



Afflux de personnes en quête de protection



Le présent dossier fait partie
de l'analyse nationale des risques
« Catastrophes et situations d'urgence en
Suisse »

Définition

On parle d'afflux de personnes en quête de protection lorsqu'un très grand nombre de personnes fuyant des persécutions ou un autre danger viennent chercher refuge en Suisse. S'il s'agit de réfugiés, ces personnes peuvent rester en Suisse en attendant que leurs besoins en termes de protection soient établis. Leur hébergement, leur subsistance et leur prise en charge (médicale, psychologique) pose d'importants défis.

novembre 2020





Exemples d'événements

Les exemples concrets aident à mieux comprendre la nature d'un type d'événement. Ils illustrent la manière dont il survient, son déroulement et ses conséquences.

<p>2015–2016 Europe</p> <p>Afflux de personnes fuyant notamment le conflit syrien</p>	<p>En raison du grand nombre de foyers de crise et de conflit au Proche-Orient et en Afrique, le nombre de demandeurs d'asile double en Europe en 2015 par rapport à l'année précédente pour atteindre 1,4 million de personnes. En 2016, environ 1,3 million de demandes d'asile sont déposées sur le continent, dont un tiers proviennent apparemment de personnes déjà entrées en Europe en 2015 mais dont les demandes n'avaient pas pu être enregistrées.</p> <p>Entre la mi-septembre et la mi-novembre 2015, 6500 migrants en moyenne entrent chaque jour en Autriche. Jusqu'à la mi-octobre, une grande partie de ces personnes se présentent à la frontière austro-hongroise. Puis, en l'espace de trois jours, le flux migratoire se déplace à la frontière avec la Slovaquie. La grande majorité des migrants souhaite traverser l'Autriche pour se rendre en Allemagne, ce qui est encore possible. Il revient à l'Autriche d'accueillir, d'enregistrer, d'héberger et de transporter les migrants, dont seuls 5 % déposent une demande d'asile dans le pays.</p> <p>En 2015, près de 40 000 demandes d'asile sont déposées en Suisse et environ 27 200 en 2016. L'hébergement et la prise en charge des personnes en quête de protection pose d'importantes difficultés à la Confédération, aux cantons et aux communes.</p> <p>Par la suite, le nombre de demandes d'asile diminue en raison de la météo hivernale, de la fermeture progressive du passage à travers les Balkans à l'hiver 2015/16, de l'accord entre l'UE et la Turquie en mars 2016 et d'autres mesures.</p>
<p>1998–1999 Suisse</p> <p>Personnes en quête de protection après le conflit au Kosovo</p>	<p>Durant le conflit au Kosovo, en 1998/99, la Suisse accueille en quelques mois plus de 50 000 personnes en quête de protection. Vite dépassées, les capacités d'accueil et d'hébergement de la Confédération et des cantons doivent être considérablement augmentées. Des militaires sont engagés pour prendre en charge les réfugiés. Après la fin du conflit, la situation se normalise rapidement et le nombre de demandes d'asile redescend au niveau des années précédentes.</p>
<p>1968 Suisse</p> <p>Personnes en quête de protection après la répression du Printemps de Prague</p>	<p>Après un changement à la tête du Parti communiste au pouvoir en Tchécoslovaquie, les nouveaux dirigeants tentent de réformer le régime socialiste. Les États environnants considèrent l'évolution en Tchécoslovaquie comme contre-révolutionnaire. La nuit du 21 août 1968, un demi-million de militaires provenant d'Union soviétique, de Pologne, de Hongrie et de Bulgarie pénètrent sur le territoire tchécoslovaque. Cette occupation provoque la fuite de dizaines de milliers de personnes sur une longue période. Elles sont 96 000 à passer en Autriche. Le premier mois, seules quelques centaines de personnes se rendent en Suisse. À la fin de l'année, elles sont près de 5000. En quelques mois, ce sont en tout quelque 12 000 Tchécoslovaques qui émigrent en Suisse.</p>



Facteurs d'influence

Les facteurs suivants peuvent influencer sur la survenance, l'évolution et les conséquences d'un événement.

