

# Impact des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM sur l'économie régionale

Étude des répercussions sur les communes et cantons  
d'implantation des CEP

**Rapport final**

**du 2 octobre 2012**

à l'intention de l'Office fédéral des migrations

## Impressum

### Mode de citation recommandé

Auteur : Ecoplan  
Titre : Impact des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM sur l'économie régionale  
Sous-titre : Étude des répercussions sur les communes et cantons d'implantation des CEP  
Mandant : Office fédéral des migrations  
Lieu : Berne  
Date: du 2 octobre 2012  
Distribution: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

### Groupe d'accompagnement ODM

Betschart Pius, sous-directeur a.i., Domaine de direction Asile et retour  
Wymann Andreas (présidence), Domaine de direction Asile et retour  
Andres Caesar, Division CEP et Dublin  
Bezzola Claudia, Section Subventions  
Curchod Christophe, Section Stratégie, analyses et recherche  
Eleutheri Nadine, Section Bases de la procédure et controlling  
Glauser Michael, État-major Information et communication  
Krauskopf Hendrick, Section Bases du retour et aide au retour  
Loos Barbara, Division Subventions et bases de l'asile  
Miceli Maurizio, CEP Vallorbe  
Mosimann Elisabeth, Finances, planification de l'office, controlling et statistique  
Perler Beat, Section Bases du retour et aide au retour  
Roth Petra, Section Bases de la procédure et controlling  
Scheidegger Franziska, Section Stratégie, analyses et recherche  
Stettler Mathias, Section Finances, planification de l'office, controlling et statistique  
Studer Christoph, CEP Altstätten  
Wyss Francisco, Section Exploitation et sécurité

### Équipe de projet Ecoplan

Heini Sommer  
Christof Rissi  
Michael Mattmann  
Simon Büchler

Le présent rapport n'engage que l'équipe de projet mandatée par l'ODM, et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'ODM, ni celle des organes de suivi.

Ecoplan

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Berne  
Tél+41 31 356 61 61  
Fax +41 31 356 61 60  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Case postale  
CH - 6460 Altdorf  
Tél+41 41 870 90 60  
Fax +41 41 872 10 63  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Table des matières

<b>Table des matières .....</b>	<b>2</b>
<b>Abréviations.....</b>	<b>5</b>
<b>Synthèse .....</b>	<b>6</b>
<b>1 Introduction.....</b>	<b>12</b>
<b>2 Aperçu des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM .....</b>	<b>16</b>
<b>3 Répercussions sur l'économie régionale .....</b>	<b>31</b>
<b>4 Répercussions sociales.....</b>	<b>41</b>
<b>5 Répercussions financières .....</b>	<b>51</b>
<b>6 Conclusion : importance des CEP pour les cantons et les communes d'implantation.....</b>	<b>60</b>
<b>7 Annexe A : coûts d'exploitation des CEP .....</b>	<b>65</b>
<b>8 Annexe B : répercussions économiques régionales.....</b>	<b>76</b>
<b>9 Annexe C : personnes interrogées .....</b>	<b>86</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>87</b>

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>2</b>
<b>Abréviations</b> .....	<b>5</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Introduction</b> .....	<b>12</b>
1.1 Contexte et enjeu de l'étude .....	12
1.2 Modèle d'impact et structure du rapport .....	12
1.3 Délimitation de l'étude.....	14
1.4 Démarche et remerciements.....	15
<b>2 Aperçu des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM</b> .....	<b>16</b>
2.1 Localisation et capacités d'accueil des CEP .....	16
2.2 Déroulement de la procédure et acteurs impliqués dans la gestion des CEP.....	17
2.2.1 Accueil .....	18
2.2.2 Hébergement .....	19
2.2.3 Procédure d'asile au CEP.....	20
2.3 Taux d'occupation des locaux.....	20
2.3.1 Évolution du nombre d'arrivées et du nombre de journées de séjour dans les CEP 20	
2.3.2 Hébergements d'urgence .....	22
2.3.3 Produits des CEP .....	23
2.4 Structure des coûts des CEP .....	24
2.4.1 Coûts totaux.....	24
2.4.2 Coûts par CEP .....	26
<b>3 Répercussions sur l'économie régionale</b> .....	<b>31</b>
3.1 Introduction.....	31
3.2 Création de valeur .....	32
3.3 Effet sur l'emploi.....	34
3.3.1 Inventaire des emplois occupés et lieu de résidence des employés .....	34
3.3.2 Effet global sur l'emploi.....	35
3.4 Recettes fiscales .....	37
3.5 Importance des CEP pour l'économie régionale.....	38
3.5.1 Importance en termes d'emplois et de recettes fiscales .....	38
3.5.2 Impact sur l'attrait et sur les perspectives de développement du site.....	39

<b>4</b>	<b>Répercussions sociales</b> .....	<b>41</b>
4.1	Collaboration entre les acteurs impliqués .....	41
4.2	Répercussions sur les communes d'implantation des CEP .....	42
4.2.1	Troubles à l'ordre et la tranquillité publics .....	42
4.2.2	Vols .....	45
4.2.3	Alcoolisme .....	46
4.2.4	Autres aspects .....	47
4.3	Cantons d'implantation des CEP .....	48
4.4	Conclusion : les répercussions sociales sont importantes .....	49
<b>5</b>	<b>Répercussions financières</b> .....	<b>51</b>
5.1	Communes d'implantation des CEP .....	51
5.1.1	Recettes fiscales.....	51
5.1.2	Sécurité.....	51
5.1.3	Autres aspects financiers.....	52
5.1.4	Conclusion : les CEP ont peu de répercussions financières sur les communes d'implantation .....	53
5.2	Cantons d'implantation des CEP .....	53
5.2.1	Recettes fiscales.....	53
5.2.2	Sécurité.....	54
5.2.3	Frais médicaux .....	54
5.2.4	Conclusion : les répercussions financières pour les cantons sont peu claires .....	56
5.2.5	Digression : indemnités versées par la Confédération pour les requérants d'asile et répartition entre les cantons.....	56
<b>6</b>	<b>Conclusion : importance des CEP pour les cantons et les communes d'implantation</b> .....	<b>60</b>
6.1	Synthèse des résultats .....	60
6.2	Recommandations dans la perspective de la création de nouvelles capacités d'hébergement .....	62
6.2.1	Réduction des répercussions sociales négatives.....	62
6.2.2	Indemnisation transparente des lieux d'implantation des CEP .....	63
<b>7</b>	<b>Annexe A : coûts d'exploitation des CEP</b> .....	<b>65</b>
7.1	Données de base des coûts d'exploitation .....	65
7.2	Évolution des coûts totaux .....	67
7.3	Coûts par CEP .....	69
7.3.1	CEP Altstätten .....	71
7.3.2	CEP Bâle .....	72
7.3.3	CEP Chiasso .....	73
7.3.4	CEP Kreuzlingen .....	74
7.3.5	CEP Vallorbe .....	75
<b>8</b>	<b>Annexe B : répercussions économiques régionales</b> .....	<b>76</b>
8.1	Méthode et procédé .....	76

8.1.1	Création de valeur .....	76
8.1.2	Répercussions sur l'emploi.....	77
8.1.3	Recettes fiscales.....	78
8.2	Ventilation régionale des frais de personnel .....	80
8.2.1	Effectifs des employés par groupes de revenu, par CEP.....	81
8.2.2	Répartition régionale des salaires totaux, par CEP.....	82
8.3	Répartition régionale des dépenses de fonctionnement.....	83
8.3.1	Ventilation des dépenses de fonctionnement par branche .....	84
8.3.2	Répartition régionale des dépenses de fonctionnement .....	85
<b>9</b>	<b>Annexe C : personnes interrogées .....</b>	<b>86</b>
9.1	Communes et cantons d'implantation des CEP.....	86
9.2	Centres d'enregistrement et de procédure (CEP).....	86
	<b>Bibliographie .....</b>	<b>87</b>

## Abréviations

AFIS	Automated Fingerprint System (Système automatique d'identification des empreintes digitales)
Audition	Audition du requérant d'asile sur les motifs de sa demande
LAsi	Loi sur l'asile (RS 142.31)
OA	Ordonnance sur l'asile
AVES	Système de gestion des requérants d'asile dans les CEP
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFCL	Office fédéral des constructions et de la logistique
ODM	Office fédéral des migrations
OFS	Office fédéral de la statistique
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
MSF	Mesures sanitaires de frontière
ROE	Représentant d'une œuvre d'entraide agréée, visée à l'art. 30 LAsi. Il assiste à l'audition en qualité d'observateur.
OIM	Organisation internationale pour les migrations
IOT	Input-Output Table, matrice de comptabilité nationale
PME	Petites et moyennes entreprises
MIDES	Données des migrations des centres d'enregistrement
NAP	Point d'accès national. Point d'accès permettant de communiquer avec le système central d'Eurodac / DubliNet
NEM	Non-entrée en matière
REZ	Aide au retour à partir des centres d'enregistrement
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
CT	Centre de transit
Clé de répartition	Clé, définie à l'art. 21, OA 1, selon laquelle l'ODM procède à la répartition des requérants d'asile entre les cantons
EPT	Équivalent plein temps : unité de décompte permettant de mesurer, en %, la quotité de temps de travail d'un employé. Une quotité de travail à 100 % = 1 EPT ; un poste à 60 % = 0,6 EPT ; deux postes à 80 % = 1,6 EPT.
SYMIC	Système d'information central sur la migration

## Synthèse

### Contexte

La Confédération a pour mandat légal de créer et de gérer des centres d'enregistrement pour requérants d'asile<sup>1</sup>. L'Office fédéral des migrations (ODM) gère, à ce titre, cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP) sur les sites d'Altstätten, de Bâle, de Chiasso, de Kreuzlingen et de Vallorbe. Les requérants d'asile y sont accueillis, enregistrés, soumis à un contrôle médical dans le cadre des mesures sanitaires de frontières hébergés. Ils y restent en moyenne 20 jours, au cours desquels se déroulent les premières étapes de la procédure d'asile. Lorsqu'il n'est pas possible de statuer sur leur demande d'asile dans le CEP – et, le cas échéant d'exécuter le renvoi à partir du centre –, les requérants d'asile sont hébergés dans un canton, où ils sont encadrés jusqu'à la clôture de la procédure.

La multiplication récente des demandes d'asile place l'ODM devant la nécessité de développer ses capacités d'hébergement. Or, la recherche de nouveaux sites d'hébergement fédéraux n'est pas chose aisée car l'aménagement de tels centres se heurte souvent à la résistance de la population locale et au scepticisme des autorités communales et cantonales. Dans ce contexte, la présente étude s'attache à déterminer les effets de la présence d'un CEP sur l'économie régionale des communes et des cantons concernés. Elle cherche également à déterminer, en y associant les acteurs communaux et cantonaux, les répercussions sociales de la présence d'un CEP et son impact sur l'attrait des sites concernés. Enfin, elle en évalue les retombées financières pour les communes et cantons concernés.

### Gestion des CEP

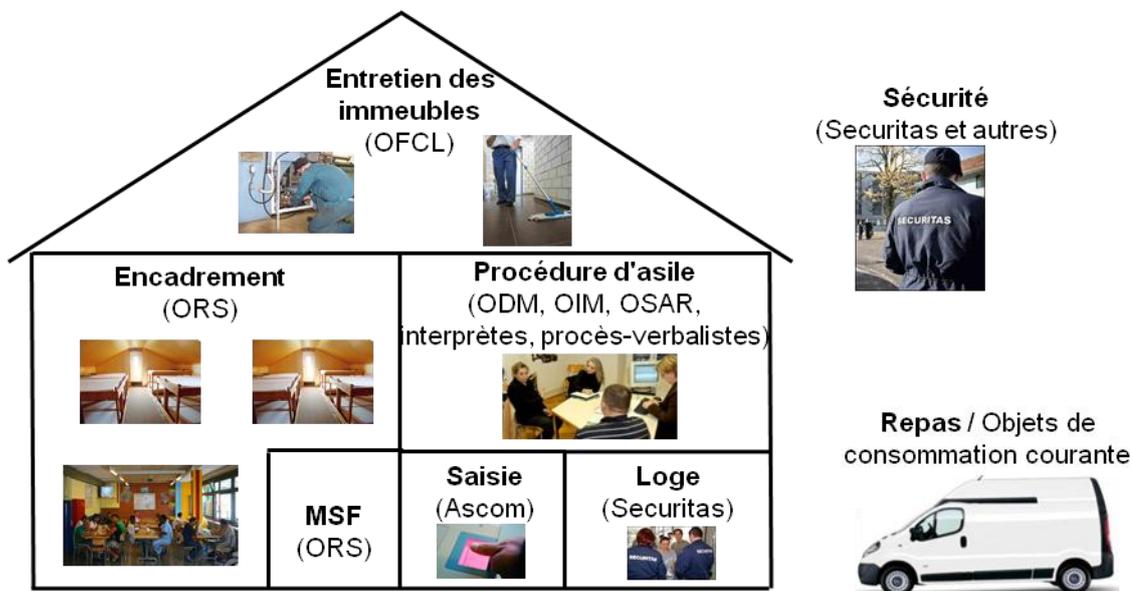
Le Schéma 1 représente les acteurs impliqués dans la gestion des CEP :

- Accueil : Les requérants d'asile sont accueillis à la loge des CEP, où sont saisies leurs données personnelles, après quoi un lit leur est assigné.
- Hébergement et encadrement : Pendant la durée du séjour au CEP, les requérants d'asile sont logés, nourris et encadrés. Les repas servis sont préparés et livrés par des prestataires externes. Les requérants y reçoivent également les vêtements et autres articles de consommation courante dont ils ont besoin, de même que de l'argent de poche, remis une fois par semaine. Une prise en charge médicale est assurée si nécessaire.
- Sécurité : Des patrouilles assurent la sécurité aux alentours des CEP et dans les communes qui abritent les centres.
- Procédure d'asile : Durant les premiers jours, il est procédé à la saisie des données signalétiques, à l'examen sanitaire de frontière et à une première audition des requérants d'asile, après quoi un tri est opéré. S'ils restent au CEP, les requérants y seront également entendus sur leurs motifs d'asile.

---

<sup>1</sup> Art. 26 LAsi

Schéma 1 : Déroulement de la procédure et acteurs impliqués dans la gestion des CEP

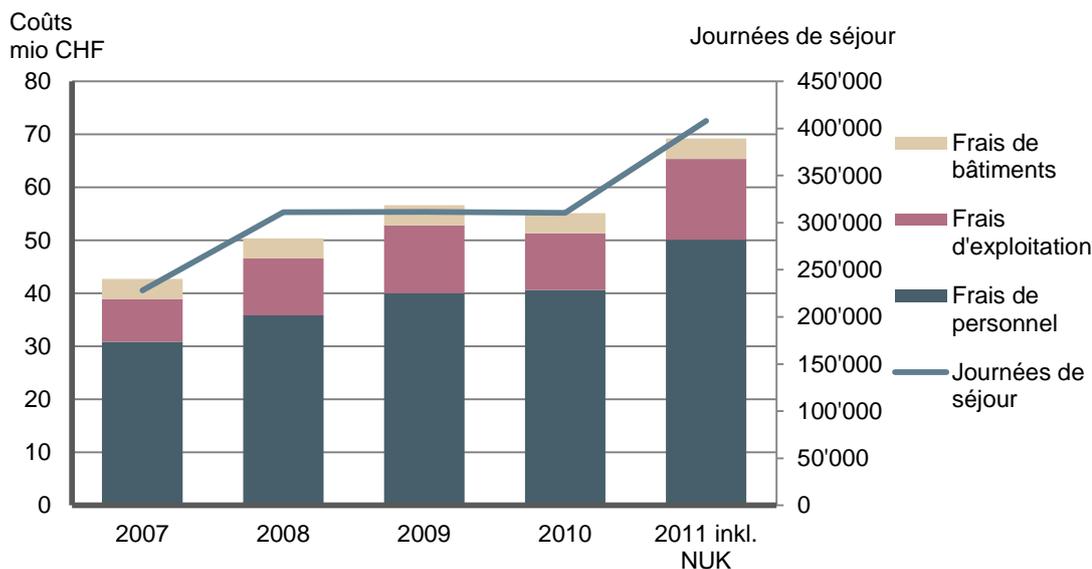


Légende: OFCL = Office fédéral des constructions et de la logistique ; ODM = Office fédéral des migrations; MSF = Mesures sanitaires de frontière; OIM = Organisation internationale pour les migrations (aide au retour); ORS= ORS Service AG, OSAR = Organisation suisse d'aide aux réfugiés.

### Occupation des locaux, structure et évolution des coûts

Sous l'effet d'une forte augmentation du nombre de demandes d'asile entre 2007 et 2011, les capacités des CEP ont été particulièrement sollicitées, voire saturées, si bien qu'il a fallu recourir à des hébergements d'urgence pour compléter les capacités d'accueil fédérales, notamment en 2011. Le nombre de journées de séjour enregistrées dans les cinq CEP (hébergements d'urgence compris) pour les requérants d'asile nouvellement arrivés est passé de près de 228 000 en 2007 à plus de 408 000 en 2011. Celui-ci se répartit de façon inégale entre les différents CEP, Bâle arrivant en tête en 2011 avec plus de 127 000 journées enregistrées, tandis qu'Altstätten n'en enregistrerait que 48 000. Le diagramme suivant fait apparaître une progression parallèle des dépenses consacrées par la Confédération à la gestion des CEP et du nombre de journées de séjour, dépenses qui ont passé de quelque 43 millions de francs en 2007 à près de 70 millions de francs par an en 2011 (cf. Diagramme 2).

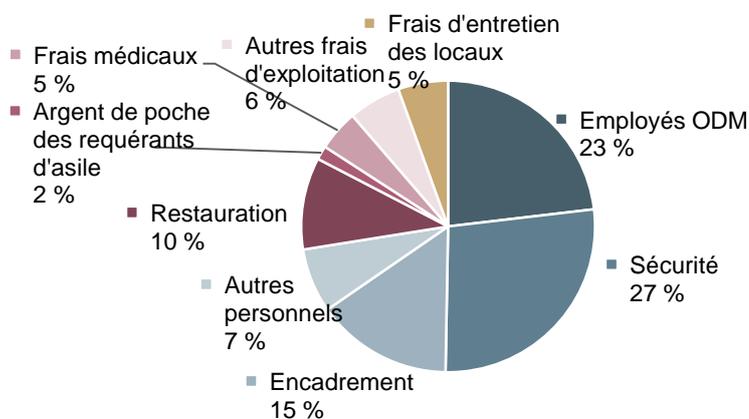
**Diagramme 2 : Évolution des coûts et du nombre de journées de séjour enregistrés dans les CEP entre 2007 et 2011**



Sources: ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP, OFCL. \* hébergements d'urgence compris

Les principaux postes de dépenses sont la sécurité (dans les CEP et les communes qui les abritent), les frais de personnel pour les employés de l'ODM affectés aux CEP et les prestations d'encadrement. Ces trois grands postes absorbent, à eux seuls, près de deux tiers des dépenses totales. Les frais de restauration sont également significatifs, puisqu'ils comptent pour 10 % des dépenses totales, de même que les frais médicaux (5 %), lesquels ont fortement progressé entre 2007 et 2011. Les démarches procédurales effectuées dans les CEP comptent pour un tiers environ des coûts, les coûts restants étant liés à l'hébergement et à l'encadrement.

**Diagramme 3 : Répartition des différents éléments de coûts dans le coût total 2011**



Sources: ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP, OFCL

La structure des coûts des CEP dépend, entre autres, des particularités locales et des solutions retenues : c'est à Chiasso que les coûts par journée de séjour sont les plus élevés et à Bâle qu'ils sont les plus faibles. Le CEP de Chiasso affiche aussi, de tous les CEP, les frais de sécurité les plus élevés en 2011. Plusieurs facteurs l'expliquent : le fait que l'hébergement et la procédure d'asile s'y déroulent dans des locaux séparés et la gestion d'une structure d'hébergement complémentaire (d'urgence), mais aussi l'emplacement du centre d'hébergement, situé en plein cœur de Chiasso. D'où la nécessité de plusieurs services de loge et de patrouilles renforcées, avec, à la clé, une hausse des coûts.

### Répercussions sur l'économie régionale

A partir des coûts établis, l'**impact** de la présence d'un CEP **sur l'économie régionale** a été évalué (en termes de création de valeur, d'emplois et de recettes fiscales) dans les communes et cantons concernés. L'évaluation prend en compte tant l'effet direct (emplois ODM créés sur les sites) que l'effet indirect généré (activité des prestataires de services fournis au CEP en matière de sécurité, d'encadrement, de restauration, etc.).

La **création de valeur** liée à l'activité des CEP atteint près de 40 millions de francs en tout. L'**effet sur l'emploi** se chiffre à environ 480 équivalents plein temps (cf. Tableau 4). Cet effet se ressent plus ou moins fortement selon le site : c'est à Bâle qu'il est le plus net, si l'on prend en compte le nombre d'actifs domiciliés dans les communes concernées. Dans une perspective cantonale, il est plus marqué au Tessin, qui compte plus de 100 employés à plein temps domiciliés dans le canton. Dans les autres cantons d'implantation, les CEP ont créé environ 50 emplois EPT, générateurs de recettes fiscales.

**Tableau 4 : Répartition régionale des emplois créés, en EPT**

	Commune	Canton (y compris commune d'implantation)	Reste du territoire	Total par CEP
Altstätten	9	50	9	58
Bâle	45	55	56	111
Chiasso	15	105	15	119
Kreuzlingen	11	51	58	109
Vallorbe	22	48	38	86
<b>Tous CEP confondus</b>	<b>102</b>	<b>309</b>	<b>174</b>	<b>482</b>

Source : calculs Ecoplan

Le tableau n°5 fait apparaître les **recettes fiscales** générées dans les communes abritant un CEP. Elles s'échelonnent entre 30 000 et 65 000 francs. Les cantons d'implantation peuvent, quant à eux, compter sur des recettes fiscales allant de 275 000 francs (SG) à 750 000 francs (TI).

**Tableau 5 : Recettes fiscales estimées pour 2011 dans les communes et cantons d'implantation des CEP**

	Commune	Reste du canton	Total canton
Altstätten	30 000	245 000	275 000
Bâle	-*	574 000	574 000
Chiasso	40 000	714 000	754 000
Kreuzlingen	63 000	493 000	556 000
Vallorbe	65 000	421 000	486 000
<b>Total</b>	<b>197 000</b>	<b>2 447 000</b>	<b>2 644 000</b>

\*Remarque : Dans le canton de BS, la commune de Bâle-Ville ne perçoit pas d'impôt communal sur le revenu.

Du point de vue des communes concernées, **l'impact économique** d'un CEP est donc limité. Seul le CEP de Vallorbe compte pour une part significative (près de 6 %) des emplois locaux. Les divers partenaires communaux interrogés soulignent plutôt l'impact négatif de la présence d'un CEP sur l'attrait et sur les perspectives de développement des communes ; un tel centre nuirait notamment à l'image de leurs communes. Qui plus est, les problèmes de sécurité peuvent se répercuter sur les commerçants locaux et faire perdre de l'attrait aux zones résidentielles situées à proximité des CEP.

### Répercussions sociales

Les partenaires interrogés soulignent la qualité de la collaboration au niveau des autorités entre l'ODM, les CEP, les communes et les cantons. Ils constatent néanmoins que la présence d'un CEP a des répercussions sociales – plus ou moins fortes selon le site - sur le quotidien de la population. Ils relèvent que les requérants d'asile hébergés dans les CEP perturbent la tranquillité et l'ordre, notamment en importunant la population locale, en commettant des vols et en consommant de l'alcool en quantités excessives. Ils estiment par ailleurs que l'ampleur de ces problèmes est aussi liée au nombre et à l'origine des requérants. Ces répercussions négatives se seraient ainsi accentuées sous l'effet de l'augmentation récente du nombre (absolu et relatif) de jeunes requérants d'asile de sexe masculin originaires d'Afrique du Nord. Différentes solutions ont été mises en place localement afin de remédier aux problèmes rencontrés. Si la plupart des personnes interrogées estiment qu'une forte présence des patrouilles de sécurité est nécessaire, elles considèrent également qu'il est essentiel d'assurer l'occupation (interne et externe aux CEP) des requérants d'asile. Une telle mesure contribuerait à atténuer les répercussions sociales négatives. Enfin, nos interlocuteurs rappellent que les programmes d'occupation ont un effet positif non négligeable sur l'acceptation des CEP par la population.

### Répercussions financières

Pour évaluer les répercussions financières de la présence d'un CEP sur le territoire des communes/cantons concernés, les coûts supplémentaires liés à la gestion des CEP ont été mis en regard avec les recettes fiscales supplémentaires engendrées, essentiellement par les emplois créés. Les communes qui abritent un CEP voient notamment augmenter leurs

coûts liés à l'augmentation des travaux de voirie et, selon la répartition des tâches au sein du canton, à la multiplication des interventions policières. Pour leur part, les cantons concernés font face à des dépenses de police supplémentaires, de même qu'à des dépenses liées au traitement de plaintes pénales et à des frais médicaux. Ces derniers résultent du financement partiel du traitement hospitalier des requérants d'asile par les recettes fiscales générales (au même titre que pour le reste de la population).

Dans l'ensemble, il apparaît que les éléments de coûts susmentionnés ont tendance à effacer l'effet bénéfique des recettes fiscales supplémentaires générées dans les communes concernées. Pour ce qui est des cantons, la présence d'un CEP est plutôt synonyme de surcoûts. Au final, le bilan dépendra de l'allègement financier réel qui résultera de la réduction dont bénéficieront les cantons abritant un CEP dans la répartition ultérieure des requérants d'asile entre les cantons (cf. clé de répartition réduite). Cette réduction du nombre de requérants attribués s'appliquera aux cantons abritant un CEP lorsque les coûts engendrés par l'hébergement et l'encadrement des requérants dans le CEP dépasseront les indemnités fédérales versées.

### **Conclusion : minimiser les répercussions sociales et indemniser les prestations selon des modalités claires**

De l'avis des partenaires interrogés, l'augmentation des capacités d'hébergement de la Confédération est une mesure importante et constitue une condition essentielle pour accélérer les procédures d'asile, sans compter qu'elle permettrait de décharger les cantons. Ils estiment cependant que les sites hébergeant actuellement des CEP sont peu, voire pas du tout, disposés à accroître leurs capacités. La promesse de répercussions financières positives pourrait être un argument décisif lors de la recherche de nouveaux sites susceptibles d'abriter un CEP (si tant est que de tels sites existent). Les répercussions sociales, quant à elles, jouent un rôle prépondérant aux yeux de la population. Selon les communes concernées et leurs populations, les conséquences négatives généralement liées à la présence d'un CEP ou de centres d'hébergement de requérants d'asile sont évidentes, alors que les éventuels avantages économiques sont pour le moins obscurs. Tous ces éléments permettent de dresser deux lignes d'action pour augmenter les capacités d'hébergement.

- Minimiser les répercussions sociales négatives à travers :
  - une collaboration constructive, flexible et intense entre les autorités,
  - une forte présence des forces de sécurité, notamment des patrouilles, afin d'améliorer le sentiment de sécurité de la population locale,
  - des programmes d'occupation destinés à atténuer les problèmes évoqués (formation d'atroupements de requérants à l'extérieur des CEP, vols, consommation abusive d'alcool) et à augmenter l'acceptation des requérants d'asile au sein de la population,
  - le partage d'expériences et l'uniformisation des solutions,
  - le renforcement de l'ancrage régional.
- Fixer des règles claires d'indemnisation pour les prestations de nettoyage et de sécurité, ainsi que pour les soins hospitaliers dispensés aux requérants d'asile.

