement moins compréhensible pour les cantons⁶⁴.

Pour ce qui est des écarts par rapport aux critères « ANUM », on constate également des différences importantes entre les résultats et les objectifs, comme le montre la figure 10. Bien que les fluctuations trimestrielles s'équilibrent en partie au cours de l'année, on a constaté que, durant la période sous revue, les écarts moyens en fin d'année oscillaient entre un peu moins de 10 % et un peu moins de 20 % pour le nombre total de personnes requérantes d'asile. En ce qui concerne les cas médicaux et les RMNA, des écarts particulièrement importants allant de 20 à 45 % ont été enregistrés⁶⁵.

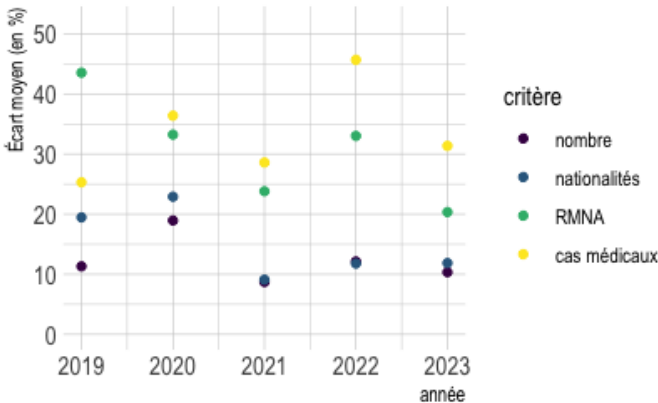
⁶² SEM, newsletter d'avril 2019 (répartition de mars à décembre 2019), p. 8.

⁶³ SEM, newsletter de mars 2021 (répartition de janvier à décembre 2021), p. 35.

⁶⁴ Selon ce qu'en a dit le SEM lors d'un entretien, des discussions ont cours entre la CDAS et le SEM sur le principe d'annualité et sur la possibilité d'y déroger.

⁶⁵ Comme on peut le voir sur la figure 10, en 2022, les écarts augmentent, en particulier pour ce qui est des RMNA et des cas médicaux, malgré un nombre de cas globalement plus élevé (cf. ch. 5.2). Comme l'écrit le SEM dans sa newsletter de février 2023 (répartition de janvier à décembre 2022) à la page 38, les écarts s'expliquent en premier lieu par des attributions obligatoires. Cette année-là, les cantons ont aussi demandé davantage d'arrêts des attributions, ce qui a entraîné des écarts plus importants, et de nouveaux hébergements ont aussi entraîné des modifications. Il convient toutefois de noter qu'en 2022, de manière générale, les écarts ont pu être réduits dans les catégories de répartition B et W.

Écarts relatifs moyens par année entre répartitions effective et théorique



Légende : N = 57 530.

Source : rapport PPC, fig. 23, p. 41.

La médiane des écarts (la valeur du milieu séparant les cantons en deux groupes de même taille en fonction des écarts) dépasse elle aussi 5 % pour les quatre années sous revue, et ce dans toutes les catégories. Pour ce qui est des cas médicaux et des RMNA, la médiane des écarts atteint même 30 % en fin d'année⁶⁶.

5.2 Les écarts sont particulièrement importants pour la répartition de petits groupes

La répartition entre les cantons fonctionne le mieux avec un grand nombre de personnes. Elle est par contre moins précise lorsque l'effectif à répartir est restreint. On le constate avec les sous-catégories comptant peu de personnes et les cantons à faible densité de population, ainsi que les années où les cas sont peu nombreux ; dans ces situations, les écarts relatifs sont plus élevés. Ces écarts accrus lorsque le nombre de personnes à répartir est faible ne sont toutefois pas dus à un défaut de l'algorithme, mais à une propriété mathématique : plus les personnes à répartir sont nombreuses, moins les écarts individuels ont d'importance. Il est alors plus facile de rapprocher le plus possible la répartition effective des valeurs cibles de la clé de répartition.

Si la moyenne des écarts est élevée (ch. 5.1), c'est donc notamment parce que certains cantons à faible densité de population enregistrent des écarts considérables. Le pourcentage des effectifs pris en charge varie beaucoup d'un canton à l'autre du fait d'importantes différences de densité de population entre les cantons : 17 % des

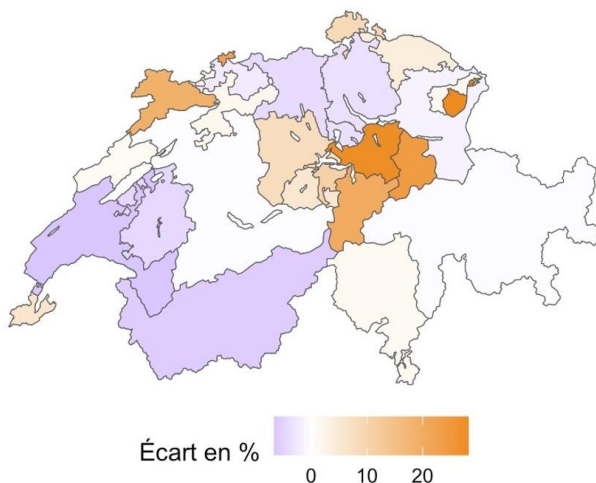
⁶⁶ Rapport PPC, fig. 23, p. 40.

personnes à répartir sont par exemple attribuées au canton de Zurich, le plus peuplé, contre moins de 0,2 % dans le cas des cantons peu peuplés que sont Appenzell Rhodes-Intérieures et Obwald. Dans les petits cantons (soit à faible densité de population), l'attribution de quelques personnes supplémentaires seulement a une influence significative sur l'écart relatif entre l'objectif de répartition et la répartition réelle. On observe par conséquent dans toutes les sous-catégories que les petits cantons enregistrent les écarts relatifs les plus importants ainsi que les plus grandes fluctuations en pour cent sur la durée. Alors que les petits cantons se voient attribuer le plus souvent davantage de personnes que prévu selon la répartition théorique, les grands cantons en accueillent de manière générale légèrement moins (cf. figure 11). Compte tenu du grand nombre de petits cantons, la majorité des cantons présente de ce fait un écart positif, ce qui signifie qu'ils hébergent plus de personnes que prévu selon la clé de répartition.

