



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
**Secrétariat d'Etat aux migrations SEM**



# Rapport sur la migration 2019

## Impressum

**Editeur:** Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM),  
Quellenweg 6, CH-3003 Berne Wabern

**Conception**

**et rédaction:** Information et communication, SEM

**Réalisation:** [www.typisch.ch](http://www.typisch.ch)

**Distribution:** OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,  
[www.publicationsfederales.ch](http://www.publicationsfederales.ch)  
Numéro de commande: 420.010.F  
© SEM/DFJP avril 2020

### Photos

Tomas Wüthrich: page de couverture, pages 1, 4, 6, 9, 12, 14, 16, 20, 30, 34, 40, 42, 50, 53, 56

Thomas Meier: page 3

Sophie Stieger: page 8

Keystone/Benedetto Galli: page 18

Gerry Amstutz: pages 22, 39

UNHCR/Houssam Hariri: page 24

Keystone/Marcio Jose Sanchez: page 29

Stephan Hermann: page 32

Keystone/Karl Mathis: page 33

David Zehnder: page 49

### Page de couverture

Paula Aguirre, ingénieure essais originaire de l'Equateur

### Page 56

Aomar Habboun, chef contrôleur au cirque Knie, originaire du Maroc

## Editorial

Difficile de regarder en arrière lorsque le présent vous absorbe. C'est de mon domicile que j'écris ces lignes, puisque, comme tant d'autres personnes, je pratique le télétravail pour éviter d'être infecté par le coronavirus. J'ai réduit au strict nécessaire mes contacts directs avec le personnel du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Nous ne communiquons presque plus que par téléphone ou vidéoconférence. En quelques semaines, la vie a radicalement changé, tant sur le plan professionnel qu'au niveau privé. Comme beaucoup de gens dans ce pays, je suis heureux d'être en bonne santé. Le reste n'a plus, pour l'heure, qu'une importance très relative.

Le domaine migratoire est lui aussi sous l'empire du coronavirus. Qui aurait pu croire que tous les pays d'Europe fermeraient leurs frontières en 2020? Des dizaines de milliers de personnes s'adressent à la Helpline du SEM pour savoir si elles-mêmes ou leurs proches peuvent encore entrer en Suisse. Nous n'avons d'autre choix que de briser les espoirs de nombre d'entre elles: actuellement, la protection de la santé prime la liberté individuelle de circuler d'un pays à l'autre. Il faudra un certain temps pour que l'Europe redevienne ce continent où les frontières sont ouvertes. Que le vent de la liberté nous manque quand il souffle moins fort!

Bien sûr, le domaine de l'asile n'a pas été épargné non plus. En raison de la fermeture des frontières, le nombre de personnes qui ont demandé l'asile en Suisse a été extrêmement faible ces dernières semaines. Pendant les auditions, les collaborateurs du SEM, les requérants d'asile et les représentants juridiques se parlent à travers des vitres en plexiglas, tandis que les interprètes et les procès-verbalistes remplissent leur mission en étant dans d'autres salles. Dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), nous n'utilisons qu'un lit sur deux afin de pouvoir respecter les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique en matière de distances. Les requérants mangent en petits groupes, en s'asseyant loin les uns des autres. Pour eux aussi, le retour à la normale sera une bonne chose. Malgré toutes ces difficultés, nous arrivons toujours à mener les procédures d'asile. Même en ces temps agités, notre pays continue d'accorder sa protection aux victimes de persécutions qui y ont droit. Quant aux personnes qui n'y ont pas droit, elles doivent quitter la Suisse le plus rapidement possible.



Permettez-moi maintenant de revenir sur 2019, année ô combien importante pour le SEM. La loi sur l'asile révisée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars; depuis lors, c'est dans le cadre d'une procédure accélérée que nous statuons sur la majorité des demandes d'asile, et ce, dans les six structures régionales nouvellement créées et non plus à Berne. Tous les acteurs de la procédure d'asile travaillent sous un même toit, dans les CFA, et les requérants d'asile bénéficient de conseils juridiques gratuits tout au long de la procédure. Ces innovations nous permettent de décider de l'avenir des requérants beaucoup plus rapidement, tout en respectant les principes de l'Etat de droit.

La première année a vu la mise en place des nouveaux processus et de la collaboration entre le SEM et ses partenaires. Sur le plan juridique, il a fallu tirer au clair un certain nombre de questions, concernant notamment les examens médicaux dans la procédure d'asile. Nous avons également dû affiner les critères qui permettent de décider si une demande d'asile doit être traitée en procédure accélérée ou en procédure étendue. Nous avons tiré un certain nombre d'enseignements et procédé à divers ajustements. Je suis convaincu que l'acceptation de nos décisions et, partant, le nombre de départs volontaires augmenteront à moyen et long termes – comme cela a déjà été le cas lors de notre phase de test à Zurich.

En 2019, les nouvelles procédures d'asile ont fait la une des médias. Mais les collaborateurs du SEM ont également accompli un travail considérable au service de la population suisse dans tous les autres domaines. Comme toujours, le rapport sur la migration vous permettra de mieux cerner nos activités quotidiennes. Je vous souhaite une agréable lecture.

Mario Gattiker  
Secrétaire d'Etat, Secrétariat d'Etat aux migrations



*Habibollah Hosseini, jardinier originaire d'Afghanistan*

# Table des matières

<b>A Tour d’horizon</b> .....	<b>6</b>
1. Chiffres-clés 2019 .....	7
2. L’essentiel en bref .....	8
3. Nouveaux développements .....	10
<b>B Migration 2019</b> .....	<b>14</b>
1. Population étrangère .....	15
2. Immigration et marché du travail .....	15
3. Visas Schengen .....	18
4. Naturalisations .....	19
5. Coopération internationale .....	21
6. Domaine de l’asile .....	25
7. Cas de rigueur .....	29
8. Retour .....	31
9. Mesures d’éloignement .....	33
<b>C Restructuration du domaine de l’asile</b> .....	<b>34</b>
1. Etapes et principes de la réforme .....	35
2. Nouvelle organisation du SEM .....	37
3. Coordination .....	38
4. Répartition entre les régions et les cantons .....	39
5. Traitement des cas relevant de l’ancien droit .....	40
6. Evaluation des nouvelles structures .....	41
<b>D Morceaux choisis</b> .....	<b>42</b>
1. Mouvements migratoires à destination et à l’intérieur de l’Europe .....	43
2. Le réseau extérieur du SEM .....	44
3. Brexit: planification prévisionnelle et accords .....	45
4. Promotion du potentiel des travailleurs en Suisse .....	46
5. Programmes-pilotes dans les domaines de l’asile et des étrangers .....	47
6. Agenda Intégration Suisse: état de la mise en œuvre .....	48
7. Contrôle de la qualité dans l’encouragement linguistique assuré par fide .....	49
<b>E Le Secrétariat d’Etat aux migrations</b> .....	<b>50</b>
1. Organigramme .....	51
2. Evolution des dépenses .....	52
<b>Annexe graphiques sur l’immigration et l’asile</b> .....	<b>54</b>



## 1. Chiffres-clés 2019

- La Suisse comptait 2 111 412 étrangers à la fin 2019, soit 1,5 % de plus qu'en 2018. 68 % de la population résidente permanente de nationalité étrangère provenaient d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE.
- En 2019, 42 050 personnes ont acquis la nationalité suisse, un chiffre en recul de 4,7 % par rapport à 2018. La plupart des citoyens naturalisés suisses étaient originaires d'Allemagne, d'Italie, de France, du Kosovo ou du Portugal. Le nombre de demandes de naturalisation a diminué de 15 %, passant de 30 621 à 26 170.
- Le nombre de visas d'entrée Schengen pour un séjour d'une durée maximale de 90 jours est resté en hausse, passant de 517 135 à 638 336. La plupart des visas ont cette fois encore été délivrés par les représentations suisses en Inde, en Chine, en Thaïlande et au Kosovo.
- Le nombre de demandes d'asile a poursuivi son recul amorcé en 2016, bien que plus faiblement: le total a diminué de 15 255 à 14 269 (-6,5 %). Les cinq principaux pays d'origine des requérants d'asile étaient l'Erythrée, l'Afghanistan, la Turquie, la Syrie et l'Algérie.
- Le SEM a traité 19 140 demandes d'asile (contre 26 103 l'année précédente) et a pu réduire le nombre de cas en suspens chez lui de 11 594 à 8377.
- 5551 personnes ont obtenu l'asile (contre 6358 l'année précédente) et 5021 ont été placées sous admission provisoire après une décision d'asile négative en première instance (8568 en 2018), le taux de protection s'établissant ainsi à 59,3 % (contre 60,5 % en 2018). 1724 personnes ont été transférées dans un autre Etat européen au titre du règlement Dublin, tandis que 1164 ont été prises en charge par la Suisse à ce même titre.
- 1009 réfugiés, principalement des victimes du conflit en Syrie, ont été accueillis directement à partir de leur pays de premier accueil dans le cadre du programme de réinstallation.
- 153 requérants d'asile et 2542 personnes admises à titre provisoire ont obtenu une autorisation de séjour, plusieurs années après leur arrivée en Suisse, en raison d'un cas de rigueur personnel.
- Enfin, 5961 personnes ont quitté la Suisse par voie aérienne sous la surveillance des autorités (contre 6137 en 2018).

---

68 % de la population résidente permanente de nationalité étrangère provenaient des Etats membres de l'UE ou de l'AELE.

---

## 2. L'essentiel en bref

### Augmentation de la migration irrégulière vers la Grèce

Après une accalmie de trois ans, le nombre de demandes d'asile déposées en Europe a de nouveau quelque peu augmenté en 2019. Les demandes ont notamment augmenté de personnes provenant de certains pays d'Amérique latine, une évolution qui concerne en premier lieu l'Espagne. La principale voie de la migration irrégulière via la Méditerranée s'est une nouvelle fois déplacée: le nombre d'entrées en Grèce par la Turquie a fortement augmenté, tandis que la route occidentale, qui avait été la plus empruntée l'année précédente, a perdu de son importance en 2019, principalement suite aux nouvelles mesures prises par l'Espagne et le Maroc pour endiguer la migration irrégulière. Le nombre de traversées vers l'Italie, à partir de la Libye et d'autres pays du Maghreb, mais aussi de la Grèce et de la Turquie, était dans l'ensemble à nouveau en recul. C'est ici la lutte contre les passeurs engagée par la Libye et des Etats européens qui continue à porter ses fruits. Cette route par la Méditerranée centrale est la plus importante pour la poursuite de la migration vers la Suisse. Le nombre de nouvelles demandes d'asile en Suisse a ainsi une nouvelle fois diminué, mais moins toutefois que durant les trois années précédentes.

### Bon départ pour la réforme de l'asile

La réforme du système de l'asile, adoptée en votation populaire en 2016, est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars, après de longs préparatifs. Cette réforme touche l'hébergement, la procédure et le SEM en tant qu'organisation. Les requérants d'asile séjournent désormais tous, dans un premier temps et pour une durée maximale de 140 jours, dans les centres de la Confédération, répartis dans six régions couvrant l'ensemble du pays. Dans ces centres, les collaborateurs du SEM examinent les demandes dans une procédure accélérée et équitable. Tous les requérants ont droit, sans frais, à un conseil et à une représentation juridique personnelle. La phase centrale de la procédure – audition et, lorsque c'est possible, décision – suit une cadence rigoureuse. Seuls les cas plus complexes sont passés en procédure étendue et attribués à un canton. Cette réforme en profondeur a nécessité une décentralisation du Domaine de direction Asile du SEM et la création de nouvelles structures de coordination. Les premières expériences avec le nouveau système sont positives. Les délais prévus pour clore les procédures au niveau du SEM ont pu être respectés. Une partie des requérants d'asile sans perspective d'être admis sont déjà repartis directement à partir d'un centre fédéral avec une aide au retour.



*Préparée de longue date, la réforme de l'asile est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars. Désormais, tous les requérants d'asile séjournent d'abord dans les centres fédéraux pendant une durée maximale de 140 jours.*

### Coopération à la frontière extérieure de l'Europe

Dans les questions migratoires, la Suisse entretient des coopérations variées, au niveau bilatéral, dans le cadre européen ou à l'échelle internationale, avec d'autres pays d'accueil de transit et de provenance. En tant qu'Etat associé à Schengen, elle participe aux efforts de l'UE pour protéger la frontière extérieure européenne. En 2019, les préparatifs se sont poursuivis en vue de l'introduction de deux nouveaux systèmes qui permettront de mieux contrôler les entrées à partir d'Etats tiers, avec ou sans obligation de visa. La Suisse reprend la base légale à cet effet et travaille – avec des contributions d'un fonds de l'UE – à la mise en place des systèmes informatiques nécessaires. L'agence européenne Frontex, chargée de la protection des frontières extérieures, doit aussi à l'avenir jouer un rôle plus important concernant les renvois et l'exécution des rapatriements. L'extension du mandat de l'agence exige aussi des modifications législatives en Suisse.

