



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Secrétariat d'État aux migrations SEM
État-major Contrôle et recherche

Berne, 27 novembre 2020

Suivi du système d'asile

Rapport 2019

Rapport du groupe de travail Suivi, à l'intention du
Groupe de travail Restructuration du domaine de l'asile

Sommaire

1. Introduction.....	3
1.1. Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile	3
1.2. Mandat	3
1.3. Rapport de suivi 2019.....	4
2. Vue d'ensemble	5
3. Évolution des indicateurs de suivi en 2019	9
3.1. Demandes d'asile	9
3.2. Durée des procédures d'asile	11
3.3. Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger	13
3.4. Taux de recours.....	16
3.5. Taux d'occupation des CFA.....	18
3.6. Recours à l'aide d'urgence	20
3.7. Départs volontaires et renvois	22
3.8. Durée de l'exécution des renvois	24
3.9. Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus	26
3.10. Effets du modèle de compensation	29
3.11. Économicité, des points de vue de la Confédération et des cantons	30

1. Introduction

1.1. Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile

La restructuration du domaine de l'asile doit permettre d'atteindre les objectifs suivants¹ :

- les procédures d'asile doivent être exécutées rapidement et conformément aux principes de l'État de droit ;
- les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et être intégrées aussi rapidement que possible en Suisse ;
- les incitations à déposer des demandes d'asile à l'évidence injustifiées doivent être réduites ;
- la crédibilité du domaine de l'asile doit être durablement renforcée ;
- les décisions de renvoi doivent être résolument exécutées ;
- les structures d'hébergement doivent être organisées à grande échelle et de manière efficace.

1.2. Mandat

À l'occasion de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014², la Confédération, les cantons et les représentants des villes et des communes ont adopté une déclaration commune disant que « le système de financement actuel sera en principe maintenu » et qu'un « suivi périodique permettra de vérifier

- (1) si les objectifs de la restructuration ont été atteints,
- (2) si des effets préjudiciables ont été occasionnés à certains cantons et aux communes abritant des centres de la Confédération et
- (3) si des modifications doivent être apportées s'agissant notamment de la compétence, du système de financement ou du modèle de compensation. »

Sur mandat du groupe de travail Restructuration du domaine de l'asile (GTRA), le groupe de travail tripartite Suivi a élaboré, sous la direction du SEM, un plan de suivi détaillé que le GTRA a ensuite adopté le 14 décembre 2015.

Ce plan général prévoit la publication d'un rapport de suivi annuel du système d'asile destiné aux décideurs politiques et à l'administration à tous les niveaux pour le pilotage du domaine de l'asile. Ce rapport doit fournir, d'une part, un aperçu de l'évolution des indicateurs clés du domaine de l'asile et, d'autre part, les bases nécessaires à l'évaluation de l'effet d'accélération des procédures. Le suivi annuel sera quantitatif et fondé sur les sources de données existantes (SYMIC / statistique en matière d'asile, suivi de la suppression de l'aide sociale, etc.).

Les rapports de suivi annuels permettront aussi d'évaluer régulièrement les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), exigence formulée dans la motion Pfister (16.3478) « *Évaluation des centres fédéraux pour requérants d'asile* »³. L'objectif est de garantir durablement l'accélération des procédures d'asile et l'amélioration de leur économie, de même que d'en identifier sans tarder les défauts afin d'être en mesure d'y remédier par des mesures appropriées. Le Conseil national a adopté cette motion le 30 septembre 2016 et le Conseil des États a fait de même le 27 février 2017.

¹ Groupe de travail Restructuration (2014) : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, rapport final du 18 février 2014, p. 19

² <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/erklaerung-f.pdf>

³ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20163478>

Aspects clarifiés par le suivi
au fil de la restructuration de l'asile

Le suivi du système d'asile permet de clarifier plusieurs aspects au fil de la mise en œuvre de la révision de la loi sur l'asile :

- La restructuration du domaine de l'asile a été planifiée et préparée jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile, le 1^{er} mars 2019. Durant cette **phase préparatoire et de mise en place**, le suivi a notamment permis de comparer le système standard et la phase de test (y c. au centre pilote de Suisse romande). Évaluer la phase de test sur une longue période a permis de mieux cerner et apprécier les conséquences de la restructuration.
- Depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, les nouvelles procédures s'appliquent à toute nouvelle demande d'asile. Par ailleurs, dans une **phase transitoire** – qui se termine par la clôture des cas relevant de l'ancien droit –, le suivi du système d'asile vise à établir si la nouvelle procédure atteint ses objectifs et si le modèle de compensation fonctionne. Durant cette phase, des améliorations devront être rapidement mises en œuvre si le suivi et d'autres instruments d'assurance qualité font apparaître des lacunes.
- Si, à l'issue de cette phase transitoire, tous les cas en suspens relevant de l'ancien droit ont été clos et l'application du **nouveau système** a atteint son rythme de croisière, le suivi abordera aussi d'autres aspects : la restructuration aura-t-elle permis de réaliser les objectifs souhaités (évaluation ex-post de l'efficacité) ? Et quelles modifications faudra-t-il alors apporter au système (optimisations à long terme) ?

1.3. Rapport de suivi 2019

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile en 2019. Il examine douze indicateurs :

- 1) demande d'asile (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 2) durée des procédures d'asile (*cas relevant du nouveau droit*)
- 3) orientation du système d'asile sur les personnes à protéger (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 4) taux de recours (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 5) degré d'occupation des CFA (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 6) bénéficiaires de l'aide d'urgence (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 7) départs volontaires et renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 8) durée de l'exécution des renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 9) taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus après cinq ans de séjour en Suisse (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droits*)
- 10) effets du modèle de compensation (*cas relevant du nouveau droit et modélisation*)
- 11) économicité du point de vue de la Confédération (*compte d'État de la Confédération*)
- 12) économicité du point de vue des cantons (*modélisation*)

2. Vue d'ensemble

La nouvelle loi sur l'asile est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019. Depuis, les demandes d'asile sont traitées selon la procédure accélérée. Le premier bilan est positif : la vitesse escomptée des procédures est, pour l'essentiel, atteinte. Aucune évolution néfaste à la restructuration du domaine de l'asile n'est à déplorer. Néanmoins, certains secteurs (notamment l'évolution du nombre de demandes d'asile et le taux de recours) doivent continuer à être observés de près. De manière générale, les résultats de l'année 2019 sont à examiner en gardant à l'esprit qu'il s'agissait d'une année de transition, lors de laquelle ont aussi bien été traités des cas relevant de l'ancien droit que des nouveaux cas.

Le nombre de demandes d'asile déposées en 2019 (14 269) a été nettement inférieur aux prévisions (environ 24 000 demandes d'asile déposées par année) sur lesquelles était fondée la restructuration du domaine de l'asile.⁴

Les nouveaux délais de procédure en première instance, bien plus courts, ont dans une large mesure pu être respectés. Depuis la mise en place du nouveau système, conforme aux objectifs de la restructuration, les procédures Dublin ont pu être closes bien plus rapidement qu'auparavant dans les CFA (à savoir, en 35,6 jours). En moyenne, les procédures accélérées, qui représentent la majeure partie des demandes traitées selon le nouveau droit, ont été clôturées en 49,1 jours. Les procédures étendues, pour leur part, ont duré en moyenne 109,3 jours.

Toujours en 2019, quatre demandes d'asile relevant du nouveau droit sur cinq ont été traitées en procédure accélérée ou en procédure Dublin. Pendant ces procédures, les requérants d'asile séjournent dans un CFA. Seul un cinquième des demandes a nécessité une procédure étendue ; dans ces cas-là, les requérants concernés ont été attribués à un canton.

Le taux de protection des cas relevant de l'ancien ou du nouveau droit qui ont fait l'objet d'une décision en 2019 s'est élevé à 59,3 % : un résultat supérieur aux moyennes à moyen ou long termes. Ce taux de protection relativement élevé est dû au fait qu'en Suisse, le nombre de demandes d'asile infondées a toujours été relativement bas : réduire le nombre de ce type de demandes est d'ailleurs l'un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile. Mais ce taux de protection plutôt élevé s'explique aussi par le bouclage, en 2019, d'un grand nombre de cas en suspens relevant de l'ancien droit. C'est ainsi que 65,3 % des décisions rendues en 2019, dont l'incidence sur la valeur de référence du taux de protection est déterminante, étaient encore régies par l'ancienne mouture de la loi sur l'asile. Conformément à la stratégie de traitement des demandes préconisée par le SEM, les cas de requérants qui avaient le plus de chances de pouvoir rester en Suisse sont aussi ceux dont le traitement a été reporté. Aussi le règlement de ces anciens cas s'est-il traduit par une hausse du taux de protection.

Le taux de recours des cas réglés en 2019 par le SEM s'est élevé à 35,3 %. Une partie de l'augmentation de ce taux s'explique par le fait qu'il a été prononcé en 2019 un nombre proportionnellement plus important de décisions négatives assorties d'un renvoi. Le taux de recours de ce type de décisions est généralement plus élevé que pour une admission provisoire ou une décision de non-entrée en matière (NEM). En règle générale, après une révision de loi, la sécurité juridique décroît puisque de nombreuses questions n'ont pas encore

⁴ Ce chiffre de référence a été établi à partir de la moyenne des demandes d'asile déposées en Suisse sur plusieurs années. Cf. Groupe de travail Restructuration (2014) : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, rapport final du 18 février 2014.

été clarifiées par la juridiction suprême et que les procédures juridiques sont encore en rodage. Il arrive donc fréquemment qu'une telle transition juridique génère une hausse considérable du nombre de recours. Il convient de continuer de suivre de près l'évolution du taux de recours. Celui-ci fait actuellement l'objet d'une évaluation externe portant notamment sur la protection juridique et la qualité des décisions dans le domaine de l'asile après la restructuration.

Malgré les difficultés rencontrées durant la phase initiale, la protection juridique gratuite fait toujours ses preuves sur le plan de l'acceptation des décisions d'asile. Comme les représentants juridiques informent les requérants d'asile dont ils ont la charge sur le système d'asile en Suisse et sur leurs chances de succès, nombre d'entre eux sont prêts à accepter les décisions du SEM même quand elles sont négatives.