La population joue par conséquent un rôle important dans l'ampleur des écarts cantonaux. Par contre, le fait qu'un canton abrite ou non un CFA ne semble pas avoir un impact majeur sur le niveau des écarts. Les cantons abritant des CFA présentent même des écarts plutôt plus faibles, mais cela s'explique aussi par le fait qu'il s'agit généralement de grands cantons.

Figure 11

Écarts relatifs du nombre total de personnes requérantes d'asile dans les cantons



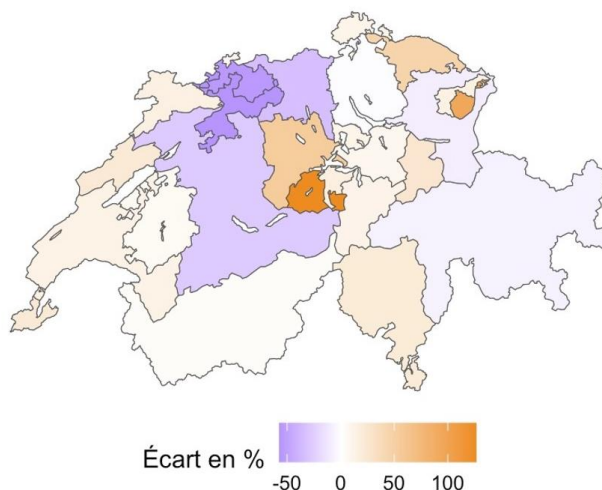
Légende : N = 57 530. Les cantons en violet affichent un écart négatif, ce qui signifie qu'ils accueillent moins de personnes que ce que prévoit la clé de répartition. Les cantons en orange présentent un écart positif : ils accueillent plus de personnes que prévu selon la clé de répartition.

Source : rapport PPC, fig. 6, p. 20.

Dans les sous-catégories aussi, les écarts entre la répartition réelle et la répartition théorique sont particulièrement élevés dans les catégories qui ne comptent que peu de personnes. Cela concerne notamment les RMNA et les cas médicaux (cf. figures 10 et 12) : durant la période sous revue, la première sous-catégorie ne comptait que 7166 personnes et la seconde 8249. Si ces deux sous-catégories n'étaient pas pondérées par un facteur 2 lors de la répartition, les écarts qu'elles affichent seraient sans doute encore plus marqués. Cette pondération indique que l'algorithme vise plutôt une solution dans laquelle les cas médicaux et les RMNA sont répartis proportionnellement et accepte en contrepartie des écarts dans la répartition des nationalités (ch. 4.4). Dans ces sous-catégories, l'amplitude des écarts entre les cantons est très large : pour ce qui est des cas médicaux, les écarts vont de 120 % de personnes en plus à 50 % de personnes en moins dans un canton par rapport à ce que prévoit la clé de répartition⁶⁷. S'agissant des RMNA, il convient de mentionner que le canton de Schwyz prend en charge les RMNA des cantons de Nidwald, d'Obwald et de Zoug, ainsi que le prévoit une convention passée avec les cantons voisins. Ces quatre cantons présentent dès lors une amplitude des écarts particulièrement élevée (fourchette de +/- 90 %).

Figure 12

Écarts relatifs des cas médicaux dans les cantons



Légende : N = 5 015. Les cantons en violet affichent un écart négatif, ce qui signifie qu'ils accueillent moins de personnes que ce que prévoit la clé de répartition. Les cantons en orange présentent un écart positif : ils accueillent plus de personnes que prévu selon la clé de répartition.

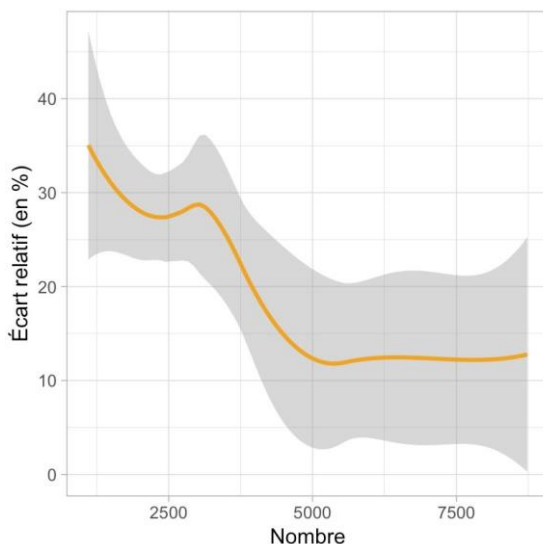
Source : rapport PPC, fig. 6, p. 21.

⁶⁷ Rapport PPC, fig. 33, p. 45.

Le même phénomène, c'est-à-dire des écarts accrus dans la répartition d'un petit groupe, se produit aussi les années où le nombre de demandes est faible. Au cours de la période sous revue, le nombre de demandes a été particulièrement bas entre début 2019 et la fin du premier semestre 2021 : durant cette période, les différences entre les répartitions effective et théorique ont été plus importantes, comme le montre la figure 13. Les écarts relatifs par rapport à la répartition théorique ont également été plus grands lors des trimestres où les demandes d'asile étaient peu nombreuses⁶⁸.

Figure 13

Écarts relatifs en fonction du nombre de demandes d'asile (y compris les personnes en quête de protection)



Légende : le graphique est basé sur des données agrégées des écarts relatifs par canton et par trimestre.

Source : rapport PPC, fig. 14, p. 26.

