

Évaluation PERU : sous-projet Qualité des processus

Rapport final (résumé)

État : 16 août 2021



Table des matières

Liste des abréviations.....	1
1 Introduction.....	2
1.1 Contexte et objectifs.....	2
1.2 Réalisation de l'évaluation.....	2
2 Caractéristiques de la nouvelle procédure d'asile.....	3
2.1 Vue d'ensemble de la procédure.....	3
2.2 Nombre et répartition des cas.....	3
3 Analyses.....	5
3.1 Durée et déroulement des procédures.....	5
3.2 Accélération supplémentaire de la procédure en phase préparatoire : possibilités et limites.....	7
3.3 Collaboration avec les partenaires internes et externes.....	9
3.4 Processus de décision et de coordination (organisation).....	10
3.5 Résistance aux fluctuations.....	12
3.6 Examens médicaux dans le cadre de la procédure d'asile.....	13
3.7 Aide au retour.....	14
4 Conclusions et recommandations.....	16

Liste des abréviations

ANUM	effectif des RA, nationalités les plus représentées, RMNA et cas médicaux
CFA	centre fédéral pour requérants d'asile
COVID-19	maladie à coronavirus 2019 (<i>coronavirus disease 2019</i>)
DD	domaine de direction
EDP	enregistrement des données personnelles
LAsi	loi sur l'asile
OA	ordonnance sur l'asile
PaA	Partenaires et administration
PERU	qualité des processus, qualité des décisions et protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée
RA	requérant d'asile
RJ	représentant juridique
RMNA	requérant d'asile mineur non accompagné
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SnHPR	Section Hébergement et projets des régions
SYMIC	système d'information central sur la migration

1 Introduction

1.1 Contexte et objectifs

L'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile (nLAsi ; RS 142.31) le 1^{er} mars 2019 a instauré de nouvelles procédures d'asile à la fois plus rapides et respectueuses de l'État de droit. Dans ce contexte, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a commandé une évaluation externe de la qualité des processus, de la qualité des décisions et de la protection juridique lors de la mise en œuvre de la loi sur l'asile révisée, dite évaluation PERU, en deux sous-projets. Le présent résumé présente les résultats du sous-projet « Qualité des processus », qui a été traité par un tandem constitué des sociétés Egger, Dreher & Partner AG et Ecoplan AG.

L'évaluation a suivi la nouvelle procédure d'asile pendant ses deux premières années de fonctionnement. Son objectif était double : aider le SEM à identifier rapidement les modifications et les optimisations nécessaires, et examiner les résultats qualitatifs et quantitatifs de la restructuration. Elle devait répondre aux questions suivantes :

- Les procédures d'asile du SEM sont-elles globalement conformes à l'esprit de la nLAsi ?
- Les processus mis en œuvre servent-ils les objectifs de la nLAsi ? Les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) respectent-ils la loi et les processus définis ?
- La collaboration entre les unités du SEM et avec les partenaires externes fonctionne-t-elle bien au sein des CFA et dans les cantons ?
- Quel est le potentiel d'amélioration des processus et de leur gestion ?

L'analyse porte sur toutes les formes de la première procédure d'asile ordinaire dans les régions Asile. Elle n'a par contre pas tenu compte des différences affectant le domaine de l'asile d'un canton à l'autre. Même chose pour l'organisation des divisions centrales du Domaine de direction (DD) Asile.

1.2 Réalisation de l'évaluation

L'évaluation PERU a débuté en décembre 2019 et s'est déroulée en deux phases : la première fut consacrée à des entretiens menés entre février et août 2020 dans les six CFA avec tâches procédurales, les divisions centrales du SEM et les cantons ; la seconde a consisté à approfondir, à l'automne et à l'hiver 2020, un certain nombre de sujets sur la base des résultats de la première phase.

2 Caractéristiques de la nouvelle procédure d'asile

2.1 Vue d'ensemble de la procédure

La modification de la LAsi acceptée par le peuple le 5 juin 2016 avait deux objectifs : accélérer les procédures et veiller à ce qu'elles restent conformes à l'État de droit.

La nouvelle procédure d'asile présente les caractéristiques suivantes :

- Toute personne qui dépose en Suisse une demande d'asile¹ est attribuée à l'un des six CFA régionaux avec tâches procédurales.
- Le dépôt de la demande marque le début de la phase préparatoire, dont le but est de procéder aux clarifications nécessaires, d'exposer aux requérants d'asile (RA) leurs droits et leurs obligations pendant la procédure, de les convaincre, si possible, d'opter pour un retour volontaire, et de les assister dans cette démarche. Ensuite commence soit la phase Dublin (dépôt d'une demande Dublin), soit la procédure accélérée, soit la procédure étendue.
- La procédure accélérée s'applique lorsque l'audition sur les motifs d'asile révèle que les vérifications nécessaires ont été effectuées et qu'il est possible de rendre une décision d'asile de première instance dans un délai de 8 jours ouvrables. Dans les autres cas, c'est la procédure étendue qui s'applique. Le RA quitte alors le CFA pour être hébergé dans une structure cantonale.
- Les RA ont droit à un représentant juridique (RJ) gratuit pendant la phase préparatoire, la phase Dublin et la phase cadencée. Dans la procédure étendue, ils peuvent s'adresser à un bureau de conseil juridique dans le canton concerné.
- En cas de décision négative de première instance rendue dans le cadre de la procédure accélérée, le RA ou son RJ dispose de 7 jours ouvrables pour former un recours. En procédure étendue, ce délai est de 30 jours. En cas de décision de non-entrée en matière, il est de 5 jours ouvrables.
- Le processus de retour est engagé dès l'enregistrement du RA. Dès les premiers jours, les conseillers en vue du retour informent les nouveaux arrivés des aides, financières et autres, qui leur sont proposées en cas de retour volontaire. Une fois que la décision d'asile négative de première instance a été notifiée dans le cadre de la procédure accélérée, les spécialistes du retour du SEM rejoignent la procédure. Ils mènent des entretiens de départ avec les intéressés et s'occupent, avec la division centrale Retour du SEM, de l'obtention des documents nécessaires.
- Au bout de 140 jours au maximum, les RA quittent le CFA pour être hébergés dans une structure cantonale.

