



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
CONFÉDÉRATION SUISSE
CONFEDERAZIONE SVIZZERA
CONFEDERAZIUN SVIZRA

Département fédéral de justice et police DFJP
Office fédéral des migrations ODM

Rapport de monitoring NEM

1^{er} trimestre 2005 /

Rapport annuel 2004/2005

(période d'évaluation : 1^{er} avril 2004 – 31 mars 2005)

Répercussions de l'exclusion des personnes frappées d'une
décision de non-entrée en matière passée en force du dispositif
de l'asile et de l'aide sociale

Berne-Wabern, juillet 2005

I. Introduction

Mesure d'exclusion de l'aide sociale : objectifs - Les impératifs de rigueur budgétaire voulus par les électeurs et le Parlement dans le contexte du frein à l'endettement et du programme d'allègement budgétaire 2003 ont conduit la Confédération à exclure de l'aide sociale, depuis le 1^{er} avril 2004, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) passée en force. Cette mesure visait un double objectif : réduire de 10 000 personnes les effectifs relevant du domaine de l'asile pour dégager des économies de l'ordre de 117 millions de francs sur trois ans ; et donner une meilleure assise à la politique menée en matière d'asile en privant de l'accès à l'aide sociale les personnes qui n'ont manifestement pas besoin de la protection des autorités suisses.

L'instrument de monitoring - Face aux diverses craintes et attentes que suscitait la mesure d'exclusion à la veille de son introduction, la Confédération s'est dotée, en partenariat avec les cantons, d'un instrument de monitoring destiné à en évaluer les répercussions. Le rapport de monitoring permet, trimestre après trimestre, de faire le point sur les conséquences de la mesure d'exclusion et sur les coûts de l'aide d'urgence. Ce premier rapport annuel retrace et analyse les évolutions observées au cours des 12 derniers mois. Il inclut également le rapport relatif au 1^{er} trimestre 2005, qui prend en compte, pour la première fois, les effectifs anciennement soumis au régime transitoire (soit les décisions de NEM entrées en force avant l'échéance du 1^{er} avril 2004).

II. Rétrospective annuelle

Bilan positif dans l'ensemble - Douze mois après l'introduction de la mesure d'exclusion, un double constat s'impose : d'une part, les objectifs fixés ont été atteints et, d'autre part, les craintes exprimées en amont ne se sont pas confirmées. Concrètement, il faut retenir que :

- Le nombre de demandes d'asile affiche un recul de 42% sur un an. Si cette évolution à la baisse s'inscrit dans la droite ligne de la tendance européenne, la Suisse connaît, pour la première fois, une baisse plus marquée que la moyenne européenne. À noter, en particulier, la décélération des demandes non fondées et donc une proportion croissante de demandes accordées.
- Les effectifs relevant du domaine de l'asile se sont réduits de plus de 12 000 personnes. Les économies qui en résultent dépassent largement l'objectif des 15 millions de francs fixé pour 2004.
- Les craintes d'assister à une montée de la délinquance ne se sont pas confirmées. Les risques en termes sécuritaires restent donc minimes.
- L'essentiel des effectifs concernés par une décision de NEM ne réapparaissent plus dans les chiffres de monitoring une fois exclus des structures d'asile fédérales ou cantonales. Il faut en déduire que les intéressés finissent, à terme, par quitter le territoire. C'est ce que montrent les enseignements tirés des exercices précédents (à savoir un taux de départs non contrôlés de plus de 50% pour l'ensemble des requérants d'asile), à cette différence près que les autorités décident aujourd'hui du délai de départ impart, qui ne dépend plus du libre choix des intéressés.

Décisions de NEM : effectifs et profil - Les effectifs concernés par une décision de non-entrée en matière passée en force entre le 1^{er} avril 2004 et le 31 mars 2005 et, partant exclus de l'aide sociale du domaine de l'asile, s'élèvent à 4450 personnes. En moyenne, 16% des effectifs soumis au nouveau régime (effectifs NR) ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence à l'issue des quatre trimestres considérés.

S'y ajoute un effectif de 4990 personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force avant le 1^{er} avril 2004 (effectifs RT), pour lesquelles les cantons ont facturé, jusqu'à la fin 2004 (échéance du régime transitoire), des forfaits d'aide sociale ordinaire. Au 31 décembre 2004, on en recensait encore 1197 dans les structures d'accueil cantonales, dans le canton de Zurich pour l'essentiel. Au 1^{er} trimestre 2005, 24% des effectifs RT sollicitaient encore une aide d'urgence. À noter qu'il n'est pas versé de forfait d'aide d'urgence pour ces effectifs.

Aide d'urgence consentie par les cantons - L'aide d'urgence consentie par les cantons pour les *effectifs NEM NR* s'est chiffrée à 2,6 millions de francs sur quatre trimestres. Dans le même temps, les indemnités fédérales versées se sont établies à 2,8 millions de francs. Les comptes des cantons restent donc équilibrés pour l'heure. Largement positif au 2^e trimestre 2004, le solde des cantons s'affiche toutefois en repli depuis. Deux facteurs expliquent cette évolution :

- le volume réduit des indemnités versées au titre de l'aide d'urgence, imputable au tassement des demandes d'asile et donc des décisions de NEM rendues ;
- la multiplication des bénéficiaires d'une aide d'urgence et l'allongement de la durée de perception des prestations, sous l'effet, sans doute, des rigueurs de l'hiver, mais aussi des diverses décisions de juridictions cantonales et d'une décision rendue par le Tribunal fédéral en matière d'allocation d'aide d'urgence.

En y ajoutant l'aide d'urgence aux *effectifs RT*, comptabilisés pour la première fois dans les chiffres de monitoring au 1^{er} trimestre 2005, les cantons enregistrent, sur l'ensemble de l'exercice, un déficit de quelque 1,5 million de francs pour des charges totales de 4,3 millions de francs.

Plusieurs cantons ont aménagé, en parallèle, des structures d'accueil d'urgence, dont les frais d'exploitation ne sont pas remboursés. La Confédération considère, en effet, qu'en la matière, la demande est fonction de l'offre, et que l'aménagement de ce type de structures est donc contraire au but poursuivi, à savoir encourager les intéressés à quitter le territoire par leurs propres moyens.

Constatant que le bilan des coûts évolue au détriment des cantons, la Confédération examine une éventuelle modification du forfait d'aide d'urgence prévu. Dans cette optique, il sera également tenu compte des dépenses d'aide d'urgence engagées par les cantons aux 2^e et 3^e trimestres 2005.

Durées de procédure - Les chiffres le montrent, les demandes d'aide d'urgence sont d'autant moins nombreuses que la procédure débouche rapidement sur une décision de NEM EF. Plus vite l'intéressé sera au clair sur l'issue de la procédure d'asile, moins il aura tendance à solliciter une aide. À preuve, l'effectif NEM dont la décision est prise dans les 30 jours suivant le dépôt d'une demande d'asile est sous-représenté dans l'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence. À l'inverse, les effectifs dont la procédure débouche sur l'entrée en force d'une NEM après un an ou plus sont surreprésentés. À souligner enfin que les personnes dont la décision de NEM entre en force dans un centre d'enregistrement (CERA) ne figurent que rarement dans les effectifs recensés.

Impact de la mesure d'exclusion en termes de séjours et de départs - 24% des effectifs RT figuraient encore sur la liste des bénéficiaires d'une aide d'urgence, 9 à 12 mois après l'entrée en application de la mesure d'exclusion. Par ailleurs, 17% des effectifs NR concernés par une décision de NEM passée en force au 2^e trimestre 2004 comptaient encore au nombre des bénéficiaires d'une aide d'urgence et/ou des personnes interpellées par les services de police au 1^{er} trimestre 2005. Ce constat, conjugué au faible nombre d'interpellations recensées, tend à démontrer que les effets escomptés de la mesure d'exclusion se sont ré-

alisés : les intéressés sont en effet très peu nombreux à solliciter une aide d'urgence ou à faire l'objet d'une interpellation de police, du moins sur la durée.

Personnes vulnérables— À la connaissance de l'ODM, la protection et l'encadrement requis sont garantis aux mineurs non accompagnés et aux personnes souffrant de problèmes de santé. De même, il est tenu compte de la situation particulière des familles et des mères seules avec enfants. La question soulevée à cet égard concerne davantage les coûts à la charge des cantons que le traitement particulier réservé ou non à ces personnes.

III. 1^{er} trimestre 2005 : considérations et conclusions

Effectif NEM - La tendance au recul du nombre de décisions de non-entrée en matière passées en force (NEM EF) se confirme, puisque 646 décisions sont entrées en force à l'issue des trois premiers mois 2005, contre 831 au trimestre précédent.

Effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence - Au cours du trimestre sous revue, 746 personnes ont sollicité une aide d'urgence, soit 17% de l'effectif concerné par *une NEM entrée en force après le 1.4.2004* (4450 personnes). L'effectif bénéficiaire connaît ainsi une nouvelle progression en chiffres absolus par rapport au trimestre précédent (649 personnes dénombrées au 4^e trimestre 2004).

Le 31.12.2004 marquait également la fin du régime transitoire, lequel permettait aux cantons de continuer de facturer des forfaits d'aide sociale ordinaire pour les personnes frappées d'une décision de NEM passée en force avant l'échéance du 1.4.2004, soit 4990 personnes. Comptabilisé pour la première fois dans les chiffres trimestriels, l'effectif anciennement soumis au régime transitoire comptait encore 1178 bénéficiaires d'une aide d'urgence (23,6% des effectifs RT) au 1^{er} trimestre 2005, portant le nombre de bénéficiaires à 1924.

Coûts de l'aide d'urgence - En nette progression par rapport aux trimestres précédents, les prestations servies au 1^{er} trimestre 2005 *aux effectifs NR* se sont chiffrées à 867 000 francs (prestations médicales comprises) répartis sur 746 bénéficiaires. Pour cette même période, les indemnités versées par la Confédération se sont établies à 388 000 francs pour l'aide d'urgence et à 60 000 francs pour l'exécution des renvois, les cantons affichant ainsi un déficit de l'ordre de 419 000 francs au titre des dépenses d'aide d'urgence. Sur un an, les comptes des cantons sont juste encore équilibrés.

En y ajoutant les dépenses engagées pour l'aide d'urgence *aux effectifs RT*, ce déficit se creuse, passant à quelque 2 millions de francs au 1^{er} trimestre 2005.

Coûts structurels - L'exploitation, en parallèle, de structures destinées à l'accueil des personnes frappées d'une décision de NEM s'est chiffrée à 1,7 millions de francs, non inscrits au bilan des coûts et indemnités.

Évolution des coûts dans les cantons - Après s'être légèrement contractés au 4^e trimestre 2004, les coûts de l'aide d'urgence (frais de santé compris) sont repartis à la hausse au cours de la période sous revue. Par ailleurs, le nombre de cantons dont les dépenses d'aide d'urgence par personne dépassent le forfait de 600 francs prévu par la Confédération est passé de 10 à 14 au 1^{er} trimestre 2005 (et même à 21 en comptabilisant les effectifs RT).

Séjour irrégulier et délinquance - Les services de police dénombrent 668 interpellations au 1^{er} trimestre 2005, *effectifs RT non compris*, contre 553 au trimestre précédent. En revanche, on relève une régression des infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) et des délits contre le patrimoine, soit 119 personnes appréhendées à ce titre contre 159 au 4^e trimestre 2004. *Effectifs RT compris*, le nombre des interpellations passe à 1433 sur les trois premiers mois 2005, dont 280 pour une infraction à la LStup ou un délit contre le patrimoine. Les risques sécuritaires restent donc minimes.

Contenu

1. Introduction	1
2. Décisions de non-entrée en matière et effectifs concernés	2
2.1 Mesure d'exclusion : profil des effectifs concernés	2
2.2 Effectifs recensés	2
2.2.1 Effectifs NR	2
2.2.2 Effectifs RT	2
3 Aide d'urgence : évolution des coûts et profil des bénéficiaires.....	4
3.1 Aide d'urgence: bilan des coûts et indemnités au fil des trimestres	4
3.2 Prestations d'aide d'urgence : évolutions observées dans les cantons	4
3.2.1 Profil des bénéficiaires, durée de perception des prestations et importance de l'aide consentie	4
3.2.2 Évolution des coûts par canton	5
3.2.3 Effectif bénéficiaire : facteurs d'influence	7
3.3 Structures d'accueil	8
3.4 Frais de santé.....	9
3.4.1 Prestations allouées à titre individuel	9
3.4.2 Coûts supportés par les hôpitaux.....	9
3.4.3 Évolution générale dans les cantons	10
3.5 Indemnités fédérales versées au titre de l'aide d'urgence et de l'exécution du renvoi.....	10
3.6 Bilan.....	11
4 Conséquences d'ordre général.....	13
4.1 Sécurité publique/délinquance.....	13
4.1.1 Effectif interpellé.....	13
4.1.2 Répartition par canton.....	13
4.1.3 Répartition par nationalité	13
4.1.4 Types et fréquence des délits	14
4.1.5 Mesures consécutives à l'interpellation.....	15
4.2 Évolutions au niveau des centres d'enregistrement (CERA)	15
4.3 Personnes vulnérables	16
4.4 Mineurs non accompagnés (MNA).....	16
4.5 Communication d'entrée en force.....	17
4.6 Conséquences de la mesure d'exclusion sur les villes et les communes....	17
4.7 Perspective des œuvres d'entraide, des églises, des particuliers et du personnel d'encadrement.....	19
4.8 Jurisprudence fédérale et cantonale	19
5 Bilan annuel : remarques générales.....	21
5.1 Mouvements des effectifs NEM NR.....	21
5.2 Demandes multiples de prestations d'aide d'urgence.....	21
5.3 Exclusion de l'aide sociale : impact sur les familles	22
5.4 Effectif interpellé à plusieurs reprises par les services de police	22
6 Table des illustrations	23
7 Abréviations	23
8 Impressum	25
9 Annexes	26

1. Introduction

Face aux impératifs de rigueur budgétaire dictés par le programme d'allègement budgétaire 2003, la Confédération a exploré diverses pistes d'économies, notamment celle consistant à exclure de l'aide sociale les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière passée en force. Dans le contexte de l'asile, cette option a en effet été jugée préférable à une réduction linéaire et généralisée des contributions fédérales. Ceci pour deux raisons : parce qu'elle permet d'atteindre les objectifs d'économies visés tout en donnant plus d'assise à la politique menée en matière d'asile. Supprimer l'accès automatique au dispositif de l'aide sociale aux requérants d'asile frappés d'une décision de NEM pénalise à juste titre les personnes qui n'ont manifestement pas besoin de la protection des autorités suisses mais ne souhaitent simplement pas quitter le territoire.

Le droit, garanti par l'art. 12 de la Constitution fédérale, d'obtenir une aide en situation de détresse, a d'emblée été déterminant dans la mise en pratique de la mesure d'exclusion dans les cantons.