Le CPA constate donc des écarts considérables entre la répartition effective et la répartition théorique, en particulier dans les sous-catégories qui comptent peu de personnes, dans les cantons à faible densité de population et les années où le nombre de cas est faible⁶⁹. Ce phénomène est encore renforcé, lorsque le nombre de demandes est faible et dans les petits cantons, par le fait que la répartition théorique se divise en de nombreuses sous-catégories (catégories de répartition et critères ANUM). Une quantité totale déjà faible est alors encore plus fragmentée, ce qui réduit la taille du

⁶⁸ Rapport PPC, p. 25.

⁶⁹ Rapport PPC, chap. 4.2 et 4.3.

groupe de personnes à répartir. La fragmentation en de nombreuses sous-catégories n'est pas seulement un problème lorsque le nombre de demandes est faible, elle réduit aussi de manière générale la marge de manœuvre de l'algorithme ; la fonction compensatoire de ce dernier ne peut donc que partiellement déployer ses effets. De plus, il est fréquent que des personnes remplissent plusieurs critères de répartition à la fois (cf. ch. 3.2). Cela fait encore davantage obstacle à une répartition équilibrée, notamment lorsque les effectifs à répartir sont modestes.

Outre les causes déjà mentionnées, il existe d'autres raisons expliquant les écarts entre les répartitions effective et théorique. Les attributions obligatoires, par exemple pour cause d'unité de la famille, jouent un rôle important (ch. 5.3). Les compensations, c'est-à-dire la réduction des attributions de personnes de la catégorie W pour les cantons abritant des CFA et d'autres cantons, constituent un autre facteur. Les compensations ne peuvent pas toujours être respectées en raison des attributions obligatoires et parce que chaque canton doit prendre en charge au moins 10 % de la part de personnes à répartir proportionnelle à sa population (ch. 2.1). C'est en particulier dans les petits cantons abritant un CFA, ce qui leur donne droit à un pourcentage de compensation relativement élevé, que cela entraîne des écarts relatifs élevés.

5.3 La proposition d'attribution d'eSyVAS est modifiée dans 62 % des cas

L'attribution proposée par eSyVAS est très souvent modifiée et/ou corrigée, ce qui limite l'influence de l'algorithme. Bien que selon les documents de formation du SEM, une modification de l'attribution doit constituer une « exception », 57 % des cas ont été modifiés par des membres du personnel des CFA au cours de la période sous revue (sans compter les bénéficiaires du statut S). De plus, 6,2 % des cas ont été corrigés par la section GCRI. Ces modifications concernent au total 62 % des attributions, soit plus de trois sur cinq (quelques cas ont été à la fois modifiés et corrigés)⁷⁰.

La plupart des modifications de l'attribution s'expliquent par des attributions obligatoires, pour lesquelles il n'y a aucune marge d'appréciation. Il s'agit en particulier de l'unité de la famille (22 % des modifications) et de l'attribution des nouveau-nés au canton de la mère (26,1 %). Par ailleurs, il faut obligatoirement procéder à une modification de l'attribution pour les personnes qui doivent être renvoyées, lorsque la décision les concernant n'est pas encore en force au moment de leur sortie du CFA. Ces personnes font bien l'objet d'une procédure de répartition

⁷⁰ Rapport PPC, chap. 5.2. Si l'on inclut également les personnes en quête de protection (statut S), 69,2 % des cas font l'objet d'une modification. Sur ces 69,2 %, le motif de la modification était le statut S dans 68 % des cas. En 2022, les personnes en quête de protection étaient systématiquement affectées à la catégorie existante B et les propositions d'attribution les concernant ont dû être systématiquement modifiées. Depuis janvier 2023, les bénéficiaires du statut S sont classés dans SYMIC dans la nouvelle catégorie « Autres catégories (A) ». Ainsi, eSyVAS ne génère pas de proposition d'attribution pour eux et ces modifications de l'attribution n'ont plus lieu d'être.

normale en catégorie W, mais elles doivent impérativement être attribuées au canton qui abrite le CFA dans leur région d’asile, afin que celui-ci puisse exécuter le renvoi une fois la décision entrée en force. La proposition d’attribution de l’algorithme doit donc la plupart du temps être modifiée, bien que peu de cas de ce type aient été identifiés au cours de la période sous revue⁷¹.

Une grande partie des modifications sont attribuées à la catégorie « Autres » (28,5 %). Dans ce cas, une explication doit être saisie dans la zone de texte libre prévue à cet effet. Le motif le plus fréquent dans cette catégorie concerne les réfugiés à réinstaller (6 % de l’ensemble des modifications). Il s’agit ici encore d’attributions obligatoires, puisque la proposition de répartition n’est pas pertinente pour ces réfugiés s’effectue en dehors du système⁷². Les autres motifs fréquemment cités dans cette catégorie « Autres » sont les changements de canton autorisés (4,7 %) et la répartition dans un canton de même langue que celui de la première répartition (2,6 %). Toutefois, dans un bon tiers des cas enregistrés dans la catégorie « Autres », l’explication figurant dans la zone de texte libre n’est pas compréhensible. Au cours de la période sous revue, ce constat concerne 415 cas⁷³.

Pour ce qui est des corrections, il n’y a pas de choix de motifs : ces derniers sont toujours saisis dans une zone de texte libre. Plus de la moitié des corrections s’expliquent par le projet pilote mené en collaboration avec l’EPFZ, car certaines personnes sont réparties par ce programme et non par l’algorithme (ch. 1.3). Toutefois, dans près d’un tiers des corrections (soit 139 cas), les motifs manquent également de clarté. Le personnel administratif des CFA et, parfois, de la section GCRI, ne saisit donc pas toujours les motifs des modifications et des corrections de manière compréhensible et systématique⁷⁴.