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte et enjeu de l'étude

La Confédération a pour mandat légal de créer et de gérer des centres d'enregistrement pour requérants d'asile<sup>2</sup>. L'Office fédéral des migrations (ODM) gère, à ce titre, cinq centres d'enregistrement et de procédure (CEP) répartis sur les sites d'Altstätten, de Bâle, de Chiasso, de Kreuzlingen et de Vallorbe. Les requérants d'asile y sont accueillis, enregistrés, soumis à un contrôle médical dans le cadre des mesures sanitaires de frontières et hébergés. Ils y restent en moyenne 20 jours, au cours desquels se déroulent les premières étapes de la procédure d'asile. Lorsqu'il n'est pas possible de statuer sur leur demande au CEP, ils sont attribués à un canton, où ils seront hébergés et encadrés jusqu'à la clôture de la procédure.

Les cinq CEP représentent, aujourd'hui, un effectif salarié de plus de 350 personnes, comprenant des employés de l'ODM, des employés (externes) chargés de la sécurité et de l'encadrement, des représentants d'œuvres d'entraide, des interprètes et des procès-verbalistes.

Face à l'augmentation récente du nombre des demandes d'asile, il est devenu indispensable de développer les capacités d'hébergement de l'ODM. Or la recherche de nouveaux sites d'hébergement fédéraux n'est pas chose aisée, l'aménagement de tels centres se heurtant souvent à la résistance des populations locales et au scepticisme des autorités communales et cantonales.

Dans ce contexte, la présente étude s'attache à analyser l'impact économique régional des CEP dans les communes et cantons qui les abritent, en mettant en évidence les effets directs liés à l'emploi (création de valeur et de revenus), mais aussi les effets indirects résultant de l'activité des fournisseurs de biens et services aux CEP (notamment pour les installations et la restauration).

Au-delà des aspects quantitatifs, l'étude aborde également, en y associant les acteurs communaux et cantonaux concernés, la question des répercussions sociales des CEP et celle de leur impact sur l'attrait des communes et cantons d'implantation. Enfin, les auteurs évaluent les retombées financières des CEP sur ces mêmes communes et cantons.

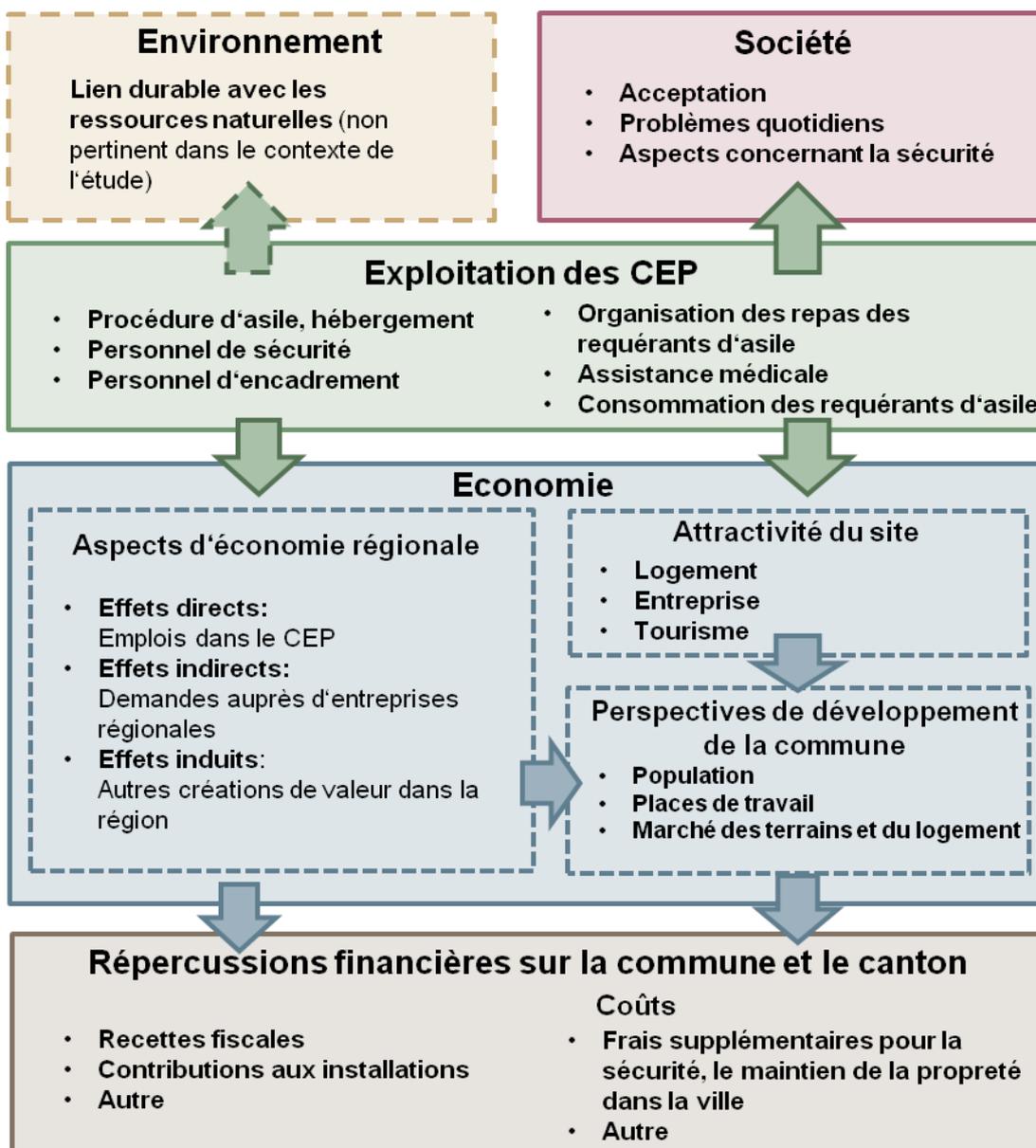
## 1.2 Modèle d'impact et structure du rapport

Le Schéma 1-1 illustre le modèle d'impact utilisé. Ce modèle s'inscrit dans une logique de durabilité et s'appuie sur trois piliers : l'activité économique, la société et l'environnement.

---

<sup>2</sup> Art. 26 LAsi

Schéma 1-1: Analyse des CEP - modèle d'impact utilisé



- **Gestion d'un CEP** : La première phase de l'étude consistait à recueillir les données clés sur l'exploitation des CEP, notamment les frais de personnel (employés ODM et prestataires externes intervenant dans l'exploitation des centres) et les frais de restauration des requérants d'asile. Le 2<sup>e</sup> chapitre donne un aperçu récapitulatif des centres d'enregistrement et de procédure, de leurs spécificités et de leurs coûts.
- **Répercussions sur l'économie régionale** : Le chapitre 3 s'intéresse à l'impact qu'a eu la présence d'un CEP, d'une part, sur le développement économique des régions (création d'emplois et de valeur) et les recettes fiscales des communes/cantons qui les abritent ; et, d'autre part, sur l'attrait de ces communes/cantons et, partant, sur leurs perspectives de développement à plus long terme.

- Le ch. 3.2 évalue, en termes quantitatifs, l'effet des CEP sur la création d'emplois, de valeur et de recettes fiscales. L'analyse porte, en particulier, sur la répartition territoriale des actifs employés dans les CEP et des principaux fournisseurs de prestations aux CEP. Le ch. 3.5 se penche ensuite sur l'impact qu'ont eu les CEP sur l'attrait des sites d'implantation et sur les perspectives de développement à long terme des communes concernées, en se fondant sur les estimations des acteurs locaux interrogés.
- **Répercussions sociales** : Au-delà de la dimension économique, l'étude s'interroge, au chapitre 4, sur l'impact social des CEP sur les communes/cantons d'implantation. Sont notamment abordés la question de l'acceptation des centres auprès de la population locale au quotidien, de même que les aspects sécuritaires et sanitaires. A cette fin, des entretiens ont été conduits avec divers acteurs locaux (conseil communal, responsables des CEP, autorités cantonales de police et de migration).
- **Répercussions financières** : Le chapitre 5 aborde la question des répercussions financières liées à la présence d'un CEP sur le territoire des communes/cantons d'implantation. Ces répercussions sont à la fois directes (retombées sur l'économie régionale) et indirectes (influence sur les facteurs locaux de commercialité). Elles se mesurent, d'une part, en recettes fiscales supplémentaires issues des emplois créés et, d'autre part, en termes de coûts (p. ex. un surcroît de dépenses de sécurité).
- **Environnement** : L'environnement est, à côté de l'économie et de la société, le troisième pilier de la durabilité. Sachant que l'impact écologique de la gestion d'un CEP devrait être minime, il a été convenu avec le mandant de ne pas approfondir cet aspect.

### 1.3 Délimitation de l'étude

Cette étude s'intéresse exclusivement aux répercussions directes que peut avoir un CEP sur les communes/cantons qui l'abritent (cf. modèle d'impact décrit plus haut).

**Elle ne prétend dès lors pas :**

- procéder à une évaluation générale de la procédure d'asile,
- apprécier les conditions d'encadrement et d'hébergement des requérants dans les cantons au cours de la procédure (y compris des requérants déboutés, admis provisoires et réfugiés reconnus),
- évaluer la gestion des CEP en termes de rentabilité,
- étudier les effets cumulés à long terme de la pratique de répartition sur l'effectif des requérants et des bénéficiaires de l'aide d'urgence, et sur les coûts qui en résultent pour les cantons d'implantation des CEP,
- analyser les répercussions possibles, sur les communes d'implantation des CEP, de la pratique de répartition au sein des cantons des effectifs attribués.

Cette étude ne dresse donc pas un bilan chiffré des coûts de l'asile pour les cantons, pas plus qu'un bilan global des répercussions financières des CEP sur les communes/cantons d'implantation. Elle examine les effets possibles des CEP sur leur site d'implantation, en

cherchant à quantifier les coûts et les revenus associés – dans la mesure où le permettent les contraintes budgétaires et les délais imposés.

L'étude reflète **l'état des données 2011**, tout en tenant compte, dans la mesure du possible, des évolutions observées entre 2007 et 2011. Elle n'envisage pas les développements à venir dans le domaine de l'asile – p. ex. les mesures d'accélération susceptibles d'être prises. Le cas échéant, celles-ci feront l'objet, ultérieurement, d'une analyse d'impact complémentaire.

#### 1.4 Démarche et remerciements

Les rapports intermédiaire et final ont été établis après discussions avec le mandant et le groupe d'accompagnement de l'ODM. Le projet de rapport final a d'abord été soumis à un comité de consultation, réunissant des représentants des communes et cantons d'implantation des CEP. Le rapport produit tient compte, dans la mesure du possible, des observations formulées par le mandant, le groupe d'accompagnement et le comité de consultation.

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs interrogés<sup>3</sup> et tous ceux qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce travail.

---

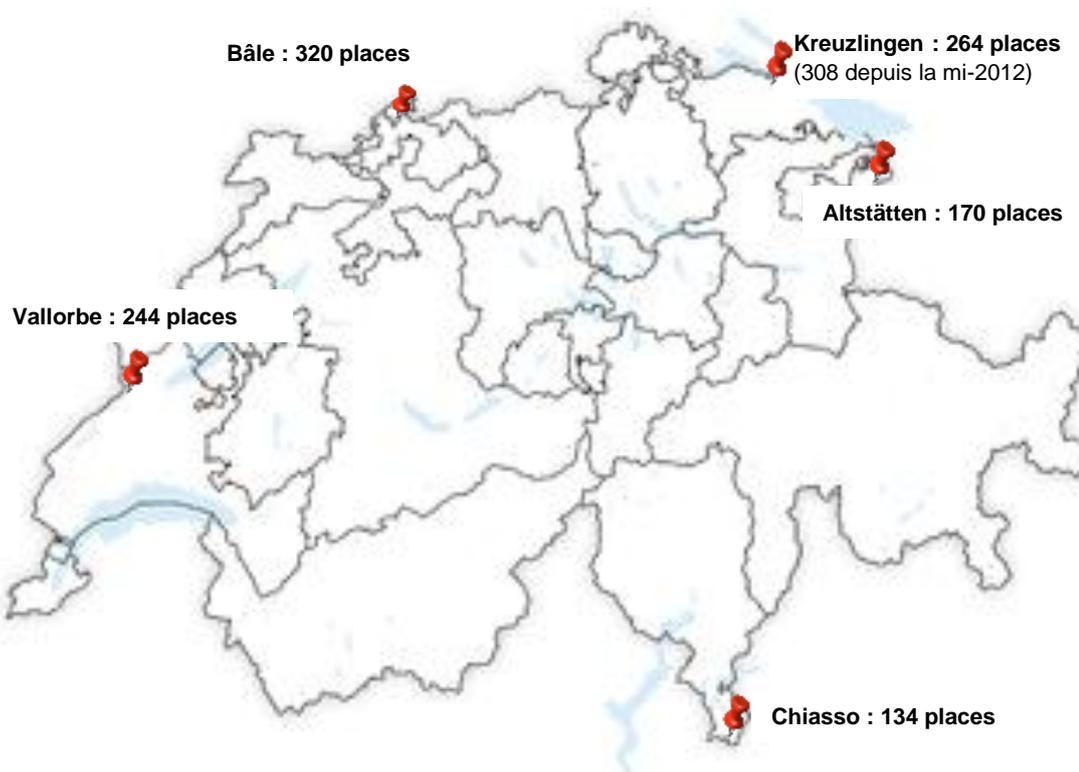
<sup>3</sup> Pour la liste des personnes interrogées, se reporter à l'annexe C, p. 86.

## 2 Aperçu des centres d'enregistrement et de procédure de l'ODM

### 2.1 Localisation et capacités d'accueil des CEP

L'ODM gère cinq CEP dotés d'une capacité totale de 1132 places<sup>4</sup>. La carte 2-1 illustre la répartition des capacités entre les sites.

Carte : 2-1: Localisation et capacités d'accueil des CEP (état : 2011)



Le Tableau 2-2 le montre clairement : chaque CEP a son contexte historique et ses spécificités locales. Alors que le CEP de Bâle représente, à plein taux d'occupation, à peine 0,2 % de la population résidente locale, ce taux atteint 7,4 % à Vallorbe. Autant de spécificités dont il faut tenir compte dans l'appréciation de l'impact d'un CEP sur l'économie d'une région, tout comme de ses répercussions sociales.

<sup>4</sup> État : fin 2011. A l'effectif des CEP s'ajoute celui des zones de transit situées dans le périmètre des aéroports de Zurich et de Genève.

**Tableau 2-2 : Caractéristiques des CEP et de leur site d'implantation**

	<b>Altstätten</b>	<b>Bâle</b>	<b>Chiasso</b>	<b>Kreuzlingen</b>	<b>Vallorbe</b>
Capacité d'hébergement CEP (2011)	170	320	134	264	244
Population communale (2010)	10 789	167 458	7887	19 519	3293
Capacité d'hébergement rapportée à la population	1,6 %	0,2 %	1,7 %	1,4 %	7,4 %

Sources : ODM, OFS/STATPOP

Contexte de la mise en service des différents CEP :

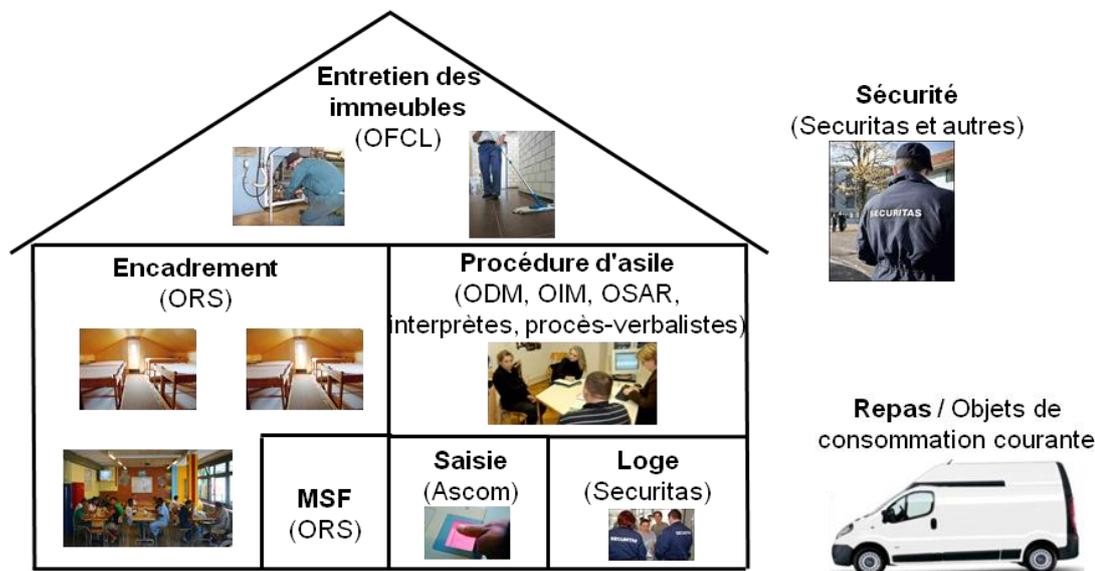
- Avant sa conversion en centre d'enregistrement et de procédure, le 1<sup>er</sup> juillet 2011, le site d'**Altstätten** abritait, depuis 1990, un centre de transit (CT) pour requérants d'asile. S'il ne servait pas, à proprement parler, de « point d'accès » à la procédure d'asile, les étapes procédurales pouvaient néanmoins s'y dérouler, hormis la dactyloscopie et l'examen sanitaire de frontière (cf. ch. 2.2). Avant 1990, le bâtiment était affecté à l'accueil de Suisses de l'étranger qui rentraient au pays.
- Le **CEP de Bâle**, mis en service sur son site actuel en 1990, a pris le relais d'un centre d'enregistrement provisoirement installé sur un bateau rhénan en 1988 (d'abord sur le MS Ursula, puis sur le MS Basilea).
- Le **CEP de Chiasso** se caractérise par une structure particulière. En effet, ses locaux se répartissent entre un site d'hébergement situé à quelques mètres de la gare, qui est opérationnel depuis 1996, et un site aux abords de la ville, qui abrite les actuels locaux administratifs du CEP. Ce dernier servait également de lieu d'hébergement à son ouverture en 1989, en complément du logement de Lazzaretto (opérationnel depuis 1988).
- Le **CEP de Kreuzlingen** a été mis en service en août 2002 pour remplacer les baraquements qui y étaient installés depuis juillet 1988, et auxquels s'ajoutait (jusqu'à la première moitié des années 1990) un logement dans la caserne de Bernrain, transféré ensuite vers l'hôtel Granegg.
- En service depuis novembre 2000, le **CEP de Vallorbe** a remplacé les structures d'accueil précédemment gérées par la Confédération dans le canton de Genève entre 1988 et 2000 (dans le périmètre de l'aéroport, puis à Carouge).

## 2.2 Déroulement de la procédure et acteurs impliqués dans la gestion des CEP

Les centres d'enregistrement et de procédure accueillent les personnes entrées en Suisse pour y demander l'asile. Elles y sont hébergées entre 15 et 25 jours en moyenne (90 au maximum). C'est là que se déroulent les premières étapes de la procédure d'asile.

Le Schéma 2-3 donne un aperçu des acteurs impliqués dans la gestion des CEP (procédure d'asile et hébergement) :

Schéma 2-3 : Déroulement de la procédure et acteurs impliqués dans la gestion des CEP



Légende: OFCL = Office fédéral des constructions et de la logistique, ODM = Office fédéral des migrations, MSF = mesures sanitaires à la frontière, OIM = Organisation internationale pour les migrations (aide au retour); ORS = ORS Service AG; OSAR = Organisation suisse d'aide aux réfugiés

Les différents éléments de la gestion des CEP sont présentés succinctement ci-après<sup>5</sup> :

### 2.2.1 Accueil

La demande d'asile est en général présentée à la loge d'accueil du CEP, dont l'exploitation est confiée - dans tous les CEP - à la société Securitas. Le personnel de la loge saisit les données personnelles du requérant et prend en dépôt ses pièces d'identité, de même que les moyens de preuve à l'appui de sa demande. Un aide-mémoire lui est ensuite remis, l'informant des droits et obligations qui seront les siens durant la procédure d'asile. S'il ne possède ni pièces d'identité, ni documents de voyage, un formulaire lui est remis l'invitant à se procurer des documents valables, après quoi il est procédé au relevé de ses empreintes digitales<sup>6</sup> pour comparaison dans le système national d'identification des empreintes digitales (AFIS<sup>7</sup>) – celle-ci étant la dernière des formalités à accomplir à la loge. Le dossier est ensuite transmis, pour examen, au service administratif de l'ODM au CEP et le requérant d'asile pris en charge par le personnel d'ORS Service AG, lequel lui attribue un lit.

<sup>5</sup> La procédure d'asile n'étant pas, en soi, l'objet de cette étude, ce chapitre ne reviendra pas en détail sur les différents actes de procédure et les démarches légales qui s'y rapportent.

<sup>6</sup> Dactyloscopie de deux doigts

<sup>7</sup> AFIS : Système automatique d'identification des empreintes digitales

Avant de saisir les données du requérant dans le système MIDES, le personnel administratif vérifie si l'intéressé figure déjà dans SYMIC. Une fiche d'entrée est alors établie, laquelle sera substituée par une fiche de sortie une fois le processus d'entrée achevé. Dans les jours qui suivent, une infirmière mandatée par ORS procède à l'examen sanitaire de frontière<sup>8</sup> et la société Ascom<sup>9</sup> à la saisie des données signalétiques.

### 2.2.2 Hébergement

Selon la conception du centre, les requérants sont hébergés collectivement dans des dortoirs d'une dizaine de lits. Dans la mesure du possible, les familles sont logées dans une chambre individuelle. Les repas sont livrés par une société de restauration et servis à la cantine. Au besoin, des vêtements et des articles de consommation courante (notamment des articles de toilette) leurs sont distribués. Les requérants disposent, par ailleurs, de 3 francs d'argent de poche par jour, remis une fois par semaine. Enfin, s'ils nécessitent une prise en charge médicale, ils s'adressent au personnel d'encadrement du CEP, qui vérifiera si leur état justifie une consultation médicale ou une hospitalisation.

L'encadrement des requérants d'asile est assuré par le personnel d'ORS Service AG. Outre les tâches évoquées, ce personnel encadre les activités des requérants, en leur proposant des occupations telles que excursions accompagnées, cours de langue, distribution de jeux pour les enfants, etc. L'offre proposée varie en fonction du CEP (cf., sur ce point, le chap. 4). Les requérants sont autorisés à quitter les locaux du CEP dans la journée et pendant le week-end. Des activités et prestations complémentaires leur sont également proposées à l'extérieur des centres, notamment la possibilité de consultations juridiques ou encore le « café de la paroisse », où ils peuvent se retrouver, accéder à Internet ou encore acheter des produits à prix réduit.

La sécurité du site et des abords des CEP est assurée par la société Securitas SA, qui tient notamment le service de loge, de jour comme de nuit. Des rondes sont, en outre, effectuées sur le territoire des communes d'implantation par d'autres sociétés de sécurité mandatées par l'ODM. La police intervient, au besoin, en cas d'incidents.

Enfin, l'entretien des locaux, de même que les nouvelles constructions et les travaux de transformation ou d'agrandissement qui peuvent s'avérer nécessaires sont du ressort de l'OFCL.

---

<sup>8</sup> Les examens sanitaires de frontière sont réalisés sur mandat de l'OFSP.

<sup>9</sup> Relevé des empreintes des dix doigts et photos. A noter que le 1.8.2012, Sitasys AG a repris les activités de sécurité civile de l'ancienne division Security Communications d'Ascom.

### 2.2.3 Procédure d'asile au CEP

La procédure d'asile est ouverte au CEP, une fois accomplies les formalités d'enregistrement décrites ci-dessus. Il est d'abord procédé à l'audition de la personne<sup>10</sup>, au cours de laquelle le requérant est entendu sur son identité, sur l'itinéraire qu'il a emprunté et – sommairement – sur les motifs de sa demande d'asile. Un tri est ensuite effectué à partir du procès-verbal de cette audition : si la procédure est susceptible d'être close au CEP, l'intéressé en attendra l'issue au CEP ; dans l'hypothèse inverse, il sera attribué à un canton selon une clé de répartition spécifique<sup>11</sup>. Dans ce dernier cas, l'examen du dossier se poursuivra à la centrale à Berne<sup>12</sup>.

Dans la première hypothèse (poursuite du séjour au CEP), le requérant est entendu par l'ODM sur ses motifs d'asile, en présence d'un procès-verbaliste et d'un interprète, de même que d'un représentant d'une œuvre d'entraide<sup>13</sup>. Au besoin, des investigations complémentaires sont menées. Lorsque la procédure débouche sur une décision au CEP, elle y est notifiée. Si le requérant est débouté, il est invité à quitter le territoire suisse. On examine alors s'il y a lieu d'ordonner sa mise en détention en vue de l'exécution du renvoi (dans le canton d'implantation du CEP). Le cas échéant, l'intéressé est placé en détention administrative à partir du CEP.

## 2.3 Taux d'occupation des locaux

### 2.3.1 Évolution du nombre d'arrivées et du nombre de journées de séjour dans les CEP

Les paragraphes précédents l'ont montré, les centres d'enregistrement et de procédure jouent un rôle clé dans le dispositif suisse de l'asile, que ce soit dans l'accueil et l'hébergement des requérants ou dans les premières étapes de la procédure d'asile. Leur capacité à assurer leur rôle de centre de procédure dépend essentiellement de leur dotation en personnel et de la durée de séjour des requérants d'asile dans le centre : plus celle-ci sera longue, plus la procédure d'asile pourra progresser au CEP. Cette durée dépend, à son tour, des capacités d'accueil du centre et du nombre de nouveaux arrivants. Sachant que ce nombre est essentiellement fonction des flux migratoires internationaux, sur lesquels la Suisse n'a pour ainsi dire aucune prise, l'on ne dispose que d'un moyen pour influencer – théoriquement – sur la durée de séjour des requérants dans les CEP, à savoir renforcer leurs capacités d'accueil. En effet, plus ces capacités seront importantes, plus tard interviendra l'attribution du requérant à un canton, et meilleures seront les chances de boucler la procé-

---

<sup>10</sup> En cas de doute sur la qualité de mineur d'un requérant, l'âge est établi sur la base d'un examen osseux. Cet examen a lieu avant l'audition de l'intéressé, une fois les formalités d'enregistrement accomplies.