Répondant aux craintes et attentes que suscitait la mesure d'exclusion à la veille de son introduction, la Confédération s'est dotée, en partenariat avec les cantons, d'un instrument de monitoring destiné à en évaluer les répercussions. A cette fin, l'ODM a constitué un groupe de projet interne (le GP Monitoring), travaillant en étroite concertation avec un groupe d'accompagnement externe et un groupe de contact Monitoring. Le groupe d'accompagnement externe réunit des représentants de la CDAS, de la CDS, de l'ASM, de la CCPCS et des autorités cantonales de l'asile. L'expertise de ses membres, présents sur le terrain, et donc en première ligne pour observer les conséquences de ladite mesure d'exclusion, permet au GP Monitoring de l'ODM d'interpréter correctement les données recueillies. Pour sa part, le groupe de contact réunit des représentants de la Confédération et des cantons, à savoir de l'ODM, de la CCDJP, de la CDAS et de l'ASM. Forum d'échanges entre les administrations de niveau supérieur, ce groupe a vocation à étudier les résultats du monitoring sous un aspect stratégique plutôt qu'opérationnel.

L'instrument, développé en commun, a été retravaillé et amélioré au fil des rapports. Reste le problème des modalités hétérogènes de calcul des coûts, qui ralentissent considérablement le travail de dépouillement et de préparation des données et rendent difficiles les comparaisons. Contribuant à rationaliser le débat, le rapport de monitoring permet, trimestre après trimestre, de faire le point sur les conséquences de la mesure d'exclusion et sur les coûts de l'aide d'urgence.

2. Décisions de non-entrée en matière et effectifs concernés

2.1 Mesure d'exclusion : profil des effectifs concernés

En recul de 22%, le nombre de décisions de NEM entrées en force entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2005 s'est établi à 646, portant à 4450 les décisions passées en force depuis l'introduction du nouveau régime, le 1^{er} avril 2004. La tendance se maintient donc à la baisse, sous l'effet du tassement continu des demandes d'asile.

En termes de répartition par genre, 533 décisions entrées en force concernent des hommes et 113 des femmes. Par profil d'âge, on observe que les jeunes restent surreprésentés, puisque, comme au trimestre précédent, les trois quarts des effectifs ont moins de 30 ans.

Quant à la répartition des décisions par nationalité, elle reste relativement constante sur douze mois, les ressortissants serbes et monténégrins, bulgares, géorgiens, nigériens, algériens et guinéens restant surreprésentés (cf. annexe I). L'effectif de nationalité inconnue marque un nouveau recul pour retomber à 12% des effectifs enregistrés contre 14% au 4^e trimestre 2004.

Décisions de NEM : durées de procédure

Au 1^{er} trimestre 2005, 27% des décisions de NEM EF ont été prises dans les 30 jours suivant l'introduction de la demande d'asile et 73% en moins de 6 mois (cf. annexe II), contre 32% et 74% au trimestre précédent. Dans le même temps, le taux de procédures s'étendant au-delà de deux ans est passé de 2 à 6% sur un trimestre. Deux facteurs expliquent cette évolution : le règlement accéléré au niveau de l'ODM et de la CRA des dossiers entrants (dont le nombre est en recul) et l'examen plus rapide de dossiers en suspens de longue date.

Décisions de NEM : CERA et cantons

Conséquence logique de la part croissante des décisions de NEM notifiées dans les centres d'enregistrement (soit 50% au 4^e trimestre 2004, puis 55% au 1^{er} trimestre 2005), le taux de décisions de NEM EF rendues dans un CERA sous le nouveau régime est passé à 45%, contre 55% dans le canton d'attribution des intéressés. Ces taux s'élevaient respectivement à 42 et 58% six mois après l'entrée en application de la mesure d'exclusion.

2.2 Effectifs recensés

2.2.1 Effectifs NR

Au cours de la période sous revue, les autorités cantonales ont recensé 943 personnes, ce qui correspond à 21% des décisions de NEM EF notifiées sous l'empire du nouveau régime, soit 4450. Sur ce nombre, 746 personnes (17%) ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence et 385 ont été appréhendées par les services de police¹.

2.2.2 Effectifs RT

Au 1^{er} avril 2004, date d'entrée en application de la mesure d'exclusion, les effectifs hébergés dans les structures d'asile comptaient quelque 4990 personnes frappées d'une décision

¹ 188 personnes étaient simultanément bénéficiaires d'une aide d'urgence et ont été appréhendées par la police. L'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence additionné de l'effectif NT appréhendé dépasse donc de 188 l'effectif total recensé.

de NEM EF et soumises à un régime transitoire. Celui-ci fixait au 31 décembre 2004 la date butoir pour exclure les intéressés de l'aide sociale. A compter de cette date, ceux-ci sont donc comptabilisés dans les chiffres trimestriels de monitoring, sauf dans les cas où leur inclusion fausserait la comparaison avec les trimestres précédents.

Au 1^{er} trimestre 2005, on dénombrait 1440 personnes frappées d'une décision de NEM sous l'empire du régime transitoire (soit 29% des effectifs RT). 1178 (24%) d'entre elles ont bénéficié d'une aide d'urgence et 478 ont été appréhendées par les services de police².

Le bilan 2004 montre qu'à l'issue de trois trimestres, 71% des effectifs RT avaient quitté les structures d'asile sans réapparaître ni sur la liste des bénéficiaires d'une aide d'urgence ni sur celle des effectifs interpellés. Là encore, les effets escomptés de la mesure d'exclusion se sont donc réalisés. Il est vrai que, dans cette perspective, plusieurs cantons avaient progressivement exclu les intéressés des structures d'asile avant l'échéance du 31 décembre 2004.

² 216 personnes comptaient simultanément au nombre des bénéficiaires d'une aide d'urgence et de l'effectif appréhendé. Additionnés, les effectifs RT bénéficiaires d'une aide d'urgence et ceux appréhendés dépassent donc de 216 l'effectif total recensé.

3. Aide d'urgence : évolution des coûts et profil des bénéficiaires

3.1 Aide d'urgence: bilan des coûts et indemnités au fil des trimestres

Les chiffres du 1^{er} trimestre 2005 indiquent un nouveau recul des forfaits versés au titre de l'aide d'urgence (600 francs par personne), pour les effectifs NEM sous le coup du nouveau régime. A l'issue des quatre trimestres sous revue, 1470 personnes frappées d'une décision de NEM EF notifiée après le 1^{er} avril 2004, soit une sur trois, ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence au moins une fois.

	2 ^e trimestre 04	3 ^e trimestre 04	4 ^e trimestre 04	1 ^{er} trimestre 05	4 trimestres
Effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence ³	394	713	649	746	1470 ⁴
Effectif frappé d'une décision de NEM EF	1788	1185	831	646	4450

Figure 1 : Nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence par rapport à l'effectif NEM total

3.2 Prestations d'aide d'urgence : évolutions observées dans les cantons

3.2.1 Profil des bénéficiaires, durée de perception des prestations et importance de l'aide consentie

Effectif bénéficiaire

Quant à la composition des effectifs NEM bénéficiaires d'une aide d'urgence, aucun critère de genre, de nationalité ou d'âge ne permet de distinguer les effectifs NR des effectifs RT.

A l'issue des 4 premiers trimestres, six cantons présentaient régulièrement un effectif bénéficiaire supérieur à la moyenne, et donc un bilan des coûts et indemnités déficitaire sur un an au titre de l'aide d'urgence (cf. plus loin, fig. 3). Les chiffres des cantons de SH, de SO et de ZH se situent au-dessus de la moyenne nationale sur 4 trimestres ; les cantons de FR, de GE et de NE sur deux voire trois trimestres. Pour sa part, le canton de SG accuse un déficit annuel entièrement imputable aux difficultés rencontrées au 3^e trimestre 2004, alors qu'il affiche un nombre de bénéficiaires inférieur à la moyenne pour les trois autres trimestres. A l'inverse, ce nombre est inférieur à la moyenne sur trois trimestres au moins dans les cantons affichant un solde annuel positif, exception faite des cantons d'AR, de BE et d'OW (cf. annexe IV).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces chiffres, notamment la situation géographique des cantons (les grandes villes et agglomérations, notamment GE et ZH, constituent des pôles d'attraction), des conditions d'accès facilitées à l'aide d'urgence (ZH), ou encore le confort des structures d'accueil. En revanche, de nombreux cantons, ruraux en particulier ou dotés de structures peu attrayantes (GR, TI, VD) présentent un petit effectif bénéficiaire de l'aide d'urgence et, partant, de moindres frais.

³ Effectifs NR uniquement, y compris les personnes n'ayant occasionné que des frais de santé.

⁴ Les personnes ayant bénéficié de l'aide d'urgence sur plusieurs trimestres ne sont comptabilisées qu'une seule fois.

Durée de perception

On assiste, depuis le 2^e trimestre 2004, à un allongement continu de la durée moyenne de perception des prestations (cf. annexe III). Si elle s'élevait encore à 31,6 jours en moyenne au 3^e trimestre, elle passe à 53,9 jours au 1^{er} trimestre 2005. Sur les 13 cantons dont l'effectif bénéficiaire dépassait le seuil des 10 personnes au 1^{er} trimestre 2005⁵, la durée de perception s'est accrue au cours des trois mois dans 10 cantons alors qu'elle ne s'est réduite que dans 2 cantons. Le canton de GE n'a pas fourni de chiffres de comparaison. Les cantons de SO, de FR et de ZH enregistrent les durées moyennes les plus importantes (soit > 60 jours). A noter que la durée prolongée de perception des prestations est coresponsable des déficits annuels enregistrés, en particulier dans ces trois derniers cantons.

En moyenne nationale, 31% de l'effectif bénéficiaire NR a reçu des prestations pendant tout le trimestre sous revue. Ce taux est de 57% à ZH et dépasse les 40% dans les cantons de FR, de LU et du VS. Deux cantons affichent un taux de bénéficiaires de longue durée nettement inférieur à la moyenne, à savoir BE (11%) et BL (15%) ; il est même nul dans le canton d'AG.

Dans la catégorie RT, 50% des bénéficiaires ont touché des prestations pendant l'intégralité du 1^{er} trimestre 2005. Reste que le taux de bénéficiaires de longue durée fluctue considérablement selon les cantons dans cette catégorie, puisqu'il oscille entre 5% (AG) et 86% (TI)⁶.

Sur l'ensemble des 4 derniers trimestres, la durée moyenne de perception des prestations par personne est de 68 jours, effectifs RT non compris. Au cas par cas, cette durée peut aller d'un jour à plusieurs mois.

Coût moyen par personne

En moyenne nationale, on note une réduction progressive des coûts de l'aide d'urgence consentie par jour et par personne (effectifs RT et coûts structurels non compris). Partant de 24 francs au 2^e trimestre 2004 pour retomber à 20 francs au 1^{er} trimestre 2005, ces coûts ont été tirés à la baisse notamment par les chiffres du canton de ZH, qui affiche un coût moyen relativement bas (16 à 18 francs), mais accuse des coûts de structure élevés.

Ce constat s'applique à d'autres cantons également, par ex. à GE, au TI et au canton de VD, dont les coûts d'aide d'urgence s'échelonnent entre 15 et 19 francs en moyenne par personne, mais s'accompagnent d'une facture élevée dans les frais de structure. Un coût moyen élevé par jour et par personne peut d'ailleurs alourdir la facture globale. C'est notamment le cas de FR (25-38 francs), de NE (38-43 francs), de SG (31-47 francs) et de SH (41-44 francs).

3.2.2 Évolution des coûts par canton

À l'issue des 4 premiers trimestres, force est de constater que le bilan des coûts et indemnités (coûts structurels non compris) évolue, d'une façon générale, au détriment des cantons depuis l'introduction de la mesure d'exclusion. Le solde largement excédentaire dégagé au terme du 2^e trimestre 2004 était épuisé dans tous les cantons à la fin mars 2005. Soulignons toutefois que l'évolution des coûts varie considérablement d'un canton à l'autre.

⁵ AG, BE, BL, FR, GE, LU, NE, SG, SH, SO, VD, VS et ZH

⁶ Ce constat s'applique aux 14 cantons dénombrant plus de 10 personnes frappées d'une décision de NEM RT dans les bénéficiaires d'une aide d'urgence. Taux de bénéficiaires de longue durée : AG 5%, BE 38%, BL 22%, BS 25%, FR 66%, LU 80%, SG 37%, SO 24%, TG 73%, TI 86%, VD 40%, VS 43% et ZH 75% ; les chiffres du canton de GE restent à éclaircir.

Le cas du canton de ZH mérite d'être souligné, puisqu'il compte pour 38% de l'aide d'urgence consentie sur un an (effectifs RT non compris). Ceci, sans pour autant que les effectifs NEM attribués y soient surreprésentés⁷.

Canton	Indemnités versées au titre de l'aide d'urgence	Coûts (effectifs RT non compris)	Bilan	Quotas attribués en %	% sur l'ensemble des coûts
AG	232 200	22 706	209 494	8,7	0,9
AI	3600	0	3600	0,1	0,0
AR	15 600	10 639	4961	0,6	0,4
BE	386 400	345 967	40 433	14,5	13,3
BL	99 600	94 049	5551	3,7	3,6
BS	55 200	17 156	38 044	2,1	0,7
FR	68 400	86 705	-18 305	2,6	3,3
GE	111 600	162 887	-51 287	4,2	6,3
GL	12 600	2907	9693	0,5	0,1
GR	72 600	533	72 067	2,7	0,0
JU	28 800	10 661	18 139	1,1	0,4
LU	143 400	40 902	102 498	5,4	1,6
NE	64 200	104 837	-40 637	2,4	4,0
NW	10 800	0	10 800	0,4	0,0
OW	9000	8219	781	0,3	0,3
SG	169 200	184 277	-15 077	6,3	7,1
SH	33 600	90 780	-57 180	1,3	3,5
SO	92 400	156 737	-64 337	3,5	6,0
SZ	42 600	23 928	18 672	1,6	0,9
TG	71 400	37 671	33 729	2,7	1,5
TI	114 000	41 594	72 406	4,3	1,6
UR	12 600	1368	11 232	0,5	0,1
VD	194 400	89 410	104 990	7,3	3,4
VS	92 400	65 935	26 465	3,5	2,5
ZG	27 600	1812	25 788	1,0	0,1
ZH	504 600	992 131	-487 531	18,9	38,2
#canton	1200	0	1200	0,0	0,0
TOTAL	2 670 000	2 593 811	76 189	100	100

Figure 2 : Bilan des coûts de l'aide d'urgence, frais de santé compris, et des indemnités fédérales versées par canton (indemnités d'aide d'urgence, forfaits d'exécution du renvoi non compris)

Évolution des coûts (effectifs RT compris)

La facture de l'aide d'urgence (effectifs RT compris, sans compter les frais de santé) s'est accrue de 267%, tous cantons confondus, entre le 4^e trimestre 2004 et la fin du 1^{er} trimestre 2005. 8 cantons enregistrent une hausse inférieure à la moyenne nationale (à savoir BL, LU, SG, SH, SO, SZ, VS et ZH), alors qu'elle dépasse ce chiffre dans 10 cantons (AG, BE, BS, FR, GE, NE, OW, TG, TI et VD). On assiste à une véritable explosion des coûts en AG et en

⁷ cf. Rapport de monitoring relatif au 4^e trimestre 2004.