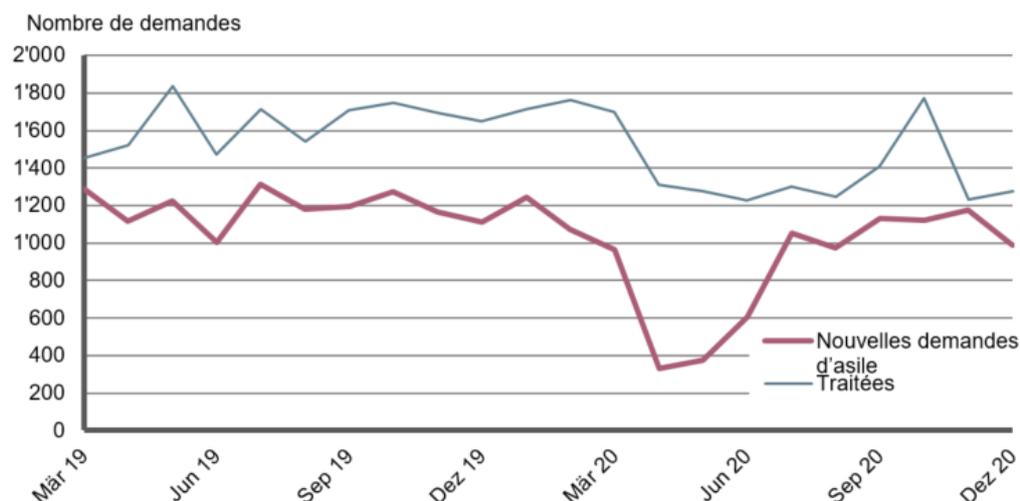
2.2 Nombre et répartition des cas

Demandes d'asile et cas réglés

¹ Sauf procédures spéciales telles que demandes multiples, demandes de réexamen et demandes d'asile pour une famille (naissance et regroupement familial, p. ex.)

Entre l'entrée en vigueur de la nLAsi en mars 2019 et le début de la crise liée au COVID-19, le nombre de demandes d'asile a oscillé entre 1000 et 1300 par mois. Pendant sa première année d'existence, la nouvelle procédure d'asile a donc été confrontée à un nombre de cas relativement faible. Sa deuxième année (à partir du printemps 2020) a été fortement marquée par la pandémie, qui a fait chuter le nombre de cas tout en restreignant considérablement le fonctionnement des CFA dans toutes les régions Asile.

Figure 2-1 : Nouvelles demandes d'asile et cas réglés pendant la période d'évaluation selon l'ancien et le nouveau droits, chiffres cumulés



Source : statistique du SEM en matière d'asile, figure réalisée par les auteurs

Répartition entre les régions et entre les cantons

La LAsi prévoit une répartition des RA entre les cantons. En principe, cette répartition doit être proportionnelle à la taille de la population tout en tenant compte de différents éléments tels que la présence en Suisse de membres de la famille, la nationalité et les cas nécessitant un encadrement particulier (critères ANUM : effectif des RA, nationalités les plus représentées, RA mineurs non accompagnés [RMNA] et cas médicaux).

La première répartition entre les différentes régions Asile ne pose pas de problème particulier. Il y a eu des divergences mineures entre les catégories en 2019, dues d'une part à des essais et de l'autre à une pénurie temporaire d'interprètes dans certaines langues. La répartition ultérieure, entre les cantons, des RA qui ne font pas l'objet d'une décision entrée en force et des personnes qui se sont vu octroyer l'asile ou le droit de rester en Suisse est plus complexe. Les différents états d'avancement des procédures, les critères ANUM et le grand nombre des cantons de petite taille produisent des écarts par rapport aux critères de répartition définis. Par ailleurs, les attributions de 2019 en procédure étendue ont révélé une erreur (corrigée depuis) dans l'application de la répartition, qui a engendré une erreur dans le calcul des compensations.

3 Analyses

3.1 Durée et déroulement des procédures

Remarque préliminaire : effets de la crise liée au COVID-19

Les restrictions imposées à partir de mars 2020 en raison de la crise liée au COVID-19 ont aussi eu des effets sur le domaine de l'asile. D'une part, la fermeture des frontières a fait fortement reculer le nombre des demandes d'asile en Europe, Suisse comprise ; d'autre part, les règles de distanciation ont compliqué en Suisse l'exécution des procédures d'asile et créé de nouveaux besoins en matière d'hébergement des RA. Il est important de signaler que la nouvelle procédure d'asile n'a jamais pu trouver son rythme de croisière en une période exempte de restrictions liées au COVID-19.

Durée de la phase préparatoire, tous cas confondus

Pour les personnes qui ont déposé une demande d'asile entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2020, la phase préparatoire a duré en moyenne 37,7 jours (38,3 en 2019 et 37 en 2020). Pour les cas traités en procédure nationale (hors cas Dublin, donc), la phase préparatoire a duré en moyenne 49,6 jours en 2020, 18,9 % d'entre eux ayant été réglés en 21 jours.

Figure 3-2 : Durée de la phase préparatoire

Moment de la demande d'asile	Phase préparatoire : tous cas confondus			Phase préparatoire : cas en procédure nationale							
	Durée de la phase préparatoire (y c. reprises après interruption)			Durée de la phase préparatoire (y c. reprises après interruption)							
	de 2019 à 2020	2019	2020	de 2019 à 2020		2019		2020			
	du 1.3.2019 au 31.12.2020	du 1.3.2019 au 31.12.2019	du 1.1.2020 au 31.12.2020	du 1.3.2019 au 31.12.2020	du 1.3.2019 au 31.12.2019	du 1.1.2020 au 31.12.2020					
	Nombre moyen de jours	Nombre moyen de jours	Nombre moyen de jours	Nombre moyen de jours	21 jours max.	Nombre moyen de jours	21 jours max.	Nombre moyen de jours	21 jours max.	Nombre moyen de jours	21 jours max.
Dans les 6 régions	37.7	38.3	37.0	48.9	16.7%	48.3	15.0%	49.6	18.9%		
Suisse romande	36.4	34.2	38.8	45.8	18.0%	43.8	15.0%	48.2	21.5%		
Berne	36.0	38.5	33.2	45.4	18.5%	48.4	14.7%	41.7	23.3%		
Suisse du Nord-Ouest	38.4	42.9	33.4	50.7	12.8%	52.8	9.4%	47.5	18.2%		
Tessin et Suisse centrale	42.4	43.1	41.5	59.5	11.3%	60.4	11.1%	58.3	11.6%		
Zurich	38.9	33.7	45.0	48.8	21.4%	40.5	28.1%	61.1	11.6%		
Suisse orientale	34.8	41.4	27.5	45.1	15.3%	50.2	6.8%	38.1	27.2%		