Le faible nombre de demandes d'asile déposées en 2019 a permis de fermer temporairement tout ou partie de certaines structures d'hébergement fédérales. Ces fermetures ont concerné aussi bien des structures temporaires que des sites définitifs. Elles ont permis de réduire les coûts d'exploitation et d'accroître le taux d'occupation. Sur l'ensemble de l'année 2019, ce taux s'est élevé à 58 % en moyenne ; grâce aux réductions temporaires des capacités, il a même atteint 81 % au quatrième trimestre. Au cas où le nombre de demandes d'asile déposées recommencerait à augmenter, les places d'hébergement temporairement fermées pourraient être remises en service en quatre à douze semaines. La capacité de notre système d'asile à faire face aux fluctuations est ainsi préservée.

En parallèle à la révision de la loi sur l'asile, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour l'indemnisation des coûts liés à l'aide d'urgence. Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 3,1 millions de francs sur la base du nouveau droit, alors que les coûts liés à l'aide d'urgence se sont montés à 683 000 francs. Le solde est positif pour toutes les catégories et se monte à un total de 2,4 millions de francs.

En 2019, le nombre total de départs de Suisse et de sorties de la procédure d'asile ou du processus de soutien au retour a continué de diminuer par rapport aux années précédentes, tous les types de départs étant touchés au même titre. C'est l'une des conséquences de la poursuite de la baisse du nombre de demandes d'asile et du maintien d'un taux de protection élevé. Par rapport à 2018, le nombre de départs non contrôlés a toutefois diminué, ce qui, par ricochet, a fait augmenter le taux de départs volontaires. Dans le cadre de l'optimisation des retours, le SEM entend renforcer la collaboration avec les cantons en matière d'exécution des renvois. À cet effet, le SEM et les cantons mettent en place une gestion des cas renforcée. En outre, le réseau d'agents de liaison pour les questions d'immigration (Immigration Liaison Officer, ILO) a été étoffé. Ces agents sont à même d'apporter sur place un soutien précieux en faveur des retours.

Dans le domaine du retour, les procédures accélérées ont également eu un impact positif sur la durée d'exécution des renvois. Quand les demandes d'asile sont traitées dans un CFA par une procédure accélérée, le processus d'exécution est lancé dès la notification d'une décision d'asile négative sans droit de séjour. La durée de traitement des cas relevant de l'ancien droit, par contre, s'est allongée en 2019, pour atteindre 238 jours en moyenne.

Le taux moyen d'activité professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (c.-à-d. requérants d'asile exclus) en âge d'exercer une activité lucrative est en hausse depuis 2016 ; en fin d'année 2019, il a atteint un nouveau record de 40,7 %. À moyen terme, on peut s'attendre à ce que, grâce à l'accélération des procédures, l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile continue de s'améliorer. Mieux

les cantons adapteront leurs structures et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues selon l'Agenda Intégration Suisse, plus puissants seront les effets bénéfiques des nouvelles procédures d'asile sur l'intégration professionnelle.

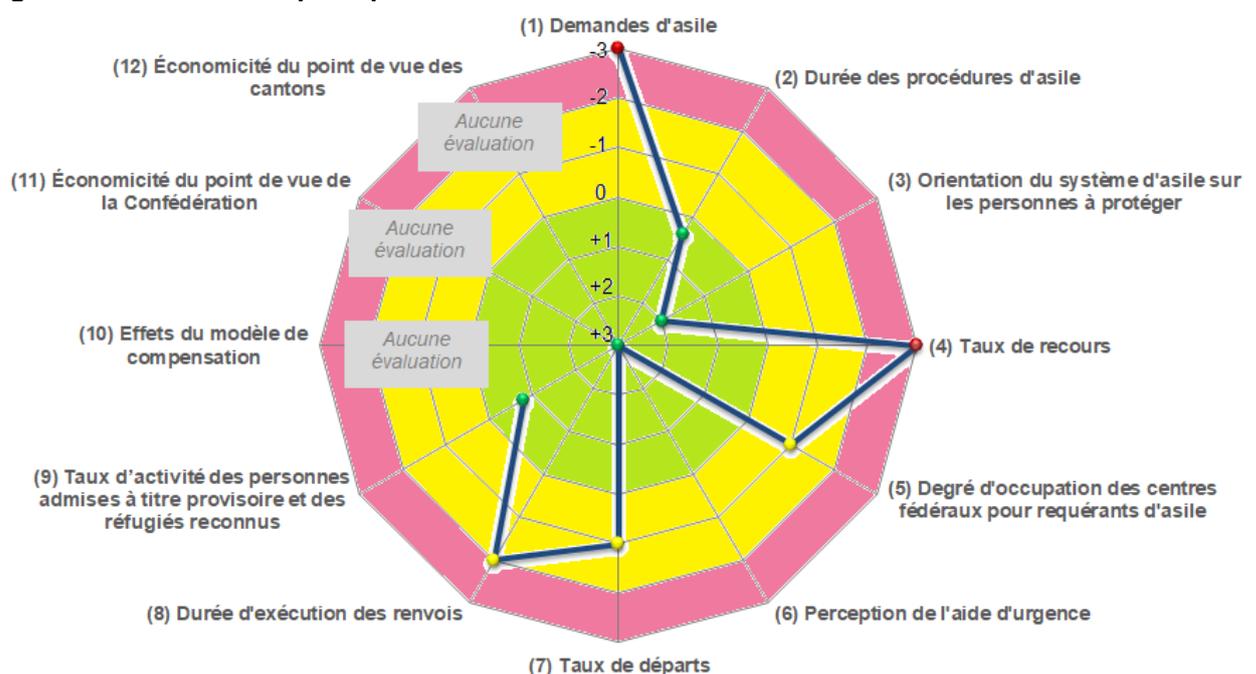
De mars à décembre 2019, le nombre effectif des attributions de requérants d'asile aux cantons a laissé apparaître des écarts plus marqués entre les valeurs cibles calculées selon la clé de répartition et selon le modèle de compensation. Ce résultat découle d'une erreur de programmation, identifiée en fin d'été 2019, de l'application électronique du SEM, qui prenait insuffisamment en compte les prestations compensatoires des cantons. Ainsi, certains cantons se sont vus attribuer trop de requérants et d'autres pas assez. Le système a été corrigé en décembre 2019. Lors de transferts exceptionnels, toute divergence doit être rectifiée au plus vite.

Une simulation réalisée concernant le modèle de compensation montre que le modèle peut en principe déployer l'effet escompté. Les effets concrets du modèle de compensation dans la pratique ne seront analysés et évalués que quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que des données plus importantes auront été collectées.

La restructuration du domaine de l'asile est un projet complexe de réorganisation et d'investissement à moyen terme, qui concerne tous les niveaux étatiques. Elle porte sur un domaine soumis depuis toujours à des fluctuations, notamment concernant le nombre et le type de demandes d'asile. Aussi est-il encore trop tôt, peu de temps après la restructuration, pour analyser et évaluer l'économicité de la restructuration du domaine de l'asile de manière exhaustive. Les chiffres et les mesures de référence dont on dispose sont encore insuffisants pour établir des analyses et des prévisions économiques sur des bases solides. Les premières déclarations fiables et exhaustives sur l'économicité de la restructuration ne pourront donc avoir lieu que dans quelques années.

Le diagramme en étoile ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2019.

Figure 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivi en 2019



Clé de lecture : le diagramme utilise une échelle d'évaluation à sept niveaux favorisant l'appréciation rapide de la situation pour chacun des domaines analysés. L'évaluation porte sur douze indicateurs de suivi : plus la note attribuée est élevée, plus la situation dans le domaine considéré est positive. La note +3 (cœur du diagramme) reflétant l'état optimal et la note 0 (cercle médian) l'état normal, la plage de notations comprises entre +3 et 0 est représentée en vert. Les situations plus défavorables que l'état normal mais non critiques (notation : -1 et -2) apparaissent en jaune et les états critiques (notation : -3, cercle extérieur du diagramme) en rouge. **Une description de la grille d'évaluation et l'évaluation des évolutions en 2019 sont données, pour chaque indicateur, dans les chapitres qui leur sont consacrés.**

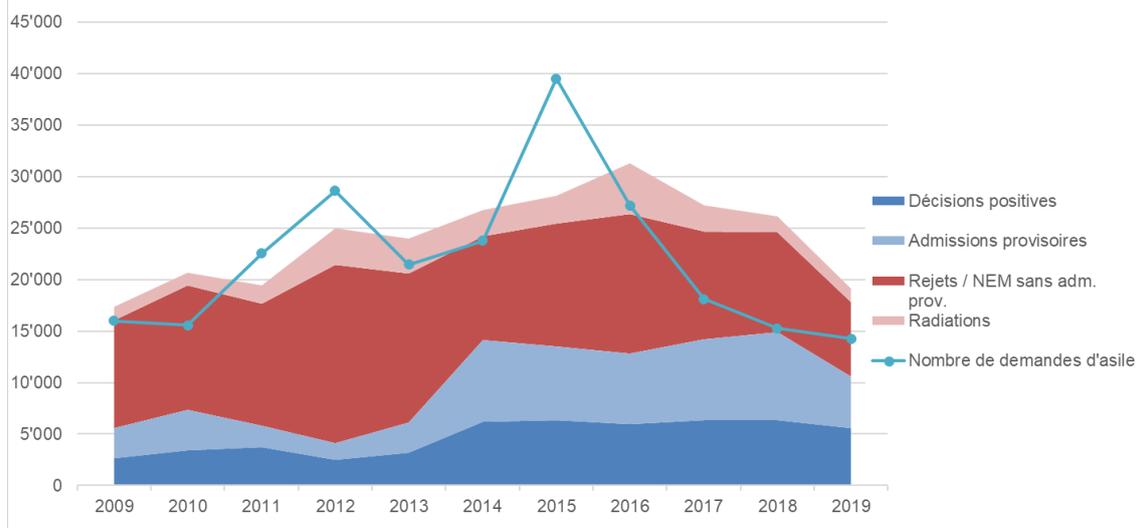
Contrairement aux autres indicateurs, le nombre de demandes d'asile subit les effets de facteurs exogènes (situation dans les régions de crise, évolution des flux migratoires, etc.). Cet indicateur ne constitue donc pas une cible en soi, mais reflète l'écart enregistré par rapport au chiffre de référence de 24 000 demandes d'asile par an. Comme expliqué plus haut, les effets concrets du modèle de compensation et l'économicité de la restructuration du point de vue de la Confédération et des cantons ne pourront être analysés et évalués que dans quelques années, quand les données à disposition le permettront.