TG et, à l'inverse, à une contraction des coûts dans les cantons de GL et du JU. NW et UR affichent, pour leur part, un coût zéro sur deux trimestres⁸.

3.2.3 Effectif bénéficiaire : facteurs d'influence

L'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence, comme la durée de perception sont fonction de plusieurs facteurs, notamment de la durée de la procédure, des modalités de l'aide d'urgence et du nombre de dossiers plus complexes à examiner (familles, enfants scolarisés, séjour prolongé en Suisse, etc.).

Procédure accélérée et taux de recours à une aide d'urgence

A la lecture des chiffres du 1^{er} trimestre 2005, il apparaît que les personnes frappées d'une décision de NEM au terme d'une longue procédure sont surreprésentées dans les effectifs NEM NR bénéficiaires d'une aide d'urgence. Si 9,8% des décisions de NEM ont été notifiées à l'issue d'une procédure d'un an ou plus, 14,9% des bénéficiaires entrent dans cette catégorie. Au contraire, les décisions entrées en force dans les 30 jours représentent 24,5% de l'effectif NEM NR, mais à peine 11,7% des bénéficiaires. Autant de chiffres qui confirment qu'une procédure de courte durée, débouchant si possible sur une décision entrant en force au centre d'enregistrement, se répercute par un taux inférieur de recours à l'aide d'urgence.

Durée de procédure	1-29 jours	30-180 jours	181-365 jours	≥ 366 jours
% par rapport à l'ensemble des procédures (n=4450)	24,5	51,5	14,2	9,8
% par rapport à l'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence (n=746)	11,7	52,5	20,9	14,9

Figure 3 : Effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence et effectif total NEM par durée de procédure

Aide d'urgence : modalités peu séduisantes et conditions d'accès restrictives

Les chiffres le montrent : des conditions restrictives en termes d'importance et de durée de perception de l'aide, des structures d'accueil au confort minimal ou situées dans des régions géographiquement peu prisées se répercutent positivement sur le taux de recours à une aide d'urgence. Si les cantons à forte agglomération urbaine sont, à cet égard, indiscutablement pénalisés par rapport aux cantons ruraux, reste que des cantons tels que BE et VD ont pu, en optant pour des formules restrictives, maintenir le nombre de bénéficiaires et la durée de perception de l'aide à un faible niveau. Le cas du canton de ZH illustre bien l'incidence du choix des modalités sur la demande d'aide. Zurich absorbait, à lui seul, 43% des dépenses d'aide d'urgence consenties au 4^e trimestre 2004 et 39% au 1^{er} trimestre 2005 (effectifs RT non compris). Au bilan annuel, il compte pour 38% des dépenses engagées à ce titre. Ces résultats s'expliquent notamment par le passage, souvent sans transition, de l'effectif NEM à un régime d'aide d'urgence (centres « d'accueil minimal ») après l'entrée en force de la décision. Ils sont également le reflet d'un choix politique, les autorités cantonales s'efforçant, par égard pour la population, de tenir les exclus de l'aide sociale à l'écart de la rue. Un choix qui se répercute sur l'effectif bénéficiaire de l'aide d'urgence, mais aussi, surtout, sur la durée de perception des prestations.

⁸ Les cantons d'AI, d'AR et des GR n'ont pas enregistré de coûts au trimestre précédent ; ZG n'a pas communiqué de chiffres de comparaison pour le 4^e trimestre 2004.

A noter que le canton de Zurich a durci ses conditions d'accès dans l'intervalle. Depuis le 1^{er} juin 2005, les effectifs NEM hébergés dans des structures d'accueil de secours en sont exclus après 7 jours. Pour obtenir d'autres prestations, les intéressés doivent ensuite en faire la demande auprès des autorités de migration. Ils sont alors nécessairement transférés dans un autre centre d'hébergement. Cette mesure (de « dynamisation ») entend contrer le phénomène des bénéficiaires de longue durée.

3.3 Structures d'accueil

Nombreux sont les cantons dans lesquels les prestations d'aide d'urgence sont proposées dans des structures d'accueil spécialement aménagées à cet effet (cf. annexe VI). Or l'exploitation de ce type de structures génère des coûts croissants depuis le 2^e trimestre 2004.

Au cours du 1^{er} trimestre 2005, les quatre cinquièmes des coûts de structure étaient imputables à quatre cantons (BE, GE, VD et ZH). À noter une hausse fulgurante des coûts sur un trimestre dans les cantons de FR (+ 30 000 francs) et de ZH (+ 619 000 francs). À l'inverse, les cantons de BE et de ZG ont indiqué des coûts à la baisse (respectivement de -69 000 et -15 000 francs)⁹. L'évolution des dépenses observée dans le canton de ZH s'explique, pour l'essentiel, par la prise en compte des frais d'hébergement (forfaits de logement) encourus pour les effectifs RT. Ceux-ci continuent en effet de résider dans les structures d'accueil ordinaires une fois exclus de l'aide sociale (parfois en appartement).

Ces chiffres confortent la Confédération dans l'idée que la demande est fonction de l'offre : moins les structures auront d'attrait, moins la demande sera forte.

Pour leur part, les représentants de la CDAS et de la CCDJP au groupe de contact Monitoring estiment qu'il importe de tenir compte des coûts de structure dans la mesure où ils sont nécessaires à la concrétisation de la mesure d'exclusion. Il s'agit d'inclure notamment les frais d'encadrement, premiers responsables de la hausse des coûts d'exploitation. Ils renvoient à cet égard à l'arrêt du tribunal fédéral du 18 mars 2005, lequel précise la définition du droit sans condition à une aide d'urgence, en y incluant le droit d'être hébergé.

⁹ A noter qu'au trimestre précédent, l'exploitation des structures d'accueil s'est chiffrée à 103 000 francs dans le canton de GE. Ce chiffre n'a, par erreur, pas été inclus dans le dernier rapport de monitoring.

3.4 Frais de santé

3.4.1 Prestations allouées à titre individuel

La facture des dépenses de santé s'est considérablement alourdie à l'issue des 12 mois sous revue, conséquence du nombre croissant de bénéficiaires d'une aide d'urgence. Cette tendance, toutefois, n'a pas été constante. En effet, après s'être multipliés par dix entre le 2^e et le 3^e trimestre 2004, les coûts de santé se sont ensuite réduits de moitié en l'espace d'un trimestre, puis se sont à nouveau multipliés par trois au 1^{er} trimestre 2005.

Trimestre	Nombre de cantons	Effectif bénéficiaire	Coût des prestations médicales	dont : primes LAMal prises en charge
2-04	10	73	18 562	2881
3-04	18	253	188 073	51 770
4-04	20	252	100 811	45 193
1-05	21	544	338 233	141 454

Figure 4 : Évolution du coût des prestations médicales et des primes d'assurance-maladie prises en charge, pour la période du 2^e trimestre 2004 au 1^{er} trimestre 2005 (effectif RT compris)

Partant de 18 562 francs au 2^e trimestre 2004, les prestations médicales assurées à l'origine à un effectif NEM EF de 73 personnes, réparties entre 10 cantons, se chiffrent aujourd'hui à 338 233 francs pour un effectif de 544 personnes réparties entre 21 cantons (effectifs RT compris). La part des prestations médicales dispensées compte pour 13% des dépenses totales consenties. À relever au bilan annuel la progression spectaculaire des coûts liés à la prise en charge, par les cantons, de primes d'assurance maladie pour un nombre croissant de bénéficiaires de longue durée.

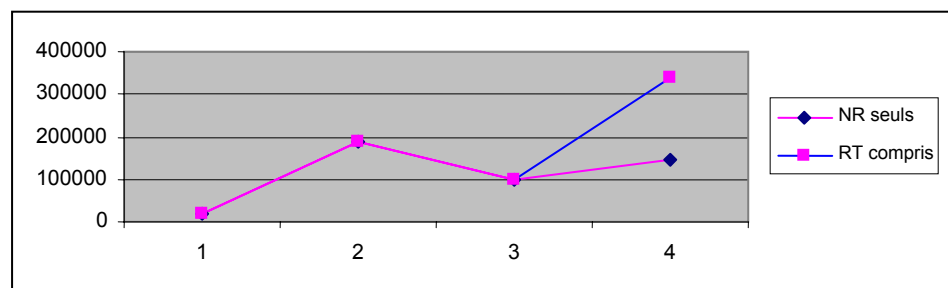


Figure 5 : Évolution des frais de santé, avec et sans effectifs RT

Au 1^{er} trimestre 2005, les prestations médicales fournies se sont chiffrées à 145 040 francs pour un effectif NEM de 263 personnes, effectifs RT non compris, soit une hausse de 50% sur un trimestre.

En chiffres annuels, sur 753 bénéficiaires de prestations médicales (NEM NR), seuls 3% apparaissent trois voire quatre fois sur la liste des bénéficiaires.

Enfin, par catégories de genre et d'âge, 604 hommes et 149 femmes ont sollicité des prestations médicales à l'issue des quatre premiers trimestres, dont 162 mineurs.

3.4.2 Coûts supportés par les hôpitaux

Les sondages régulièrement réalisés auprès de plusieurs hôpitaux cantonaux ne font pas état d'une progression généralisée des coûts et en particulier des impayés dus à une multi-

plication des patients frappés d'une décision de NEM. Et quand bien même ce serait le cas, il serait difficile de la mettre sur le compte de la mesure d'exclusion : il va sans dire qu'en situation d'urgence, les patients étrangers ne sont pas interrogés sur leur nationalité ou leur statut de séjour avant d'être hospitalisés.

3.4.3 Évolution générale dans les cantons

Depuis le 1^{er} avril 2004, date de sa mise en application, les médecins cantonaux de BE, de BS, de SG, de SZ, du TI, de VD, du VS et de ZH sont invités tous les trimestres à s'exprimer sur l'impact de la mesure d'exclusion sur leur travail au quotidien, et sur les coûts de santé occasionnés par l'effectif NEM non assuré.

Pour les médecins cantonaux de BE, de BS, de SG et de ZH, le passage au nouveau régime n'a pas eu de répercussions notables à ce stade.

A l'inverse, les effets du nouveau régime commencent à se faire sentir dans les cantons de GE, de SZ, du TI et de VD, régulièrement sollicités pour prendre en charge des traitements.

Les cantons de GE et de VD, en particulier, on assisté à une progression continue du nombre de patients concernés par une NEM au fil des trimestres. Le canton de VD fait état de 75 patients admis entre le 1^{er} avril 2004 et le 1^{er} mars 2005, d'une moyenne d'âge de 27 ½ ans, dont 35 pour le seul 1^{er} trimestre 2005. 25 cas particulièrement lourds ont été signalés au médecin cantonal. Il s'agit, pour l'essentiel, de ressortissants de pays africains.

Même constat du côté de GE, qui enregistre 64 patients NEM traités depuis l'introduction de la mesure d'exclusion (UMSCO et HUG confondus), dont 44 au seul 1^{er} trimestre 2005.

Dans plusieurs cantons, les frais de santé occasionnés par l'effectif NEM non assuré sont couverts par l'aide sociale, les autorités de migration se chargeant des démarches administratives. D'autres solutions ont été explorées pour les traitements de longue durée, notamment dans le canton de SZ, où les effectifs NEM sont assurés à condition de s'adresser à une structure d'aide d'urgence et de se présenter régulièrement à la police des étrangers.

3.5 Indemnités fédérales versées au titre de l'aide d'urgence et de l'exécution du renvoi

Les forfaits d'aide d'urgence versés aux cantons s'élèvent à quelque 388 000 francs pour l'effectif dont la décision de NEM est entrée en force au 1^{er} trimestre 2005 (pour un relevé des indemnités par canton, voir annexe V). Sur 12 mois, ces forfaits se montent à près de 2,7 millions de francs, tous cantons confondus.

Au cours des trois premiers mois 2005, les cantons ont par ailleurs facturé 60 forfaits au titre de l'exécution du renvoi (1000 francs par renvoi exécuté) – soit deux fois plus qu'au trimestre précédent – pour 115 forfaits versés sur un an. Il faut également s'attendre à ce que d'autres demandes d'indemnisation soient tardivement adressées à l'ODM pour les 4 derniers trimestres.

3.6 Bilan

Douze mois après l'exclusion de l'effectif NEM de l'aide sociale, le bilan se présente comme suit :

	2 ^e trimestre 04	3 ^e trimestre 04	4 ^e trimestre 04
Indemnités d'aide d'urgence allouées par la Confédération	1 073 000.-	711 000.-	499 000.-
Indemnités d'exécution du renvoi allouées par la Confédération	2000.-	23 000.-	30 000.-
Coût de l'aide d'urgence individuelle couvert par les cantons (primes d'assurance et prestations médicales comprises)	- 253 000.-	- 776 000.-	- 698 000.-
Solde	+ 822 000.-	- 42 000.-	-169 000.-

Sur un an (1.4.2004 - 31.3. 2005), les indemnités versées par la Confédération se sont établies à 2,8 millions de francs pour l'aide d'urgence apportée aux effectifs NEM NR. Pour cette même période, les prestations couvertes par les cantons à ce titre se sont chiffrées à 2,6 millions de francs. Les comptes des cantons restent donc équilibrés pour cet effectif à l'issue des 12 premiers mois suivant la mise en application de la mesure d'exclusion.

	1 ^{er} trimestre 05, effectifs RT non compris	Bilan annuel, effectifs RT non compris
Indemnités d'aide d'urgence allouées par la Confédération	388 000.-	2 671 000.-
Indemnités d'exécution du renvoi allouées par la Confédération	60 000.-	115 000.-
Coût de l'aide d'urgence individuelle couverte par les cantons (primes d'assurances et prestations médicales comprises)	- 867 000.-	- 2 594 000.-
Solde	- 419 000.-	+ 192 000.-

En y ajoutant les effectifs RT, inclus pour la première fois dans les chiffres trimestriels, les cantons affichent un déficit de quelque 1,5 millions de francs sur quatre trimestres, pour des dépenses de l'ordre de 4,3 millions de francs.

Au 1^{er} trimestre 2005, l'aide d'urgence couverte par les cantons (prestations médicales comprises) s'est chiffrée à 867 000 francs pour les effectifs NR, soit en tout à 2,5 millions de francs, effectifs RT compris. Pour cette même période, les indemnités versées par la Confédération se sont établies à 388 000 francs pour l'aide d'urgence et à 60 000 francs pour l'exécution des renvois, les cantons affichant ainsi un déficit de 419 000 francs au titre des dépenses d'aide d'urgence, effectifs RT non compris, soit un déficit total de l'ordre de 2,1 millions de francs.