Il résulte de ces nombreuses modifications apportées aux propositions d’attribution une répartition dans l’ensemble moins équilibrée, en raison de l’influence limitée de l’algorithme. Compte tenu des exigences légales, il semble toutefois difficile d’échapper complètement à ces interventions, car comme mentionné, une bonne moitié des modifications de l’attribution sont obligatoires. Une solution évidente consisterait à intégrer les cas de modification obligatoire de l’attribution sous forme de variables supplémentaires dans l’algorithme, ce qui réduirait le pourcentage de modifications et de corrections (ch. 5.2). Il n’est cependant pas certain que cela conduise réellement à un meilleur fonctionnement de l’algorithme et donc à moins d’écarts. Dans ce cas, en effet, l’algorithme ne disposerait pas d’une marge de manœuvre accrue pour atteindre une répartition globale équilibrée : pour ce qui est des cas de modification obligatoire de l’attribution, le canton dans lequel les personnes requérantes d’asile doivent être réparties est prédéfini. En cas du droit à l’unité de la famille, par exemple, un enfant qui demande l’asile est obligatoirement attribué au canton de ses parents déjà hébergés en Suisse. De plus, la plupart des autres

⁷¹ Depuis l’entrée en vigueur des nouvelles règles applicables de septembre 2023, il s’agit d’un motif de modification distinct.

⁷² Rapport PPC, p. 35. Selon les nouvelles règles de la section GCRI de septembre 2023, les réfugiés à réinstaller constituent une catégorie distincte pour les motifs de modification (ch. 3.2).

⁷³ Rapport PPC, pp. 34–35.

⁷⁴ Rapport PPC, pp. 35–36.

modifications et corrections sont conformes aux directives du SEM (p. ex. projet pilote de l'EPFZ) ou résultent de circonstances particulières (p. ex. raisons médicales ou détention).

5.4 Le reporting interne du SEM est adéquat, mais le reporting externe destiné aux cantons est trop dense

Selon le CPA, la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons est vérifiée de manière régulière et appropriée par le SEM. Durant les trois premières années qui ont suivi la restructuration du domaine de l'asile, la section GCRI a réalisé une analyse de situation trimestrielle aux fins du reporting interne destiné à la direction du SEM. De l'avis du CPA, ces analyses ont donné une image à la fois détaillée et lisible de la situation et ont donc constitué un instrument de reporting approprié pour la direction du SEM. Depuis un peu plus d'une année, celle-ci a renoncé à ces rapports réguliers pour des raisons de ressources et ne souhaite être informée qu'en cas de problème.

La section GCRI continue cependant de rédiger des newsletters destinées aux cantons et aux membres du personnel des CFA (cf. fig. 5 au ch. 2.3). Selon le CPA, les newsletters sont très détaillées et présentent de manière systématique toutes les informations et les explications pertinentes relatives aux écarts, le tout illustré de nombreux graphiques et tableaux. La section GCRI ne reçoit pratiquement aucun feedback concernant ses newsletters, mais elle souligne que le SEM y tient pour des raisons de transparence et d'échange avec les cantons. Les newsletters semblent toutefois trop denses et complexes pour leurs destinataires. La plupart des membres du personnel des CFA ont déclaré qu'ils n'avaient guère le temps de lire les nombreuses informations qu'elles contiennent. Un représentant de la CCDJP a pointé le volume excessif des newsletters, qui comptent plus de 40 pages et ne favorisent pas la compréhension de la répartition par les cantons. Compte tenu de ces critiques, le CPA arrive à la conclusion que les newsletters sont trop détaillées pour les cantons et manquent ainsi leur public cible.

6 Conclusions

La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons doit prendre de nombreux facteurs en compte, ce qui la rend complexe (ch. 6.1). Le système électronique eSyVAS intègre beaucoup de facteurs, mais pas tous, raison pour laquelle son seul usage ne permet pas une répartition adéquate entre les cantons (ch. 6.2). Les propositions de répartition d'eSyVAS sont modifiées de manière hétérogène entre les CFA, entraînant une possible inégalité de traitement des personnes requérantes d'asile (ch. 6.3). La répartition effective s'écarte inévitablement de la répartition théorique, en particulier dans les petits cantons et pour certaines sous-catégories (ch. 6.4). Enfin, la coordination avec les cantons fonctionne globalement bien, mais le plan d'urgence pour gérer un grand nombre de demandes n'est plus à jour (ch. 6.5).

6.1 La répartition entre les cantons prend de nombreux facteurs en compte, ce qui la rend complexe

La répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons prend de nombreux facteurs différents en compte, tels que la taille de la population cantonale, les différentes catégories de procédures (accélérée, étendue, Dublin), les critères ANUM (nombre, nationalités, mineurs non accompagnés, cas médicaux) ou les compensations pour l'emplacement de CFA ou d'autres prestations particulières effectuées par certains cantons (p. ex. centre spécifique). Les facteurs selon lesquels la répartition est effectuée ont été établis selon les préférences des cantons et sont appréciés par les représentants des cantons interrogés. Ils apprécient que la répartition soit conçue de manière à ce que tous les cantons participent à l'intégration des personnes réfugiées et admises à titre provisoire ainsi qu'aux renvois des personnes déboutées. Toutefois, selon certains des représentants cantonaux, les compensations ne sont pas claires et les contributions forfaitaires de la Confédération ne compensent pas suffisamment les coûts occasionnés par certaines personnes.

Le CPA rejoint l'appréciation du SEM selon laquelle la complexité de la répartition est inévitable pour arriver à une répartition aussi proportionnelle que possible en tenant compte des différentes catégories et critères de répartition, telle qu'elle a été souhaitée par les cantons (ch. 3.1). Une des difficultés réside dans le fait qu'il est pratiquement impossible de définir des règles couvrant tous les cas individuels qui existent dans la pratique. Les spécialistes consultés critiquent par ailleurs le fait que les critères pris en compte sont trop étroits pour favoriser l'intégration des personnes concernées (ch. 3.2).