Moment de la demande d'asile	Phase préparatoire : cas Dublin					
	Durée de la phase préparatoire jusqu'au début de la phase Dublin					
	de 2019 à 2020		2019		2020	
	du 1.3.2019 au 31.12.2020	du 1.3.2019 au 31.12.2019	du 1.1.2020 au 31.12.2020			
	Nombre moyen de jours	10 jours max.	Nombre moyen de jours	10 jours max.	Nombre moyen de jours	10 jours max.
Dans les 6 régions	15.7	41.5%	13.5	46.7%	17.7	36.5%
Suisse romande	17.9	42.7%	11.6	62.8%	23.7	23.9%
Berne	14.4	44.9%	11.9	54.4%	17.0	34.8%
Suisse du Nord-Ouest	15.5	31.8%	16.3	26.2%	14.9	36.3%
Tessin et Suisse centrale	13.0	47.8%	12.5	51.0%	13.6	44.1%
Zurich	15.8	47.3%	11.9	62.7%	19.3	33.6%
Suisse orientale	15.7	35.1%	17.9	13.6%	13.6	56.1%

En 2020, la phase préparatoire la plus courte a été enregistrée dans la Région Suisse orientale, qui affiche une moyenne de 27,5 jours pour les cas traités en procédure nationale. Dans cette région, la règle des 21 jours a été respectée pour 27,2 % de ces cas. Dans les 5 autres régions, la phase préparatoire a oscillé, en 2020, entre 33,2 et 45 jours.

Pour les personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin, la phase préparatoire a duré 13,5 jours en 2019 et 17,7 jours en 2020. Le délai de 10 jours a été respecté pour 41,5 % des cas les deux années. La Région Suisse orientale a réalisé en 2020 le meilleur score de toutes, avec une durée moyenne de 13,6 jours et 56,1 % de cas traités dans les 10 jours réglementaires.

Durée de la phase cadencée

La phase cadencée, qui commence après l'audition sur les motifs d'asile, a duré en moyenne 6,1 jours ouvrables en 2019 et 5,4 jours ouvrables en 2020. La règle des 8 jours ouvrables a été respectée dans 87 % des cas en 2019 et dans 91 % des cas en 2020. Ici aussi, c'est la Région Suisse orientale qui affiche la durée la plus courte en 2020 : 4,3 jours en moyenne, et respect des 8 jours réglementaires dans 98 % des cas. Les différences entre les 6 CFA sont cependant minimes.

Figure 3-4 : Durée de la phase cadencée

Moment de la demande d'asile	Phase cadencée					
	de 2019 à 2020		2019		2020	
	du 1.3.2019 au 31.12.2020		du 1.3.2019 au 31.12.2019		du 1.1.2020 au 31.12.2020	
	Nombre moyen de jours ouvrables	8 jours ouvrables max.	Nombre moyen de jours ouvrables	8 jours ouvrables max.	Nombre moyen de jours ouvrables	8 jours ouvrables max.
Dans les 6 régions	5.8	89.0%	6.1	87.4%	5.4	91.2%
Suisse romande	6.4	87.5%	6.6	85.9%	6.2	89.4%
Berne	6.0	83.7%	6.7	79.8%	5.1	88.6%
Suisse du Nord-Ouest	6.3	89.1%	7.0	88.4%	5.0	90.5%
Tessin et Suisse centrale	5.8	89.0%	6.0	86.7%	5.5	91.8%
Zurich	5.1	90.2%	4.7	89.8%	5.6	90.7%
Suisse orientale	4.9	95.0%	5.3	92.8%	4.3	98.2%

Conclusion générale sur la durée des procédures

En résumé, on constate qu'à l'exception de la Suisse orientale, les régions Asile n'atteignent pas tout à fait les durées de traitement de la phase de test, et qu'aucune n'a su tenir les délais d'ordre légaux lors de la phase préparatoire. L'exemple de la Suisse orientale montre cependant qu'il est possible de réduire nettement la durée de la phase préparatoire par des mesures appropriées.

Les régions Asile ont toutes tenu en moyenne les délais d'ordre imposés pour la phase cadencée.

Quoi qu'il en soit, la durée de la nouvelle procédure d'asile accélérée est beaucoup plus courte que dans l'ancien système, et ce, pour deux raisons : la nouvelle procédure permet de traiter plus rapidement un nombre de cas nettement supérieur (32 % contre 8 % auparavant), et la durée de la procédure étendue a fortement diminué.

3.2 Accélération supplémentaire de la procédure en phase préparatoire : possibilités et limites

Le présent chapitre expose les différents moyens identifiés par les auteurs d'accélérer encore la procédure en phase préparatoire.

Renforcer l'incitation des acteurs concernés à respecter le délai d'ordre fixé pour la phase préparatoire

Le fait que les délais fixés pour la phase cadencée soient respectés mais non, tant s'en faut, ceux de la phase préparatoire, tient notamment aux différents dispositifs d'incitation.

Dans la phase cadencée, le respect du délai d'ordre incombe aux seuls spécialistes de l'asile. Il en va autrement de la phase préparatoire, dans laquelle sont impliquées de nombreuses personnes. Le non-respect du délai ne peut pas être imputé à une équipe ou un individu donné. Il résulte d'une défaillance collective de différentes sections du SEM et des prestataires externes. Aussi les spécialistes de l'asile ont-ils, par exemple, tout intérêt à procéder à des vérifications supplémentaires pendant la phase préparatoire, avant le début de la phase cadencée. Cela rallongerait d'autant la phase préparatoire, mais permettrait de traiter plus vite un plus grand nombre de cas tout en respectant le délai de 8 jours de la phase cadencée.