Sources de danger	<ul style="list-style-type: none"> – Raisons de l'afflux de personnes en quête de protection (conflit armé, famine, catastrophe naturelle, misère, etc.) – Situation dans la région ou le pays de départ (degré de destruction, contamination, valeurs laissées sur place) – Possibilité de quitter la région menacée (à pied, au moyen de véhicules à moteur, etc.) – Itinéraires de migration principalement empruntés (facteurs de ralentissement ou d'accélération, dispersion) – Phénomènes négatifs pouvant accompagner l'afflux de personnes en quête de protection (criminalité, violence, trafic d'êtres humains, passages de frontières clandestins, traite des enfants, prostitution, exploitation des personnes) – Les personnes en quête de protection elles-mêmes (nombre, état de santé [épuisement, maladies, traumatismes], caractéristiques démographiques, conceptions politiques et culturelles, connaissances linguistiques, etc.)
Moment	<ul style="list-style-type: none"> – Période de l'année (été ou hiver) – Conjoncture actuelle
Localisation / étendue	<ul style="list-style-type: none"> – Éloignement géographique de la région de départ – Objectif prioritaire des personnes en quête de protection et élargissement possible (la Suisse vue comme une destination unique ou parmi d'autres pays)
Déroulement	<ul style="list-style-type: none"> – Durée de l'afflux de personnes en quête de protection (flux passager ou durable) – Intensité et fréquence (flux lent ou rapide, vagues) – Action des autres États et des organisations internationales – Action des organisations concernées, des forces d'intervention et des autorités compétentes – Réaction de la population autochtone et des politiques (disposition à l'accueil)



Intensité des scénarios

Selon les facteurs d'influence, différents événements peuvent se dérouler avec des intensités différentes. Les scénarios ci-après représentent un choix parmi de nombreuses possibilités et ne constituent pas une prévision. Ils permettent d'anticiper les conséquences potentielles d'un événement afin de pouvoir s'y préparer.

-
- | | |
|------------------|--|
| 1 – Considérable | <ul style="list-style-type: none">– Phase préalable : deux mois– 10 000 personnes en quête de protection en l'espace de 30 jours– Rétablissement : à partir du deuxième mois– Nombre de personnes en quête de protection en douze mois : environ 30 000– État de santé : environ 20 % des personnes en quête de protection sont épuisées et en mauvaise santé– Saison : printemps |
|------------------|--|
-
- | | |
|-------------|---|
| 2 – Majeure | <ul style="list-style-type: none">– Phase préalable : un mois– 10 000 personnes en quête de protection par mois en l'espace de 90 jours– Rétablissement : à partir du quatrième mois jusqu'à un an au moins– Nombre de personnes en quête de protection en douze mois : environ 75 000– État de santé : environ 50 % des personnes en quête de protection sont épuisées et en mauvaise santé– Saison : été |
|-------------|---|
-
- | | |
|-------------|---|
| 3 – Extrême | <ul style="list-style-type: none">– Au total 120 000 personnes en quête de protection en plusieurs vagues– Phase préalable : une semaine– 10 000 personnes en quête de protection par mois en l'espace de huit mois– Rétablissement : à partir d'un an, pendant plusieurs années– État de santé : environ 50 % des personnes en quête de protection sont épuisées et en mauvaise santé– Saison : hiver |
|-------------|---|



Scénario

Le scénario suivant est fondé sur le degré d'intensité majeur.

Situation initiale / phase préliminaire	Un événement inattendu à l'étranger provoque la fuite d'un grand nombre de personnes vers une partie de l'Europe, notamment la Suisse où de nombreux ressortissants du pays touché ont émigré les années précédentes.
---	---

Phase de l'événement	La Suisse doit accueillir chaque mois pendant un trimestre 10 000 personnes en quête de protection en état d'épuisement. Au début, un millier de personnes passent chaque jour la frontière.
----------------------	--

L'événement à l'origine de ce flux est inattendu, raison pour laquelle ni la Confédération ni les cantons ne sont préparés à accueillir un aussi grand nombre de personnes passant la frontière en quelques semaines. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) veille à l'enregistrement, au premier hébergement et à la prise en charge des requérants d'asile, avec l'aide de la protection civile, de l'armée et d'organisations caritatives. Les cantons sont responsables de l'enregistrement et de l'hébergement des personnes qui ne déposent pas de demande d'asile. Avant d'envoyer les requérants d'asile dans les cantons, le SEM vérifie systématiquement leur identité à des fins de sécurité, avec l'aide du Service de renseignement de la Confédération et du Corps des gardes-frontière. Lorsque les hébergements de la Confédération sont surchargés, les personnes en quête de protection sont réparties le plus rapidement possible entre les cantons. L'État-major spécial Asile et l'Office fédéral de la protection de la population sont mis à contribution. Dans les cantons, les états-majors de conduite sont activés et les plans d'urgence mis en œuvre. Les gardes-frontière renforcent les contrôles en mettant l'accent sur des points névralgiques.