### Encouragement de l'intégration dans le monde du travail

Le solde migratoire de la population résidente permanente de nationalité étrangère était de 55 017 personnes, soit légèrement plus élevé que l'année précédente (54 763 personnes). Pour continuer de freiner indirectement les besoins des entreprises en main-d'œuvre étrangère, le Conseil fédéral a adopté un nouveau train de mesures visant à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre déjà en Suisse. Ces efforts se recoupent partiellement avec l'encouragement de l'intégration des personnes du domaine de l'asile qui obtiennent le droit de rester en Suisse. Un nouveau programme-pilote couvrant les années 2021 à 2023 prévoit que les employeurs peuvent recevoir des subventions pour l'initiation au travail de réfugiés ou de personnes admises à titre provisoire. En outre, le programme-pilote «Pré-apprentissage d'intégration», déjà en cours, sera étendu, pour une période suivante, à d'autres métiers et à de jeunes étrangers en dehors du domaine de l'asile. L'Agenda Intégration Suisse, dont la mise en œuvre a commencé en 2019, offre ici un cadre adéquat. Par ailleurs, sur la base de conventions de programme révisées avec les cantons, la Confédération a triplé le montant du forfait d'intégration qu'elle leur verse, qui est désormais de 18 000 francs, pour chaque requérant d'asile reconnu ou personne admise à titre provisoire.



*Le programme pilote de préapprentissage d'intégration est étendu à d'autres professions et aux jeunes étrangers hors asile.*

### 3. Nouveaux développements

Durant la première moitié de 2019, la situation migratoire dans l'espace méditerranéen, et par conséquent la situation en Europe sur le plan de l'asile, semblait continuer à se détendre. Deux facteurs ont cependant mis un terme au recul observé depuis 2016 de la migration d'asile vers l'Europe. Avec la hausse importante des demandes d'asile déposées par des ressortissants d'Etats d'Amérique latine et l'augmentation marquée des arrivées par la mer dans les îles grecques, les Etats de l'UE et de l'AELE ont enregistré 710 000 demandes d'asile en 2019, soit 75 500 de plus qu'en 2018. Il faut cependant noter que toutes les demandes d'asile déposées en Europe ne correspondent pas forcément à de nouvelles arrivées dans notre continent. Les migrations intérieures irrégulières restent à un niveau élevé. Ces migrations secondaires sont dues, entre autres motifs, aux différences entre les Etats d'accueil concernant la pratique en matière d'asile, la durée de la procédure et les conditions générales. Les personnes qui déposent consécutivement plusieurs demandes dans différents Etats apparaissent plusieurs fois dans les statistiques. De plus, la définition de ce qui constitue une demande d'asile n'est pas la même partout.

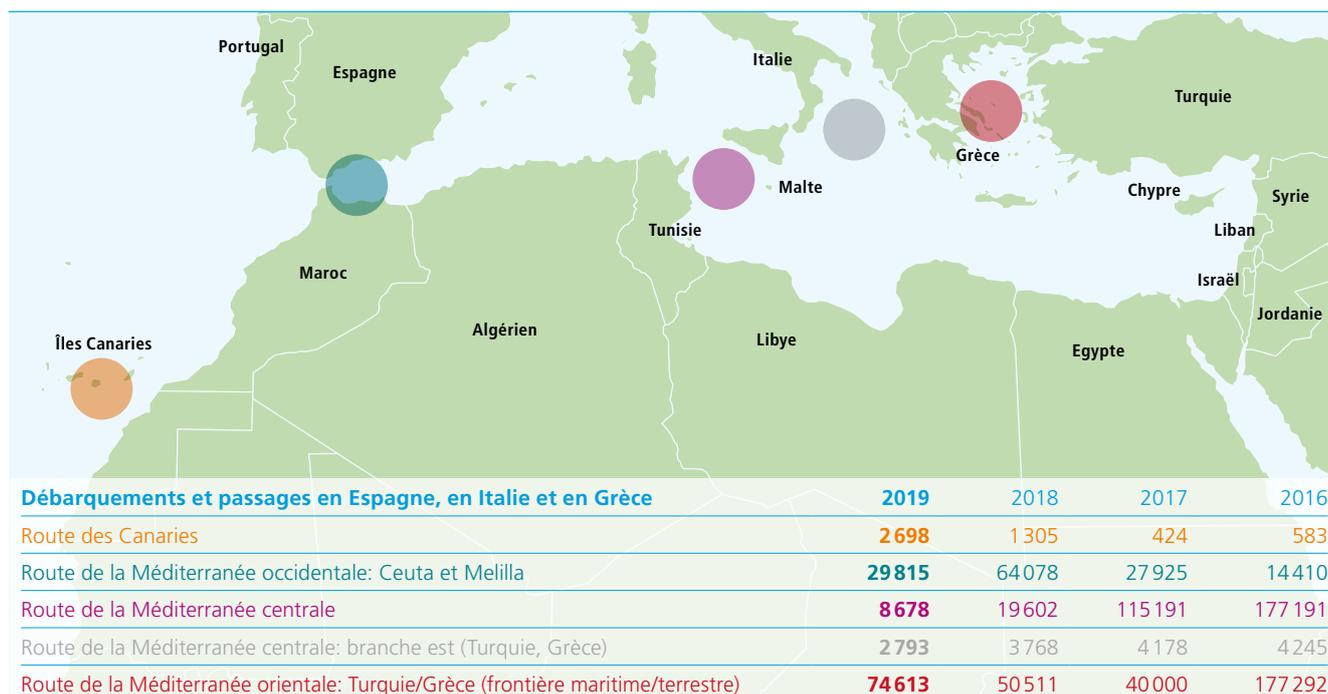
Certains pays, dont la Suisse, comptent aussi dans les demandes d'asile les regroupements familiaux et les naissances d'enfants de requérants d'asile et de personnes admises provisoirement.

#### Principales voies de la migration d'asile vers l'Europe

Au total, 118 500 personnes sont arrivées en Europe en 2019 par la Méditerranée et par la frontière terrestre entre la Turquie et la Grèce. L'ampleur de cette migration était considérablement moindre que dans les années 2015 et 2016. Une petite minorité des personnes arrivées a préféré rester en dehors du système de l'asile.

Les arrivées illégales par la voie aérienne ne sont pas quantifiables, car ces personnes entrent dans l'espace Schengen sans être remarquées. Le nombre de personnes repérées alors qu'elles essaient d'entrer illégalement dans l'espace Schengen par la frontière orientale reste constant, entre 1000 et 2000 par an.

#### Migration irrégulière dans la zone méditerranéenne



### Route de la Méditerranée orientale

En 2019, 59 600 migrants ont débarqué sur les îles grecques, 27 100 de plus que l'année précédente. Les chiffres étaient inférieurs à ceux de 2018 jusqu'au milieu de l'année 2019, mais ils ont augmenté fortement à partir de juillet, pour atteindre un sommet à 10 500 personnes durant le mois de septembre. Ils ont ensuite à nouveau diminué et on n'a compté plus que 6 150 arrivées en décembre. Cette évolution s'explique par le renforcement de l'action des autorités turques contre les migrants clandestins, notamment les Afghans. Par ailleurs, la pression s'est accrue sur les Syriens pour qu'ils regagnent les provinces turques dans lesquelles ils ont été enregistrés. Cette pression a renforcé la propension des intéressés à se rendre en Grèce. Malgré cela, l'accord conclu entre l'UE et la Turquie fonctionne toujours, même s'il est probable que la Turquie continuera d'utiliser cet accord comme moyen de pression contre l'Europe.

---

## La majorité des migrants en provenance de Grèce poursuivent leur trajet sur la route des Balkans.

---

De nombreux migrants sont bloqués dans les camps surpeuplés sur les îles grecques. En décembre 2019, on y comptait ainsi plus de 40 000 personnes, alors que leur capacité n'est que de 10 000 personnes à peine. Le système d'asile grec n'est pas en mesure de traiter rapidement les demandes. Il est probable qu'une part importante des personnes qui ont débarqué sur les îles grecques en 2019 a droit à une protection et que l'immense majorité ne souhaite pas rester durablement en Grèce.

La migration secondaire à partir de la Grèce passe en premier lieu par les routes des Balkans. Un grand nombre de migrants tentent encore de gagner l'Europe de l'Ouest via la Bosnie-et-Herzégovine. Durant l'automne, la route passant par la Serbie et la Hongrie a repris de l'importance. Les tentatives se sont aussi multipliées par la Roumanie et la Hongrie.

### Route de la Méditerranée centrale

En août 2018, la migration en provenance de la Libye vers l'Italie a pratiquement cessé. Depuis, le nombre de personnes qui débarquent dans la péninsule tourne autour de 1 000 par mois. Après avoir été très faible au premier semestre 2019, le nombre de débarquements est reparti à la hausse avec un pic de 2 500 personnes en septembre avant de fléchir à nouveau. Plus de la moitié des migrants ont embarqué en Tunisie, en Turquie ou en Grèce. Au total, 11 450 migrants ont été interceptés dans le sud de l'Italie en 2019. Les affrontements armés qui se sont déroulés en Libye en 2019 n'ont pas eu de répercussions significatives sur la migration en direction de l'Europe.

### Route de la Méditerranée occidentale

En 2019, la migration d'Afrique occidentale vers l'Espagne (directement, via les exclaves espagnoles de Ceuta et Melilla, ou les îles Canaries) a reculé de près de 50 %. Au total, plus de 32 500 personnes sont parvenues en Europe par cette voie. La baisse du nombre de débarquements s'explique en grande partie par un train de mesures lancé principalement par l'Espagne et le Maroc.

### Entrées sans visa

Le nombre de personnes qui n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen et qui déposent ensuite une demande d'asile a sensiblement augmenté. Les principales régions et pays de provenance étaient l'Amérique latine, les Balkans occidentaux, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. En 2019, 182 000 requérants d'asile provenaient de ces pays et régions, soit 68 000 de plus qu'en 2018 (114 000). Le nombre d'arrivées d'Amérique latine avait déjà considérablement augmenté en 2018, et la tendance s'est renforcée en 2019. Les ressortissants du Venezuela, de Colombie, du Nicaragua, du Honduras et du Pérou, les cinq principaux pays de provenance, ont déposé plus de 100 000 demandes d'asile en Europe en 2019, principalement en Espagne. Cette évolution est due notamment à la politique de plus en plus restrictive des États-Unis à l'égard des migrants d'Amérique latine. Les personnes qui en ont la possibilité devraient ainsi plus souvent choisir l'Europe comme destination.



*Mohammad Arif Karimi, étancheur originaire d'Afghanistan*

### Migrations secondaires en Europe

Une personne qui dépose une demande d'asile dans plus d'un Etat européen apparaît dans les statistiques de tous les Etats en question. Les résultats positifs dans la banque de données Eurodac, où sont enregistrées notamment les empreintes digitales de tous les requérants, peuvent donner une idée de l'ampleur du phénomène. En 2019, plus de 200 000 requérants d'asile ont été détectés comme déjà enregistrés dans Eurodac, c'est-à-dire qu'ils avaient déjà déposé une demande d'asile en Europe en 2019 ou précédemment.

---

**Selon les chiffres du HCR,  
70,8 millions de personnes étaient  
en exil fin 2018.**

---

Eurodac permet aussi de retracer en partie les routes des migrations secondaires en Europe. Les personnes qui débarquent en Grèce poursuivent ainsi souvent leur route vers l'Allemagne, mais aussi vers les Pays-Bas, la France ou la Belgique et, en second lieu, vers la Suède et vers la Suisse. A partir de l'Italie, la route mène souvent en France, en Grande-Bretagne ou en Allemagne, mais plus rarement en Suisse désormais. Les personnes arrivant en Espagne poursuivent principalement vers la France, parfois aussi vers l'Allemagne.

### Situation en Suisse

La Suisse a quant à elle réussi à endiguer la migration irrégulière ces dernières années, notamment par le renvoi systématique à la frontière des migrants qui ne demandent pas l'asile en Suisse, la conclusion rapide des procédures d'asile pour les personnes provenant de pays pour lesquels le taux de protection est faible et l'exécution rigoureuse des renvois et des transferts Dublin. L'hétérogénéité des normes des différents systèmes d'asile, tout comme la variabilité des niveaux de protection et des durées de procédure restent néanmoins des facteurs d'incitation à la migration secondaire.

### Perspectives

L'année 2019 a exposé une nouvelle fois qu'il est difficile de freiner la migration vers l'Europe. L'augmentation sensible des demandes d'asile déposées en Europe par des ressortissants d'Amérique latine montre clairement qu'il existe désormais des interactions à l'échelle mondiale entre les migrations d'asile, les mesures de contrôle et les mouvements de contournement qui en résultent. On ne peut en effet empêcher des personnes qui ont pris les routes de l'exil d'aller jusqu'au bout de leur projet en renforçant ponctuellement la sécurité des frontières sur certains tronçons ou en verrouillant une route migratoire donnée: elles ne feront que changer d'itinéraire pour emprunter d'autres routes proposées par les passeurs.

A l'heure actuelle, des mesures sont en place le long des routes du Proche-Orient et d'Afrique vers l'Europe qui limitent considérablement la migration irrégulière.

La pression migratoire reste particulièrement importante en Afrique. Compte tenu de la croissance démographique que connaissent de nombreuses régions et de l'écart de prospérité qui reste très fort entre l'Europe occidentale et une bonne partie du continent africain, l'afflux de migrants vers l'Europe devrait aller croissant dans les années et les décennies à venir. L'augmentation du niveau de prospérité amorcée – à partir d'un niveau très bas – dans de nombreux pays de provenance n'y changera pas grand-chose. Elle pourrait même, à terme, accentuer le phénomène, en permettant à un nombre croissant de personnes d'envisager un voyage en Europe.

Selon les chiffres du HCR, 70,8 millions de personnes étaient en exil à la fin 2018. La plupart d'entre elles sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Sur les 25,9 millions de personnes qui ont dû quitter leur pays d'origine et sont considérées comme réfugiées, la grande majorité sont restées dans leur région. Les pays qui comptaient le plus de réfugiés à la fin de 2018 étaient la Turquie (3,7 millions), le Pakistan (1,4 million), l'Ouganda (1,2 million), le Soudan (1,1 million), l'Allemagne (1,1 million) et le Liban (1,0 million). Ces chiffres ne recensent toutefois que les personnes enregistrées par le HCR.