Si le respect des délais d'ordre de la phase préparatoire est un objectif important, il faut créer des incitations permettant de l'atteindre. Par exemple, le temps nécessaire à chaque étape de la phase préparatoire pourrait être mesuré afin de motiver les personnes et les unités organisationnelles responsables des sous-processus.

Rattacher l'enregistrement des données personnelles à l'entretien Dublin (avec saisie électronique préalable de la part du RA)

La grande majorité des spécialistes et des cadres des CFA interrogés considèrent l'enregistrement des données personnelles (EDP) comme un instrument inapproprié, et ce, pour plusieurs raisons :

- l'EDP ne sert à saisir – sans les remettre en question – que des informations que les RA ont déjà fournies sur leur fiche de données personnelles ou lors d'un entretien, et qui du reste ne sont pas utilisables dans la suite de la procédure car les RJ n'assistent pas à l'EDP ;
- lors de l'audition, il est souvent nécessaire de compléter ou de corriger les données recueillies lors de l'EDP ;
- l'EDP est une étape de la phase préparatoire qui doit être planifiée, et qui retarde par conséquent les étapes suivantes ; lorsqu'en outre elle ne peut pas avoir lieu, elle les décale d'autant plus.

Dès lors, faut-il renoncer à l'EDP sous sa forme actuelle et le déplacer, par exemple, au début de l'entretien Dublin (ou juste avant), en prévoyant peut-être une saisie préalable des données par le RA dans un système informatique ?

Réduire l'intervalle entre les différentes étapes de la phase préparatoire

Les activités qui séparent l'arrivée au CFA de destination de l'entretien Dublin doivent s'enchaîner aussi rapidement que possible. Il en va de même pour l'entretien Dublin et l'audition. La Région Suisse orientale est à cet égard la plus performante. Ayant constaté en 2019 que la phase préparatoire traînait en longueur, elle en a simplifié le déroulement jusqu'à la réduire, en 2020, d'une dizaine de jours par rapport à la moyenne nationale, alors qu'en 2019 elle figurait légèrement au-dessus de cette moyenne.

Les auteurs recommandent par conséquent que les autres régions Asile lui emboîtent le pas. Si l'on rattache en outre l'EDP à l'entretien Dublin, on gagnera encore un jour sur la phase préparatoire.

Adopter un outil de planification commun

La Région Suisse orientale pourrait encore réduire de 1 à 2 jours la durée qui sépare l'arrivée au CFA de destination de l'entretien Dublin si, au lieu d'attribuer aux différents acteurs de la procédure des créneaux fixes et successifs, elle pouvait les laisser travailler en parallèle. Cela supposerait bien sûr que les différents rendez-vous fixés au RA ne se chevauchent pas. Actuellement, les différents acteurs de la procédure (Partenaires et administration [PaA], RJ, encadrement, conseil en vue du retour) ne disposent pas d'une plateforme informatique commune qui leur indique les rendez-vous fixés à un RA donné. On pourrait instaurer pour chaque RA un agenda électronique accessible à tous les acteurs concernés, dans lequel chacun pourrait inscrire des rendez-vous.

Avec une telle plateforme, la Planification des auditions pourrait, le jour de l'arrivée d'une personne, fixer la date de l'entretien Dublin (3 ou 4 jours plus tard, p. ex.) et inviter les différents acteurs concernés à accomplir les tâches nécessaires pour cette date. Il faudrait par conséquent inscrire tous les rendez-vous du RA sur cet agenda.

Tant qu'un tel outil n'aura pas été instauré, il est probable que la procédure actuelle de la Région Suisse orientale reste la plus rapide.

3.3 Collaboration avec les partenaires internes et externes

La nouvelle procédure d'asile implique un grand nombre d'intervenants issus de différentes institutions, qui accomplissent en parallèle des tâches liées par des éléments temporels et des éléments de contenu. Elle a été conçue de manière à ce que le nombre des interfaces qui en découlent inévitablement reste relativement réduit (les échanges entre intervenants ont été limités au strict minimum).

Collaboration avec les partenaires internes aux CFA

Dans les CFA, la collaboration entre les partenaires des différents domaines (encadrement, sécurité, conseil en vue du retour, interprétation et représentation juridique) fonctionne bien dans l'ensemble, les difficultés initiales ayant été largement aplanies.

- Les **RJ** jouent un rôle clé dans la nouvelle procédure d'asile accélérée. Ils assistent à tous les rendez-vous importants de la procédure. Leur disponibilité est l'un des facteurs déterminants pour la réalisation des entretiens dans les délais. Lorsque les auteurs les ont rencontrés, à l'été 2020, certaines régions connaissaient encore des conflits dus à des conceptions divergentes du rôle de RJ. Il s'agissait de déterminer où s'arrête la mission du RJ comme avocat d'un RA, et de savoir si cette mission consiste avant tout à garantir une procédure respectueuse de l'État de droit.
- Les **conseillers en vue du retour** ont pour tâche d'exposer aux RA la possibilité qui leur est offerte d'opter pour un retour volontaire assorti d'une aide dégressive, et d'accompagner ceux qui font ce choix. Il n'y a pas de problème particulier à signaler dans ce domaine. L'élément central du retour volontaire est l'aide individuelle au retour.
- La plupart des rendez-vous officiels que compte la procédure d'asile (en particulier l'entretien Dublin, le premier entretien RMNA, les auditions et l'entretien de départ) nécessitent l'intervention d'un **interprète**, dont la coordination est assurée par la Planification des auditions. Hormis la pénurie passagère d'interprètes de certaines langues, ce domaine ne pose pas non plus de problème particulier.
- Le **fournisseur de prestations d'encadrement** est responsable de l'hébergement, de la restauration, de la formation, de l'occupation et de la santé des RA dans les CFA. Hormis quelques problèmes personnels, la collaboration avec les mandataires concernés fonctionne bien sur le plan des procédures dans les six régions Asile.
- Le **fournisseur de prestations de sécurité** assure toutes les prestations dans ce domaine et définit les procédures correspondantes en fonction des consignes du SEM. Ici aussi, la collaboration se passe bien dans toutes les régions.

