



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, 3 décembre 2021

Suivi du système d'asile

Rapport 2020

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 2020.....	4
2.	Vue d'ensemble	5
3.	Évolution des indicateurs de suivi en 2020	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	14
3.4.	Recours et qualité.....	17
3.5.	Taux d'occupation des CFA.....	20
3.6.	Recours à l'aide d'urgence	22
3.7.	Départs volontaires et renvois	25
3.8.	Durée de l'exécution des renvois	27
3.9.	Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus.....	29
3.10.	Effets du modèle de compensation.....	32

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 manifestement infondées 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 disposant que « *le système de financement actuel sera en principe maintenu* »³ 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 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 publiés depuis 2016⁴ permettent 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* »⁵. L'objectif est de garantir durablement l'accélération des procédures d'asile et l'amélioration de leur économicité,

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 La restructuration mise en œuvre depuis le 1^{er} mars 2019 a donné lieu à des ajustements systémiques des forfaits d'aide d'urgence et des forfaits alloués pour les frais administratifs. En outre, un système de financement à caractère incitatif pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire devrait être mis en place le 1^{er} janvier 2023 dans le cadre d'un mandat de suivi de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). L'accent sera mis sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes et tiendra compte des objectifs d'efficacité de l'AIS, le but étant de parvenir à une intégration rapide et durable des personnes concernées en Suisse et de réduire la dépendance des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire vis-à-vis de l'aide sociale.

⁴ https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/monitoring_asylsystem.html

⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163478>

Suivi du système d'asile : rapport 2020

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.

La question de l'économicité de la restructuration du domaine de l'asile fera ponctuellement l'objet d'études approfondies, lorsque des chiffres et des mesures de référence suffisamment probants sur le nouveau système seront disponibles (décision du GTRA du 27 novembre 2020).

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 loi sur l'asile révisée, 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 2020

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile en 2020. Il examine dix indicateurs :

- 1) demandes d'asile (*cas relevant du nouveau droit*)
- 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 droit*)
- 4) recours et qualité (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 5) taux d'occupation des CFA (*cas relevant du nouveau droit*)
- 6) bénéficiaires de l'aide d'urgence (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 7) départs volontaires et renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 8) durée de l'exécution des renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 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 droit*)
- 10) effets du modèle de compensation (*cas relevant du nouveau droit et modélisation*)

2. Vue d'ensemble

Tous les domaines du système d'asile ont été considérablement affectés par la **pandémie de COVID-19** en 2020, et de nombreux indicateurs de prestations se sont détériorés par rapport aux années précédentes en raison du contexte. Malgré des conditions difficiles, l'activité a pu être maintenue et la restructuration du domaine de l'asile être mise en œuvre. De manière générale, les résultats de l'année 2020 sont à examiner en gardant à l'esprit qu'il s'agissait d'une année de transition, lors de laquelle ont été traités des cas relevant aussi bien de l'ancien que du nouveau droit.

La pandémie de COVID-19 a entraîné un recul de la **migration liée à l'asile** : en 2020, 11 041 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 22,6 % de moins que l'année précédente. Ce chiffre 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'asile⁶.

En raison de la pandémie, la **durée des procédures d'asile relevant du nouveau droit** a considérablement augmenté à partir du printemps 2020, augmentation qui n'a pas pu être compensée dans la suite de l'année 2020, même si une baisse a de nouveau été constatée vers la fin de l'année. Les capacités d'audition ont joué un rôle important à cet égard : en raison des mesures qui ont dû être adoptées en lien avec le COVID-19, les auditions ont été temporairement suspendues entre la mi-mars et le début du mois d'avril 2020. Par la suite, le nombre d'auditions a pu augmenter de nouveau progressivement, mais seulement dans les limites de capacités imposées par la situation liée au COVID-19.

En 2020, les procédures Dublin ont été clôturées dans les CFA en 55,1 jours, ce qui correspond à l'objectif visé. Les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des demandes traitées selon le nouveau droit, ont été bouclées en 64,8 jours en moyenne. La plupart du temps, la difficulté résidait encore dans le respect du délai d'ordre légal imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au maximum. Les principaux facteurs de ralentissement étaient, outre le COVID-19, les examens médicaux parfois laborieux et les vérifications ayant trait à la sécurité. Les délais impartis pour la phase cadencée ont, quant à eux, pu être tenus. La durée moyenne des procédures étendues, qui était de 233,7 jours, s'explique par le fait que le traitement des demandes concernées a dû, en 2020, être quelque peu reporté temporairement en raison de la situation liée au COVID-19 et de l'objectif de réduction du nombre de cas relevant de l'ancien droit. Il est prévu, en 2021, de réduire encore le nombre de procédures étendues en suspens.

En 2020, environ trois quarts des demandes d'asile relevant du nouveau droit ont été traitées en procédure accélérée ou en procédure Dublin. Pendant ces procédures, les requérants d'asile séjournent dans un CFA. Seul un quart 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 2020 s'est élevé à 61,8 %, un résultat supérieur aux moyennes à moyen ou long terme. 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 demandes de ce type est d'ailleurs l'un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile. Ce taux de protection élevé s'explique aussi par le bouclage, en 2020, d'un grand nombre de cas en suspens relevant de l'ancien droit. C'est ainsi que 50,3 % des décisions rendues en 2020, 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

⁶ 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.

des demandes préconisée par le SEM, le traitement des demandes de requérants qui avaient le plus de chances de pouvoir rester en Suisse 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 2020 par le SEM s'est élevé à 38,6 %. Une partie de l'augmentation de ce taux s'explique par le fait que, par rapport aux années précédentes, un nombre proportionnellement plus important de décisions négatives assorties d'un renvoi ont été prononcées en 2020. Le taux de recours contre 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 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 passagère du nombre de recours. 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 de ces derniers sont prêts à accepter les décisions du SEM même quand elles sont négatives.

Le taux de décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées – après avoir fait ou non l'objet d'un recours – est désormais pris en compte dans le suivi du système d'asile. Il sert d'indicateur de la **qualité** des décisions susceptibles de recours prononcées par le SEM et s'élevait à 96,2 % en 2020. L'évolution de ce taux tend à indiquer une amélioration de la qualité des décisions du SEM par rapport à l'année précédente. Ce dernier est en train de développer un système complet de gestion de la qualité pour le domaine de l'asile, qui vise à améliorer encore la qualité des processus et des résultats et, en particulier, des procédures et des décisions d'asile.

Au quatrième trimestre 2020, la Confédération disposait de 5056 **places d'hébergement dans les CFA**, ce qui correspond à peu près à la capacité souhaitée pour la restructuration (5000 places). Certaines de ces structures sont encore exploitées temporairement. En raison de la pandémie de COVID-19, seules 50 à 60 % environ des capacités d'hébergement ont pu être exploitées. Le taux moyen d'exploitation de 54 % correspond, dans un contexte de pandémie, quasiment à une pleine exploitation des capacités.

Entre le 1^{er} mars 2019 et 31 décembre 2020, 1420 personnes ont bénéficié de l'**aide d'urgence** dans les cantons. Durant cette période, 5502 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 26 %. La durée de perception est de 121 jours. Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 8,16 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 8,33 millions de francs. Le solde n'est positif que dans la procédure étendue (1,5 million de francs) ; le déficit est de 200 000 francs dans la procédure Dublin et de 1,4 million de francs dans la procédure accélérée. Il en résulte au total un déficit de 163 000 francs, toutes procédures confondues. À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, le forfait d'aide d'urgence pour la procédure accélérée passera de 2013 francs actuellement à 2516 francs au 1^{er} janvier 2022.

En 2020, le nombre total de sorties de la procédure d'asile ou du processus de soutien au retour a considérablement diminué par rapport aux années précédentes en raison de la pandémie de COVID-19 et de la baisse du nombre de demandes d'asile. La situation en matière de **départs** a fortement varié selon l'État de destination considéré. Par ailleurs, la pandémie a rendu les conditions de retour particulièrement difficiles : des restrictions d'entrée et des réglementations frontalières extraordinaires dans les États de destination ainsi que la réduction

du trafic aérien international ont eu un impact majeur sur l'organisation des départs. La baisse a touché tous les types de départs. La durée des démarches nécessaires à l'obtention des documents de voyage et de l'organisation des départs a augmenté par rapport à l'année précédente.

Dans le cadre de l'optimisation des retours, le SEM entend continuer à 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. Un projet pilote a pour ce faire été lancé en 2020 et doit être évalué d'ici à l'été 2021 par le comité d'experts Retour et exécution des renvois. En outre, le réseau d'agents de liaison pour les questions d'immigration (*Immigration Liaison Officer*, ILO), qui peuvent aider sur place à la mise en œuvre des rapatriements, a été étoffé. Depuis août 2020, un ILO est également posté à Addis Abeba (Éthiopie).

Le **taux d'activité** moyen 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 2020, il a atteint un nouveau record de 42,1 %. Cette évolution témoigne de l'efficacité de l'action renforcée menée par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes. Il semble que l'augmentation avec le temps des chances de trouver un emploi, combinée à une durée moyenne de séjour plus longue, ait jusqu'à présent permis de compenser la détérioration des conditions du marché du travail due à la pandémie de COVID-19.