6.2 Le système électronique eSyVAS seul ne permet pas une répartition adéquate entre les cantons

Le système électronique eSyVAS génère une proposition pour l'attribution à un canton instantanément pour chaque personne requérante d'asile sur la base d'un algorithme, tenant compte de nombreux facteurs de répartition prévus dans les bases légales. Il existe néanmoins des lacunes, qui impliquent que la proposition de canton d'attribution a été modifiée manuellement a posteriori dans plus de trois cas sur cinq (ch. 5.3). D'une part, l'algorithme n'intègre notamment pas le critère légal de l'unité de la famille vivant en Suisse, ce qui représente près de la moitié des motifs de modification de la proposition de répartition. D'autre part, il n'est pas pertinent pour la répartition de certains groupes, qui représentent plus de la moitié des personnes réparties. Pour ceux-ci, la proposition de répartition doit être toujours modifiée ou elle est déterminée en dehors du système électronique (ch. 4.3).

Dans la documentation sur eSyVAS mise à disposition par le SEM, les paramètres qui peuvent être définis dans eSyVAS ne sont pas mentionnés (p. ex. la pondération des critères RMNA et cas médicaux). Si le CPA ne remet pas en question la mise en œuvre de ces paramétrages par le SEM, il constate qu'ils ont des conséquences non négligeables sur la répartition et qu'ils ne sont pas transparents, notamment vis-à-vis des cantons. Par ailleurs, si eSyVAS est fonctionnel, selon les personnes qui en font

usage, un potentiel d'optimisation existe concernant l'interface, par exemple. Selon le SEM, eSyVAS doit être abordé dans le cadre d'un renouvellement de SYMIC qui devrait être mis en œuvre d'ici 2027 (ch. 4.4).

6.3 Les propositions de répartition d'eSyVAS sont modifiées de manière hétérogène entre les CFA, entraînant une possible inégalité de traitement

La répartition intercantonale est du ressort des CFA. Elle est ensuite contrôlée par la section GCRI du SEM. Selon la majorité du personnel du SEM interrogé, les processus au sein des CFA et entre la section GCRI et les CFA sont adéquats et fonctionnent globalement bien. Les analyses statistiques réalisées indiquent néanmoins que les pratiques en matière de modification de la répartition proposée par eSyVAS sont hétérogènes entre les CFA, ce qui peut entraîner une inégalité de traitement en matière de répartition, en fonction du CFA dans lequel la personne requérante d'asile est enregistrée. D'une part, la part des modifications est très variable d'un CFA à un autre, variant de 27 % dans une région d'asile à 62 % dans une autre. D'autre part, les motifs invoqués dans les CFA sont hétérogènes. L'hétérogénéité des pratiques provient notamment de l'application différente des instructions de travail. Tout en soulignant l'importance de posséder une certaine marge de manœuvre pour composer avec les conflits d'objectifs inhérents à la répartition, la section GCRI a commencé, juste avant l'évaluation du CPA, à organiser des formations sur la répartition intercantonale au sein des CFA. De plus, elle a clarifié les motifs admis pour modifier la répartition intercantonale proposée par eSyVAS, en élaborant de nouvelles règles en la matière (ch. 4.1).

Une fois la répartition intercantonale saisie dans eSyVAS, elle est présentée à la section GCRI, qui réalise un contrôle de chaque attribution. En raison du nombre élevé de cas, celui-ci ne dure toutefois que quelques secondes et seules certaines informations de référence sont examinées. Le CPA estime que la section GCRI a mis en place une procédure de contrôle dans le meilleur rapport possible entre informations centrales à garantir et ressources disponibles. Or, de nombreuses données manquantes ou incohérentes ont été relevées dans la base de données de la répartition intercantonale par les analyses effectuées sur mandat du CPA. Le SEM a pu expliquer a posteriori une partie des incohérences, mais on peut relever le manque de traçabilité et de transparence concernant le traitement des données de la répartition intercantonale par le SEM (ch. 4.2).

6.4 La répartition effective s'écarte inévitablement de la répartition théorique, en particulier dans les petits cantons et pour certaines sous-catégories

Le CPA constate des écarts considérables entre la répartition théorique, proposée par eSyVAS sur la base de l'algorithme, et la répartition effective. Pour verser les contributions forfaitaires aux cantons, il est essentiel pour le SEM que les écarts se résorbent à la fin de l'année. Une analyse des écarts pour les attributions cantonales

montre cependant qu'ils sont encore très élevés en fin d'année et que les valeurs cibles de 5 % d'écart au maximum n'ont jamais pu être respectées pendant la période sous revue. En raison des exigences légales, il n'existe toutefois pas de grande marge de manœuvre pour réduire ces écarts. Pour le nombre total de personnes requérantes d'asile, les variations trimestrielles se compensent en partie au cours de l'année, mais la répartition effective s'écarte de la répartition théorique d'entre environ 10 et 20 % en fin d'année. Le principe d'annualité observé par le SEM n'est toutefois pas approprié d'un point de vue mathématique et pour implémenter une fonction de l'algorithme prévue pour corriger les écarts systématiques (ch. 5.1).

Les écarts élevés s'expliquent notamment par le fait que certains petits cantons (à faible population) enregistrent des écarts très importants, étant donné que quelques personnes réparties y ont un impact important. Le fait qu'un canton accueille ou non un CFA ne semble pas avoir une grande influence sur l'ampleur des écarts. En outre, la répartition théorique est effectuée séparément pour de nombreuses sous-catégories différentes (par catégories de répartition et critères ANUM), qui présentent de grandes variations en matière de taille. Ces écueils limitent la fonction d'équilibrage de l'algorithme dans la répartition entre les cantons. Les écarts sont ainsi particulièrement importants pour les cas médicaux et les RMNA, en grande partie parce que ces sous-catégories comptent peu de personnes. De manière générale, la répartition entre les cantons fonctionne moins bien lorsque le nombre de personnes à répartir est faible. Cela n'est pas dû à la performance de l'algorithme en soi, mais à une propriété mathématique : plus le nombre de personnes réparties est élevé, moins les écarts individuels ont d'importance (ch. 5.2).