3. Évolution des indicateurs de suivi en 2019

3.1. Demandes d'asile

En 2019, le nombre de demandes d'asile (14 269) a été sensiblement inférieur à celui qui avait été estimé, à savoir environ 24 000 demandes par année.⁵ Par rapport à l'année précédente, il a baissé de 986 unités (soit de 6,5 %). Il s'agit là du chiffre le plus bas depuis le seuil atteint en 2007 (10 844 demandes d'asile). Ce résultat s'explique par la poursuite du recul de la migration par la Méditerranée centrale et par le maintien de l'accord de contrôle des migrations conclu entre l'UE et la Turquie. La part des demandes présentées en Suisse par rapport à l'ensemble des demandes déposées en Europe est restée très faible en 2019 (2,0 %), soit 0,4 points de pourcentage de moins qu'en 2018. Il s'agit là du chiffre le plus bas depuis la fin de la guerre froide. La stratégie du SEM en matière de traitement des demandes contribue à ce que, par rapport à l'ensemble des demandes déposées en Europe, la part de la Suisse demeure relativement peu élevée. Ce phénomène s'explique notamment par des procédures assez rapides appliquées pour les personnes issues de groupes de pays à faible taux de reconnaissance (Balkans, Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest), l'application rigoureuse des procédures Dublin et l'exécution systématique des décisions de renvoi par les cantons. Fortement liée à des facteurs exogènes, l'évolution des demandes d'asile doit être suivie de près.

Figure 1 : Évolution des demandes d'asile et du traitement des demandes



Source : statistique de l'asile, SEM

En 2019, le SEM a traité 19 140 demandes d'asile en première instance. Le nombre de demandes en suspens en première instance a ainsi reculé de 3 217 unités, pour s'établir à 8 377 personnes (contre 11 594 fin 2018), soit une baisse de 27,7 %.

⁵ Ce chiffre de référence a été établi à partir de la moyenne des demandes d'asile déposées en Suisse sur plusieurs années. Cf. Groupe de travail Restructuration (2014) : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, rapport final du 18 février 2014.

Classification : (1) Demandes d'asile								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2019	
Hypothèse de modèle*	Écart par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) <u>ou</u> 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) <u>ou</u> 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) <u>ou</u> 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) <u>ou</u> 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) <u>ou</u> 29 000 (+/- 500)	<18 500 <u>ou</u> >29 500	14 269 demandes d'asile	-3

* Prévission

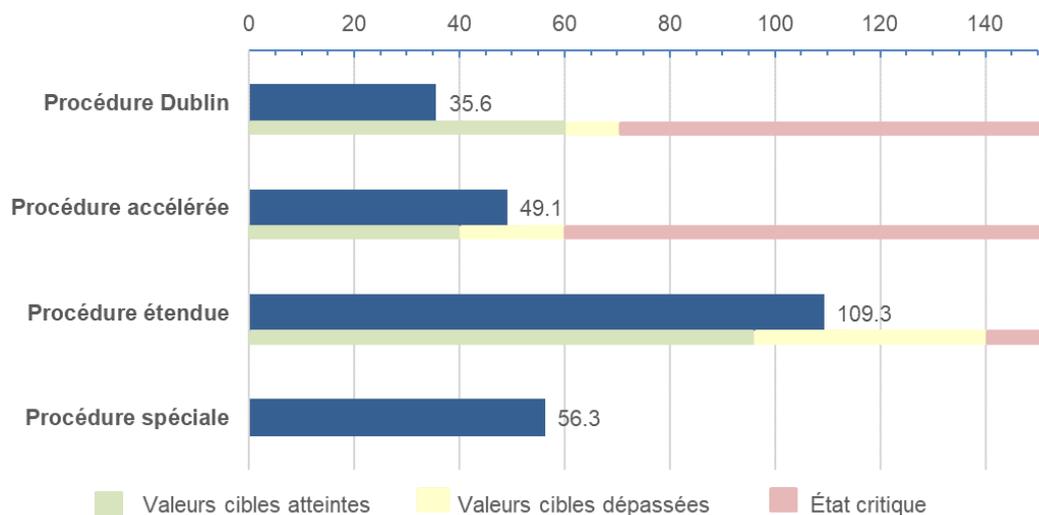
Remarque : comme les demandes d'asile subissent l'influence de facteurs pour l'essentiel exogènes, leur valeur de référence (prévission) ne constitue pas un objectif au sens strict. 24 000 demandes d'asile par an est l'estimation établie en vue de la restructuration du domaine de l'asile. Que les valeurs relevées soient inférieures ou supérieures à la prévission, la grille d'évaluation attribue une moins bonne appréciation à mesure qu'elles s'écartent de la référence (prévission).

** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., 23 500 demandes d'asile) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +3).

3.2. Durée des procédures d'asile⁶

La nouvelle loi sur l'asile est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019. Depuis, les demandes d'asile sont traitées de manière accélérée. Le premier bilan est positif : pour l'essentiel, la vitesse des procédures selon les nouveaux délais d'ordre est atteinte. En 2019, quatre demandes d'asile relevant du nouveau droit sur cinq ont été traitées en procédure accélérée ou en procédure Dublin. Pendant ces procédures, les requérants d'asile séjournent dans un CFA. Seul un cinquième des demandes a nécessité une procédure étendue ; dans ces cas-là, les requérants concernés ont été attribués à un canton.

Figure 2 : Durée moyenne (en jours) écoulee entre le dépôt de la demande d'asile et la décision rendue en première instance, par catégorie (cas relevant du nouveau droit uniquement)⁷



Source : SEM

Depuis la mise en place de la restructuration dans les CFA, les procédures Dublin ont pu être clôturées beaucoup plus rapidement qu'auparavant (en 35,6 jours). Il faut cependant remarquer que la durée de la procédure Dublin dépend en grande partie des États Dublin requis. Le SEM ne peut influencer que la durée qui s'écoule jusqu'au dépôt d'une demande de prise en charge et celle qui va de la réponse positive de l'État Dublin requis à la NEM Dublin.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentent la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 49,1 jours. La plupart du temps, la difficulté est ici de respecter le délai imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au plus. Les principaux facteurs de ralentissement sont les examens médicaux, parfois assez poussés, et les vérifications ayant trait à la sécurité.

Mais la durée moyenne de la procédure étendue, de 109,3 jours, est également imputable au fait que le SEM a parfois dû développer une nouvelle pratique dans de nouvelles situations auxquelles il était nouvellement confronté (face, par exemple, à des demande d'asile émanant de ressortissants turcs).

⁶ Ce chapitre tient compte uniquement des procédures relevant du nouveau droit.

⁷ Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles et le regroupement familial.

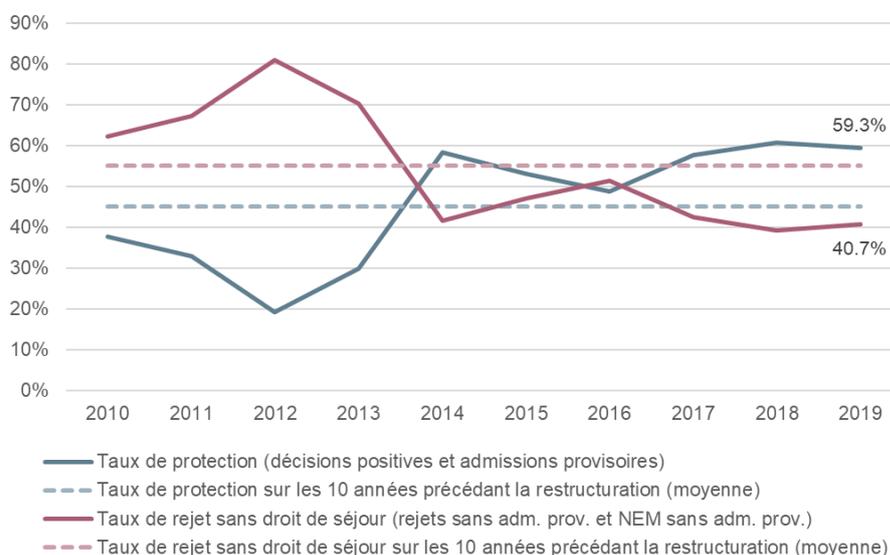
Classification : (2) Durée des procédures d'asile								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Durée de la procédure Dublin (jusqu'à la décision de première instance) (pondération : 35 %)								
<52 jours	52-53 jours	54-55 jours	56-59 jours	60-64 jours	65-70 jours	>70 jours	35,6 jours	+3
Durée de la procédure accélérée (jusqu'à la décision de première instance) (pondération : 35 %)								
<31 jours	31-32 jours	33-34 jours	35-39 jours	40-49 jours	50-60 jours	>60 jours	49,1 jours	-1
Durée de la procédure étendue (jusqu'à la décision de première instance) (pondération : 30 %)								
<75 jours	75-79 jours	80-82 jours	83-89 jours	90-119 jours	120-140 jours	>140 jours	109,3 jours	-1
Évaluation globale de la durée de la procédure d'asile (jusqu'à la décision de première instance)								0,4
* Valeur cible								
Remarque : la durée des procédures d'asile est l'un des indicateurs utilisés dans le plan intégré des tâches et des finances (PITF). Les valeurs cibles se fondent sur les délais d'ordre légaux, sur des données historiques et sur des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent des objectifs ambitieux mais réalistes.								

3.3. Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger

Le taux de protection élevé et le faible nombre de demandes d'asile à l'évidence injustifiées montrent que le système d'asile est axé sur les personnes à protéger.

En 2019, le taux de protection⁸ des cas relevant de l'ancien et des nouveau cas sur lesquels une décision a été rendue (59,3 %) était supérieur à la moyenne enregistrée pendant la décennie précédente (2010 à 2019 : environ 45 %) et nettement supérieur à la moyenne établie sur la période de 1986 à 2019 (environ 30 %), référence prise en compte dans la planification pour la restructuration du domaine de l'asile. Ce taux de protection relativement élevé est dû au fait qu'en Suisse le nombre de demandes d'asile infondées a toujours été relativement bas : réduire le nombre de ce type de demandes est d'ailleurs l'un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile et ce bon résultat s'explique notamment par la stratégie adoptée par le SEM dans le traitement des demandes.

