



Berne, 30 septembre 2022

Suivi du système d'asile

Rapport 2021

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

Référence du dossier : 021-981/18



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 2021	4
2. Vue d'ensemble	5
3. Évolution des indicateurs de suivi en 2021	10
3.1 Demandes d'asile	10
3.2 Durée des procédures d'asile	12
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.....	19
3.6 Recours à l'aide d'urgence	21
3.7 Départs volontaires et renvois.....	24
3.8 Durée de l'exécution des renvois	26
3.9 Taux d'actifs occupés des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus	28
3.10 Effets du modèle de compensation	31

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 de même que les associations faïtières 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 de satisfaire l'exigence formulée dans la motion Pfister (16.3478) « *Évaluation des centres fédéraux pour requérants d'asile* »⁵. Dans le cadre de la restructuration en cours du domaine de l'asile, celle-ci exige que « *les centres fédéraux pour requérants d'asile soient régulièrement évalués* », dans le but de

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 indicatif pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sera 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, afin de permettre l'intégration rapide et durable en Suisse des personnes concernées et de réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

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

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

Suivi du système d'asile : rapport 2021

garantir durablement l'accélération des procédures et d'améliorer leur économicité, 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 Sources modifications faudra-t-il alors apporter au système (optimisations à long terme) ?

1.3. Rapport de suivi 2021

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile en 2021. 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'actifs occupés 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

En 2021 comme l'année précédente, tous les domaines du système d'asile ont été considérablement affectés par la **pandémie de COVID-19** et de nombreux indicateurs de prestations se sont détériorés par rapport aux années d'avant la pandémie 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.

En début d'année 2021, l'**évolution des demandes d'asile** subissait encore fortement l'influence des mesures prises pour endiguer la pandémie de COVID-19. De nombreux États Schengen avaient restreint la circulation des personnes à l'intérieur de leur territoire. La levée de ces mesures au printemps est allée de pair avec une hausse constante du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse, qui a atteint en août son niveau de 2018 et 2019. Ce nombre a ensuite fluctué entre 1500 et 1560 par mois, jusqu'à la fin de l'année. Quant au recul des demandes d'asile habituellement observé à la fin de l'automne, il n'a pas eu lieu en 2021.

En 2021, 14 928 demandes d'asile ont été déposées en Suisse ; ce chiffre est nettement inférieur aux prévisions sur lesquelles était fondée la restructuration du domaine de l'asile (environ 24 000 demandes d'asile déposées par année)⁶, mais plus élevé qu'en 2020, avec 3887 demandes de plus (+ 35,2 %). Le nombre de demandes d'asile a ainsi retrouvé le niveau de 2018 et 2019, c'est-à-dire d'avant la pandémie de COVID-19.

Tout comme en 2020, les restrictions imposées à la procédure d'asile en raison du COVID-19 (limitations des capacités, absences pour cause de maladie et quarantaines) ont entraîné en 2021 un allongement de la **durée des procédures relevant du nouveau droit**.

En 2021, les procédures Dublin ont pu être clôturées dans les CFA en 56,1 jours, ce qui correspond à l'objectif visé.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 58,6 jours. De manière générale, le respect du délai légal de 21 jours maximum pour la phase préparatoire reste le plus problématique : en 2021, ce délai n'a pu être respecté que dans 34 % des cas. 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 (90 % en 2021).

La durée moyenne des procédures étendues, qui était de 297,9 jours, s'explique par le fait que le traitement des demandes concernées a dû, en 2021, être quelque peu reporté temporairement en raison de la situation liée au COVID-19. En outre, certaines procédures étendues concernaient des cas de figure qui ont nécessité des clarifications spécifiques et dont le traitement s'est donc avéré chronophage. Enfin, depuis le milieu de l'année 2021, on observe à nouveau une augmentation du nombre des cas en suspens en première instance ainsi que des cas en procédure étendue, si bien qu'il faut s'attendre à ce que la durée des procédures étendues reste longue.

En 2021, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés dans les structures régionales (hors procédures spéciales), 27,3 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 45,0 % en procédure accélérée. Les 27,7 % restants ont été réglés 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

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.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

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.

Le **taux de protection** des cas relevant de l'ancien ou du nouveau droit qui ont fait l'objet d'une décision en 2021 s'est élevé à 60,7 %, 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.

Le **taux de recours** des cas réglés en 2021 par le SEM s'est élevé à 34,9 %. Le recul de ce taux enregistré par rapport à l'année précédente (38,6 %) s'explique principalement par le fait qu'en 2021, les procédures relevant de l'ancien droit ne représentaient plus qu'une très petite partie des décisions (1,8 %, contre 33,4 % en 2020). De plus, ces dernières années, les demandes relevant de l'ancien droit ont fait l'objet d'un nombre de recours supérieur à la moyenne. Dans l'ensemble, la protection juridique gratuite fait toujours ses preuves sur le plan de l'acceptation des décisions d'asile. Renseignés par leurs représentants juridiques sur le système d'asile suisse et sur la probabilité de voir leur demande aboutir, les requérants d'asile sont nombreux à être prêts à accepter une décision négative du SEM.

Le taux de décisions restées inchangées exprime 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 sert d'indicateur de la **qualité** des décisions susceptibles de recours rendues par le SEM et était de 97,7 % en 2021. L'évolution de ce taux par rapport aux années précédentes tend à montrer une amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM, qui est en train de développer un système complet de gestion de la qualité pour le domaine de l'asile afin d'améliorer encore la qualité des processus et des résultats et, en particulier, des procédures et des décisions d'asile.

Au quatrième trimestre 2021, la Confédération disposait de 5099 **places d'hébergement dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA)**, ce qui correspond à peu près à la capacité souhaitée pour la restructuration (5000 places). 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 40 % correspond, dans un contexte de pandémie, à une très forte exploitation des capacités.

Entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2021, 2685 personnes ont bénéficié de l'**aide d'urgence** dans les cantons. Durant cette période, 9327 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 29 %. La durée de perception est de 146 jours. Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 14,64 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 22,60 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 1,6 million de francs dans la procédure Dublin, de 6,2 millions de francs dans la procédure accélérée et de 189 000 francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 7,96 millions de francs, toutes procédures confondues. À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, les forfaits d'aide d'urgence seront réévalués de la manière suivante au 1^{er} janvier 2023 : ils passeront de 400 francs à 495 francs pour la procédure Dublin, de 2516 francs à 3887 francs pour la procédure accélérée et de 6006 francs à 6755 francs pour la procédure étendue.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

En 2021, le nombre de **départs** à l'issue d'une procédure d'asile a augmenté par rapport à l'année précédente, malgré la persistance de la pandémie de COVID-19 (+ 12,3 %). La situation en matière de départs varie fortement selon l'État de destination considéré. Par ailleurs, la pandémie a continué à rendre 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. En ce qui concerne les départs, on ne peut donc pas encore parler d'une normalisation de la situation. En revanche, la situation s'est améliorée en ce qui concerne l'identification et l'obtention de documents de voyage. Les consulats et les ambassades ont en grande partie repris leurs activités et des auditions centralisées ont pu être menées par des délégations étrangères malgré un surcroît de travail organisationnel. Durant l'année sous revue, les trois pays en tête du classement des départs et des avis d'exécution du renvoi ont été l'Algérie, le Maroc et l'Afghanistan.

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. Pour ce faire, le SEM et les cantons ont mis en place une gestion des cas renforcée pour les dossiers complexes. Un projet pilote lancé à cet effet s'est achevé en 2021 et la gestion des cas a été intégrée dans les structures ordinaires de la Confédération et des cantons.