Collaboration au sein du SEM

La collaboration des régions Asile entre elles et avec les divisions centrales du SEM est bonne, hormis quelques dissensions sur la définition des rôles. Elle est particulièrement étroite avec la Division Procédure d'asile et pratique, qui a pour mission de garantir l'uniformité des procédures, avec la Division Dublin, séjour et réinstallation et avec la Division Retour du DD Affaires

internationales, chacune de ces divisions étant chargée de définir les pratiques dans son champ de compétence.

Collaboration avec les cantons

La collaboration avec les cantons dans les domaines de l'hébergement et de l'exécution est intense et marquée par un fort besoin d'information des cantons. Il existe des interfaces entre la Confédération et les cantons tant pour le transfert des réfugiés reconnus, des personnes admises à titre provisoire et des RA que pour l'exécution des renvois. Du point de vue des cantons, la collaboration avec les CFA est bonne dans l'ensemble, et les nouvelles procédures accélérées appréciables, notamment parce qu'elles favorisent une intégration plus rapide et une exécution plus rapide des renvois.

Le flux d'informations entre les CFA et les services cantonaux est bon lui aussi. La plupart des cantons reçoivent les renseignements de manière fiable. Certains souhaitent que le délai d'annonce des transferts vers les cantons des cas réguliers et des personnes vulnérables soit allongé. Certains estiment aussi que la *qualité de l'information* pourrait être améliorée, par exemple en ce qui concerne les cas médicaux ou les données SYMIC. Bref, les cantons accordent une grande importance à l'exactitude et la rapidité du flux d'informations.

La plupart des renvois sont exécutés par les cantons d'implantation des CFA sans tâches procédurales. Dans la Région Tessin et Suisse centrale, c'est le canton de Lucerne qui s'en charge. Cette collaboration est bien établie et fonctionne.

L'une des difficultés de l'exécution des renvois réside dans l'obtention des documents. Alors que cette obtention ne pose pas de problème majeur pour les cas Dublin, elle peut être difficile pour les RA en procédure accélérée, selon le pays d'origine, et excéder le délai de 140 jours, ce qui empêche les cantons de procéder à l'exécution depuis le CFA directement.

Souvent, le retard s'explique par des vérifications médicales complexes. Or, dans le cadre de l'exécution des renvois, c'est au canton qu'il appartient de vérifier l'aptitude des personnes à voyager. Les problèmes liés à ces vérifications sont du reste antérieurs à la restructuration.

3.4 Processus de décision et de coordination (organisation)

Organisation du DD Asile

Le DD Asile est doté d'un organigramme hiérarchique avec des divisions centrales et des divisions régionales, toutes directement subordonnées à la direction du DD.

Il possède aussi une structure de coordination à deux échelons : celui de la conférence des six responsables de région et celui des trois organes de coordination interrégionale.

Coordination insuffisante entre les divisions du SEM

Les divisions régionales et les divisions centrales ont besoin d'instances où se concerter, notamment sur des questions techniques. Mais il ne faut pas, sous peine d'alourdir le travail de coordination, que les divisions délèguent une partie de leurs tâches, de leurs responsabilités et de leurs

compétences à la conférence des responsables de région et aux organes de coordination interrégionale. En tout état de cause, ce sera toujours à la hiérarchie de prendre les décisions, et non aux instances de coordination.

Autrement dit, les divisions Procédure d'asile et pratique, Dublin, séjour et réinstallation et Retour pourront utiliser les instances de coordination pour discuter de leurs pratiques avec les régions Asile, mais non pour leur en déléguer le développement et la validation.

Dans le même ordre d'idées, il appartient aux chefs de division régionale d'accomplir les tâches, d'assumer les responsabilités et d'exercer les compétences qui leur sont confiées, pour leur région. Il ne faudrait pas qu'ils puissent les déléguer en partie à la conférence des responsables de région. S'il y a des décisions stratégiques ou opérationnelles importantes à prendre, qui nécessitent une concertation avec les autres régions Asile, cela doit se faire à l'échelon de la direction du DD et non à celui de la conférence.

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, les instances de coordination du DD Asile n'ont pas à être dotées de quelque pouvoir de décision que ce soit.

Appréciation des structures de coordination actuelles

La conférence des responsables de région et les organes de coordination interrégionale sont aptes à assurer le nécessaire partage d'expérience structuré entre les six régions Asile au sujet des questions opérationnelles et des éléments d'organisation (processus, outils, etc.) des différents échelons hiérarchiques et des différents champs thématiques. Ils ont aussi pour mission de trouver une solution appropriée à tous les problèmes qui se posent dans les régions.

Les divisions centrales du SEM peuvent recourir à leurs services pour discuter des pratiques nouvelles ou modifiées avec les régions Asile et pour les perfectionner.

Les auteurs estiment que la conférence des responsables de région et les organes de coordination interrégionale sont des instances d'échange appropriées pour les divisions régionales et les divisions centrales. Faut-il pour autant continuer de les charger d'harmoniser les pratiques des six régions et leur laisser le rôle de représentant unique de ces régions au sein du comité stratégique PILAS du DD Asile ? Ces tâches appartiennent à la hiérarchie.

En outre, la nécessité de réduire le travail de coordination force à envisager les moyens de condenser la pléthore actuelle d'instances de coordination. Les auteurs recommandent par conséquent que les divisions centrales profitent de leurs réunions avec la conférence des responsables de région et les organes de coordination interrégionale pour discuter des questions de coordination, afin d'éviter le recours à d'autres instances de coordination (table ronde, organe d'échange entre chefs de section, groupes spécialisés, etc.).

Organisation des divisions centrales du DD Asile

Le DD Asile compte trois divisions centrales : la Division Analyses, qui exécute des tâches procédurales pour les six régions Asile, l'État-major Asile, qui assiste la direction du DD Asile, à laquelle il est directement subordonné, et la Section Hébergement et projets des régions (SnHPR), qui est rattachée à la Région Berne (ce qui fait d'elle une division centrale latérale) et

qui accomplit différentes tâches dans le domaine PaA pour toutes les régions. Certaines de ces tâches ont valeur de directive.