<sup>11</sup> cf. art. 21, al. 1, ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1)

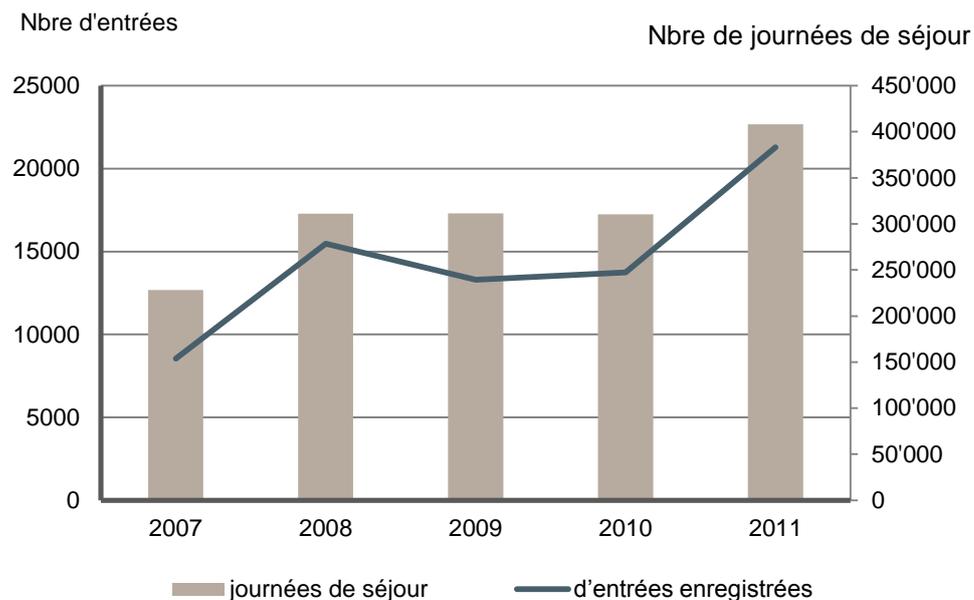
<sup>12</sup> Ces cas devaient être l'exception ; ils sont devenus fréquents en raison de l'afflux continu des demandes.

<sup>13</sup> La formation et la coordination des représentants d'œuvres d'entraide sont assurées par l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).

ture au CEP. Toutefois, au vu des discussions récentes, il pourrait s'avérer difficile de développer ces capacités.

Le graphique 2-4 retrace l'évolution du nombre de journées de séjour, rapporté au nombre d'entrées enregistrées sur l'ensemble des CEP entre 2007 et 2011.

**Graphique 2-4 : Nombre de journées de séjour, rapporté au nombre d'entrées enregistrées sur l'ensemble des CEP (hébergements d'urgence compris), entre 2007 et 2011**



Source : ODM (AVES et MIDES)

Le tableau 2-5 retrace l'évolution du nombre de journées de séjour enregistrées par CEP<sup>14</sup> entre 2007 et 2011.

<sup>14</sup> A noter qu'il n'est pas tenu compte du nombre de transferts opérés, lequel se répercute sur les statistiques ou, plus précisément, sur le nombre d'entrées enregistré par CEP.

**Tableau 2-5 : Évolution du nombre de journées de séjour enregistrées par CEP entre 2007 et 2011<sup>15</sup>**

Nbre de journées de séjour	2007	2008	2009	2010	2011
Altstätten	20 310	29 100	35 928	32 501	47 853
Bâle	58 327	87 236	77 406	79 445	127 436
Chiasso	40 725	55 386	58 607	58 004	72 671
Kreuzlingen	52 993	69 464	71 462	73 195	87 220
Vallorbe	55 760	70 042	68 188	67 381	73 008
<b>Total</b>	<b>228 115</b>	<b>311 228</b>	<b>311 591</b>	<b>310 526</b>	<b>408 188</b>

Source : ODM (AVES et MIDES).

Remarque : La conversion en CEP du centre de transit d'Altstätten remonte au 30 juin 2011. Ce CT accueillait, jusque-là, les effectifs transférés à partir d'autres CEP.

Ces chiffres font apparaître une tendance nettement haussière, pour le nombre d'entrées comme pour le nombre de journées de séjour enregistrées depuis 2007. La progression du taux d'occupation des CEP (mesurée en nombre de journées de séjour) se vérifie dans tous les CEP : elle est d'un peu moins de 50 % à Vallorbe mais dépasse 100 % à Bâle et à Altstätten. Dans le même temps, la durée moyenne de séjour dans les CEP a reculé de 29 jours en 2007 à 21 en 2011.

Il est cependant possible d'agir, dans une certaine mesure, sur le taux d'occupation des CEP, en réaffectant une partie des requérants d'asile enregistrés dans un CEP vers d'autres CEP, lorsque ses capacités arrivent à saturation. Ceci pour garantir que tous les centres disposent, en tout temps, de suffisamment de capacités pour héberger de nouveaux arrivants. Reste que, si les capacités d'accueil ne sont pas revues à la hausse en période d'afflux de demandes, la durée de séjour dans les CEP aura tendance à reculer et l'attribution des requérants aux cantons à intervenir plus tôt, ce qui signifie qu'il reviendra aux cantons de développer leurs capacités d'accueil.

### 2.3.2 Hébergements d'urgence

En période d'afflux de demandes, des hébergements d'urgence (gérés par la Confédération) sont provisoirement ouverts pour augmenter les capacités d'accueil fédérales. On distingue, à cet égard, les hébergements destinés à accroître les capacités des CEP et ceux destinés à désengorger les structures cantonales. Après la fin de la crise du Kosovo, il n'a plus été nécessaire de recourir à ce type d'hébergements jusqu'en 2007. Ils ont été remis en service en 2008, et en particulier en 2011, pour étendre les capacités des centres d'accueil.

Des hébergements d'urgence, aménagés le plus souvent dans des abris de protection civile (PCi), ont ainsi été mis à disposition à plusieurs reprises à Bâle, à Chiasso et à Kreuzlingen,

<sup>15</sup> Le nombre de journées de séjour enregistré dans les hébergements d'urgence est fondu dans les chiffres du CEP auquel ils se rattachent.

avec le concours des autorités locales. Leur ouverture a permis, en 2011, un accroissement des capacités de l'ordre de 180 places à Bâle (réparties sur 2 abris PCi), de 85 places à Chiasso et de 69 à Kreuzlingen (foyer de secours). Les communes d'Altstätten et de Vallorbe n'en ont pas mis à disposition pour l'heure. En 2011, l'ODM a par ailleurs ouvert une structure d'accueil temporaire sur le col du Jaun (restée opérationnelle jusqu'à fin février 2012).

Les procédures ne sont pas traitées dans les hébergements d'urgence : elles sont menées, soit dans le CEP le plus proche, soit à la centrale à Berne.

### 2.3.3 Produits des CEP

Il convient de souligner, tout d'abord, que la corrélation entre le « degré de sollicitation d'un CEP » (c'est-à-dire la charge de travail qu'il engendre) et son « taux d'occupation » n'est que partielle. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, tels que la composition de l'effectif des requérants, impliquant un encadrement et un travail de clarification plus ou moins importants. Par ailleurs, les capacités de traitement des demandes varient en fonction du volume des nouvelles demandes, lesquelles mobiliseront plus ou moins de ressources à l'accueil et à l'enregistrement. D'où des écarts considérables dans le nombre de cas réglés/d'auditions réalisées d'un CEP à l'autre (cf. tableau ci-dessous). Le CEP de Chiasso affiche ainsi un grand nombre de décisions formelles, mais relativement peu de décisions matérielles. Cet écart s'explique par l'afflux actuel des requérants qui gagnent la Suisse par l'Italie, et dont la demande est enregistrée à Chiasso, même s'ils sont souvent transférés vers d'autres CEP. Ceux qui restent à Chiasso sont, pour beaucoup, sous le coup d'une procédure Dublin et font donc l'objet d'une décision formelle.

**Tableau 2-6 : Produits des CEP : évolution 2007- 2011**

	Dossiers réglés				Auditions		
	Décisions matérielles	Décisions formelles (NEM et radiations du rôle)	Autres décisions (not. réexamens et asile accordé aux familles)	Total	Audition de la personne	Audition sur le fond	Autres types d'audition
Altstätten	35	428	16	480	1273	169	19
Bâle	294	989	245	1528	3190	673	18
Chiasso	111	1455	67	1633	2280	421	40
Kreuzlingen	207	1034	191	1432	2359	634	3
Vallorbe	360	1236	108	1704	2468	728	7

Source : ODM : Statistiques produits de la Division CEP, par section.

Remarque : La conversion en CEP du centre de transit d'Altstätten remonte au 30 juin 2011. Ce CT accueillait, jusque-là, les effectifs transférés à partir d'autres CEP.

Le nombre de procédures bouclées au CEP dépend aussi de la dotation en personnel du centre. Il y a ainsi une corrélation – abordée au chiffre suivant - entre le nombre de cas réglés et les frais de personnel (par cas réglé et par journée de séjour).

## 2.4 Structure des coûts des CEP

Les paragraphes suivants donnent un aperçu global des coûts liés à l'exploitation d'un CEP. Fruit d'un travail de compilation, il est inédit en ce sens qu'il regroupe l'ensemble des dépenses engagées, indépendamment des postes et crédits budgétaires sur lesquels elles sont imputées<sup>16</sup>. Ceux-ci peuvent être rattachés non seulement à l'ODM, mais aussi à l'OFSP ou à l'OFCL, également impliqués dans l'exploitation des CEP (cf. ch. 2.2).<sup>17</sup>

Les coûts sont indiqués, soit cumulés pour l'ensemble des CEP, soit par CEP pour certains types de dépenses. Les données de base et de comptabilité analytique figurent en annexe (cf. chap. 7).

### 2.4.1 Coûts totaux

Le Diagramme 2-7 fait apparaître l'évolution des coûts liés à l'exploitation des cinq CEP, hébergements d'urgence compris<sup>18</sup>, entre 2007 et 2011<sup>19</sup>. Pour donner un point de comparaison, il indique également l'évolution du nombre de journées de séjour enregistrées. A la lecture de ce diagramme, on constate une évolution quasiment parallèle des coûts d'exploitation des CEP et du nombre de journées de séjour enregistrées (c'est-à-dire de leur taux d'occupation). Cette évolution s'explique par le fait que divers éléments de coûts (p. ex. les frais de restauration et les frais médicaux) sont directement fonction du nombre de requérants hébergés. Par ailleurs, si l'ajustement des effectifs aux besoins peut intervenir relativement rapidement pour le personnel externe chargé de la sécurité et de l'encadrement, il n'en va pas de même de l'entretien des locaux (qui donne lieu à des frais fixes, hors hébergements d'urgence), ni du personnel ODM affecté aux CEP, dont l'effectif n'est adaptable qu'à moyen terme. D'où la flexibilité fonctionnelle des employés de l'ODM dans l'accomplissement de leurs tâches, selon le taux d'occupation des CEP (moins d'étapes accomplies au CEP en période d'afflux de demandes et davantage en période de recul des demandes).

---

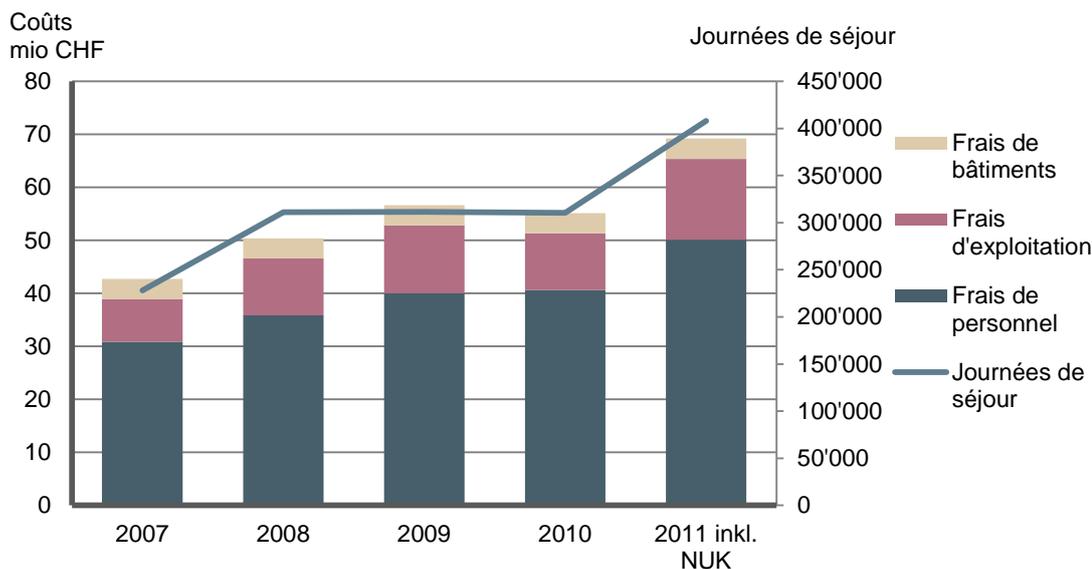
<sup>16</sup> A titre d'exemple, le forfait destiné à couvrir les frais d'encadrement, de sécurité et de restauration des requérants d'asile et les frais généraux n'est pas imputé sur le même crédit que les frais du personnel fixe de l'ODM. De même, les indemnités versées aux interprètes, aux représentants de l'OIM et de l'OSAR et aux procès-verbalistes, ainsi que les dépenses de rémunération du personnel de l'ODM en emploi temporaire sont imputées sur d'autres crédits.

<sup>17</sup> Les mesures sanitaires de frontière sont, p. ex., du ressort de l'OFSP; l'entretien des bâtiments de l'OFCL.

<sup>18</sup> Notamment les coûts relevés pour 2011

<sup>19</sup> A ces coûts s'ajoutent, dans les CEP, les dépenses d'aide au retour. Ces dépenses ne constituant pas des dépenses d'exploitation directes des CEP, elles ne sont pas imputées sur leur budget. Elles sont toutefois évoquées par souci d'exhaustivité : l'aide au retour à partir du CEP s'est chiffrée à près de 166 000 francs en 2010 et à 225 000 en 2011.

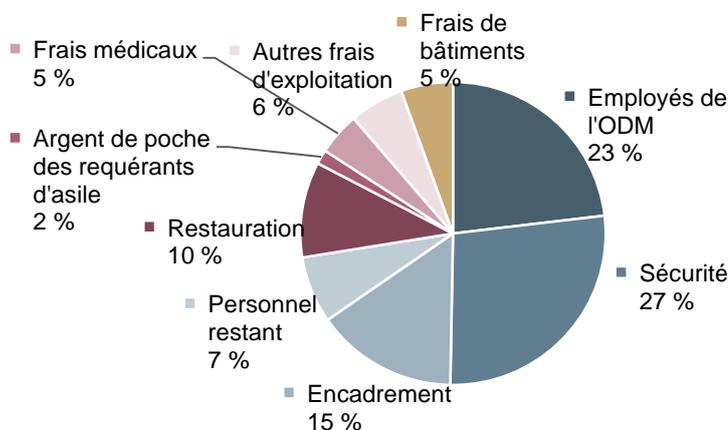
**Diagramme 2-7: Évolution des coûts liés à l'exploitation des CEP entre 2007 et 2011**  
(à titre de comparaison : évolution du nombre de journées de séjour enregistrées)



Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP, OFCL

Le diagramme suivant montre le poids respectif des éléments qui entrent dans le coût total d'exploitation des CEP. L'essentiel des coûts se concentrait sur trois postes en 2011 : les frais de personnel des employés ODM affectés aux CEP, les frais de sécurité et les frais d'encadrement. Les frais de personnel, notamment, (marqués en gris) comptaient pour près de trois quarts du coût total d'exploitation des CEP. Autre poste important, les frais de restauration des requérants d'asile totalisaient 10 % des dépenses totales, tandis que les autres postes en absorbaient moins de 20 %.

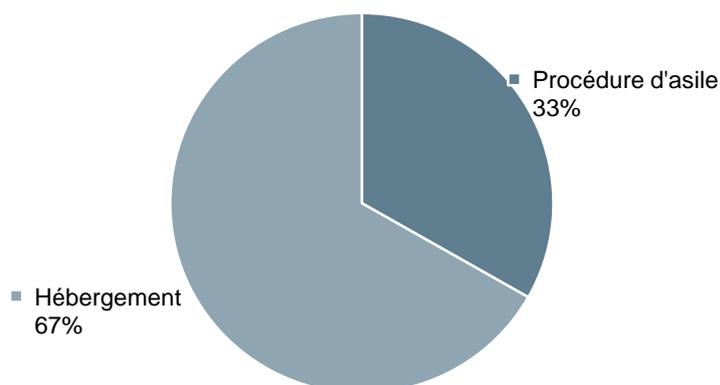
**Diagramme 2-8: Poids des différents éléments de coût dans les coûts totaux 2011**



Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP et OFCL

Le Diagramme 2-9 indique la part respective des frais liés à la procédure d'asile<sup>20</sup> et des frais d'hébergement des requérants d'asile durant leur séjour au CEP<sup>21</sup> ; ces frais se répartissent à raison d'un tiers environ contre deux tiers.

**Diagramme 2-9: Part respective des frais liés à la procédure d'asile et des frais d'hébergement dans les coûts totaux 2011**



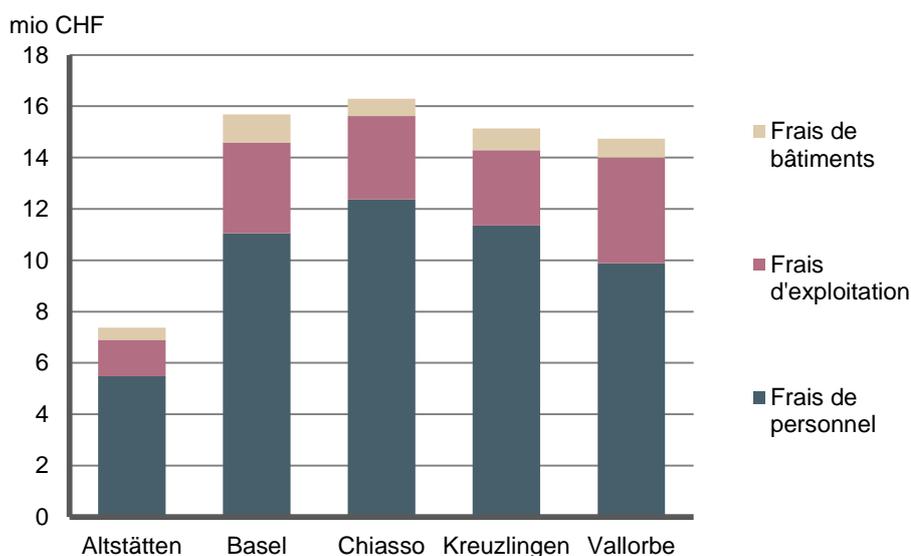
Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP, OFCL

#### 2.4.2 Coûts par CEP

Les deux diagrammes suivants montrent la répartition des coûts des CEP (hébergements d'urgence compris) pour l'exercice 2011, exprimés en chiffres absolus par CEP (Diagramme 2-10) et en coûts par journée de séjour (Diagramme 2-11).

<sup>20</sup> Les frais de procédure comprennent : les frais de personnel ODM, les frais de conseil en vue du retour et de saisie des données signalétiques, les indemnités versées aux interprètes, aux procès-verbalistes et aux représentants de l'OSAR, les frais de transport, les frais d'examen sanitaires de frontière et les frais d'examen osseux.

<sup>21</sup> Les frais d'hébergement comprennent : les frais de sécurité, d'encadrement et de restauration, l'argent de poche des requérants d'asile, les frais généraux, les frais médicaux et les frais de bâtiments.

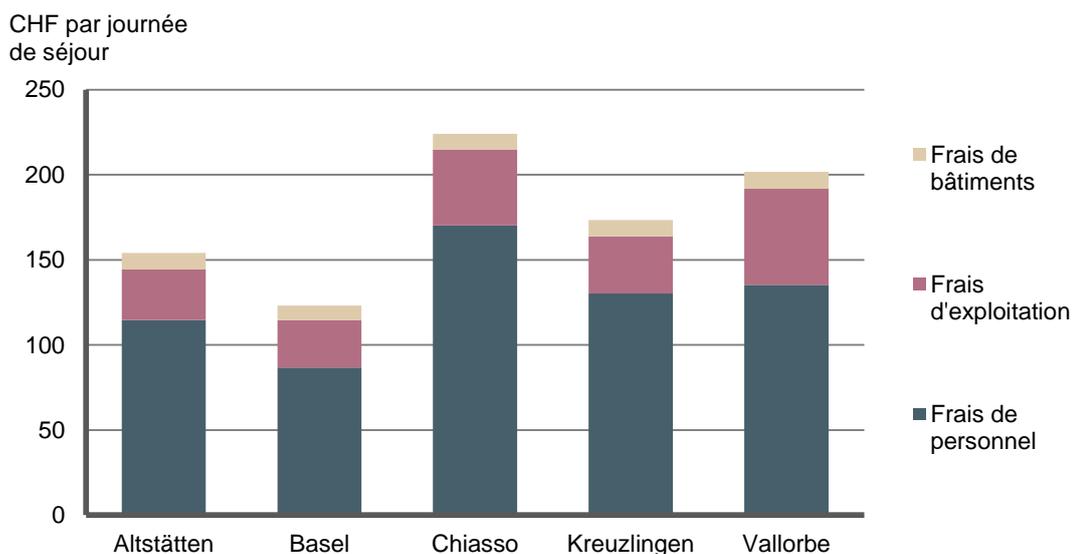
**Diagramme2-10 : Coûts 2011 par CEP, en millions de francs**

Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP, OFCL

A la lecture de ce diagramme, on constate, tout d'abord, le niveau comparable des **coûts dans tous les CEP** (exception faite de celui d'Altstätten), soit 15 millions de francs en moyenne (cf. Diagramme2-10). Chiasso affichait en 2011 les dépenses les plus élevées, à quelque 16 millions de francs, Altstätten les dépenses les plus faibles. L'écart observé s'explique, d'une part, par des facteurs historiques – la conversion en CEP du centre de transit d'Altstätten ne remonte qu'à la mi-2011 – et, d'autre part, par l'importance limitée de ce centre (en nombre de journées de séjour). Il est par ailleurs intéressant de noter que les dépenses se répartissent de façon comparable entre frais de personnel, frais d'exploitation et frais de bâtiments dans tous les CEP, les frais de personnel absorbant entre 70 et 75 % du budget, contre 20 à 25 % pour les frais d'exploitation et 5 % environ pour les frais de bâtiments.

Toutefois, si l'on considère le **coût par journée de séjour** (cf. Diagramme 2-11), de nets écarts sont observables entre les CEP. Ce coût s'échelonnait, en 2011, entre 125 francs à Bâle et 225 à Chiasso. Le Tableau 2-12 présente une ventilation plus détaillée des coûts des CEP, par élément de coût et par journée de séjour<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Les coûts indiqués comprennent les frais d'exploitation des hébergements d'urgence. Dans les statistiques, le nombre de journées de séjour enregistrées dans un hébergement d'urgence est fondu dans les chiffres du CEP auquel il se rattache administrativement. Pour une ventilation détaillée des coûts, se référer à l'annexe, p. 67.

**Diagramme 2-11: Coûts (en francs) par CEP et par journée de séjour**

Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP et OFCL

**Tableau 2-12 : Ventilation des coûts 2011 (en CHF), par CEP et par journée de séjour**

	Altstätten	Bâle	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
<b>Frais de personnel, dont :</b>	<b>115</b>	<b>87</b>	<b>170</b>	<b>130</b>	<b>135</b>
Employés de l'ODM	34	29	43	47	47
Sécurité	45	31	76	47	42
Encadrement	27	16	38	23	33
Autres	9	10	13	13	14
<b>Frais d'exploitation, dont :</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>56</b>
Restauration	15	14	20	16	22
Frais médicaux	7	5	6	7	15
Autres	7	8	18	11	19
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>123</b>	<b>224</b>	<b>173</b>	<b>202</b>

Sources : ODM, compte d'exploitation CEP, données diverses ODM, OFSP et OFCL

Les écarts de coûts relevés s'expliquent en prenant en compte les **spécificités régionales** des CEP<sup>23</sup>.

Les **frais de personnel** par journée de séjour s'échelonnent entre 87 francs pour le CEP de Bâle et 170 pour celui de Chiasso.

- **Employés de l'ODM** : Les CEP bénéficient d'une dotation en personnel ODM comparable (exception faite du CEP d'Altstätten, cf. plus haut). De même, le nombre de journées de séjour enregistrées se répartissait relativement équitablement entre les CEP jusqu'en 2010 (hors Altstätten). 2011 a connu une hausse spectaculaire du nombre de nouvelles demandes, qui a particulièrement touché le CEP de Bâle (hébergement d'urgence compris). Du fait de la relative stabilité des ressources (en personnel ODM) affectées aux CEP, les dépenses de personnel ODM par journée de séjour se sont ainsi contractées plus nettement à Bâle qu'ailleurs. Cette évolution a aussi entraîné, logiquement, un recul du nombre de dossiers liquidés au CEP de Bâle sur la même période<sup>24</sup>.
- **Sécurité** : C'est dans ce volet que les écarts entre CEP sont les plus importants, même s'ils s'expliquent relativement aisément (cf. facteurs « structure opérationnelle » et « emplacement »).
  - Structure opérationnelle : Les structures d'hébergement et les services administratifs des CEP sont regroupés dans un seul et même bâtiment, hormis à Chiasso, où les services administratifs sont, non seulement séparés, mais se répartissent entre différents bâtiments. S'y ajoute un hébergement d'urgence exploité à Biasca (près de Chiasso) - à l'instar de ceux de Bâle et de Kreuzlingen. Cette structure nécessite plusieurs services de loge, d'où un surcroît des dépenses.
  - Emplacement : Dans tous les CEP, un service de patrouille est assuré par des agents de sécurité externes aux abords des centres et dans les « points névralgiques » des communes (cf., sur ce point, le chap. 4 Répercussions sociales). A Chiasso, le centre d'hébergement est situé en ville, à proximité de la zone piétonne ; les CEP d'Altstätten, de Kreuzlingen et de Vallorbe sont localisés en zones résidentielles et le CEP de Bâle en périphérie. A l'évidence, un dispositif de sécurité est généralement moins lourd à mettre en place lorsque les structures d'accueil sont situées en retrait du centre-ville.
- **Encadrement** : Les écarts de coûts constatés dans ce volet ne trouvent pas d'explication évidente. Dans le cas de Chiasso et de Vallorbe, le niveau plus élevé des dépenses pourrait être attribuable aux programmes d'occupation qui y sont déployés et qui nécessitent un surcroît d'encadrement (travaux d'utilité publique assurés par des requérants d'asile, programmes non proposés dans les autres CEP). D'autres facteurs d'explication possibles sont : l'implication variable des requérants d'asile dans les travaux de nettoyage

---

<sup>23</sup> Explications d'après les indications fournies par les responsables d'exploitation des CEP. Pour pousser l'analyse, il faudrait étudier plus en profondeur les modalités d'exploitation des CEP, leur structure organisationnelle et les spécificités locales (p. ex. les niveaux de salaires pratiqués).

<sup>24</sup> cf., sur ce point, le Tableau 2-6.

des locaux, mais aussi les différentes activités qui leur sont proposées (p. ex. cours de langue, excursions accompagnées, etc.).

Les **frais d'exploitation** par journée de séjour s'échelonnent entre 28 francs pour le CEP de Bâle et 56 pour le CEP de Vallorbe.

- Frais de restauration : La restauration des requérants d'asile est assurée par des prestataires locaux. Les conditions varient d'un site à l'autre.
- Frais médicaux : Le CEP de Vallorbe affiche, dans ce volet, la facture la plus élevée. Ceci en raison de la faible couverture médicale de la région, qui contraint souvent à traiter les patients à l'hôpital, même lorsque leur état est sans gravité.
- Autres frais d'exploitation : Les CEP de Chiasso et de Vallorbe affichent les dépenses les plus élevées dans ce poste, qui couvre entre autres les indemnités versées aux communes pour les frais supplémentaires engagés (travaux de voie publique, interventions de police, etc.). Dans le cas de Chiasso, y sont également imputées, outre les frais de location d'abris PCi (qui concernent aussi Bâle et Kreuzlingen), les contributions de l'ODM à un projet pilote d'occupation.