Figure 3 : Évolution des taux de protection et de rejet des demandes (sans droit de séjour)



Source : SEM

Mais ce taux relativement élevé de protection s'explique aussi par le bouclage, en 2019, d'un grand nombre de cas en suspens relevant de l'ancien droit. C'est ainsi que 65,3 % des décisions rendues en 2019 dont l'incidence sur la valeur de référence du taux de protection est déterminante étaient encore régies par l'ancienne version de la loi sur l'asile. Conformément à la stratégie de traitement des demandes préconisée par le SEM, les cas de requérants qui avaient le plus de chances de pouvoir rester en Suisse sont aussi ceux dont le traitement a été reporté. Par conséquent, le règlement de ces anciens cas s'est traduit par une hausse du taux de protection.

La statistique en matière d'asile ne permet pas de déterminer avec certitude quelle part des demandes *manifestement* injustifiées est comptabilisée dans le taux de rejet des demandes

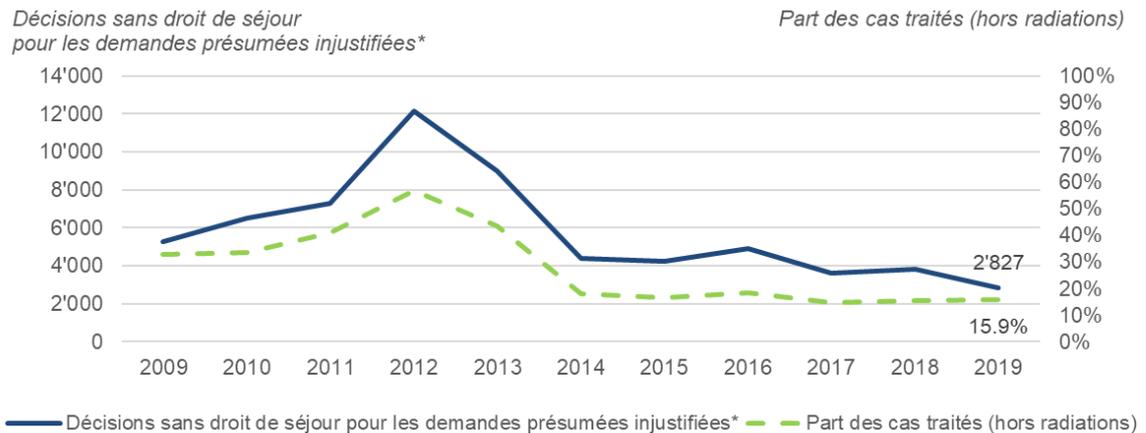
⁸ $\frac{\text{décisions d'asile positives} + \text{rejets avec admission prov.} + \text{NEM avec admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}}$

Taux de protection = $\frac{\text{décisions d'asile positives} + \text{rejets avec admission prov.} + \text{NEM avec admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}}$

Taux de rejets sans droit de séjour = $\frac{\text{rejets sans admission prov.} + \text{NEM sans admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}}$

d'asile pour lesquelles la décision n'est pas assortie d'un droit de séjour. Les rejets et les NEM sans droit de séjour, rendus à des ressortissants des États UE/AELE, à ceux de tout État exempté de l'obligation de visa pour l'espace Schengen⁹, de pays exempts de persécutions¹⁰ et d'autres pays à faible taux de protection et à fort volume de demandes d'asile (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigeria, Tunisie) peuvent ici être utilisés à titre d'approximation. Ils sont regroupés ci-après sous le terme générique « demandes *présumées* injustifiées ».

Figure 4 : Évolution des décisions sans droit de séjour rendues pour des demandes *présumées* injustifiées



* Rejets et NEM opposés aux ressortissants des États membres de l'UE / AELE, des états exemptés de visa pour l'espace Schengende, des pays exempts de persécution au sens de l'annexe 2 de l'OA 1 (Albanie, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Burkina Faso, Géorgie, Ghana, Inde, Kosovo, Macédoine du Nord, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie) ainsi que d'autres États ayant un faible taux de protection et un nombre plus important de demandes d'asile (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigeria, Tunisie).

Source : SEM

Depuis l'introduction, en 2012, des procédures *fast-track* et en 48 heures, le nombre et la part des demandes *présumées* injustifiées ont diminué ou sont demeurés stables. Ce résultat reflète l'efficacité de la stratégie de traitement des demandes appliquée par le SEM.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, le SEM a adapté sa stratégie aux nouveaux types de procédure¹¹. Ainsi, quand ses ressources sont insuffisantes, le SEM accorde un niveau de priorité plus élevé aux demandes d'asile qui peuvent être traitées en procédure accélérée ou en procédure Dublin qu'à celles qui, a priori, nécessiteront une procédure étendue. Les demandes auparavant traitées par les procédures en 48 heures ou *fast-track* le sont désormais en procédure accélérée et sont toujours traitées en priorité absolue et donc rapidement closes. Comme auparavant, les requérants d'asile en provenance d'États exemptés de l'obligation de visa ne reçoivent ni argent de poche ni aide au retour et peuvent se voir signifier une interdiction d'entrée.

En 2019, 2827 demandes *présumées* injustifiées se sont soldées par un rejet ou une NEM sans droit de séjour. La part de ces demandes par rapport à l'ensemble des demandes traitées (hors procédures classées) s'est alors montée à 15,9 %.

Dans le tableau ci-dessous, les deux indicateurs de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger sont pondérés pour ne plus former qu'un seul indice.

⁹ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹⁰ Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311)

¹¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Classification :								
(3) Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Taux de protection (pondération : 50 %)								
>50 %	46 % (+/- 4 %)	38 % (+/- 4 %)	30 % (+4 % ; -2 %)	26 % (+/- 2 %)	22 % (+/- 2 %)	<20 %	59,3 %	+3
Part des demandes présumées injustifiées (pondération : 50 %)								
<7,5 %	10 % (+/- 2,5 %)	15 % (+/- 2,5 %)	<20 % (+5 % ; -2,5 %)	30 % (+/- 5 %)	40 % (+/- 5 %)	>45 %	15,9 %	+1
Évaluation globale de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								+2
<p><u>Remarque</u> : le taux de protection « normal » correspond au taux attendu avec la restructuration du domaine de l'asile. Les autres valeurs se fondent sur des données historiques et sur l'objectif de diminution des incitations à déposer des demandes à l'évidence injustifiées, défini dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. L'écart entre 100 % et la somme du taux de protection et de la part des demandes présumées injustifiées correspond aux demandes non (présumées) injustifiées.</p>								

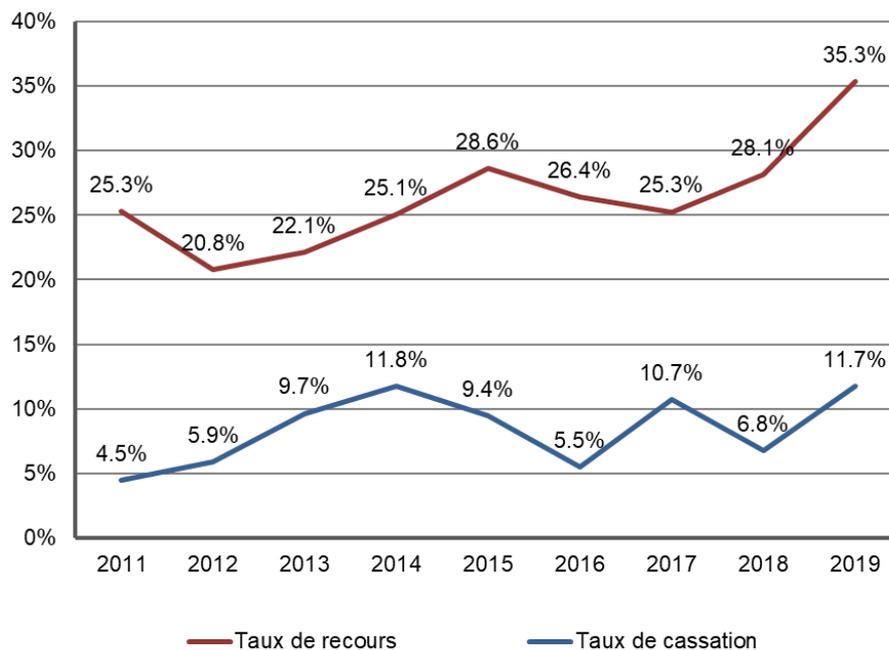
** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., taux de protection de 28 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : 0).

3.4. Taux de recours

Le taux de recours et le taux de cassation peuvent servir d'indicateurs de la qualité des procédures d'asile et des décisions. Le taux de recours reflète la part des recours déposés sur l'ensemble des décisions attaquables (rejets et NEM, tous types de procédures confondus), tandis que le taux de cassation reflète la part des cassations sur l'ensemble des décisions rendues par le Tribunal administratif fédéral (TAF) (sans déductions). Ainsi, le taux de cassation détermine la fréquence des recours qui aboutissent à un résultat favorable du point de vue du recourant.

Le taux de recours concernant les cas réglés par le SEM en 2019¹² s'est élevé à 35,3 % (soit 4320 recours pour 12 221 décisions attaquables). Le taux de cassation a quant à lui atteint 11,7 %. Le TAF a statué sur 4264 affaires (sans déductions), lesquelles ont donné lieu à 501 cassations.

Figure 5 : Taux de recours et taux de cassation



Source : SEM (État SYMIC au 22.01.2020)

L'influence du SEM sur le taux de recours n'est que partielle. Une partie de l'augmentation de ce taux s'explique par le fait qu'en 2019, il y a eu proportionnellement davantage de décisions négatives assorties d'un renvoi. Dans ce type de décisions, le taux de recours est plus élevé que pour une admission provisoire ou une NEM. En règle générale, après une révision de loi, la sécurité juridique décroît puisque de nombreuses questions n'ont pas encore été clarifiées par la juridiction suprême et que les procédures juridiques sont encore en rodage. Il arrive donc fréquemment qu'une telle transition juridique génère une augmentation considérable du nombre de recours.