Comme il est arrivé de plus en plus souvent, au printemps 2021, que des personnes tenues de quitter la Suisse refusent de se soumettre à un test COVID-19 afin d'empêcher l'exécution de leur renvoi, le Conseil fédéral avait proposé au Parlement d'introduire une disposition légale concernant les tests COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion (art. 72 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration, LEI). Le Parlement a approuvé la modification urgente de la loi lors de la session d'automne. Ainsi, depuis octobre 2021, les personnes tenues de quitter la Suisse sont obligées de se soumettre à un test COVID-19. Cette obligation peut également être exécutée sous contrainte.

Le **taux moyen d'actifs occupés** 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 et a atteint un nouveau record de 43,7 % en fin d'année 2021. 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.

Il y a 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, villes et communes adapteront leurs structures aux nouvelles procédures d'asile et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues dans l'Agenda Intégration Suisse (AIS), plus les effets 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**, treize cantons abritant un CFA n'ont pas pu épuiser leurs compensations 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 2021, le nombre de cas était encore légèrement en deçà des estimations

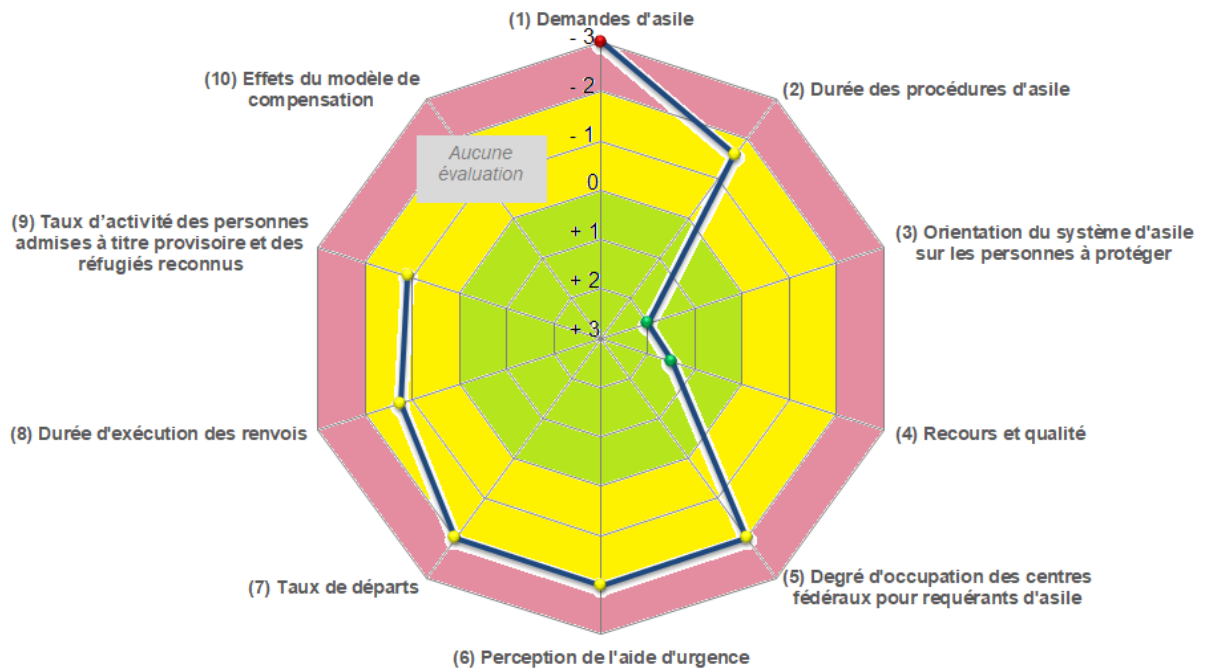
Suivi du système d'asile : rapport 2021

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 et/ou ont exécuté des renvois, ces compensations sont supérieures au nombre de requérants attribués en procédure étendue et ne peuvent donc être épuisées. 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 2021, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leurs compensations, bien qu'avec un certain retard. En outre, le SEM cherche des solutions pour améliorer la situation, mais les travaux ont entre-temps pris du retard en raison d'un manque de ressources lié à la pandémie de COVID-19. La complexité du système de compensation et de répartition vient compliquer la tâche. Sous réserve d'événements extraordinaires, les solutions proposées seront soumises au groupe de travail Modèle de compensation des cantons et, si nécessaire, ajustées à l'aune de leurs retours avant d'être finalisées. Le choix définitif entre les différentes solutions proposées et la décision de mise en œuvre incombent au GTRA ou à un autre organe approprié.

Le **diagramme en étoile** ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2021.

Figure 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivis en 2021



Suivi du système d'asile : rapport 2021

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. Une note de 0 (cercle médian du diagramme) correspond à 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 2021 sont données, pour chaque indicateur, dans les chapitres qui leur sont consacrés.**

Remarques : 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 40 %, mais qui correspond, dans un contexte de pandémie, à une très forte exploitation des capacités.

3. Évolution des indicateurs de suivi en 2021

3.1 Demandes d'asile

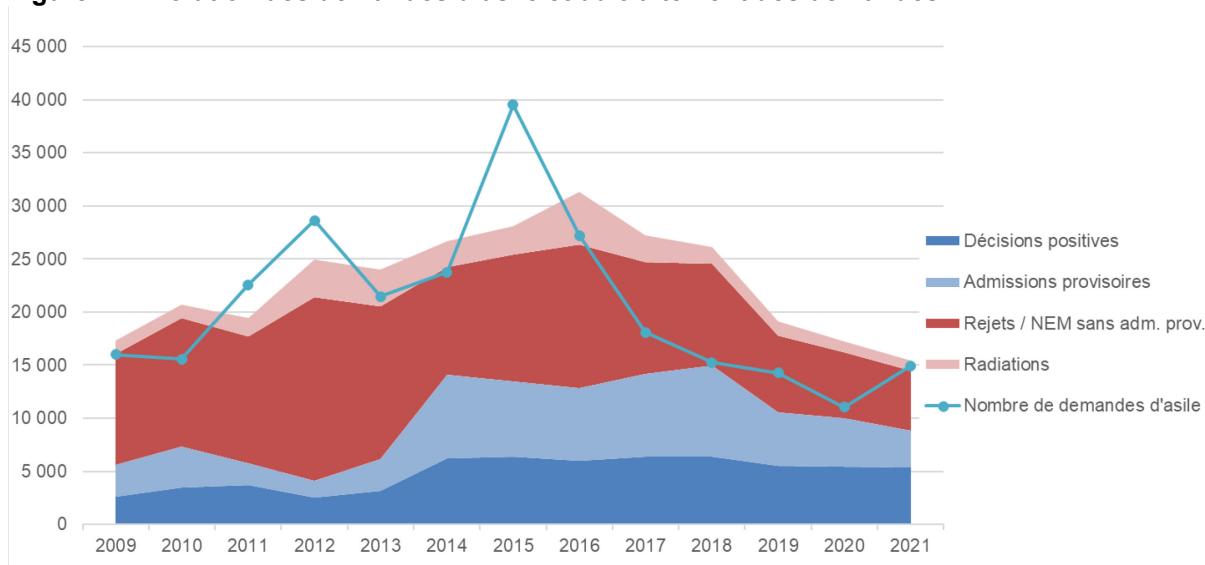
En 2021, 14 928 demandes d'asile ont été déposées en Suisse ; ce chiffre est nettement inférieur aux prévisions (environ 24 000 demandes d'asile déposées par année), mais plus élevé qu'en 2020, avec 3887 demandes d'asile de plus (+ 35,2 %). Le nombre de demandes d'asile a ainsi retrouvé le niveau de 2018 et 2019, c'est-à-dire d'avant la pandémie de COVID-19.