Enfin, les frais facturés par l'OFCL à l'ODM pour l'entretien des immeubles (**frais de bâtiments**) sont du même ordre de grandeur. A noter que les chiffres indiqués ne tiennent pas compte des frais de location des hébergements d'urgence.

## 3 Répercussions sur l'économie régionale

### 3.1 Introduction

Ce chapitre s'attache à définir, à partir des coûts d'exploitation établis (cf. ch. 2.4), l'impact de la présence d'un CEP sur l'économie régionale, en termes de création de valeur, d'emploi et de recettes fiscales, dans les communes/cantons d'implantation.

Dans une étude d'impact économique régional, on distingue en général l'effet direct, l'effet indirect et l'effet induit :

- **Effet direct** : c'est-à-dire l'impact, en matière de création de valeur, d'emplois et de recettes fiscales, directement lié à l'exploitation d'un CEP. En l'occurrence, il correspond aux emplois fédéraux créés dans les CEP<sup>25</sup>.
- **Effet indirect** : c'est-à-dire l'impact, en matière de revenus, d'emploi et de création de valeur, généré par l'activité des prestataires qui fournissent des biens et services aux CEP (effet multiplicateur). On distingue à cet égard :
  - les revenus issus de prestations de services associées à l'activité des CEP (sécurité, encadrement, autres organismes et entreprises impliqués dans le déroulement de la procédure d'asile) ;
  - et les revenus issus des dépenses de fonctionnement (en particulier les dépenses alimentaires) faites sur le marché local (boulangeries, boucheries, etc.).
- **Effet induit** : c'est-à-dire l'impact, en matière d'emploi et de création de valeur, généré par la dépense des revenus issus des emplois directs et indirects. En accord avec le mandant, il a été décidé de ne pas tenir compte de cet effet dans cette étude<sup>26</sup>.

Ce chapitre appelle les considérations suivantes :

- **Financement des dépenses d'exploitation sur les recettes fiscales générales** : Sur ce point, une approche macroéconomique voudrait qu'on mette en regard les effets positifs de la présence d'un CEP sur la création locale de valeur et d'emplois avec les coûts de financement des dépenses occasionnées. En effet, le financement par les recettes fiscales (en l'occurrence fédérales) implique nécessairement, pour les agents économiques concernés, un renoncement à la consommation ou à l'épargne ; il peut donc également en résulter des effets indésirables sur l'économie. Toutefois, dans une étude qui se foca-

---

<sup>25</sup> S'y ajoutent les dépenses de consommation des requérants d'asile. Eu égard au montant négligeable que représente l'argent de poche distribué aux requérants d'asile, par rapport aux charges salariales (soit environ 1,1 million de francs distribués en argent de poche en 2011, tous CEP confondus; cf. Tableau 7-2, p. 61), il a été renoncé à analyser, dans cette étude, les habitudes de consommation des requérants d'asile.

<sup>26</sup> Ceci, d'une part, en raison de l'impact relativement limité des effets directs et indirects et, d'autre part, parce que les effets induits ne seraient significatifs que dans l'hypothèse où, sous l'effet d'une mauvaise conjoncture, l'activité des fournisseurs ne générerait pas de retombées sur l'activité économique et que l'absence de CEP signifierait une perte de revenus synonyme de hausse du taux de chômage.

lise sur les répercussions économiques régionales, il n'est pas nécessaire de tenir compte de ces effets subséquents, puisqu'elle n'a pas pour objet de déterminer les avantages que représentent pour l'économie nationale les dépenses engagées dans le domaine de l'asile, mais qu'elle vise plutôt à évaluer l'impact de ces dépenses (fédérales) sur les régions concernées.

- **Investissements immobiliers** : L'effet des investissements immobiliers n'est pas pris en considération, sachant qu'il s'agit d'un effet non récurrent et de moindre importance pour la commune/le canton d'implantation des CEP, du fait de l'ampleur limitée des projets.
- **Estimations indicatives** : Les valeurs présentées ci-après sont indicatives et donnent un ordre de grandeur des répercussions de l'exploitation d'un CEP sur l'économie régionale.

Les étapes de calcul suivies ne sont pas détaillées sous ce point. Les lecteurs intéressés se reporteront à l'annexe B (ch. 8.1, pp. 76 ss.)

### 3.2 Création de valeur

La création de valeur directement ou indirectement liée à l'exploitation des CEP (illustrée dans le tableau et le diagramme suivants) s'est chiffrée à 40 millions de francs en 2011, tous CEP confondus.

Il apparaît que la création de valeur engendrée est plus importante par effet indirect (biens et services acquis) que par effet direct. Elle résulte, en particulier, de l'emploi de personnel externe dans les CEP. L'acquisition de prestations auprès de fournisseurs de la région (cf. colonne « Dépenses de fonctionnement ») y contribue dans une moindre mesure, puisque ces prestations ne pesaient que quelque 6,5 millions de francs en moyenne par an entre 2007 et 2011 (notamment pour les frais de restauration des requérants d'asile), soit 10 % environ des coûts totaux des CEP (cf., sur ce point, le ch. 8.3, pp. 83 et ss.).

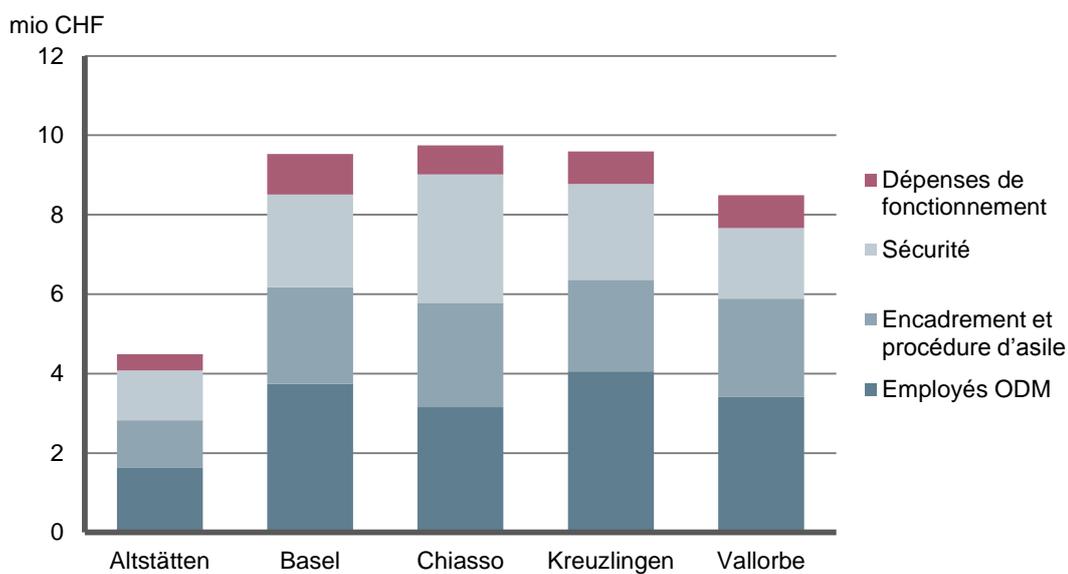
La création de valeur générée est évaluée à un peu moins de 10 millions de francs par CEP. Dans le cas de Chiasso, qui affiche la plus forte création de valeur - mais aussi les coûts totaux les plus élevés - elle résulte, pour une bonne part, du recours à des services de sécurité. Les écarts observés d'un CEP à l'autre s'expliquent par les différences de structure de coûts. (Se reporter, sur ce point, au ch. 2.4.2, pp. 26 et ss.).

**Tableau 3-1: Création de valeur générée par l'exploitation des CEP (hébergements d'urgence compris) pour l'exercice 2011, en millions de francs**

	Effet direct	Effet indirect (prestataires de biens et services)			Total par CEP
	Employés ODM	Encadrement et procédure d'asile	Sécurité	Dépenses de fonctionnement	
Altstätten	1,6	1,2	1,3	0,4	4,5
Bâle	3,7	2,4	2,3	1,0	9,5
Chiasso	3,2	2,6	3,2	0,7	9,7
Kreuzlingen	4,1	2,3	2,4	0,8	9,6
Vallorbe	3,4	2,5	1,8	0,8	8,5
<b>Tous CEP confondus</b>	<b>16,0</b>	<b>10,5</b>	<b>11,0</b>	<b>3,8</b>	<b>41,3</b>

Calculs Ecoplan

**Diagramme 3-2: Création de valeur générée par l'exploitation des CEP – diagramme comparatif**



Calculs Ecoplan

### 3.3 Effet sur l'emploi

#### 3.3.1 Inventaire des emplois occupés et lieu de résidence des employés

Pour apprécier l'effet créateur d'emplois des CEP (et, partant, leur effet sur les recettes fiscales), il a d'abord été procédé à un inventaire des emplois occupés, en précisant leur quotité de travail et le lieu de résidence des employés<sup>27</sup> pour l'ODM, Securitas et ORS Service AG (encadrement). Le tableau suivant indique le nombre d'emplois occupés dans les CEP et leurs équivalents plein temps (EPT)<sup>28</sup>, selon les indications fournies par les employeurs respectifs. Celui-ci avoisine les 350 emplois, soit 300 EPT, tous CEP confondus.

**Tableau 3-3: Nombre d'emplois occupés par CEP pour l'exercice 2011**

	ODM		Securitas		ORS		Total	
	emplois	EPT	emplois	EPT	emplois	EPT	emplois	EPT
Altstätten	15	12	23	19	14	12	52	43
Bâle	25	22	27	25	24	17	76	65
Chiasso	21	20	32	28	24	18	77	67
Kreuzlingen	24	22	31	30	20	15	75	67
Vallorbe	24	21	21	17	20	18	65	56
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>97</b>	<b>134</b>	<b>120</b>	<b>102</b>	<b>81</b>	<b>345</b>	<b>297</b>

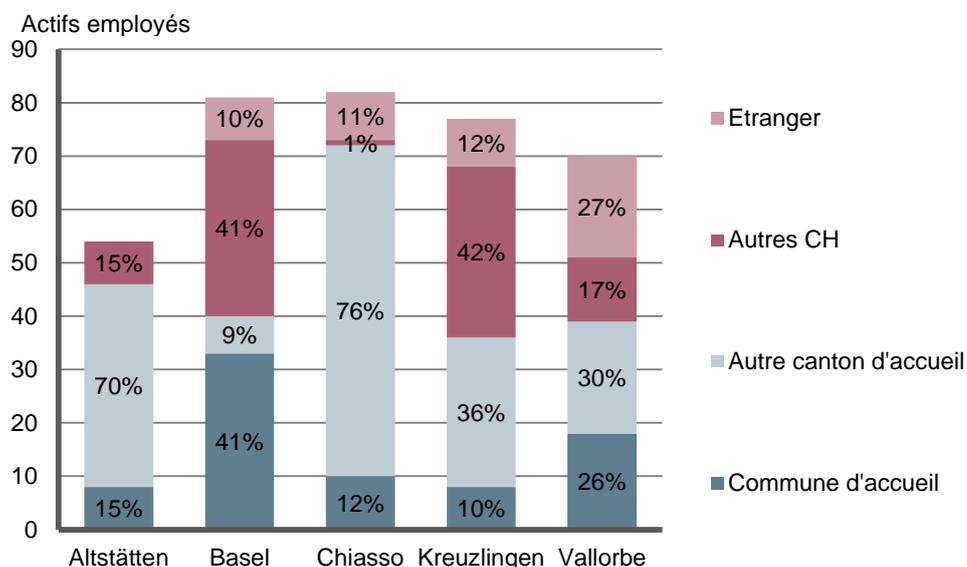
Sources : ODM, Securitas et ORS Service AG. EPT = équivalents plein temps

Le diagramme 3-4 indique la répartition territoriale des actifs employés dans les CEP, pour l'ODM, Securitas et ORS Service AG.

<sup>27</sup> Ne sont pas comptabilisés les employés travaillant en pool, c'est-à-dire les collaborateurs scientifiques de l'ODM à rémunération horaire, chargés de la réalisation des auditions. Ceux-ci ont repris en 2011, en qualité de collaborateurs scientifiques, les tâches d'un spécialiste Asile.

<sup>28</sup> Équivalent plein temps : unité de décompte permettant de mesurer, en %, la quotité de temps de travail d'un employé. Une quotité de travail à 100% = 1 EPT, un poste à 60% = 0,6 EPT, et deux postes à 80% = 1,6 EPT.

**Diagramme 3-4: Répartition territoriale (lieu de résidence) des actifs employés, par CEP, pour l'exercice 2011**



Sources : Indications ODM, Securitas et ORS Service AG

La répartition territoriale des effectifs employés diffère selon le CEP :

- Les CEP de Bâle et de Vallorbe comptent le plus d'employés domiciliés dans la commune d'implantation, soit respectivement 41 %<sup>29</sup> et 26 %. Ce taux varie entre 10 % et 15 % dans les autres CEP.
- C'est en revanche dans les CEP d'Altstätten et de Chiasso qu'on dénombre le plus d'employés domiciliés dans le canton, soit 85 % pour Altstätten et 88 % pour Chiasso. Dans les trois autres CEP, ce taux se situe entre 46 % et 56 %.

### 3.3.2 Effet global sur l'emploi

Outre les emplois évoqués ci-dessus, l'exploitation d'un CEP crée aussi des emplois dans les segments suivants:

- Procédure d'asile : participation de représentants de l'OIM, d'œuvres entraide, de même que de procès-verbalistes et d'interprètes
- Examens sanitaires de frontière : intervention de personnel soignant (ORS Service AG)
- Patrouilles de sécurité sur le territoire communal : recours à d'autres services de sécurité
- Hébergements d'urgence (notamment en 2011) : recrutement de personnel supplémentaire, notamment pour la sécurité et l'encadrement

<sup>29</sup> Pour le CEP de Bâle, seul le canton de Bâle-Ville est considéré comme canton d'implantation. A noter qu'une grande partie des employés travaillant dans ce CEP sont domiciliés dans le canton de Bâle-Campagne.

- Fourniture de biens et de services (en particulier pour la restauration des requérants d'asile)

Le tableau suivant indique, pour chaque CEP, les effets directs et indirects estimés sur l'emploi. L'exploitation des CEP a généré, directement ou indirectement, quelque 480 emplois EPT, dont une centaine au sein de l'ODM (effet direct). C'est dans le segment « sécurité » que cet effet est le plus sensible (soit un tiers environ de l'effet total). Le segment « dépenses de fonctionnement », qui ne représente que 10 % environ de la création de valeur, a en revanche un effet significatif sur l'emploi (en particulier dans la restauration livrée), en raison du faible niveau de revenu par emploi dans ce segment. En données comparées, c'est, par analogie aux différences de structure des coûts, dans le CEP de Chiasso que l'effet créateur d'emplois est le plus fort, hébergements d'urgence compris (119 emplois générés, dont 40 % dans le segment sécurité) et à Altstätten qu'il est le plus faible.

**Tableau. 3-5 : Effet estimé sur l'emploi, par CEP, en EPT<sup>30</sup>**

	Effet direct	Effet indirect			Total par CEP	
	Employés ODM	Sécurité	Encadrement	Autres-procédure d'asile		Dépenses de fonctionnement
Altstätten	13	19	12	3	11	58
Bâle	23	33	19	9	27	111
Chiasso	22	48	24	7	19	119
Kreuzlingen	24	37	18	9	21	109
Vallorbe	22	17	18	7	22	86
<b>Tous CEP confondus</b>	<b>104</b>	<b>154</b>	<b>91</b>	<b>34</b>	<b>99</b>	<b>482</b>

Source : Calculs Ecoplan

Dans la perspective des communes/cantons d'implantation, ce qui est intéressant est moins l'effet créateur d'emplois que le fait de compter ces actifs au nombre de leurs contribuables. Le Tableau 3-6 indique la répartition territoriale des actifs employés (en nombre EPT), en fonction de leur domicile.

<sup>30</sup> Le nombre estimé d'emplois occupés dans les hébergements d'urgence est comptabilisé dans les chiffres des CEP de Bâle, de Chiasso et de Kreuzlingen, mais non de Vallorbe. Ceci en raison, sans doute, de l'éloignement de l'hébergement de Jaun - ouvert temporairement en 2011 - rattaché administrativement à Vallorbe.

**Tableau 3-6 : Répartition territoriale des actifs employés dans les CEP, en EPT**

	<b>Commune d'implantation</b>	<b>Canton d'implantation (commune d'implantation comprise)</b>	<b>Autre</b>	<b>Total par CEP</b>
Altstätten	9	50	9	58
Bâle	45	55	56	111
Chiasso	15	105	15	119
Kreuzlingen	11	51	58	109
Vallorbe	22	48	38	86
<b>Tous CEP confondus</b>	<b>102</b>	<b>309</b>	<b>174</b>	<b>482</b>

Calculs Ecoplan

Le Diagramme 3-4 faisait déjà apparaître des écarts sensibles, d'un CEP à l'autre, dans la répartition territoriale des actifs employés en fonction de leur domicile. Le Tableau 3-6 en mesure l'impact sur les communes/cantons d'implantation. En nombre d'employés EPT domiciliés dans la commune d'implantation, c'est Bâle qui tire le plus grand bénéfice de la présence d'un CEP sur son territoire (45 emplois EPT), devant Vallorbe (22). L'effet sur l'emploi (et, partant, sur les recettes fiscales à escompter) est nettement moindre - en chiffres absolus comme relatifs - dans les communes d'Altstätten (9 emplois), de Kreuzlingen (11) et de Chiasso (15).

Dans la perspective des cantons d'implantation, le tableau est un peu différent : le nombre d'employés domiciliés dans le canton dépasse 100 postes EPT (générateurs de recettes fiscales) au Tessin, et une cinquantaine dans les autres cantons d'implantation<sup>31</sup>.

### 3.4 Recettes fiscales

Le tableau 3-7 évalue le supplément de recettes fiscales lié à la présence d'un CEP sur le territoire des communes/cantons d'implantation. Seules sont comptabilisées les recettes fiscales issues des emplois directs et indirects créés. Celles-ci se chiffrent à quelque 2,6 millions de francs par an, tous cantons d'implantation confondus, avec de nettes différences d'un CEP à l'autre.

Dans la perspective des communes d'implantation, force est de constater que la masse salariale générée n'a qu'un impact minime. Les recettes fiscales dégagées s'élèvent, en tout, à quelque 200 000 francs par an, pour l'ensemble des communes d'implantation. Elles oscillent entre 30 000 francs environ (pour Altstätten) et 65 000 francs (pour Vallorbe). Dans la perspective des cantons d'implantation, c'est Saint-Gall qui en retire le moins de bénéfice, soit

<sup>31</sup> Rappelons qu'une part importante de l'effectif employé dans le CEP de Bâle-Ville est domicilié dans le canton de Bâle-Campagne.

environ 275 000 francs générés en recettes fiscales. Avec près de 750 000 francs de recettes escomptées, le canton du Tessin est le mieux loti. Ces écarts tiennent, d'une part, au nombre variable d'employés domiciliés dans la commune ou le canton d'implantation (p. ex. dans le cas du Tessin) et, d'autre part, à des différences dans les niveaux de salaires : le CEP d'Altstätten, en particulier, compte peu de postes dans la tranche supérieure de revenus (= plus de 100 000 francs par an)<sup>32</sup>.

**Tableau 3-7: Estimation des recettes fiscales générées dans les communes/cantons d'implantation en 2011**

	Commune d'implantation	Reste du canton	Total – canton d'implantation
Altstätten	30 000	245 000	275 000
Bâle	-*	574 000	574 000
Chiasso	40 000	714 000	754 000
Kreuzlingen	63 000	493 000	556 000
Vallorbe	65 000	421 000	486 000
<b>Total</b>	<b>197 000</b>	<b>2 447 000</b>	<b>2 644 000</b>

Calculs : Ecoplan.

\*NB : Dans le canton de BS, la ville de Bâle ne prélève pas d'impôt sur le revenu.

### 3.5 Importance des CEP pour l'économie régionale

L'importance des CEP pour l'économie régionale a été évaluée à partir, d'une part, des retombées économiques estimées sur la région et, d'autre part, d'indications fournies par les représentants communaux et cantonaux et les responsables des CEP interrogés.

#### 3.5.1 Importance en termes d'emplois et de recettes fiscales

L'importance économique d'un CEP (mesurée en chiffre d'affaires et en nombre d'emplois créés) correspond à celle d'une petite ou moyenne entreprise (PME). Son impact sur l'économie du canton d'implantation est donc négligeable, que ce soit par le nombre d'emplois créés ou par son poids fiscal.

Le tableau est un peu plus nuancé dans la perspective des communes d'implantation (cf. Tableau 3-8). Si le poids fiscal des CEP est, là encore, relativement faible (mesuré en nombre d'employés imposés dans la commune d'implantation), ils constituent néanmoins

<sup>32</sup> Le CEP d'Altstätten, qui n'a été aménagé que récemment, emploie un personnel ODM plus jeune, rangé dans des classes de salaire inférieures.

une source d'emplois non négligeable dans les communes de petite taille, en particulier à Vallorbe, où le CEP génère près de 6 % des EPT occupés dans la commune.

**Tableau 3-8 : Importance des CEP pour l'économie régionale dans la perspective des communes d'implantation, mesurée à l'aide d'indicateurs choisis**

	Altstätten	Bâle	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
Population résidente de la commune (2010)	10 789	167 458	7887	19 519	3293
Nbre d'employés domiciliés dans la commune d'implantation	9	45	15	11	22
Effet global sur l'emploi du CEP	58	111	119	109	86
Total EPT dans la commune d'implantation (2008)	5566	130 995	6994	9769	1460
Part de l'emploi généré par le CEP dans l'emploi total de la commune	1,0 %	0,1 %	1,7 %	1,1 %	5,9 %

Sources : Calculs Ecoplan, OFS, STATPOP, recensement fédéral des entreprises

A l'analyse des chiffres, force est de constater que les CEP n'ont qu'une faible importance pour l'économie, à l'échelle de la commune comme du canton d'implantation. Cette conclusion rejoint du reste celles des personnes interrogées dans le cadre de l'étude. Plusieurs représentants communaux ont toutefois souligné que l'ancrage local des CEP (appel à des fournisseurs locaux, domicile des employés, dépenses de restauration des employés à midi) a une influence sur l'économie de la région (tout comme sur l'acceptation du CEP dans la région).

### 3.5.2 Impact sur l'attrait et sur les perspectives de développement du site

Les personnes interrogées ont jugé plutôt négatif l'impact des CEP sur l'attrait des communes d'implantation. Les points suivants ont notamment été soulevés :

- **Problème d'image** : A Vallorbe en particulier, mais aussi à Chiasso et à Altstätten, il semble que la présence du CEP ait eu un effet dévalorisant sur la région. Si cet impact n'est pas chiffrable, il semble pourtant indéniable. Il est p. ex. concevable à Vallorbe qui, d'une part, accueille un nombre élevé de requérants par rapport à sa population résidente et, d'autre part, déplore des effets sur le tourisme – qui est un secteur relativement important pour l'économie locale.
- **Problèmes de sécurité** : Sur tous les sites d'implantation des CEP, un lien est établi entre la présence des requérants et la multiplication des vols à l'étalage (ce point est abordé plus en détail au chap. 4). Ce problème est perçu, notamment à Chiasso, comme un frein aux perspectives de développement de la ville, qui se positionne comme un centre bancaire. Les personnes interrogées font état de retours de clients, de plus en plus

nombreux ces derniers temps à se dire incommodés par la présence des requérants. D'autres observent un glissement de l'activité commerciale vers des communes avoisinantes, du fait du sentiment d'insécurité généré par la présence de requérants dans les centres commerciaux.

- **Environnement immédiat** : En termes d'attractivité résidentielle, c'est sur l'environnement immédiat des CEP que l'effet négatif se fait le plus ressentir. Pour contrer cet effet, Altstätten a abaissé le prix de vente des terrains constructibles environnants. Résultat : un quartier résidentiel s'est développé autour du CEP, lequel était situé à l'écart à l'origine. Cette évolution a du reste conduit à rechercher, à Altstätten, un nouveau site d'implantation.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées estiment que la présence d'un CEP nuit à l'attrait des communes qui les abritent, voire qu'elle peut freiner ses perspectives de développement - même s'il n'est pas prouvé que des entreprises ou de nouveaux arrivants potentiels se seraient détournés d'une commune en raison de la présence d'un CEP. L'impact concret sur l'attrait du site est difficilement mesurable. Largement fonction des circonstances locales, il est aussi plus ou moins important selon la taille de la commune d'implantation. Deux tendances contradictoires ressortent ainsi : d'une part, plus la commune d'implantation est petite (et à l'écart), plus grand sera l'effet du CEP sur la création d'emplois et sur les recettes fiscales ; et, d'autre part, plus cette commune est petite, plus l'attrait du site pourra être affecté par la présence d'un CEP.

## 4 Répercussions sociales

Parallèlement aux aspects financiers, l'examen des répercussions de la présence d'un CEP sur le plan social est capital pour en évaluer l'importance et l'impact sur la commune et le canton qui l'abritent. On entend ici par « répercussions sur le plan social » les conséquences sur la vie quotidienne de la population locale. Dans ce contexte, il est également pertinent d'examiner comment les CEP sont perçus par la population et comment se déroule la collaboration avec les intervenants aux niveaux communal et cantonal. Dans ce but et comme nous l'avons déjà évoqué, des entretiens ont été conduits avec des représentants des autorités communales et cantonales, ainsi qu'avec les responsables des CEP.<sup>33</sup> Les principales répercussions sur le plan social et les problèmes qu'elles soulèvent sont abordés dans les lignes qui suivent sur la base de ces entretiens. Le chiffre 4.1 se penche succinctement sur la collaboration entre les acteurs impliqués. Suit enfin l'exposé des problèmes identifiés ainsi que les amorces de solutions évoquées par nos interlocuteurs lors des entretiens (ch. 4.2 : au niveau communal, ch. 4.3 : au niveau cantonal). Le chiffre 4.4 conclut sur la base des connaissances acquises.

### 4.1 Collaboration entre les acteurs impliqués

Les interfaces entre les CEP, leur commune d'implantation et leur canton d'implantation sont principalement en relation avec le comportement des requérants d'asile dans les communes concernées.

Aux yeux tant des responsables des CEP que des représentants des autorités communales (et des autorités cantonales), le fonctionnement de la collaboration est généralement bon, voire très bon.<sup>34</sup> Il est fréquemment indiqué qu'une collaboration orientée solutions s'instaure en particulier lorsque surviennent des problèmes soudains qui demandent une réponse rapide. Les personnes interrogées ont mentionné à plusieurs reprises qu'une collaboration de cette nature ne serait possible que grâce aux personnes qui occupent actuellement les postes concernés par cette collaboration. Selon l'appréciation de nos interlocuteurs, le fonctionnement et l'ampleur de la collaboration dépendent fortement de l'engagement personnel des intervenants.