Durant la phase initiale, le SEM a été confronté à des défis inhabituels s'agissant de l'application de la nouvelle loi sur l'asile. Cette situation pourrait bien avoir donné lieu à des

¹² État SYMIC au 22.01.2020. Selon le moment auquel intervient l'évaluation, les résultats peuvent varier, par exemple lorsque le TAF statue sur des recours en suspens. Tant que des dossiers restent à traiter au TAF, le taux de cassation est susceptible d'augmenter pour les cohortes qui s'étalent sur de plus longues périodes. Tel a notamment été le cas pour la cohorte 2019, dont la période (d'une année) est encore très courte.

recours supplémentaires. À titre d'exemple, trouver dans toutes les régions suffisamment de médecins prêts à réaliser les examens médicaux requis dans les délais de procédures très serrés est une tâche parfois difficile. En outre, dans la collaboration avec les représentants juridiques, il convient de poursuivre le rodage des processus et d'optimiser ces derniers.

Malgré les difficultés rencontrées durant de la phase initiale, la protection juridique gratuite fait toujours ses preuves sur le plan de l'acceptation des décisions d'asile. Comme les représentants juridiques informent les requérants d'asile dont ils ont la charge sur le système d'asile en Suisse et sur leurs chances de succès, nombre d'entre eux sont prêts à accepter les décisions du SEM même quand elles sont négatives.

Un taux de cassation élevé dénote que le représentant juridique et les services de conseil juridique font essentiellement recours dans les cas autorisés et assument donc bien leur rôle. Dans les cas que le TAF a renvoyés au SEM en 2019, les carences qualitatives identifiées concernaient surtout l'établissement des faits médicaux dans des cas Dublin et le tri des cas entre procédure accélérée et procédure étendue. En pratique, le fait d'élucider ces questions procédurales contribue à améliorer la sécurité juridique et les processus d'application de la nouvelle loi sur l'asile.

Le SEM soumet la protection juridique et la qualité des décisions, entre autres, à une évaluation externe afin de disposer d'une analyse plus poussée de la qualité de mise en œuvre du nouveau système d'asile.

Classification : (4) Taux de recours								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique	Valeur obtenue en 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	<20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	>30 %	35,3 %	-3
* Valeur cible								
<u>Remarque</u> : pour le taux de recours, la grille d'évaluation indique les valeurs empiriques issues du système standard et de la phase de test.								

** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., taux de recours de 18 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +1).

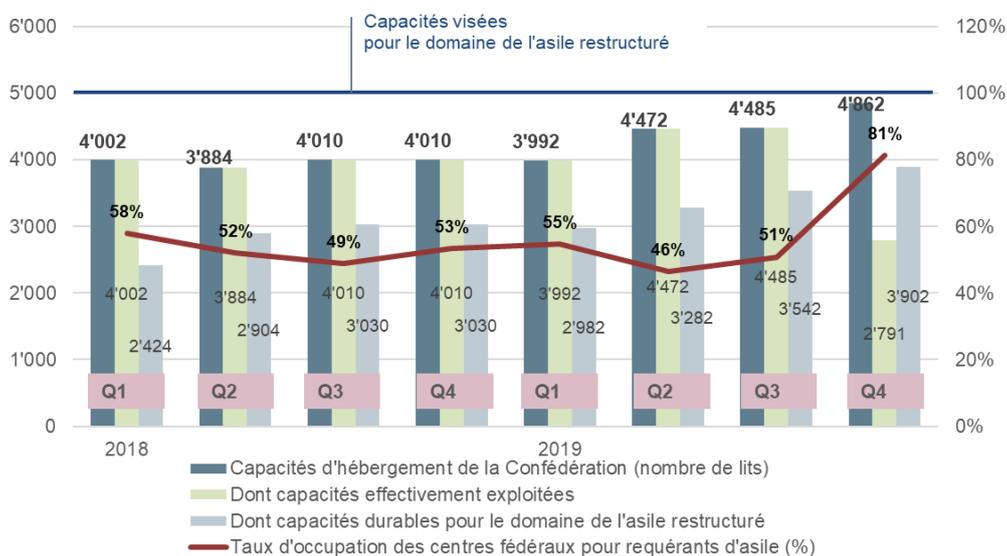
3.5. Taux d'occupation des CFA

Fin 2019, la Confédération disposait de 4862 places d'hébergement, soit 97 % de la capacité souhaitée pour la restructuration (5000 places). 3902 d'entre elles étaient proposées dans des CFA s'inscrivant dans la planification durable de la restructuration du domaine de l'asile.

La répartition régionale de ces centres n'est pas proportionnelle à la population, comme souhaitée par la restructuration. Si des structures viennent à être exploitées temporairement pour pallier un déficit des capacités des structures durables au niveau national, elles devront être gérées comme des sites d'accueil et donner lieu à compensation. Le modèle défini pour la restructuration permet d'assurer une compensation adéquate.

Le faible nombre de demandes d'asile déposées en 2019 a permis de fermer temporairement tout ou partie de certaines structures d'hébergement fédérales. Ces fermetures sont intervenues en automne et jusqu'à fin décembre 2019. Ces mesures ne déploieront leur plein effet qu'en cours d'année 2020. Elles concernent non seulement des structures temporaires, mais également des sites définitifs. Deux CFA sans tâches procédurales ont été entièrement fermés, quoique temporairement : MuttENZ (BL) et Kappelen (BE). De nombreux autres CFA ont connu des fermetures partielles et temporaires. Concrètement, les ressources consacrées à l'encadrement et à la sécurité sont désormais en adéquation avec une occupation réduite (plutôt qu'avec la capacité d'hébergement totale d'un site). Les fermetures ont permis de réduire les coûts d'exploitation et d'accroître le taux d'occupation. Sur l'ensemble de l'année 2019, ce taux s'est élevé à 58 % en moyenne ; grâce aux réductions temporaires des capacités, il a même atteint 81 % au quatrième trimestre. Au cas où le nombre de demandes d'asile déposées recommencerait à augmenter, les places d'hébergement temporairement fermées pourraient être remises en service en quatre à douze semaines. La capacité de notre système d'asile à faire face aux fluctuations est ainsi préservée.

Figure 6 : Capacités et taux d'occupation des CFA (données trimestrielles)



Source : SEM

La planification des structures fédérales d'hébergement pour le domaine de l'asile restructuré n'est pas encore terminée. En dépit du nombre réduit de demandes d'asile déposées en 2019, la nouvelle loi sur l'asile a pu être dûment mise en œuvre.

Classification : (5) Taux d'occupation des CFA								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2019	
Taux d'occupation permettant de faire face aux fluctuations du nombre de requérants*	Écart par rapport à la valeur cible (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Fort écart par rapport à la valeur cible (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % <u>ou</u> 87,5-90 %	70-74 % <u>ou</u> 91-93 %	60-69 % <u>ou</u> 94-95 %	40-59 % <u>ou</u> 96-100 %	<40 % <u>ou</u> 101-120 %	<40 % sur plus d'un an <u>ou</u> >120 %	58,4 % en moyenne annuelle	-1

* Valeur cible

Remarque : Tant en termes d'économicité que d'exploitation, une variation du taux d'occupation des CFA n'est souhaitable ni vers le bas ni vers le haut. Le taux d'occupation visé est de 85 % (+/- 2,5 %). Contrairement à la pleine exploitation des capacités, il permet de faire face à des pics de demande à court terme. Si une forte progression du taux d'occupation induit plus ou moins rapidement une situation d'exploitation critique, nécessitant la prise urgente de mesures, une forte baisse du taux d'occupation pose des problèmes d'économicité à moyen terme, mais non d'exploitation. En cas de sous-occupation durable des structures d'accueil, la fermeture de centres d'hébergement peut s'avérer judicieuse d'un point de vue économique et doit, le cas échéant, être envisagée dans le cadre d'un processus tripartite.

** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., taux d'occupation de 87,5 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +3).

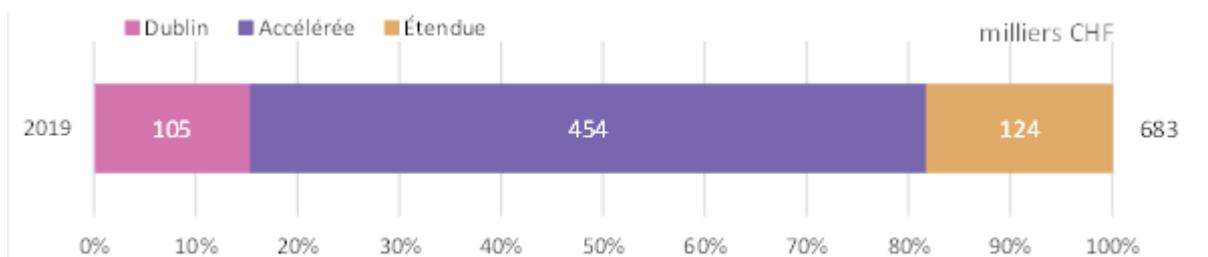
3.6. Recours à l'aide d'urgence

En parallèle à la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour indemniser les cantons des coûts qu'ils supportent en matière d'aide d'urgence. Depuis cette date, la Confédération leur verse trois forfaits différents en fonction de la procédure menée¹³. Cette indemnisation se base, d'une part, sur des coûts journaliers de 50 francs et, d'autre part, sur la durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure¹⁴. Ainsi, les cantons reçoivent :

- 400 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure Dublin ;
- 2013 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure accélérée ;
- 6006 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure étendue ou dont l'admission provisoire a été levée.

Il n'est pas encore possible de tirer des conclusions fiables sur ce nouveau système d'indemnisation en raison du court laps de temps écoulé depuis sa mise en place et du nombre restreint de cas concernés. Néanmoins, une première analyse a été effectuée dans le *rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale, année 2019 | nouveaux dossiers*. Les explications ci-après se fondent sur ce rapport¹⁵. Les résultats qui pourraient illustrer, par exemple, les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide d'urgence ou la durée de perception ne sont pas encore assez parlants pour permettre une représentation de ces éléments.