Face à un flux qui ne tarit pas, il est difficile de coordonner l'accueil et l'hébergement. Les personnes en quête de protection sont hébergées dans des constructions protégées civiles et militaires. Les centres fédéraux pour requérants d'asile du SEM sont vite débordés. Le SEM se voit contraint d'appliquer une procédure d'urgence.

Les jours suivants, le flux de nouvelles arrivées diminue pour se stabiliser à quelque 300 personnes par jour.

Le quatrième mois, le nombre de personnes en quête de protection se présentant à la frontière ou entrant illégalement en Suisse redescend à 6000 puis en-dessous de 5000 au bout d'une année. En 12 mois, ce sont en tout 75 000 personnes qui ont cherché refuge en Suisse.

Phase de rétablissement	Au bout de 12 mois, la situation se normalise dans le pays d'origine des personnes en quête de protection. Les premières quittent bientôt la Suisse pour rentrer chez elles. Leur nombre de personnes en partance s'accroît fortement dans les semaines qui suivent, de sorte que la pression diminue sur les hébergements d'urgence et que la situation se détend peu à peu. De nombreuses personnes souhaiteraient toutefois rester en Suisse.
-------------------------	--

Le fort afflux de personnes en quête de protection alimente pendant des mois un vif débat sur la politique d'asile de la Suisse, puis le climat politique se détend peu à peu.



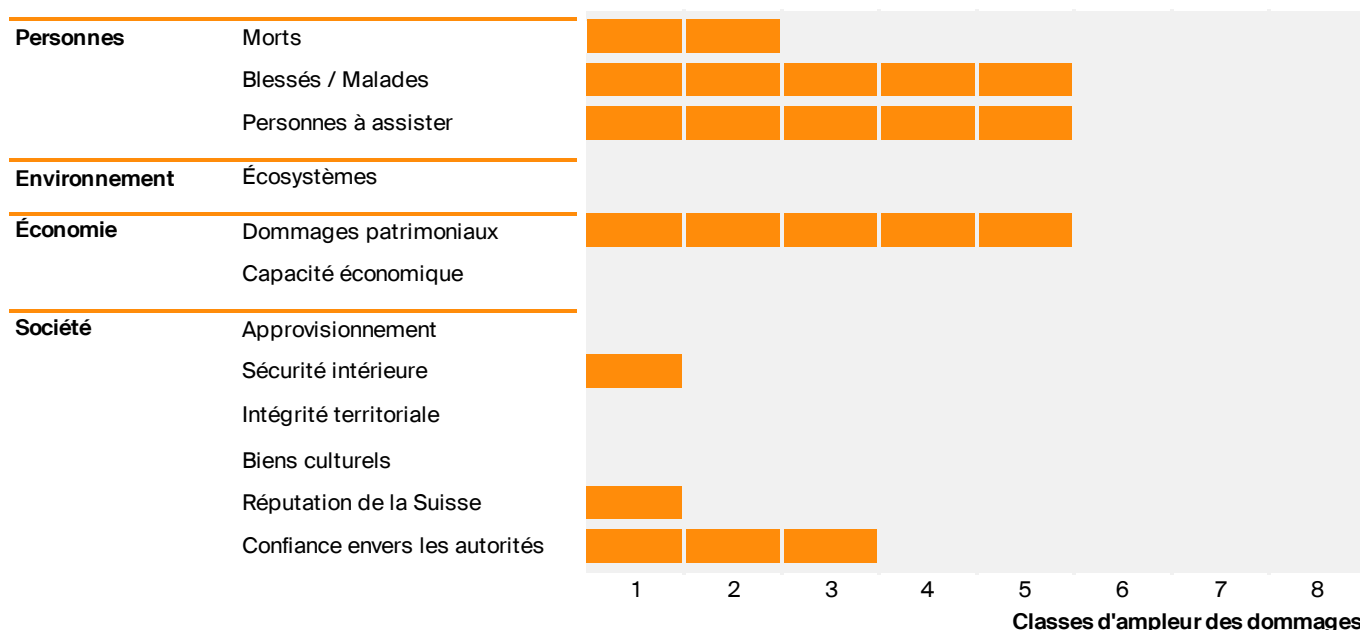
Déroulement dans le temps L'afflux de personnes en quête de protection atteint son point culminant au début du quatrième mois. Les effets se font sentir pendant plus d'une année.