La SnHPR est rattachée à la Région Berne parce que le responsable de cette dernière dirige la conférence des responsables de région en tant que coordinateur général des six régions. La SnHPR et la conférence des responsables de région (ou plus exactement le coordinateur) n'étant pas habilitées à émettre des directives pour les autres divisions régionales, elles ne peuvent émettre que des recommandations. Les instructions ne deviennent obligatoires que si elles émanent du PILAS ou du chef du DD Asile. La SnHPR doit par conséquent effectuer un important travail d'harmonisation pour convaincre les cinq autres régions Asile de la pertinence de ses « instructions », si elle ne veut pas faire intervenir le PILAS à chaque fois. Corollaire positif de cette façon de procéder : ses instructions jouissent d'une large acceptation.

Tant que la conférence des responsables de région continuera de jouer, sous la direction du chef de la Région Berne, un rôle de coordinateur pour les six régions, il paraît judicieux d'attribuer au coordinateur la SnHPR comme état-major chargé des affaires de la conférence des responsables de région. Si la conférence des responsables de région et les organes de coordination interrégionale ne servent plus, à l'avenir, que d'instances d'échange entre les divisions régionales et centrales et que la coordination générale des régions se fait au niveau de la direction du DD, il faudra rattacher directement la SnHPR à la direction du DD ou à une division centrale habilitée à émettre des directives pour les régions Asile. Si une nouvelle division principale est créée entre la direction du DD et les six régions Asile, il faudrait lui rattacher la SnHPR.

3.5 Résistance aux fluctuations

La nouvelle procédure d'asile rend beaucoup plus difficiles à gérer les fluctuations mensuelles du nombre de demandes d'asile. 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 CFA sont configurés pour traiter un certain nombre d'arrivées par mois. Au cas où les capacités d'hébergement des CFA seraient dépassées, le groupe de travail Restructuration du domaine de l'asile a approuvé en mars 2019 un plan de résistance du nouveau système d'asile aux fluctuations, qui prévoit qu'en cas de dépassement persistant de certains seuils, les RA en procédure nationale seront transférés dans les cantons même sans audition ni décision, et l'exécution des renvois ne se fera plus depuis les CFA. Ce plan ne doit cependant s'appliquer qu'en cas de hausse très forte du nombre de demandes.

Les structures et les processus ordinaires doivent permettre d'absorber les fluctuations jusqu'à un certain seuil, ce qui suppose une marge de manœuvre en cas d'augmentation rapide du nombre de cas. Il existe plusieurs pistes à explorer à cet égard.

- L'assouplissement des délais de traitement de la phase préparatoire permettrait de réaliser des petits gains d'efficacité.
- La polyvalence des collaborateurs du SEM (dans les CFA, au sein du DD Asile et au sein du SEM tout entier) offrirait une marge de manœuvre supplémentaire. Cela implique de profiter des périodes de faible affluence pour approfondir et diversifier leur formation, mais aussi de

réglé des questions relevant du droit du personnel pour permettre des affectations polyvalentes. Mieux vaut en tout cas renoncer aux spécialisations inutiles.

- Les fournisseurs de prestations externes doivent eux aussi pouvoir adapter leurs capacités aux périodes de forte pression. Des accords en ce sens ont été conclus, mais il existe un risque de pénurie dans les domaines de la représentation juridique, de la traduction et des soins médicaux, car le marché de l'emploi n'y offre pas une main-d'œuvre qualifiée illimitée.

Les difficultés actuelles liées au COVID-19 montrent par ailleurs que l'étendue des crises potentielles est difficile à prévoir. Il faut donc absolument définir les organes de crise habilités à prendre des décisions et capables de réagir rapidement en cas de nécessité.

Le retour à la normale après un certain court-circuitage des procédures sera difficile. Il impliquera peut-être de procéder à l'audition à grande échelle de RA déjà répartis dans les cantons. Les auteurs estiment qu'il serait judicieux de définir une stratégie de reprise des procédures et de l'inscrire dans la loi.

3.6 Examens médicaux dans le cadre de la procédure d'asile

S'agissant de la santé des RA, il faut distinguer les soins médicaux de base dispensés dans les CFA des examens médicaux réalisés dans le cadre de la procédure d'asile :

- Les premiers sont assurés par le fournisseur de prestations d'encadrement avec Medic-Help.
- Les seconds sont du ressort des spécialistes désignés à cet effet et constituent l'une des grandes difficultés de la procédure d'asile. Ces examens s'imposent lorsque l'état de santé est susceptible d'influer sur la décision d'asile.

L'accélération des procédures d'asile nécessite des vérifications médicales, ce qui suppose avant toute chose d'identifier les cas nécessitant lesdites vérifications. Les difficultés se situent à plusieurs niveaux :

- *Flux d'informations* : dans les procédures, il est fréquent que les spécialistes concernés ne reçoivent pas les renseignements médicaux, ou alors tardivement. Cela tient notamment à la complexité des flux d'informations impliquant la Section PaA, Medic-Help et les RJ, laquelle accroît les risques de retard et d'interruption des flux. De plus, on constate une certaine asymétrie des informations concernant les rapports médicaux établis dans le cadre des soins de base. Seul le RJ connaît l'intégralité des rapports médicaux existants et peut, selon la conception de son rôle, prendre des décisions stratégiques sur l'intégration de ces rapports dans la procédure d'asile. Cela dit, cette interface fonctionne bien dans la plupart des régions Asile. Il faudrait voir s'il est possible d'établir un flux d'informations plus direct vers les spécialistes concernés.
- *Identification des problèmes médicaux* : tout d'abord, il existe une asymétrie des niveaux d'information dans la mesure où un RA connaît mieux son état de santé que les spécialistes chargés de la procédure. Ensuite, la nécessité d'approfondir les vérifications médicales n'est pas toujours évidente : les spécialistes chargés de la procédure ne sont pas médecins, et la mission du personnel de santé affecté à Medic-Help se limite aux soins de base. Enfin, il existe parfois un conflit d'objectifs entre l'approfondissement des examens médicaux et le

respect des délais d'ordre définis. Les précisions apportées au printemps 2020 aux consignes de tri relatives à la procédure étendue ont clarifié la situation.