Figure 7 : Coûts liés à l'aide d'urgence en 2019, par procédure



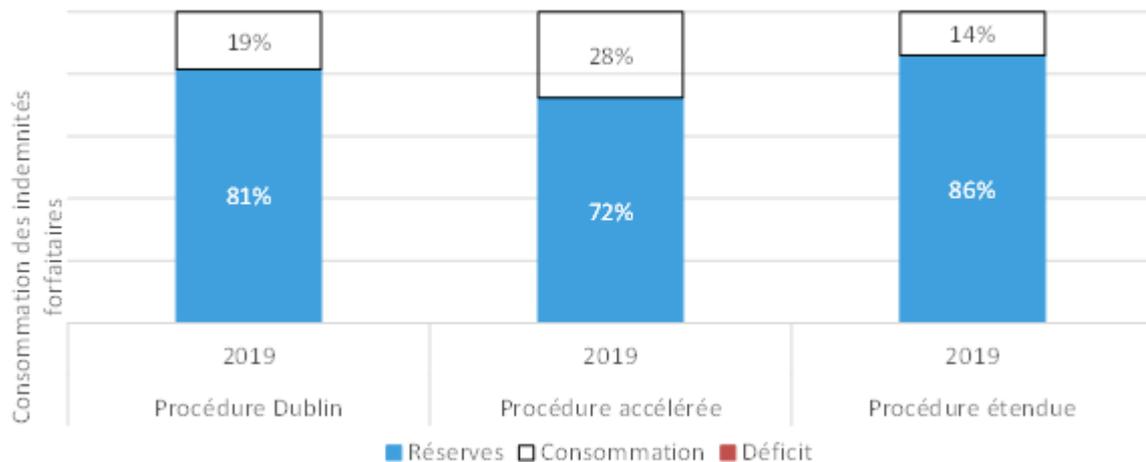
Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 3,1 millions de francs dans le cadre du système découlant du nouveau droit, alors que les coûts liés à l'aide d'urgence se sont montés à 683 000 francs. Le solde est positif pour toutes les catégories et se monte à un total de 2,4 millions de francs.

¹³ L'étendue et le montant des forfaits d'aide d'urgence destinés aux personnes qui ont déposé une demande d'asile avant l'entrée en vigueur de la modification du 1^{er} mars 2019 sont encore régis par l'ancien droit. Jusqu'au 28 février 2019, les cantons recevaient un forfait de 6000 francs par décision négative, indépendamment du type de procédure.

¹⁴ La durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure sont indiqués dans la grille d'évaluation.

¹⁵ https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Figure 8 : Utilisation des forfaits en 2019, en %



L'utilisation des forfaits montre qu'en moyenne suisse, aucune des trois catégories n'enregistre un déficit. La procédure accélérée est celle qui a utilisé le plus de réserves entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2019. Il y a en outre des différences d'un canton à l'autre. Étant donné que le nouveau système ne s'applique que depuis peu et que les nouvelles règles ont besoin d'être consolidées, l'analyse n'est pas poussée plus avant.

Classification								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique		
Procédure Dublin								
							-88.9 %	
Procédure accélérée								
							-77.0 %	
Procédure étendue								
							-88.5 %	
Valeur cible <u>Remarque</u> : Une vérification des forfaits est effectuée chaque année dans le cadre du suivi concernant la suppression de l'aide sociale. Si un ajustement des montants forfaitaires s'impose, il se fondera en principe sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision négative d'asile et de renvoi ou d'une décision de non-entrée en matière entrées en force qui ont perçu une aide d'urgence au cours des six dernières années d'entrée en force.								

Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., écart de -15,0 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +2).

Départs volontaires et renvois¹⁶

L'exécution des décisions de renvoi relève de la compétence des cantons. Depuis la révision de la loi sur l'asile en mars 2019, une grande partie de ces renvois est exécutée directement depuis les CFA.

En 2019, le nombre total de sorties de la procédure d'asile a continué de reculer par rapport aux années précédentes. Tous les types de départs sont touchés par ce recul, mais principalement les renvois dans le pays d'origine ou vers un État Dublin. Telle est l'une des conséquences de la poursuite de la baisse du nombre de demandes d'asile et du maintien d'un taux de protection élevé.

Même après l'introduction de la nouvelle loi sur l'asile, la proportion des départs non contrôlés reste relativement élevée. Ceci explique en grande partie le faible taux de départs¹⁷ enregistré en 2019, taux qui n'inclut par définition, exclusivement, que les départs contrôlés. Grâce aux conseils prodigués en vue de l'évaluation des chances – composante de la protection juridique dans les CFA –, les requérants d'asile peuvent plus facilement et plus rapidement estimer l'issue probable de leur procédure d'asile ou l'absence de perspectives d'aboutissement de leur demande quand celle-ci n'est pas justifiée. Par ailleurs, ils peuvent savoir quand la décision définitive leur sera notifiée, car ils sont invités à se prononcer sur le projet de décision. Pourtant, par rapport à l'année précédente, le nombre de départs non contrôlés a diminué, ce qui a une nouvelle fois fait augmenter le taux de départs volontaires.

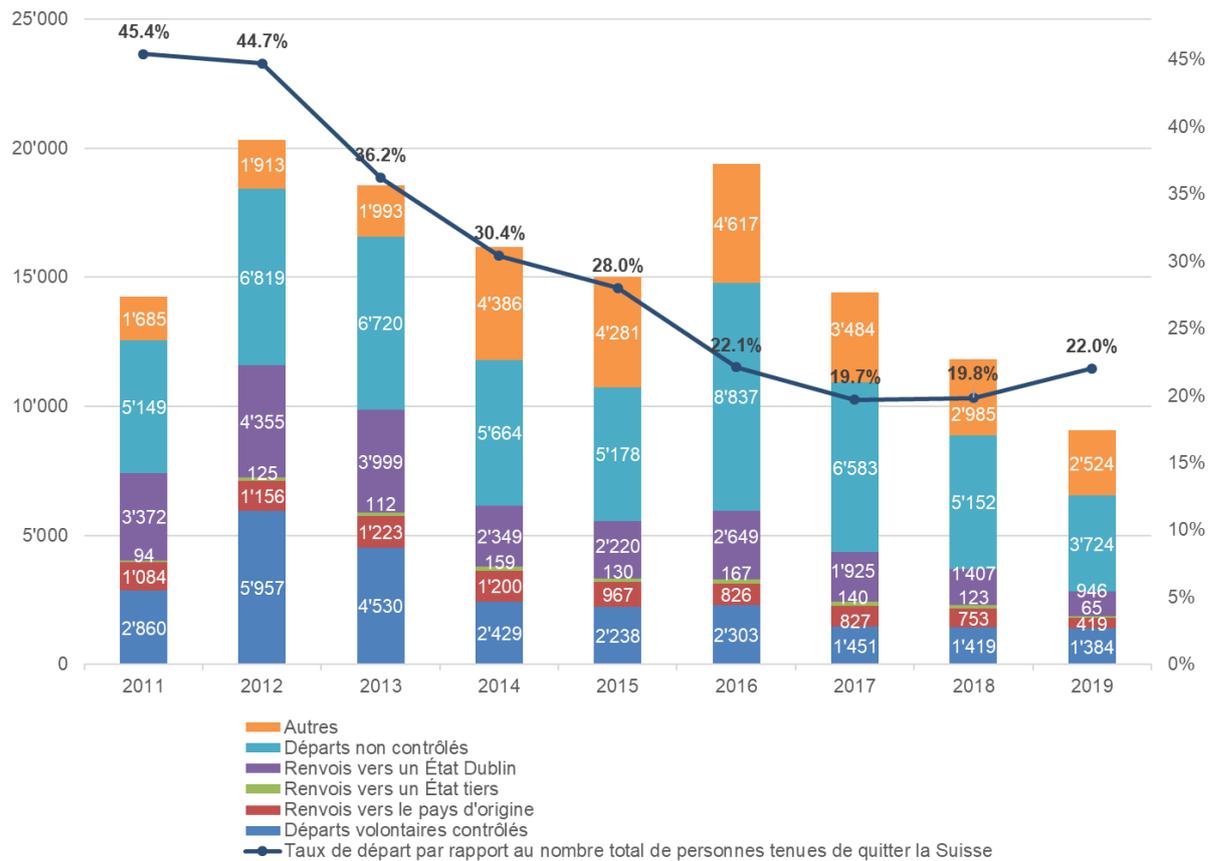
Lorsqu'une personne frappée d'une décision de renvoi laisse expirer le délai qui lui a été imparti pour quitter le pays ou qu'elle se soustrait ou s'oppose d'une autre manière à l'exécution de son renvoi, l'autorité cantonale compétente peut ordonner à son encontre des mesures de contrainte, telle la détention administrative. Le nombre de détentions administratives prononcées à ce titre a reculé à 2921 en 2019 (2018 : 3284). Cette diminution s'explique notamment par la baisse du nombre de renvois due au taux de protection toujours élevé. Ainsi, les cantons ont dû incarcérer moins de personnes tenues de quitter la Suisse que l'année précédente pour assurer l'exécution de leur renvoi. Se montant à 28 jours, la durée moyenne de détention n'a quasiment pas changé (2018 : 27 jours).

Dans le cadre des mesures d'optimisation dans le domaine des retours, le SEM entend renforcer la collaboration avec les cantons en matière d'exécution des renvois. À cet effet, le SEM et les cantons mettent en place une gestion des cas renforcée. L'étroite collaboration établie entre la Confédération et les cantons a déjà fait ses preuves dans le cadre d'un projet pilote concernant l'Algérie. Fin juin 2020, le groupe de travail chargé d'élaborer un plan de gestion des cas a soumis un rapport, pour validation, au comité d'experts Retour et exécution des renvois. Les processus détaillés de ce plan devront être vérifiés et évalués dans un projet pilote (qui se déroulera de septembre à décembre 2020). Le SEM prévoit de mettre en œuvre ce plan en janvier 2021. En outre, le réseau d'agents de liaison pour les questions d'immigration (Immigration Liaison Officer, ILO) a été étoffé. Ces agents sont à même d'apporter sur place un soutien précieux en faveur des retours.

¹⁶ Dans le présent rapport, le terme *renvoi* se réfère non seulement aux rapatriements définis dans la Directive européenne sur le retour (2008/115/CE), mais également aux transferts dans d'autres États Dublin.

¹⁷ Le taux de départs correspond à la part des départs contrôlés (départs et retours volontaires) durant l'année considérée sur le nombre total de personnes tenues de quitter le territoire suisse (définitivement déboutées) et de candidats au départ.

Figure 9 : Sorties du processus d'asile et du soutien au retour à l'issue de la procédure



Source : SEM

(Remarque : les sorties liées à des situations de soutien au retour sans procédure d'asile ne sont pas répertoriées).