# B Migration 2019



*Selam Kubrom, aide en soins et accompagnement originaire d'Erythrée*

## 1. Population étrangère

Fin décembre 2019, la Suisse comptait 2 111 412 résidents permanents<sup>1</sup> de nationalité étrangère (contre 2 081 169 en 2018). Sur ce nombre, 1 442 640 (contre 1 422 999 en 2018, soit environ 68 % de la population résidente permanente étrangère) étaient des ressortissants des pays de l'UE/AELE, et 668 772, soit 32 % (658 170 en 2018), de pays tiers. Les ressortissants de l'UE/AELE ont vu leur nombre progresser de 1,5 % sur un an, les autres ressortissants, de 1,6 %. Les Italiens constituent la communauté étrangère la plus importante en Suisse, forte de 323 683 personnes (15,3 % de la population étrangère résidente permanente), suivis des Allemands (309 388 personnes, ou 14,7 %) et des Portugais (262 926 personnes, ou 12,5 %). Les ressortissants français sont ceux qui ont connu la plus forte progression sur un an (+ 4387), devant les Roumains (+ 3182) et les Erythréens (+ 2804).

---

Les immigrés originaires d'Etats  
membres de l'UE ou de  
l'AELE travaillent principalement dans  
le secteur des services.

---

<sup>1</sup> Les statistiques du SEM concernant les étrangers se fondent sur le registre SYMIC. Elles n'intègrent pas les fonctionnaires internationaux et les membres de leurs familles, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (<12 mois), les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire.

## 2. Immigration et marché du travail

La Suisse a un système binaire d'admission de la main-d'œuvre étrangère: les ressortissants de pays de l'UE/AELE sont admis prioritairement sur le marché du travail suisse, conformément aux dispositions de l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP), tandis que les ressortissants de pays tiers sont admis de façon sélective.

En 2019, 97 556 ressortissants de pays de l'UE/AELE et 42 998 ressortissants d'Etats tiers ont immigré en Suisse, dont respectivement deux tiers (de ressortissants de pays de l'UE/AELE) et 20 % (ressortissants d'Etats tiers) pour y prendre un emploi (ces chiffres se rapportent à la population résidente permanente de nationalité étrangère).

### Admission sur le marché du travail dans le cadre de l'ALCP

Les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui souhaitent prendre un emploi en Suisse bénéficient d'une admission facilitée sur le marché du travail. Les citoyens de l'UE-27 (incluant encore le Royaume-Uni, mais pas la Croatie) et des Etats de l'AELE bénéficient de la libre circulation complète. Pour la Croatie, l'ALCP est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Des dispositions transitoires s'appliquent aux travailleurs et aux prestataires de services dans certains domaines. La deuxième phase de la période transitoire se terminera fin décembre 2021.

Les ressortissants de l'UE et de l'AELE immigrés en Suisse travaillent principalement dans le secteur des services (79,5 %). Ils sont 17,7 % à travailler dans l'industrie et l'artisanat. La proportion de personnes qui travaillent dans le secteur primaire diffère en fonction du groupe de pays d'origine. 1,4 % des travailleurs immigrés de pays de l'UE-17/AELE sont employés dans ce secteur. 7,7 % des personnes issues d'Europe centrale et orientale, de Roumanie et de Bulgarie (UE-8 et UE-2) travaillent dans l'agriculture. Enfin, 69,6 % des ressortissants croates travaillent dans le domaine des services, 28,3 % dans celui de l'industrie et 2,2 % dans celui de l'agriculture.

### Admission contingentée sur le marché du travail

Le Conseil fédéral fixe, chaque année, un nombre maximum d'autorisations délivrées aux prestataires transfrontaliers de l'UE/AELE dont le séjour est lié à l'exercice d'une activité lucrative et dure plus de 120 jours et pour les ressortissants d'Etats non membres de l'UE ou de l'AELE (ressortissants d'Etats tiers). Pour les prestataires de services de l'UE/AELE, le Conseil fédéral a validé, en 2019, l'émission de 3000 autorisations de séjour de courte durée (L) et 500 autorisations de séjour (B).



Andrew Ebbett, joueur de hockey sur glace originaire du Canada

Pour les ressortissants d'Etats tiers, il a validé un contingent de 4000 autorisations de séjour de courte durée (L) et 4500 autorisations de séjour ordinaires (B).

Les contingents d'autorisations destinés aux prestataires de services d'Etats membres de l'UE/AELE ont été utilisés à 70 % (L) et à 7 % (B). Les autorisations se sont réparties entre le secteur des services (finances, conseil en gestion d'entreprise et informatique) et celui de l'industrie (industrie des machines, électrotechnique et bâtiment).

Le contingent d'autorisations B pour ressortissants d'Etats tiers de 2019, soit 4500, était épuisé à 84 % à la fin de l'année. Ce taux était de 85 % à la fin du mois de décembre pour les autorisations L. Par rapport à 2018, le nombre d'autorisations B délivrées est en hausse de 270 unités et celui des autorisations de séjour L en recul de 200 unités.

L'essentiel des autorisations (B et L) délivrées en 2019 a été absorbé par les secteurs de l'informatique (environ 1740 unités), du conseil en gestion d'entreprise (950), de l'industrie chimique et pharmaceutique (750), de la recherche (550), de l'industrie des denrées alimentaires, des boissons et du tabac (460), de l'industrie des machines (430), ainsi que de la santé (260). Environ 87 % des travailleurs issus de pays tiers étaient diplômés de l'enseignement supérieur. En termes de nationalités les plus représentées, le tableau reste inchangé, les ressortissants indiens totalisant le plus grand nombre d'autorisations (environ 1860), suivis des ressortissants des Etats-Unis (1120), de la Chine (600), et de la Russie (420).

---

**Environ 87 % des travailleurs  
issus de pays tiers étaient diplômés  
de l'enseignement supérieur.**

---

Le climat d'insécurité politique, le différend commercial sino-américain et ses retombées internationales, l'incertitude, jusqu'à la fin de l'année, liée à un possible Brexit sans accord, ou encore l'issue incertaine des négociations entre la Suisse et l'UE sur un accord-cadre sont autant de facteurs qui ont pesé sur l'économie suisse en 2019. Les besoins de l'économie en spécialistes venant de pays tiers n'en ont cependant pas été affectés.

Un besoin accru d'autorisations B s'est fait sentir en 2019 (270 de plus qu'en 2018). La demande d'autorisations L a en revanche reculé d'environ 200 unités par rapport à l'année précédente. Cette évolution est due au fait qu'en 2017, plusieurs cantons ont aligné leur pratique en matière d'autorisations (en concertation avec le SEM) sur les prescriptions pertinentes du droit des étrangers. Il en résulte une plus forte demande d'autorisations B. Cette tendance pourrait se poursuivre pendant la période de contingentement 2020. Pour cette année 2020, le Conseil fédéral n'a pas modifié les contingents d'autorisations destinées aux travailleurs en provenance d'Etats tiers et aux prestataires de services de l'UE et de l'AELE. Il a pris sa décision fin novembre 2019 en tenant compte des besoins économiques et de l'utilisation des contingents de 2019 et après avoir entendu les cantons et les partenaires sociaux. En 2020, le plafond des autorisations qui pourront être délivrées à des spécialistes de pays tiers est fixé à 8500 et celui des autorisations destinées aux prestataires de services de l'UE/AELE, à 3500.

#### **Echanges de jeunes professionnels (stagiaires)**

Au cours des dernières décennies, la Suisse a conclu des accords sur l'échange de jeunes professionnels (accords sur les stagiaires) avec plusieurs Etats. Ces accords donnent aux jeunes âgés de 18 à 35 ans nouvellement entrés dans la vie professionnelle la possibilité d'exercer leur métier et de poursuivre leur formation dans un autre pays pendant une durée n'excédant pas 18 mois. Des stages sont possibles dans tous les secteurs d'activité à condition toutefois que la personne ait achevé une formation professionnelle ou obtenu un diplôme académique.

En 2019, quelque 300 Suisses ont séjourné à l'étranger à ce titre. La plupart d'entre eux se sont rendus au Canada et aux Etats-Unis. La Suisse a, quant à elle, autorisé le séjour de 174 stagiaires (contre 177 un an plus tôt), principalement des ressortissants du Canada (65), des Etats-Unis (21) et de Tunisie (18). La santé, l'architecture et le tourisme restent les domaines les plus prisés.

### 3. Visas Schengen

Le visa Schengen permet aux personnes soumises à l'obligation de visa de séjourner dans l'espace Schengen pendant 90 jours au plus (sur une période de 180 jours); il est demandé, en premier lieu, par les touristes, les personnes qui rendent visite à leur famille ou à des amis et par les voyageurs d'affaires. En 2019, la Suisse a émis 638 336 visas Schengen (contre 517 135 en 2018) et rejeté 50 322 demandes de visa (contre 43 921 en 2018). Une demande de visa est rejetée lorsque l'autorité émettrice constate qu'une ou plusieurs conditions d'admission ne sont pas remplies, par ex. lorsqu'elle doute que le demandeur quittera réellement le territoire à l'échéance de son visa ou qu'il ne dispose pas de ressources financières suffisantes.

Les représentations suisses en Inde sont celles qui ont émis le plus grand nombre de visas Schengen (174 406) devant celles établies en Chine (108 771), en Thaïlande (43 933) et au Kosovo (41 878).

Chaque Etat Schengen peut exiger des autres Etats parties qu'ils demandent son aval avant de délivrer un visa. Le service compétent du SEM a été saisi, en 2019, de 568 351 demandes de vérification émanant d'autorités d'autres pays. Les autorités suisses ont, pour leur part, fait vérifier 112 492 demandes à d'autres Etats Schengen.

Depuis décembre 2012, la Suisse compare les empreintes digitales des requérants d'asile avec celles contenues dans le système central d'information sur les visas (VIS). En 2019, il a ainsi pu être établi que 923 personnes entrées dans l'espace Schengen grâce à un visa Schengen ont ensuite demandé l'asile en Suisse (contre 1213 personnes en 2018). A noter qu'en vertu de l'accord de Dublin, l'Etat Schengen émetteur du visa est responsable, le cas échéant, de l'examen de la demande d'asile.

Enfin, les organes de contrôle à la frontière comparent, à l'arrivée, les empreintes digitales des titulaires d'un visa Schengen avec les données biométriques (empreintes des dix doigts et image faciale) enregistrées dans le VIS. Les aéroports suisses procèdent systématiquement à ces comparaisons depuis le 11 octobre 2014.



*La Suisse compare les empreintes digitales des requérants d'asile avec celles enregistrées dans le système d'information sur les visas.*

## 4. Naturalisations

Le SEM a enregistré 26 170 demandes de naturalisation en 2019 (contre 30 621 en 2018, soit un recul de 15 % sur un an), étant précisé toutefois qu'une demande peut concerner plusieurs personnes.

La même année, 42 050 personnes ont acquis la nationalité suisse par naturalisation, contre 44 141 personnes un an plus tôt (-2091).

Sur ce nombre, 33 975 personnes l'ont obtenue dans le cadre d'une procédure ordinaire (contre 32 702 en 2018, soit + 4 %), 7 874 dans le cadre d'une procédure facilitée (contre 11 312 en 2018, soit -30 %) et 201 dans le cadre d'une procédure de réintégration (contre 127 en 2018, soit +58 %).

La diminution des procédures facilitées tient d'une part au fait que de nombreuses personnes ont déposé leur demande avant l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur la nationalité suisse, le 1<sup>er</sup> janvier 2018. D'autre part, la nouvelle législation formule des exigences plus élevées (notamment des exigences linguistiques) aussi pour les personnes qui peuvent se faire naturaliser plus facilement.

### Naturalisations, chiffres pour la période du 1.1.2019 au 31.12.2019, par nationalité<sup>2</sup>

Nationalité	Total naturalisations	dont résidant en Suisse	dont résidant à l'étranger	Naturalisations		
				dans le cadre d'une procédure ordinaire	dans le cadre d'une procédure facilitée	dans le cadre d'une réintégration
Allemagne	6 763	6 600	163	5 743	1 006	14
Italie	4 945	4 825	120	3 817	1 119	9
France	3 568	2 733	835	2 395	1 122	51
Kosovo	3 351	3 350	1	3 047	301	3
Portugal	2 793	2 787	6	2 641	151	1
Turquie	1 803	1 795	8	1 527	274	2
Macédoine du Nord	1 705	1 705	0	1 543	161	1
Serbie	1 366	1 362	4	1 200	165	1
Espagne	1 305	1 270	35	1 079	222	4
Grande-Bretagne	914	843	71	738	174	2
Bosnie-et-Herzégovine	845	845	0	741	100	4
Sri Lanka	658	656	2	636	22	0
Croatie	560	558	2	493	67	0
Russie	536	532	4	412	120	4
Etats-Unis	525	376	149	287	214	24
Brésil	512	463	49	258	251	3
Irak	323	323	0	306	17	0
Pologne	313	308	5	249	64	0
Belgique	304	295	9	259	45	0
Inde	296	293	3	275	21	0
Autres	8 665	8 027	638	6 329	2 258	78
<b>Total</b>	<b>42 050</b>	<b>39 946</b>	<b>2 104</b>	<b>33 975</b>	<b>7 874</b>	<b>201</b>

<sup>2</sup> Hors naturalisations par constatation de la nationalité suisse et par adoption, parce que le SEM n'est pas impliqué dans ces procédures.