- *Disponibilité* : la disponibilité des médecins et l'obtention rapide de rapports médicaux ont posé des difficultés, surtout au début de la restructuration de la procédure d'asile, à des degrés divers selon que les régions disposaient ou non d'un accord de coopération préexistant avec un prestataire de services de santé. Dans le domaine des soins de base, la conclusion d'accords a permis d'atténuer le problème. Mais il arrive que les difficultés persistent quant à la disponibilité de médecins spécialistes (pédiatres, psychiatres et gynécologues, notamment).

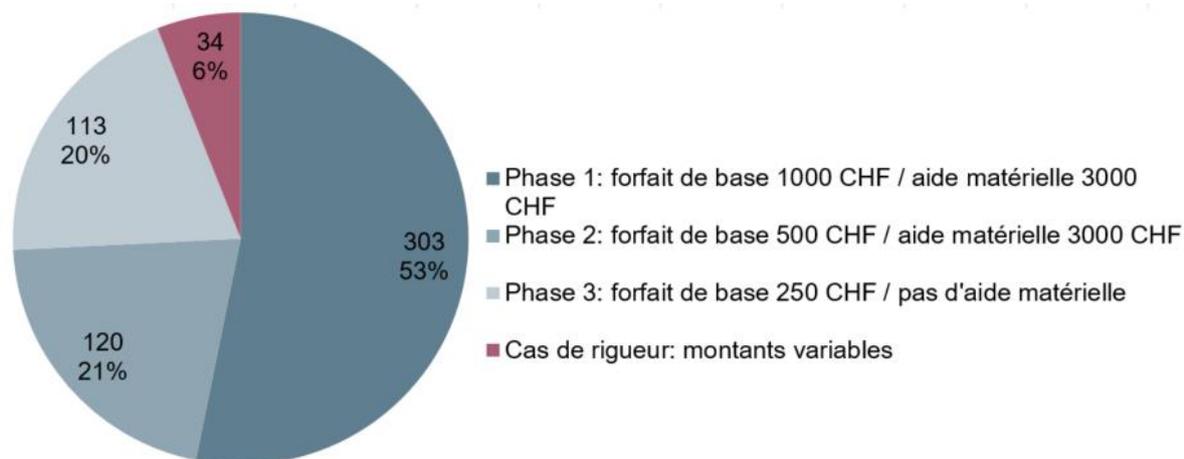
3.7 Aide au retour

L'élément central du retour volontaire est l'aide individuelle au retour. Dans le cadre du conseil en vue du retour, les partenaires externes mandatés à cet effet exposent au RA les différentes aides au retour qui lui sont offertes. La formule a fait ses preuves.

Les aides au retour peuvent avoir sur les RA à la fois un effet vertueux et un effet pervers : d'une part, l'augmentation des montants versés incite davantage de personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse à opter pour un retour volontaire (effet vertueux) ; de l'autre, elle incite davantage de personnes à déposer une demande d'asile en Suisse dans le but de bénéficier de l'aide au retour (effet pervers). Pour déterminer le montant de l'aide, il faut donc, du point de vue économique, trouver le meilleur équilibre possible entre ces deux effets. Aucun effet pervers n'a été constaté jusqu'ici.

L'aide au retour se compose aujourd'hui d'un forfait de base de 1000 francs maximum pour un adulte assorti d'une aide matérielle pouvant atteindre 3000 francs pour financer un projet d'intégration professionnelle ou sociétale dans le pays d'origine. Le SEM distingue trois étapes de la procédure d'asile qui correspondent chacune à une réduction de l'aide.

Figure 3-10 : Nombre de candidats au retour volontaire par phase, de mars 2019 à février 2020, montant de l'aide par individu



Source : SEM, figure réalisée par les auteurs

Ce système d'aide au retour dégressive est cohérent pendant le séjour en CFA, mais le transfert dans un canton en procédure étendue constitue un seuil. On peut imaginer de supprimer l'effet de seuil et de renforcer l'incitation positive en augmentant les montants, à condition toutefois de rester vigilant sur le risque d'effet pervers. Il ne faudrait pas, par contre, abandonner la troisième phase et maintenir la seconde jusqu'au départ du CFA, car cela réduirait l'incitation positive au début de la procédure. Mais prolonger la seconde phase de quelques jours jusqu'à l'expiration du délai de recours ou jusqu'au dépôt d'un recours paraît à la fois judicieux et réalisable.

4 Conclusions et recommandations

La nouvelle procédure d’asile est appliquée fidèlement.

Les régions Asile respectent les instructions ; il n’y a aucun manquement significatif à signaler. 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. La deuxième année fut marquée par la crise liée au COVID-19 qui, tout en faisant baisser le nombre de cas, a compliqué le fonctionnement des CFA.

Recommandation : néant

La procédure d’asile est nettement plus rapide, mais les délais d’ordre ne sont pas encore tous respectés.

La durée de la nouvelle procédure d’asile est beaucoup plus courte que dans l’ancien système. Les régions Asile tiennent toutes en moyenne le délai d’ordre imposé pour la phase cadencée, mais elles n’y parviennent pas pour la phase préparatoire.

Recommandations :

- *renforcer l’incitation des acteurs concernés à respecter le délai d’ordre fixé pour la phase préparatoire ;*
- *rattacher l’enregistrement des données personnelles à l’entretien Dublin (avec saisie électronique préalable de la part du RA) ;*
- *réduire l’intervalle entre les différentes étapes de la phase préparatoire en s’inspirant des processus du CFA le plus performant à cet égard ;*
- *adopter un outil de planification commun.*

Les interfaces pour la collaboration avec les partenaires internes et externes sont nombreuses.

La nouvelle procédure d’asile comporte un grand nombre d’interfaces avec les partenaires. Dans les CFA, la collaboration entre les partenaires des différents domaines (encadrement, sécurité, conseil en vue du retour, interprétation et représentation juridique) fonctionne bien dans l’ensemble, les difficultés initiales ayant été largement aplanies. Dans le domaine de la représentation juridique, certaines régions connaissent encore des conflits dus à des conceptions divergentes du rôle de RJ. La collaboration avec les cantons dans les domaines de l’hébergement et de l’exécution est également intense et marquée par un fort besoin d’information des cantons. Bref, les cantons accordent une grande importance à l’exactitude et la rapidité du flux d’informations. La collaboration des régions Asile entre elles et avec les divisions centrales du SEM est bonne également, hormis quelques dissensions sur la définition des rôles, mais elle repose sur des structures de coordination lourdes et inefficaces (voir plus bas).