Extension dans l'espace Toute la Suisse est touchée par l'événement. Conformément aux directives de la Confédération, les personnes en quête de protection sont réparties dans tout le pays.



Conséquences

Pour évaluer les conséquences d'un scénario, on l'examine à l'aune de douze indicateurs répartis dans quatre domaines. L'ampleur attendue du scénario décrit est représentée dans la diagramme et commentée dans le texte ci-après. Chaque classe d'ampleur supérieure correspond à une augmentation des dommages de facteur trois.



Personnes

Quelque 75 000 personnes doivent être prises en charge pendant 12 mois. La moitié environ a besoin de soins médicaux sous une forme ou sous une autre. Le système de santé finit par atteindre ses limites ; les hôpitaux et les cabinets médicaux ont de la peine à faire face à la demande. La présence de maladies infectieuses pose un problème supplémentaire (p. ex. des cas d'hépatite C ou de tuberculose). De nombreuses personnes ont subi des traumatismes dans leur pays ou pendant le voyage et l'aide psychologique offerte est insuffisante. Des problèmes de langue compliquent encore la prise en charge médicale ou psychologique.

Les personnes en quête de protection restent en moyenne six mois dans les centres d'hébergement. Un millier de personnes sont gravement blessées ou malades, 7200 avec une gravité moyenne et 25 000 légèrement. Pendant toute la phase d'augmentation de l'afflux, on enregistre 25 décès dus au manque de soins, à des troubles et à un incendie criminel dans un foyer. Parmi les personnes en quête de protection qui restent en Suisse, 2000 souffrent d'affections chroniques.

Environnement

L'événement ne cause pas de dommages à l'environnement.



Économie

Dans les cantons, les organisations partenaires de la protection de la population et les services sociaux interviennent. Des places d'hébergement supplémentaires sont créées avec l'aide des cantons.

La police collabore à l'enregistrement des personnes, la protection civile et les sapeurs-pompiers assurent l'approvisionnement en nourriture et en eau pendant que la santé publique s'occupe des personnes en détresse physique et psychique. L'armée doit aussi être mise à contribution pour monter des tentes afin d'assurer l'hébergement d'urgence et pour transporter des personnes. Dans les premiers jours surtout, cette situation inhabituelle représente une charge supplémentaire importante aussi bien pour les organisations d'intervention cantonales que pour l'armée.

Suite à un incendie criminel dans un centre d'hébergement, tous les centres doivent être surveillés par la police ou des services de sécurité privés, ce qui exige des ressources supplémentaires.

Les coûts liés à l'hébergement, à la prise en charge et à la sécurité des personnes en quête de protection s'élèvent à environ 2,5 milliards de francs. L'intervention de la protection civile et de l'armée permettent d'éviter une diminution de la capacité économique.

Société

Les possibilités d'hébergement de la Confédération étant dimensionnées en fonction d'une situation normale, les personnes en quête de protection doivent être réparties entre les cantons immédiatement après leur enregistrement. Dans un premier temps, l'hébergement ne pose pas de problèmes notables. Les cantons parviennent à mettre suffisamment de places à disposition. Consciente de la situation d'urgence, la population fait d'abord preuve de compréhension. Des compatriotes déjà établis en Suisse mais aussi d'autres particuliers accueillent volontairement de nouveaux arrivants.