	1 ^{er} trimestre 05, effectifs RT compris	Bilan annuel, effectifs RT compris
Indemnités d'aide d'urgence allouées par la Confédération	388 000.-	2 671 000.-
Indemnités d'exécution du renvoi allouées par la Confédération	60 000.-	115 000.-
Coût de l'aide d'urgence individuelle couverte par les cantons (primes d'assurance et prestations médicales comprises)	- 2 534 000.-	- 4 261 000.-
Solde	- 2 086 000.-	- 1 475 000.-

Figure 6 : Bilan des dépenses cantonales et des indemnités fédérales au titre de l'aide d'urgence

Le graphique suivant illustre l'évolution des coûts :

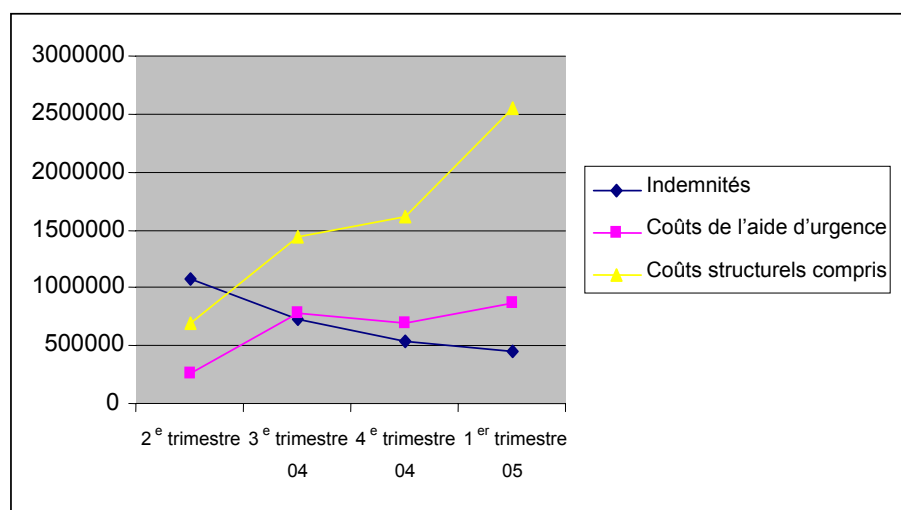


Figure 7 : Évolution des coûts et indemnités

4. Conséquences d'ordre général

4.1 Sécurité publique/délinquance

4.1.1 Effectif interpellé

A l'issue du 1^{er} trimestre 2005, les services de police font état de 668 interpellations pour un effectif appréhendé de 385 personnes frappées d'une décision de NEM sous le coup du nouveau régime. En y additionnant les effectifs RT, ce nombre est de 1433 interventions pour 863 personnes appréhendées¹⁰. Si le nombre d'interpellations a connu une progression constante sur 12 mois, l'effectif interpellé ne s'est pas accru au même rythme. En d'autres termes, on dénombre un nombre croissant de personnes interpellées à plusieurs reprises.

Pour permettre la comparaison des données d'un trimestre sur l'autre, les effectifs RT n'ont pas été inclus dans les calculs et commentaires qui suivent, à moins qu'il n'en soit spécifié autrement.

4.1.2 Répartition par canton

La répartition des effectifs appréhendés reste relativement constante sur 12 mois, les cantons d'AG, de BE, de BS, de GE et de ZH affichant toujours, y compris au 1^{er} trimestre 2005, le plus grand nombre d'interpellations à leur actif.

AG, BE et BS comptent plus souvent que les autres cantons, des personnes interpellées à plusieurs reprises, d'où un écart substantiel entre l'effectif appréhendé et le nombre d'interpellations. Cet écart est moindre dans les cantons de GE et de ZH. Par ailleurs, 98% des effectifs appréhendés à BS sont attribués à d'autres cantons. Interpellés le plus souvent pour séjour irrégulier ou non-respect d'une mesure d'exclusion du territoire cantonal, ils font en général l'objet d'un signalement avant d'être transférés au canton responsable de l'exécution du renvoi. Le canton de GE, qui présente une configuration structurelle semblable à BS, dénombre davantage d'infractions à la LStup et recourt plus souvent à la détention préventive. Par ailleurs, comme BS, GE compte dans l'effectif interpellé une forte proportion de personnes relevant d'un autre canton d'attribution (60%). De 41% dans le canton de ZH, cette proportion reste en revanche minime dans les cantons d'AG et de BE. A noter, à GE, la plus grande fréquence des infractions à la LStup et des délits contre le patrimoine (recel) reprochés à cet effectif (respectivement 35% et 22%) par rapport aux personnes attribuées au canton. Ce schéma ne se vérifie dans aucun autre canton.

Enfin, comme déjà constaté dans les rapports précédents, l'effectif NEM appréhendé est insignifiant, voire inexistant dans les cantons de Suisse centrale (à l'exception de SZ), de même que dans les cantons d'AI, d'AR, de TG et du JU (cf. annexe VIII).

4.1.3 Répartition par nationalité

En termes de répartition par nationalité, les chiffres indiquent que les personnes de « nationalité + continent inconnus » (cf. annexe VII) sont proportionnellement surreprésentées dans l'effectif NEM EF interpellé par les services de police (41% de l'effectif appréhendé au 1^{er} trimestre 2005 contre 20% de l'effectif NEM EF sur un an). On observe donc une tendance

¹⁰ Les personnes localisées dans plusieurs cantons ne sont comptabilisées qu'une seule fois. Pour un relevé par canton, cf. annexes. A noter que ce relevé n'est pas corrigé des doubles saisies (c'est-à-dire des personnes appréhendées dans plusieurs cantons). Il fait état de 475 personnes appréhendées pour les effectifs NEM NR, et de 1004 effectifs RT compris.

des personnes d'origine inconnue à prolonger leur séjour en Suisse. Par ailleurs, les ressortissants nigériens, guinéens et algériens sont également surreprésentés dans l'effectif NEM EF interpellé. A l'inverse les nationaux serbes et monténégrins, bulgares, bosno-herzégoviniens et turques sont nettement sous-représentés. Deux facteurs pourraient expliquer cette tendance : la présence en Suisse d'un réseau social plus ou moins dense et le dénouement plus ou moins facilité des opérations de renvoi, qui conduiraient les intéressés à se tenir à l'écart des autorités ou à opter plus fréquemment pour un départ non réglementaire (cf. annexe VII).

4.1.4 Types et fréquence des délits

Le tableau suivant récapitule le nombre d'interpellations signalées pour l'effectif NEM exclu de l'aide sociale (effectifs RT non compris) à l'issue des quatre trimestres considérés. Sont reproduits, l'effectif interpellé, le nombre d'interpellations, le nombre d'interpellations pour séjour irrégulier uniquement et le nombre d'infractions à la LStup et de délits contre le patrimoine. A noter que, dans l'énumération des délits, il a été tenu compte des délits cumulés.

Types de délits (délits cumulés compris)	2 ^e trimestre 04	3 ^e trimestre 04	4 ^e trimestre 04	1 ^{er} trimestre 05
Nombre de personnes interpellées	200	292	360	385
Nombre de cas d'interpellation	265	409	553	668
Séjour irrégulier uniquement	117	213	250	317
Infractions à la LStup	35	67	91	69
Infractions contre le patrimoine	24	45	68	50

Figure 8 : Récapitulatif des trois types de délits les plus fréquents à l'issue des 4 premiers trimestres

Les chiffres font apparaître une progression continue du nombre d'interpellations depuis l'entrée en application de la mesure d'exclusion. Cette tendance se confirme au 1^{er} trimestre 2005, qui a vu passer de 360 à 385 le nombre de personnes appréhendées. Les cantons ont signalé 668 interpellations pour ce seul trimestre, dont 317, soit 48%, pour séjour irrégulier uniquement¹¹. Ce taux s'inscrit dans la continuité des trimestres précédents, où il oscillait entre 44 et 52%. A noter, par ailleurs, le recul, au 1^{er} trimestre 2005, du nombre d'infractions à la LStup et de délits contre le patrimoine. Dans le même temps, les « violations de domicile » se sont multipliées – catégorie qui recouvre les « dormeurs clandestins » -, notamment dans le canton d'AG qui en comptait déjà un grand nombre et, nouvellement à GE et à BE. Cette évolution pourrait être mise sur le compte soit d'un changement de pratique dans la collecte des données, soit du nombre croissant de délits signalés suite à des avertissements réitérés.

Douze mois après l'exclusion de l'effectif NEM de l'aide sociale, le nombre de délits contre le patrimoine et d'infractions à la loi sur les stupéfiants signalés reste relativement bas en chiffres absolus. Dans la catégorie délits contre le patrimoine, les délits retenus sont, le plus souvent, des délits mineurs (vols d'une valeur inférieure à 300 francs)¹². Reste que les chiffres sont probablement sous-estimés, comme pour tous les délits contre le patrimoine¹³.

Après s'être inscrit à la hausse au trimestre précédent, le nombre de personnes appréhendées pour une infraction à la LStup ou un délit contre le patrimoine est reparti à la baisse au 1^{er} trimestre 2005, soit 103 personnes concernées. 2,3% de l'effectif NEM NR (4450 person-

¹¹ Sont comptabilisés comme interpellations pour séjour irrégulier uniquement : séjour irrégulier + #données, #données + séjour irrégulier, séjour irrégulier + séjour irrégulier, séjour irrégulier + transfert par un autre canton, transfert par un autre canton + séjour irrégulier, séjour irrégulier + inconnu et inconnu + séjour irrégulier.

¹² Ces chiffres ne donnent aucune indication quant à la gravité des délits à la LStup.

¹³ Selon les statistiques de police du canton d'AG, le taux d'élucidation des délits de vol est de 30% environ.

nes) ont été appréhendées pour une infraction à la LStup ou un délit contre le patrimoine au cours de cette période. En progression constante sur douze mois, le taux annualisé s'élevait à 3,1% au 2^e trimestre 2004 (sur 1788 décisions de NEM notifiées), à 5% sur 2973 décisions au 3^e trimestre et à 6,7% sur 3804 décisions au 4^e trimestre, pour passer enfin à 7,4 % sur 4450 décisions au 1^{er} trimestre 2005.

Les chiffres des effectifs RT indiquent que 133 personnes ont fait l'objet d'une interpellation pour une infraction à la LStup ou un délit contre le patrimoine, soit 2,7% de l'effectif concerné (4990 personnes). Les infractions à la LStup sont plus nombreuses pour cet effectif.

Autres délits signalés, 4 cas de délit de violence (atteintes à la liberté, menaces) ont été retenus pour les effectifs NEM NR au 1^{er} trimestre 2005. La situation est plus grave pour les effectifs RT : outre un cas de soupçon d'homicide, on enregistre 4 cas d'infractions entraînant des lésions corporelles graves, 5 cas de lésions corporelles simples et 12 délits de violence, de menaces et d'atteintes à la liberté.

S'il faut indiscutablement prendre au sérieux les délits commis contre l'intégrité de la personne (délits de violence simple ou grave, menaces et atteintes à la liberté), considérés sur un an, ils restent d'une fréquence négligeable, en particulier pour les effectifs NR.

À noter aussi la plus grande fréquence des infractions à la loi sur les stupéfiants chez les effectifs RT, soit 15% des interpellations contre 10% pour les effectifs NR. Ce constat ne s'applique en revanche pas aux délits contre le patrimoine, pas plus qu'aux interpellations pour séjour irrégulier.

4.1.5 Mesures consécutives à l'interpellation

Le nombre de personnes placées en détention en vue de l'exécution du renvoi s'affiche en repli, soit 34 contre 50, 55 et 51 aux trimestres précédents. En y additionnant les effectifs RT, cette mesure a été ordonnée 64 fois au cours du trimestre sous revue. Le nombre de rapatriements s'inscrit également à la baisse pour les effectifs appréhendés au 1^{er} trimestre 2005, et se situe dans la continuité du trimestre précédent si l'on tient compte des effectifs RT (2, 5, 10 et 3, ou 12 effectifs RT compris).

Dans la catégorie « détention préventive », le nombre de personnes détenues s'est stabilisé après la hausse enregistrée entre le 2^e et le 3^e trimestre 2004 (soit 43, 72, 69, 71). Cette évolution reflète le faible nombre de délits retenus autres que l'irrégularité de séjour.

À relever enfin que le nombre de détentions en vue du renvoi a diminué ce qui a entraîné une augmentation du nombre de signalements (360 au 1^{er} trimestre 2005 contre 269 au trimestre précédent).

4.2 Évolutions au niveau des centres d'enregistrement (CERA)

A la lumière des douze derniers mois, les centres d'enregistrement ont prouvé leur efficacité face à la nouvelle mesure et à l'insécurité potentielle qu'elle véhiculait.

Les collaborateurs des centres disent informer clairement les requérants sur les conséquences d'une décision de NEM, que ce soit lors d'entretiens ou au moment de la notification de la décision.

Les CERA relèvent ponctuellement des réactions émotionnelles chez certaines personnes frappées d'une décision de NEM (dépression, agressivité). Ces troubles se dissipent ensuite pour réapparaître plus tard, se reproduisant régulièrement ici et là tout au long de l'année, mais jamais dans tous les centres d'enregistrement simultanément.

Dans l'ensemble, les CERA n'ont pas vu se développer de stratégies globales destinées à prolonger le séjour des intéressés en Suisse. Des personnes avec une NEM cherchent à prolonger leur séjour en invoquant des raisons médicales. Ces cas restent toutefois épisodiques et la stratégie, individuelle.

Renvois et retours effectués à partir des centres d'enregistrement

Fluctuant d'un mois sur l'autre, le nombre de retours effectués à partir des centres d'enregistrement s'est établi à 209 en tout. Le centre de Kreuzlingen affiche à son actif le plus grand nombre de renvois effectués à partir d'un CERA.

En ce qui concerne les radiations et les retraits de demandes effectués dans les centres d'enregistrement, les chiffres sont restés constants, soit un total de 580 radiations et de 287 retraits de demandes relevés pour les quatre trimestres sous revue, alors que le nombre de demandes d'asile a diminué.

À cet égard, un projet pilote a été lancé dans les CERA le 1^{er} mars 2005, prévoyant d'apporter aux candidats au retour, outre l'encadrement prévu, des services de conseil et une aide au retour, sous réserve qu'ils retirent leur demande d'asile suite à la notification d'une décision de NEM de première instance. Les premiers résultats obtenus sont prometteurs puisque, après un mois seulement, 11 personnes avaient opté pour cette formule et donc pour un départ contrôlé.

4.3 Personnes vulnérables

Les personnes vulnérables, au nombre desquelles comptent les personnes malades physiquement et psychiquement ainsi que, selon nos informations, les requérants mineurs non accompagnés, bénéficient de l'encadrement et du soutien dont ils ont besoin. Il est également tenu compte de la situation particulière, parfois délicate, des familles et des mères célibataires. La question qui se pose n'est pas tant de savoir si ces groupes de personnes nécessitent un encadrement particulier, mais plutôt l'importance des frais qui en résultent pour les cantons.

4.4 Mineurs non accompagnés (MNA)

La question des requérants mineurs non accompagnés a été maintes fois soulevée depuis l'introduction de la mesure d'exclusion de l'aide sociale, même si les MNA frappés d'une décision de NEM sont relativement peu nombreux (218 décisions entrées en force depuis le 1.4.2004).