L'évolution des demandes d'asile en Suisse au cours de l'année 2021 a essentiellement été marquée par les éléments suivants :

- Au début de l'année, l'impact des mesures prises pour endiguer la pandémie de COVID-19 était encore significatif. De nombreux États Schengen avaient restreint la circulation des personnes à l'intérieur de leur territoire. La levée de ces mesures au printemps est allée de pair avec une hausse constante du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse, qui a atteint en août son niveau de 2018 et 2019. Ce nombre a ensuite fluctué entre 1500 et 1560 par mois, jusqu'à la fin de l'année. Quant au recul des demandes d'asile habituellement observé à la fin de l'automne, il n'a pas eu lieu en 2021.
- La migration par la route des Balkans, notamment la migration secondaire depuis la Grèce, a encore une fois joué un rôle déterminant dans l'évolution des demandes d'asile. Actuellement, la migration par la Méditerranée centrale ne revêt qu'une importance secondaire pour la migration vers la Suisse liée à l'asile. Ce constat est encore plus vrai pour la route de la Méditerranée occidentale.
- Une grande partie des migrants qui arrivent en Europe souhaitent se rendre en Allemagne ou en France. Par rapport à ces deux voisins, la Suisse joue un rôle mineur en tant que pays de destination. En effet, la majorité des personnes interceptées par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (anciennement Administration fédérale des douanes) à la frontière sud et, de plus en plus depuis la fin de l'automne, à la frontière est ne déposent pas de demande d'asile en Suisse.

Par rapport à l'ensemble des demandes d'asile présentées en Europe en 2021, la part de celles qui l'ont été dans notre pays avoisine 2,3 %, soit 0,1 point de plus qu'en 2020. Depuis 2016, ce taux se situe entre 2,0 et 2,4 % et la Suisse constitue non plus un pays de destination, mais un pays de transit pour les requérants d'asile potentiels. 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 peu élevée. Ce phénomène s'explique notamment par des procédures relativement rapides appliquées aux 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.

Figure 2 : Évolution des demandes d'asile et du traitement des demandes



Source : statistique en matière d'asile SEM

En 2021, 15 464 demandes d'asile ont été traitées en première instance, soit 1759 de moins (- 10,2 %) qu'en 2020 (17 223 demandes traitées). Ce recul s'explique notamment par les restrictions liées au COVID-19, en particulier les isolements, les quarantaines ainsi que la diminution du nombre d'auditions réalisées et l'allongement de leur durée. Le nombre de demandes en suspens en première instance a augmenté de 586 unités en 2021, pour s'établir à 4438 personnes (contre 3852 fin 2020), ce qui représente une hausse de 15,2 %.

Classification : (1) DEMANDES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2021	
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 2021	Évaluation selon la grille
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) <u>ou</u> 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) <u>ou</u> 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) <u>ou</u> 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) <u>ou</u> 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) <u>ou</u> 29 000 (+/- 500)	<18 500 <u>ou</u> >29 500	14 928 demandes d'asile	- 3

* Préviation

Remarque : comme les demandes d'asile subissent l'influence de facteurs pour l'essentiel exogènes, leur valeur de référence (préviation) 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 soient supérieures ou inférieures à la préviation, la grille d'évaluation attribue une moins bonne appréciation à mesure qu'elles s'écartent de la référence (préviation).

** 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'asile⁷

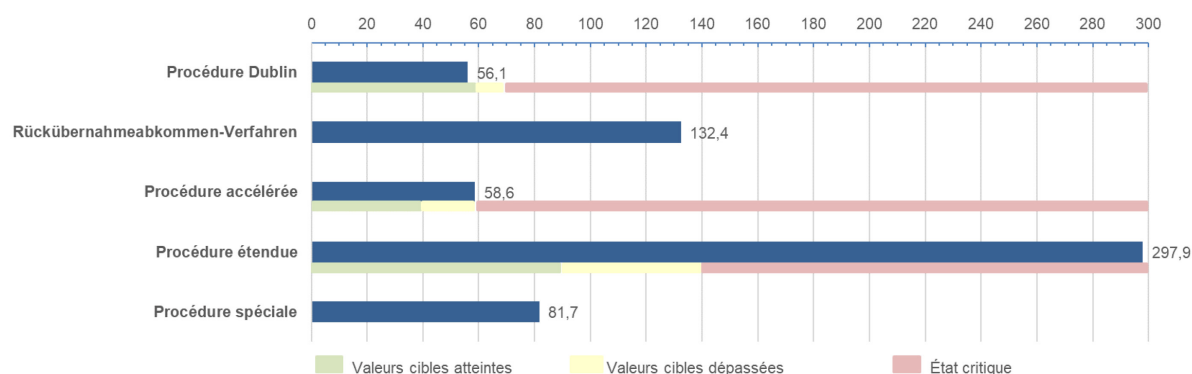
L'allongement de la durée des procédures d'asile dû aux restrictions imposées en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19 (limitations des capacités, absences pour cause de maladie et quarantaines) a perduré en 2021.

En 2021, les procédures Dublin ont pu être clôturées en 56,1 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 décision de non-entrée en matière (NEM) Dublin.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 58,6 jours. La plupart du temps, la difficulté principale résidait encore dans le respect du délai d'ordre légal imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au maximum. En 2021, ce délai n'a en effet pu être respecté que dans 34 % des cas. 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 (90 % en 2021).

La durée moyenne des procédures étendues, qui était est 297,9 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), le règlement des procédures étendues a dû, en 2021, être quelque peu reporté temporairement. En outre, certaines procédures étendues concernaient des cas de figure qui ont nécessité des clarifications spécifiques et dont le traitement s'est donc avéré chronophage. Enfin, depuis le milieu de l'année 2021, on observe à nouveau une augmentation du nombre des cas en suspens en première instance ainsi que des cas en procédure étendue, si bien qu'il faut s'attendre à ce que la durée des procédures étendues reste longue.

Figure 3 : Durée moyenne (en jours) écoulée entre le dépôt de la demande d'asile et la décision rendue en première instance, par catégorie (cas relevant du nouveau droit uniquement)⁸



Source : SEM

En 2021, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés dans les structures régionales (hors procédures spéciales), 27,3 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 45,0 % en procédure accélérée. Les 27,7 % restants ont été réglés 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

⁷ Ce chapitre tient compte uniquement des procédures relevant du nouveau droit.

⁸ Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles et le regroupement familial.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

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.