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 dans l'Agenda Intégration Suisse (AIS), plus les effets des nouvelles procédures d'asile sur l'intégration professionnelle seront bénéfiques. Il existe encore une importante marge d'amélioration en matière d'employabilité et de libération durable de la dépendance à l'aide sociale.

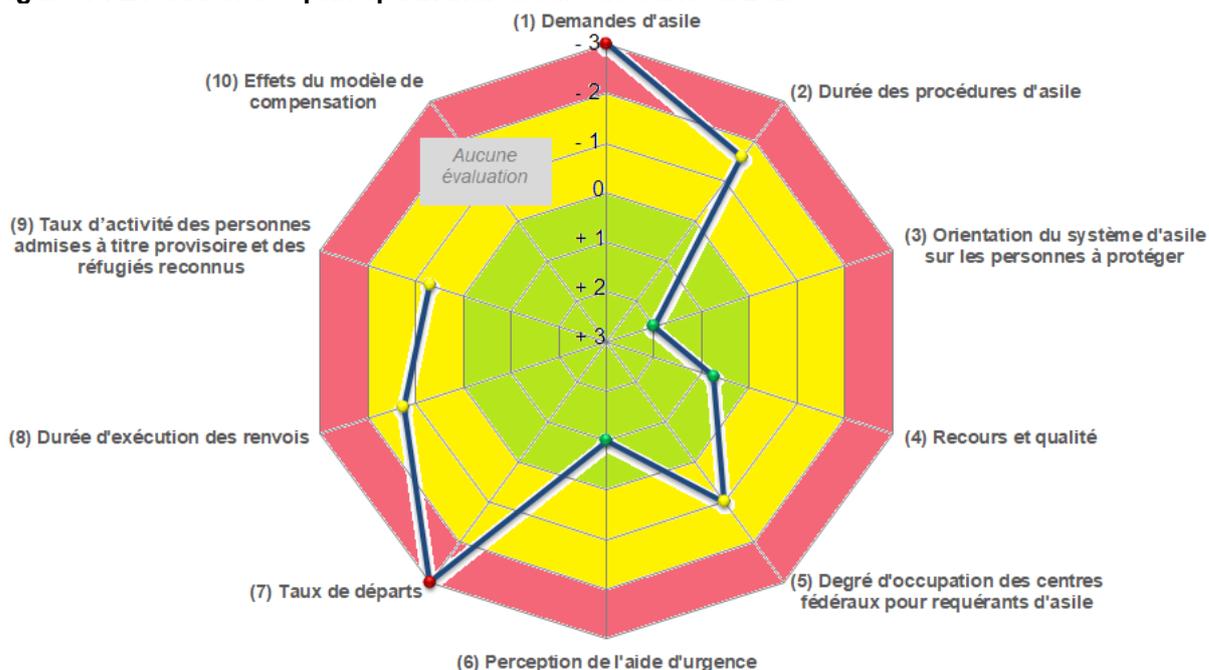
En ce qui concerne le **nombre effectif d'attributions de requérants d'asile aux cantons**, sept cantons abritant un CFA n'ont pas pu épuiser leur compensation dans la procédure étendue et se sont vu attribuer un trop grand nombre de requérants, tandis que certains autres n'en ont pas eu assez. Ces écarts entre les valeurs effectives et les valeurs cibles dans les attributions aux cantons de personnes en procédure étendue (catégorie W) sont dus à différents effets : en 2020, le nombre de cas est resté faible et en deçà des estimations faites en 2014 lors de la conception du nouveau modèle de compensation et de répartition, qui étaient situées dans une fourchette allant de 15 000 à 29 000 demandes dans les CFA. Dans le cas notamment des cantons ayant une part relativement faible de la clé de répartition et obtenant une compensation importante en raison du fait qu'ils abritent un CFA ou ont exécuté des renvois, cette compensation est supérieure au nombre de requérants attribués en procédure étendue et ne peut donc pas être épuisée. En outre, le modèle de 2014 ne tenait pas compte des attributions qui doivent obligatoirement être faites à certains cantons en particulier, dans le cas par exemple d'un regroupement familial ou parce qu'une décision assortie d'un renvoi n'est pas encore devenue définitive au moment où la personne quitte le CFA. Il arrive que ces attributions obligatoires, qui ne peuvent pas être planifiées, donnent lieu, dans les cantons de petite taille ou de taille moyenne, à des écarts importants qui peuvent difficilement être compensés par la suite. Dans le cas des cantons ayant une faible part de la clé de répartition, un petit nombre de cas peut conduire à ce qu'un léger écart en termes absolus se traduise par un écart important en termes relatifs.

Suivi du système d'asile : rapport 2020

Le SEM a donc à nouveau décidé, à la fin du mois de décembre 2020, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leur compensation, bien qu'avec un certain retard. En outre, il s'est par ailleurs donné jusqu'au début de l'année 2022 pour trouver des solutions afin d'améliorer la situation. La complexité du système de compensation et de répartition vient cependant compliquer la tâche. Les solutions proposées seront soumises à un groupe de travail des cantons avant d'être approuvées par le GTRA.

Le **diagramme en étoile** ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2020.

Figure 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivi en 2020



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 dix 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 2020 sont données, pour chaque indicateur, dans les chapitres qui leur sont consacrés.**

Remarque : 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. Les effets concrets du modèle de compensation ne pourront être analysés et évalués que dans quelques années, quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que les données disponibles seront suffisantes.

Pour des raisons de continuité et de comparabilité, les échelles d'évaluation n'ont pas été adaptées aux conditions du COVID-19. Est concerné, par exemple, le taux d'occupation des CFA, qui se voit attribuer une note de -2 avec 54 %, mais qui correspond, dans un contexte de pandémie, quasiment à une pleine exploitation des capacités.

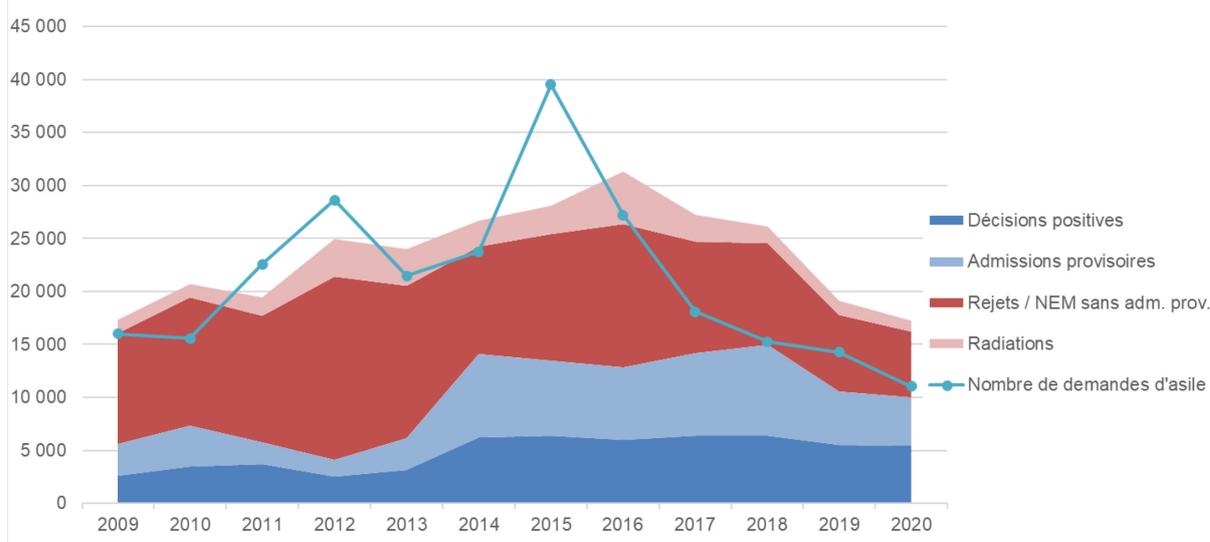
3. Évolution des indicateurs de suivi en 2020

3.1. Demandes d'asile

Le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse en 2020, qui était de 11 041, a été sensiblement inférieur à celui qui avait été estimé, à savoir environ 24 000 demandes par année⁷. 3228 demandes de moins qu'en 2019 ont ainsi été enregistrées (-22,6 %). Il s'agit du chiffre le plus bas enregistré depuis 2007 (10 844 demandes d'asile). L'évolution des demandes d'asile a été marquée par la pandémie de COVID-19. Au printemps, la plupart des frontières intérieures avaient été fermées dans l'espoir d'endiguer la pandémie. De nombreux États Schengen ont imposé des restrictions à la circulation des personnes à l'intérieur même de leur territoire. Cette situation s'est traduite par une baisse du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse à partir de la mi-mars. Après la réouverture des frontières en juin et la fin des restrictions à la mobilité des personnes, le nombre de demandes d'asile n'a cessé d'augmenter pendant les mois d'été. À l'automne, il était au même niveau qu'à l'automne 2019. La deuxième vague de COVID-19, survenue à l'automne 2020 en Europe, n'a eu que peu d'effet sur le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse. Les frontières intérieures sont restées ouvertes. Durant la seconde quinzaine de décembre, seules des restrictions de mobilité ponctuelles ont été imposées. Toutefois, les mesures n'ont eu que peu d'impact sur l'évolution des demandes d'asile.