Des rencontres plus ou moins institutionnalisées ont lieu sur tous les sites. Leurs ordres du jour sont très similaires : ce sont les questions de sécurité qui sont partout prioritaires, suivies par les discussions sur le maintien de la tranquillité et de l'ordre publics. Souvent, les débats portent également sur les possibilités d'occupation offertes aux demandeurs d'asile. De l'avis de nos interlocuteurs, il est indispensable que les intervenants appropriés soient impliqués, c'est-à-dire par exemple l'ODM, les services de migration, le ministère public, la police et les

---

<sup>33</sup> La liste des personnes interrogées et les canevas des entretiens figurent en annexe.

<sup>34</sup> La seule exception est Chiasso. Les interlocuteurs des entretiens admettent toutefois que la collaboration s'est considérablement améliorée ces derniers temps.

communes. Le but de ces rencontres est non seulement de trouver des solutions communes mais aussi de les mettre en œuvre.

Les rencontres entre les CEP et les autorités locales ou des représentants de la population civile varient en termes de fréquence des réunions et de participants :

- Sur la plupart des sites, les séances ont lieu à un rythme défini, tous les trois mois par exemple. Ce rythme s'adapte toutefois aux besoins concrets. Ainsi, les réunions seront plus ou moins fréquentes en fonction de l'évolution de la situation (en raison par exemple de changements dans la composition ou le nombre des requérants d'asile). En cas d'évènements imprévus, les solutions sont souvent trouvées par des voies informelles.
- Il y a, comme évoqué, des différences en ce qui concerne les participants. Sur certains sites, le cercle des intervenants est fixe, alors qu'il varie dans d'autres endroits. Toutefois et sur tous les sites, la direction du CEP et des représentants de la commune sont toujours présents aux séances. Des représentants du canton, de la police, de la Section Exploitation et sécurité de l'ODM, des commerçants ou des associations de quartier peuvent également participer aux réunions selon les sites et en fonction des sujets abordés.

## 4.2 Répercussions sur les communes d'implantation des CEP

Les problématiques au plan communal le plus souvent évoquées dans les entretiens relèvent pour l'essentiel des trois domaines suivants :

- Troubles à l'ordre et la tranquillité publics,
- Vols,
- Alcoolisme.

Les répercussions sociales dans ces domaines sont examinées de manière plus approfondie ci-dessous.<sup>35</sup>

### 4.2.1 Troubles à l'ordre et la tranquillité publics

#### a) Problématique

Les manifestations citées comme ayant les répercussions les plus marquées sur la vie quotidienne dans les communes peuvent être rassemblées sous la rubrique des « troubles à l'ordre et la tranquillité publics ». En font partie la formation d'attroupements plus ou moins nombreux de requérants d'asile en des lieux publics tels que la gare, les parcs de stationnement communaux ou les galeries commerçantes. Ces groupes sont très visibles et laissent souvent des débris que devront nettoyer les employés de la voirie communale. Les pas-

---

<sup>35</sup> Dans la population, le domaine de l'asile est fréquemment aussi associé au trafic de drogues. Cette problématique n'a toutefois pas été spécifiquement mise en relation avec les CEP. C'est pourquoi ce sujet n'est pas abordé de manière plus approfondie dans la présente étude.

sants se sentent menacés par ces attroupements. De plus, certains requérants urinent sur la voie publique, ce qui cause aussi des problèmes. À côté de l'aggravation d'un sentiment subjectif d'insécurité, les interlocuteurs citent les incivilités proférées régulièrement à l'encontre des passants. Certes, les véritables actes de violence contre la population sont rares, mais ces événements inhabituels ont une influence négative durable sur l'état d'esprit de la population locale vis-à-vis des requérants.

Les personnes interrogées ont évoqué à répétition que cette problématique dépend pour l'essentiel de l'origine des requérants d'asile. Les problèmes mentionnés auraient notamment augmenté depuis 2011 avec la forte croissance du nombre des requérants en provenance d'Afrique du Nord. C'est en particulier dans le voisinage immédiat que la population serait le plus confrontée à des incivilités, voire à des menaces.

#### **b) Solutions possibles**

Afin d'éviter les troubles à l'ordre et à la tranquillité publics, tous les CEP recourent à des **patrouilles de services de sécurité externes** financés par l'ODM. Ces services de sécurité patrouillent sur les itinéraires habituels des requérants d'asile et marquent leur présence dans les endroits critiques. Les patrouilles sont présentes dans les communes principalement pendant les heures de sortie (de neuf heures à dix-huit heures, avec de légères différences selon les CEP), mais souvent aussi le soir et la nuit. Il y a certaines différences concernant les engagements en fin de semaine : certains déplorent parfois que le service de sécurité ne soit pas présent pendant les week-ends.

Une majorité des interlocuteurs sont convaincus que les **programmes d'occupation** à l'intention des requérants d'asile sont une méthode efficace de lutte contre les problèmes existants : si les requérants étaient plus souvent occupés dans les CEP ou à l'extérieur, ils passeraient moins de temps oisifs dans les communes. À en croire les personnes interrogées, un effet collatéral de ces mesures serait l'augmentation de l'acceptation des CEP et de l'asile en général : en effet, la grande oisiveté des requérants est source d'irritation pour la population active.

Tous les CEP proposent, sous une forme ou une autre, des possibilités d'occupation à l'intention des requérants d'asile :

- **Offre de divertissement** : dans la plupart des cas, des jeux pour enfants sont à disposition et il y a une salle de séjour avec télévision. Selon le CEP, les espaces extérieurs sont plus ou moins vastes et leurs équipements varient (p. ex. avec des installations sportives). De plus et selon les CEP, il existe des offres de cours de langue ou des excursions dans la région. Les activités de loisir proposées dépendent également de la collaboration avec la commune (notamment pour l'utilisation des équipements sportifs locaux).

En outre, il y a aussi, et dans différentes mesures selon les sites, des offres des églises ou des œuvres d'entraide (« Cafés Asile » p. ex.). Selon les sites, ces offres vont du thé ou du café gratuit en passant par la remise à prix réduit, voire gratuite, de denrées alimentaires, jusqu'à l'accès à Internet. Les horaires d'ouverture sont très variables.

- **Occupation au CEP** : les requérants d'asile sont impliqués à différents degrés dans le travail quotidien des CEP, par exemple pour la distribution des repas ou pour des travaux de nettoyage. Les requérants accomplissent de telles tâches dans tous les CEP, sous une forme ou sous une autre, le plus souvent facultative. Le CEP de Bâle a des possibilités d'occupation étendues, notamment pour le lavage du linge ou dans l'exploitation de la boutique interne qui recueille des dons de vêtements. Ces activités contribuent également à un emploi du temps ordonné. Il apparaît toutefois que les possibilités offertes dans les CEP ne permettent d'occuper qu'une petite partie des personnes hébergées, même lorsque ces opportunités sont intensément exploitées.
- **Activités d'intérêt public / Offres des communes pour l'occupation des requérants** : des programmes d'occupation externes au CEP existent à Chiasso et à Vallorbe (il n'y en a pas sur les autres sites) :
  - Chiasso / Vallorbe : sur ces deux sites, les requérants d'asile ont la possibilité d'accomplir des travaux d'utilité publique pour les communes<sup>36</sup>. Ils sont rémunérés à hauteur de 30 francs par journée de travail. Plusieurs autres communes participent au programme, versant également une rémunération de ce montant. Le transport est en règle générale assuré par le personnel d'encadrement du CEP qui, parfois, prend part également à la surveillance pendant le travail. Un **programme pilote** d'occupation est actuellement en cours à Chiasso. La Confédération y participe à hauteur de 70 000 francs.
  - Actuellement et sur les deux sites, ce sont près de vingt à trente requérants d'asile que ces programmes d'occupation peuvent employer. Ces possibilités d'occupation sont très demandées par les requérants d'asile. Une rotation est pratiquée afin d'offrir au plus grand nombre possible de requérants cette opportunité de gagner quelque argent de plus en travaillant. Les avis provenant des deux sites sur les programmes d'occupation sont positifs. D'après les personnes interrogées, ces programmes jouent un rôle essentiel pour l'image des requérants d'asile dans le public. Ils contribuent en outre à la résolution des problèmes précédemment évoqués.
  - Autres sites : les acteurs sur les autres sites sont également convaincus que des possibilités d'occupation pourraient jouer un rôle important. Celles-ci ne sont pas proposées pour deux raisons : d'une part, on risquerait de faire concurrence à des offrants locaux. D'autre part, les possibilités de travail d'intérêt public seraient déjà épuisées par le recours à des bénéficiaires locaux de l'aide sociale. À ceci s'ajoute à Bâle que tous les requérants attribués au canton sont hébergés et occupés en ville.
  - Quelques remarques isolées ont soulevé l'objection qu'un programme d'occupation contre rémunération rendrait la Suisse particulièrement attrayante pour les requérants. Il faudrait au minimum exclure des programmes d'occupation de ce type les requérants d'asile relevant de la procédure de Dublin.

---

<sup>36</sup> À Chiasso également pour quelques organisations d'utilité publique.

En fonction des problèmes rencontrés au plan local, des réceptacles supplémentaires pour les déchets et des toilettes publiques ont été aménagés pour répondre à la problématique des détritiques et des mictions sur la voie publique. De plus et sous diverses formes selon les sites, les requérants d'asile sont informés des us et coutumes suisses. Leur attention est attirée sur les comportements dont il y a lieu de s'abstenir.

#### 4.2.2 Vols

##### a) Problématique

Il a été rapporté sur tous les sites que des vols à l'étalage sont souvent commis par les requérants d'asile des CEP. Il s'agit en majorité de délits qui portent sur des montants de peu d'importance. Toutefois, ces actes sont susceptibles de susciter un très fort sentiment d'insécurité auprès des collaborateurs des commerces. De plus, des frais sont engendrés par l'action de la police et de la justice pour le traitement des plaintes. Ces frais sont la plupart du temps supérieurs au montant du préjudice.<sup>37</sup> De plusieurs côtés, des voix critiquent qu'aussi bien les autorités que les responsables des CEP n'ont que peu de moyens pour sanctionner les requérants d'asile délinquants. D'autre part, l'efficacité des sanctions normales (procédure pénale, interdiction de périmètre) est très limitée en raison de la courte durée des séjours dans les CEP et de la situation particulière des requérants d'asile.

Les personnes interrogées déclarent que cette problématique dépend fortement de la composition de l'effectif et de l'origine des requérants d'asile. Alors que précédemment une part importante des requérants était constituée de familles, la part des jeunes hommes entre seize et vingt-cinq ans a considérablement augmenté au cours du passé récent. En parallèle, les délits et les problèmes de sécurité se sont également accrus (voir ci-dessus). C'est en particulier en relation avec la vague de réfugiés du « Printemps arabe » que ces problèmes se sont aggravés et que le nombre de délits sérieux (vols dans les véhicules par exemple) a augmenté. Certains de nos interlocuteurs ont cependant ajouté que de nombreux délits ne sont pas commis par les requérants d'asile hébergés dans les CEP, mais par des personnes vivant depuis longtemps en Suisse, voire même ayant grandi en Suisse mais dont l'apparence permet de penser à une origine étrangère. C'est pourquoi ces délits sont perçus par le public comme étant commis par les requérants d'asile des CEP.

##### b) Solutions possibles

C'est également pour atténuer la problématique des vols que des **patrouilles** des services de sécurité privés sont effectuées sur tous les sites des CEP. En certains endroits, les com-

---

<sup>37</sup> Selon les indications fournies par le canton de Thurgovie, la police consacre environ quatre heures de travail pour chaque plainte déposée. Une évaluation approximative indique que 70 % d'un poste sont consacrés par l'office cantonal ( ? ) des migrations et par le système judiciaire au traitement des plaintes déposées contre des requérants d'asile hébergés au CEP de Kreuzlingen.

munes ou les commerçants font appel à des services de sécurité en plus des patrouilles financées par l'ODM.

Les personnes interrogées ont des appréciations différenciées de l'efficacité des possibilités existantes de sanctions contre les requérants d'asile délinquants :

- Comme déjà indiqué, certains interlocuteurs sont de l'avis que les possibilités existantes de sanctions ne suffisent pas pour réprimer efficacement les comportements pénalement répréhensibles des requérants d'asile hébergés dans les CEP.
- L'exemple du site de Kreuzlingen montre toutefois que le **recours systématique aux possibilités existantes de sanctions** peut avoir de réels effets. Sur ce site, en cas de plainte déposée contre des requérants hébergés au CEP, une procédure convenue entre la police, l'office cantonal des migrations et la justice permet de prononcer en quelques jours seulement une mesure d'exclusion (interdiction de périmètre) à l'encontre des intéressés. Les personnes interrogées soulignent qu'il n'y a pas de contrôle strict de ces mesures d'exclusion après le prononcé de la sanction. Cependant les intéressés seront incarcérés pour violation du droit des étrangers (non-respect d'une interdiction de périmètre) si elles commettent à nouveau un délit dans le périmètre prohibé. Lorsque la procédure d'asile se conclut par un rejet, le requérant d'asile débouté est alors immédiatement placé en détention en vue du renvoi ou de l'expulsion. Cette procédure n'a été appliquée qu'à un petit nombre de requérants. Pourtant elle s'est ébruitée auprès des requérants du CEP et a eu manifestement valeur de mise en garde.<sup>38</sup>

### 4.2.3 Alcoolisme

#### a) Problématique

Sur tous les sites CEP également, la consommation excessive de boissons alcoolisées s'est révélée être l'un des plus sérieux problèmes rencontrés, principalement de la part des jeunes requérants de sexe masculin. Les requérants d'asile ne sont pas autorisés à introduire de l'alcool dans les hébergements. C'est pourquoi la consommation d'alcool se concentre sur les heures de l'après-midi en des lieux publics des communes d'implantation. La problématique se manifeste particulièrement lorsque l'argent de poche a été distribué (une fois par semaine en règle générale).

La consommation d'alcool aggrave en particulier la problématique des atteintes à l'ordre et la tranquillité publics. D'une part, les passants se sentent menacés lorsqu'ils rencontrent des requérants d'asile en état d'ébriété. D'autre part, ces comportements exercent une influence fortement négative sur l'acceptation des CEP dans les communes qui les hébergent lorsque les requérants passent leurs journées non seulement dans l'oisiveté, mais encore en consommant de l'alcool en excès. La consommation excessive d'alcool entraîne une hausse du

---

<sup>38</sup> D'après les indications de nos interlocuteurs du canton de Thurgovie, une centaine d'interdictions de périmètre ont été prononcées en 2011. Il y a eu au total cinq incarcérations de récidivistes.

nombre des incivilités à l'encontre des passants et une aggravation des problèmes de sécurité, en particulier dans l'enceinte des CEP. Selon les indications des personnes interrogées, l'alcool est pratiquement toujours en jeu en cas de conflits violents dans les CEP.

### b) Solutions possibles

Du point de vue de nos interlocuteurs, le principal déclencheur de la consommation excessive d'alcool est le manque d'**occupation** des requérants d'asile. En conséquence, le meilleur moyen de s'attaquer à ce problème est de proposer plus de possibilités d'occupation (voir le chiffre 4.2.1b) sur ces possibilités en page **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Il a toutefois été observé parfois que le type d'activité proposée joue un rôle important. En effet, la participation sera faible et leur efficacité sera réduite si l'activité est proposée sur la base du volontariat et si elle n'est pas rémunérée. Ceci s'applique tout particulièrement au principal groupe à problèmes, celui des hommes jeunes.

D'autres pistes concernent essentiellement l'**argent de poche** : sa distribution peut être partiellement étalée dans le temps de telle sorte que tous les requérants d'asile ne le reçoivent pas le même jour. Dans certaines circonstances, les personnes récalcitrantes ne recevront plus d'argent de poche. À Chiasso, les requérants d'asile reçoivent ce viatique en nature : des denrées peuvent être achetées au kiosque propre au CEP.<sup>39</sup> Les procédures sont très différentes selon les CEP et ne font l'objet d'aucune disposition en droit.

#### 4.2.4 Autres aspects

Divers autres aspects ont été abordés au cours des entretiens. En voici une brève énumération :

- **Charge de travail des autorités communales** : les communes d'hébergement ont formulé différentes observations sur le fait que les CEP entraîneraient une augmentation de la charge de travail des autorités communales responsables. D'une part, il s'agit des séances régulières de discussion sur le point de la situation et de celles convoquées en réaction à l'évolution des événements. D'autre part, les membres de l'exécutif communal, pour l'essentiel, sont confrontés aux communications et demandes de la population sur lesquelles ils ont à se prononcer.
- **Ordres de grandeur** : il faut observer que les répercussions des CEP sont plus ou moins importantes en fonction de la taille de la commune d'implantation. À Vallorbe, le rapport entre les requérants d'asile hébergés et la population locale est de près de un à dix. Ceci, de l'avis de nos interlocuteurs, entraîne des répercussions sociales nettement plus marquées en raison de la présence du CEP.
- **Resquille** : nos interlocuteurs indiquent que le nombre de requérants d'asile qui voyagent sans billet semble en augmentation. Ceci peut concerner les lignes régionales de bus et

---

<sup>39</sup> Au CEP de Chiasso et pour éviter toute consommation excessive d'alcool, la rémunération du travail effectué n'est versée qu'au départ du CEP.

de train, mais aussi certains tronçons des CFF. Jusqu'à présent, aucune pratique uniforme n'a émergé sur la manière de faire face à ce problème.

- **Acceptation en diminution** : la plupart des personnes interrogées constatent que l'acceptation des CEP au sein de la population locale est en recul. Cet état de fait pourrait s'expliquer d'une part, et de manière générale, par les débats actuels sur l'asile. D'autre part, l'aggravation des problèmes décrits ci-dessus ainsi que le changement dans la composition de l'effectif des requérants d'asile (on est passé des familles venues de zones de conflit à des hommes jeunes venus d'Afrique noire et d'Afrique du Nord) ont conduit à une compréhension de plus en plus réduite pour la situation des requérants d'asile au sein de la population locale.

Il s'y ajoute le sentiment toujours plus marqué des communes hébergeant déjà des CEP de devoir subir le fait que le reste de la Suisse s'oppose à la création de nouvelles capacités fédérales d'hébergement, une attitude qui entrave des projets sur les sites existants : à Altstätten par exemple, il est prévu de déménager le CEP actuel dans un nouveau bâtiment en dehors des quartiers d'habitation, mais l'extension des capacités d'hébergement fait l'objet de vives critiques de la part de la population locale. À Chiasso, un projet de nouvelle construction avec des capacités d'hébergement élargies a été interrompu après une pétition de la population.

Afin de lutter contre la dégradation de l'acceptation, les responsables des centres tentent, de différentes façons, de communiquer et de présenter activement le fonctionnement interne des CEP dans l'intention de les « démystifier ». En nombre d'endroits, des communes ou des classes d'école se sont annoncées pour des visites guidées. Des « journées portes ouvertes » ont parfois été organisées, sans toutefois susciter beaucoup d'intérêt. L'organisation de ces événements a néanmoins engendré des réactions très positives.

### 4.3 Cantons d'implantation des CEP

En fonction de l'attribution des compétences au niveau du canton, les autorités de la police cantonale sont plus ou moins impliquées dans les questions de sécurité autour des CEP. Au demeurant, les répercussions sociales ne concernent les cantons que marginalement. Différents interlocuteurs ont toutefois indiqué que les sites des CEP ont des répercussions sur la répartition des requérants d'asile entre les cantons. Kreuzlingen par exemple ne doit plus recevoir d'autres requérants sous la responsabilité du canton. De même, dans le canton de Vaud, la présence du CEP implique de se rabattre sur d'autres régions, du moins si de nouvelles capacités d'hébergement devaient être créées.

Les interfaces entre les autorités cantonales compétentes en matière d'asile et le CEP se limitent pour l'essentiel aux processus administratifs :

- **Attribution des requérants d'asile aux cantons** : une fois la décision prise d'héberger un requérant d'asile dans un canton pour la suite de la procédure, le canton concerné est informé de l'arrivée du requérant avant son transfert.<sup>40</sup> Ce point vaut également en principe pour les cantons qui n'ont pas de CEP. Deux avis différents ressortent des entretiens :
  - L'annonce du transfert n'interviendrait qu'à très court terme (vingt-quatre heures environ), même dans les cas particuliers, de sorte qu'il ne resterait que très peu de temps pour prendre les dispositions nécessaires. Celles-ci consistent non seulement à mettre un hébergement à disposition, mais aussi, notamment, à trouver des solutions adaptées pour les requérants ayant des besoins particuliers (traitements médicaux aigus par exemple).<sup>41</sup>
  - Par ailleurs, il arriverait que les autorités cantonales ne se voient pas communiquer toutes les informations pertinentes, ou que ces informations ne parviennent pas au bon destinataire. Ce problème survient avant tout en relation avec les requérants qui doivent suivre un traitement médical.<sup>42</sup>
- **Exécution des décisions de renvoi à partir d'un CEP** : le CEP et le canton d'implantation coordonnent la procédure pour les requérants dont la demande d'asile peut faire l'objet d'une décision au CEP et pour lesquels l'exécution du renvoi est possible. Seul un très petit nombre de renvois ont actuellement lieu en raison de l'effectif très élevé des requérants d'asile, du manque de capacités d'hébergement et du nombre insuffisant de places de détention en vue du renvoi ou de l'expulsion.

#### 4.4 Conclusion : les répercussions sociales sont importantes

Les conditions sont très différentes sur les cinq sites des CEP, aussi bien pour ce qui est de leurs communes d'implantation que de la taille et de l'aménagement des centres. Cependant, tous les lieux d'implantation ont des problèmes semblables, bien que dans des mesures différentes. La composition des effectifs de requérants et leurs caractéristiques personnelles jouent un rôle majeur : les hommes jeunes commettent plus de délits et consomment souvent plus d'alcool en excès que les requérants arrivés en famille. Les problèmes en augmentation et le débat politique actuel ont pour conséquence une moindre acceptation des CEP par les populations locales. Selon le site, l'attention des médias locaux et l'agenda des partis politiques jouent également un rôle.

---

<sup>40</sup> Les processus administratifs après l'attribution des requérants d'asile aux cantons sont réglés dans une directive (voir ODM 2009, Répartition entre les cantons).

<sup>41</sup> D'après la directive citée dans la note de bas de la page 40, les cantons doivent normalement être informés le jour précédent jusqu'à 15 heures de l'attribution et de l'arrivée prochaine d'un requérant d'asile. Dans les cas particuliers, cette information doit intervenir trois jours ouvrables avant la sortie du requérant du CEP.

<sup>42</sup> D'après la directive de l'ODM (voir la note de bas de la page 40), les cantons désignent et communiquent à l'ODM un seul et unique interlocuteur chargé de la coordination intercantonale.

Les informations en retour des sites ainsi que les problèmes actuellement rencontrés pour la création de nouvelles capacités d'hébergement montrent que les répercussions sociales des CEP sont capitales pour la population locale. C'est la raison pour laquelle des mesures destinées à éviter des conséquences négatives revêtent tant d'importance pour l'acceptation des CEP et de l'asile. Les aspects suivants résultent des expériences faites sur les sites :

- Une coopération constructive et intense entre autorités est aujourd'hui assurée dans une grande mesure ;
- La présence marquée des forces de sécurité, en particulier leur activité de patrouille, est d'une grande importance pour conforter le sentiment de sécurité au sein de la population locale ;
- Les programmes d'occupation ont peut-être un potentiel d'amélioration générale de la situation : tout d'abord, ils peuvent contribuer à atténuer les problèmes signalés (attroupelements à l'extérieur des CEP, vols, abus d'alcool) ; ensuite et de l'avis de nos interlocuteurs, une contribution sous forme de travail de la part des requérants d'asile aurait pour effet d'augmenter leur acceptation par la population locale ;
- Les CEP sont des centres fédéraux, mais les solutions sont parfois très différenciées au niveau local : même si la prise en compte des circonstances locales est importante, il se pose la question de savoir si une certaine unification et harmonisation des solutions appliquées ne serait pas pertinente ; il faut à tout le moins assurer un partage de toutes les expériences faites ;
- L'ancrage local est également déterminant pour l'acceptation sur place : il peut être renforcé par diverses mesures (journées portes ouvertes, achat de denrées alimentaires dans la commune, etc.).

Indépendamment des répercussions sociales, nos interlocuteurs considèrent à la quasi-unanimité qu'un problème capital dans le domaine de l'asile aujourd'hui réside dans les trop faibles capacités d'hébergement de la Confédération. Les goulets d'étranglement dans les CEP ont pour conséquence une (trop) brève durée de séjour sur les sites, impliquant une hausse des demandes d'asile ne pouvant être intégralement traitées dans les centres. Cet état de fait aggrave encore les problèmes : non seulement les requérants d'asile doivent être répartis entre les cantons en cours de procédure, mais encore les cantons eux-mêmes sont mis sous pression afin de créer des capacités supplémentaires. Une augmentation des capacités fédérales est indispensable dans la perspective de l'accélération des procédures. Cependant et de l'avis de nos interlocuteurs, les sites actuels ne seraient aucunement ou seulement très peu disposés à voir s'accroître leurs capacités d'hébergement.

## 5 Répercussions financières

Comme il a été exposé dans le chapitre 3, les répercussions économiques régionales des CEP débouchent sur des recettes fiscales supplémentaires pour les communes et les cantons d'implantation. Une hausse des dépenses leur est associée, par exemple en raison de mesures de sécurité additionnelles, de travaux de voirie plus fréquents pour le nettoyage des installations et des lieux publics. Voici une vue d'ensemble des répercussions financières sur les communes et les cantons en relation avec leur situation de site d'implantation d'un CEP :

### 5.1 Communes d'implantation des CEP

#### 5.1.1 Recettes fiscales

Les recettes fiscales des communes d'implantation qui sont en relation avec les répercussions économiques régionales sont présentées dans le tableau ci-dessous.<sup>43</sup>

**Tableau 5-1 : Estimation des recettes fiscales supplémentaires des communes d'implantation des CEP en 2011, en CHF**

Recettes fiscales	
Altstätten	30 000
Bâle	-*
Chiasso	40 000
Kreuzlingen	63 000
Vallorbe	65 000

Calculs Ecoplan.

\* Remarque : dans le canton de Bâle-Ville, la Ville de Bâle ne perçoit pas d'impôt sur le revenu.

#### 5.1.2 Sécurité

Dans le domaine de la sécurité, il y a lieu de faire la distinction entre les services de sécurité privés et la police :

- **Services de sécurité privés** : diverses informations en retour font état de l'amélioration de la situation sécuritaire des communes d'implantation en raison des patrouilles finan-

<sup>43</sup> Nous renvoyons pour les sources des données aux considérations formulées sous chiffre 3.4 ci-dessus et au chapitre 8 (annexe B).

cées par l'ODM. Les dépenses supplémentaires nécessaires pour les services de sécurité privés seraient donc plutôt modestes pour les communes d'implantation.

- **Police** : d'après les entretiens avec les responsables de la sécurité ou de la police, il semble que, pour l'ensemble des CEP, la charge policière supplémentaire se monte à environ deux postes à plein temps par année, soit à environ 250 000 francs.<sup>44</sup> Ceci concerne les communes d'implantation de Vallorbe (police municipale) et de Chiasso (police intercommunale). Pour ses dépenses supplémentaires dans ce domaine, Vallorbe reçoit une indemnisation de l'ODM.<sup>45</sup> Les engagements de la police en relation avec les CEP sont du ressort du canton sur les autres sites.