*Rebeca Olvera, chanteuse d'opéra originaire du Mexique*

## 5. Coopération internationale

La politique extérieure de la Suisse en matière de migrations s'est trouvée confrontée à un certain nombre de défis ces dernières années, les flux migratoires par la Méditerranée, le conflit syrien, l'instabilité en Libye et la coopération européenne exigeant une grande réactivité et un engagement croissant sur le terrain.

### Coopération européenne en matière de migration

La Suisse contribue activement à la coopération européenne et participe, dans le cadre de son association aux accords de Schengen et Dublin, à des groupes de travail de l'UE consacrés aux développements de l'acquis de Schengen. Elle examine les questions d'intérêt commun au sein du comité mixte.

En 2019, elle a également maintenu son soutien aux travaux du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Comme l'année précédente, ce soutien s'est notamment matérialisé par le détachement en Italie d'experts du SEM en matière d'asile. En 2018, les 15 experts du SEM se sont engagés 1055 jours en Italie. En 2019, une experte a été dépêchée à Chypre et cinq spécialistes étaient en mission en Italie. La Suisse a enfin soutenu plusieurs projets en Grèce, tels que la mise sur pied d'une structure d'accueil de jour destinée à des requérantes d'asile mineures non accompagnées.

Suite à la crise migratoire et aux attentats terroristes perpétrés dans plusieurs villes d'Europe ces dernières années, il a été décidé d'apporter un certain nombre de changements à l'architecture du système Schengen. Ces changements concernent tant les autorités migratoires et policières que les organes de contrôle aux frontières.

Le Conseil et le Parlement européens ont adopté, à la fin du mois de novembre 2017, un règlement portant création d'un système électronique d'entrée et de sortie (EES), ainsi que la révision du code frontières Schengen qui en découle – instruments notifiés à la Suisse en janvier 2018. La finalité de ce système est d'enregistrer les entrées et les sorties des ressortissants d'Etats non membres qui se rendent dans l'espace Schengen pour un court séjour, notamment au moyen d'identifiants biométriques. Il permettra de déceler automatiquement les personnes qui dépassent la durée de séjour autorisée (dites overstayers). Ce système rendra superflue l'apposition manuelle de cachets, en usage jusque-là. L'introduction du système EES est prévue pour le premier trimestre de 2022.

Le Conseil et le Parlement européens ont ensuite adopté, le 12 septembre 2018, un règlement portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Ce système doit permettre de mieux détecter les éventuels risques en matière de sécurité, de santé publique et d'immigration irrégulière que posent des visiteurs. A cette fin, tous les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visa pour se rendre dans l'espace Schengen devront, avant leur voyage, demander une autorisation de voyage en ligne, en communiquant certaines informations sur l'itinéraire qu'ils ont prévu d'emprunter, ainsi que des données alphanumériques les concernant. La vérification automatisée vise à décourager ceux qui ne remplissent pas les conditions d'entrée de voyager. A défaut, les gardes-frontière auront déjà accès à toutes les informations pertinentes. Cette procédure est payante et une autorisation de voyage ne garantit pas un droit d'entrée. Il est prévu d'introduire le système ETIAS fin 2022.

---

### A la suite de la crise migratoire et des attaques terroristes, l'Union européenne a apporté des innovations à l'architecture du système d'information Schengen.

---

La Suisse a repris formellement le règlement EES à l'été 2019. Actuellement, la procédure de reprise de la législation sur le système ETIAS est en cours et le déploiement technique des deux systèmes est en préparation.

La Commission européenne s'efforce en outre d'optimiser les systèmes en place, à savoir Eurodac, le système d'information Schengen (SIS) et le système VIS, pour en combler les lacunes. Sont ainsi prévus l'ajout d'images faciales aux données stockées dans Eurodac ou encore l'inscription dans le système SIS des décisions de renvoi prononcées.

Malgré l'introduction de nouveaux systèmes et l'optimisation de ceux qui existent déjà, l'architecture des informations Schengen présente toujours une faiblesse de taille: l'absence d'interconnexion des systèmes. Les données concernant les ressortissants d'Etats tiers sont certes saisies dans différents systèmes, mais ces systèmes ne sont actuellement accessibles qu'isolément, ce qui rend les recherches plus compliquées que nécessaire. Pour un travail efficace, il est primordial d'interconnecter les systèmes, de sorte qu'ils soient interopératoires. C'est précisément ce à quoi s'attache la Commission européenne en développant de nouvelles fonctionnalités qui permettront ainsi aux autorités compétentes d'interroger simultanément l'ensemble des systèmes européens. La comparaison automatique des données stockées permettra aussi de détecter les personnes enregistrées dans les différentes bases de données sous des identités multiples et de lutter contre l'usurpation d'identité. Autant de développements qui vont dans le sens d'une gestion plus efficace des contrôles aux frontières et d'une meilleure sécurité dans l'espace Schengen. Ils n'impliquent pas un prélèvement de données supplémentaires ni l'attribution de nouveaux droits d'accès. Les bases légales ont été approuvées en 2019 et la mise en œuvre sur les plans technique et organisationnel est prévue pour ces prochaines années.

Dans le domaine du retour également, la Suisse coopère étroitement avec de nombreux pays européens, à titre bilatéral comme multilatéral. Elle est ainsi engagée dans divers groupes de travail européens et structures (tels le groupe d'experts sur le retour du Réseau européen des migrations ou le Réseau européen de retour et de la réintégration). Elle assume aussi la présidence notamment du groupe de travail Ethiopie de Frontex. En 2019, pour la première fois, cinq accompagnateurs issus de la police suisse ont participé à une mission Frontex dans le domaine du retour dans l'un des centres d'accueil et d'enregistrement (hotspots) soutenus par l'UE en Grèce.

Dans le cadre de l'accroissement des ressources humaines et financières décidé par l'UE, le mandat du corps européen de gardes-frontière et de gardes-côtes, Frontex, a été considérablement étendu en matière de retour. Frontex est désormais l'agence centrale européenne en matière de retour et doit aussi soutenir les Etats membres dans la préparation des décisions de renvoi, l'obtention de documents de voyage et la mise en place des systèmes nationaux de gestion des retours.



*Le perfectionnement de l'architecture du système d'information Schengen vise à rendre les contrôles aux frontières plus efficaces et l'espace Schengen plus sûr.*

L'agence a également resserré sa coopération avec les pays tiers. Les négociations au sujet du nouveau règlement se sont achevées en mars 2019 et le texte est entré en vigueur au niveau européen le 4 décembre 2019. La Suisse élabore actuellement un projet de loi afin de reprendre intégralement le règlement avant l'expiration du délai de deux ans. En parallèle, l'UE révisé sa directive sur le retour en vue d'améliorer l'efficacité des processus dans ce domaine. Les délibérations au sein du Conseil et du Parlement européens se sont achevées en 2019 et le «trilogue» (négociations entre la Commission, le Parlement et le Conseil) se tiendra au premier semestre 2020. Les deux projets s'attaquent aux principaux obstacles au retour mis en évidence lors des évaluations Schengen.

En outre, une révision du code des visas a été adoptée au mois de juin 2019. Les nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 2 février 2020, permettent aux réglementations concernant les visas Schengen pour les pays tiers de prévoir des sanctions et des incitations en fonction de la coopération de ces pays en matière de réadmission.

L'utilisation du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (FSI-Frontières, période 2014 à 2020) s'est poursuivie en 2019. La Suisse participe officiellement à ce fonds depuis 2018. Les ressources allouées à ce jour, d'un montant total d'environ 37 millions de francs, ont permis de soutenir divers projets en Suisse correspondant aux objectifs du Fonds. En 2019, la Suisse a reçu 7 millions de francs supplémentaires de ce Fonds, destinés à la création du système ETIAS ainsi qu'au renouvellement du SIS et d'autres systèmes informatiques.

### Coopération avec les Etats tiers et dialogue multilatéral sur la migration

La Suisse s'efforce d'établir et d'entretenir une coopération de qualité avec de nombreux Etats non membres de l'UE. Elle s'est ainsi dotée, ces dernières années, d'instruments lui permettant de préserver ses intérêts dans le domaine de la migration, tels que les dialogues et partenariats migratoires, les accords sur les visas et les accords de réadmission.

La Suisse est liée par un partenariat migratoire avec six Etats: la Serbie, la Bosnie-et-Herzégovine, le Kosovo, le Nigéria, la Tunisie et le Sri Lanka. Le partenariat conclu en octobre 2018 avec le Sri Lanka a permis d'approfondir une coopération établie de longue date avec ce pays et de l'étendre à d'autres domaines liés au retour.

En 2019, de nouveaux contacts ont été établis avec d'autres pays-clés en matière de migration et les contacts existants se sont intensifiés, ce qui a p. ex. permis à la Suisse de s'entendre avec l'UE sur la reprise des procédures d'admission qu'elle a conclues avec l'Ethiopie et le Bangladesh. De même, des négociations ont été menées avec le Mali et la Gambie en vue de la conclusion d'accords bilatéraux. Un accord de libéralisation du régime des visas pour les détenteurs de passeports diplomatiques négocié avec le Liban en 2018 est entré en vigueur en 2019.

Le SEM est actif sur le plan mondial: il participe au Dialogue international sur la migration ainsi qu'aux organes directeurs de l'ONU (Comité exécutif du HCR, Conseil de l'OIM) en vue du renforcement de la gouvernance globale de la migration. L'engagement au niveau multilatéral permet en outre à la Suisse d'avoir une influence dans les affaires prioritaires et de contribuer à la coordination des actions de réinstallation ou d'autres programmes d'accueil humanitaires.

L'objectif premier est le renforcement de la coopération entre les Etats de destination, de provenance et de transit sur les questions de migration. Les processus de Khartoum et de Rabat coordonnent les projets de mise en œuvre du plan d'action de La Valette, qui est financé par le Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (fonds auquel contribue la Suisse).

Ces instruments et les initiatives de la Suisse permettent de mettre en œuvre des projets et des programmes de protection sur place, dans les Etats tiers. L'objectif est d'améliorer les conditions de vie des migrants et des réfugiés (protection, enregistrement, formation, intégration sur le marché du travail, soins, etc.) et de renforcer les capacités d'admission et de protection des pays de premier accueil en améliorant l'efficacité des systèmes nationaux d'asile et de prise en charge des migrants. Ainsi, la Suisse soutient des projets qui visent à renforcer les capacités des autorités en matière de gestion des frontières et des flux migratoires en Tunisie, au Liban et en Turquie. Grâce à son partenariat avec l'organisation régionale IGAD (Intergovernmental Authority on Development) présente dans la corne de l'Afrique, la Suisse appuie le renforcement des capacités nationales et régionales pour une meilleure gouvernance de la migration et soutient la mobilité sud-sud.

Outre la corne de l'Afrique, les Balkans et l'Afrique du Nord (route de la Méditerranée), le Proche-Orient est aussi resté une région prioritaire pour le SEM.

En Syrie, les affrontements armés, en particulier autour d'Idlib, se sont poursuivis et ont entraîné des déplacements massifs de population. Comme les années précédentes, plus de 5,5 millions de réfugiés se sont exilés dans les pays voisins de la Syrie et les retours n'ont lieu que dans une mesure extrêmement restreinte. De plus, les tensions sociopolitiques ont aussi considérablement augmenté au Liban et en Irak au cours de l'année écoulée. Dans ce contexte hautement fragile, il est extrêmement important de maintenir la protection des réfugiés et de contribuer à des solutions à long terme bien que cela s'accompagne de nombreux défis. Le SEM a encore insisté en 2019 sur l'importance que revêt le soutien en termes de gouvernance de la migration aux pays limitrophes de la Syrie et le renforcement de leurs capacités d'admission et de protection.

Bien que la situation politique interne au Liban et en Turquie soit mouvementée, des visites et des contacts réguliers à tous les niveaux ont permis de conserver de très bonnes relations en matière de migrations. Le SEM a apporté son soutien à un Migrant Service Center mis en place dans la province turque d'Adana qui dispense des prestations à destination des réfugiés dans les domaines de la santé, de la formation et de l'accès au marché du travail, et fournit des aides à la population locale. Ce centre contribue à la réduction et à la prévention des tensions sociales, ce qui est d'une grande valeur dans le contexte économique et social difficile de la Turquie.

Enfin, le SEM a aidé la Jordanie et le Liban en ce qui concerne l'enregistrement des réfugiés sans papiers et la recherche de documents les concernant. La documentation correcte des lieux de séjour, des mariages et des naissances ne va pas de soi pour de nombreux réfugiés, même après plusieurs années d'exil, mais elle a toutefois une influence extrêmement importante sur les perspectives d'avenir et les éventuelles solutions à long terme: réinstallation, intégration réussie dans le pays d'accueil, ou éventuellement, retour ou réintégration ultérieure dans le pays d'origine.



*Au Liban, le SEM soutient les autorités locales dans l'enregistrement des réfugiés sans papiers et dans la recherche de documents les concernant.*

## 6. Domaine de l'asile

### Tendances européennes

En 2019, le nombre de demandes d'asile a pour la première fois augmenté en Europe depuis 2015, principalement sous l'effet de la hausse des demandes provenant de pays d'Amérique latine dont les ressortissants sont exemptés de visa. L'essentiel de ces demandes ont été déposées en Espagne. Les flux migratoires en provenance de Turquie et à destination de la Grèce ou d'autres pays sur la route des Balkans ont connu un essor marqué au cours du second semestre 2019. Cela dit, le nombre de traversées de la mer Egée est resté faible par rapport à l'automne 2015 (210 000 personnes débarquées pour le seul mois d'octobre 2015). Un petit millier de personnes sont arrivées en Italie en moyenne par mois, et quelque 300 à Malte. Les flux migratoires ont baissé de près de 50 % sur la route méditerranéenne occidentale. Près de 710 000 demandes d'asile ont été enregistrées en tout en Europe en 2019, soit quelque 75 500 demandes de plus qu'en 2018 (634 000). Ces chiffres ne permettent pas de déduire directement le nombre

de personnes qui ont déposé une demande d'asile en Europe en 2019 dans la mesure où les migrants déposent souvent une demande dans plusieurs pays. Ils sont donc comptabilisés plusieurs fois.