Classification : (7) Taux de départs								
GRILLE D'ÉVALUATION**						RÉSULTAT EN 2019		
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	<16 %	22,0 %	-1

* Valeur cible
Remarque : le taux de départs est ici considéré par rapport au nombre total de personnes tenues de quitter la Suisse. Les valeurs cibles et les plages indiquées ci-dessus se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste.

** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., taux de départ de 35,5 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +2).

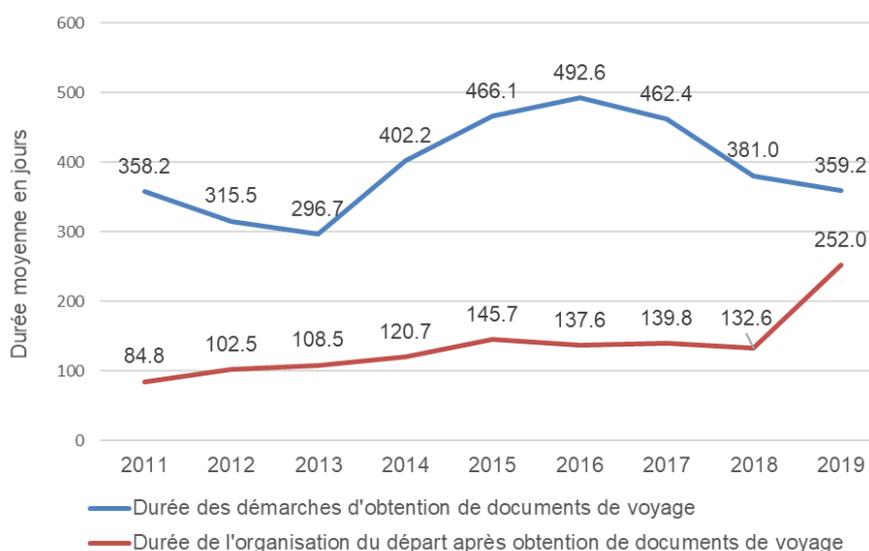
3.8. Durée de l'exécution des renvois

En 2019, la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage a diminué de 21,8 jours (soit 5,7 %) par rapport à l'année précédente. Par contre, l'organisation du départ a duré en moyenne 119,3 jours de plus (+89,9 %) qu'en 2018, tous types de départ confondus.

Cette augmentation s'explique par le manque de bonne volonté de certains pays de provenance à accepter un rapatriement sous contrainte, mais également par des raisons familiales et médicales qui retardent les départs. Le fait que la personne obtienne les documents ne signifie pas forcément qu'elle quittera le pays. Autre raison à l'allongement de la durée de l'organisation du départ : les départs non contrôlés qui ont lieu juste avant la date prévue du rapatriement par voie aérienne. Dans ce cas, c'est la date prévue du vol qui est saisie comme date de départ non contrôlé. Enfin, l'allongement de la durée d'exécution des renvois est également liée à un changement de système de saisie des données et à l'épuration réalisée en 2019 dans le cadre du suivi de l'exécution des renvois dans le domaine de l'asile. Les anciens cas classés à cette occasion affichaient pour la plupart, à l'issue du processus de soutien du renvoi, une durée supérieure à la moyenne.

En principe, la durée d'exécution d'un renvoi dépend, outre de raisons techniques, de la coopération des pays de provenance ou du comportement des personnes tenues de quitter la Suisse. Ainsi, par exemple, les réticences des États de provenance en matière de rapatriement sous contrainte ou le refus des personnes tenues de quitter la Suisse de partir de leur plein gré ont des répercussions sur la durée de la procédure. Le SEM n'a que peu d'influence sur ces facteurs. En général, cependant, la coopération dans le domaine des retours fonctionne bien avec de nombreux pays. Jusque-là, la Suisse a conclu des accords de réadmission avec 65 pays. Ceci dit, la collaboration en matière de retour fonctionne également très bien avec de nombreux pays de provenance avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord. Mais avec d'autres, la collaboration demeure difficile depuis plusieurs années, ce qui se répercute sur le nombre de cas de soutien au retour en suspens.

Figure 10 : Durées des démarches menées en vue de l'obtention de documents de voyage et de l'organisation du départ



Source : SEM

Les procédures accélérées ont eu un impact positif sur la durée d'exécution des renvois. Lorsque les demandes d'asile sont traitées par une procédure accélérée dans un CFA, le processus d'exécution est lancé dès la notification d'une décision d'asile négative sans droit

de séjour. Dans ces cas, l'entretien de départ est mené sous 24 heures et le soutien à l'exécution du renvoi commence par l'identification de l'intéressé ou les démarches visant à obtenir les documents de voyage requis. Par contre, en 2019, la durée de traitement des cas relevant de l'ancien droit a été plus longue, atteignant 238 jours. Ceci s'explique notamment par le nombre croissant de recours déposés, cas dans lesquels les cantons attendent l'issue de la procédure de recours et l'entrée en force de la décision d'asile avant de présenter une demande de soutien au retour.

La restructuration n'entraîne une accélération de la durée de la procédure étendue ou du processus d'exécution des renvois (démarches d'identification des personnes ou d'obtention de documents de voyage et organisation des départs) que lorsque le SEM met lui-même en place le soutien au retour. Aussi le SEM a-t-il examiné, avec les cantons, les ajustements à apporter aux processus afin d'être en mesure d'entamer le soutien au retour de son propre chef même dans tous les cas relevant de la procédure étendue. Ces ajustements seront mis en place courant 2020.

Classification : (8) Durée de l'exécution des renvois								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Durée des démarches d'obtention de documents de voyage (pondération : 25 %)								
<301 jours	301-350 jours	351-400 jours	401-450 jours	451-500 jours	501-550 jours	>550 jours	359,2 jours	+1
Durée de l'organisation du départ (pondération : 75 %)								
<76 jours	76-100 jours	101-125 jours	126-150 jours	151-175 jours	176-200 jours	>200 jours	252,0 jours	-3
Évaluation globale de la durée d'exécution des renvois								-2
* Valeur cible Remarque : la durée de l'exécution des renvois est l'un des indicateurs utilisés dans le plan intégré des tâches et des finances (PITF). Les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent des objectifs ambitieux mais réalistes. La durée de l'organisation du départ est assortie d'une pondération moins élevée que la durée des démarches d'obtention de documents de voyage (25 % au lieu de 75 %) dans la mesure où elle subit moins l'influence de facteurs externes (coopération des autorités des pays d'origine) et où la Confédération et les cantons disposent ici d'une plus grande marge de manœuvre.								

3.9. Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus

Le taux d'activité moyen des personnes admises à titre provisoire¹⁸ et des réfugiés reconnus (hors requérants d'asile) en âge de travailler est en hausse depuis 2016 ; fin 2019, il a atteint un nouveau niveau record de 40,7 % depuis 2010¹⁹ – soit par rapport à l'ensemble de la période considérée. Depuis 2013, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *exerçant une activité professionnelle* est passé de 6600 à quelque 24 000. Cette évolution témoigne de l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Le développement favorable du marché du travail suisse y a certainement contribué. Dans le même temps, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *aptés à travailler* est passé de 20 300 environ à quelque 59 000. Fin 2019, près de 35 000 personnes en âge de travailler relevant du domaine de l'asile étaient sans emploi. Les mesures propres à favoriser leur intégration professionnelle doivent être maintenues et même renforcées. Il existe encore une importante marge d'amélioration de l'employabilité et de libération durable de la dépendance à l'aide sociale.

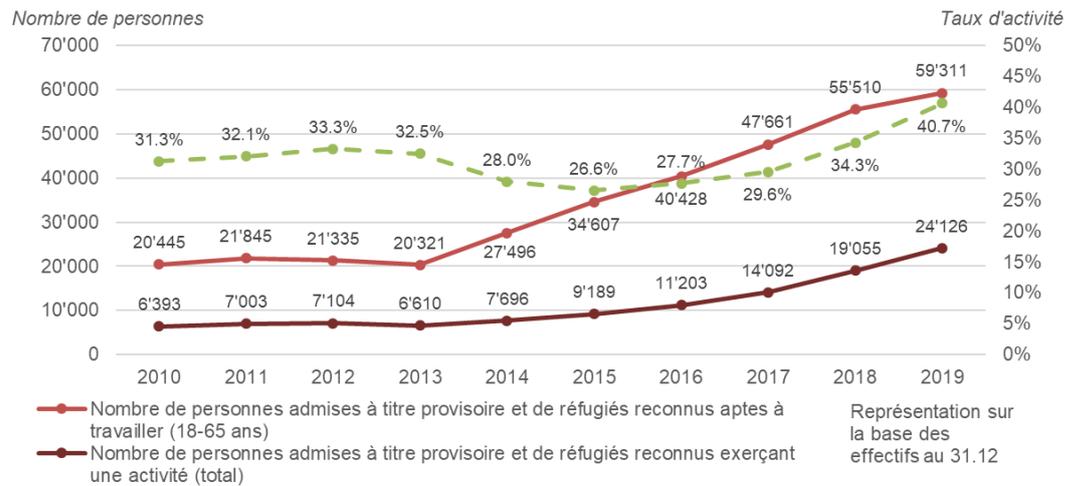
L'Agenda Intégration Suisse (AIS) a vu le jour en 2019 (www.integrationsagenda.ch). En ce qui concerne l'activité professionnelle, il prévoit que la moitié des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus adultes devaient avoir intégrées durablement dans le marché du travail primaire sept ans après leur arrivée en Suisse. Il y a également été défini comme objectif que les deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire cinq ans après leur entrée dans notre pays. Le but est de faire participer les adolescents et les jeunes adultes à ce type de formation afin d'accroître leurs chances de trouver une activité professionnelle durable. À moyen terme, dans le cadre de la mise en œuvre du suivi de l'AIS, un suivi détaillé devrait permettre d'améliorer l'évaluation de l'intégration de ces catégories de personnes. Le plan général de suivi de l'AIS sera finalisé en 2020. Il est prévu de réaliser une enquête à visée statistique et de saisir les données linéaires sur les processus d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Sitôt que l'on disposera du suivi de l'AIS, les principales informations du suivi de l'AIS seront intégrées au rapport de suivi sur le système d'asile.

Il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'à moyen terme, grâce à l'accélération des procédures, la restructuration du domaine de l'asile continuera de contribuer à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons adapteront leurs structures et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues selon l'AIS, plus puissants seront les effets des nouvelles procédures liées au domaine de l'asile sur l'intégration professionnelle des intéressés.