### 5.1.3 Autres aspects financiers

- **Travaux supplémentaires de voirie (nettoyage)** : les communes doivent procéder à des travaux de nettoyage supplémentaires de la voirie en relation avec la problématique des déchets évoquée précédemment. Il est difficile cependant de les chiffrer avec précision. À Chiasso et Vallorbe, les communes sont indemnisées pour les frais supplémentaires qui peuvent être attestés.<sup>46</sup> À Altstätten, il a fallu construire à la gare des WC publics pour un montant de 100 000 francs en raison des mictions sur la voie publique. L'ODM et les CFF y ont participé par des contributions.
- **Programmes d'occupation** : les communes désireuses d'intégrer des requérants d'asile à des programmes d'occupation les rémunèrent actuellement par une indemnité de 30 francs par jour de travail. En 2011, Vallorbe n'y a consacré que 17 000 francs. D'autres communes de la région emploient également des requérants d'asile pour des travaux d'intérêt public. Il n'y a pas d'indications précises pour Chiasso et les communes environnantes. L'ODM participe à un programme pilote à hauteur de 70 000 francs. Pour les communes impliquées, les programmes d'occupation n'ont pas que des coûts pour conséquences : il va de soi qu'elles bénéficient également de ces activités d'intérêt public qui leur permettent, par exemple, de procéder à des travaux de déblaiement qui ne pourraient pas être entrepris autrement.
- **Hébergements d'urgence** : les communes d'implantation des CEP ou d'autres communes qui mettent des hébergements d'urgence à la disposition de l'ODM ne s'acquittent pas de frais supplémentaires. Au contraire, elles sont indemnisées en vertu d'une convention et se voient rembourser les éventuels travaux de remise en état après utilisation.

---

<sup>44</sup> Les dépenses effectivement engagées dépendent évidemment des circonstances locales et de la situation du moment au CEP. Indépendamment des autres facteurs, les dépenses pour la sécurité dépendent en particulier du nombre de requérants hébergés dans un CEP. Dans la perspective d'une éventuelle indemnisation des prestations de sécurité sur les différents sites (voir le chiffre 6.2.2 ci-après), il y aurait lieu de tenir compte des capacités d'hébergement pour le calcul de cette indemnisation.

<sup>45</sup> Il ressort de la comptabilité analytique détaillée des CEP que les indemnités versées en 2011 à Vallorbe pour des activités de la police et de la voirie se sont montées à environ CHF 343 000.

<sup>46</sup> Il ressort de la comptabilité analytique détaillée des CEP que les indemnités versées en 2011 à Chiasso pour des activités de nettoyage se sont montées à environ CHF 80 000.

- **Requérants d'asile attribués aux cantons** : il arrive parfois qu'en relation avec la présence d'un CEP sur leur territoire, les communes d'implantation ne reçoivent aucun des requérants d'asile attribués au canton. Des avantages financiers peuvent en résulter, en fonction de l'aménagement du système d'asile du canton et de son mode de financement. En raison de la présence des CEP, de plus nombreux requérants sont hébergés dans les communes d'implantation, comparativement aux autres communes.

#### **5.1.4 Conclusion : les CEP ont peu de répercussions financières sur les communes d'implantation**

L'accomplissement de cette mission que la loi confère à la Confédération n'apporte certainement pas d'avantages financiers notables aux communes d'implantation des CEP. Dans certaines circonstances ces communes peuvent même engager des coûts supplémentaires. On estime que les recettes fiscales supplémentaires en relation avec les CEP ne dépassent pas 100 000 francs par année. Par contre, les communes d'implantation doivent assumer des frais supplémentaires de voirie (travaux de nettoyage). Ceux-ci sont d'une ampleur très variée à en croire les déclarations recueillies au cours de nos entretiens. Les deux communes d'implantation qui assument les coûts les plus élevés dans ce domaine, à savoir Chiasso et Vallorbe, sont indemnisées par l'ODM. Ces deux communes supportent également des coûts supplémentaires pour les activités de police en raison de l'attribution des compétences dans leur canton.

## **5.2 Cantons d'implantation des CEP**

### **5.2.1 Recettes fiscales**

Les recettes fiscales des cantons d'implantation des CEP qui sont en relations avec les répercussions économiques régionales sont présentées dans le tableau ci-dessous.<sup>47</sup> La part qui revient au canton varie en fonction de la répartition des recettes fiscales entre le canton et les communes. L'estimation ci-dessous s'est faite sur la base d'un taux de répartition de 50 %. Les recettes fiscales les plus faibles sont celles du canton de Saint-Gall, les plus élevées celles du canton du Tessin.

---

<sup>47</sup> Nous renvoyons pour les sources des données aux considérations formulées sous ch. 3.4 ci-dessus et au chapitre 8 ci-après (annexe B).

**Tableau 5-2 : Estimation des recettes fiscales supplémentaires dans les cantons d'implantation des CEP en 2011, en CHF**

Canton d'implantation	Recettes fiscales (Total canton et communes)	Part du canton (arrondie à 50 %)
St-Gall	275 000	138 000
Bâle*	574 000	287 000
Tessin	754 000	377 000
Thurgovie	556 000	278 000
Vaud	486 000	243 000
<b>Total</b>	<b>2 644 000</b>	<b>1 322 000</b>

Calculs Ecoplan.

\* Remarque : dans le canton de Bâle-Ville, la Ville de Bâle ne perçoit pas d'impôt sur le revenu.

### 5.2.2 Sécurité

Il a déjà été indiqué précédemment que la présence d'un CEP nécessitait près de deux postes équivalents plein temps, soit environ 250 000 francs. Ceci concerne tous les cantons d'implantation en raison de la répartition cantonale des tâches, sauf le Tessin.

Le traitement des plaintes pénales et l'exécution des sanctions par la police et par la justice (voir ch. 4.2.2b) entraînent des coûts supplémentaires pour les cantons. Ces coûts ne font toutefois pas l'objet de relevés systématiques et c'est pourquoi la présente étude n'a pas été en mesure de procéder à leur quantification.

### 5.2.3 Frais médicaux

Les soins médicaux prodigués aux requérants d'asile font l'objet d'une réglementation différenciée selon les sites d'implantation. Dans tous les CEP, le personnel d'encadrement vérifie pour commencer si les requérants d'asile présentant des troubles physiques pourraient être soignés à l'aide des médicaments de la pharmacie du CEP. Dès qu'il apparaît qu'un examen professionnel ou des soins médicaux sont nécessaires, les requérants d'asile sont conduits chez un médecin ou à l'hôpital. Une coopération a été mise en place avec des médecins locaux pour les traitements médicaux élémentaires, sauf à Vallorbe.

Il est apparu lors de la rédaction de la présente étude que la question de savoir qui assumerait les frais de traitement des requérants hébergés dans un CEP n'était pas clairement résolue. Ceci provient notamment du fait que les **requérants d'asile ne bénéficient pas d'une couverture d'assurance maladie tant qu'ils sont hébergés dans un CEP**. Ce n'est qu'après leur séjour au CEP, quand ils sont intégrés aux structures d'accueil du canton

d'attribution, qu'ils seront assurés rétroactivement.<sup>48</sup> Lorsqu'intervient un traitement médical, il est en règle générale facturé au CEP ou à l'ODM. Ce dernier demande alors aux cantons d'attribution de lui rembourser les frais de traitement facturés vu qu'ils assurent les requérants d'asile contre la maladie avec effet rétroactif. D'après les informations que nous avons reçues des hôpitaux, la pratique est plus différenciée pour les traitements hospitaliers stationnaires et ambulatoires. Les factures sont parfois envoyées directement à l'assurance maladie, pour autant qu'elle soit connue au moment de l'établissement de la facture. Il arrive que les requérants ne soient pas assurés avec effet rétroactif parce qu'ils ne se sont pas annoncés dans le canton d'attribution ou parce qu'ils n'ont pas été attribués à un canton.<sup>49</sup> D'après les personnes interrogées, l'ODM aurait alors certes, de cas en cas, pris en charge les frais de traitement. Cependant, ces frais ont fréquemment été intégralement assumés par les hôpitaux, respectivement par les cantons d'accueil.

Il faut également tenir compte du fait que **les hôpitaux sont partiellement financés par les recettes fiscales des cantons**. C'est aussi un motif expliquant que certains coûts restent à la charge des cantons d'accueil en cas de traitements médicaux dans un hôpital public :

- Traitements ambulatoires : les coûts résiduels non couverts par le tarif sont essentiellement en relation avec des prestations d'intérêt général telles que le fonctionnement des services d'urgence. Il va de soi que ces dépenses ne sont pas spécifiquement imputables aux seuls requérants d'asile.
- Traitements stationnaires : la part cantonale à leur financement est plus importante ; ces coûts sont financés pour une part relativement grande par les ressources fiscales générales. Ils sont à la charge du canton, car les requérants d'asile ont leur domicile dans le canton d'implantation pendant leur séjour au CEP.

Un relevé détaillé des coûts résiduels à la charge des cantons d'implantation des CEP n'a pas pu être effectué dans le cadre de la présente étude, notamment parce que les hôpitaux ou les cantons ne procèdent pas à la quantification de ces coûts.<sup>50</sup> Par ailleurs, une évaluation approximative à partir des frais de traitement facturés à l'ODM ne serait pas appropriée, car les prestations tarifées fournies lors des traitements stationnaires sont fréquemment facturées directement à l'assurance et n'entrent donc pas dans les comptes de l'ODM.<sup>51</sup> De plus, le financement des frais de traitement stationnaires par les cantons faisait l'objet de

---

<sup>48</sup> Les coûts de l'assurance maladie sont à la charge du canton d'attribution qui est indemnisé par le biais des forfaits de l'aide sociale.

<sup>49</sup> Tel est par exemple le cas des personnes dont le renvoi peut être exécuté à partir d'un CEP, ou des personnes qui se soustraient à l'exécution du renvoi et qui passent dans la clandestinité.

<sup>50</sup> Le canton de Thurgovie fait exception : il saisit séparément les facturations qui concernent les habitants du CEP de Kreuzlingen. De l'avis des personnes ayant donné ces indications, les coûts qui incombent au canton de Thurgovie en raison des traitements suivis à l'Hôpital cantonal de Münsterlingen et à la Clinique psychiatrique de Münsterlingen en 2011 se sont élevés à CHF 266 000. Ne sont pas compris dans ces montants les frais facturés au canton de Thurgovie lorsqu'un requérant d'asile doit être soigné dans un hôpital d'un autre canton.

<sup>51</sup> C'est la raison pour laquelle il faut partir de l'hypothèse que les frais médicaux qui figurent dans la comptabilité de l'ODM en 2011 pour CHF 334 000 (Altstätten) et CHF 1 125 000 (Vallorbe) sont en-dessous des coûts effectivement engagés.

règles différentes d'un canton à l'autre jusqu'en 2011, de sorte qu'une approche différenciée serait indispensable pour chaque canton pris séparément.<sup>52</sup>

#### 5.2.4 Conclusion : les répercussions financières pour les cantons sont peu claires

Dans l'optique d'une estimation approximative, les répercussions financières pour les cantons d'implantation (sans les communes d'implantation) se présentent comme suit :

- **Recettes fiscales supplémentaires** : près de 1,3 million de francs (estimation approximative : part de 50 % à l'ensemble des recettes fiscales induites par les CEP [effets sur l'emploi dans le canton et dans la commune d'implantation]) ;
- **Dépenses supplémentaires pour la sécurité** : près de 1 million de francs (soit 250 000 francs chacun pour les sites d'Altstätten, Bâle, Kreuzlingen et Vallorbe) ;
- **Dépenses supplémentaires pour les frais de traitements stationnaires**, en particulier en raison du cofinancement cantonal des déficits des hôpitaux : non quantifiés ;
- **Autres coûts en relation avec le système judiciaire** entraînés par le traitement des plaintes pénales et l'exécution des sanctions : non quantifiés.

Dans l'ensemble, il faut admettre que les cantons assument généralement des dépenses supplémentaires. Il faudrait effectuer un relevé détaillé des frais des traitements médicaux et des coûts du système judiciaire pour pouvoir procéder à une appréciation quantitative au niveau de chaque canton d'implantation considéré individuellement. Il faudrait en outre examiner quelles sont les répercussions financières pour les cantons des réductions dans la clé de répartition lors de l'attribution des requérants d'asile. Les données de base indispensables pour ce faire n'ont pas pu être rassemblées ni traitées dans le cadre de la présente étude. La digression qui suit expose cependant sommairement comment fonctionne la répartition en pratique, ainsi que les principaux éléments des indemnités versées par la Confédération.

#### 5.2.5 Digression : indemnités versées par la Confédération pour les requérants d'asile et répartition entre les cantons

Les requérants sont en principe répartis en fonction de la part de la population actuelle des cantons, tout en tenant compte des requérants hébergés dans les cantons d'implantation et dont le renvoi peut intervenir directement à partir d'un CEP.<sup>53</sup> L'effectif des requérants attri-

---

<sup>52</sup> La situation a changé dès le début 2012 avec la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal). Le nouveau mode de financement des hôpitaux a défini un catalogue de prestations prévoyant des indemnités sous la forme de forfaits par cas (DRG – *Diagnostic Related Groups*) ainsi qu'une répartition des coûts entre cantons et assureurs. La part actuelle du financement par les cantons d'accueil est la suivante : BS, TI et VD 55 % chacun, SG 50 % et TG 48 % (voir CDS 2012, Financement hospitalier : Parts de financement cantonales dès 2012).

<sup>53</sup> Voir l'art. 27 de la loi sur l'asile (LAsi) et l'art. 21 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1).

bués à un canton dépend du nombre de nouvelles demandes d'asile. À l'opposé, l'effectif des requérants hébergés dans les CEP reste relativement stable.<sup>54</sup>

D'après des indications fournies par l'ODM, les cantons d'implantation se voient attribuer un nombre de requérants d'asile qui est de 0,4 points de pourcentage inférieur à ce qui correspondrait à leur part de la population.<sup>55, 56</sup> Par rapport au nombre d'entrées dans les CEP en 2011 (21 288), il y a eu pour cette année-là une réduction de près de 380 personnes de l'effectif des requérants d'asile attribués à tous les cantons d'implantation.

Il en résulte que, théoriquement, les cantons d'implantation ont des effectifs de requérants, de personnes admises à titre provisoire et de bénéficiaires de l'aide d'urgence de 0,4 points de pourcentage inférieurs à ce qu'ils seraient par rapport à leur part de la population suisse. Or, l'attribution des requérants d'asile se fait déjà dans les CEP, c'est-à-dire à un moment où la durée du séjour de ces personnes en Suisse n'est pas encore connue. Dans sa pratique d'attribution, l'ODM s'efforce de répartir également entre les cantons toutes les caractéristiques pertinentes des requérants d'asile, de telle sorte que l'on ne doive pas s'attendre de prime abord à ce que cette pratique exerce une influence à long terme sur les effectifs.<sup>57, 58</sup> Concrètement, on distingue trois catégories principales pour la répartition des requérants d'asile :

- Non-entrées en matière (NEM) débouchant sur un renvoi ;
- Personnes relevant de la procédure de Dublin dont le renvoi est prévisible dans l'État de Dublin compétent ;
- Catégorie N : tous les autres requérants d'asile dont la demande fera l'objet d'une décision selon la procédure ordinaire ; celle-ci débouchera pour certains sur la reconnaissance de leur qualité de réfugié ou sur une admission provisoire, et pour d'autres sur une décision de refus assortie d'une décision de renvoi.

---

<sup>54</sup> La durée de séjour dans les CEP varie en fonction du nombre de nouveaux demandeurs d'asile. Cette indication ne tient pas compte des hébergements d'urgence.

<sup>55</sup> Ce « bonus » est de 0,2 points de pourcentage pour le canton de Saint-Gall, en relation historique avec le statut du CEP d'Altstätten en tant que centre de transit.

<sup>56</sup> Si l'on compare la clé de répartition fixée dans l'article 21 de l'OA 1 aux derniers chiffres de la population (2011) publiés par l'OFS, les résultats sont les suivants pour les cinq cantons d'accueil : BS et SG zéro (pas d'écart par rapport à leur part de la population suisse), TG et TI environ chacun 0.4 et VD 0,7 points de pourcentage de requérants d'asile en moins sur la base de la clé de répartition par rapport à leur part à l'ensemble de la population suisse.

<sup>57</sup> Il peut tout à fait y avoir des variations *a posteriori* dans les effectifs cantonaux des personnes relevant du domaine de l'asile ; ces variations peuvent être influencées par exemple par des différences dans les modalités d'exécution par les cantons (organisation de l'aide d'urgence, aide sociale, etc.).

<sup>58</sup> L'ODM a toutefois l'obligation, en vertu des dispositions légales, d'attribuer parfois un requérant d'asile à un canton déterminé, par exemple lorsqu'un membre du noyau familial se trouve déjà en Suisse, ou bien lorsque ceci est indiqué en raison d'un traitement médical en cours. Les cantons BS et VD ont émis la supposition que ces processus ont pour conséquence de leur attribuer un plus grand nombre de requérants d'asile qui suivent des traitements médicaux.

Il n'est pas aisé de déterminer si un nombre plus faible de requérants d'asile attribués aux cantons aurait des répercussions financières pour les cantons d'implantation. Les cantons reçoivent principalement pour leurs dépenses dans le domaine de l'asile les indemnités suivantes :

- **Forfaits globaux** (pour l'indemnisation des coûts de l'aide sociale et de l'assurance maladie) : les indemnités versées par la Confédération couvrent en principe les frais engagés pour les requérants d'asile en cours de procédure, pour les personnes admises à titre provisoire et pour les réfugiés reconnus ;<sup>59</sup>
- **Forfaits pour l'aide d'urgence** : la réponse à la question de savoir si les forfaits pour l'aide d'urgence versés en une fois pour chaque décision couvrent effectivement les coûts engagés pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence varie de canton à canton ; les coûts sont relevés dans le cadre d'un suivi (*monitoring*). Les résultats de ce suivi montrent que l'indemnisation par la Confédération de l'aide d'urgence couvre les frais engagés sur l'ensemble de la Suisse ;<sup>60</sup>
- **Forfaits pour les frais d'administration** : la Confédération participe par un forfait aux frais administratifs des cantons en relation avec l'exécution de la loi sur l'asile ; ce forfait est calculé sur la base du nombre annuel de demandes d'asile et n'a pas l'ambition de couvrir la totalité des coûts engagés.<sup>61</sup>

Le graphique qui suit donne une vue d'ensemble schématique sur la procédure d'asile avec la répartition entre les cantons des requérants d'asile des trois catégories principales ainsi que sur ses conséquences financières.

- Les cases jaunes symbolisent la phase de la demande d'asile pendant laquelle les requérants sont hébergés au CEP ; pendant cette phase, les cantons n'encourent en principe aucune dépense ;<sup>62</sup> c'est également pendant cette phase qu'intervient l'attribution administrative à un canton ;
- Les flèches montrent le processus d'asile au terme duquel sont prises des décisions exécutoires ; les flèches bleues-grises représentent un processus en cours, respectivement une décision positive, les flèches rouges une décision de rejet de la demande d'asile ;
- La case bleue montre dans quelle phase sont versés les forfaits pour l'aide sociale (pendant l'examen de la demande et jusqu'à une éventuelle décision de rejet) ;
- La case rouge indique à quels moments sont versés les forfaits pour l'aide d'urgence.

---

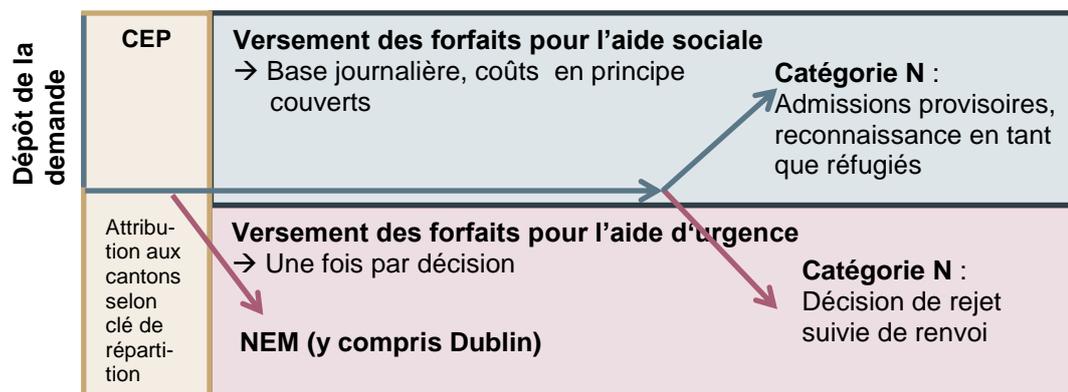
<sup>59</sup> Voir art. 20 ss. OA 2.

<sup>60</sup> Voir art. 28 ss. OA 2 ainsi que ODM (2012), Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale.

<sup>61</sup> Voir art. 31 s. OA 2.

<sup>62</sup> Font ici exception les cantons d'accueil préétablis dans la mesure où des requérants d'asile suivent un traitement stationnaire dans un établissement hospitalier.

Figure 5-3 : Catégories de requérants d'asile et clé de répartition



Légende : NEM : décision de non-entrée en matière  
 Catégorie N : requérants d'asile dont la demande d'asile sera traitée par la procédure ordinaire.

La question de savoir si et dans quelle mesure les cantons d'implantation retirent un avantage de leur clé de répartition réduite dépend du montant des coûts pour l'hébergement et pour l'encadrement des requérants d'asile et des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans le canton considéré. Les cantons d'implantation des CEP bénéficient d'une réduction de leur clé de répartition par rapport aux autres cantons si leurs dépenses pour les requérants d'asile qui leur sont attribués CEP dépassent les forfaits versés par la Confédération. Si leurs dépenses effectives sont inférieures aux forfaits versés, ils seront alors proportionnellement pénalisés.

Il ressort des entretiens avec des représentants des cantons d'implantation des CEP des indications selon lesquelles des coûts particulièrement élevés sont générés par les besoins d'hébergement accrus découlant de la situation actuellement exceptionnelle : des chiffres d'asile très élevés qui impliquent également des effectifs nombreux dans les cantons. Face à la situation actuelle, les cantons doivent recourir dans une plus grande mesure aux hébergements d'urgence, tels les abris de la protection civile, ce qui entraîne des coûts plus élevés pour la sécurité, l'encadrement et l'hébergement. Les structures de coûts spécifiques aux cantons n'ont toutefois pas été relevées dans le cadre de la présente étude et elles ne peuvent donc pas être exposées ici. Le montant d'un éventuel « délestage » des cantons d'implantation (au sens d'une augmentation moindre des coûts par rapport aux autres cantons) ne peut donc pas être évalué ici.

## 6 Conclusion : importance des CEP pour les cantons et les communes d'implantation

### 6.1 Synthèse des résultats

Les principaux résultats de la présente étude peuvent être résumés comme suit :

Le nombre des requérants d'asile a fortement augmenté entre 2007 et 2011. Pendant cette période, les capacités d'hébergement des CEP ont été fortement, voire très fortement, sollicitées. De plus, les **capacités d'hébergement de la Confédération** ont dû être élargies en ouvrant des hébergements d'urgence, tout particulièrement en 2011. Le nombre des journées d'hébergement des requérants nouvellement arrivés est passé, pour l'ensemble des cinq CEP (hébergements d'urgence compris), d'environ 228 000 en 2007 à plus de 408 000 en 2011. Les journées de séjour se répartissent différemment selon les CEP : en 2011, c'est le CEP de Bâle qui en a compté le plus (plus de 127 000) et celui d'Altstätten qui en a enregistré le moins (près de 48 000).

En parallèle, les **dépenses de la Confédération pour l'exploitation des CEP** ont augmenté de tout juste 43 millions de francs en 2007 à presque 70 millions de francs en 2011. Les principaux postes de coûts ont été les dépenses pour la sécurité dans les CEP et dans les communes d'implantation, celles pour le personnel sur place ainsi que celles pour les prestations d'encadrement. Ces trois postes absorbent, à eux seuls, près des deux tiers du total. Les frais de restauration sont également significatifs, puisqu'ils comptent pour 10 % de l'ensemble des coûts. Par ailleurs, les frais médicaux ont comparativement fortement augmenté entre 2007 et 2011 et constituent environ 5 % des coûts totaux. Dans l'ensemble, près d'un tiers des frais sont engendrés par les différentes étapes des procédures d'asile traitées dans les CEP. Les autres coûts résultent de l'hébergement et de l'encadrement.

Les **structures de coûts des différents CEP** dépendent entre autres des particularités locales et des solutions retenues : c'est à Chiasso que les coûts par journée de séjour sont les plus élevés et à Bâle qu'ils sont les plus faibles. Le CEP de Chiasso affiche aussi, de tous les CEP, les frais de sécurité les plus élevés en 2011. Plusieurs facteurs l'expliquent : le fait que l'hébergement et la procédure d'asile s'y déroulent dans des locaux séparés et la gestion d'une structure d'hébergement complémentaire d'urgence, mais aussi l'emplacement du centre d'hébergement, situé en plein cœur de Chiasso. D'où la nécessité de plusieurs services de loge et de patrouilles renforcées, avec, à la clé, une hausse des coûts.

Sur la base des coûts relevés, nous avons tenté d'évaluer les **répercussions pour l'économie régionale** (création de valeur, emploi et recettes fiscales) des CEP sur leurs communes et cantons d'implantation. Pour ce faire, nous avons relevé les répercussions directes résultant de l'emploi du personnel de l'ODM dans les CEP ainsi que les effets indirects résultant des prestations reçues (sécurité, encadrement, restauration, etc.). La **création de valeur** découlant de l'exploitation des CEP se monte au total à près de 40 millions de francs. Les **répercussions sur l'emploi** se chiffrent à environ 480 équivalents plein temps. Les sites d'implantation des CEP en profitent de manière très différenciée : c'est Bâle qui

bénéficie le plus du CEP à l'aune du nombre d'employés domiciliés dans les communes d'implantation. Du point de vue des cantons d'implantation, c'est le Tessin qui connaît les répercussions les plus importantes avec plus de cent employés à plein temps domiciliés dans le canton. Dans les autres cantons d'implantation, les CEP ont créé environ cinquante postes à plein temps, générateurs de recettes fiscales pour le canton correspondant. Les **recettes fiscales** qui en résultent pour les communes d'implantation sont très modestes et leur montant est estimé de 30 000 à 65 000 francs. Les cantons d'implantation peuvent, quant à eux, s'attendre à des recettes fiscales allant de 275 000 francs (SG) à 750 000 francs (TI).

L'**importance des CEP pour l'économie régionale** est donc très faible pour les communes d'implantation. Seul le CEP de Vallorbe compte pour une part significative (près de 6 %) des emplois locaux. Nos différents interlocuteurs dans les communes lors des entretiens mettent l'accent en priorité sur les répercussions négatives de la présence d'un CEP sur l'attrait et sur les perspectives de développement des communes concernées. Il s'agit en particulier d'un problème d'image. Qui plus est, les problèmes de sécurité peuvent se répercuter sur les commerçants locaux et, en particulier, sur l'habitat qui perd de son attrait lorsqu'il se trouve à proximité immédiate d'un CEP.