Le premier rapport faisait déjà état de l'incompatibilité entre la mise à la rue de mineurs et la Convention internationale du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 01.107). Face à l'hétérogénéité des pratiques cantonales en matière d'encadrement de cette population, l'ODM a adressé une demande d'expertise à l'Office fédéral de la justice pour déterminer les impératifs auxquels doivent répondre la Confédération et les cantons en termes de protection des mineurs non accompagnés. Cette expertise a permis de définir clairement les normes à respecter dès lors qu'une décision de NEM est prononcée à l'encontre d'un MNA. Il incombe ainsi aux autorités « d'informer les mineurs déboutés de leur droit à une aide d'urgence » et à l'Etat d'assurer « la protection et les soins nécessaires » au bien-être des MNA, « indépendamment du fait qu'ils en fassent ou non la demande expresse ». Cet avis de droit¹⁴ emporte des conséquences sur l'encadrement proposé par les cantons.

¹⁴ L'avis de droit de l'Office de la justice peut être consulté sur le site de l'ODM, www.bfm.admin.ch

Concrètement, la Confédération doit faire en sorte que le canton soit en mesure de prendre contact avec le MNA qui lui est attribué et de lui apporter l'encadrement requis. D'où une obligation, pour l'ODM, de communiquer clairement au service cantonal compétent toutes les décisions de NEM qui touchent des MNA. Des solutions sont actuellement à l'état d'ébauche au niveau de l'ODM.

L'ODM s'est par ailleurs attelé à réexaminer le dossier des MNA concernés par une décision de NEM notifiée entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2004 pour se faire une idée plus précise de cette population. Or, il s'est avéré que sur 184 dossiers examinés, 86 n'étaient pas à jour. Ainsi le nombre de MNA concernés par une décision de NEM EF consigné dans les rapports précédents est-il plus important qu'il ne l'est en réalité. Le même examen a porté sur les 50 décisions de NEM prises à l'encontre des MNA entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2005.

Le décompte des MNA frappés d'une décision de NEM a mis en lumière un autre point, concernant en particulier les effectifs RT et les effectifs frappés d'une décision de NEM aux trimestres précédents recensés au 1^{er} trimestre 2005. Ces effectifs comptent un grand nombre de MNA de 17 ans (63 % au 1^{er} trimestre 2005)¹⁵, qui ont atteint leur majorité au cours des derniers mois, tout en restant comptabilisés dans la catégorie « mineurs » dans les chiffres des quatre derniers trimestres. Autant de raisons pour lesquelles le GT Monitoring se garde de présenter, dans ce rapport, des données chiffrées qui pourraient être infirmées dans les semaines à venir.

4.5 Communication d'entrée en force

Au cours des douze derniers mois, plusieurs cantons ont fait état de retards survenus dans la communication des dates d'entrée en force des décisions, réputée intervenir dans les 10 jours. Rappelons que les cantons continuent alors, en méconnaissance de cause, d'offrir des prestations d'aide sociale aux intéressés, lesquels sont censés être exclus des structures de l'asile et fondés, au mieux, à percevoir une aide d'urgence.

Conscient de cette lacune, l'ODM s'attache actuellement à revoir ses processus afin d'éviter ce type de retards.

En moyenne annuelle, il a fallu de 8 à 8,5 jours pour saisir l'entrée en force des décisions dans AUPER, et 8 jours en moyenne au 1^{er} trimestre 2005.

4.6 Conséquences de la mesure d'exclusion sur les villes et les communes

Représentants de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS) ont réitéré leurs craintes d'assister à une montée de la délinquance et à l'émergence de nouveaux conflits sociaux, liées à l'exclusion des effectifs NEM de l'aide sociale. Ces craintes ne se sont toutefois pas vérifiées à ce jour, l'UVS et l'ACS l'admettent également. Pour sa part, le président de l'« Initiative des villes » a déclaré dans la presse¹⁶ que si les villes et les communes ont effectivement assisté à une progression du nombre de personnes sollicitant une aide d'urgence auprès des autorités, cette progression est moins fulgurante qu'escomptée à l'origine. Et d'ajouter que le rapport de monitoring ne donne pas une image fidèle de l'ampleur du problème dans les grandes villes.

¹⁵ L'âge est calculé en fonction de l'entrée en force de la décision de NEM. Si l'on considère l'effectif mineur à la date d'entrée en force, on dénombre 160 MNA concernés par une NEM EF au 1^{er} trimestre 2005. En revanche, ce chiffre est de 71 si l'on prend en compte l'âge au 1^{er} janvier 2005.

¹⁶ Tagesanzeiger du 18.2.2005

Le responsable de l'Asyl-Organisation de la ville de Zurich (AOZ) évoque, quant à lui, l'« évolution sournoise » d'une situation qui pourrait à la longue tourner en crise avec à la clé une ghettoïsation de certains quartiers et une criminalité montante¹⁷. Par ailleurs, les cantons dotés de fortes agglomérations urbaines s'inquiètent des coûts croissants que les indemnités fédérales ne permettent plus de couvrir.

Autre point soulevé par les représentants des villes et des communes, la question de la localisation des structures d'aide d'urgence. Soucieux de garantir l'uniformité des prestations, les cantons ont, pour la plupart, pris à leur charge la responsabilité de servir les prestations d'aide (en espèces ou en nature) aux personnes frappées d'une décision de NEM.

Les représentants des autorités policières et migratoires au groupe d'accompagnement Monitoring indiquent que le taux de délinquance ne s'est pas accru dans les proportions attendues. Toujours selon certains représentants du groupe d'accompagnement, le canton de ZH, par ex., place les personnes appréhendées par les services de police en détention en vue de l'exécution du renvoi, ce qui contribue à canaliser la petite délinquance (notamment la délinquance de survie). Cette politique suppose toutefois le déploiement de moyens logistiques et personnels conséquents qui ne sont pas couverts par les indemnités fédérales.

Pour le président de l'« Initiative des villes : Politique sociale », étendre la mesure d'exclusion à tous les requérants d'asile déboutés plongerait les grandes municipalités dans la crise. Il dénonce, en outre, la « marginalisation extrême »¹⁸ d'individus et de familles vivant en Suisse depuis de nombreuses années. Le canton de LU évoque, quant à lui, le risque d'une dérive vers la délinquance et de difficultés accrues en termes d'exécution des renvois¹⁹. Les représentants des villes notent, à ce titre, que les enseignements tirés dans les pays limitrophes montrent que couper le soutien aux anciens demandeurs d'asile ne les incite pas nécessairement à quitter le territoire. Ils craignent un désengagement de la Confédération de ses responsabilités et une réduction des indemnités d'aide d'urgence qui se traduirait par un surcroît de dépenses à la charge des cantons et des communes²⁰. Pour eux, toute solution qui entraînerait la présence sur le territoire de personnes en séjour irrégulier et dépourvues de moyens n'est pas viable. Il est dans l'intérêt des villes que les intéressés soient encadrés par des structures solides et qu'ils aient suffisamment de moyens pour rester dans la légalité jusqu'à leur départ de Suisse. Les représentants sont en revanche favorables aux mesures destinées à encourager les retours (aide au retour, conseils en vue du retour, etc.), de même que, lorsqu'elle se justifie, à la mise en détention en vue de l'exécution du renvoi. En effet, même exclus de l'aide sociale, les intéressés ne renoncent souvent pas à leur projet migratoire, en dépit de conditions difficiles, et ce d'autant moins après un séjour prolongé dans le pays. Plusieurs éléments révèlent d'ailleurs la présence en Suisse de personnes frappées d'une décision de NEM en irrégularité de séjour, notamment la multiplication des « dormeurs clandestins » dans les structures d'accueil, le surcroît de travail du personnel d'encadrement et les conflits plus fréquents dans les structures d'accueil privées et leur voisinage.

En conclusion, si les représentants des villes ne les qualifient pas de dramatiques, les conséquences de la mesure d'exclusion de l'effectif NEM de l'aide sociale commencent à se faire sentir.

¹⁷ Tagesanzeiger du 22.1.2005

¹⁸ *idem*

¹⁹ Extrait de la réponse du gouvernement lucernois du 2.5.2005 à la motion parlementaire Meier

²⁰ Le Temps du 5.3.2005

4.7 Perspective des œuvres d'entraide, des églises, des particuliers et du personnel d'encadrement

Ce point fait la synthèse des observations formulées par les œuvres d'entraide, spontanément ou au cours d'entretiens téléphoniques, sur la situation des personnes frappées d'une décision de NEM à l'issue des quatre derniers trimestres.

La perception des œuvres d'entraide, des particuliers et des églises apparaît relativement constante sur douze mois : la mesure d'exclusion de l'aide sociale n'est pas sans conséquences humaines, parfois importantes, mais les implications sont moins graves que prévu. Les situations décrites sont restées anonymes.

Selon les œuvres d'entraide interrogées, le travail de consultation s'est réduit au fur et à mesure du temps. S'il fallait, au début, informer très largement les personnes concernées par une NEM, avec le temps, les informations ont commencé à mieux circuler.

Par ailleurs, les craintes exprimées par les œuvres d'entraide quant à l'obligation de passer par les services de police des étrangers pour obtenir une aide d'urgence, à la limitation des prestations dans le temps et au manque d'encadrement des personnes vulnérables ne se sont avérées que partiellement fondées.

En ce qui concerne le passage obligé par la police des étrangers pour obtenir une aide d'urgence, les œuvres d'entraide le déplorent dans les cantons où cette condition est applicable. Elles estiment que les intéressés ne prendront pas le risque de se présenter aux services de police pour obtenir une aide d'urgence et rechercheront d'autres solutions, préférant se tourner vers des réseaux d'aide parallèles, notamment des contacts personnels ou des particuliers engagés dans ce domaine.

La question de la limitation de l'aide d'urgence dans le temps, voire de son refus était récurrente dans les entretiens réalisés jusqu'à ce que le Tribunal fédéral ne tranche en la matière. Plusieurs œuvres d'entraide ont indiqué que la situation des personnes frappées d'une décision de NEM s'est améliorée depuis cet arrêt et que les cantons accèdent aujourd'hui plus facilement aux demandes d'aide. L'OSAR relève, pour sa part, que l'aide d'urgence est encore refusée dans certains cas. Les demandes de précisions adressées par l'ODM, par téléphone ou par écrit, à diverses organisations pour obtenir des informations détaillées et nominatives de cas de refus d'une aide d'urgence n'ont pas permis d'obtenir de réponses précises.

La question des personnes vulnérables et des requérants mineurs non accompagnés n'a que rarement été soulevée comme problème majeur dans les entretiens réalisés avec les œuvres d'entraide et les particuliers.

Enfin, œuvres d'entraide et particuliers s'accordent à déplorer les conditions de vie très difficiles que connaissent les personnes concernées par une NEM.

4.8 Jurisprudence fédérale et cantonale

Au cours du trimestre sous revue, le Tribunal fédéral a rendu deux arrêts autour de l'exclusion de l'aide sociale concernant des personnes frappées d'une décision de NEM. Dans un premier arrêt du 2 février 2005, le TF constate, en substance, que les personnes dont l'exécution du renvoi a été suspendue suite à l'exercice d'une voie de recours extraordinaire sont (de nouveau) soumises à la loi sur l'asile. Elles ne sauraient donc être exclues des prestations d'aide sociale prévues par l'art. 81 LAsi. Prenant acte de cet arrêt, l'Office fédéral des migrations adaptera en conséquence ses directives en matière de subventions.

Le deuxième arrêt, prononcé le 18 mars 2005, porte sur la question de savoir si une personne frappée d'une décision de non-entrée en matière ne coopérant pas à l'exécution de son renvoi est fondée à percevoir l'aide garantie par l'art. 12 Cst. en situation de détresse. Cet arrêt fait suite à deux décisions contraires de juridictions cantonales.

La première, rendue par le tribunal administratif du canton de Soleure, en date du 10 novembre 2004, confirmait une décision du Département de l'Intérieur signifiant au demandeur qu'il toucherait un ultime « viatique » pour une durée de 5 jours – après avoir obtenu à plusieurs reprises des prestations d'aide d'urgence. Elle l'enjoignait, en outre, de se présenter au bureau de l'asile en vue d'organiser son départ, précisant qu'il ne serait donné suite à une nouvelle demande d'aide d'urgence que s'il prouvait son intention de retourner dans son pays d'origine. Débouté de son recours, le demandeur a saisi le Tribunal fédéral.

Parvenant à une conclusion inverse, le tribunal administratif du canton de Berne, dans son jugement du 15 novembre 2004, a statué en faveur des demandeurs (au nombre de cinq), estimant que l'aide d'urgence minimale garantie par la Constitution est un droit intangible, dont l'octroi ne saurait être subordonné à l'obligation de coopérer visée à l'art. 8 LAsi, pas plus qu'à l'obligation de coopérer à l'exécution du renvoi.

Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral a, le 18 mars 2005, cassé la décision du tribunal administratif du canton de Soleure²¹. Par décisions des 23 décembre 2004 et 25 janvier 2005, il avait déjà enjoint les autorités soleuroises d'accorder aux recourants l'aide d'urgence ordinaire pendant la durée de la procédure intentée devant le Tribunal fédéral. Dans ses considérants (cf. 3.1), le TF souligne que même « *s'il séjourne irrégulièrement en Suisse, l'auteur du recours peut invoquer l'art. 12 Cst.* » Par ailleurs, « *pour obtenir une aide d'urgence, il peut être exigé du demandeur qu'il se soumette à une appréciation de sa situation de détresse [...]. De même, l'octroi de prestations peut être assorti d'autres conditions, notamment le retrait par le demandeur en personne des prestations (dans la mesure du raisonnablement exigible) ou encore l'individualisation des prestations, ceci pour éviter les demandes multiples. Toutefois, il est impératif que ce type de clauses accessoires n'empêche pas l'exercice des droits fondamentaux protégés par la Constitution* » (cf. considérant 4.4). Enfin, s'agissant de l'abus de droit invoqué, le tribunal fédéral précise, dans son considérant 6.4, que l'art. 12 Cst. ne vise pas à protéger des intérêts relevant du droit des étrangers, mais à garantir la survie du recourant. Or, dans la mesure où les prestations accordées ne servent qu'à assurer à l'intéressé une existence dans des conditions respectant la dignité humaine, « *le recours à l'aide en situation de détresse n'est pas contraire au but prévu* ».

L'adoption d'une nouvelle disposition, permettant de subordonner l'octroi des prestations à certaines conditions est à l'étude dans le cadre des délibérations parlementaires sur la révision de la loi sur l'asile.

²¹ Cf. décision 2P.318/2004, disponible en ligne sur : <http://www.bger.ch> (en allemand)

5. Bilan annuel : remarques générales

5.1 Mouvements des effectifs NEM NR

Au 1^{er} trimestre 2005, 17% des 1788 personnes frappées d'une décision de NEM passée en force au 2^e trimestre 2004 comptaient encore au nombre des bénéficiaires d'une aide d'urgence et/ou de l'effectif appréhendé par les services de police, soit 3% de moins qu'au trimestre précédent. Ce taux est de 20% pour les 1185 décisions de NEM entrées en force au 3^e trimestre 2004, contre 26% au trimestre précédent. La tendance – déjà observée dans le dernier rapport – des effectifs bénéficiaires ou interpellés à diminuer proportionnellement à l'ancienneté des décisions se confirme. Certains des effectifs concernés ont quitté le territoire dans le cadre d'un départ réglementaire²² ; d'autres ont sans doute quittés la Suisse de façon non contrôlée. Restent vraisemblablement un certain nombre de personnes en irrégularité de séjour, qui ne cherchent pas à obtenir de prestations d'aide d'urgence. Les chiffres n'en démontrent pas moins que les effets escomptés de la mesure d'exclusion se sont réalisés.