### Demandes d'asile déposées en Suisse

14 269 demandes d'asile ont été déposées en Suisse en 2019, soit 986 de moins qu'en 2018 (-6,5 %). Le nombre de demandes déposées par mois a relativement peu varié, d'un minimum de 1003 en juin à un maximum de 1311 en juillet. Il n'y a pas d'écarts saisonniers plus marqués comme les années précédentes. Les débarquements dans le sud de l'Italie sont restés à un niveau très bas et il n'y a pas eu l'habituelle augmentation des demandes d'asile au cours du printemps. Le nombre particulièrement bas de demandes d'asile du mois de juin a été compensé au mois de juillet. Ce phénomène d'ampleur européenne demeure inexpliqué.

### Principaux pays européens de destination des requérants d'asile en 2019<sup>3</sup>

Pays	Demandes d'asile 2019	Demandes d'asile 2018	Ecart en valeur absolue	Ecart en %
Allemagne	152 000	162 000	-10 000	-6 %
France	126 500	117 000	+9 500	+8 %
Espagne	117 500	54 000	+63 500	+118 %
Grèce	77 000	67 000	+10 000	+15 %
Grande-Bretagne	43 500	38 000	+5 500	+14 %
Italie	39 500	56 000	-16 500	-29 %
Belgique	27 500	22 500	+5 000	+22 %
Pays-Bas	25 000	24 000	+1 000	+4 %
Suède	21 000	21 500	-500	-2 %
Suisse	14 269	15 255	-986	-6 %
Chypre	13 000	8 000	+5 000	+63 %
Autriche	12 500	13 000	-500	-4 %

### Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Europe en 2019<sup>3</sup>

Pays	Exemption de visa	Demandes d'asile déposées en Europe en 2019	Ecart par rapport à 2018	Demandes d'asile déposées en Suisse en 2019	Part de la Suisse par rapport au nombre total de demandes
Syrie	Non	71 000	-4 000	1 100	1,5 %
Afghanistan	Non	59 000	+13 000	1 397	2,4 %
Venezuela	Oui	45 000	+23 000	41	0,1 %
Irak	Non	34 000	-8 000	550	1,6 %
Colombie	Oui	32 000	+22 000	121	0,4 %
Pakistan	Non	29 000	+/-0	98	0,3 %
Turquie	Non	26 500	+2 000	1 287	4,9 %
Nigéria	Non	24 500	-500	354	1,4 %
Iran	Non	24 500	-1 000	539	2,2 %
Albanie	Oui	23 000	+1 000	134	0,6 %
Géorgie	Oui	22 000	+2 000	601	2,7 %

<sup>3</sup> Chiffres arrondis et résultant, pour certains, de données provisoires. Les méthodes d'agrégation divergent. Les chiffres proviennent de l'EASO. Les chiffres provenant d'autres sources, par ex. d'Eurostat ou de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) peuvent différer de ceux exposés ici.

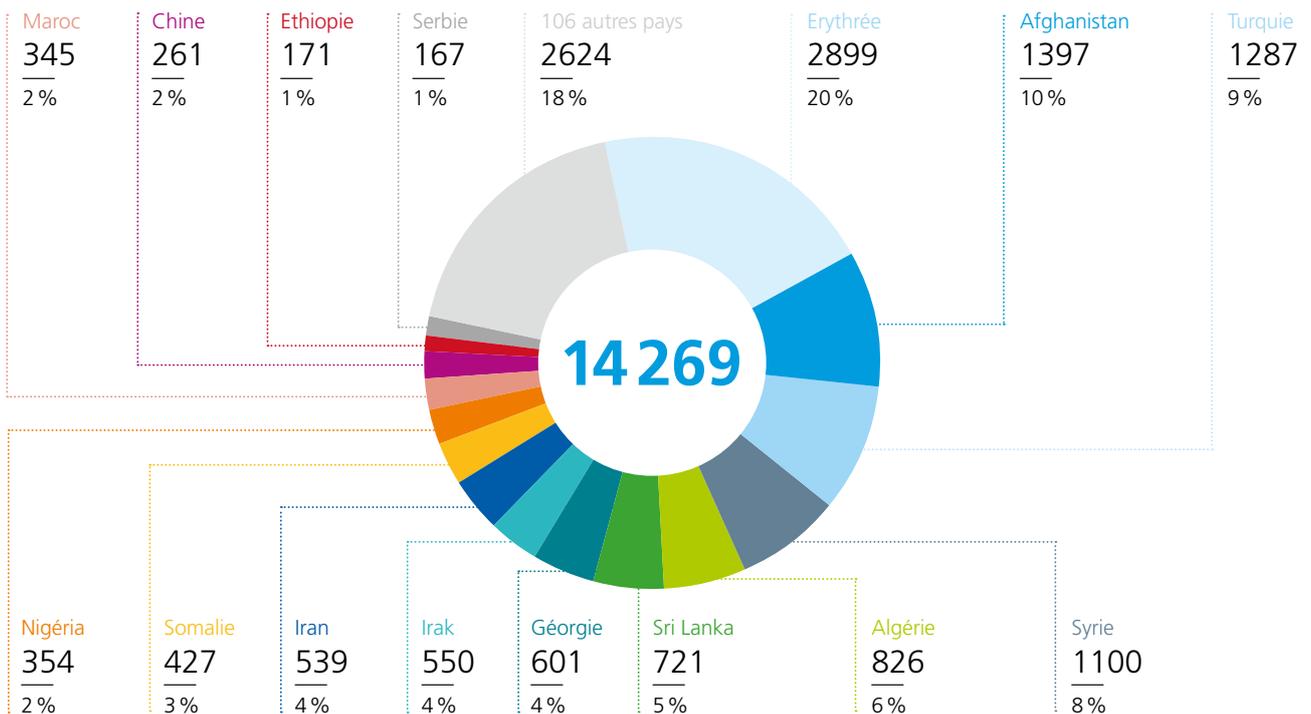
Le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse est resté bas en 2019, contrairement à d'autres Etats européens. Malgré un important réservoir en Italie, les flux à destination de la Suisse à partir de ce pays sont restés de faible ampleur, et ce pour divers motifs. D'une part, seuls quelques ressortissants érythréens ont débarqué dans le sud de l'Italie, d'autre part, les migrants qui ont continué leur chemin depuis l'Italie ont préféré se rendre en Allemagne et en France. L'essentiel des migrants, comme précédemment, ont choisi sciemment de contourner la Suisse ou ont essayé de la traverser sans se faire remarquer. Lors d'une intervention du Corps des gardes-frontière à la frontière sud, seule une minorité des personnes interpellées ont déposé une demande d'asile en Suisse. Les autres ont été remises à l'Italie ou renvoyées dans leur pays d'origine. L'augmentation du nombre de demandes d'asile provenant de ressortissants de pays d'Amérique latine exemptés de visa n'a eu qu'un faible impact en Suisse contrairement à l'Espagne et à d'autres pays européens (2018: 144 demandes; 2019: 201 demandes, dont 121 émanant de ressortissants colombiens et 41 de ressortissants vénézuéliens).

La part des demandes déposées en Suisse sur l'ensemble des demandes déposées en Europe était de 2 % en 2019, 0,4 % de moins qu'en 2018. C'est la proportion la plus faible depuis la fin de la Guerre froide.

La proportion de demandes d'asile pour 1000 habitants était de 1,7 (contre 1,8 en 2018), toujours au-dessus de la moyenne européenne de 1,4 (contre 1,2 en 2018). En 2019, en Europe, cette proportion a été la plus élevée à Chypre (15,5), à Malte (7,5), en Grèce (7,0), au Luxembourg (3,5), en Espagne (2,5) et en Belgique (2,4).

En 2019, l'Erythrée a une nouvelle fois été le principal pays d'origine des personnes qui ont demandé l'asile en Suisse. 2899 demandes d'asile provenant d'Erythréens ont été enregistrées (contre 2825 en 2018). 1053 de ces demandes ont été déposées au titre du regroupement familial, 4 au titre du programme de relocalisation européen, 1434 suite à des naissances et 107 résultant de demandes multiples, ce qui porte le nombre de demandes spontanées à seulement 301.

**Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse en 2019**



### Traitement des demandes d'asile

En 2019, le SEM a traité en première instance 19 140 demandes d'asile, soit 6963 (26,7 %) de moins qu'en 2018 (26 103).

Ce recul s'explique principalement par la restructuration du domaine de l'asile dans le but d'accélérer les procédures, laquelle a mobilisé d'importantes ressources en personnel. Le nombre de demandes pouvant être traitées rapidement a lui aussi reculé: en 2019, le SEM a prononcé 1465 décisions de non-entrée en matière au titre de la coopération Dublin et 214 classements sans décision formelle de moins qu'en 2018.

5551 personnes ont obtenu l'asile en 2019 (contre 6358 en 2018, soit 12,7 % de moins). Le taux de reconnaissance (octroi de l'asile), de 31,2 %, était beaucoup plus élevé qu'en 2018 (25,9 %).

5501 admissions provisoires ont été prononcées en 2019 (contre 9174 en 2018, soit 40,0 % de moins), dont 5021 (contre 8568 en 2018, soit 41,4 % de moins) suite à des décisions négatives en première instance. 4162 admissions provisoires ont pris fin (contre 4137 en 2018, soit 0,6 % de plus). Le taux de protection (décisions d'octroi de l'asile et admissions provisoires prononcées sur la base de décisions d'asile en première instance) a atteint 59,3 % (contre 60,8 % en 2018) des décisions matérielles (sans les classements). Le nombre de personnes dont la procédure était pendante en première instance a reculé en 2019 de 3217 par rapport à 2018 (11 594) pour atteindre 8377 (-27,7 %).

### Durée des procédures en première instance

En 2019, la durée des procédures en première instance a été en moyenne de 341 jours. Elle dépend pour l'essentiel du nombre de demandes déposées, des ressources à disposition et de la stratégie de traitement des demandes. Elle peut donc varier fortement d'une année à l'autre (2018: 466 jours, 2017: 340 jours, 2016: 250 jours, 2015: 278 jours, 2014: 401 jours, 2013: 258 jours et 2012: 163 jours). La durée moyenne de toutes les procédures est un indicateur peu parlant au vu de la diversité des types de demandes. On distingue de ce fait cinq catégories de procédures:

- procédures visant le traitement des demandes d'asile déposées avant le 1<sup>er</sup> mars 2019 (sous l'ancien droit): 65 % des demandes traitées en 2019 pour une durée moyenne de traitement de 495 jours;
- procédures accélérées selon le nouveau droit de l'asile: 19 %, 49 jours;
- procédures Dublin: 10 %, 36 jours;

- procédures étendues closes sous le nouveau droit: un peu plus de 2 %, 109 jours;
- procédures spéciales et cas spéciaux: quelque 4 %, 56 jours.

### Procédures Dublin

L'accord d'association à Dublin conclu entre la Suisse et l'UE s'applique depuis le 12 décembre 2008, avec un bilan largement positif puisque, dans la durée, près de 40 % des demandes d'asile présentées en Suisse relèvent de la compétence d'un autre Etat Dublin.

En 2019, la Suisse a requis la réadmission de 4848 personnes dans un autre Etat Dublin présumé responsable de l'examen de la demande; pour 3379 d'entre elles, l'Etat requis s'est déclaré compétent et a consenti à la réadmission. 1724 personnes ont été remises à l'Etat Dublin concerné par voie aérienne ou terrestre. La Suisse a, quant à elle, réadmis 1164 personnes à ce titre sur la même période. Il faut noter le bon déroulement de la coopération interétatique, l'obligation d'enregistrer les migrants entrants étant rigoureusement observée dans la plupart des Etats Dublin.

### Réexamen du statut des ressortissants érythréens admis à titre provisoire

Suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral D-2311/2016 du 31 août 2017, le Conseil fédéral a été chargé par la motion 18.3409 Müller Damian du 29 mai 2018 d'examiner les dossiers des 3400 Erythréens au bénéfice d'une admission provisoire et d'établir un rapport à l'intention du Parlement. Il doit y consigner les motifs pour lesquels des admissions provisoires n'ont pas été levées et indiquer si les personnes concernées sont reparties ou si elles se trouvent toujours en Suisse.

Entre février 2018 et septembre 2019, le SEM a réexaminé quelque 3000 dossiers d'admissions provisoires prononcées pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi en Erythrée. Il n'a pas pris en considération les quelque 400 admissions provisoires prononcées après ledit arrêt en vertu de la nouvelle appréciation de la situation. Il a fait le bilan de cette action et rendra compte des résultats dans un rapport à l'intention du Parlement au printemps 2020.

### Réinstallation

Le 30 novembre 2018, le Conseil fédéral a pris la décision de principe de continuer de participer au programme de réinstallation du HCR. Le 29 mai 2019, il a approuvé la mise en œuvre du projet visant à accueillir des groupes de réfugiés reconnus. Il a notamment décidé de prendre en charge jusqu'à 1600 réfugiés se trouvant dans une situation précaire dans le pays de premier accueil au cours des années 2020 et 2021.

Au moins 80 % de ces réfugiés doivent provenir des régions en crise du Proche-Orient et de celles situées le long de la route migratoire passant par la Méditerranée centrale. Les 20 % de places restantes doivent pouvoir être utilisées pour répondre, à courte échéance, à des situations d'urgence.