6.5 La coordination avec les cantons fonctionne globalement bien, mais le plan d'urgence n'est plus à jour

La coordination entre la Confédération et les cantons est considérée comme globalement positive par les personnes entendues. Pour informer les cantons et le personnel des CFA de manière transparente de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons et des écarts avec la répartition théorique, la section GCRI rédige une newsletter semestrielle. Comptant plus de 40 pages, ces newsletters seraient sans doute appropriées à des fins de reporting interne mais pas en tant qu'information destinée aux cantons (ch. 5.4).

Selon la majorité des personnes interrogées, la répartition n'a fonctionné sous un régime « normal » qu'en 2019 et le SEM a adéquatement adapté la fréquence de ses échanges avec les cantons à la situation de fluctuations qui prévaut depuis lors. Dans ce contexte, les arrêts des attributions que les cantons peuvent annoncer constituent un problème pour la répartition, car ils engendrent beaucoup de travail pour les CFA, dans la mesure où les sorties des personnes requérantes d'asile ne peuvent pas être effectuées. Selon le SEM, il arrive que les arrêts des attributions ne durent pas seulement une semaine, comme prévu, mais jusqu'à deux mois. Dans ces cas-là, la répartition est particulièrement difficile car cela exige un rattrapage ultérieur de la répartition (ch. 4.6).

Pour gérer un grand nombre de demandes, il existe un plan d'urgence Asile. Celui-ci est basé principalement sur des valeurs de référence, fondées sur différents scénarios, lesquels déterminent lorsqu'il doit être activé afin que des mesures d'urgence soient prises, notamment l'attribution anticipée des personnes requérantes d'asile aux cantons, l'activation par le SEM de places supplémentaires d'hébergement ou l'intervention subsidiaire de l'armée. Selon le CPA, le système de scénarios est un instrument de planification adéquat. Le plan est en outre compatible avec les instruments et la répartition des compétences existant dans le domaine de l'asile. Le CPA constate toutefois que les valeurs de référence relatives aux différents scénarios ne sont plus à jour. Celles-ci ont été fixées en 2016, alors que la restructuration du domaine de l'asile n'avait pas encore eu lieu. Les CFA et les cantons étant aujourd'hui rapidement mis sous pression avec une hausse soudaine des demandes déposées ou une situation extraordinaire, il est nécessaire, selon le CPA, d'adapter les scénarios. Selon le SEM, il est prévu que les valeurs de référence soient révisées en 2024, en collaboration avec les cantons (ch. 3.3).

Face au nombre important de demandes d'asile et de personnes ayant fui l'Ukraine, le plan d'urgence Asile a été activé en octobre 2022, ce qui a été unanimement salué lors des entretiens réalisés, car la situation était tendue. Certains représentants des cantons et spécialistes interrogés reprochent toutefois au SEM la communication aux cantons dans un délai trop court de l'augmentation des sorties des personnes vers les cantons. Ils critiquent en outre le fait que le plan d'urgence ne soit pas davantage activé, étant donné que les CFA et les cantons atteignent rapidement leurs limites lorsque de nombreuses demandes sont déposées. Dans ce cas, les personnes interrogées s'accordent à dire que le problème de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons n'est pas dû à l'absence de règles de répartition, mais au manque de possibilités d'hébergement et d'encadrement tant au niveau fédéral que cantonal (ch. 4.6).

Selon la LAsi, seul l'intérêt des personnes requérantes d'asile lié à l'unité de la famille est protégé dans le cadre de la répartition intercantonale. Le SEM en tient compte en modifiant les attributions du système électronique en présence de membres de la famille vivant en Suisse. Pour faire valoir leurs intérêts dans la procédure d'asile, les personnes disposent dès le départ de représentants légaux gratuits, conformément aux bases juridiques. Si elles sont attribuées à un canton d'une région d'asile autre que celle du CFA, un gros travail d'organisation est nécessaire pour garantir la protection juridique (ch. 4.5).

Abréviations

| | |
|----------|---|
| Al. | Alinéa |
| ANUM | Nombre, nationalités, RMNA, cas médicaux (« <i>Anzahl, Nationalitäten, UMA, Medizinalfälle</i> ») |
| Art. | Article |
| 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 Etats |
| CEDH | Convention européenne des droits de l'homme |
| Cf. | Confer |
| CFA | Centre fédéral d'asile |
| CFM | Commission fédérale des migrations |
| Ch. | Chiffre |
| Chap. | Chapitre |
| ChF | Chancellerie fédérale |
| CPA | Contrôle parlementaire de l'administration |
| Cst. | Constitution fédérale (RS 101) |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la population et des sports |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| eSyVAS | Système électronique de répartition des requérants d'asile |
| EPFZ | École polytechnique fédérale de Zurich |
| FF | Feuille fédérale |
| Fig. | Figure |
| GCRI | Gestion des capacités et répartition intercantonale |
| GC | Groupes cibles |
| CSI-DFJP | Centre de services informatiques du DFJP |
| LAsi | Loi sur l'asile (RS 142.31) |
| OA 1 | Ordonnance sur l'asile relative à la procédure (RS 142.311) |
| OSAR | Organisation suisse d'aide aux réfugiés |
| PPC | PrivatePublicConsulting GmbH |
| REKA | Première répartition et répartition intercantonale (« <i>Reporting Erst- und Kantonsverteilung</i> ») |
| RMNA | Requérants d'asile mineurs non accompagnés |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SEM | Secrétariat d'État aux migrations |
| SONAS | État-major spécial Asile |
| SYMIC | Système d'information central sur la migration |