Nos différents interlocuteurs ont souligné la bonne collaboration qui règne au niveau des autorités entre l'ODM, les CEP, les communes et les cantons. Ils constatent néanmoins que la présence d'un CEP a des **répercussions sociales** – plus ou moins fortes selon le site - sur le quotidien de la population. Ils relèvent que les requérants d'asile hébergés dans les CEP perturbent la tranquillité et l'ordre, notamment en importunant la population locale, en commettant des vols et en consommant de l'alcool en quantités excessives. L'ampleur de ces problèmes dépend du nombre et de l'origine des requérants. Ces répercussions négatives se seraient accentuées sous l'effet de l'augmentation récente du nombre (absolu et relatif) de requérants jeunes de sexe masculin en provenance d'Afrique du Nord. Différentes solutions ont été mises en place localement afin de remédier aux problèmes rencontrés. À côté d'une présence affirmée de patrouilles de sécurité, la plupart des personnes interrogées considèrent que l'occupation (interne et externe aux CEP) des requérants d'asile joue un rôle capital. Elle pourrait contribuer à atténuer les répercussions sociales négatives. Enfin, nos interlocuteurs rappellent que les programmes d'occupation ont un effet positif non négligeable sur l'acceptation des CEP par la population.

Pour apprécier les **répercussions financières** de la présence d'un CEP sur le territoire des communes et cantons d'implantation, il faut mettre en regard les coûts supplémentaires résultant de l'exploitation du CEP et les recettes fiscales supplémentaires engendrées, essentiellement par les emplois créés. Les communes d'implantation engagent en particulier des frais pour des travaux de nettoyage (voirie) et, en fonction de l'attribution des compétences dans le canton, pour des interventions supplémentaires de la police. De leur côté, les cantons d'implantation doivent assumer, en plus des dépenses supplémentaires de police, des coûts pour le traitement des plaintes pénales et pour l'exécution des sanctions ainsi que des frais médicaux. Ceux-ci résultent du fait que les traitements stationnaires des requérants d'asile dans les hôpitaux (comme ceux d'ailleurs du reste de la population) sont financés par les recettes fiscales générales. Dans l'ensemble, il apparaît que ces composantes des coûts

dépassent les recettes fiscales supplémentaires des communes et des cantons d'implantation qui doivent ainsi supporter des coûts supplémentaires.

Au final, le bilan dépendra de l'allègement financier réel qui résultera de la réduction dont bénéficieront les cantons abritant un CEP dans la répartition ultérieure des requérants d'asile entre les cantons. Si les coûts d'hébergement et d'encadrement des requérants d'asile dans les CEP dépassent les indemnités reçues de la Confédération, les cantons d'implantation pourraient alors profiter d'une réduction du nombre de requérants d'asile qui leur sont attribués avec un solde positif pour conséquence.

## **6.2 Recommandations dans la perspective de la création de nouvelles capacités d'hébergement**

De l'avis de nos interlocuteurs, l'augmentation des capacités d'hébergement de la Confédération est une mesure importante et constitue une condition préalable essentielle pour accélérer les procédures d'asile. De plus, elle permettrait de décharger les cantons. Les partenaires interrogés estiment que les sites hébergeant actuellement des CEP ne seraient que peu, voire pas du tout disposés à élargir leurs capacités. Des répercussions financières positives pourraient être un argument lors de la recherche de nouveaux sites, pour autant qu'il y en ait. Du point de vue de la population, ce sont néanmoins les répercussions sociales qui priment. Les effets négatifs mis en avant en relation avec l'exploitation d'un CEP ou d'un centre d'hébergement pour requérants d'asile sont évidents pour les communes d'implantation des CEP et leur population. Mais les avantages économiques restent pour le moins obscurs. Il en résulte deux approches en ce qui concerne de nouvelles capacités d'hébergement :

### **6.2.1 Réduction des répercussions sociales négatives<sup>63</sup>**

Les répercussions sociales des CEP sont capitales pour la population locale. C'est pourquoi les mesures destinées à éviter ces effets négatifs pour l'acceptation des CEP et des requérants d'asile sont extrêmement importantes. L'analyse de la question a mis en lumière différentes solutions possibles, parfois déjà partiellement mises en œuvre :

- Collaboration à la fois constructive, souple et intense entre les autorités ;
- Présence marquée des forces de sécurité, en particulier de patrouilles en vue d'améliorer le sentiment de sécurité de la population locale ;
- Programmes d'occupation destinés à atténuer les problèmes énumérés (formation d'atroupements de requérants d'asile en dehors des CEP, vols, consommation abusive

---

<sup>63</sup> Voir le chapitre 4 pour de plus amples détails sur les répercussions sociales.

d'alcool) et en tant que contribution des requérants sous forme de travail en vue de conforter leur acceptation par la population ,<sup>64</sup>

- Renforcement de l'ancrage régional (exemples : journées portes ouvertes, achats dans les communes).

Bien que les CEP soient des centres de la Confédération, ces solutions sont introduites ou appliquées différemment sur les cinq sites des CEP. Il faudrait examiner si une certaine unification des approches ne serait pas envisageable. À tout le moins, les partages d'expériences doivent être assurés.

### 6.2.2 Indemnisation transparente des lieux d'implantation des CEP

Les cantons d'implantation des CEP sont « rémunérés » actuellement pour leur fonction de site abritant un CEP par une réduction, dans la clé de répartition, du nombre des requérants d'asile qui leur sont attribués ainsi que par la comptabilisation des renvois exécutés à partir des CEP dans les chiffres du canton du CEP concerné. Il en résulte que les cantons d'implantation reçoivent une part quelque peu réduite des requérants d'asile qui sont attribués aux cantons. Les répercussions financières de cette « réduction » ne sont pas connues et diffèrent en montants absolus selon la situation du moment dans le domaine de l'asile (voir à ce sujet le ch. 5.2.5). Par contre, la charge pour les lieux d'implantation revêt une composante de coûts fixes comparativement élevée en raison des frais supplémentaires engagés pour la police, la justice ainsi que pour les travaux supplémentaires de nettoyage, même lorsque le taux d'occupation des CEP est relativement moindre. Une indemnisation explicite des communes d'implantation par la Confédération n'a jusqu'à présent pas été envisagée, même si des indemnités ont été versées aux communes de deux lieux d'implantation, et même si un programme pilote d'occupation à Chiasso est actuellement financé par l'ODM. Ce sont toutefois les communes d'implantation qui supportent pour l'essentiel le poids des répercussions négatives.

Dans ce contexte, les auteurs de l'étude estiment que le système d'indemnisation doit être repensé. Les indemnités financières aux lieux d'implantation doivent être aussi transparentes que possible et intervenir de manière aussi unifiée que possible et pour des prestations clairement définies. La question de la forme des indemnisations reste en principe ouverte. Toutefois, dans l'optique des autres indemnisations dans le domaine de l'asile, la solution s'orienterait plutôt vers des forfaits en relation avec les capacités d'hébergement des CEP. Il faudrait également trouver une solution dans le domaine des frais médicaux afin d'éliminer les coûts supplémentaires à la charge des cantons d'implantation. Il serait concevable par

---

<sup>64</sup> Des représentants des communes d'implantation ont cependant attiré l'attention sur le fait que la mise sur pied et le financement de programmes d'occupation ne devraient pas compter parmi les attributions de ces communes.

exemple que la totalité des frais de traitement soient facturés à l'ODM et que celui-ci se charge ensuite de les refacturer éventuellement aux cantons d'implantation et aux assurances. De l'avis des auteurs, il y a lieu de prévoir également des indemnités pour les dépenses supplémentaires dont les communes d'implantation doivent s'acquitter pour les travaux spécifiques de nettoyage ainsi que, parfois, dans le domaine de la sécurité.

## 7 Annexe A : coûts d'exploitation des CEP

### 7.1 Données de base des coûts d'exploitation

Il a fallu rassembler des données provenant de différentes sources pour obtenir une vue d'ensemble. En effet, les dépenses en relation avec les CEP sont imputées à différents postes de crédits ou à différents comptes. Par ailleurs l'OFSP et l'OFCL sont impliqués dans diverses tâches pour l'exploitation des CEP aux côtés de l'ODM. Le Tableau 7-1 ci-après donne une vue d'ensemble des données sources utilisées pour les coûts.

C'est en particulier dans la perspective de l'analyse des répercussions économiques régionales que l'on dispose de données parfois très détaillées. Par exemple, pour tous les CEP, le chiffre d'affaires réalisé par chacun de leurs fournisseurs a été relevé. Étant donné que les indications proviennent de sources différentes, la cohérence des données a été examinée en procédant à des tests de plausibilité et à des contrôles transversaux.

Les données ont parfois fait l'objet d'estimations sur la base d'une grille quantitative (prestations d'interprétation, examens sanitaires de frontière) ou pour des exercices isolés à partir de l'évolution du nombre de journées de séjour (collaborateurs des CEP, conseils en vue du retour, représentants des œuvres d'entraide).

Il n'est pas possible de procéder à la délimitation précise des coûts entre les CEP et les hébergements d'urgence sur la base des données dont nous avons disposé. D'une part, les journées de séjour dans les hébergements d'urgence sont toujours imputées à un CEP et, d'autre part jusqu'en 2011, aucune comptabilité propre n'a été tenue pour chacun des hébergements d'urgence.

Tableau 7-1 : Vue d'ensemble des données sources utilisées pour les coûts

Éléments de coûts	Source des données	Remarques
<b>Frais de personnel</b>		
Employés de l'ODM	– ODM	– Employés fixes et employés du pool d'audition imputés sur différents crédits – Indications seulement pour 2009 à 2011 ; seulement 2011 pour Altstätten ; pour les autres années : estimations à partir du nombre de journées de séjour.
Sécurité – Coûts totaux – Répartition régionale des salaires	– Comptabilité analytique CEP (ODM) – Securitas	– Centre de frais « loge » – Salaires moyens
Encadrement – Coûts totaux – Répartition régionale des salaires	– Comptabilité analytique CEP (ODM) – ORS Service S.A.	– Centre de frais « encadrement » – Salaires moyens
Conseils en vue du retour	– ODM	– Salaires moyens, données disponibles seulement pour 2011 ; pour les autres années : estimations à partir du nombre de journées de séjour.
Service d'identification	– Comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « examens dactyloscopiques »
Interprètes	– ODM	– Calcul « bottom-up » (sans frais ni durées de déplacements)
Procès-verbalistes	– ODM	
Représentants des œuvres d'entraide	– Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)	
<b>Coûts d'exploitation</b>		
Restauration – Coûts totaux – Répartition régionale	– Comptabilité analytique CEP (ODM) – Écritures individuelles de la comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « restauration » – Analyse des principaux fournisseurs
Argent de poche des requérants d'asile	– Écritures individuelles de la comptabilité analytique CEP (ODM)	– Calcul sur la base d'extraits détaillés du centre de frais « frais généraux »
Frais généraux – Coûts totaux – Répartition régionale	– Comptabilité analytique CEP (ODM) – Écritures individuelles de la comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « frais généraux » après déduction de l'argent de poche pour les requérants d'asile – Analyse des principaux fournisseurs
Frais médicaux	– Comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « *frais médicaux »
Frais de transport	– Comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « frais de transport »
Examens sanitaires de frontière	– Indications OFSP	– Calcul sur la base du nombre d'entrées et des coûts unitaires par examen
Analyses osseuses	– Comptabilité analytique CEP (ODM)	– Centre de frais « analyses osseuses »
<b>Frais de bâtiments</b>		
Locations OFCL	– Indications OFCL	– Indication seulement pour 2009 à 2011 – Avec les frais de location des hébergements d'urgence du centre de frais « frais généraux »

## 7.2 Évolution des coûts totaux

Tableau 7-2 : Évolution des coûts des cinq CEP de 2007 à 2011, en millions de CHF<sup>65</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>30.8</b>	<b>35.9</b>	<b>40.0</b>	<b>40.6</b>	<b>44.0</b>	<b>50.1</b>
ODM	11.0	11.2	12.4	13.3	15.0	15.0
Employés du pool d'audition ODM	0.6	0.8	0.8	0.8	1.0	1.0
Sécurité	9.1	11.1	12.9	13.0	13.9	18.8
Encadrement	6.3	7.3	8.2	9.0	9.2	10.4
Conseils en vue du retour	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Saisie des données signalétiques	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.7
Interprètes	2.0	3.1	3.2	1.8	2.8	2.8
Procès-verbalistes	0.6	0.8	0.9	1.2	0.7	0.7
Représentants des œuvres d'entraide	0.6	0.8	0.8	0.7	0.3	0.3
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>8.1</b>	<b>10.7</b>	<b>12.8</b>	<b>10.7</b>	<b>13.7</b>	<b>15.3</b>
Restauration	4.2	5.7	6.3	5.3	6.3	7.1
Argent de poche des requérants d'asile	0.8	1.0	1.0	0.9	1.1	1.1
Frais généraux	1.2	0.9	1.1	1.2	1.1	1.9
Frais médicaux	1.0	1.5	3.0	2.0	3.1	3.1
Frais de transport	0.6	1.0	0.8	0.7	1.2	1.3
Examens sanitaires de frontière	0.3	0.6	0.5	0.5	0.8	0.8
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>
Locations OFCL	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8	3.8
<b>Total</b>	<b>42.7</b>	<b>50.4</b>	<b>56.6</b>	<b>55.1</b>	<b>61.5</b>	<b>69.2</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.  
Remarques : les chiffres en italiques sont des estimations.

<sup>65</sup> L'afflux de requérants d'asile en Suisse a été particulièrement marqué en 2011. En conséquence, il a été nécessaire de recourir à divers hébergements d'urgence. C'est pourquoi les coûts avec et sans hébergements d'urgence sont indiqués pour 2011.

Le tableau suivant recèle des imprécisions. C'est en 2011 seulement que les hébergements d'urgence ont fait pour la première fois l'objet d'une comptabilité séparée relativement complète. Il faut toutefois tenir compte du fait que la délimitation par rapport aux CEP n'est probablement pas intervenue dans tous les cas.

**Tableau 7-3 : Aperçu détaillé de la ventilation des coûts des hébergements d'urgence (HébUrg) en 2011, en millions de CHF**

Ventilation des coûts HébUrg	Bâle	Chiasso	Kreuzlingen	Jaun (Vallorbe)	Total
Coûts de l'encadrement	0.15	0.67	0.17	0.26	1.47
Sécurité	1.00	2.23	0.75	0.91	4.90
Restauration	0.26	0.35	0.00	0.13	0.73
Frais généraux	0.02	0.40	0.22	0.16	0.77
Frais de transport	0.00	0.00	0.00	0.01	0.01
<b>Total</b>	<b>1.43</b>	<b>3.65</b>	<b>1.14</b>	<b>1.46</b>	<b>7.87</b>

Source : ODM – Comptabilité analytique CEP

### 7.3 Coûts par CEP

Tableau 7-4 : Ventilation des coûts par CEP en 2011, y compris hébergements d'urgence, en millions de CHF

	*Altstätten	Bâle	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
<b>Frais de personnel</b>	5.48	11.05	12.37	11.36	9.88
ODM	1.47	3.69	2.92	3.74	3.22
Employés du pool d'audition ODM	0.16	0.05	0.24	0.32	0.19
Sécurité	2.15	3.97	5.52	4.12	3.04
Encadrement	1.28	2.02	2.73	2.02	2.38
Conseils en vue du retour	0.06	0.15	0.08	0.11	0.08
Saisie des données signalétiques	0.03	0.15	0.13	0.14	0.21
Interprètes	0.25	0.78	0.50	0.60	0.63
Procès-verbalistes	0.05	0.18	0.23	0.23	0.05
Représentants des œuvres d'entraide	0.03	0.07	0.03	0.09	0.06
<b>Frais d'exploitation</b>	1.42	3.53	3.24	2.94	4.12
Restauration	0.74	1.79	1.49	1.42	1.62
Argent de poche des requérants d'asile	0.16	0.30	0.18	0.21	0.21
Frais généraux	0.07	0.26	0.64	0.32	0.65
Frais médicaux	0.33	0.68	0.43	0.57	1.12
Frais de transport	0.07	0.29	0.34	0.22	0.34
Examens sanitaires de frontière	0.04	0.21	0.14	0.18	0.18
Analyses osseuses	0.01	0.00	0.03	0.02	0.00
<b>Frais de bâtiments</b>	0.47	1.10	0.67	0.84	0.73
Locations OFCL	0.47	1.10	0.67	0.84	0.73
<b>Total</b>	<b>7.37</b>	<b>15.68</b>	<b>16.29</b>	<b>15.13</b>	<b>14.73</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.

\* Sans hébergements d'urgence

**Tableau 7-5 : Ventilation des coûts par CEP en 2011, y compris hébergements d'urgence, en CHF par journée de séjour**

	*Altstätten	Bâle	Chiasso	Kreuzlingen	Vallorbe
<b>Frais de personnel</b>	<b>115</b>	<b>87</b>	<b>170</b>	<b>130</b>	<b>135</b>
ODM	31	29	40	43	44
Employés du pool d'audition ODM	3	0	3	4	3
Sécurité	45	31	76	47	42
Encadrement	27	16	38	23	33
Conseils en vue du retour	1	1	1	1	1
Saisie des données signalétiques	1	1	2	2	3
Interprètes	5	6	7	7	9
Procès-verbalistes	1	1	3	3	1
Représentants des œuvres d'entraide	1	1	0	1	1
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>45</b>	<b>34</b>	<b>56</b>
Restauration	15	14	20	16	22
Argent de poche des requérants d'asile	3	2	3	2	3
Frais généraux	1	2	9	4	9
Frais médicaux	7	5	6	7	15
Frais de transport	2	2	5	3	5
Examens sanitaires de frontière	1	2	2	2	3
Analyses osseuses	0	0	0	0	0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>10</b>
Locations OFCL	10	9	9	10	10
<b>Total</b>	<b>154</b>	<b>123</b>	<b>224</b>	<b>173</b>	<b>202</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.

\* Sans hébergements d'urgence

## 7.3.1 CEP Altstätten

Tableau 7-6 : Ventilation des coûts du CEP Altstätten de 2007 à 2011, en millions de CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>2.7</b>	<b>3.3</b>	<b>4.0</b>	<b>4.1</b>	<b>5.5</b>	<b>5.5</b>
ODM	<i>0.6</i>	<i>0.9</i>	<i>1.1</i>	<i>1.0</i>	1.5	1.5
Employés du pool d'audition ODM	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.2	0.2
Sécurité	1.1	1.2	1.5	1.6	2.1	2.1
Encadrement	0.9	0.9	0.9	1.1	1.3	1.3
Conseils en vue du retour	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	0.1	0.1
Saisie des données signalétiques	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Interprètes	0.0	0.2	0.2	0.1	0.3	0.3
Procès-verbalistes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Représentants des œuvres d'entraide	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	0.1	0.1	0.0	0.0
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>0.7</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>0.9</b>	<b>1.4</b>	<b>1.4</b>
Restauration	0.4	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7
Argent de poche des requérants d'asile	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2
Frais généraux	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Frais médicaux	0.0	0.0	0.2	0.1	0.3	0.3
Frais de transport	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1
Examens sanitaires de frontière	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>	<b>0.5</b>
Locations OFCL	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
<b>Total</b>	<b>3.9</b>	<b>4.7</b>	<b>5.5</b>	<b>5.4</b>	<b>7.4</b>	<b>7.4</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.  
Remarque : les chiffres en italiques sont des estimations.

## 7.3.2 CEP Bâle

Tableau 7-7 : Ventilation des coûts du CEP Bâle de 2007 à 2011, en millions de CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>7.6</b>	<b>8.7</b>	<b>9.5</b>	<b>8.3</b>	<b>9.9</b>	<b>11.1</b>
ODM	3.0	2.8	3.1	3.2	3.7	3.7
Employés du pool d'audition ODM	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	<i>0.0</i>	0.0	0.0
Sécurité	2.3	2.9	3.0	2.4	3.0	4.0
Encadrement	1.3	1.5	1.8	1.6	1.9	2.0
Conseils en vue du retour	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Saisie des données signalétiques	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Interprètes	0.5	0.9	0.8	0.5	0.8	0.8
Procès-verbalistes	0.2	0.2	0.4	0.2	0.2	0.2
Représentants des œuvres d'entraide	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2	0.1	0.1
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>2.1</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>2.3</b>	<b>3.3</b>	<b>3.5</b>
Restauration	1.1	1.3	1.7	1.1	1.5	1.8
Argent de poche des requérants d'asile	0.2	0.3	0.3	0.2	0.3	0.3
Frais généraux	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.3
Frais médicaux	0.3	0.4	1.0	0.5	0.7	0.7
Frais de transport	0.1	0.2	0.1	0.1	0.3	0.3
Examens sanitaires de frontière	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Locations OFCL	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
<b>Total</b>	<b>10.8</b>	<b>12.4</b>	<b>14.0</b>	<b>11.7</b>	<b>14.3</b>	<b>15.7</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.  
Remarque : les chiffres en italiques sont des estimations.

## 7.3.3 CEP Chiasso

Tableau 7-8 : Ventilation des coûts du CEP Chiasso de 2007 à 2011, en millions de CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>6.8</b>	<b>8.1</b>	<b>9.8</b>	<b>11.2</b>	<b>9.5</b>	<b>12.4</b>
ODM	2.1	2.0	2.5	2.8	2.9	2.9
Employés du pool d'audition ODM	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2
Sécurité	2.4	3.3	4.3	4.8	3.3	5.5
Encadrement	1.4	1.9	2.1	2.7	2.1	2.7
Conseils en vue du retour	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Saisie des données signalétiques	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Interprètes	0.4	0.4	0.5	0.2	0.5	0.5
Procès-verbalistes	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
Représentants des œuvres d'entraide	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1	0.0	0.0
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>1.7</b>	<b>2.1</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>3.2</b>
Restauration	0.9	1.2	1.6	1.3	1.1	1.5
Argent de poche des requérants d'asile	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Frais généraux	0.3	0.2	0.4	0.4	0.2	0.6
Frais médicaux	0.2	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4
Frais de transport	0.1	0.1	0.1	0.2	0.3	0.3
Examens sanitaires de frontière	<i>0.0</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
Locations OFCL	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
<b>Total</b>	<b>9.1</b>	<b>10.9</b>	<b>13.3</b>	<b>14.6</b>	<b>12.6</b>	<b>16.3</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.  
Remarque : les chiffres en italiques sont des estimations.

## 7.3.4 CEP Kreuzlingen

Tableau 7-9 : Ventilation des coûts du CEP Kreuzlingen de 2007 à 2011, en millions de CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>6.4</b>	<b>7.7</b>	<b>8.3</b>	<b>8.4</b>	<b>10.4</b>	<b>11.4</b>
ODM	2.3	2.6	2.9	3.1	3.7	3.7
Employés du pool d'audition ODM	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	<i>0.3</i>	0.3	0.3
Sécurité	1.6	1.8	2.1	2.0	3.4	4.1
Encadrement	1.2	1.5	1.6	1.6	1.9	2.0
Conseils en vue du retour	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Saisie des données signalétiques	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Interprètes	0.5	0.8	0.9	0.5	0.6	0.6
Procès-verbalistes	0.2	0.3	0.2	0.5	0.2	0.2
Représentants des œuvres d'entraide	<i>0.2</i>	<i>0.3</i>	0.3	0.2	0.1	0.1
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>1.5</b>	<b>2.0</b>	<b>2.2</b>	<b>1.9</b>	<b>2.7</b>	<b>2.9</b>
Restauration	0.8	1.0	1.0	1.0	1.4	1.4
Argent de poche des requérants d'asile	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Frais généraux	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.3
Frais médicaux	0.2	0.2	0.5	0.4	0.6	0.6
Frais de transport	0.1	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2
Examens sanitaires de frontière	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>
Locations OFCL	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8
<b>Total</b>	<b>8.7</b>	<b>10.5</b>	<b>11.3</b>	<b>11.2</b>	<b>14.0</b>	<b>15.1</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.

Remarque : les chiffres en italiques sont des estimations.

## 7.3.5 CEP Vallorbe

Tableau 7-10 : Ventilation des coûts du CEP Vallorbe de 2007 à 2011, en millions de CHF

	2007	2008	2009	2010	2011	2011 y.c. HébUrg
<b>Frais de personnel</b>	<b>7.3</b>	<b>8.0</b>	<b>8.4</b>	<b>8.6</b>	<b>8.7</b>	<b>9.9</b>
ODM	2.9	2.9	2.9	3.1	3.2	3.2
Employés du pool d'audition ODM	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	0.2	0.2
Sécurité	1.7	1.9	2.1	2.1	2.1	3.0
Encadrement	1.5	1.6	1.8	2.0	2.1	2.4
Conseils en vue du retour	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.1	0.1
Saisie des données signalétiques	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Interprètes	0.5	0.8	0.8	0.5	0.6	0.6
Procès-verbalistes	<i>0.1</i>	<i>0.1</i>	0.2	0.2	0.1	0.1
Représentants des œuvres d'entraide	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1
<b>Frais d'exploitation</b>	<b>2.1</b>	<b>3.1</b>	<b>3.3</b>	<b>2.9</b>	<b>3.8</b>	<b>4.1</b>
Restauration	1.1	1.5	1.3	1.3	1.5	1.6
Argent de poche des requérants d'asile	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
Frais généraux	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6
Frais médicaux	0.3	0.5	0.9	0.5	1.1	1.1
Frais de transport	0.2	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3
Examens sanitaires de frontière	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>	<i>0.1</i>	<i>0.2</i>	<i>0.2</i>
Analyses osseuses	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Frais de bâtiments</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>
Locations OFCL	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
<b>Total</b>	<b>10.2</b>	<b>11.8</b>	<b>12.5</b>	<b>12.2</b>	<b>13.3</b>	<b>14.7</b>

Sources : ODM – Comptabilité analytique CEP, indications diverses ODM, OFSP, OFCL.  
Remarque : les chiffres en italiques sont des estimations.

## 8 Annexe B : répercussions économiques régionales

### 8.1 Méthode et procédé

Nous avons procédé comme exposé ci-après pour l'estimation des répercussions économiques sur l'économie régionale :

#### 8.1.1 Création de valeur

Exprimée simplement, la création nette de valeur (ci-après « création de valeur ») par une entreprise est son chiffre d'affaires moins les charges et les amortissements.

Comme il apparaît dans le graphique ci-après, suivi des explications correspondantes, nous avons procédé de manière différenciée pour l'estimation des répercussions directes et indirectes.

Tableau 8-1 : Procédé d'estimation de la création de valeur résultante

<b>Effet direct</b>			
Coûts totaux CEP	-	(Charges + Amortissements)	= Création de valeur
		→ Frais de personnel externe → Frais d'exploitation	→ Frais de bâtiments → Frais de personnel ODM

<b>Effet indirect</b>			
Frais de personnel externe		Part de la création de valeur selon le tableau des intrants-extrants (tableau <i>input - output</i> ).	= Création de valeur
Dépenses de fonctionnement (restauration entre autres)	*		

#### a) Effet direct

- Le total des dépenses pour les CEP en 2011, y compris les hébergements d'urgence, est à la base du calcul de la création directe de valeur. C'est ce montant qui correspond en quelque sorte au « chiffre d'affaires » ;
- Toutes les charges sont ensuite soustraites du total des dépenses :
  - Autres frais de personnel (dépenses pour la sécurité, l'encadrement, autre personnel) ;
  - Frais d'exploitation (restauration, frais généraux, frais médicaux, etc.) ;
- Pour simplifier, le montant des loyers de l'ODM à l'OFCL est pris en compte pour les amortissements des immeubles et inventaires ;

- La création directe de valeur correspond ainsi approximativement aux coûts sur place des employés de l'ODM.