Pour qu'une personne bénéficie d'une admission dans le cadre d'un programme de réinstallation, un certain nombre de conditions doivent être réunies, parmi lesquelles la reconnaissance par le HCR de la qualité de réfugié et un besoin accru de protection qui ne peut être satisfait dans le pays de premier asile. Par ailleurs, l'intéressé doit être disposé à s'intégrer en Suisse, notamment en reconnaissant les valeurs de la Constitution fédérale, en acquérant des compétences linguistiques et en prenant part à la vie économique et sociale. Le Conseil fédéral peut à tout moment suspendre un programme en cours, en particulier si le nombre de demandes d'asile augmente sensiblement. Le groupe d'accompagnement, constitué de représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, est régulièrement consulté.

Le SEM vérifie dans chaque cas si les critères d'admission sont remplis et s'il existe d'éventuels motifs d'exclusion; à cette fin, il organise une audition sur place avec chaque candidat âgé de plus de 14 ans. En 2019, 1009 personnes sont entrées en Suisse dans le cadre du programme de réinstallation (conformément aux décisions du Conseil fédéral du 9 décembre 2016 et du 30 novembre 2018).

### Cas traités en première instance en 2019

Cas traités	2019	Evolution de 2018 à 2019	Evolution de 2018 à 2019 en %
Décisions positives (octroi de l'asile)	5 551	-807	-12,7 %
<i>Taux de reconnaissance de la qualité de réfugié<sup>4</sup></i>	31,2 %	+5,3 points	+20,5 %
<i>Taux de protection<sup>5</sup></i>	59,3 %	-1,5 points	-2,5 %
Décisions de non-entrée en matière	3 362	-1 383	-29,1 %
<i>dont procédures Dublin (y c. autres procédures de transfert)<sup>6</sup></i>	3 023	-1 417	-31,9 %
Décisions négatives	8 902	-4 559	-33,9 %
Radiations	1 325	-214	-13,9 %
<b>Nombre total de cas traités</b>	<b>19 140</b>	<b>-6 963</b>	<b>-26,7 %</b>
<b>Demandes en suspens en première instance</b>	<b>8 377</b>	<b>-3 217</b>	<b>-27,7 %</b>

<sup>4</sup> Part des décisions d'octroi de l'asile par rapport à l'ensemble des cas traités, radiations non comprises.

<sup>5</sup> Part des décisions d'octroi de l'asile ou d'admission provisoire sur la base des décisions rendues en première instance par rapport à l'ensemble des cas traités, radiations non comprises.

<sup>6</sup> Depuis l'entrée en vigueur du texte, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, certaines catégories d'étrangers n'entrent plus dans le champ d'application du règlement Dublin III. Lorsque tel est le cas, la demande de reprise se fait conformément à la directive sur le retour ou, le cas échéant, aux dispositions de l'accord de réadmission applicable.

## 7. Cas de rigueur

La loi sur l'asile (LAsi) et la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) prévoient trois types de cas de rigueur, dans lesquels les cantons sont habilités à régulariser le séjour d'une personne, sous réserve de l'approbation du SEM.

■ La LAsi prévoit d'abord une régularisation pour les requérants d'asile qui séjournent depuis au moins cinq ans en Suisse à une adresse toujours connue des autorités et dont le degré d'intégration justifie une solution au motif d'un cas de rigueur personnel. En 2019, 153 requérants ont obtenu une autorisation de séjour à ce titre.

■ La LEI prévoit un examen approfondi, sur demande, de la situation des personnes qui séjournent en Suisse depuis plus de cinq ans au titre d'une admission provisoire, afin de déterminer s'il s'agit d'un cas de rigueur personnel. En 2019, 2542 personnes admises à titre provisoire ont vu leur séjour régularisé dans ce cadre.

■ La LEI prévoit également l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas d'extrême gravité. En 2019, 1096 personnes en séjour irrégulier (notamment des sans-papiers) ont été régularisées à ce titre. Enfin, lorsque les circonstances le justifient (par ex. en cas de violence conjugale ou de mariage forcé), un statut particulier peut être reconnu aux personnes dont l'autorisation de séjour s'éteindrait à la suite d'un divorce.



*En 2019, 1096 personnes dépourvues de titre de séjour valable (sans-papiers) ont été régularisées.*



*Thupten Legmen, moine originaire d'Inde*

## 8. Retour

En matière de retour, la priorité porte sur l'encouragement du départ volontaire ou régulier des requérants déboutés au moyen de l'octroi d'une aide au retour. Des contributions sont versées à ce titre par le SEM, qui finance également des services-conseils en vue du retour proposés dans les cantons et les centres fédéraux. Si les intéressés ne donnent pas suite à l'obligation de départ qui leur est faite, des mesures de contrainte peuvent ensuite être ordonnées et des rapatriements organisés. Ces mesures peuvent aussi concerner d'autres étrangers qui se trouvent en Suisse en situation irrégulière.

### Aide au retour

En 2019, 1076 personnes originaires de plus de 60 pays ont perçu une aide au retour financée par la Suisse. Les cinq nationalités les plus représentées parmi les bénéficiaires ont été les Algériens (99 départs), les Kosovars (56), les Irakiens (54), les Nigériens (37) et les Turcs (37).

Dans le domaine de l'aide au retour, l'année 2019 a été marquée par le lancement en mars des procédures d'asile accélérées. Dans le nouveau système, le retour est évoqué dès le début de la procédure dans les centres fédéraux.

Deux éléments jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de l'aide au retour à partir des centres fédéraux. Premièrement, les procédures accélérées favorisent l'acceptation du retour, car les requérants d'asile savent plus tôt qu'avant s'ils ont des chances de rester ou non. Deuxièmement, les retours contraints, en particulier les remises à d'autres Etats dans le cadre du circuit Dublin, sont effectués directement à partir des centres fédéraux dès la conclusion de la procédure accélérée, si bien que cette option est plus tangible pour les requérants d'asile concernés.

Le SEM encourage par ailleurs plus fortement dans le cadre du nouveau système les personnes dont les demandes d'asile ont peu de chances d'aboutir à accepter l'aide au retour à partir des centres fédéraux. Il adopte pour ce faire des mesures ciblées:

- consultations juridiques dans le but de faire le point sur les perspectives d'obtention de l'asile ou une autorisation de séjour temporaire,
- entretiens mettant en lumière les options de retour et en particulier le fait que les prestations perçues seront plus élevées si le retour se fait rapidement.

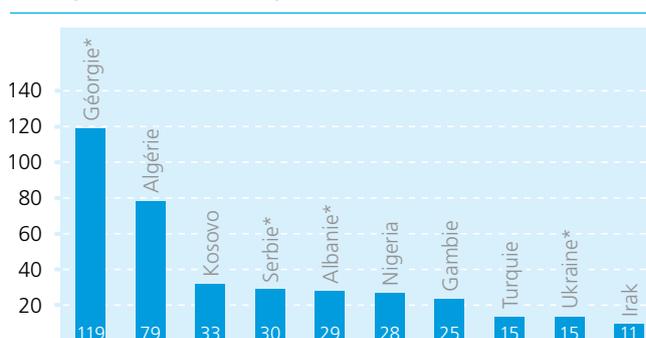
Pour obtenir l'aide la plus élevée (aide financière initiale et aide aux projets), les requérants doivent retirer leur demande d'asile. S'ils renoncent à recourir après un rejet de leur demande en première instance, l'aide financière initiale est réduite, mais l'aide aux projets demeure. Celle-ci n'est supprimée que si le départ intervient après une procédure de recours défavorable au requérant.

545 personnes ont accepté de partir des centres fédéraux depuis le lancement de ce système dégressif (période considérée: de mars à fin décembre 2019), soit 31 % de plus que sur la même période en 2018. Cette évolution est remarquable en pleine phase de lancement, pas seulement parce que cette option de retour est la plus rapide et la moins chère, mais aussi parce que c'est celle qui offre le plus d'avantages aux migrants et notamment des aides aux projets qui favorisent leur réintégration dans leur pays d'origine.

Quelques chiffres-clés pour la période de mars à décembre 2019:

- la durée moyenne de séjour des personnes qui ont sollicité l'aide dégressive au retour était de 44 jours, soit 10 jours de moins que dans l'ancien système;
- 52 % des personnes qui ont accepté le retour sont parties avant d'avoir reçu une décision (c'est-à-dire qu'elles ont retiré leur demande) et 21 % après avoir renoncé à faire recours; le séjour a donc été nettement plus court pour presque  $\frac{3}{4}$  des personnes qui ont quitté le territoire suisse, ce qui a permis d'économiser des ressources;
- l'aide au retour moyenne est de 1069 francs par personne ayant accepté le départ;
- les dix pays les plus représentés dans l'aide au retour sont les suivants:

### Les départs volontaires depuis les centres fédéraux



\* Les personnes originaires de pays exemptés de l'obligation de visa ne reçoivent pas d'aide financière au retour

### Mesures de contrainte

Les services cantonaux des migrations peuvent ordonner des mesures de contrainte lorsqu'elles sont nécessaires à l'exécution d'un renvoi, notamment une détention administrative relevant du droit des étrangers.

La détention administrative a été ordonnée à 2921 reprises en 2019 (contre 3284 en 2018). Les nationalités les plus représentées parmi les détenus administratifs étaient les Algériens, les Nigériens et les Albanais.

La durée moyenne de détention a légèrement augmenté en 2019, passant à 28 jours (contre 25 en 2018). Sur les trois dernières années, le taux de renvoi à l'issue de la détention a été de 86 % et même de 92 % lorsque la détention était ordonnée dans le cadre d'une procédure Dublin. Une mise en liberté a été prononcée dans le restant des cas.

### Rapatriements par voie aérienne

En 2019, 5961 requérants d'asile et étrangers en général ont quitté la Suisse par voie aérienne sous la surveillance des autorités (contre 6137 en 2018). Ce léger recul s'explique par la baisse continue du nombre de demandes d'asile.

Les départs librement consentis représentent 24 % des départs enregistrés en 2019 (contre 22 % en 2018). Mais bon nombre des personnes frappées d'une décision de renvoi ou d'expulsion n'ont pas obtempéré. La plupart d'entre elles ont fait l'objet d'un rapatriement de niveau 1 (escorte policière jusqu'à l'embarquement). 543 personnes (9 % des départs) ont dû être escortées jusqu'à leur pays de destination par des agents formés à cet effet, dont 169 à bord de 39 vols spéciaux (51 vols spéciaux en 2018). Onze de ces vols étaient des vols groupés de l'UE, lesquels sont coordonnés et financés par Frontex (15 vols groupés en 2018). La Suisse a organisé deux de ces vols groupés. La collaboration avec Frontex présente des avantages concrets. Cette agence prend en charge des frais de vol à hauteur de 1,5 à 2 millions de francs par an en moyenne.



*L'année dernière, 5961 personnes relevant du domaine de l'asile ou des étrangers ont quitté la Suisse par voie aérienne sous la surveillance des autorités.*

## 9. Mesures d'éloignement

La LEI prévoit des mesures à l'encontre des étrangers qui attentent de manière très grave à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les mettent en danger ou représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse. Parmi ces mesures, on compte le renvoi, l'expulsion et l'interdiction d'entrer. Tant l'expulsion que l'interdiction d'entrer ont un caractère préventif et non pénal. Tant que ces mesures sont en force, la personne concernée ne peut entrer en Suisse qu'avec une autorisation expresse. Des mesures d'éloignement ne peuvent être prononcées à l'encontre de ressortissants de l'UE que si la mise en danger de la sécurité et de l'ordre publics est réelle, actuelle et suffisamment grave. 12 932 interdictions d'entrer en Suisse ont été prononcées en 2019 (contre 15 058 en 2018).

En tant que pays associé à Schengen, la Suisse enregistre les interdictions d'entrer qu'elle prononce à l'encontre de ressortissants d'Etats tiers dans le système SIS, ce qui permet d'empêcher leur entrée dans l'ensemble de l'espace Schengen.



*L'année dernière, la Suisse a prononcé 12 932 interdictions d'entrée.*

# C Restructuration du domaine de l'asile



*Zarifeh Ghaderi, assistante en soins et santé communautaire originaire d'Iran*

## 1. Etapes et principes de la réforme

### Loi sur les étrangers et l'intégration

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a présenté en mars 2011 un rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, comme l'en avait chargé la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats. Il y a proposé une restructuration complète. Le 28 septembre 2012, à la faveur d'une révision urgente de la LAsi, le Parlement a adopté la base légale permettant de déroger à la loi en vigueur et de tester les procédures d'asile accélérées. Il a adopté la réforme dans son ensemble le 25 septembre 2015, laquelle a été acceptée par le peuple le 5 juin 2016. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019.

La politique suisse de l'asile poursuit des objectifs clairs: toute personne qui a besoin de la protection de la Suisse et qui y a droit doit l'obtenir aussi vite que possible; toute personne qui n'y a pas droit doit au contraire retourner aussi vite que possible dans son pays d'origine. Pour renforcer la crédibilité et l'équité de la procédure d'asile, il a été décidé:

- de réunir tous les acteurs «sous un même toit»;
- d'accélérer la procédure en fixant des délais successifs à respecter strictement;
- de respecter scrupuleusement les principes de l'état de droit en offrant une assistance judiciaire gratuite aux requérants d'asile;
- de procéder à une intégration rapide des réfugiés reconnus et d'exécuter rigoureusement les renvois entrés en force.