¹⁸ La catégorie des personnes admises à titre provisoire inclut celle des réfugiés admis à titre provisoire dans toutes les statistiques sur l'intégration professionnelle présentées dans le cadre du présent rapport de suivi.

¹⁹ Toutefois, plusieurs facteurs diminuent la valeur informative du taux d'activité : primo, la réussite de l'intégration dépend principalement de la capacité d'absorption du marché du travail à un instant donné ; secundo, les personnes nouvellement arrivées ayant le droit de rester en Suisse qui, faute de qualifications indispensables, ne remplissent pas encore les conditions nécessaires à une prise d'emploi entraînent une diminution de ce taux ; tertio, les réfugiés titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) et les personnes admises à titre provisoire qui ont déjà obtenu une autorisation de séjour à la faveur de la réglementation relative aux cas de rigueur (permis B) ne figurent plus dans les statistiques, alors qu'il y a tout lieu de supposer qu'ils répondent aux exigences posées en matière d'intégration professionnelle.

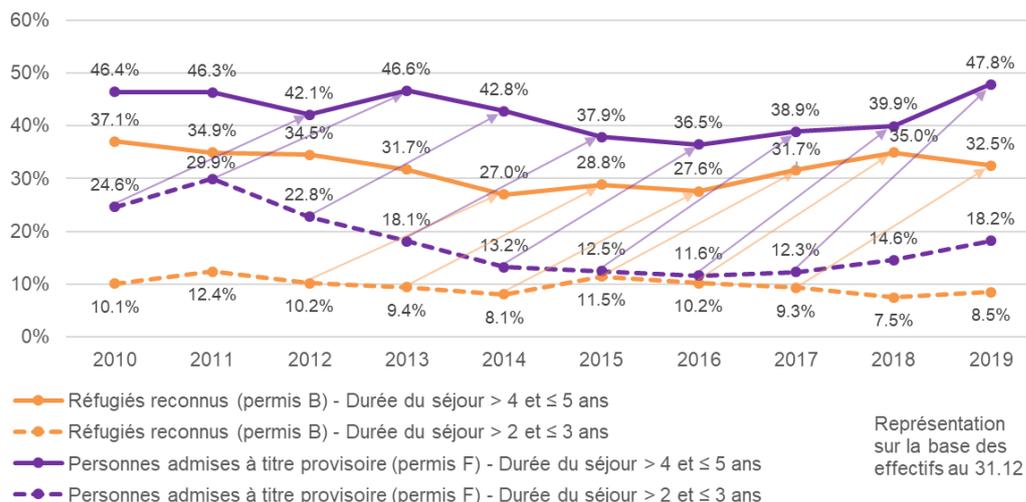
Figure 11 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)



Source : SEM (Remarque : le taux d'activité prend en compte le nombre total d'autorisations de travail délivrées aux AP et aux réfugiés reconnus, indépendamment de la compétence financière de la Confédération.)

Comme le nombre de personnes exerçant une activité professionnelle présenté ci-dessus (calculé sur la base du nombre d'autorisations de travail délivrées) dépend fortement des fluctuations au sein du groupe des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, on peut considérer comme indicateur supplémentaire le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse. À la fin de l'année 2019, les réfugiés reconnus affichaient des taux d'activité de 8,5 % après trois ans de séjour et de 32,5 % au bout de cinq années. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient de 18,2 % (après trois années de séjour) et 47,8 % (après cinq ans).

Figure 12 : Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse²⁰



Source : statistiques du SEM (Remarque : les flèches montrent que les cohortes de personnes séjournant en Suisse depuis trois ans font l'objet d'une nouvelle analyse deux ans plus tard.)

²⁰ Lorsque les comparaisons s'effectuent sur des périodes de plus d'un an, les cohortes considérées sont à chaque fois différentes et incluent les personnes présentes, au moment de la mesure, depuis trois ans en Suisse. La composition du groupe (âge, origine, par ex.) varie donc d'une année à l'autre, ce qui peut avoir un impact sur la réussite de l'intégration professionnelle. Les taux d'activité représentés ne prennent pas en compte les personnes admises à titre provisoire qui ont déjà obtenu une autorisation de séjour à la faveur de la réglementation relative aux cas de rigueur (permis B), ni les réfugiés reconnus titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C).

Ces dernières années, le taux de recours à l'aide sociale est resté à un niveau élevé tant dans le domaine de l'asile que dans celui des réfugiés, et ce, en dépit de la hausse du taux d'emploi. En 2018, il était de 87,0 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 85,1 % pour les réfugiés reconnus ou admis à titre provisoire. Ces résultats peuvent être interprétés comme l'indice d'une intégration professionnelle souvent précaire (faibles revenus, faible taux d'occupation, contrats à durée déterminée, etc.) et ne traduisent pas une libération complète et durable de la dépendance à l'aide sociale. Il convient de souligner que la plupart des cantons encouragent la qualification professionnelle des jeunes personnes relevant du domaine de l'asile (formation professionnelle initiale, apprentissage) ; or celle-ci prend plusieurs années, vu leur jeune âge. Partant, le taux de recours à l'aide sociale demeure relativement élevé durant la phase initiale (« processus de première intégration »), période qui coïncide assez bien avec la phase de financement de l'aide sociale sous compétence fédérale. Des études attestent de la rentabilité à moyen et long termes de l'encouragement de l'intégration basé sur la qualification professionnelle, car il induit des économies sur les coûts de l'aide sociale à venir.²¹

Classification :								
(9) Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de cinq ans de séjour en suisse								
GRILLE D'ÉVALUATION***							RÉSULTAT EN 2019	
État optimal			État normal			État critique	Valeur fin 2019	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire, après cinq ans de séjour (pondération : 60 %) **								
>52,5 %	>50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	<27,5 %	47,8 %	+2
Taux d'activité des réfugiés reconnus, après cinq ans de séjour (pondération : 40 %) **								
>52,5 %	>50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	<27,5 %	32,5 %	-1
Évaluation globale du taux d'activité								+0.8
* Valeur cible								
<u>Remarque</u> : les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste. Des indicateurs et des données de référence supplémentaires sont en cours d'élaboration dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse pour mesurer l'intégration dans le monde du travail et dans le domaine de la formation des personnes relevant du domaine de l'asile. Cet indicateur sera modifié dès que les bases correspondantes seront disponibles.								
** La pondération est calculée en fonction du nombre de cas (en âge de travailler et au bout de cinq ans de séjour) durant la période sous revue.								

*** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., taux d'activité de 37,5 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : 0).

²¹ Cf. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/integration/studien.html>

3.10. Effets du modèle de compensation

Les requérants d'asile sont attribués aux cantons selon une clé de répartition définie par la loi (art. 27 LAsi ; art. 21, 22, 23 et 34 OA 1). Cette clé est proportionnelle à la population cantonale par rapport à celle de toute la Suisse. Pour des prestations spéciales, les cantons reçoivent une compensation qui revêt la forme d'une moindre attribution de requérants d'asile en procédure étendue (modèle de compensation). Le taux d'attribution annuel se base sur la clé de répartition proportionnelle à la population et sur les prestations spéciales actuelles.

De mars à décembre 2019, le nombre effectif des attributions de requérants d'asile aux cantons a laissé apparaître des écarts plus marqués entre les valeurs cibles calculées selon la clé de répartition et le modèle de compensation. Ce résultat découle d'une erreur de programmation, identifiée en fin d'été 2019, de l'application électronique du SEM, qui prenait insuffisamment en compte les prestations compensatoires des cantons. Ainsi, certains cantons se sont vus attribuer trop de requérants et d'autres pas assez. Le système a été corrigé en décembre 2019 et le bilan annuel a ensuite été établi correctement. Mais comme cette irrégularité a duré plusieurs mois et que les ajustements des programmes n'ont pu être entrepris qu'en toute fin d'année civile, les attributions réalisées en procédure étendue en 2019 ne peuvent correspondre aux différents critères de répartition. Aussi un report exceptionnel, intégré aux bases de calcul de l'exercice 2020, a-t-il été décidé. Concrètement, cela signifie pour les cantons qu'ils se voient attribuer des requérants d'asile de plus ou de moins en 2020. Mais si le volume des demandes d'asile reste inchangé, il n'est pas impossible qu'une compensation complète de l'erreur d'ici à la fin de l'année 2020 ne soit pas réalisable pour tous. Le SEM étudie plusieurs possibilités et cherchera des solutions de concert avec les cantons.

Afin d'illustrer les effets de répartition et de compensation du nouveau domaine de l'asile pour les cantons, le SEM a créé une simulation actualisée (modélisation théorique). La simulation se base sur les hypothèses mêmes qui ont servi à établir le modèle de compensation du GTRA de 2014²². La nouvelle simulation tient compte, en plus, des dernières valeurs empiriques et informations (par ex., informations des sites, nombre de demandes d'asile, composition des demandes d'asile selon type de procédure, taux de protection). Les fiches d'information thématiques des cantons relatives à la restructuration du domaine de l'asile contiennent des informations détaillées sur la simulation et les résultats enregistrés dans les différents cantons. Leur version actualisée en février 2020 est disponible via le lien ci-après :

<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html>

La simulation du modèle de compensation réalisée dans le cadre du suivi démontre que le modèle peut en principe déployer l'effet escompté. Les effets du modèle de compensation ne seront analysés et évalués que quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que la base des données disponibles sera assez conséquente.

²² Groupe de travail Restructuration (2014) : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, rapport final du 18 février 2014, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2014/2014-03-28/ber-agna-f.pdf>

3.11. Économicité, des points de vue de la Confédération et des cantons

La restructuration du domaine de l'asile est un projet complexe de réorganisation et d'investissement à moyen terme, qui concerne tous les niveaux étatiques. Elle porte sur un domaine soumis depuis toujours à des fluctuations, notamment concernant le nombre et le type de demandes d'asile. Les conséquences de la pandémie de COVID-19 accentuent encore la volatilité du système. Aussi est-il encore trop tôt, peu de temps après la restructuration, pour analyser et évaluer son économicité de manière exhaustive. Les chiffres clés et les mesures de référence dont on dispose sont insuffisants pour établir des analyses et des prévisions économiques sur des bases solides. Les premières déclarations fiables et exhaustives sur l'économicité de la restructuration ne pourront donc avoir lieu que dans quelques années.