L'augmentation de la durée du séjour des personnes en quête de protection suscite l'inquiétude parmi la population suisse quant aux conséquences de cet afflux. Avec le temps, le manque de places dans les centres d'hébergement provisoire (essentiellement des constructions protégées) provoque des tensions entre les personnes en quête de protection et aussi, ponctuellement, avec la population locale. L'accueil de personnes supplémentaires est de plus en plus mal accepté, malgré le soutien de certains partis politiques et des médias. Des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent dans les milieux politiques et à travers la presse pour réclamer un arrêt des nouvelles entrées, une expulsion rapide de personnes suspectes et une meilleure surveillance des centres d'hébergement.

Au bout de deux mois, les capacités d'hébergement et de prise en charge sont pratiquement épuisées dans tous les cantons. Des salles communales et des halles de sport sont réquisitionnées et des abris sont aménagés pour un hébergement de longue durée. L'inquiétude de la population grandit, amplifiée par les médias. Des manifestations ont lieu dans quelques communes pour réclamer un arrêt immédiat de l'accueil et une limitation de la durée du séjour en Suisse. Les frontières doivent être mieux contrôlées et les autorités suisses doivent faire en sorte que d'autres pays accueillent également des personnes en quête de protection.

Le climat politique s'échauffe et des cercles extrémistes propagent toujours plus ouvertement leur hostilité aux étrangers. Ils dénoncent une augmentation des vols et des effractions aux environs des centres d'hébergement, attribués au manque d'occupation, à la frustration et à l'ennui. La population se montre de plus en plus sensible à ces arguments et de plus en plus inquiète pour sa sécurité alors qu'en réalité, celle-ci n'est que peu affectée.



À l'occasion de l'incendie criminel, les médias internationaux parlent d'agitation croissante en Suisse. Il s'avère que les pays voisins font face à des problèmes similaires.

La situation se normalise une fois que le nombre de personnes en quête de protection redescend sous la barre des 40 000 individus.