Pour des procédures rapides respectant les principes de l'état de droit et menées en toute équité, la loi révisée donne droit aux requérants d'asile à des consultations gratuites sur la procédure et à une assistance judiciaire gratuite à chaque étape importante de la procédure (dans la phase préparatoire, dans la procédure Dublin et dans la procédure accélérée). La majorité des procédures doivent se dérouler rapidement, dans un délai de 140 jours au maximum, dans les centres fédéraux (procédures accélérées).

Les consultations et l'assistance judiciaire permettent aux requérants d'asile de prendre réellement part à la procédure et de défendre leurs droits et leurs intérêts. Les consultations leur fournissent des informations générales et aisément compréhensibles, qui leur permettent de s'orienter dans la procédure et de prendre leurs décisions en toute connaissance de cause. L'assistance judiciaire a quant à elle pour but de soutenir individuellement les requérants d'asile dans leurs démarches administratives: leur représentant veille à la bonne application des dispositions légales et défend leurs droits et leurs intérêts dans la procédure.

Une charte régit les relations entre le SEM et les représentants légaux dans les centres fédéraux. Elle contient des prescriptions visant une bonne collaboration entre les protagonistes, dans le but de parvenir à des procédures rapides, légalement irréprochables et équitables.

---

### Les nouvelles procédures d'asile accélérées sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019.

---

Le représentant légal prend part à toutes les étapes importantes de la procédure. Il est présent lors de l'audition du requérant sur les motifs de sa demande d'asile, il prend position sur le projet de décision négative du SEM et assure la défense du requérant en cas de recours.

La LAsi prévoit que le représentant légal défend les intérêts des mineurs non accompagnés pendant leur séjour dans le centre fédéral en qualité de personne de confiance. Il doit donc veiller à ce que les mineurs qu'il défend obtiennent une protection intégrale et à ce que toutes les décisions prennent en compte leur intérêt supérieur.

Si l'audition sur les motifs de l'asile montre qu'il n'est pas possible de prendre une décision en procédure accélérée, notamment parce qu'il est nécessaire de faire des vérifications, le cas est traité en procédure étendue et attribué à un canton. Il en est de même lorsque le délai de séjour dans un centre fédéral prend fin.

En procédure étendue, les requérants d'asile peuvent s'adresser gratuitement au bureau de conseil de leur canton à toutes les étapes importantes de la procédure. Les auditions supplémentaires, l'octroi du droit d'être entendu et la fourniture d'éléments de dossier servant de manière prépondérante à la constatation des faits sont réputés avoir une influence importante sur la décision. Les cantons ont chacun désigné un bureau de conseil juridique.

Canton	Bureau de conseil juridique
AG	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Aargau, Aarau
AI	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
AR	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
BE	Berner Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, Bern
BL	Anlaufstelle Baselland, Pratteln
BS	BAS Beratungsstelle für Asylsuchende Basel, Basel
FR	Caritas Suisse, BCJ Fribourg, Fribourg
GE	Caritas Genève, Genève
GL	Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende, Zürich
GR	Bündner Beratungsstelle für Asylsuchende, Chur
JU	Caritas Suisse, BCJ Jura, Delémont
LU	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
NE	Centre Social Protestant Neuchâtel, Neuchâtel
NW	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
OW	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
SG	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende St. Gallen/Appenzell, St. Gallen
SH	Beratungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht, Schaffhausen
SO	HEKS Rechtsberatungsstelle für Asylsuchende Solothurn, Solothurn
SZ	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
TG	HEKS Rechtsberatungsstelle Thurgau, Amriswil
TI	SOS Ticino, Lugano
UR	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
VD	Service d'aide juridique aux Exilé-e-s (SAJE), Lausanne
VS	Centre Suisses-Immigrés, Sion
ZG	Caritas Schweiz, RBS Zentralschweiz, Luzern
ZH	Zürcher Beratungsstelle für Asylsuchende, Zürich

## 2. Nouvelle organisation du SEM

La révision de la loi a entraîné la réorganisation du domaine de direction Asile du SEM en six régions géographiques, chacune étant gérée par de nouvelles unités administratives, pour permettre que l'essentiel des demandes d'asile soit traité dans les centres fédéraux. Ces unités administratives fonctionnent toutes selon le même modèle: une division avec un état-major, une section Partenaires et administration, une section Dublin/retour et deux à quatre sections Procédure d'asile, en fonction de la taille de la région et du nombre de demandes à traiter. Chaque région possède au moins un centre fédéral ayant des fonctions procédurales et un autre sans fonctions procédurales. Les centres fédéraux sans fonctions procédurales hébergent des requérants d'asile qui ont reçu une décision négative et des personnes appartenant au circuit Dublin: tous attendent soit le rapatriement vers leur pays d'origine, soit la remise à l'Etat Dublin compétent.

---

Désormais très décentralisée,  
l'organisation du Domaine  
de direction Asile nécessite une plus  
grande coordination.

---

Presque tous les collaborateurs sont affectés aux centres fédéraux ayant des fonctions procédurales. Les autres domaines de direction du SEM ont également affecté une partie de leurs effectifs aux régions pour assurer la sécurité, l'identification et l'administration du personnel. Cette organisation renforce l'autonomie des unités régionales, qui sont devenues les partenaires privilégiés des autorités cantonales.

La décentralisation exige toutefois de renforcer la coordination. A cette fin, la région de Berne compte une section supplémentaire chargée de répartir les requérants d'asile et de coordonner les questions et les projets d'hébergement à l'échelon suisse. Les unités de la centrale ont également été restructurées, de manière à ce qu'elles puissent assumer leurs tâches de coordination et de soutien. Deux nouvelles divisions ont la tâche particulière d'établir et de coordonner la pratique dans les procédures d'asile et les procédures Dublin. Elles traitent par ailleurs des procédures spéciales (notamment de réinstallation et de réexamen) et règlent des questions relatives au séjour. La division Analyses et services et la division Subventions ont conservé leurs domaines de compétences respectifs, mais leur rôle s'est quelque peu modifié suite à la décentralisation des procédures. L'état-major du domaine de direction Asile a vu son effectif renforcé dans le but d'assurer la gestion des processus et le contrôle qualité. Deux sections sont chargées spécifiquement de traiter les demandes d'asile déposées sous l'ancien droit.

Le traitement rapide des demandes d'asile, dans le respect des délais impartis pour chaque stade de la procédure, nécessite davantage de ressources en personnel. La décentralisation a par ailleurs eu pour conséquence que des employés sont passés de la centrale aux régions et qu'il a fallu procéder à des recrutements complémentaires.

Le nombre relativement faible de demandes d'asile enregistrées en 2019 a facilité l'établissement des nouvelles structures et la collaboration avec les nouveaux partenaires. Plusieurs groupes de projet ont vu le jour à partir de l'automne 2019, destinés à évaluer l'organisation et les processus, à les adapter et à les améliorer. Les variations du nombre de demandes d'asile sont un défi important à relever dans un système de flux tendus. Les travaux se poursuivront en 2020.

### 3. Coordination

La mise sur pied et le développement des structures régionales ont aussi fait croître les besoins de coordination entre les régions, de même qu'entre elles et la centrale, notamment s'agissant des questions matérielles. Le SEM a l'obligation et la volonté d'agir de manière uniforme dans toute la Suisse.

La conférence des responsables de région assure la coordination entre les six régions d'asile et la centrale s'agissant de l'hébergement et de la prise en charge des requérants d'asile. Elle traite les thématiques suivantes:

- ressources financières et en personnel des régions;
- gestion de l'occupation des centres et de l'hébergement, répartition entre les régions puis, ultérieurement, entre les cantons;
- mise au point et mise en œuvre des normes de qualité en matière d'hébergement et de prise en charge;
- planification et mise en œuvre de projets en matière d'hébergement et de prise en charge des requérants d'asile dans les régions;
- gestion des processus à des fins d'optimisation dans les régions;

- mise à disposition des instruments visant à soutenir la procédure d'asile;
- mise au point d'une position commune sur les questions de pratique dans la procédure d'asile;
- gestion des décisions de principe;
- échange de bonnes pratiques et benchmarking;
- de manière générale, échange d'expériences sur la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'asile dans les régions;
- analyses de tendances, prévisions et planification à plus long terme dans les régions.

Trois unités de coordination supplémentaires complètent la conférence des responsables de région dans les domaines Partenaires et administration, Procédure d'asile et Dublin/retour. Elles veillent à ce que les décisions stratégiques concernant toutes les régions soient prises au bon échelon et par les responsables du domaine concerné.

La conférence peut de la sorte soulever des problèmes supra-régionaux et les résoudre dans tous les domaines qui ne sont pas gérés par des divisions centrales.

#### Les centres fédéraux pour requérants d'asile dans les six régions



## 4. Répartition entre les régions et les cantons

Les requérants d'asile peuvent déposer leurs demandes dans l'un des six centres fédéraux ayant des fonctions procédurales. Après l'enregistrement initial, le SEM détermine quelle région est compétente pour mener la procédure d'asile. Cette répartition a pour but de parvenir dans toutes les régions à une composition semblable en termes de catégories de personnes et de procédures. La répartition entre les six régions intervient en fonction du nombre d'habitants selon les critères suivants: nombre de demandes, nationalités concernées, mineurs non accompagnés/familles/personnes seules et cas médicaux.

La répartition ultérieure entre les cantons se fait en proportion du nombre d'habitants et tient compte des nationalités et des cas nécessitant une prise en charge particulièrement intensive. Le lieu de séjour d'éventuels membres de la famille résidant en Suisse joue également un rôle dans l'attribution.

S'il s'agit d'exécuter un renvoi dans le cadre de la procédure Dublin ou de la procédure accélérée, on attribue en principe les requérants d'asile concernés au canton dans lequel se trouve le centre fédéral sans fonctions procédurales de la région concernée.

Les personnes qui obtiennent un droit de séjour en procédure accélérée sont réparties en fonction du nombre d'habitants et selon les critères énoncés plus haut entre tous les cantons. Les mêmes critères s'appliquent en procédure étendue, sauf que les cantons qui assument des tâches spéciales en faveur de la Confédération (parce qu'ils accueillent un centre fédéral sur leur territoire ou qu'ils participent à l'exécution des renvois) se voient attribuer moins de personnes dans ce cadre.

Le système eSyVAS est un auxiliaire de la répartition des requérants d'asile entre les régions et les cantons. Il émet une proposition en fonction des paramètres évoqués plus haut, mais les collaborateurs en charge du dossier peuvent prendre une autre décision. La nouvelle organisation du domaine de l'asile implique un surplus de travail pour les attributions, mais eSyVAS permet de répartir correctement les groupes définis entre les régions et les cantons.



*Après avoir enregistré une première fois le requérant d'asile, le SEM détermine la région qui mènera sa procédure.*

## 5. Traitement des cas relevant de l'ancien droit

Lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile le 1<sup>er</sup> mars 2019, environ 11 400 demandes d'asile et 1300 demandes de réexamen et de regroupement familial étaient encore en suspens. Il était prévu de traiter ces cas relevant de l'ancien droit dans un délai de deux ans, soit d'ici à février 2021. Le nombre de demandes d'asile restant faible, le SEM a toutefois pris des mesures organisationnelles à l'été 2019 sous l'égide de la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter pour traiter

ces cas plus rapidement, à l'horizon de l'automne 2020. Fin décembre 2019, le SEM tenait le rythme fixé et il n'y avait plus que quelque 5600 demandes d'asile et 170 demandes de réexamen et de regroupement familial pendantes. Le SEM estime que quelques centaines (éventuellement jusqu'à un millier) de procédures complexes et nécessitant de nombreuses vérifications ne pourront être closes qu'après l'automne 2020.



*Au vu du faible nombre de nouvelles demandes d'asile déposées, le SEM dispose de ressources en personnel suffisantes pour régler les cas qui relèvent de l'ancien droit.*

## 6. Evaluation des nouvelles structures

La restructuration du domaine de l'asile a nécessité d'importants investissements dans les infrastructures et de non moins importantes transformations en matière d'organisation, de processus et de personnel. Elle a suscité un grand intérêt des milieux politiques, des médias, de la société civile et du grand public et a engendré une forte pression et les attentes les plus diverses.

Dans ce contexte et pour faire un bilan interne de cette phase remplie de défis, le SEM a mandaté des prestataires externes pour évaluer la qualité des processus, la qualité des décisions et la protection juridique dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'asile. Cette évaluation couvrira une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Elle poursuit les objectifs suivants:

- offrir au SEM un point de vue externe et indépendant et lui montrer quel est le potentiel d'amélioration;
- faire la transparence et fournir des arguments et des indicateurs à opposer aux milieux politiques, à la société et aux partenaires du SEM;
- compléter le suivi quantitatif, qui évalue le rapport coût-efficacité du nouveau système, par des informations qualitatives;
- former une large base en incluant d'importantes parties prenantes dans le groupe de suivi externe.

L'évaluation de la qualité des processus a pour but d'analyser le respect des processus fixés pour la mise en œuvre de la nouvelle loi (processus internes du SEM et collaboration avec d'importants partenaires externes dans des domaines spécifiques) et leur efficacité. Elle mettra en lumière à un stade précoce les améliorations nécessaires et possibles.

L'évaluation de la qualité des décisions vise à déterminer si les décisions d'asile et de renvoi prises dans le cadre de la nouvelle procédure le sont selon des critères uniformes et si elles sont compréhensibles, bien structurées et bien étayées (c'est-à-dire qu'elles prennent en compte l'ensemble des faits) et donc si elles respectent les objectifs fixés, soit l'équité et le respect des principes de l'état de droit.