Bibliographie

- Conseil fédéral (2014) : Message concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) (FF 2014 7771).
- DFJP, CCDJP, CDAS (2014) : Déclaration commune de la Conférence sur l'asile.
- DFJP, DDPS, DFF, CCDJP, CDAS (2016) : Valeurs de référence de la planification d'urgence commune de la Confédération et des cantons en matière d'asile.
- DFJP (2021) : *Weisung des EJPD zum Sonderstab Asyl (Stabsordnung SONAS) (en allemand)*.
- DFJP (2023) : Groupe d'évaluation du statut S. Rapport du 26.06.2023.
- OSAR (2022) : Manuel de la procédure d'asile et de renvoi. 3^e édition. Bern : Haupt Verlag.
- PPC (2024) : *Analyse des Algorithmus und seiner Nutzung zur Verteilung der Asylsuchenden auf die Kantone. Grundlage für den Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (en allemand)*.
- SEM (s.d.) : Manuel Asile et retour. Article F5 : La répartition cantonale.
- SEM (2019a) : IKT – TP BuV : *Dokumentation Reporting Erst- und Kantonsverteilung (REKA) (en allemand)*.
- SEM (2019b) : Directive du 1.1.2008, Répartition intercantonale, État au 1.3.2019.
- SEM (2019–2022) : *Lageanalyse Kantonsverteilung (en allemand)*.
- SEM (2019–2023) : Newsletter « Asile : répartition cantonale ».
- SEM (2020) : Directive interne du SEM sur la première répartition et la répartition intercantonale.
- SEM (2021a) : Processus de répartition intercantonale (10.170). Annexe 2 de la directive interne.
- SEM (2021b) : Répartition cantonale: SYMIC. Document de formation.
- SEM (2022a) : Derniers développements dans le domaine de l'asile. Lettre du 20.10.2022 à l'attention des membres de la CCDJP et de la CDAS.
- SEM (2022b) : Mesures pour augmenter les sorties vers les cantons. Lettre du 24.10.2022 à l'attention des membres de la CCDJP et de la CDAS.
- SEM (2022c) : *Lage Ukraine und Migrationsbewegungen, KSA/KUk. Präsentation von LZ Asyl SEM vom 20.10.2022 (en allemand)*.
- SEM (2023) : Instructions du travail concernant la première répartition intercantonale.
- SEM (2023) : Répartition intercantonale – modifications et nouveaux commentaires sur la répartition. Fiche d'information.
- SONAS (2022) : *Protokoll Sitzung. Bern, 19.10.2022 (en allemand)*.

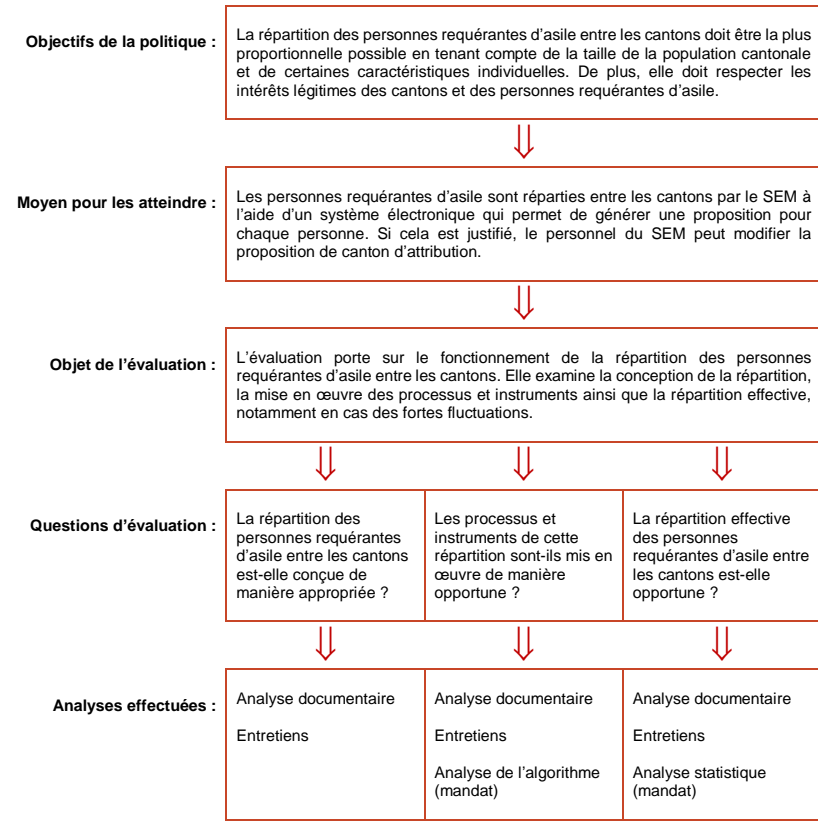
Liste des personnes interrogées

La liste ci-dessous indique la fonction de la personne concernée au moment de l'entretien avec le CPA.

| | |
|-------------------------|--|
| Amstad, Christoph | Vice-président, CDAS |
| Andres, Caesar | Coordinateur cantonal en matière d'asile et réfugiés du canton de Thurgovie, CASIR |
| Baumgartner, Rahel | Cheffe suppl., État-major DD Asile, SEM |
| Behrens, Miriam | Directrice, OSAR |
| Bischof, Iris | Responsable du domaine migration, CDAS et Directrice de séance, CASIR |
| Bürki, Adrian | Lead architecte Team Asile, CSI-DFJP |
| Düblin, Florian | Secrétaire général, CCDJP |
| Frank, Sarah | Adjointe scientifique, domaine de direction Centres fédéraux pour personnes requérantes d'asile, SEM |
| Gafner, Sandra | Cheffe, domaine technique Administration TCHC, SEM |
| Gogniat, Yanick | Chef, domaine technique Administration BE, SEM |
| Guisolan, Marie | Coordinatrice cantonale en matière d'asile et réfugiés du canton de Fribourg, CASIR |
| Haller, Katherine | Collaboratrice scientifique, Commissions des institutions politiques, CIP |
| Hangartner, Dominik | Professeur Analyse politique et co-directeur du Immigration Policy Lab, ETH |
| Herrmann, Lars | Chef du projet pour développement de l'algorithme, AWK Group |
| Hofmann, Urs | Chef, groupe Évaluation du statut S |
| Hutter, Jenny | Cheffe, État-major DD Asile, SEM |
| Liechti, Martin | Chef suppl., Région CHO et chef, section Partenaires et administration CHO, SEM |
| Martelli, Claudio | Directeur suppl., SEM et chef du domaine de direction Asile, SEM |
| Maurer, Christian | Spécialiste technique et chef suppl., section GCRI, SEM |
| Michaud Aegerter, Laure | Cheffe suppl., Région CHR et cheffe, section Procédure d'asile CHR 3, SEM |
| Murbach, Christian | Coordinateur cantonal en matière d'asile et réfugiés du canton de Zoug, CASIR |
| Noske, Sandra | Administratrice, région ZH, SEM |
| Pfisterer, Lorenz | Software engineer Team Asile, CSI-DFJP |