#### b) Effet indirect

La création indirecte de valeur se calcule sur la base d'une matrice de comptabilité nationale (IOT, *Input – Output Table* en anglais).<sup>66</sup> L'IOT décrit de façon détaillée le circuit des biens entre les différentes branches de l'économie en Suisse. L'un de ses chiffres clés pour chaque branche est la part de la création de valeur par rapport au chiffre d'affaires total. Il est ainsi possible d'évaluer la création de valeur résultant des CEP sur la base des dépenses en relation avec les prestataires et les fournisseurs externes.

Les différentes prestations ont été ventilées entre les branches suivantes :<sup>67</sup>

- Encadrement et personnes impliquées dans la procédure d'asile dans les domaines de la santé, des affaires vétérinaires et des affaires sociales, part de création de valeur : 68 % ;<sup>68</sup>
- Sécurité : apport de prestations d'entreprises, part de création de valeur : 59 % ;<sup>69</sup>
- Dépenses de fonctionnement, hébergement et restauration, part de création de valeur : 50 %.<sup>70</sup>

Les frais médicaux, les frais de transport et le coût des analyses osseuses ne sont donc pas pris en compte dans le calcul de la création de valeur qui résulte des CEP. Ces composantes des coûts se sont élevées en 2011 à environ 5,5 millions de francs. Elles ne représentent guère que 8 % du total des dépenses pour les CEP. Elles ne sont pas non plus prises en considération lors de l'évaluation des répercussions sur l'emploi et de l'appréciation des effets sur les recettes fiscales.

### 8.1.2 Répercussions sur l'emploi

On dispose d'indication sur le taux d'occupation et sur le nombre des personnes occupées par les trois plus importants employeurs dans les CEP pour évaluer l'effet sur l'emploi, ex-

<sup>66</sup> Les IOT pour la Suisse peuvent être consultés sur Internet à l'adresse : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/04/02/01/dos/02.html> (état au 5 août 2012).

<sup>67</sup> Les IOT portent sur quarante-quatre branches au total et intègrent donc un grand nombre de prestations différentes sous une même rubrique.

<sup>68</sup> Nomenclature NOGA n° 85 – Les composantes de coûts suivantes ont été affectées à cette branche : encadrement, conseils en vue du retour, saisie des données signalétiques, interprètes, procès-verbalistes, représentants des œuvres d'entraide.

<sup>69</sup> Nomenclature NOGA n° 74.

<sup>70</sup> Nomenclature NOGA n° 55 – L'évaluation des prestations des fournisseurs externes a indiqué que près de 90 % des prestations en nature en provenance de l'extérieur concernent la restauration des requérants d'asile. Une évaluation détaillée figure dans l'annexe sous chiffre 8.3.

primé en équivalents plein temps (EPT).<sup>71</sup> Les données de base ont été relevées pour les employés de l'ODM sur place ainsi que pour les salariés de Securitas S.A. et d'ORS Service S.A. Ces données (y compris les salaires moyens et le domicile) constituent la base du calcul des recettes fiscales.<sup>72</sup>

C'est sur cette base que les effectifs des employés des autres prestataires et organisations engagés dans les CEP ont fait l'objet d'une estimation approximative. Les répercussions sur l'emploi pour les fournisseurs externes (notamment de produits alimentaires) sont calculées sur la base de leurs chiffres d'affaires et du critère « chiffre d'affaires par employé » dans l'hôtellerie et la restauration.<sup>73</sup> La même clé de répartition que pour les effectifs précis des employés a été utilisée pour la répartition régionale de ces autres salariés.

Les indications relevées portent sur près de 62 % des personnes occupées à l'exploitation des CEP, directement et indirectement. Ou bien à l'inverse : la part estimée à l'emploi qui résulte des CEP est d'environ 38 % (voir également le tableau 8-3 en page 81).

### 8.1.3 Recettes fiscales

Le calcul des recettes fiscales des communes et cantons d'implantation des CEP se fait sur la base des différentes étapes présentées et commentées dans le graphique suivant.

**Remarque importante :** les recettes fiscales sont estimées sur la base de l'**impôt sur le revenu des personnes physiques**. Il va de soi qu'il y a également des impôts sur les entreprises, pour autant que le siège de l'entreprise soit domicilié dans la commune ou le canton d'implantation correspondant. Ceci est principalement le cas des fournisseurs de prestations locaux (surtout en ce qui concerne la restauration). Cependant, du fait des montants plutôt modestes des dépenses de fonctionnement par rapport au total des coûts et en raison de recettes fiscales assez modérées, il a été renoncé à l'évaluation exhaustive des impôts en provenance des entreprises.

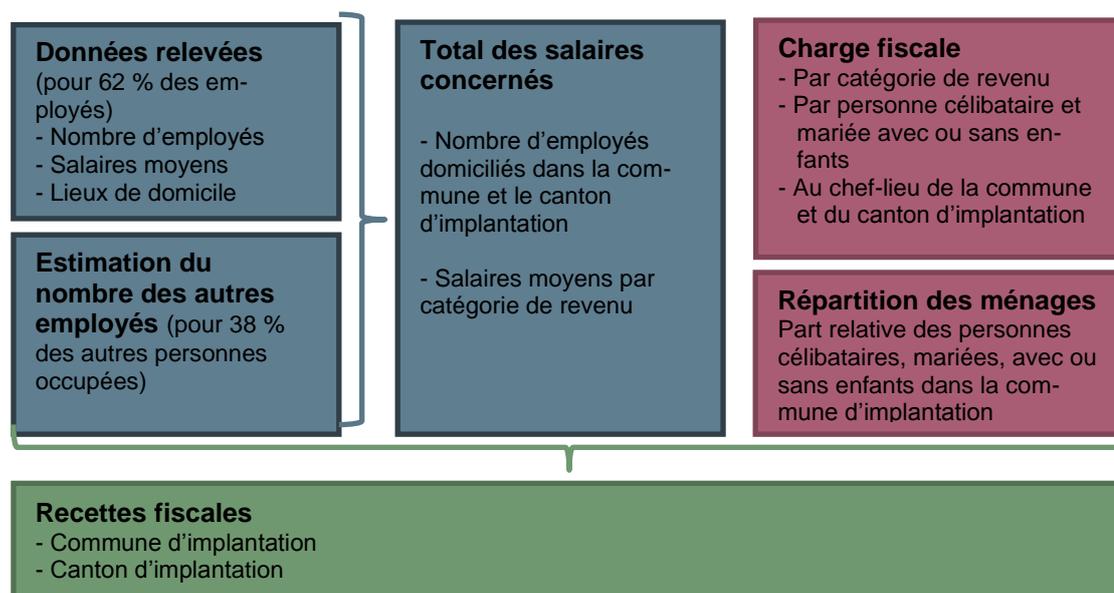
---

<sup>71</sup> Équivalent plein temps (EPT) : unité correspondant à l'affectation horaire d'un employé exprimée en pourcentage d'un poste à temps plein. Un emploi à 60 % de l'horaire correspond à 0,6 équivalent plein temps. Deux emplois à 80 % correspondent à 1,6 équivalent plein temps.

<sup>72</sup> Ces indications sont également disponibles pour les conseils en vue du retour.

<sup>73</sup> Le chiffre d'affaires par employé a été calculé à partir de la statistique de l'emploi de l'OFS (STATEM, nombre moyen de personnes occupées en 2011) et de la statistique de la production et de la création de valeur de l'OFS (chiffres les plus récents : 2009). Dans ce domaine, le chiffre d'affaires par employé est de tout juste CHF 76 000.

Graphique 8-2 : Procédé pour l'évaluation des recettes fiscales



#### a) Calcul des montants pertinents des salaires

Comme déjà mentionné, des données anonymisées ont été relevées pour les trois plus importants employeurs dans les CEP (ODM, Sécurité S.A. et ORS Service S.A.) : nombre, domicile et salaire des employés de chacun des CEP. Ces données ont permis d'une part de déterminer la répartition du domicile des employés sur les communes et cantons d'implantation ainsi qu'en d'autres lieux (voir le graphique 3-4, page 35). En effet, ce n'est pas le lieu de travail, mais le lieu de domicile qui est déterminant en matière fiscale. D'autre part, il a ainsi été possible de déterminer le revenu moyen des employés. Ceux-ci ont été ventilés en trois catégories : jusqu'à 50 000 francs, entre 50 000 et 100 000 francs, plus de 100 000 francs, puis le revenu moyen a été calculé pour chacune de ces catégories (voir le graphique 8-4, page 82).

Il a été procédé à une extrapolation pour les autres employés (estimation). Hypothèse : pour ceux-ci, la répartition régionale des domiciles et des salaires moyens est la même que pour les employés ayant fait l'objet d'un relevé des données.

#### b) Calcul des recettes fiscales

Il est possible d'estimer les recettes fiscales sur la base des données de l'Administration fédérale des contributions qui dispose d'une statistique donnant la charge fiscale en pourcentage du revenu brut de l'activité lucrative pour chacune des communes de Suisse.<sup>74</sup>

<sup>74</sup> AFC (2012), Revenu brut du travail : charge due aux impôts cantonaux, communaux et paroissiaux en pour-cent.

Cette statistique révèle des valeurs différenciées, notamment pour les célibataires, les personnes mariées sans enfants et les personnes mariées avec deux enfants. C'est pourquoi nous avons utilisé les parts relatives de ces catégories de ménages (recensement de la population en 2000) pour le calcul de la charge fiscale. Pour simplifier, nous sommes partis de l'hypothèse que les revenus engendrés par les CEP correspondent au total du revenu des ménages.

Il faut pour terminer extraire la part du canton des recettes fiscales des communes d'implantation des CEP. Cette opération a été effectuée sur la base des statistiques fiscales des cantons d'implantation. À Bâle, c'est la totalité des recettes fiscale qui va au canton.

## 8.2 Ventilation régionale des frais de personnel

Les frais de personnel vont de près de 67 % des coûts d'exploitation au CEP de Vallorbe à 76 % à Chiasso. Deux informations sont nécessaires pour l'estimation des répercussions économiques régionales en fonction des effets des CEP sur l'emploi :

- **Répartition régionale des employés, par CEP** : c'est le domicile de l'employé et non son lieu de travail qui est déterminant pour les calculs. La raison en est que les revenus obtenus au CEP sont imposés non pas au lieu de travail mais au lieu de domicile. De plus, on peut également partir de l'hypothèse que la plus grande part des dépenses de consommation des employés n'intervient pas sur le lieu de travail, mais sur le lieu de domicile. La distribution par régions des employés est exposée sous chiffre 3.3.1.
- **Employés par groupes de revenu** : le calcul des effets économiques régionaux se fait sur la base de valeurs moyennes et non à partir du revenu de chacune des personnes employées. Le nombre d'employés par groupe de revenu différencié et par CEP figure sous chiffre 8.2.1.

La répartition régionale des salaires par CEP résulte de la fusion de ces deux informations (voir le chiffre 8.2.2)

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble des personnes travaillant dans les CEP. On dispose de données détaillées sur le domicile, le taux d'occupation et le salaire moyen par profil d'exigences pour 62 % des équivalents plein temps. Les évaluations pour la répartition régionale des salaires se font sur la base de ces 62 %.

Les revenus des autres 38 % des équivalents plein temps sont extrapolés pour le calcul des effets sur l'économie régionale à partir des revenus obtenus dans les CEP et sur la base d'hypothèses spécifiques (voir le chiffre 8.1)

Tableau 8-3 : Vue d'ensemble de l'emploi généré par les CEP (base 2011)

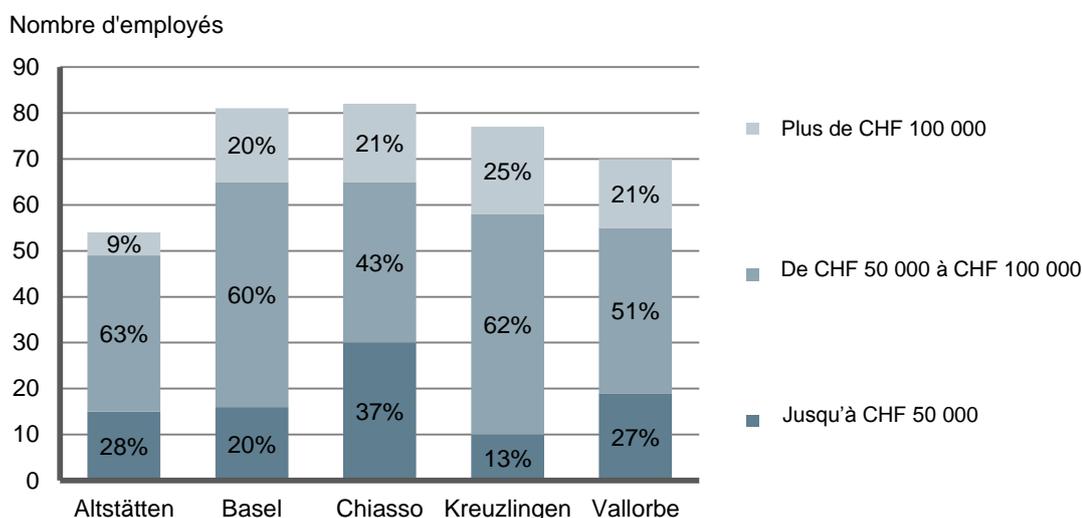
Personnel	EPT	Part [%]	Évaluation détaillée
Employés fixes ODM	97	20 %	Oui
<i>Employés du pool d'audition ODM</i>	7	1 %	Non
Sécurité CEP	120	24 %	Oui
Encadrement et soins CEP	87	17 %	Oui
<i>Saisie des données signalétiques</i>	3	1 %	Non
Conseils en vue du retour	4	1 %	Oui
<i>Interprètes</i>	15	3 %	Non
<i>Procès-verbalistes</i>	7	1 %	Non
<i>Représentants des œuvres d'entraide</i>	5	1 %	Non
<i>Sécurité des hébergements d'urgence</i>	42	8 %	Non
<i>Encadrement hébergements d'urgence</i>	11	2 %	Non
<i>Dépenses de fonctionnement (notamment restauration)</i>	<b>99</b>	<b>20 %</b>	
<b>Total</b>	<b>496</b>	<b>100 %</b>	<b>62 %</b>

Légende : *Italique* = estimation approximative sur la base des coûts disponibles.

### 8.2.1 Effectifs des employés par groupes de revenu, par CEP

Le Graphique 8-4 présente pour tous les CEP le nombre des personnes occupées par groupe de revenu. Les salaires sont pris en compte sans les prestations sociales. Les calculs reposent sur les salaires moyens par profil d'exigences<sup>75</sup> ainsi que sur le taux d'occupation des employés.

<sup>75</sup> Les employés de l'ODM sont répartis dans les classes de salaire (CS) 11 (administration), 14 (chef suppléant administration), 16 (chef administration), 23 (spécialiste asile), 24 (conseiller spécialiste asile), 26 (chef suppléant CEP), 28 (chef CEP). Deux profils d'exigences s'appliquent aux employés dans le domaine de la sécurité, et trois dans le domaine de l'encadrement.

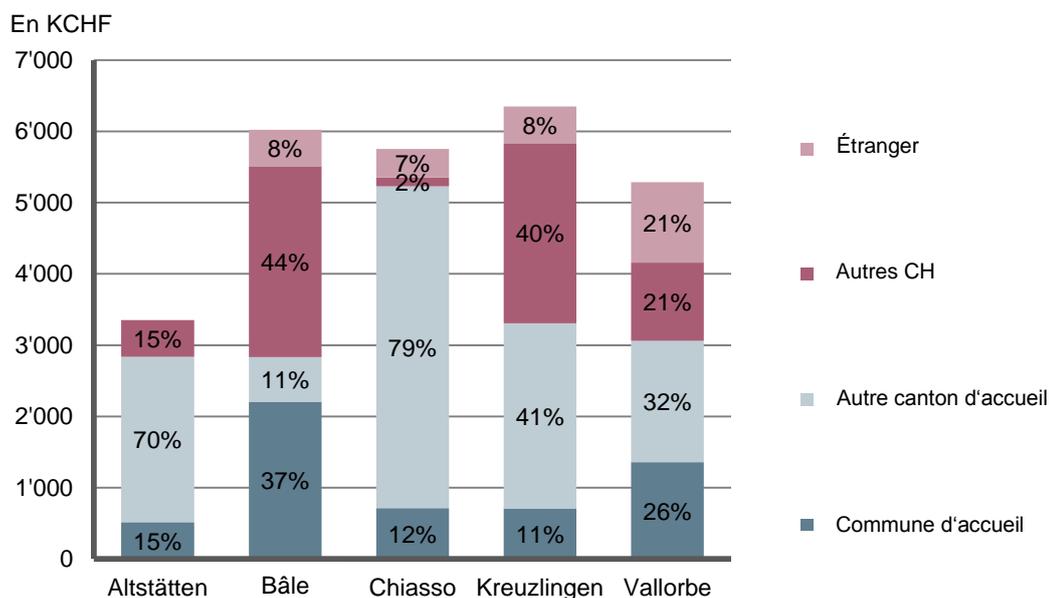
**Graphique 8-4 : Employés par catégorie de revenu, par CEP en 2011**

Sources : indications de l'ODM, de Securitas et d'ORS Service S.A.

Dans l'ensemble, près de la moitié des employés dans les CEP gagnent entre 50 000 et 100 000 francs par an. Un quart environ gagne moins de 50 000 francs par an, respectivement plus de 100 000 francs. On constate entre les CEP des différences dans la répartition des catégories de revenu. Ces divergences peuvent provenir des niveaux de salaires différenciés selon les régions ainsi que des taux moyens d'occupation dans chacun des CEP.

### 8.2.2 Répartition régionale des salaires totaux, par CEP

Le graphique suivant montre la répartition régionale des salaires totaux par CEP. Comme déjà mentionné, ces chiffres reposent sur la base de calculs effectués à partir des valeurs moyennes. Ils se limitent aux employés sur place de l'ODM (seulement les postes fixes), de Securitas S.A., d'ORS Service S.A. et de l'OIM. Les parts indiquées reposent sur les lieux d'habitation des employés en 2011, situation susceptible d'évoluer avec le temps bien qu'il ne faille pas s'attendre à des modifications substantielles.

**Graphique 8-5 : Répartition régionale des salaires par CEP en 2011, en milliers de CHF**

Sources : indications de l'ODM, de Sécurité et d'ORS Service S.A.

Des différences entre les CEP sont constatées. Elles ont des effets différenciés pour l'appréciation des répercussions sur l'économie régionale :

- Sur le total des salaires : il est notablement plus bas au CEP d'Altstätten que dans les quatre autres CEP ;
- Une part comparativement plus importante des salaires restent dans la commune d'implantation à Bâle (37 %) et dans une moindre mesure à Vallorbe (26 %) ;
- Du point de vue des cantons d'implantation (les communes d'implantation comprises) les CEP de Chiasso et d'Altstätten se distinguent du lot : plus de 85 % de leurs salaires sont imposés dans leurs cantons respectifs.

### 8.3 Répartition régionale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des CEP sont comptabilisées sous les rubriques « restauration » et « frais généraux ». Ces deux postes totalisent près de 13 % du total des coûts d'exploitation.<sup>76</sup> Toutes les écritures comptables de l'exercice 2011 de chaque CEP ont été examinées aux fins d'analyse de la répartition par région des dépenses de fonctionnement. L'estimation des répercussions économiques régionales des dépenses de fonctionnement comporte deux composantes :

<sup>76</sup> Avec les frais de personnel décrits sous le chiffre précédent ce sont ainsi environ 85 % du total des coûts d'exploitation qui ont été répartis au plan régional.

- D'une part, les branches se différencient dans leur contribution à la création de valeur et à l'emploi. C'est pourquoi il est relevé de quelles branches sont demandés des biens et des services. La répartition par branche des dépenses de fonctionnement est présentée sous chiffre 8.3.1.
- D'autre part, les dépenses de fonctionnement par branche doivent être réparties régionalement entre commune d'implantation, canton d'implantation et autres lieux. Cette répartition régionale est présentée sous chiffre 8.3.2.

Chaque CEP se procure des prestations qui proviennent de nombreuses sources différentes. La plupart des prestataires ne réalisent que des chiffres d'affaires relativement modestes avec le CEP. Celui-ci n'est donc que peu pertinent pour eux. C'est la raison pour laquelle la branche d'origine et la région d'origine n'ont été évaluées que pour les prestataires dont le chiffre d'affaires est d'au moins 10 000 francs par an.

### 8.3.1 Ventilation des dépenses de fonctionnement par branche

Les résultats de l'évaluation détaillées des dépenses de fonctionnement par branche peuvent être résumés comme suit (voir le Tableau 8-6) :

- Près de 90 % du total des dépenses de fonctionnement évaluées concernent la branche de l'alimentation ; dans tous les CEP, il y a chaque fois un fournisseur qui assure la plus grande part de la restauration (*catering*) ; quelques boulangeries peuvent parfois également en profiter ;
- Le commerce de détail est le deuxième fournisseur par ordre d'importance, pour environ 3 % des dépenses de fonctionnement ;<sup>77</sup>
- Près de 7 % des dépenses de fonctionnement relèvent de toutes les autres branches et de tous les fournisseurs qui réalisent moins de 10 000 francs de chiffre d'affaires (rubrique « solde ») ; des prestations d'entreprises de nettoyage et de blanchisseries sont parfois demandées ; le CEP passe également des commandes au secteur local de la construction lorsque de petits travaux de rénovation sont nécessaires, ou bien pour agencer un hébergement d'urgence.

---

<sup>77</sup> Cette rubrique inclut également les achats auprès des pharmacies.

**Tableau 8-6 : Dépenses par branche, moyenne de 2007 à 2011, en milliers de CHF**

	Produits alimentaires		Commerce de détail		Solde		Total
CEP Altstätten	592	89 %	35	5 %	37	6 %	664
CEP Bâle	1479	92 %	55	3 %	66	4 %	1600
CEP Chiasso	1307	91 %	38	3 %	94	7 %	1439
CEP Kreuzlingen	1029	88 %	22	2 %	122	10 %	1383
CEP Vallorbe	1308	87 %	49	3 %	144	10 %	1501
<b>Total</b>	<b>5715</b>	<b>90 %</b>	<b>199</b>	<b>3 %</b>	<b>672</b>	<b>7 %</b>	<b>6586</b>

Sources : ODM, Comptabilité analytique CEP, écritures individuelles des centres de frais « restauration » et « frais généraux ».

### 8.3.2 Répartition régionale des dépenses de fonctionnement

Comme évoqué dans le chiffre précédent, la restauration des requérants d'asile des CEP entraîne une réelle demande. Il ne faut pas s'attendre à des effets perceptibles du point de vue des répercussions économiques pour l'économie de la région dans les autres domaines. C'est pourquoi l'analyse des répercussions économiques régionales se focalise pour l'essentiel sur la répartition locale des fournisseurs de produits alimentaires.

Ces fournisseurs ont leur siège dans les communes d'implantation des CEP de Kreuzlingen et de Vallorbe. Il s'agit de fournisseurs du canton d'implantation pour les sites d'Altstätten et de Chiasso (institution cantonale). Le fournisseur du CEP de Bâle est le traiteur SV Group actif dans toute la Suisse.

## 9 Annexe C : personnes interrogées

### 9.1 Communes et cantons d'implantation des CEP

- Blatter David, Stadt Kreuzlingen, Stadtrat
- Blotti Claudio, Repubblica e Cantone Ticino, Direttore della divisione dell'azione sociale e delle famiglie
- Brunner Andreas, Kantonspolizei St. Gallen, Chef Sonderaufgaben
- Bühler Daniel, Stadt Altstätten, Präsident Stadtrat
- Colombo Moreno, Comune di Chiasso, Sindaco
- Cometta Attilio, Repubblica e Cantone Ticino, Capo sezione della popolazione
- Costantini Stéphane, Commune de Vallorbe, Syndic
- Dürst Erich, Canton de Vaud, Chef de la division asile
- Gachnang Andreas, Kantonspolizei Thurgau, Regionenchef Nord
- Gäumann Renata, Kanton Basel, Koordination Asyl- und Flüchtlingswesen sowie Fachausschuss Asylverfahren und Unterbringung
- Gemnetti Giacomo, Repubblica e Cantone Ticino, Capo ufficio del commercio e dei passaporti
- Guhl Camillus, Migrationsamt Kanton Thurgau, Leiter
- Hungerbühler René, Migrationsamt Kanton St. Gallen, Leiter Asylabteilung
- Mattle-Lindegger Margrit, Stadt Altstätten, Vize-Präsidentin Stadtrat
- Maucci Steve, Canton de Vaud, Secrétaire général adjoint
- Pantani Tettamanti Roberta, Comune di Chiasso
- Tharin Sylviane, Commune de Vallorbe, Municipale

### 9.2 Centres d'enregistrement et de procédure (CEP)

- Altstätten : Studer Christoph et Lenherr Susanne
- Basel : Lang Roger
- Chiasso : Simona Antonio
- Kreuzlingen : Boxler Roger
- Vallorbe : Miceli Maurizio

## Bibliographie

Les sources de données relatives aux coûts, aux effectifs de personnel dans les CEP et aux lieux de domicile du personnel sont présentées dans le tableau 7-1 à la page 66. Elles ne sont pas accessibles telles quelles sur Internet.

AFC Administration fédérale des contributions (2012)

Charge fiscale : Communes 2011. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00720/01253/index.html?lang=fr>

CDS Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (2012)

Financement hospitalier : Parts de financement cantonales dès 2012. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 4.9.2012) : [http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Spitalfinanzierung/TB\\_Zusammenstellung\\_Kostenteiler.pdf](http://www.gdk-cds.ch/fileadmin/docs/public/gdk/Themen/Tarife/Spitalfinanzierung/TB_Zusammenstellung_Kostenteiler.pdf)

ODM Office fédéral des migrations (2009)

Répartition entre les cantons. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 30.8.2012) :

[http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen\\_und\\_kreisschreiben/weitere\\_weisungen/2009/20091229-weis-verteilung-f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2009/20091229-weis-verteilung-f.pdf)

ODM Office fédéral des migrations (2012)

Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale. Rapport annuel 2011 (1er janvier – 31 décembre 2011). Berne-Wabern. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

[http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl\\_schutz\\_vor\\_verfolgung/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2011-f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2011-f.pdf)

ODM Office fédéral des migrations (2012)

Statistique en matière d'asile 2011. Berne-Wabern. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/statistik/asylstatistik/jahr/2011/stat-jahr-2011-kommentar-f.pdf>

OFPER Office fédéral du personnel (2011)

Salaires dès janvier 2011. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

[http://www.pvb.ch/Files/pdf/101220\\_bezuege\\_2011.pdf](http://www.pvb.ch/Files/pdf/101220_bezuege_2011.pdf)

OFS Office fédéral de la statistique (2002)

NOGA 2002. Nomenclature générale des activités économiques. Neuchâtel. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/noga0/publikationen.html>

OFS Office fédéral de la statistique (2012)

Statistique de la production et de la valeur ajoutée. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012):

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/06/03/blank/data.html>

OFS Office fédéral de la statistique (2012)

Statistique de l'emploi (STATEM). Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) : [www.best.bfs.admin.ch](http://www.best.bfs.admin.ch)

OFS Office fédéral de la statistique (2012)

Swiss Input-Output table 2008. Sur Internet (lien consulté la dernière fois le 14.8.2012) :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/04/02/01/dos/02.html>