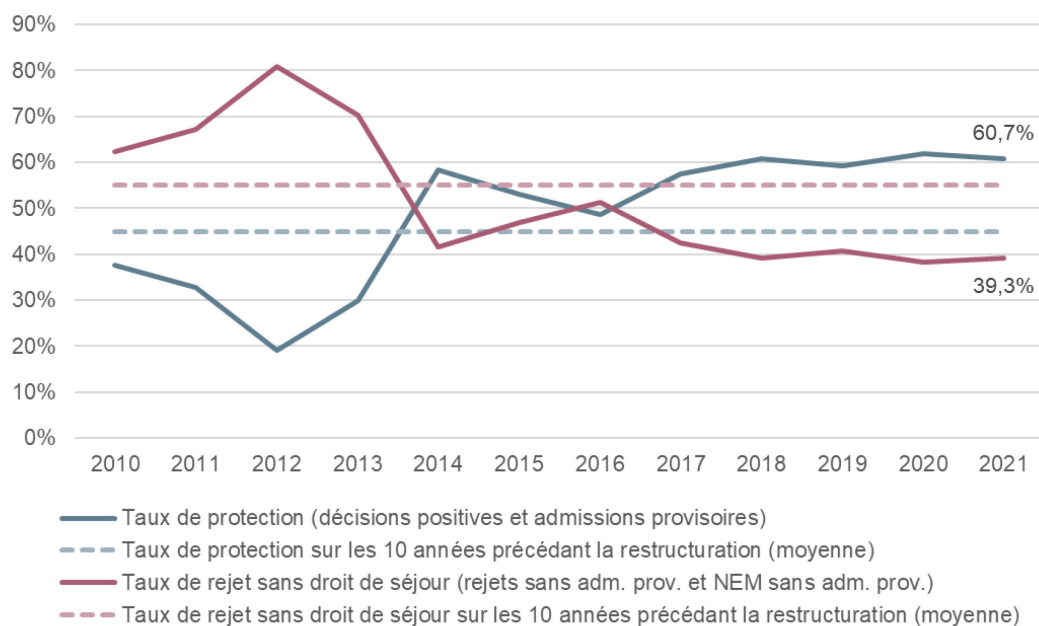
Classification : (2) DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2021	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2021	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée de la procédure Dublin (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 35 %)								
<52 jours	52-53 jours	54-55 jours	56-59 jours	60-64 jours	65-70 jours	> 70 jours	56,1 jours	0
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	58,6 jours	- 2
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	297,9 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 et atteignables.								

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 2021, le taux de protection⁹ des cas ayant fait l'objet d'une décision en première instance, qui s'élevait à 60,7 %, était supérieur à la moyenne enregistrée pendant la décennie qui a précédé la restructuration du domaine de l'asile (2009-2018 ; environ 45 %) et nettement supérieur à la moyenne établie sur la période de 1986 à 2021 (environ 30 %). 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

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 de l'AELE, d'États exemptés de l'obligation de visa pour l'espace Schengen¹⁰, d'États exempts de persécutions¹¹ et d'autres États à faible taux de protection et à fort volume de demandes d'asile

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

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

Taux de protection = décisions d'asile positives + rejets avec admission prov. + NEM avec admission prov.; cas traités - radiations)

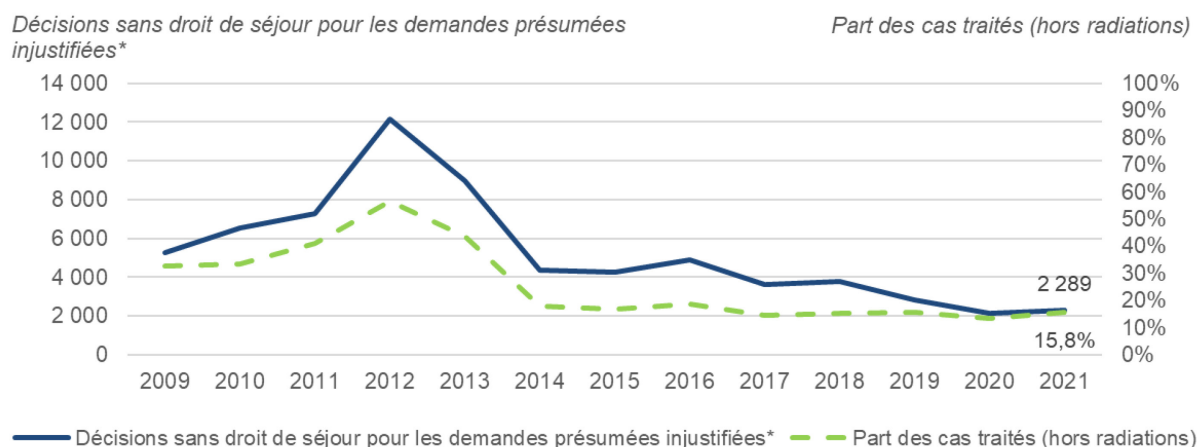
¹⁰ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html.

¹¹ Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile (RS 142.311).

Suivi du système d'asile : rapport 2021

(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 Schengen, des pays exempts de persécution au sens de l'annexe 2 de l'OA 1 (Albanie, Bénin, Bosnie et Herzégovine, 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 procédure¹². 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 2021, 2 289 demandes *présumées* infondées se sont soldées par un rejet ou une NEM sans droit de séjour (2020 : 2 168). La part de ces demandes par rapport à l'ensemble des demandes traitées (hors radiations) s'est alors montée à 15,8 % (2020 : 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.

¹² <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Suivi du système d'asile : rapport 2021

Classification :								
(3) ORIENTATION DU SYSTÈME D'ASILE SUR LES PERSONNES À PROTÉGER								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2021	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2021	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 %	60,7 %	+ 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%	15,8 %	+ 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 présumées infondées correspond aux demandes non (présument) infondées.								

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

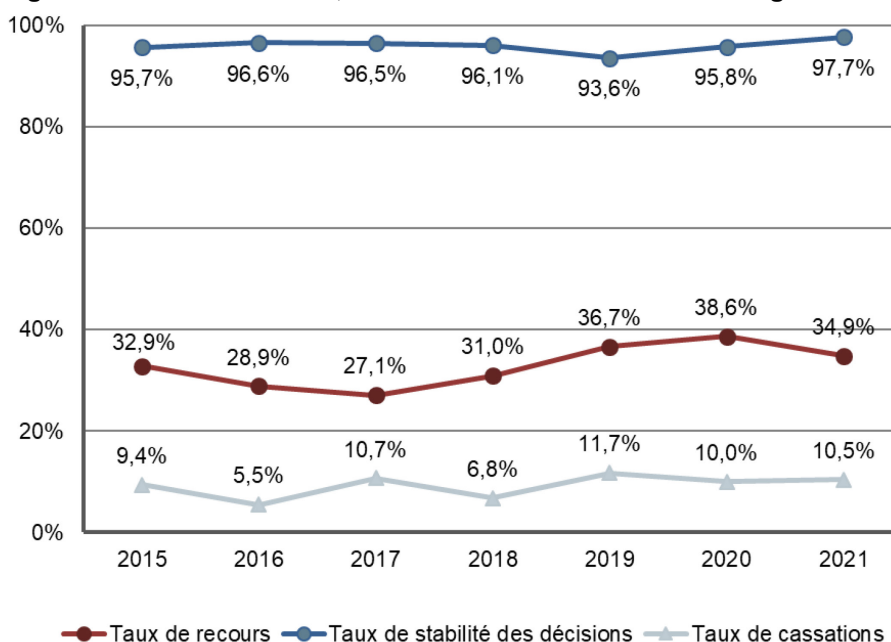
3.4 Recours et qualité

Le taux de recours peut servir d'indicateur de l'acceptation des procédures d'asile et des décisions. Il exprime 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 2021¹³ s'est élevé à 34,9 % (3150 recours pour 9024 décisions attaquables).

L'influence du SEM sur le taux de recours n'est que partielle. Le recul de ce taux enregistré par rapport à l'année dernière (38,6 %) s'explique principalement par le fait qu'en 2021, les procédures relevant de l'ancien droit ne représentaient plus qu'une très petite partie des décisions (1,8 %, contre 54 % en 2019 et 33,4 % en 2020). De plus, ces dernières années, les demandes relevant de l'ancien droit ont fait l'objet d'un nombre de recours supérieur à la moyenne.

