



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

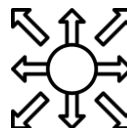


Centre fédéral d'asile (CFA)

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).