Par rapport à l'ensemble des demandes d'asile présentées en Europe en 2020, la part de celles qui l'ont été dans notre pays s'est située aux alentours de 2,2 %, soit 0,2 point de plus qu'en 2019. Ce taux reste l'un des plus bas enregistrés 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 2 : Évolution des demandes d'asile et du traitement des demandes



Source : statistique en matière d'asile SEM

⁷ 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.

Suivi du système d'asile : rapport 2020

En 2020, le SEM a traité 17 223 demandes d'asile en première instance. Le nombre de demandes en suspens en première instance a ainsi reculé de 4525 unités, pour s'établir à 3852 personnes (contre 8377 fin 2019), ce qui représente une baisse de 54 %.

En 2020, le SEM avait pour mission, dans le cadre de la stratégie de traitement des demandes appliquée, non seulement de régler les demandes d'asile relevant du nouveau droit mais aussi de réduire le nombre de demandes en suspens en première instance relevant de l'ancien droit à moins de 1000 avant la fin du mois d'octobre 2020. Cet objectif a été atteint, puisqu'on comptait 629 demandes en suspens relevant de l'ancien droit au 31 octobre 2020. Par conséquent, l'année 2020 est encore une année – la dernière – lors de laquelle auront majoritairement été réglées des demandes relevant de l'ancien droit (50,3 %).

Classification : (1) DEMANDES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2020	
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 2020	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	11 041 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).

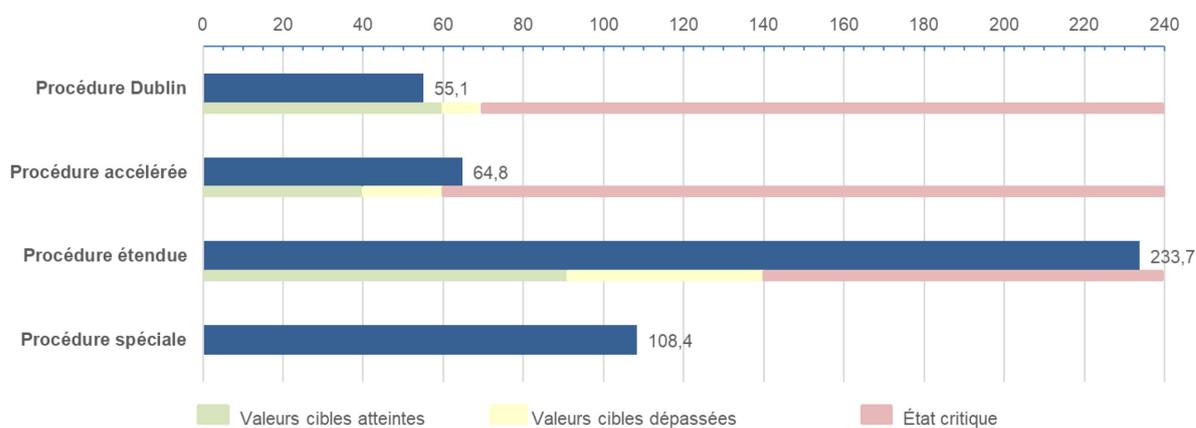
** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., 23 500 demandes d'asile) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +3).

3.2. Durée des procédures d'asile⁸

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. Toutefois, en raison de la pandémie, la durée des procédures relevant du nouveau droit a considérablement augmenté à partir du printemps 2020, augmentation qui n'a pas pu être compensée dans la suite de l'année 2020, même si une baisse a de nouveau été constatée vers la fin de l'année. Les capacités d'audition ont joué un rôle important à cet égard : en raison des mesures qui ont dû être adoptées en lien avec le COVID-19, les auditions ont été temporairement suspendues entre la mi-mars et le début du mois d'avril 2020. Par la suite, le nombre d'auditions a pu à nouveau augmenter progressivement, mais seulement dans les limites de capacités imposées par la situation liée au COVID-19.

En 2020, parmi les demandes relevant du nouveau droit qui ont été réglées dans les structures régionales, 26,7 % l'ont été dans le cadre d'une procédure Dublin et 46,5 % en procédure accélérée. Les 26,7 % restants ont été attribués en procédure étendue. Les dernières modélisations effectuées en vue de la restructuration du domaine de l'asile prévoyaient la répartition suivante : 40 % de procédures Dublin, 32 % de procédures accélérées et 28 % de procédures étendues. Le taux moins élevé de procédures Dublin confirme la tendance à la baisse en Suisse de la migration secondaire en provenance d'un autre État Dublin. Cette évolution est positive pour notre pays, car elle permet d'éviter des procédures d'asile inutiles. La proportion élevée de procédures accélérées est également positive en principe, car elle démontre l'important potentiel d'accélération du nouveau système d'asile. Les attributions de requérants en procédure étendue sont toutefois susceptibles d'augmenter avec le temps et en fonction du profil des requérants.

Figure 3 : 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)⁹



Source : SEM

En 2020, les procédures Dublin ont pu être clôturées en 55,1 jours dans les CFA, ce qui correspond à l'objectif visé. 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.

⁸ Ce chapitre tient compte uniquement des procédures relevant du nouveau droit.

⁹ Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles et le regroupement familial.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 64,8 jours. La plupart du temps, la difficulté résidait encore dans le respect du délai d'ordre légal imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au maximum. Les principaux facteurs de ralentissement étaient, outre le COVID-19, les examens médicaux parfois assez laborieux et les vérifications ayant trait à la sécurité. Les délais impartis pour la phase cadencée ont, quant à eux, pu être tenus.

La durée moyenne des procédures étendues, qui était de 233,7 jours, est imputable au fait qu'en raison de la situation liée au COVID-19 (à savoir un taux d'occupation élevé des CFA dans un contexte de capacités d'audition limitées) et de l'objectif de réduction du nombre de cas relevant de l'ancien droit, le règlement des procédures étendues a dû, en 2020, être quelque peu reporté temporairement. Il est prévu, en 2021, de réduire encore le nombre de procédures étendues en suspens. En outre, certaines procédures étendues concernaient des cas de figure ayant nécessité de très longues clarifications spécifiques (par ex., demandes d'asile émanant de ressortissants turcs).

Principaux résultats de l'évaluation externe de la qualité des processus dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée

Afin d'analyser de manière approfondie la mise en œuvre du nouveau système d'asile, le SEM a soumis notamment la qualité des processus à une évaluation externe sur une période de deux ans. Les évaluateurs ont constaté que les processus de la nouvelle procédure d'asile étaient mis en œuvre conformément aux prescriptions dans les six structures régionales. La première année de la nouvelle procédure d'asile, le nombre de cas était faible, ce qui a facilité la transition en créant les marges de manœuvre nécessaires en matière de ressources. Cette situation a permis de régler les problèmes de démarrage sans subir la pression des périodes d'affluence.

Les prescriptions relatives à la répartition des requérants d'asile entre les six structures régionales et les cantons sont également bien respectées, malgré leur complexité. De même, le système de l'aide au retour dégressive fonctionne : les requérants d'asile retournent dans leur État d'origine quelle que soit la phase de la procédure et on n'observe aucun effet pervers. Les transitions d'une phase à l'autre peuvent toutefois être améliorées de façon ciblée.

En ce qui concerne l'objectif d'accélération des procédures, les évaluateurs constatent que, comme prévu, la durée de ces dernières est nettement plus courte dans le nouveau système que dans l'ancien. Dans le même temps, ils notent toutefois que les délais d'ordre fixés ne sont pas tous respectés : si les structures régionales tiennent toutes, en moyenne, le délai d'ordre de huit jours fixé pour la phase cadencée, elles dépassent le délai de 10 ou 21 jours imparti pour la phase préparatoire. L'une des raisons du retard ainsi pris est la complexité, sur le fond comme sur la forme, des examens médicaux parfois nécessaires.

Aux yeux des évaluateurs, la résistance du nouveau système aux fluctuations représente un réel défi. C'est surtout l'augmentation systématique du nombre de demandes durant les mois d'affluence qui met à l'épreuve les nouveaux processus et structures, qui sont axés sur un traitement rapide des dossiers. Les approches prévues dans les stratégies du SEM pour augmenter la polyvalence, le soutien apporté temporairement par les divisions centrales du SEM et le report de certaines procédures sont considérés comme judicieux par les évaluateurs.

L'évaluation a également porté sur le grand nombre d'interfaces de la nouvelle procédure d'asile avec des partenaires internes et externes. Elle montre que la collaboration avec les partenaires fonctionne bien dans la plupart des cas. Cependant, la décentralisation a rendu les structures de coordination internes du SEM plus complexes et plus lourdes.

En résumé, l'évaluation de la qualité des processus montre que c'est en matière de respect de certains délais d'ordre (phase préparatoire) et de lourdeur des structures de coordination internes du SEM que le potentiel d'amélioration est le plus important.