À la fin mars 2005, 53% des 1788 personnes frappées d'une décision de NEM passée en force au 2^e trimestre n'ont jamais figuré dans les effectifs recensés. Ce taux est de 56% pour les effectifs NEM dont la décision est passée en force au 3^e trimestre 2004 (cf. ci-dessous, figure 9).

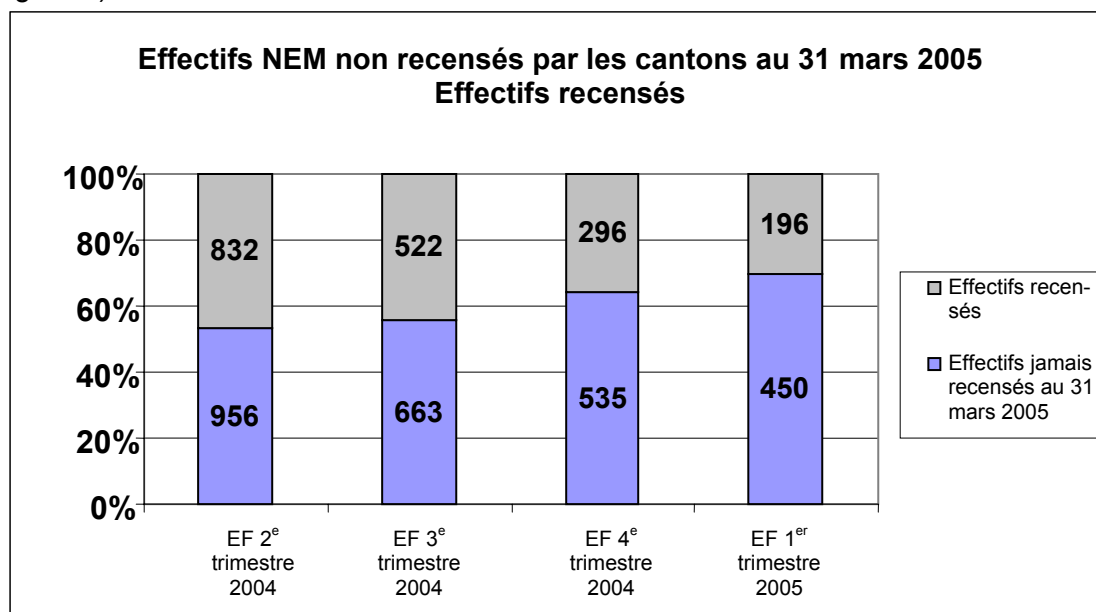


Figure 9 : Effectifs NEM non recensés dans les chiffres de monitoring au 31 mars 2005

5.2 Demandes multiples de prestations d'aide d'urgence

Au 1^{er} trimestre 2005, près de 3 bénéficiaires d'une aide d'urgence sur 5 apparaissaient déjà une fois au moins dans les chiffres trimestriels précédents, soit une progression d'environ

²²Le taux de départs réglementaires est de 14,5% pour un effectif total de 4450 personnes frappées d'une décision de NEM. Les intéressés ont soit été reconduits dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers, soit opté pour un départ réglementaire.

3% sur trois mois. Alors qu'une grande partie des personnes exclues de l'aide sociale ne demande pas ou plus d'aide d'urgence après un certain temps, il n'en reste pas moins un autre groupe qui a tendance à allonger la durée de la perception. Ce dernier groupe est largement responsable de la progression constante de la durée moyenne de perception des prestations.

On observe par ailleurs d'importants écarts dans la répartition par nationalité des effectifs NEM NR ayant touché des prestations d'aide d'urgence au 1^{er} trimestre 2005 ainsi que dans deux autres trimestres en 2004.

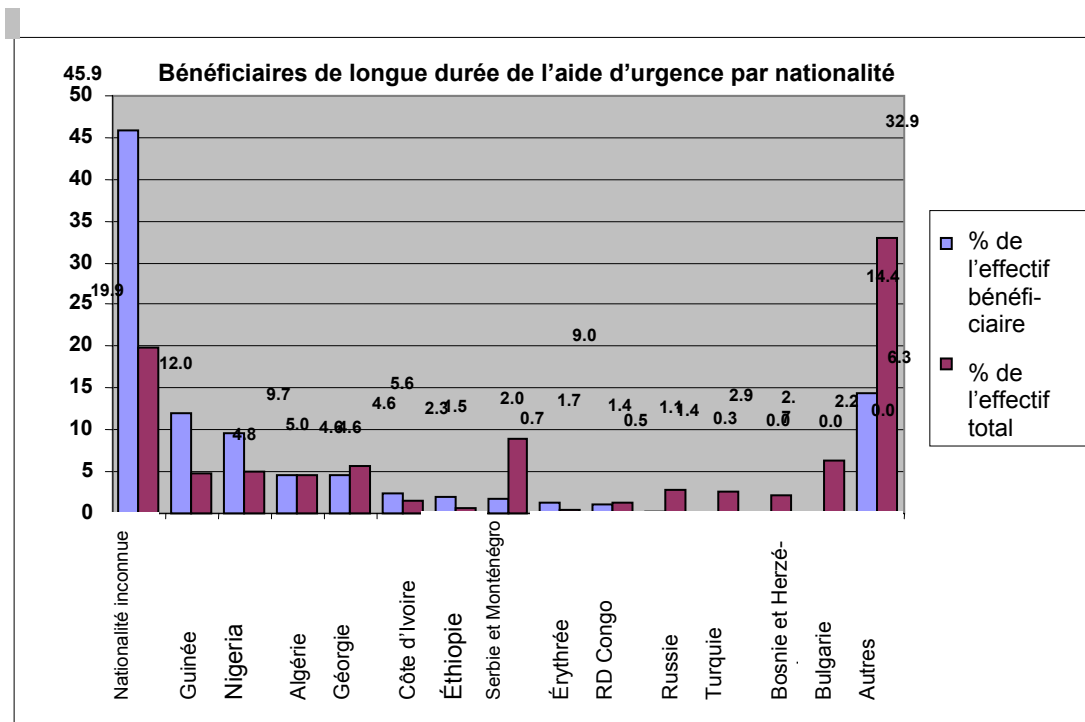


Figure 10 : Bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence par nationalité

5.3 Exclusion de l'aide sociale : impact sur les familles

17% des effectifs NEM NR et 20% des effectifs RT sont des conjoints ou des personnes vivant en ménage familial.

Ces catégories sont sous-représentées dans l'effectif bénéficiaire de prestations d'aide d'urgence, soit 13,7% pour les effectifs NR et 17,8% pour les effectifs RT.

5.4 Effectif interpellé à plusieurs reprises par les services de police

À l'issue des quatre trimestres sous revue, les services de police font état de 1895 interpellations pour 905 personnes appréhendées. 73% de l'effectif interpellé sur un an a été appréhendé à plus d'une reprise. On dénombre 643 personnes interpellées ou moins une fois sur un trimestre, 200 personnes apparaissant dans les chiffres de 2 trimestres, 55 personnes dans les chiffres de 3 et 7 dans les chiffres des 4 trimestres.

Enfin, sur 1788 personnes frappées d'une décision de NEM passée en force au 2^e trimestre 2004, 136 (soit 7,6% de l'effectif concerné) figurent, un an plus tard, au nombre des effectifs appréhendés au 1^{er} trimestre 2005.

6. Table des illustrations

Figure 1 : Nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence par rapport à l'effectif NEM total	4
Figure 2 : Bilan des coûts de l'aide d'urgence, frais de santé compris, et des indemnités fédérales versées par canton (indemnités d'aide d'urgence, forfaits d'exécution du renvoi non compris).....	6
Figure 3 : Effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence et effectif total NEM par durée de procédure	7
Figure 4 : Évolution du coût des prestations médicales et des primes d'assurance-maladie prises en charge, pour la période du 2 ^e trimestre 2004 au 1 ^{er} trimestre 2005	9
Figure 5 : Évolution des frais de santé, avec et sans effectifs RT.....	9
Figure 6 : Bilan des dépenses cantonales et des indemnités fédérales au titre de l'aide d'urgence	12
Figure 7 : Évolution des coûts et indemnités.....	12
Figure 8 : Récapitulatif des trois types de délits les plus fréquents à l'issue des 4 premiers trimestres	14
Figure 9 : Effectifs NEM non recensés dans les chiffres de monitoring au 31 mars 2005	21
Figure 10 : Bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence par nationalité	22
Figure 11 : Décisions de NEM EF par nationalité	26
Figure 12 : Décisions de NEM EF par durée de procédure	26
Figure 13 : Durée moyenne de perception des prestations d'aide d'urgence, par canton et par trimestre.....	27
Figure 14 : Aide d'urgence : effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence dans l'effectif NEM EF attribué par canton (frais de santé non compris)	28
Figure 15 : Aperçu des structures d'accueil d'urgence	32
Figure 16 : effectifs NEM EF interpellés par pays de provenance	33

7. Abréviations

ASM	Association des services cantonaux de migration
AUPER	Système d'enregistrement automatisé des personnes (banque de données de l'ODM)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CEI	Communauté d'États indépendants (ex-républiques de l'Union Soviétique)
CERA	Centre d'enregistrement pour requérants d'asile
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
EF	Entrée en force
HUG	Hôpital universitaire de Genève
MNA	Mineur non accompagné
NEM	Non-entrée en matière
NR	Effectifs soumis au nouveau régime, dont la décision de NEM est entrée en force après le 1 ^{er} avril 2004
ODM	Office fédéral des migrations

OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
RA	Requérant d'asile
RT	Effectifs soumis au régime transitoire, dont la décision de NEM est entrée en force avant le 1 ^{er} avril 2004
UMSCO	Unité mobile de soins communautaires, Genève

8. Impressum

Équipe de rédaction, Nationalité & intégration, Office fédéral des migrations

- Beatrice Reusser
- Karin Zürcher
- Claudia Bezzola Cardona Correa
- Petra Graf
- Marie-Claire Mathey
- Martin Michel
- Isabelle Schenker

Traductions

- Marloes Vidalis-Frei, Traductrice ETI (traduction française)
- Dalia Fovini (traduction italienne)

Composition du groupe d'accompagnement ODM

- Procédure d'asile : poste vacant
- Entrée, séjour & retour : Christoph Feldmann, Peter Wenger

Composition du groupe d'accompagnement externe

- | | |
|---------------------------------|--|
| ▪ CDAS | Albert Weibel, SO |
| ▪ | Gérald Rohrbach, VD |
| ▪ CDS | Patrick Bodenmann, PMU Lausanne - Policlinique
Médicale Universitaire, VD |
| ▪ ASM | Erich Dürst, VD
Adrian Baumann, ZH |
| ▪ CCPCS | Karin Keller, KAPO ZH
Christian Steuble, KAPO ZH |
| ▪ CSIAS | Ruedi Hofstetter, ZH |
| ▪ Asyl-Organisation Zürich | Thomas Kunz |
| ▪ Office des étrangers TG | Rolf Bruderer |
| ▪ Département de l'Intérieur AG | Andreas Bamert-Rizzo |

9. Annexes

Remarques liminaires : qualité des données

Soulignons tout d'abord l'amélioration continue de la qualité des données et de leur traitement au fil des douze derniers mois, et le respect accru des délais de communication des données au niveau des services cantonaux.

Conséquence logique du volume croissant de données, le traitement exige de plus en plus de temps, notamment pour les données hors critères ou communiquées tardivement (ajouts, données ne concernant pas les effectifs NEM, etc.)

A noter aussi que les coûts indiqués ne sont pas parfaitement comparables eu égard aux disparités cantonales relevées dans les modalités de l'aide d'urgence.

Annexe I : décisions de NEM EF par nationalité

Nationalité	2 ^e trimestre 2004		3 ^e trimestre 2004		4 ^e trimestre 2004		1 ^{er} trimestre 2005		TOTAL	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Origine inconnue	424	23,7	262	22,1	119	14,3	79	12,2	884	19,9
Serbie et Monténégro	146	8,2	110	9,3	83	10,0	63	9,8	402	9,0
Bulgarie	61	3,4	83	7,0	72	8,7	66	10,2	282	6,3
Géorgie	75	4,2	68	5,7	64	7,7	41	6,3	248	5,6
Nigeria	96	5,4	59	5,0	37	4,5	31	4,8	223	5,0
Guinée	122	6,8	46	3,9	27	3,2	20	3,1	215	4,8
Algérie	94	5,3	46	3,9	37	4,5	28	4,3	205	4,6
Russie	45	2,5	32	2,7	37	4,5	16	2,5	130	2,9
Turquie	38	2,1	32	2,7	30	3,6	22	3,4	122	2,7
Bosnie et Herzégovine	32	1,8	33	2,8	14	1,7	20	3,1	99	2,2
Autres (1 ^{er} trimestre 05 : 54 nationalités)	655	36,6	414	34,9	311	37,3	260	40,3	1640	36,9
Total	1788	100,0	1185	100,0	831	100,0	646	100,0	4450	100,0

Figure 11 : Décisions de NEM EF par nationalité

Annexe II : Décisions de NEM EF par durée de procédure

Durée de procédure	2 ^e trimestre 2004		3 ^e trimestre 2004		4 ^e trimestre 2004		1 ^{er} trimestre 2005		TOTAL	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
≥ 730 jours	27	1,5	50	4,2	22	2,6	41	6,3	140	3,2
366 à 729 jours	102	5,7	86	7,3	55	6,6	52	8,1	295	6,6
181 à 365 jours	226	12,6	187	15,8	136	16,4	84	13	633	14,2
30 à 180 jours	1117	62,5	534	45,1	348	41,9	292	45,2	2291	51,5
1 à 29 jours	316	17,7	328	27,7	270	32,5	177	27,4	1091	24,5
Total	1788	100,0	1185	100,0	831	100,0	646	100,0	4450	100,0

Figure 12 : Décisions de NEM EF par durée de procédure

Annexe III : Aide d'urgence- durée moyenne de perception des prestations, par canton et par trimestre