| | |
|-------------------|---|
| Piguet, Étienne | Vice-président, CFM et professeur de Géographie, Université de Neuchâtel |
| Ribaux, Alain | Co-président, CCDJP |
| Ricci, Ettore | Coordinateur cantonal en matière d’asile et réfugiés du canton de Vaud, CASIR |
| Schäublin, Manuel | Chef, section Dublin et retour CHNO, SEM |
| Schmid, Andreas | Lead développeur Team Asile, CSI-DFJP |
| Suter, Marcel | Chef, domaine de direction Centres fédéraux pour personnes requérantes d’asile, SEM |
| Stöckli, Daniel | Business analyst Team Asile, CSI-DFJP |
| Szöllösy, Gaby | Secrétaire générale, CDAS |
| Vogt, Tanja | Spécialiste technique, Section GCRI, SEM |
| Wymann, Andreas | Chef, Section GCRI, SEM |
| Zemp, Sarah | Coordinatrice cantonale en matière d’asile et réfugiés du canton de Berne, CASIR |
| Ziegler, Philip | Chef, section Dublin et retour CHO, SEM |

Approche de l'évaluation



Critères d'évaluation

| Critères spécifiques | Éléments d'appréciation |
|--|--|
| <i>Conception de la répartition entre les cantons (question 1)</i> | |
| Clarté de la répartition et des étapes | Les différents principes et étapes de la répartition des personnes requérantes d'asile sont définis de manière claire. Des mesures claires sont prévues pour s'adapter à de fortes fluctuations des demandes d'asile. Les compétences et responsabilités pour la répartition des personnes requérantes d'asile sont réparties de manière claire au sein du personnel du SEM. |
| Clarté des critères | Les critères de la répartition cantonale sont clairs et transparents pour les différents acteurs impliqués. Ils correspondent aux bases légales concernées. Les critères applicables en cas de fortes fluctuations des demandes d'asile sont clairs. |
| Conception adéquate de la répartition lors de fluctuations | Le plan d'urgence Asile est compatible avec les instruments existants. |
| <i>Mise en œuvre des processus et instruments (question 2)</i> | |
| Mise en œuvre des processus conformément à leur définition | Les processus sont appliqués conformément à ce qui est prévu. Toutes les personnes devant être attribuées à un canton sont saisies dans le système de répartition et les informations saisies sont complètes. La répartition effective des personnes requérantes d'asile entre les cantons correspond à la répartition théorique pour les différents critères définis. |
| Algorithme adéquat | L'algorithme développé respecte les exigences et processus définis pour la répartition cantonale, également en cas de fortes fluctuations des demandes d'asile. |
| Instructions claires et facilité d'utilisation du système électronique | Les instructions pour l'utilisation du système de répartition sont claires. Les besoins des utilisatrices et utilisateurs du système électronique sont pris en compte. L'opérationnalisation et la pondération des critères sont documentées et compréhensibles. |
| Pesée des intérêts adéquate | La pesée des intérêts entre ceux de la Confédération, des cantons et des personnes requérantes d'asile en lien avec la répartition cantonale est effectuée de manière adéquate. Les acteurs concernés disposent de suffisamment de canaux pour faire valoir leurs intérêts si nécessaire. |

| Critères spécifiques | Éléments d'appréciation |
|---|---|
| Coordination adéquate entre les acteurs impliqués | La coordination entre les personnes impliquées est adéquate. Cela s'applique également en cas de fortes fluctuations du nombre de demandes d'asile. |
| Activation adéquate du plan d'urgence d'asile | Le plan d'urgence Asile est activé lorsque cela est nécessaire, et cette décision est communiquée de manière adéquate. Les mesures prévues sont réalistes et permettent aux acteurs concernés de réagir rapidement à une grande augmentation du nombre de demandes d'asile. |

Répartition effective entre les cantons (question 3)

| | |
|---|--|
| Différences justifiées entre répartition théorique et effective | Lorsque la répartition effective diffère de la répartition théorique, les raisons de ces différences sont saisies de manière systématique et transparente dans le système électronique. La fréquence des différentes raisons de changement est raisonnable. En plus, les raisons de ces différences sont compréhensibles et pertinentes. |
| Suivi pertinent de la répartition des personnes requérantes d'asile | Le suivi de la répartition des personnes requérantes d'asile entre les cantons permet aux différents acteurs impliqués de comprendre la répartition et participe à son acceptation. |

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Dr. Nicolas Keuffer, CPA (direction de projet)

Damaris Hohler, CPA (collaboratrice scientifique)

Marion Baud-Lavigne, CPA (collaboratrice scientifique)

Rapport des experts externes

Michael Herrmann, PPC (direction de projet)

Philipp Zogg, PPC (collaborateur scientifique)

Dr. Philipp Lutz, PPC (collaborateur scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie le SEM pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi PPC pour les résultats de ses analyses de l'algorithme et de son utilisation. Ses sincères remerciements vont également à toutes les personnes qui ont accepté de participer aux entretiens et qui lui ont fourni des informations.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 58 322 97 99

Courriel : pvk.cpa@parl.admin.ch

www.parlament.ch/fr/cpa

Langue originale du rapport : français (allemand : chapitre 5)