[Download Résumé du rapport d'évaluation PERU, sous-projet 1](#)

[Download Rapport d'évaluation PERU, sous-projet 1 \(allemand\)](#)

(Ce document n'est pas disponible en français)

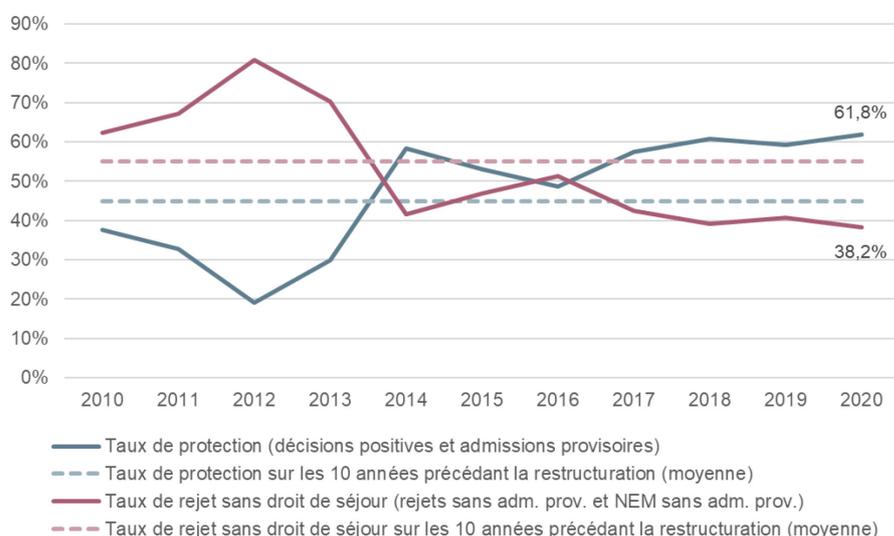
Classification : (2) DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2020	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2020	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée de la procédure Dublin (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 35 %)								
<52 jours	52-53 jours	54-55 jours	56-59 jours	60-64 jours	65-70 jours	> 70 jours	55,1 jours	+ 1
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	64,8 jours	- 3
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	233,7 jours	- 3
Évaluation globale de la durée de la procédure d'asile (jusqu'à la décision de première instance)								- 1,6
* 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 manifestement infondées montrent que le système d'asile est axé sur les personnes à protéger.

En 2020, le taux de protection¹⁰ des cas relevant de l'ancien et du nouveau droit ayant fait l'objet d'une décision, qui s'élevait à 61,8 %, était supérieur à la moyenne enregistrée pendant la décennie précédente (2011 à 2020 : environ 45 %) et nettement supérieur à la moyenne établie sur la période de 1986 à 2020 (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 demandes de ce type 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 en matière de traitement des demandes.

Figure 4 : Évolution des taux de protection et de rejet des demandes (sans droit de séjour)



Source : SEM

Ce taux de protection relativement élevé s'explique aussi par le bouclage, en 2020, d'un grand nombre de cas en suspens relevant de l'ancien droit. C'est ainsi que 50,3 % des décisions rendues en 2020, 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, le traitement des demandes de requérants qui avaient le plus de chances de pouvoir rester en Suisse a été reporté. Le règlement de ces anciens cas s'est par conséquent 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* infondées est comptabilisée dans le taux de rejet des demandes d'asile pour lesquelles la décision n'est pas assortie d'un droit de séjour. Les rejets et les NEM sans droit de séjour prononcés à l'encontre de ressortissants d'États membres de l'UE ou

¹⁰
$$\text{Taux de protection} = \frac{\text{décisions d'asile positives} + \text{rejets avec admission prov.} + \text{NEM avec admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}}$$

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

de l'AELE, d'États exemptés de l'obligation de visa pour l'espace Schengen¹¹, d'États exemptés de persécutions¹² et d'autres États à faible taux de protection et à fort volume de demandes d'asile (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigéria, Tunisie) peuvent ici être utilisés à titre d'approximation. Ils sont regroupés ci-après sous l'expression générique « demandes *présumées* infondées ».

Figure 5 : Évolution des décisions sans droit de séjour rendues pour des demandes *présumées* infondées



* 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 la mise en place, en 2012, des procédures *fast track* et en 48 heures, le nombre et la part des demandes *présumées* infondées ont diminué ou sont demeurés stables, ce qui montre l'efficacité de la stratégie adoptée par le SEM en matière de traitement des demandes.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, le SEM a adapté sa stratégie aux nouveaux types de procédure¹³. Ainsi, quand ses ressources sont insuffisantes, le SEM accorde une plus grande priorité 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 2020, 2168 demandes *présumées* infondées 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 13,3 %.

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.

¹¹ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html.

¹² Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure (OA 1 ; RS 142.311).

¹³ <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 2020	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2020	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 %	61,8 %	+ 3
Part des demandes présumées infondées* (pondération : 50 %)								
<7.5 %	10 % (+/- 2.5 %)	15 % (+/- 2.5 %)	20 % (+ 5 %; - 2.5 %)	30 % (+/- 5 %)	40 % (+/- 5 %)	> 45%	13,3 %	+ 1
Évaluation globale de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								+ 2
* Prévission								
Remarque : 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 manifestement infondées, 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 <i>présumées</i> infondées correspond aux demandes non (présumées) infondées.								

** 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. Recours et qualité

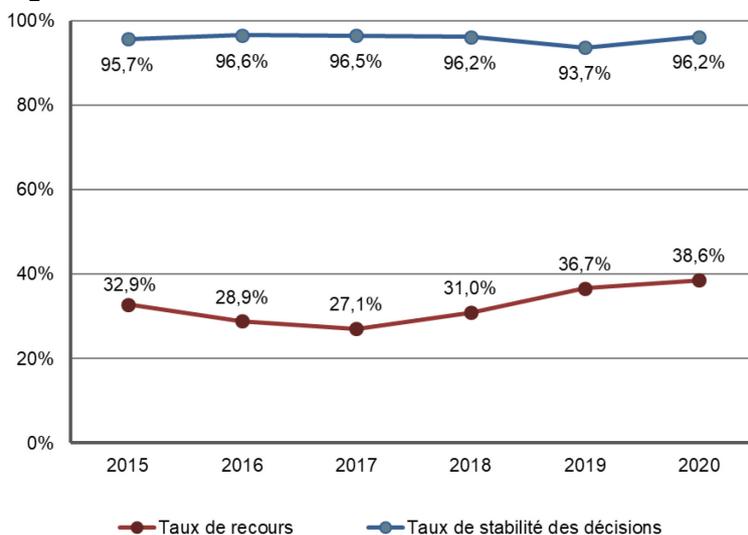
Le taux de recours peut servir d'indicateur de l'acceptation des procédures d'asile et des décisions. Il reflète la part des recours déposés sur l'ensemble des décisions attaquables (rejets et NEM, tous types de procédures confondus). Le taux de recours concernant les cas réglés par le SEM en 2020¹⁴ s'est élevé à 38,6 % (soit 4074 recours pour 10 550 décisions attaquables).

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'il y a eu en 2020, par rapport aux années précédentes, 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 hausse temporaire 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 recours supplémentaires. Il est ainsi parfois difficile de trouver dans toutes les régions suffisamment de médecins prêts à réaliser les examens médicaux requis dans les délais de procédures très serrés. 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 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 de ces derniers sont prêts à accepter les décisions du SEM, même quand elles sont négatives.

Figure 6 : Taux de recours et taux de décisions restées inchangées



Source : SEM (état SYMIC au 18.11.2021)

Le taux de décisions restées inchangées¹⁵ reflète la part de toutes les décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées, après avoir fait ou non l'objet d'un recours. Il peut servir d'indicateur de la qualité des décisions susceptibles de recours rendues par le SEM. Afin de calculer ce taux, des cohortes annuelles, fondées sur la date de l'annonce du règlement du cas par le SEM, sont constituées. Ne sont pas pris en compte dans le calcul les cas dans lesquels un recours avait été déposé au moment de l'évaluation et qui était toujours pendant devant le TAF. Pour les cas réglés par le SEM en

¹⁴ État SYMIC au 18.11.2021 (selon la date de saisie). Selon le moment auquel intervient l'évaluation, les résultats peuvent varier, par exemple parce que des recours supplémentaires sont déposés.

¹⁵ $Taux\ de\ décisions\ restées\ inchangées = 100\ \% - \left(\frac{recours\ admis + cassations}{décisions\ attaquables - recours\ pendants\ devant\ le\ TAF} \right) * 100\ \%$

2020¹⁶, le taux de décisions restées inchangées était de 96,2 % (sur 10 550 décisions attaquables, 4074 recours – dont 1348 étaient toujours pendants devant le TAF – et 6476 décisions non attaquées ; 349 recours admis et cassations).

Au moment de l'évaluation, un grand nombre de recours étaient encore pendants devant le TAF, raison pour laquelle il faut encore s'attendre, au fil du temps, à une baisse du taux de décisions restées inchangées pour la cohorte 2020.¹⁷ Malgré cette réserve, l'augmentation du taux qui se profile pour 2020 tend à montrer une amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM par rapport à l'année précédente.