Canton	2 ^e trimestre 04		3 ^e trimestre 04		4 ^e trimestre 04		1 ^{er} trimestre 05	
	Effectif	Durée moyenne de perception	Effectif	Durée moyenne de perception	Effectif	Durée moyenne de perception	Effectif	Durée moyenne de perception
AG	21	4,3	12	3,8	5	7,4	30	22,8
AI	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
AR	3	12,3	3	38,0	0	0,0	4	44,0
BE	72	23,0	83	21,1	79	34,4	103	41,7
BL	8	9,4	17	37,1	19	39,7	27	47,4
BS	4	44,5	8	44,4	4	32,2	6	61,5
FR	21	6,5	20	16,4	16	35,6	16	67,6
GE	16	6,5	22	21,4	32	#données	41	37,4
GL	0	0,0	3	19,0	1	10,0	0	0,0
GR	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	5,0
JU	0	0,0	1	92,0	1	77,0	2	3,5
LU	5	2,8	10	23,1	9	24,4	11	43,4
NE	17	24,1	29	21,6	10	22,4	19	54,0
NW	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
OW	2	#données	0	0,0	6	#données	3	0,0
SG	2	2,0	55	50,7	20	45,9	20	38,2
SH	6	8,2	15	61,2	11	58,7	11	47,1
SO	22	19,2	31	43,4	43	48,1	39	63,5
SZ	7	7,6	3	5,0	9	39,7	7	38,3
TG	7	38,4	6	44,8	2	15,5	8	32,5
TI	21	24,4	5	56,4	8	22,2	7	51,3
UR	3	#données	1	2,0	0	0,0	0	0,0
VD	18	2,8	33	33,2	25	31,5	28	38,9
VS	18	13,9	22	25,7	11	46,0	14	36,3
ZG	0	#données	0	0,0	2	#données	0	0,0
ZH	121	#données	247	#données,	254	67,6	272	68,5
Total	394	#données	626	31,6	567	52,1	670	53,6

Figure 13 : Durée moyenne de perception des prestations d'aide d'urgence, par canton et par trimestre

Annexe IV : Aide d'urgence- effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence dans l'effectif NEM EF attribué par canton (frais de santé non compris)

Canton	2 ^e trimestre 04			3 ^e trimestre 04			4 ^e trimestre 04			1 ^{er} trimestre 05		
	Effectif attribué	Effectif bénéficiaire	%	Effectifs attribués cumulés	Effectif bénéficiaire	%	Effectifs attribués cumulés	Effectif bénéficiaire	%	Effectifs attribués cumulés	Effectif bénéficiaire	%
AG	159	21	13,2	272	12	4,4	345	5	1,4	387	30	7,8
AI	6	0	0,0	6	0	0,0	6	0	0,0	6	0	0,0
AR	10	3	30,0	17	3	17,6	23	0	0,0	26	4	15,4
BE	249	72	28,9	436	83	19,0	551	79	14,3	644	103	16,0
BL	77	8	10,4	117	17	14,5	147	19	12,9	166	27	16,3
BS	27	4	14,8	60	8	13,3	80	4	5,0	92	6	6,5
FR	54	21	38,9	75	20	26,7	99	16	16,2	114	16	14,0
GE	79	16	20,3	130	22	16,9	154	32	20,8	186	41	22,0
GL	9	0	0,0	16	3	18,8	17	1	5,9	21	0	0,0
GR	53	0	0,0	78	0	0,0	104	0	0,0	121	2	1,7
JU	13	0	0,0	30	1	3,3	39	1	2,6	48	2	4,2
LU	96	5	5,2	147	10	6,8	202	9	4,5	239	11	4,6
NE	41	17	41,5	64	29	45,3	93	10	10,8	107	19	17,8
NW	8	0	0,0	11	0	0,0	14	0	0,0	18	0	0,0
OW	6	2	33,3	9	0	0,0	12	6	50,0	15	3	20,0
SG	122	2	1,6	186	55	29,6	230	20	8,7	282	20	7,1
SH	24	6	25,0	43	15	34,9	50	11	22,0	56	11	19,6
SO	51	22	43,1	100	31	31,0	134	43	32,1	154	39	25,3
SZ	14	7	50,0	43	3	7,0	66	9	13,6	71	7	9,9
TG	42	7	16,7	64	6	9,4	94	2	2,1	119	8	6,7
TI	89	21	23,6	114	5	4,4	154	8	5,2	190	7	3,7
UR	11	3	27,3	15	1	6,7	19	0	0,0	21	0	0,0
VD	120	18	15,0	220	33	15,0	287	25	8,7	324	28	8,6
VS	65	18	27,7	116	22	19,0	136	11	8,1	154	14	9,1
ZG	22	0	0,0	29	0	0,0	36	2	5,6	46	0	0,0
ZH	340	121	35,6	573	247	43,1	710	254	35,8	841	272	32,3
#canton	1	0	0,0	2		0,0	2	0	0,0	2	0	0,0
TOTAL	1788	394	22,0	2973	626	21,1	3804	567	14,9	4450	670	15,1

Figure 14 : Aide d'urgence : effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence dans l'effectif NEM EF attribué par canton (frais de santé non compris)

Annexe Va : Coût de l'aide d'urgence, effectifs RT NON COMPRIS

Canton	Effectif bénéficiaire	Effectif bénéficiaire (frais de santé non compris ²³)	Effectif bénéficiaire (frais de santé)	Nbre total de jours de perception	Coût (frais de santé non compris)	Coût moyen par jour et par personne	Frais de santé	Coût (frais de santé compris)	Effectif NEM attribué	Indemnités féd. d'aide d'urgence-4 ^e trimestre	Bilan des coûts et indemnités fédérales (frais de santé compris)
AG	31	30	6	685	11 988	17	6086	18 074	42	25 200	7129
AI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AR	4	4	4	176	4686	27	788	5474	3	1800	-3674
BE	124	103	60	4295	91 822	21	37 855	129 677	93	55 800	-73 878
BL	28	27	12	1280	39 050	31	6533	45 583	19	11 400	-34 183
BS	6	6	1	369	7776	21	107	7883	12	7200	-683
FR	18	16	3	1082	27 110	25	716	27 826	15	9000	-18 826
GE	42	41	5	1532	27 330	18	5575	32 905	32	19 200	-13 705
GL	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2400	2400
GR	3	2	2	10	322	32	211	533	17	10 200	9667
JU	5	2	3	7	245	35	2431	2676	9	5400	2724
LU	11	11	5	477	3760	8	1729	5489	37	22 200	16 711
NE	19	19	7	1026	44 459	43	2145	46 604	14	8400	-38 204
NW	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2400	2400
OW	4	3	3	#données	3375	#données	2567	5942	3	1800	-4142
SG	20	20	4	764	23 491	31	1954	25 445	52	31 200	5755
SH	11	11	0	518	21 238	41	0	21 238	6	3600	-17 638
SO	45	39	22	2563	59 411	23	6895	66 306	20	12 000	-54 306
SZ	9	7	3	268	6828	25	2639	9467	5	3000	-6467
TG	9	8	7	260	7280	28	4136	11 416	25	15 000	3584
TI	7	7	4	359	5315	15	4558	9873	36	21 600	11 727
UR	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1200	1200
VD	49	28	32	1090	21 158	19	12 322	33 480	37	22 200	-11 280
VS	21	14	10	508	14 885	29	3132	18 017	18	10 800	-7217
ZG	3	0	3	0	0	0	1812	1812	10	6000	4188
ZH ²⁴	278	272	65	18 634	300 292	16	40 583	340 875	131	78 600	-262 275
TOTAL	747²⁵	670	261	35 903	721 821	20	144 774	866 595	646	387 600	-478 995

²³ Frais de santé : primes d'assurance-maladie, participation aux frais, franchises, prestations médicales servies à l'effectif non assuré

²⁴ Dans l'impossibilité d'établir dans les délais le relevé des coûts pour l'ensemble des communes, le canton de ZH indique qu'il faut ajouter à ce chiffre quelque 230 000 francs pour 181 bénéficiaires supplémentaires de l'aide d'urgence et environ 18 000 francs au titre de frais de santé, imputables en grande partie aux effectifs RT.

²⁵ Les bénéficiaires ayant sollicité une aide dans deux cantons sont comptés en double.

Annexe Vb : Coût de l'aide d'urgence, effectifs RT (c-à-d NEM EF avant le 1.4.2004) COMPRIS

Canton	Effectif bénéficiaire	Effectif bénéficiaire (frais de santé non compris ²⁶)	Effectif bénéficiaire (frais de santé)	Nbre total de jours de perception	Coût (frais de santé non compris)	Coût moyen par jour et par personne	Frais de santé	Coût (frais de santé compris)	Effectif NEM attribué	Indemnités féd. d'aide d'urgence – 4 ^e trimestre	Bilan des coûts et indemnités fédérales (frais de santé compris)
AG	104	103	10	3014	52 745	18	7797	60 542	42	25 200	-35 342
AI	7	7	0	316	4318	14	0	4318	0	0	-4318
AR	9	9	9	626	16 665	27	4276	20 941	3	1800	-19 141
BE	272	246	92	12 272	286 103	23	50 329	336 432	93	55 800	-280 632
BL	64	59	26	2614	79 995	31	19 434	99 429	19	11 400	-88 029
BS	10	10	1	569	11 322	20	107	11 429	12	7200	-4229
FR	54	48	12	3373	95 939	28	2474	98 413	15	9000	-89 413
GE	120	116	21	3470	84 878	24	40 388	125 266	32	19 200	-106 066
GL	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2400	2400
GR	3	2	2	10	322	32	211	533	17	10 200	9667
JU	6	2	4	7	245	35	3384	3629	9	5400	1771
LU	26	26	18	1613	37 252	23	17 244	54 496	37	22 200	-32 296
NE	22	20	9	1034	44 799	43	3572	48 371	14	8400	-39 971
NW	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2400	2400
OW	4	3	3	#données	3375	#données	2567	5942	3	1800	-4142
SG	61	61	19	3270	97 190	30	9867	107 057	52	31 200	-75 857
SH	26	26	0	1439	58 999	41	0	58 999	6	3600	-55 399
SO	88	81	36	5099	129 208	25	15 698	144 906	20	12 000	-132 906
SZ	15	11	5	504	15 560	31	3533	19 093	5	3000	-16 093
TG	22	19	20	1089	30 492	28	12 547	43 039	25	15 000	-28 039
TI	14	14	10	1085	17 909	17	11 144	29 053	36	21 600	-7453
UR	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1200	1200
VD	120	75	73	3827	88 947	23	35 941	124 888	37	22 200	-102 688
VS	43	28	22	1634	43 610	27	11 079	54 689	18	10 800	-43 889
ZG	28	14	28	754	15 153	20	19 202	34 355	10	6000	-28 355
ZH ²⁷	807	801	124	60 726	980 873	16	67 439	1 048 312	131	78 600	-969 712
TOTAL	1925²⁸	1781	544	108 345	2 195 899	20	338 233	2 534 132	646	387 600	-2 146 532

²⁶ Frais de santé : primes d'assurance-maladie, participation aux frais, franchises, prestations médicales servies à l'effectif non assuré

²⁷ Dans l'impossibilité d'établir dans les délais le relevé des coûts pour l'ensemble des communes, le canton de ZH indique qu'il faut ajouter à ce chiffre quelque 230 000 francs pour 181 bénéficiaires supplémentaires de l'aide d'urgence et environ 18 000 francs au titre de frais de santé, imputables en grande partie aux effectifs RT.

²⁸ Les bénéficiaires ayant sollicité une aide dans deux cantons sont comptés en double.

Annexe Vc : Coût de l'aide d'urgence, effectifs RT UNIQUEMENT (c-à-d NEM EF avant le 1.4.2004)

Canton	Effectif bénéficiaire	Effectif bénéficiaire (frais de santé non compris ²⁹)	Effectif bénéficiaire (frais de santé)	Nbre total de jours de perception	Coût (frais de santé non compris)	Coût moyen par jour et par personne	Frais de santé	Coût (frais de santé compris)	Effectif NEM attribué	Indemnités féd. d'aide d'urgence - 4 ^e trimestre	Bilan des coûts et indemnités fédérales (frais de santé compris)
AG	73	73	4	2329	40 757	17	1711	42 468	-	0	-42 468
AI	7	7	0	316	4318	14	0	4318	-	0	-4318
AR	5	5	5	450	11 979	27	3488	15 467	-	0	-15 467
BE	148	143	32	7977	194 281	24	12 474	206 755	-	0	-206 755
BL	36	32	14	1334	40 945	31	12 901	53 846	-	0	-53 846
BS	4	4	0	200	3546	18	0	3546	-	0	-3546
FR	36	32	9	2291	68 829	30	1758	70 587	-	0	-70 587
GE	78	75	16	1938	57 548	30	34 813	92 361	-	0	-92 361
GL	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
GR	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
JU	1	0	1	0	0	0	953	953	-	0	-953
LU	15	15	13	1136	33 492	29	15 515	49 007	-	0	-49 007
NE	3	1	2	8	340	42	1427	1767	-	0	-1767
NW	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
OW	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
SG	41	41	15	2506	73 699	29	7913	81 612	-	0	-81 612
SH	15	15	0	921	37 761	41	0	37 761	-	0	-37 761
SO	43	42	14	2536	69 797	28	8803	78 600	-	0	-78 600
SZ	6	4	2	236	8732	37	894	9626	-	0	-9 626
TG	13	11	13	829	23 212	28	8411	31 623	-	0	-31 623
TI	7	7	6	726	12 594	17	6586	19 180	-	0	-19 180
UR	0	0	0	0	0	0	0	0	-	0	0
VD	71	47	41	2737	67 789	25	23 619	91 408	-	0	-91 408
VS	22	14	12	1126	28 725	26	7947	36 672	-	0	-36 672
ZG	25	14	25	754	15 153	20	17 390	32 543	-	0	-32 543
ZH ³⁰	529	529	59	42 092	680 581	9	26 856	707 437	-	0	-707 437
TOTAL	1178	1111	283	72 442	1 474 078	20	193 459	1 667 537	-	0	-1 667 537

²⁹ Frais de santé : primes d'assurance-maladie, participation aux frais, franchises, prestations médicales servies à l'effectif non assuré

³⁰ Dans l'impossibilité d'établir dans les délais le relevé des coûts pour l'ensemble des communes, le canton de ZH indique qu'il faut ajouter à ce chiffre quelque 230 000 francs pour 181 bénéficiaires supplémentaires de l'aide d'urgence et environ 18 000 francs au titre de frais de santé, imputables en grande partie aux effectifs RT.

Annexe VI : Coût des structures d'accueil au 1^{er} trimestre 2005

Canton	Capaci- tés d'accueil	Coût (d'exploitation, d'encadrement) en francs	Coût moyen par nuitée/personne en francs	Remarques
AG	72	47 955	7.40	Logements collectifs de Villnachern (hommes) et de Birr (familles)
AI	9	6654	8.20	Foyer de Bleiche, centre d'accueil de requérants d'asile Mettlen
BE	48	170 614	39.50	Centres de transit de Kappelen-Lyss et d'Aarwangen (janvier-février) – structure d'accueil minimal, Stafelalp (février-mars)
FR	20	91 708	50.90	Centre de la Poya, Pavillon NEM
GE	80	206 320	28.65	Logements d'urgence
GR	10	24 892	27.65	Établissement pénitentiaire Realta
JU	4	7200	20.00	Foyer 1 ^{er} accueil Belfond
SO	10	5800	6.45	Logement de secours, Bellach
SZ	12	9517	8.80	Abris de protection civile, Chaltbach
TG	6	9565	17.70	Partie d'un logement collectif
TI	36	22 500	6.95	Camorino, place sanitaire de secours
UR	6	1200	2.20	Appartement 3 pièces
VD	35	208 172	66.10	Abris de protection civile, Lausanne
ZG	30	40 107	14.85	Abris de protection civile
ZH	≠don nées	829 172 ³¹	≠données	Structures d'accueil NEM d'Uster et d'Adliswil ; plusieurs centres de transit et logements aménagés dans des communes
Total		1 681 376		

Figure 15 : Aperçu des structures d'accueil d'urgence

³¹ Dans l'impossibilité d'établir dans les délais le relevé des coûts structurels pour l'ensemble des communes, le canton de ZH indique qu'il faut ajouter à ce chiffre quelque 21 000 francs au titre des coûts structurels.