Dans l'ensemble, la protection juridique gratuite fait toujours ses preuves sur le plan de l'acceptation des décisions d'asile. Renseignés par leurs représentants juridiques sur le système d'asile suisse et sur la probabilité de voir leur demande aboutir, les requérants d'asile sont nombreux à être prêts à accepter une décision négative du SEM.

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



Source : SEM (état SYMIC au 9.2.2022)

Le taux de décisions restées inchangées¹⁴ exprime 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 sont constituées, qui se fondent sur la date de l'annonce du règlement des cas par le SEM. 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 Tribunal administratif fédéral (TAF). Pour les cas réglés par le SEM en 2021¹⁵, le taux de décisions restées inchangées était de 97,7 %

¹³ État SYMIC au 9.2.2022 (selon la date saisie). Les données utilisées pour établir le taux de recours sont définitives, étant donné que le délai de recours est de 30 jours.

¹⁴ $Taux\ de\ décisions\ restées\ inchangées = 100\ \% - \left(\frac{recours\ admis + cassations}{décisions\ attaquables - recours\ pendants\ devant\ le\ TAF} \right) * 100\ \%$

¹⁵ État SYMIC au 9.2.2022 (selon la date saisie). Les données utilisées pour établir le taux de décisions restées inchangées sont provisoires à partir de 2019. En raison des recours pendants devant le TAF, il faut attendre environ 36 mois après la fin de l'année en cours pour obtenir un taux stable.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

(3150 recours sur 9024 décisions attaquables – dont 1324 étaient toujours pendants devant le TAF – et 5874 décisions non attaquées ; 174 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 2021. Malgré cette réserve, l'augmentation du taux de décisions restées inchangées qui se profile pour 2021 tend à montrer une amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM par rapport aux années précédentes.

Le taux de cassation donne d'autres indications sur les questions de qualité. Il exprime la part des cassations sur l'ensemble des décisions rendues par le TAF (sans déductions). Ainsi, le taux de cassation détermine la fréquence des recours qui aboutissent à un résultat favorable du point de vue du recourant. En 2021, il était de 10,5 % (le TAF a statué sur 3031 affaires [sans déductions], lesquelles ont donné lieu à 317 cassations). Un taux de cassation élevé dénote que le représentant juridique et les services de conseil juridique font essentiellement recours dans les cas justifiés et assument donc bien leur rôle. Dans les cas que le TAF a renvoyés au SEM en 2019, les carences qualitatives identifiées concernaient surtout l'établissement des faits médicaux dans des cas Dublin et le tri des cas entre procédure accélérée et procédure étendue. En pratique, le fait d'élucider ces questions procédurales contribue à renforcer la sécurité juridique et à améliorer les processus d'application de la nouvelle loi sur l'asile.

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.

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 2021	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2021	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 %	34,9 %	- 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 % ou > 99 %	97,7 %	+ 3
				98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)			
Évaluation globale des recours et de la qualité								+ 1,5
* Valeur cible								
<u>Remarque</u> : pour le taux de recours, la grille d'évaluation indique les valeurs empiriques issues du système standard et de la phase de test.								
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 du SEM. 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).

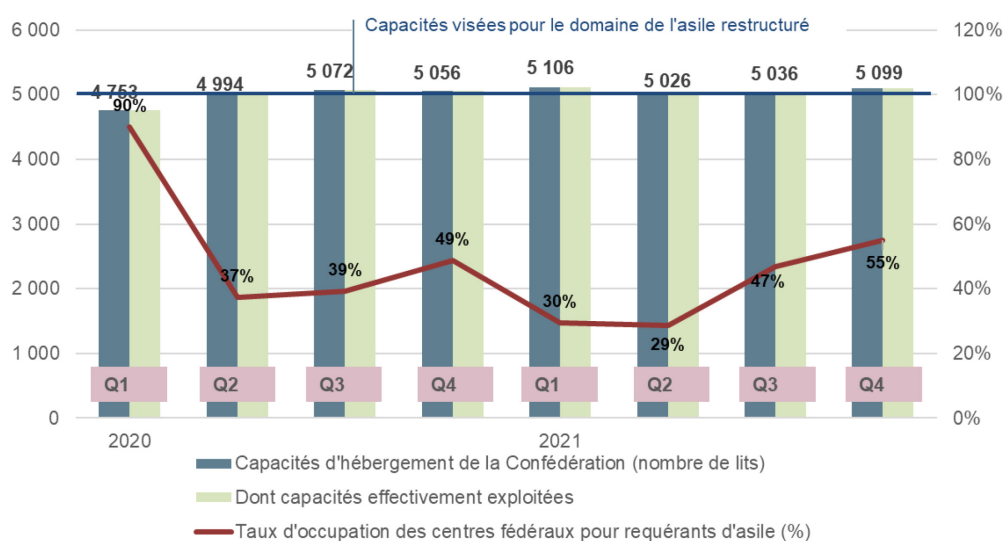
3.5 Taux d'occupation des CFA

Au quatrième trimestre 2021, la Confédération disposait de 5099 places d'hébergement dans les CFA, ce qui correspond à la capacité souhaitée pour la restructuration du domaine de l'asile (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 de compensation défini pour la restructuration du domaine de l'asile 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'occupation de 40 % correspond, dans un contexte de pandémie, à une très forte exploitation des capacités.

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.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

Classification : (5) TAUX D'OCCUPATION DES CFA								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2021	
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)			Écart notable par rapport à la valeur cible (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Valeur en 2021	Évaluation selon la grille
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % <u>ou</u> 87,5-90 %	70-74 % <u>ou</u> 91-93 %	60-69 % <u>ou</u> 94-95 %	40-59 % <u>ou</u> 96-100 %	< 40 % <u>ou</u> 101-120 %	< 40 % sur plus d'un an <u>ou</u> > 120 %	40,0 % en moyenne annuelle ¹⁶	- 2

* 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).

¹⁶ 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

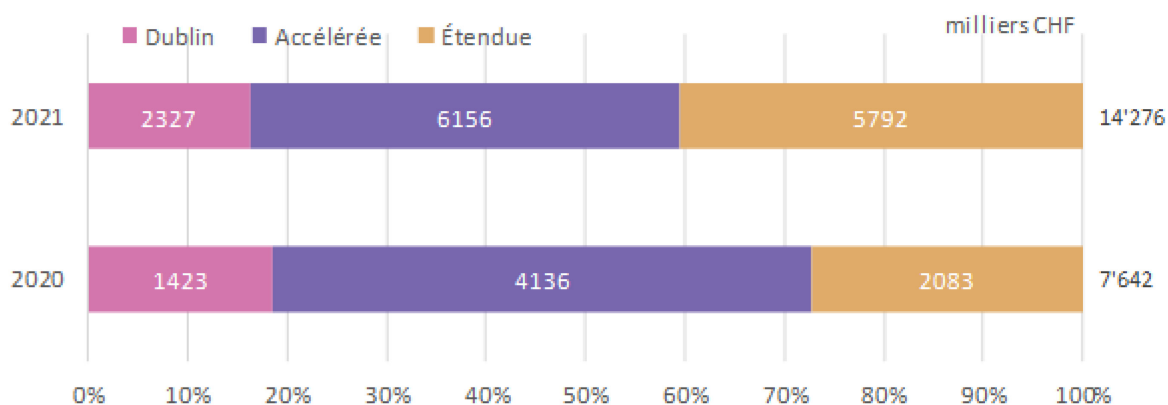
En parallèle à la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour indemniser les cantons des coûts qu'ils supportent en matière d'aide d'urgence. Depuis cette date, la Confédération leur verse trois forfaits différents en fonction de la procédure menée¹⁷. Cette indemnisation se base, d'une part, sur des coûts journaliers¹⁸ de 50 francs et, d'autre part, sur la durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure¹⁹. Ainsi, les cantons reçoivent :

- 400 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure Dublin ;
- 2516 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.