Le SEM est en train de développer un système complet de gestion de la qualité pour le domaine de l'asile, qui vise à améliorer encore la qualité des processus et des résultats et, en particulier, des procédures et des décisions d'asile.

Principaux résultats de l'évaluation externe de la qualité des décisions et de la protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée

Afin d'analyser de manière approfondie la mise en œuvre du nouveau système d'asile, le SEM a soumis notamment la protection juridique et la qualité des décisions en procédure accélérée à une évaluation externe sur une période de deux ans.

Les évaluateurs estiment que la qualité de la protection juridique en procédure accélérée est globalement bonne. Les représentants juridiques sont suffisamment formés et qualifiés, et les mandats sont exécutés avec soin et de façon correcte. L'évaluation montre également que les prestataires chargés de la protection juridique ont bien planifié leurs ressources en personnel et que tous sont préparés aux fluctuations prévues du nombre de requérants d'asile à représenter.

L'uniformité de la protection juridique est assurée sur les points essentiels dans les six structures régionales. D'après les évaluateurs, les différences qui subsistent en pratique – dans l'évaluation des chances de succès d'un recours, par exemple – doivent être éliminées en améliorant la coordination interrégionale des prestataires.

En ce qui concerne l'organisation et la présence des représentants juridiques dans les CFA sans tâches procédurales, les évaluateurs ont observé une amélioration au cours de la période d'évaluation. De même, la collaboration entre le SEM et les prestataires ainsi que la compréhension mutuelle des rôles ont évolué positivement au cours de cette période. Il faut toutefois que les prestataires progressent encore, par exemple dans le traitement des avis émis sur les projets de décisions ou la gestion du calendrier des auditions.

Pour évaluer la qualité des décisions, les évaluateurs ont analysé, sur le plan qualitatif, un échantillon de décisions rendues en procédure accélérée. Ils ont constaté que les décisions étaient généralement de bonne qualité. Les dossiers analysés présentent certes quelques lacunes – par exemple sur le plan formel, dans l'établissement des faits ou dans la prise en compte de l'avis du représentant juridique sur le projet de décision –, mais rien n'indique la présence d'anomalies généralisées et systématiques. Il n'y a pas non plus de différences régionales significatives dans la pratique décisionnelle.

Statistiques à l'appui, les évaluateurs montrent également que le SEM se prononce en procédure accélérée sur de nombreux cas qui apparaissent clairement fondés. Les statistiques révèlent aussi que le nombre de cassations prononcées par le TAF enregistre une baisse

¹⁶ État SYMIC au 18.11.2021 (selon la date de saisie). Selon le moment auquel intervient l'évaluation, les résultats peuvent varier, par exemple parce que le TAF statue sur des recours en suspens.

¹⁷ Dans la figure ci-dessus, les taux de stabilité des décisions pour les années 2018 à 2020 sont affectés par cette incertitude d'évaluation. Les autres taux sont stables. L'intervalle de confiance de Wilson à 95 % se situe entre 95,8 % et 96,6 % pour le taux de stabilité des décisions en 2020 (2019 : entre 93,2 % et 94,1 % ; 2018 : entre 95,9 % et 96,4 %).

Suivi du système d'asile : rapport 2020

considérable, après avoir été initialement élevé. Alors que le taux de cassation était de 18 % en 2019, il a pratiquement diminué de moitié en 2020. Cette baisse importante est probablement due en grande partie à une correction apportée aux critères d'affectation à la procédure accélérée ou à la procédure étendue, avec à la clé un nombre nettement plus élevé de cas attribués à cette dernière.

[Download Résumé du rapport d'évaluation PERU, sous-projet 2](#)

[Download Rapport d'évaluation PERU, sous-projet 2 \(allemand\)](#)

(Ce document n'est pas disponible en français)

Dans le tableau ci-dessous, les deux indicateurs des recours et de la qualité des procédures d'asile sont pondérés pour ne plus former qu'un seul indice.

Classification : (4) RECOURS ET QUALITÉ								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2020	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2020	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Taux de recours* (pondération : 25 %)								
< 10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	> 30 %	38,6 %	- 3
Qualité des procédures d'asile*: taux de décisions restées inchangées (pondération : 75 %)								
97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %)	92,5 % (+/- 0,5 %)	< 92 % <u>ou</u> > 99 %	96,2 %	+ 2
				98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)			
Évaluation globale des recours et de la qualité								+ 0,75
* Valeur cible								
Remarque : pour le taux de recours, la grille d'évaluation indique les valeurs empiriques issues du système standard et de la phase de test.								
L'échelle d'évaluation du taux de décisions restées inchangées se fonde sur les valeurs empiriques des années 2015 à 2020. Un taux élevé est un indicateur important de la bonne qualité des décisions. Cependant, un taux de 100 % aurait de quoi alerter car il indiquerait que les pratiques du SEM en matière d'asile et de renvois seraient trop laxistes. La valeur limite se situe approximativement à 98 %. La qualité des procédures d'asile est assortie d'une pondération plus élevée (75 %) que le taux de recours (25 %) dans la mesure où elle est influencée beaucoup plus fortement par la pratique des autorités.								

** 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

Au quatrième trimestre 2020, la Confédération disposait de 5056 places d'hébergement dans les CFA, ce qui correspond à la capacité souhaitée pour la restructuration (5000 places).

La répartition régionale de ces centres ne correspond toutefois pas à celle visée par la restructuration, à savoir une répartition proportionnelle à la population. Les structures temporaires exploitées dans plusieurs régions sont gérées comme des sites d'accueil définitifs et prises en compte dans le calcul des prestations de compensation reçues par les cantons. Le modèle défini pour la restructuration permet d'assurer une compensation adéquate.

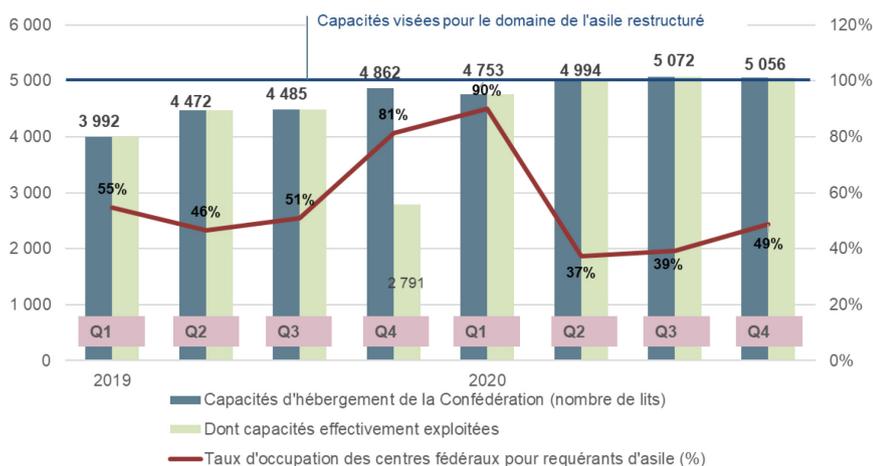
En raison de la pandémie de COVID-19, seules 50 à 60 % environ des capacités d'hébergement ont pu être exploitées. Le taux moyen d'utilisation de 54 % correspond, dans un contexte de pandémie, quasiment à une pleine exploitation des capacités.

Les structures d'hébergement qui ont été partiellement ou totalement fermées à titre temporaire au quatrième trimestre 2019 en raison du faible nombre de demandes d'asile ont été rouvertes au printemps 2020. Les CFA de Boltigen (BE) et de Via Motta à Chiasso (TI) ont également été rouverts. Toutes ces ouvertures ont eu lieu dans un court laps de temps, ce qui montre que la stratégie de fermeture temporaire permet de faire rapidement face à l'évolution des besoins en matière d'hébergement. Les lits supplémentaires ont permis de mettre en œuvre les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) en matière de COVID-19 et la directive interne du SEM fondée sur ces recommandations.

Vers la fin de l'année 2020, d'autres CFA temporaires ont été mis en service, notamment à Brugg (AG), Reinach (BL) et Sulgen (TG). Le CFA de Muttenz (BL) a, quant à lui, été définitivement fermé. Il était nécessaire d'augmenter les capacités d'hébergement et de compenser la fermeture du CFA de Muttenz car, après une baisse enregistrée lors du premier confinement au printemps 2020, le nombre de demandes d'asile a à nouveau augmenté pour retrouver son niveau d'avant la pandémie à partir de l'été 2020. En outre, la mise en place d'une quarantaine à l'arrivée dans le pays ou en cas de contact avec une personne infectée a temporairement entraîné un besoin accru de places. Les personnes placées en quarantaine restent plus longtemps dans les CFA, puisque, durant cette période, aucune étape de la procédure n'est possible et seules certaines mesures d'instruction peuvent être effectuées.