Annexe VII : Effectifs NEM EF interpellés par pays d'origine

1^{er} trimestre 2005

Pays d'origine	effectif interpellé	% de l'effectif interpellé	nbre de décisions EF	% des effectifs NEM	écart en %
Pays + continent inconnus	160	41,0	79	12,2	28,8
Nigeria	38	9,8	31	4,8	5,0
Guinée	36	9,3	20	3,1	6,2
Algérie	28	7,2	28	4,3	2,9
Géorgie	22	5,7	41	6,3	-0,6
Russie	10	2,6	16	2,5	0,1
Sierra Leone	7	1,8	6	0,9	0,9
Irak	6	1,5	16	2,5	-1,0
Côte d'Ivoire	5	1,3	8	1,2	0,1
Serbie et Monténégro	5	1,3	63	9,8	-8,5
Autres (56 nationalités en tout au 1 ^{er} trimestre 2005)	68	17,6	338	52,4	-34,8
Total	385	100,0	646	100,0	

Figure 16 : effectifs NEM EF interpellés par pays d'origine

Annexe Villa : Sécurité publique (effectifs RT non compris)

Sécurité publique / effectifs RT non compris											
	Interpellations		Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
	pers.	Cas									
AG	49	99	15	35	9	6	30x violation de domicile 3x recel 2x menaces, atteinte à la liberté, violences 6x autres 92x #données	0	0	0	38x signalement 23x mise en détention préventive 1x hospitalisation 1x autres 36x aucune
AI	1	1	0	1	0	0	1x falsification	0	0	0	1x autres
AR	2	2	0	2	0	0	2x #données	0	0	1	1x aucune
BE	65	92	43	0	4	0	14x violation de domicile 11x autres 49x inconnu 63x #données	3	2	8	33x signalement 2x mise en détention préventive 34x aucune 10x #données
BL	27	36	46	9	2	1	2x autres 12x inconnu	1	0	4	6x signalement 25x aucune
BS	57	81	81	0	1	0	80x inconnu	79	0	0	80x signalement 1x mise en détention préventive 1x autres 1x aucune
FR	5	6	2	0	2	1	1x autres 6x #données	3	0	0	3x mise en détention préventive
GE	63	72	22	0	21	15	12x violation de domicile 1x lésions corporelles simples 2x dégradation de matériel 3x recel 1x falsification 7x autres 2x inconnu 58x #données	5	1	1	41x signalement 19x mise en détention préventive 3x aucune 1x inconnue 1x autres
GL	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
GR	15	23	16	2	1	3	1x autres atteintes à la vie ou à la liberté 2x autres 1x recel 20x #données	3	0	2	13x signalement 3x mise en détention préventive 2x aucune
JU	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
LU	3	3	3	0	0	0	3x #données	0	0	0	3x #données
NE	11	28	21	1	2	7	2x autres 23x inconnu	5	0	0	21x signalement 2x mise en détention préventive
NW	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
OW	0	0	0	0	0	0		0	0	0	

Sécurité publique / effectifs RT non compris											
	Interpellations		Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
	pers.	Cas									
SG	29	42	31	1	3	3	5x autres 41x #données	0	0	2	20x signalement 3x mise en détention préventive 16x autres 1x inconnue
SH	5	6	6	0	0	1	5x #données	0	0	0	4x signalement 2x mise en détention préventive
SO	28	44	43	1	0	1	5x violation de domicile 3x autres 35x #données	0	0	0	43x signalement 1x autres
SZ	12	16	5	7	2	2	1x travail au noir 1x autres 1x inconnu 13x #données	2	0	0	9x signalement 5x #données
TG	1	1	0	0	0	1	1x recel	0	0	1	
TI	11	14	11	0	0	1	3x autres 13x #données	0	0	0	10x signalement 1x mise en détention préventive 3x autres
UR	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
VD	21	26	14	0	12	3	1x violences, menaces, atteinte à la liberté 1x violation de domicile 21x #données	0	0	0	15x signalement 11x mise en détention préventive
VS	8	9	7	0	1	2	1x travail au noir 1x infraction à la LCR 5x autres 1x inconnu	1	0	7	1x mise en détention préventive
ZG	1	1	1	0	0	0	1x #données	0	0	1	
ZH	61	66	39	14	9	3	1x violation de domicile 1x dégradation de matériel 1x inconnu 9x autres 55x #données	11	0	7	27x signalement 11x autres 5x aucune 5x #données

Sécurité publique / effectifs RT non compris											
Interpellations			Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
	pers.	Cas									
total	475	668	406	73	69	50	169x inconnu 63x violation de domicile 1x infraction à la LCR 1x autres atteintes à la vie ou à la liberté 3x dégradation de matériel 8x recel 3x violences, menaces, atteinte à la liberté 2x falsifications 1x lésions corporelles simples 2x travail au noir 57x autres 428x #données	113	3	34	360x signalement 107x aucune 71x mise en détention préventive 35x autres 1x hospitalisation 2x inconnue 23x #données
Remarque : violation de domicile = « dormeurs clandestins »											

Annexe VIIIb : Sécurité publique (effectifs RT compris)

Sécurité publique / effectifs RT compris											
Interpellations		Motif (délits cumulés compris)						Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
AG	104	200	26	61	21	11	58x violation de domicile 6x recel 6x violences, menaces, atteinte à la liberté 3x dégradation de matériel 22x autres 1x lésions corporelles simples 2x autres atteintes à la vie ou à la liberté 183x #données	1	0	0	83x signalement 44x mise en détention préventive/exécution d'une peine 1x inconnue 4x hospitalisation 66x aucune 1x autres
AI	4	5	0	4	0	0	4x autres 1x falsification 1x #données	0	0	0	2x mise en détention préventive 3x autres
AR	2	2	0	2	0	0	2x #données	0	0	1	1x aucune
BE	136	208	119	0	19	4	89x inconnu 38x autres 19x violation de domicile 1x lésions corporelles simples 1x recel 126x #données	5	3	18	80x signalement 6x mise en détention préventive 2x autres 57x aucune 37 #données
BL	49	65	85	17	2	2	6x autres 18x inconnu	7	0	7	10x signalement 41x aucune
BS	89	123	123	0	1	1	121x inconnu	119	0	0	122x signalement 1x mise en détention préventive/exécution d'une peine 1x aucune 3x autres
FR	19	21	7	1	3	3	4x violences et menaces 1x lésions corporelles simples 1x recel 1x dégradation de matériel 4x autres 17x #données	5	0	0	8x signalement 5x mise en détention préventive/exécution d'une peine 2x autres 1x aucune

		Sécurité publique / effectifs RT compris										
		Interpellations		Motif (délits cumulés compris)				Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)				
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations		Séjour irrégulier transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres	
GE	163	181		52	0	72	31	27x violation de domicile 1x violences, menaces, atteinte à la liberté 2x lésions corporelles simples 1x lésions corporelles graves 3x falsification 6x recel 6x dégradation de matériel 1x autres atteintes à la vie ou à la liberté 2x infraction à la LCR 20x autres 2x inconnu 136x #données	8	5	5	96x signalement 56x mise en détention préventive 6x aucune 1x inconnue 3x autres 1x #données
GL	0	0		0	0	0	0		0	0	0	
GR	22	44		34	5	3	3	1x recel 1x autres atteintes à la vie ou à la liberté 4x autres 37x #données	3	0	2	29x signalement 6x mise en détention préventive/exécution d'une peine 2x aucune 2x autres
JU	1	1		1	0	0	0	1x #données	0	0	0	1x signalement
LU	3	3		3	0	0	0	3x #données	0	0	0	3x #données
NE	25	56		46	1	6	10	1x lésions corporelles simples 3x autres 45x inconnu	7	0	1	45x signalement 3x mise en détention préventive/exécution d'une peine
NW	0	0		0	0	0	0		0	0	0	
OW	0	0		0	0	0	0		0	0	0	
SG	68	96		64	3	5	8	3x violation de domicile 12x autres 1x inconnu 1x infraction à la LCR 95x #données	0	0	2	47x signalement 6x mise en détention préventive 40x autres 1x inconnue
SH	16	20		19	0	1	1	1x violation de domicile 2x violences, menaces, atteinte à la liberté 16x #données	0	0	0	15x signalement 5x mise en détention préventive
SO	52	97		95	1	0	1	13x violation de domicile 9x autres 75x #données	0	0	0	95x signalement 2x autres

Sécurité publique / effectifs RT compris											
Interpellations			Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
SZ	21	28	13	9	3	2	1x homicide 2x violation de domicile 1x travail au noir 1x falsification 3x autres 1x inconnu 20x #données	4	0	1	17x signalement 6x #données
TG	1	1	0	0	0	1	1x recel	0	0	1	
TI	18	25	21	0	0	2	1x recel 3x autres 23x #données	0	0	0	20x signalement 2x mise en détention préventive/exécution d'une peine 3x autres
UR	0	0	0	0	0	0		0	0	0	
VD	60	72	41	0	28	6	2x lésions corporelles graves 1x violences, menaces, atteinte à la liberté 3x falsification 1x violation de domicile 1x recel 1x autres 60x #données	0	0	0	44x signalement 27x mise en détention préventive 1x inconnue
VS	13	14	10	0	1	5	9x autres 1x travail au noir 1x infraction à la LCR 1x inconnu	1	0	10	1x signalement 2x mise en détention préventive/exécution d'une peine
ZG	11	18	15	0	0	3	1x lésions corporelles graves 1x violences, menaces atteinte à la liberté 1x violation de domicile 2x autres 13x #données	0	0	1	11x signalement 5x mise en détention préventive/exécution d'une peine 1x autres
ZH	127	153	100	21	18	3	19x autres 1x violation de domicile 1x dégradation de matériel 1x inconnu 142x #données	15	4	15	55x signalement 7x mise en détention préventive 7x aucune 45x autres 5x #données

Sécurité publique / effectifs RT compris											
Interpellations			Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
total	1004	1433	874	125	183	97	159x autres 279x inconnu 18x recel 126x violation de domicile 15x violences, menaces, atteinte à la liberté 8x falsification 6x lésions corporelles simples 11x dégradation de matériel 4x lésions corporelles graves 4x autres atteintes à la vie ou à la liberté 4x infraction à la LCR 2x travail au noir 1x homicide 950x #données	175	12	64	779x signalement 177x mise en détention préventive 107x autres 4x hospitalisation 182x aucune 4x inconnue 52x #données

Remarque : violation de domicile = « dormeurs clandestins »

Annexe VIIIc : Sécurité publique (effectifs RT uniquement)

Sécurité publique / effectifs RT uniquement											
Interpellations			Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
AG	55	101	11	26	12	5	4x menaces, atteinte à la liberté, violences 3x dégradation de matériel 16x autres 28x violation de domicile 1x lésions corporelles simples, 3x recel 2x autres atteintes à la vie ou à la liberté 91x #données	1		0	45x signalement 21x mise en détention préventive 30x aucune 1x inconnue 3x hospitalisation
AI	3	4	0	3			4x autres 1x #données			0	2x mise en détention préventive 2x autres
AR	0	0	0	0						0	
BE	71	116	76	0	15	4	5x violation de domicile 1x recel 1x lésions corporelles simples 23x #données 27x autres 80x inconnu	2	1	10	47x signalement 4x mise en détention préventive 23x aucune 2x autres 27x #données
BL	22	29	39	8		1	6x inconnu 4x autres	6		3	4x signalement 16x aucune
BS	32	42	42			1	41x inconnu	40		0	42x signalement 2x autres
FR	14	15	5	1	1	2	4x violences, menaces, atteinte à la liberté 1x lésions corporelles simples 1x recel 1x dégradation de matériel 3x autres 11x #données	2		0	8x signalement 2x mise en détention préventive 1x aucune 2x autres
GE	100	109	30		51	16	15x violation de domicile 1x violences, menaces, atteinte à la liberté 4x dégradation de matériel 2x falsification 1x lésions corporelles graves 1x lésions corporelles simples 1x autres 2x infraction à la LCR 3x recel 13x autres 78x #données	3	4	4	55x signalement 37x mise en détention préventive 3x aucune 2x autres 1x #données
GL	0	0	0							0	
GR	7	21	18	3	2		2x autres 17x #données			0	16x signalement 3x mise en détention préventive 2x autres

Sécurité publique / effectifs RT uniquement											
	Interpellations		Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
JU	1	1	1				1x #données			0	1x signalement
LU	0	0	0							0	
NE	14	28	25		4	3	1x lésions corporelles simples 22x inconnu 1x autres	2		1	24x signalement 1x mise en détention préventive
NW	0	0	0							0	
OW	0	0	0							0	
SG	39	54	33	2	2	5	3x violation de domicile 7x autres 1x infraction à la LCR 54x #données 1x inconnu			0	27x signalement 3x mise en détention préventive 24x autres
SH	11	14	13		1		1x violation de domicile 2x violences, menaces, atteinte à la liberté 11x #données			0	11x signalement 3x mise en détention préventive
SO	24	53	52				8x violation de domicile 6x autres 40x #données			0	52x signalement 1x autres
SZ	9	12	8	2	1		1x falsification 2x violation de domicile 1x homicide 2x autres 7x #données	2		1	8x signalement 1x #données
TG	0	0	0							0	
TI	7	11	10			1	1x recel 10x #données			0	10x signalement 1x mise en détention préventive
UR	0	0	0							0	
VD	39	46	27		16	3	2x lésions corporelles graves 3x falsification 1x recel 1x autres 39x #données			0	29x signalement 16x mise en détention préventive 1x inconnue
VS	5	5	3			3	4x autres			3	1x signalement 1x mise en détention préventive
ZG	10	17	14			3	1x violation de domicile 1x lésions corporelles graves 1x violences, menaces 2x autres 12x #données			0	11x signalement 5x mise en détention préventive 1x autres
ZH	66	87	61	7	9		10x autres 87x #données	4	4	8	28x signalement 7x mise en détention préventive 34x autres 2x aucune

Sécurité publique / effectifs RT uniquement											
Interpellations			Motif (délits cumulés compris)					Mesures consécutives (BS : y compris cumulées)			
Canton	Effectifs interpellés	Nombre d'interpellations	Séjour irrégulier	Transfert par un autre canton	Infraction à la LStup	Vol, violation de domicile, autres délits contre le patrimoine	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres
total	529	765	468	52	114	47	63x violation de domicile 10x recel 8x dégradation de matériel 12x violences, menaces, atteinte à la liberté 5x lésions corporelles simples 4x lésions corporelles graves 1x homicide 3x autres atteintes à la vie ou à la liberté 6x falsification 3x infraction à la LCR 102x autres 150x inconnu 482x #données	62	9	30	419x signalement 106x mise en détention préventive 75x aucune 3x hospitalisation 72x autres 2x inconnue 29x #données

Remarque : violation de domicile = « dormeurs clandestins »