Des analyses détaillées ont été effectuées dans le *rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale, année 2021 | nouveaux dossiers*²⁰. Les explications ci-après se fondent sur ce rapport.

Entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2021, 2685 personnes ont bénéficié de l'aide d'urgence dans les cantons. Durant cette période, 9327 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 29 %. La durée de perception est de 146 jours.

Figure 8 : Coûts liés à l'aide d'urgence en 2020 et 2021, par procédure



Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 14,64 millions de francs dans le cadre du système découlant du nouveau droit, alors que les coûts liés

¹⁷ 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 soumis à l'ancien droit. Jusqu'au 28 février 2019, les cantons recevaient un forfait de 6000 francs par décision négative, indépendamment du type de procédure.

¹⁸ 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 des étrangers (OERE)*, p. 33 à 35 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/7821.pdf>

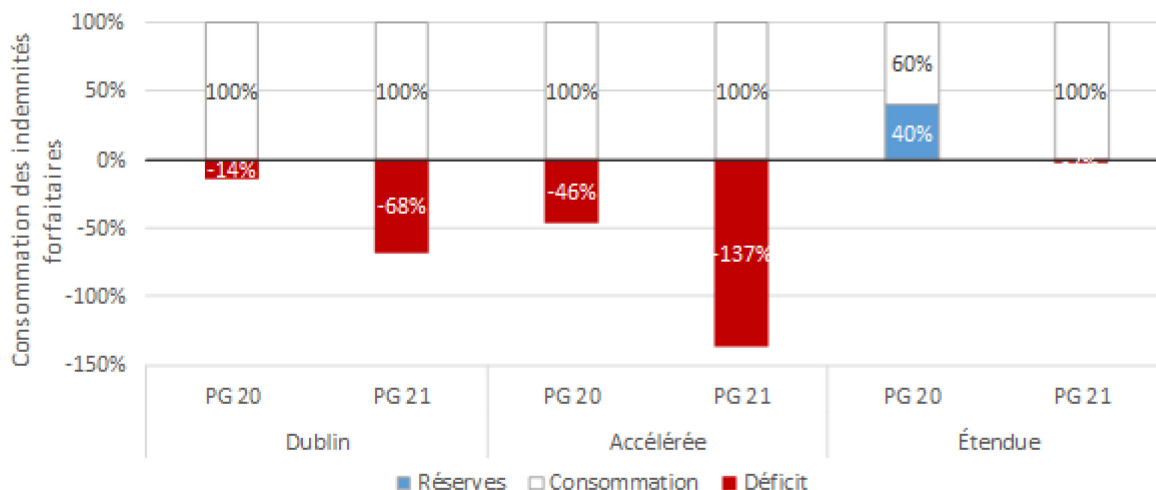
¹⁹ La durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure sont indiqués dans la grille d'évaluation.

²⁰ https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Suivi du système d'asile : rapport 2021

à l'aide d'urgence se sont montés à 22,60 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 1,6 million de francs dans la procédure Dublin, de 6,2 millions de francs dans la procédure accélérée et de 189 000 francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 7,96 millions de francs, toutes procédures confondues.

Figure 9 : Utilisation des forfaits en 2020 et 2021, en %



La procédure accélérée est celle qui a utilisé le plus de réserves entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2021. Il y a en outre des différences d'un canton à l'autre.

À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, les forfaits d'aide d'urgence seront par ailleurs réévalués de la manière suivante au 1^{er} janvier 2023 :

- de 400 francs à 495 francs pour la procédure Dublin ;
- de 2516 francs à 3887 francs pour la procédure accélérée ;
- de 6006 francs à 6755 francs pour la procédure étendue.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

Classification : (6) RECOURS À L'AIDE D'URGENCE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2021	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2021	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 de 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 %	+ 23,8 %	- 2
Procédure accélérée : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2 ou aux forfaits ajustés (Taux de bénéficiaires de prestations de 37 % x durée de perception des prestations de 136 jours = 50,32)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	+ 54,5 %	- 3
Procédure étendue : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2 (Taux de bénéficiaires de 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 %	+ 12,5 %	- 1
Pondération des trois procédures en fonction du volume des subventions								- 2
* 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.								

** 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 renvois²¹

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 2021, malgré la persistance de la pandémie de COVID-19, le nombre de départs volontaires à l'issue de la procédure d'asile a poursuivi sa hausse, atteignant 7938 personnes (+ 12,3 % par rapport à 2020). La situation en matière de départs varie fortement selon l'État de destination considéré. Par ailleurs, la pandémie a continué à rendre les conditions de retour particulièrement difficiles : les restrictions d'entrée et les réglementations frontalières exceptionnelles dans les États de destination ainsi que la réduction d'une partie du trafic aérien international ont eu un impact majeur sur l'organisation des départs. En ce qui concerne les départs, on ne peut donc pas encore parler de normalisation de la situation. En revanche, la situation s'est améliorée en ce qui concerne l'identification et l'obtention de documents de voyage. Les consulats et les ambassades ont en grande partie repris leurs activités et des auditions centralisées ont pu être menées par des délégations étrangères malgré un surcroît de travail organisationnel. Durant l'année sous revue, les trois pays en tête du classement des départs et des avis d'exécution du renvoi ont été l'Algérie, le Maroc et l'Afghanistan.

Par rapport à l'année précédente, le nombre des départs non contrôlés est resté stable et élevé en 2021 (3385, contre 3340 en 2020). Cela explique en grande partie, avec la pandémie, le taux toujours faible de départs²², 17,1 % (2020 : 15,6 %), 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 de l'optimisation des retours, le SEM entend continuer à renforcer la collaboration avec les cantons en matière d'exécution des renvois. Pour ce faire, le SEM et les cantons ont mis en place une gestion des cas renforcée pour les cas complexes. Un projet pilote mené à cet effet a été achevé en 2021 et la gestion des cas a été intégrée dans les structures ordinaires de la Confédération et des cantons.