Au printemps 2020, le SEM a temporairement limité le nombre de personnes qui quittaient les CFA pour les cantons. Ces derniers ont ainsi eu le temps d'adapter leurs structures d'hébergement aux recommandations de l'OFSP, ce qui a parfois donné lieu à un allongement significatif de la durée de séjour des requérants dans les CFA. Au cours de l'été, le contingentement des sorties a ensuite été progressivement levé. Ce sont d'abord les personnes bénéficiant d'une protection dont la demande était traitée en procédure accélérée et celles dont la demande était traitée en procédure étendue qui ont été à nouveau attribuées aux cantons, sans aucune restriction de nombre. À la fin de l'année 2020, la limitation concernant les personnes à l'encontre desquelles un renvoi avait été ordonné a également pris fin.

Figure 7 : 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. Le retard pris dans la création de la capacité d'hébergement de 5000 places visée à moyen terme est en grande partie dû au fait qu'on s'efforce, dans la mesure du possible, de trouver des solutions consensuelles entre la Confédération, les cantons et les communes lors de la recherche d'emplacements. Par ailleurs, de longues procédures de planification et d'autorisation sont nécessaires lors de travaux de transformation et de construction.

Classification : (5) TAUX D'OCCUPATION DES CFA							RÉSULTAT EN 2020	
GRILLE D'ÉVALUATION**						Valeur en 2020	Évaluation selon la grille	
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)				
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3	53,7 % en moyenne annuelle ¹⁸	- 1
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 %		

* 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 temporaire 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).

¹⁸ Pour des raisons de continuité et de comparabilité, l'échelle d'évaluation n'a pas été adaptée aux conditions du COVID-19. Cependant, le taux d'occupation des CFA, qui se voit attribuer une note de -2 avec 54 %, correspond, dans un contexte de pandémie, quasiment à une pleine exploitation des capacités.

3.6. Recours à l'aide d'urgence

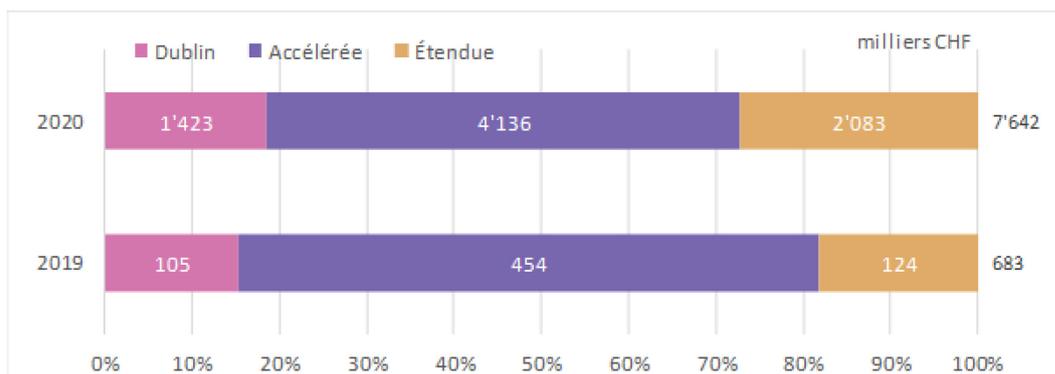
En parallèle à la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour indemniser les cantons des coûts qu'ils supportent en matière d'aide d'urgence. Depuis cette date, la Confédération leur verse trois forfaits différents en fonction de la procédure menée¹⁹. Cette indemnisation se base, d'une part, sur des coûts journaliers²⁰ de 50 francs et, d'autre part, sur la durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure²¹. 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.

Une analyse détaillée a été effectuée dans le *rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale, année 2020 | nouveaux dossiers*. Les explications ci-après se fondent sur ce rapport²².

Entre le 1^{er} mars 2019 et 31 décembre 2020, 1420 personnes ont bénéficié de l'aide d'urgence dans les cantons. Durant cette période, 5502 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 26 %. La durée de perception est de 121 jours.

Figure 8 : Coûts liés à l'aide d'urgence en 2019 et 2020, par procédure



Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 8,16 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 8,33 millions de francs. Le solde n'est positif que dans la procédure étendue (1,5 million de francs) ; le déficit est de 200 000 francs dans la procédure Dublin et de

¹⁹ 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.

²⁰ Les facteurs de coûts suivants ne sont pas pris en compte : frais administratifs ; charges de personnel d'encadrement ; dépenses d'intégration ou liées aux programmes d'occupation ; dépenses publiques indirectes (police, tribunaux, services sanitaires, école, etc.) ; frais d'aide d'urgence plus élevés que la moyenne dans un canton dont le système d'aide d'urgence est trop attractif (pas de contrôle systématique de la situation d'urgence, logements ou prestations trop séduisants, etc.), peu disposé à exécuter les renvois ou n'acceptant pas le concept de suppression de l'aide sociale.

Cf. Office fédéral des migrations (2007) : *Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, Rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3), ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)*, p. 31s., https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/30/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-30-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf

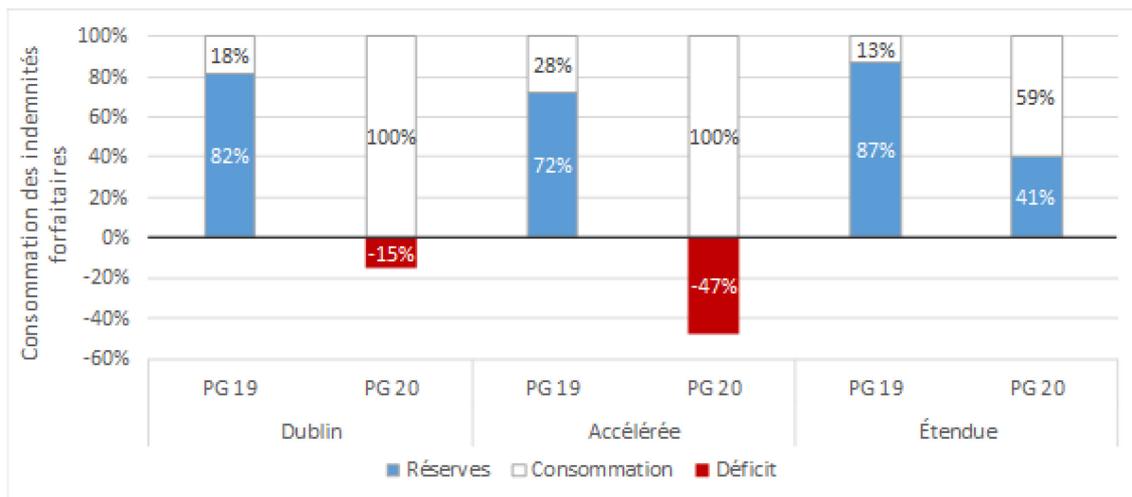
²¹ La durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure sont indiqués dans la grille d'évaluation.

²² https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Suivi du système d'asile : rapport 2020

1,4 million de francs dans la procédure accélérée. Il en résulte au total un déficit de 163 000 francs, toutes procédures confondues.

Figure 9 : Utilisation des forfaits en 2019 et 2020, en %



La procédure accélérée est celle qui a utilisé le plus de réserves entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2020. Il y a en outre des différences d'un canton à l'autre.

À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, le forfait d'aide d'urgence pour la procédure accélérée passera de 2013 francs actuellement à 2516 francs au 1^{er} janvier 2022.

Classification : (6) RECOURS À L'AIDE D'URGENCE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2020	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2020	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Procédure Dublin : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2								
(Taux de bénéficiaires des prestations de 10 % x durée de perception des prestations de 80 jours = 8,0)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	-9,1 %	+1
Procédure accélérée : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2								
(Taux de bénéficiaires des prestations de 33 % x durée de perception des prestations de 122 jours = 40,3)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	24,9 %	-2
Procédure étendue : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2								
(Taux de bénéficiaires des prestations de 66 % x durée de perception des prestations de 182 jours = 120,1)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	-39,2 %	+3
Pondération des trois procédures en fonction du volume des subventions								+1
* Valeur cible								
Remarque : les niveaux d'évaluation des trois types de procédure prennent en compte, conformément à l'art. 29 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, le pourcentage d'écart par rapport à la situation normale (par paliers de 10 points). Une pondération en fonction du volume des subventions permet de regrouper les évaluations des différentes procédures en un seul indicateur. 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 NEM entrées en force qui ont perçu une aide d'urgence au cours des six dernières années d'entrée en force.								

Suivi du système d'asile : rapport 2020

*** 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).*

3.7. Départs volontaires et renvois²³

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 2020, le nombre total de sorties de la procédure d'asile ou du processus de soutien au retour a été en forte baisse par rapport aux années précédentes en raison de la pandémie de COVID-19 et de la diminution du nombre de demandes d'asile. La situation en matière de départs a fortement varié selon l'État de destination considéré. Par ailleurs, la pandémie a rendu les conditions de retour particulièrement difficiles : des restrictions d'entrée et des réglementations frontalières exceptionnelles dans les États de destination ainsi que la réduction du trafic aérien international ont eu un impact majeur sur l'organisation des départs. La baisse a touché tous les types de départs.