Recommandation : clarifier et uniformiser entre les régions la définition du rôle de RJ.

Les structures de coordination sont lourdes et inefficaces.

La conférence des responsables de région et les trois organes de coordination interrégionale sont des instances d'échange appropriées pour les divisions régionales et les divisions centrales. Il faudrait cependant les dispenser d'harmoniser les pratiques des six régions, de prendre des décisions pour elles, et de les représenter au sein du comité stratégique PILAS, rôles qu'ils assument actuellement. L'harmonisation des pratiques est du ressort de la hiérarchie, ou plus exactement de la direction du DD, qui dirige aussi les régions Asile.

Recommandations :

- *ne plus utiliser la conférence des responsables de région et les organes de coordination interrégionale que comme instances d'échange sans compétence de décision formelle ni informelle ;*
- *par conséquent, rattacher directement la SnHPR à la direction du DD ou à une division centrale habilitée à émettre des directives pour les régions Asile ;*
- *envisager les moyens de condenser la pléthore actuelle d'instances de coordination afin de réduire le travail de coordination.*

La gestion des processus fonctionne, mais la gestion des changements manque d'efficacité.

La gestion globale des processus assurée par le DD Asile doit servir de modèle aux six régions Asile pour l'organisation de leurs processus internes, en vue de leur homogénéité et de leur conformité aux normes de qualité imposées. Le processus d'amélioration continue engagé dans ce domaine a impliqué jusqu'ici un grand nombre de responsables hiérarchiques et d'instances de coordination à tous les échelons. Ce mécanisme fonctionnait certes, mais il manquait de la souplesse nécessaire pour intégrer rapidement les modifications urgentes et pour mettre en œuvre efficacement les rectifications mineures, comme les auteurs l'ont souligné dans leur rapport intermédiaire. C'est la raison pour laquelle le PILAS a décidé, au milieu de l'année 2020, de modifier ce processus d'amélioration afin d'accélérer et de simplifier la procédure de demande de changement.

Recommandation : l'exploitation du potentiel d'amélioration est achevé ou en cours.

Il faut relever le défi de la résistance aux fluctuations.

Le système actuel est peu adaptable à l'augmentation du nombre de cas. L'assouplissement des délais permettrait de réaliser des petits gains d'efficacité. La polyvalence des collaborateurs du SEM (dans les CFA, au sein du DD Asile et au sein du SEM tout entier) offrirait une marge de manœuvre supplémentaire. Cela implique de profiter des périodes de faible affluence pour approfondir et diversifier leur formation. En cas d'augmentation prolongée du nombre de cas, il est prévu un court-circuitage progressif des procédures, ce qui est à la fois incontournable et judicieux, selon les auteurs. Mais s'il n'est plus possible de procéder à des auditions, le retour à la normale sera difficile, puisqu'il faudra rattraper les auditions non réalisées.

On peut anticiper jusqu'à un certain point le scénario le plus probable, celui d'une forte augmentation du nombre de cas. Pour les autres (tels que la crise liée au COVID-19), il faut mettre en place des structures de décision efficaces qui permettent de réagir à l'imprévisible.

Recommandations :

- *encourager la polyvalence du personnel des régions Asile et de la centrale afin de pouvoir désamorcer les tensions en redistribuant les capacités internes. Cela permettra de limiter les besoins incompressibles en capacités de réserve ;*
- *développer une stratégie de retour à la normale après une période de court-circuitage de la procédure d'asile en période de forte pression.*

La répartition des cas entre les régions et les cantons est complexe.

La répartition initiale des RA entre les différentes régions Asile est nécessaire car le nombre d'arrivées est très variable d'une région à l'autre. Elle ne pose pas de problème particulier au quotidien. La répartition ultérieure, entre les cantons, des RA qui ne font pas l'objet d'une décision entrée en force et des personnes qui se sont vu octroyer l'asile ou le droit de rester en Suisse est plus complexe. Les différents états d'avancement des procédures, les critères ANUM et le grand nombre de cantons de petite taille produisent des écarts par rapport aux critères de répartition définis. C'est cependant inévitable lorsque le nombre de cas est faible.

Recommandation : néant

Les examens médicaux ralentissent la procédure.

Les examens médicaux inhérents à la procédure d'asile sont complexes sur le fond comme sur la forme. Or l'accélération des procédures d'asile impose celle de ces examens. L'asymétrie des niveaux d'information fait que les spécialistes concernés risquent de ne pas recevoir les renseignements médicaux, ou alors tardivement. Cela tient notamment à la complexité des flux d'informations impliquant la Section PaA, Medic-Help et les RJ. La disponibilité des médecins et l'obtention rapide de rapports médicaux ont posé des difficultés, surtout au début de la restructuration de la procédure d'asile. La conclusion d'accords a permis d'y remédier dans le domaine des soins de base, mais le problème subsiste quant à la disponibilité des spécialistes.

Recommandations :

- *simplifier les flux d'informations relatifs aux rapports médicaux ;*
- *poursuivre l'institutionnalisation de la collaboration avec des fournisseurs externes de prestations médicales.*

Le système de l'aide au retour fonctionne mais peut être amélioré sur certains points.

Les auteurs estiment que la prise en charge de l'aide au retour par un mandataire externe a fait ses preuves. La dégressivité du système est cohérente pendant le séjour en CFA, mais le transfert dans un canton en procédure étendue constitue un léger seuil. On peut imaginer de supprimer

l'effet de seuil et de renforcer l'incitation positive en augmentant les montants, à condition toutefois de rester vigilant sur le risque d'effet pervers. Il ne faudrait pas, par contre, abandonner la troisième phase et maintenir la seconde jusqu'au départ du CFA, car cela réduirait l'incitation positive au début de la procédure. Mais prolonger la seconde phase de quelques jours jusqu'à l'expiration du délai de recours ou jusqu'au dépôt d'un recours paraît à la fois judicieux et réalisable.

Recommandations :

- *tester les effets vertueux d'une augmentation des montants tout en surveillant l'évolution des effets pervers ;*
- *maintenir la troisième phase tout en prolongeant la seconde de quelques jours.*