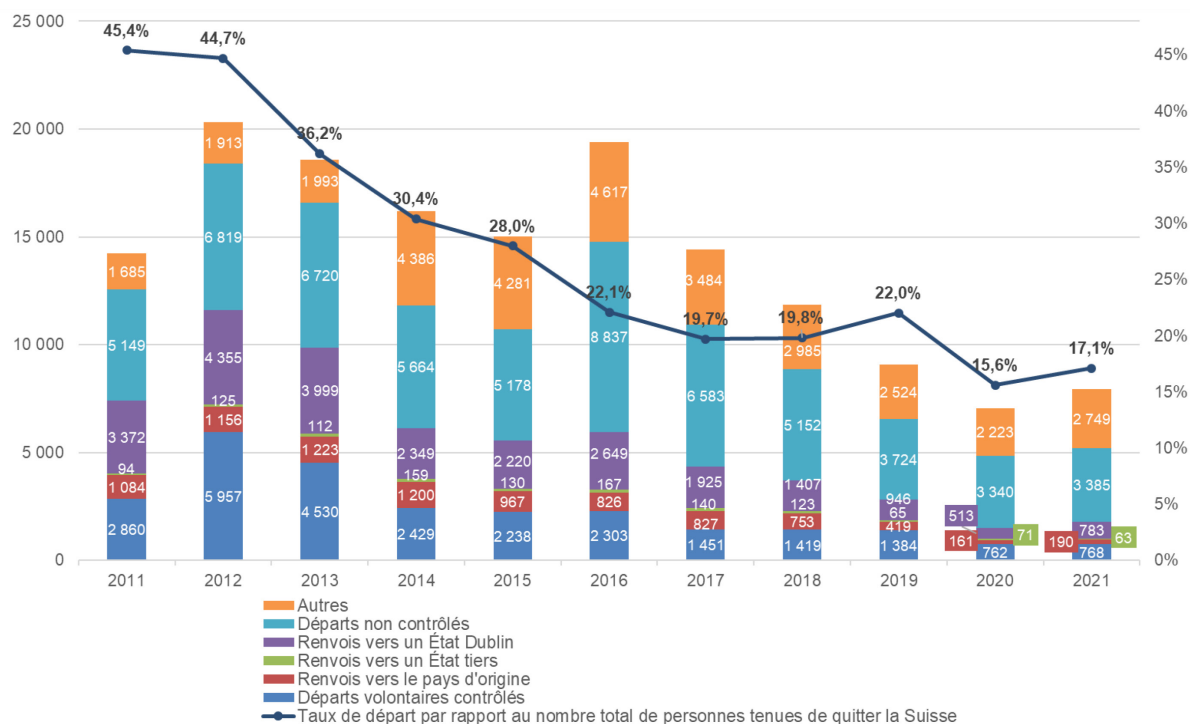
Comme il est arrivé de plus en plus souvent au printemps 2021 que des personnes tenues de quitter la Suisse refusent de se soumettre à un test COVID-19 afin d'empêcher l'exécution de leur renvoi, le Conseil fédéral avait proposé au Parlement d'introduire une disposition légale concernant les tests COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion (art. 72 LEI). Le Parlement a approuvé la modification urgente de la loi lors de la session d'automne. Ainsi, depuis octobre 2021, les personnes tenues de quitter la Suisse sont obligées de se soumettre à un test COVID-19. Cette obligation peut également être exécutée sous contrainte.

²¹ 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.

²² Dans le présent rapport, le taux de départs correspond à la part des départs contrôlés (départs et retours volontaires) sur une période de six mois durant l'année considérée sur le nombre total de personnes tenues de quitter le territoire suisse (définitivement déboutées) et de candidats au départ.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

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 2021		
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2021	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	17,1 %	- 2

* 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 se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste et atteignable.

** 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).

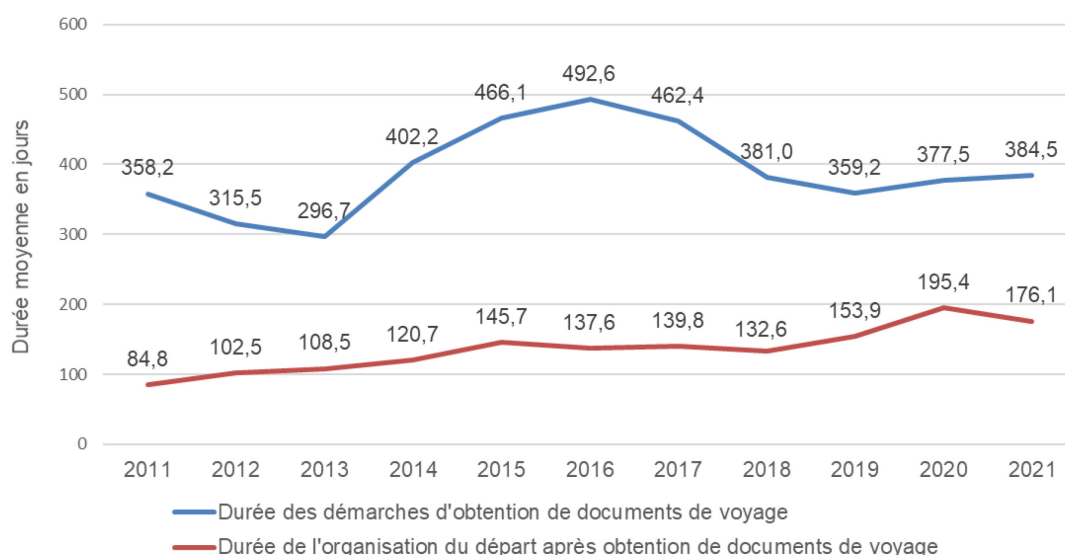
3.8 Durée de l'exécution des renvois

En 2021, la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage a augmenté de 7 jours (1,9 %) par rapport à l'année précédente. La durée moyenne de l'organisation des départs s'est réduite de 19,3 jours (- 9,9 %) par rapport à 2020, tous types de départ confondus.

La pandémie de COVID-19 a été la raison majeure de l'allongement de la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage, même si la situation s'était à nouveau améliorée au niveau de l'identification et de l'obtention des documents. Les consulats et les ambassades ont en grande partie repris leurs activités et des auditions centralisées ont pu être menées par des délégations étrangères malgré un surcroît de travail organisationnel. De nombreuses personnes provenant de pays vers lesquels les retours étaient temporairement impossibles en raison de la pandémie de COVID-19 ont également pu être identifiées. Parce que certains États d'origine ne délivrent des documents de voyage aux personnes identifiées que lorsqu'un vol pour le départ peut être organisé, les règlementations frontalières extraordinaires ont eu des répercussions sur la durée des démarches d'obtention des documents dans les États concernés. La reprise des liaisons aériennes vers de nombreux États d'origine explique le raccourcissement de la durée de l'organisation du départ.

En principe, la durée d'exécution d'un renvoi dépend, outre de raisons techniques, de la coopération des États 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. Ainsi, 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 2021, la durée de traitement des cas relevant de

Suivi du système d'asile : rapport 2021

l'ancien droit est restée relativement importante, atteignant 319 jours (contre 183 jours en 2020). 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 a-t-il examiné, avec les cantons, les ajustements à apporter aux processus afin d'être en mesure d'entamer le soutien au retour de son propre chef même dans tous les cas relevant de la procédure étendue. Ces ajustements seront mis en place en avril 2022.

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 2021	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2021	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	384,5 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	176,1 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 et atteignables. La durée de l'organisation du départ subit largement moins l'influence de facteurs externes (volonté de coopération des pays d'origine) que la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage. La Confédération ainsi que les cantons peuvent exercer à ce niveau une influence plus forte, si bien que la durée de l'organisation du départ est assortie d'une pondération supérieure (75 %) à celle des démarches d'obtention de documents de voyage (25 %).								

3.9 Taux d'actifs occupés des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus

Le taux moyen d'actifs occupés des personnes admises à titre provisoire²³ et des réfugiés reconnus (c.-à-d. hors requérants d'asile) en âge de travailler augmente depuis 2016 et a atteint fin 2021 un nouveau niveau record de 43,7 % depuis 2010, soit par rapport à l'ensemble de la période considérée²⁴. Depuis 2013, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *actifs occupés* est passé de 6600 à quelque 27 700. 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. 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 63 400. Fin 2021, près de 35 700 personnes en âge de travailler relevant du domaine de l'asile étaient *sans* emploi. Les mesures propres à favoriser leur intégration professionnelle doivent être maintenues et même renforcées. Il existe encore une importante marge d'amélioration de l'employabilité et de libération durable de la dépendance à l'aide sociale.

L'Agenda Intégration Suisse (AIS) a vu le jour en 2019 (www.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. Des relevés de certains indicateurs d'objectifs, de prestations et de contexte ont déjà été réalisés en 2019 et 2020 auprès des cantons²⁵. 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.