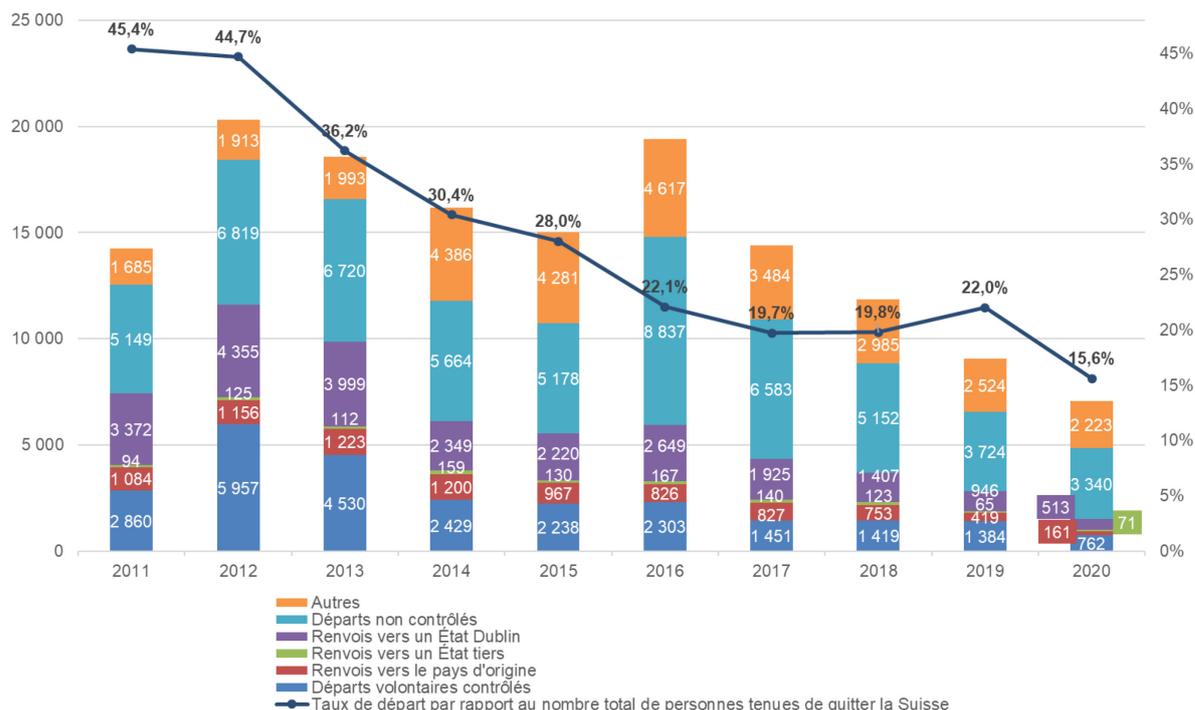
Même après l'introduction de la nouvelle loi sur l'asile, la proportion des départs non contrôlés reste relativement élevée. Le nombre de ces départs a baissé en 2020 par rapport à l'année précédente. La proportion des départs non contrôlés parmi les sorties a cependant légèrement augmenté. Cela explique en grande partie, avec la pandémie, le faible taux de départs²⁴, taux qui n'inclut par définition que les départs contrôlés. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile peuvent, grâce aux conseils prodigués en vue de l'évaluation des chances – composante de la protection juridique dans les CFA –, 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 fondée. Par ailleurs, ils peuvent savoir quand la décision définitive leur sera notifiée, car ils sont invités à se prononcer sur le projet de décision. Ces informations préalables peuvent donner lieu à des départs non contrôlés.

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. Un projet pilote a pour ce faire été lancé en 2020 et doit être évalué d'ici à l'été 2021 par le comité d'experts Retour et exécution des renvois. En outre, le réseau d'ILO, qui peuvent aider sur place à la mise en œuvre des rapatriements, a été étoffé. Depuis août 2020, un ILO est également posté à Addis Abeba (Éthiopie).

²³ 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.

²⁴ 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 10 : 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 2020		
État optimal			État normal *		État critique	Valeur en 2020	Évaluation selon la grille	
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	15,6 %	- 3

* 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 fourchettes 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).

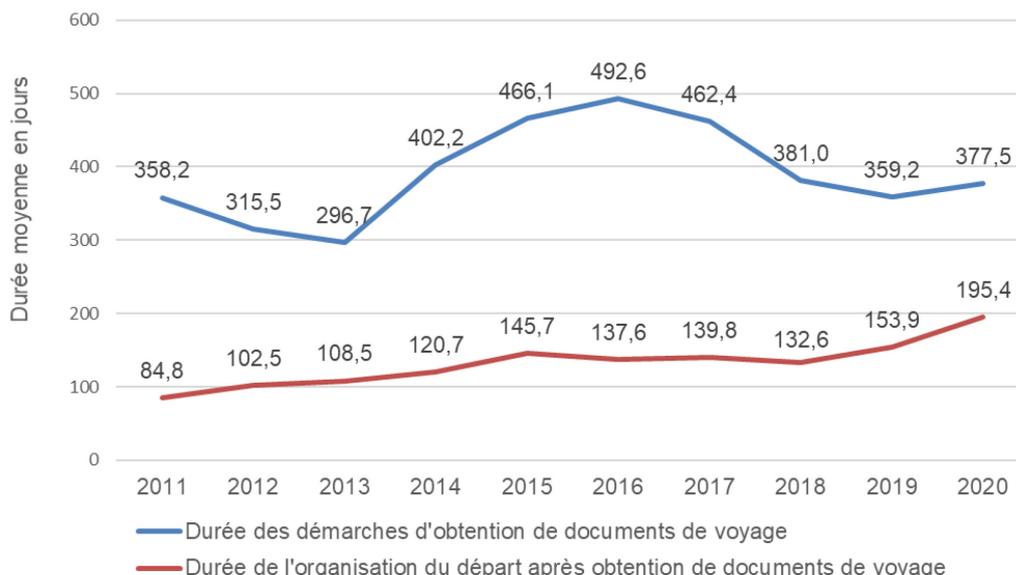
3.8. Durée de l'exécution des renvois

En 2020, la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage a augmenté de 18,3 jours (+ 5,1 %) par rapport à l'année précédente. La durée moyenne de l'organisation des départs s'est allongée de 41,5 jours (+ 26,9 %) par rapport à 2019, tous types de départ confondus.

Ces hausses s'expliquent par la pandémie de COVID-19 (peu d'auditions centralisées organisées par les délégations, fermeture des représentations étrangères), les règlementations frontalières extraordinaires et les restrictions d'entrée dans le trafic aérien. Des motifs familiaux et médicaux ont également entraîné un report des départs de Suisse. Le fait que la personne obtienne les documents ne signifie pas forcément qu'elle quittera le pays. Autre raison de l'augmentation 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. En outre, la vaste opération d'épuration des dossiers menée pendant la pandémie de COVID-19 peut également expliquer cette forte augmentation. 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 d'origine ou du comportement des personnes tenues de quitter la Suisse. Ainsi, par exemple, les réticences des États d'origine 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. Cela dit, la collaboration en matière de retour fonctionne également très bien avec de nombreux pays d'origine avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord. Avec d'autres, cependant, la collaboration demeure difficile depuis plusieurs années, ce qui se répercute sur le nombre de cas de soutien au retour en suspens.

Figure 11 : Durées des démarches nécessaires à 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 en 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-là, 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 2020, la durée de traitement des cas relevant de

Suivi du système d'asile : rapport 2020

l'ancien droit est restée importante malgré une tendance à la baisse, atteignant 183 jours (contre 238 jours en 2019). Cela s'explique notamment par le nombre 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 examine-t-il en ce moment, 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 devraient pouvoir être mis en place dans le courant de l'année 2021.

En conclusion, on peut constater que, dans le domaine des retours, malgré les perturbations considérables causées par la pandémie de COVID-19, l'exécution des renvois et les démarches d'identification des personnes – notamment celles en provenance d'Algérie et du Sri Lanka, pays où les départs ont été bloqués à cause de la pandémie – n'ont jamais été suspendues, grâce aux efforts intenses déployés, et ont parfois pu se poursuivre à un niveau relativement élevé.

Classification : (8) DURÉE DE L'EXÉCUTION DES RENVOIS								
GRILLE D'ÉVALUATION						RÉSULTAT EN 2020		
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2020	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée des démarches nécessaires à l'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	377,5 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	195,4 jours	- 2
Évaluation globale de la durée d'exécution des renvois								- 1,25
* Valeur cible								
Remarque : la durée de l'exécution des renvois est l'un des indicateurs utilisés dans le 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 nécessaires à l'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 provisoire²⁵ et des réfugiés reconnus (hors requérants d'asile) en âge de travailler est en hausse depuis 2016 ; fin 2020, il a atteint un nouveau niveau record de 42,1 % depuis 2010²⁶ – 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 26 300. Cette évolution témoigne de l'efficacité de l'action renforcée menée par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Il semble que l'augmentation avec le temps des chances de trouver un emploi, combinée à une durée moyenne de séjour plus longue, ait jusqu'à présent permis de compenser la détérioration des conditions du marché du travail due à la pandémie de COVID-19. Dans le même temps, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *en âge de travailler* est passé de 20 300 environ à quelque 62 500. Fin 2020, près de 36 200 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 compte tenu notamment des conséquences encore incertaines de la pandémie de COVID-19 sur les chances d'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Il existe encore une importante marge d'amélioration de l'employabilité et de libération durable de la dépendance à l'aide sociale.