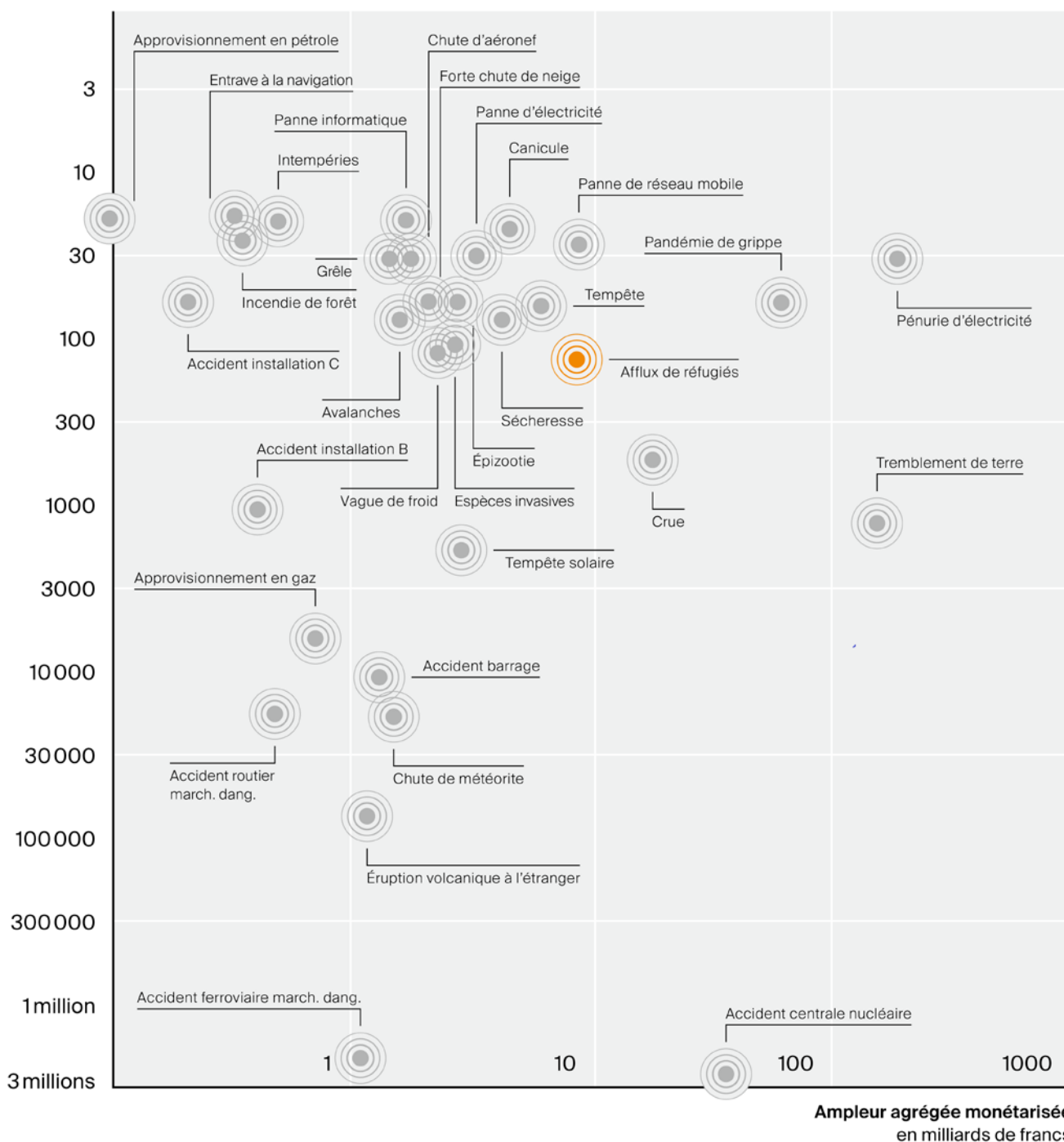


Risque

Le risque lié au scénario décrit est comparé aux risques des autres scénarios analysés dans une matrice des risques (voir ci-dessous). La probabilité d'occurrence y est saisie comme une fréquence (une fois tous les x ans) sur l'axe des y (échelle logarithmique) et l'ampleur des dommages est agrégée et monétarisée en CHF sur l'axe des x (échelle logarithmique également). Le produit de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des dommages représente le risque lié à un scénario. Plus un scénario se situe en haut à droite de la matrice, plus le risque est élevé.

Fréquence

Une fois tous les x ans





Bases juridiques

Constitution

- Articles 25 (Protection contre l'expulsion, l'extradition et le refoulement), 121 (Législation dans le domaine des étrangers et de l'asile), 165 (Législation d'urgence), 173 (Autres tâches et compétences), 184 (Relations avec l'étranger) et 185 (Sécurité extérieure et sécurité intérieure) de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101.

Lois

- Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI) ; RS 142.20.
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) ; RS 142.31.
- Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA) ; RS 172.021.
- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ; RS 974.0.

Ordonnances

- Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) ; RS 142.281.
- Ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 1) ; RS 142.311.
- Ordonnance du DFJP du 4 décembre 2018 relative à l'exploitation des centres de la Confédération et des logements dans les aéroports ; RS 142.311.23.
- Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2) ; RS 142.312.
- Ordonnance 3 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 3) ; RS 142.314.
- Ordonnance du 2 mars 2018 sur l'État-major fédéral Protection de la population (OEMFP) ; RS 520.17.

Autres bases juridiques

- Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; RS 0.101.
- Convention relative au statut des réfugiés ; RS 0.142.30.
- Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin ; RS 362.



Informations complémentaires

Au sujet du danger d'afflux de personnes en quête de protection

- Département fédéral de justice et police (DFJP) / Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) et al. (2016) : Valeurs de référence de la planification d'urgence commune de la Confédération et des cantons en matière d'asile
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM) (2015) : Manuel Asile et retour
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM) (2012) : Plan d'urgence destiné à faire face aux situations extraordinaires dans le domaine de l'asile (Plan d'urgence Asile)
- Secrétariat d'État aux migrations (SEM) (diverses années) : statistiques de l'asile

Au sujet de l'analyse nationale des risques

- Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2020) : À quels risques la Suisse est-elle exposée ? Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. OFPP, Berne.
- Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2020) : Méthode d'analyse nationale des risques. Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. Version 2.0. OFPP, Berne.
- Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2020) : Rapport sur l'analyse nationale des risques. Catastrophes et situations d'urgence en Suisse 2020. OFPP, Berne.
- Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2019) : Liste des dangers. Catastrophes et situations d'urgence en Suisse. 2e édition. OFPP, Berne.

Office fédéral de la protection de la population
OFPP

Guisanplatz 1B
CH-3003 Berne
risk-ch@babs.admin.ch
www.protopop.ch