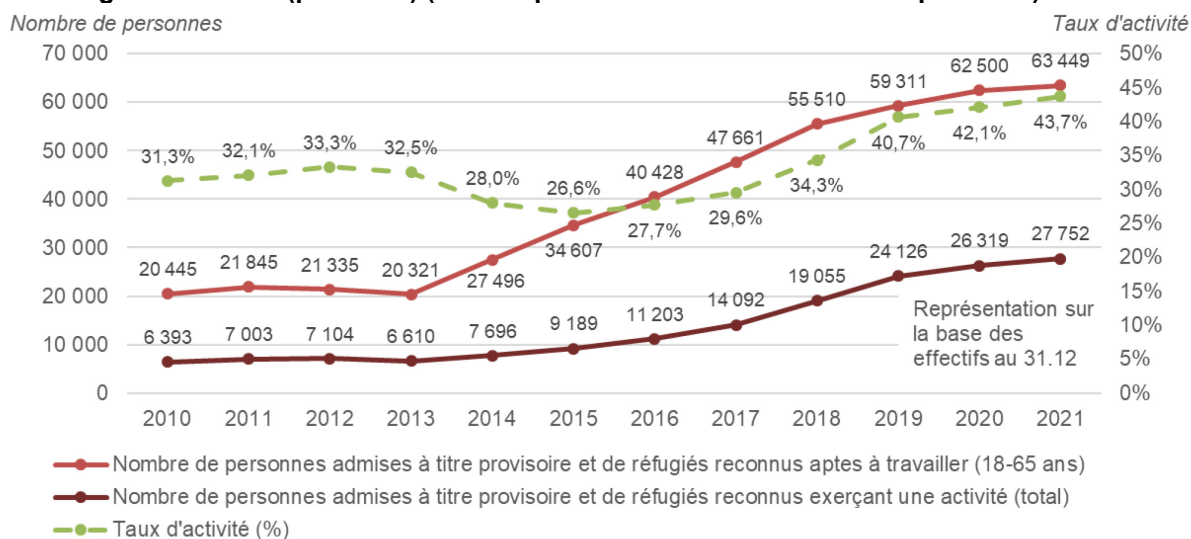
Il y a lieu de s'attendre à ce qu'à moyen terme, grâce à l'accélération des procédures, la restructuration du domaine de l'asile continue de contribuer à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons, villes et communes adapteront leurs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

²³ 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.

²⁴ Toutefois, plusieurs facteurs diminuent la valeur informative du taux d'actifs occupés : 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.

²⁵ 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>.

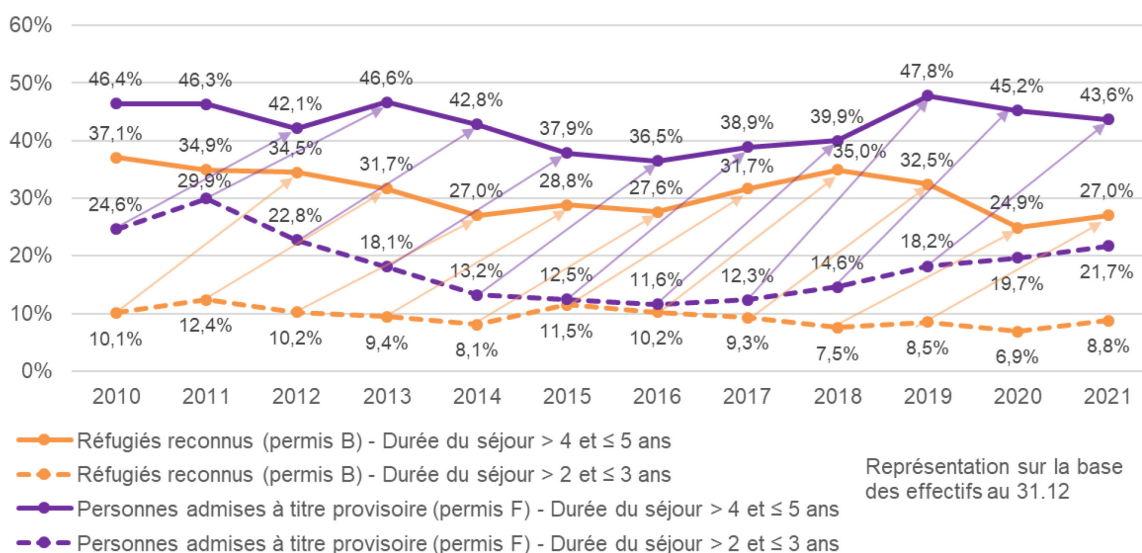
Figure 12 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)



Source : SEM (remarque : le taux d'actifs occupés 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 actives occupées 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'actifs occupés 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 2021, les réfugiés reconnus affichaient un taux d'actifs occupés de 8,8 % après trois ans de séjour et de 27,0 % au bout de cinq ans. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient respectivement de 21,7 % et de 43,6 %.

Figure 13 : Taux d'actifs occupés des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse²⁶



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)

²⁶ 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'actifs occupés représentés ne prennent par ailleurs 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). Les taux d'actifs occupés représentés seraient donc supérieurs si ces catégories de personnes étaient également prises en compte.

Suivi du système d'asile : rapport 2021

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'actifs occupés. En 2020, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale était de 81,9 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 84,2 % 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 également de souligner que la plupart des cantons encouragent la qualification professionnelle (formation professionnelle initiale, apprentissage) en particulier des jeunes personnes relevant du domaine de l'asile ; or, celle-ci prend plusieurs années. 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 venir²⁷.

Classification :								
(9) TAUX D'ACTIFS OCCUPÉS DES PERSONNES ADMISES À TITRE PROVISOIRE ET DES RÉFUGIÉS RECONNUS AU BOUT DE CINQ ANS DE SÉJOUR EN SUISSE								
GRILLE D'ÉVALUATION ***							RÉSULTAT EN 2021	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2021	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Taux d'actifs occupés* des personnes admises à titre provisoire, après cinq ans de séjour (pondération : 47 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	43,6 %	+ 1
Taux d'actifs occupés* des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, après cinq ans de séjour (pondération : 53 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	27,0 %	- 3
Évaluation globale du taux d'actifs occupés								- 1,1
* Valeur cible								
Remarque : les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste et atteignable. 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'actifs occupés de 37,5 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : 0).

²⁷ 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.

Treize cantons abritant un CFA n'ont pas pu épuiser leurs compensations 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 2021, le nombre de cas était encore légèrement 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 CFA. En particulier dans le cas des cantons ayant une part relativement faible de la clé de répartition et des compensations élevées en raison du fait qu'ils abritent un CFA ou ont exécuté des renvois, ces compensations sont supérieures au nombre de requérants attribués en procédure étendue et ne peuvent donc être épuisées. 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 2021, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leur compensation, fût-ce de manière différée. En outre, le SEM cherche des solutions pour améliorer la situation, étant entendu que ces travaux ont entre-temps pris du retard en raison du manque de ressources dû à la pandémie de COVID-19. La complexité du système de compensation et de répartition vient compliquer la tâche. Sous réserve d'événements extraordinaires, les solutions proposées seront soumises au groupe de travail Modèle de compensation des cantons et, si nécessaire, ajustées à l'aune de leurs retours avant d'être finalisées. Le choix définitif entre les différentes solutions proposées et la décision de mise en œuvre incombent au GTRA ou à un autre organe approprié.

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

Suivi du système d'asile : rapport 2021

seront analysés et évalués que quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que les données disponibles seront suffisantes.