L'AIS a vu le jour en 2019 (www.agendaintegration.ch). En ce qui concerne l'activité professionnelle, il prévoit que la moitié des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus adultes doivent avoir été intégrés durablement dans le marché du travail primaire sept ans après leur arrivée en Suisse. L'objectif d'efficacité suivant y est également inscrit : que les deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire cinq ans après leur entrée dans notre pays. Le but est de faire participer, si possible, 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 a été adopté en 2020. Un relevé pilote de certains indicateurs d'objectifs, de prestations et de contexte a déjà été réalisé auprès des cantons²⁷. Sitôt que le suivi de l'AIS sera prêt, les principales informations qui en ressortiront seront intégrées au rapport de suivi du système d'asile.

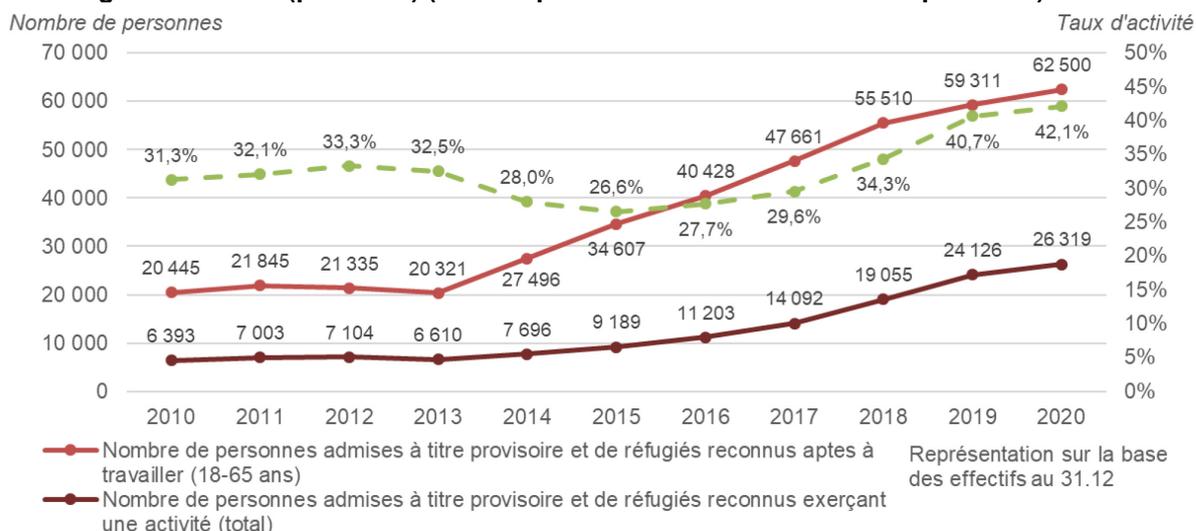
Il y a tout lieu de s'attendre à ce qu'à moyen terme, grâce à l'accélération des procédures, la restructuration du domaine de l'asile continue de contribuer à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons adapteront leurs structures et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

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Cf. grille de saisie des indicateurs PIC/AIS 2020 : <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/agenda/ias-kennzahlenraster-f.xlsx.download.xlsx/ias-kennzahlenraster-f.xlsx>.

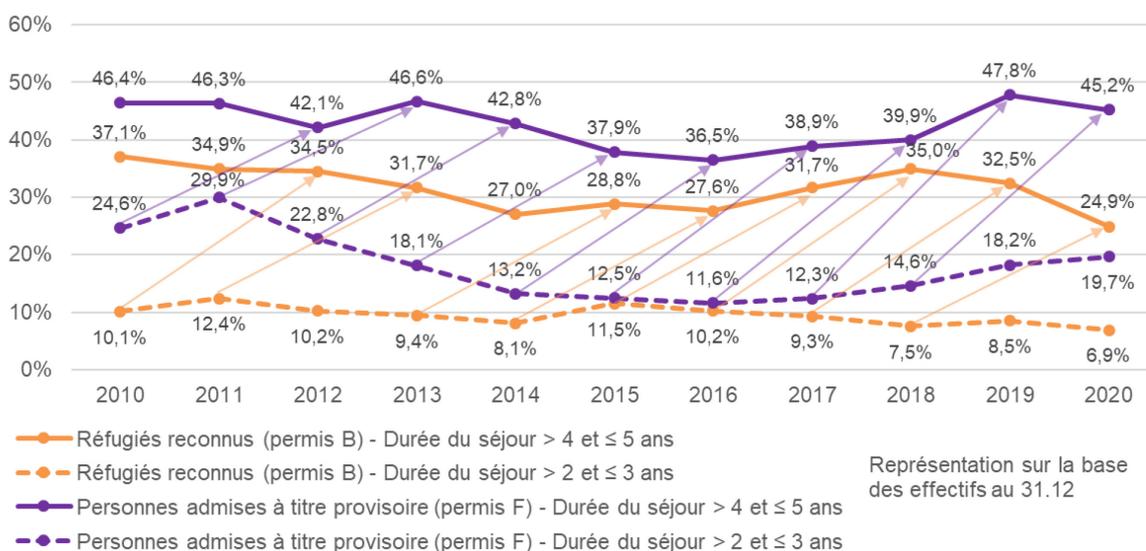
Figure 12 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)



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 2020, les réfugiés reconnus affichaient des taux d'activité de 6,9 % après trois ans et de 24,9 % au bout de cinq ans. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient respectivement de 19,7 % et de 45,2 %.

Figure 13 : Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse²⁸



Source : statistiques du SEM en matière d'asile (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)

²⁸ 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 bénéficiaires de 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'activité. En 2019, il était de 85 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 86,5 % pour les personnes ayant obtenu l'asile et les réfugiés 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 notamment 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 bénéficiaires de 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 terme de l'encouragement de l'intégration basé sur la qualification professionnelle, car il induit des économies sur les coûts de l'aide sociale à venir²⁹.

Classification :								
(9) TAUX D'ACTIVITÉ DES AP ET DES RÉFUGIÉS RECONNUS								
AU BOUT DE CINQ ANS DE SÉJOUR EN SUISSE								
GRILLE D'ÉVALUATION***							RÉSULTAT EN 2020	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur fin 2020	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 : 58 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	45,2 %	+ 1
Taux d'activité* des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, après cinq ans de séjour (pondération : 42 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	24,9 %	- 3
Évaluation globale du taux d'activité								- 0,7
* Valeur cible								
Remarque : les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques. 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' AIS 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).

²⁹ 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 obtiennent 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.

Sept cantons abritant un CFA n'ont pas pu épuiser leur compensation en procédure étendue et se sont vu attribuer un trop grand nombre de requérants, tandis que certains autres n'en ont pas eu assez. Ces écarts entre les valeurs effectives et les valeurs cibles dans les attributions aux cantons de personnes en procédure étendue (catégorie W) sont dus à différents effets : en 2020, le nombre de cas est resté faible et en deçà des estimations faites en 2014 lors de la conception du nouveau modèle de compensation et de répartition, situées dans une fourchette allant de 15 000 à 29 000 demandes dans les CFA³⁰. En particulier dans le cas des cantons ayant une part relativement faible de la clé de répartition et une compensation importante en raison du fait qu'ils abritent un CFA ou ont exécuté des renvois, cette compensation est supérieure au nombre de requérants attribués en procédure étendue et ne peut donc pas être épuisée. En outre, le modèle de 2014 ne tenait pas compte des attributions qui doivent obligatoirement être faites à certains cantons en particulier, dans le cas par exemple d'un regroupement familial ou parce qu'une décision assortie d'un renvoi n'est pas encore devenue définitive au moment où la personne quitte le CFA. Il arrive que ces attributions obligatoires, qui ne peuvent pas être planifiées, donnent lieu, dans les cantons de petite taille ou de taille moyenne, à des écarts importants qui peuvent difficilement être compensés par la suite. Dans le cas des cantons ayant une faible part de la clé de répartition, un petit nombre de cas peut conduire à ce qu'un léger écart en termes absolus se traduise par un écart important en termes relatifs.

Le SEM a donc à nouveau décidé, à la fin de l'année 2020, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leur compensation, bien qu'avec un certain retard. En outre, le SEM s'est donné jusqu'au début de l'année 2022 pour trouver des solutions afin d'améliorer la situation. La complexité du système de compensation et de répartition vient cependant compliquer la tâche. Les solutions proposées seront soumises à un groupe de travail des cantons avant d'être approuvées par le GTRA.

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 2014. La nouvelle simulation tient compte, par ailleurs, des dernières valeurs empiriques et informations (par ex., informations des sites, nombre de demandes d'asile, composition des demandes d'asile par 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 en ligne à l'adresse suivante :

<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 les données disponibles seront suffisantes.

³⁰ 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>