L'évaluation de la protection juridique consiste à vérifier si les objectifs selon lesquels la procédure d'asile, malgré l'accélération souhaitée, doit respecter les garanties constitutionnelles et offrir à chaque requérant des conseils et un représentant légal sont atteints. Il est particulièrement important de savoir si les conseils et la représentation juridique répondent aux exigences de l'état de droit et si la protection juridique offerte conjugue professionnalisme, indépendance et qualité.

Le premier bilan dressé à fin 2019 montre que le changement de système est réussi. Grâce aux efforts de coordination remarquables consentis pour la mise à disposition des infrastructures et du personnel requis et pour l'indispensable collaboration avec différents partenaires (médecins, interprètes et représentants légaux), la réforme est conforme aux souhaits du Parlement et du peuple et donne lieu dans la grande majorité des cas à des procédures à la fois plus rapides et équitables.

---

**Premier constat:**  
le passage au nouveau système  
d'asile est un succès.

---

Il faut souligner, notamment, que l'objectif consistant à offrir une assistance judiciaire gratuite aux requérants d'asile dès le début de la procédure est atteint. Signe d'une confiance toujours renouvelée entre les différents acteurs, elle offre une valeur ajoutée significative en termes de qualité de la procédure et des décisions. Les délais légaux de traitement des demandes ont jusqu'ici pu être respectés.

# D Morceaux choisis



*Ali Shukri, assistant en maintenance d'automobiles originaire de Syrie*

## 1. Mouvements migratoires à destination et à l'intérieur de l'Europe

L'Europe a enregistré 710 000 demandes d'asile en 2019. Ce chiffre ne permet toutefois pas de tirer de conclusions sur le nombre de requérants qui sont effectivement arrivés sur le continent. Certains pays, dont la Suisse, comptent aussi dans les demandes d'asile les regroupements familiaux et les naissances d'enfants de requérants d'asile et de personnes auxquelles a été accordé un statut de protection. Les personnes qui ont véritablement déposé une demande d'asile sont généralement arrivées en Europe par l'une des voies ci-après.

### Débarquements dans l'espace méditerranéen

La migration via la Méditerranée (y compris la frontière terrestre entre la Turquie et la Grèce) a nettement reculé par rapport à 2015 et 2016. Une petite proportion des 118 500 personnes qui ont débarqué sur les côtes européennes ont en outre préféré ne pas déposer de demande d'asile.

---

Eurodac permet de suivre  
une partie des flux migratoires  
secondaires intra-européens.

---

### Entrées illégales et poursuites du voyage par voie terrestre et aérienne

Les arrivées illégales par la voie aérienne ne sont pas quantifiables, car ces personnes entrent dans l'espace Schengen sans être remarquées. Le nombre de personnes repérées alors qu'elles essaient d'entrer illégalement dans l'espace Schengen par la frontière orientale reste constant, entre 1 000 et 2 000 par an.

La majorité des personnes qui ont débarqué sur les côtes européennes poursuivent ensuite leur voyage par voie terrestre en direction des pays d'Europe de l'Ouest. Une partie de celles arrivées en Grèce tentent aussi de poursuivre vers l'ouest du continent par la voie aérienne.

### Entrée sans obligation de visa

Le nombre de personnes qui n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen et qui déposent ensuite une demande d'asile a sensiblement augmenté. Les principales régions et pays de provenance étaient l'Amérique latine, les Balkans occidentaux, la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. En 2019, 182 000 requérants d'asile provenaient de ces pays et régions, soit 68 000 de plus qu'en 2018 (114 000).

### Cas Dublin

L'expression «cas Dublin» désigne en priorité des requérants qui déposent une demande d'asile dans plus d'un Etat d'Europe. Ces personnes apparaissent dans les statistiques de tous les Etats en question. Les résultats positifs dans la banque de données Eurodac, où sont enregistrées notamment les empreintes digitales de tous les requérants, peuvent donner une idée de l'ampleur du phénomène. En 2019, plus de 200 000 requérants d'asile ont été détectés comme déjà enregistrés dans Eurodac, c'est-à-dire qu'ils avaient déjà déposé une demande d'asile en Europe en 2019 ou précédemment.

### Routes migratoires en Europe

Eurodac permet aussi de retracer en partie les routes des migrations secondaires en Europe. Les personnes qui débarquent en Grèce poursuivent ainsi souvent leur voyage vers l'Allemagne, mais aussi vers les Pays-Bas, la France ou la Belgique et, en second lieu, vers la Suède et vers la Suisse. A partir de l'Italie, la route mène souvent en France, en Grande-Bretagne ou en Allemagne, mais plus rarement en Suisse désormais. Les personnes arrivant en Espagne poursuivent principalement vers la France, parfois aussi vers l'Allemagne.

## 2. Le réseau extérieur du SEM

Le SEM ne déploie pas uniquement ses activités sur ses différents sites en Suisse. Depuis de nombreuses années, il est aussi représenté par du personnel de liaison – les agents de liaison pour les questions d’immigration ou Immigration Liaison Officers (ILO), selon leur appellation anglaise – dans des Etats de provenance ou de transit importants. Les spécialistes que le SEM délègue dans certaines représentations suisses à l’étranger étaient connus sous l’appellation d’attachés migratoires jusqu’en 2014. Le SEM a ensuite adopté la terminologie Schengen et adapté le cahier des charges de ces représentants afin de les intégrer dans le réseau ILO Schengen. En 2019, la Suisse disposait de six postes d’agent de liaison pour les questions d’immigration. Un nouveau poste sera créé au début de 2020 à l’ambassade de Suisse à Addis Abeba. Pendant la durée de leur mission, ces agents relèvent du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et ont en règle générale le rang d’un premier secrétaire d’ambassade. Ils assument dans certains cas des compétences de portée régionale. Les tâches qui leur sont confiées sont variées et les modalités concrètes de leur exécution diffèrent fortement en fonction de la zone d’intervention. Ainsi, les activités de l’agent de liaison détaché au Sénégal, qui est aussi responsable pour six pays de la région, concernent dans une large mesure des questions liées au retour, tandis que l’agent de liaison à Beyrouth œuvre pour le programme de réinstallation de la Suisse en faveur des victimes du conflit en Syrie et s’engage dans les travaux liés aux projets du SEM à destination des réfugiés. Une autre mission importante des agents de liaison pour les questions d’immigration est de tisser un réseau et de partager des informations sur les évolutions observées en matière de migrations avec leurs homologues d’autres Etats Schengen, ainsi qu’avec les autorités de l’Etat hôte. Les collaborateurs du SEM et du DFAE qui postulent pour cette fonction doivent donc posséder un profil pointu.

Outre ces postes classiques d’agent de liaison pour les questions d’immigration, le SEM, face à la situation migratoire particulière en Libye, a aussi créé en 2018 un poste de délégué à la migration pour la Libye et l’Afrique du Nord, rattaché à l’ambassade de Tunis. Le rôle du délégué est de suivre l’évolution de la situation en Libye notamment et d’en analyser les répercussions en termes de migration irrégulière vers l’Europe, de constituer des réseaux avec les principaux partenaires sur place et d’accompagner les projets du SEM. Une autre de ses tâches, enfin, est de soutenir le SEM pour la mise en œuvre de la politique migratoire extérieure dans la région.

L’attaché migratoire en poste à Bruxelles assume une fonction spécifique. Rattaché au DFAE pendant toute la durée de son détachement, il fait partie de l’équipe Schengen de la Mission de la Suisse auprès de l’Union européenne (UE). Ses tâches consistent à garantir un flux d’informations optimal entre le SEM et les institutions de l’UE, à renforcer la représentation des intérêts de la Suisse en matière de politique migratoire vis-à-vis de l’UE et à soutenir les délégations du DFJP lors de leurs déplacements à Bruxelles. Le SEM envoie depuis 2010 des collaborateurs à Bruxelles pour des missions de deux à quatre ans. Pendant les années 2015 et 2016, deux collaborateurs y étaient détachés simultanément pour faire face à la forte augmentation de la charge de travail pendant la crise migratoire.

---

Depuis des années, le SEM est représenté par des agents de liaison dans les pays de provenance et de transit importants.

---

Sitôt que pourra débiter la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration – en lien avec la deuxième contribution de la Suisse à l’élargissement («milliard de cohésion») –, des agents de liaison seront envoyés dans les Etats partenaires afin de représenter efficacement les intérêts du SEM auprès des autorités nationales. Leur détachement est attendu pour le début de 2021 au plus tôt.

### 3. Brexit: planification prévisionnelle et accords

La sortie du Royaume-Uni de l'UE a des conséquences non seulement pour les Etats membres de l'UE, mais aussi pour la Suisse. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) cessera ainsi de s'appliquer entre la Suisse et le Royaume-Uni après le Brexit. Dans le cadre de sa stratégie «Mind the Gap», la Suisse a conclu avec le Royaume-Uni sept accords dans différents domaines afin de garantir la poursuite sans entraves des relations entre les deux pays. Parmi les accords conclus figurent deux accords en matière de migration: l'accord sur les droits acquis des citoyens et l'accord temporaire relatif à l'accès au marché du travail.

#### Accord sur les droits acquis des citoyens en matière de libre circulation

Cet accord protège les droits acquis par les citoyens suisses et les citoyens britanniques qui ont fait usage de leur droit à la libre circulation pendant la durée d'application de l'ALCP. Il concerne environ 34 500 ressortissants suisses au Royaume-Uni et quelque 43 000 ressortissants britanniques en Suisse et couvre les trois annexes de l'ALCP: la libre circulation des personnes (annexe I), la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III). Il permet notamment de garantir le maintien de droits de séjour existants. De même, des prestations de services transfrontalières convenues sous l'égide de l'ALCP pourront être menées à leur terme en vertu de cet accord.

L'accord a été signé le 25 février 2019 à Berne. Le 6 décembre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message s'y rapportant à l'intention des Chambres fédérales. L'accord prendra effet dès que l'ALCP cessera de s'appliquer au Royaume-Uni suite à son retrait de l'UE, c'est-à-dire à l'issue de la phase transitoire, vraisemblablement le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

#### Accord temporaire relatif à l'accès au marché du travail

Cet accord avait été négocié dans le but d'atténuer le passage soudain du régime de la libre circulation des personnes à la réglementation applicable aux Etats tiers et de garantir la sécurité du droit et de la planification pour l'économie suisse. Ses dispositions ne devaient prendre effet qu'en cas de sortie désordonnée du Royaume-Uni de l'UE («No Deal»-Brexit). L'accord prévoyait, pour une période transitoire, des conditions d'admission assouplies pour permettre l'exercice d'une activité lucrative dans l'autre pays contractant. Toujours dans l'éventualité d'un Brexit désordonné, le Conseil fédéral avait décidé des contingents distincts pour les ressortissants britanniques et fixé les quotas à 2100 autorisations de séjour et 1400 autorisations de séjour de courte durée. L'accord conclu entre l'UE et le Royaume-Uni à la fin de janvier 2020 et la réglementation transitoire négociée ont rendu cet accord temporaire caduc.

---

Dans le cadre de sa stratégie Mind the Gap, la Suisse a conclu sept accords avec le Royaume-Uni.

---

## 4. Promotion du potentiel des travailleurs en Suisse

Sous l'effet de l'évolution démographique et de la numérisation croissante de la société, les entreprises ont toujours plus besoin de main-d'œuvre qualifiée. En complément de son potentiel interne, la Suisse devra continuer à recruter des spécialistes à l'étranger. L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) contribue dans une large mesure à atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, car il permet aux entreprises suisses de réagir avec souplesse et d'engager sans contraintes administratives excessives des travailleurs dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE.

---

**Le Conseil fédéral a adopté  
des mesures qui visent à assurer  
la compétitivité de la  
main-d'œuvre présente en Suisse.**

---

Cependant, l'immigration n'est pas sans poser un certain nombre de défis. La libre circulation des personnes peut notamment durcir la concurrence sur le marché du travail. C'est pourquoi des mesures d'accompagnement avaient été adoptées en prévision de l'entrée en vigueur de l'ALCP afin de préserver les salaires et les conditions de travail. Suite à l'acceptation de l'initiative populaire «Contre l'immigration de masse» le 9 février 2014, le Conseil fédéral et le Parlement ont intensifié les mesures visant à promouvoir et à mieux mettre à profit le potentiel des travailleurs en Suisse (y compris les étrangers séjournant déjà dans le pays). Ainsi, l'obligation de communiquer les postes vacants, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2018, donne un avantage aux demandeurs d'emploi se trouvant sur le territoire national.

### Mesures complémentaires

Le 15 mai 2019, le Conseil fédéral a adopté une série de mesures supplémentaires relevant de la politique économique et sociale et tendant à assurer la compétitivité de la main-d'œuvre nationale et à renforcer la sécurité sociale des chômeurs âgés. Ce train de mesures a été conçu par un groupe de travail composé de représentants de trois départements fédéraux, en collaboration avec les partenaires sociaux. Ont été associés aux travaux le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM, Direction), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Les sept mesures définies s'articulent autour de trois axes:

- Encouragement du potentiel national par un soutien ciblé, en matière de formation professionnelle et sur le marché du travail, pour certaines catégories d'étrangers qui ont de bonnes perspectives de rester en Suisse à long terme; compétence: DFJP/SEM
- Encouragement du potentiel national par des mesures ayant trait à la formation et à la formation continue et amélioration de la réintégration des chômeurs et des personnes en fin de droit qui sont difficiles à placer, en mettant un accent particulier sur les travailleurs d'un certain âge; compétence: DEFR/SEFRI, SECO
- Atténuation sociale de la concurrence accrue sur le marché du travail par la création d'une prestation transitoire en faveur des travailleurs âgés en quête d'un emploi qui sont arrivés en fin de droit et sont dans une situation financière modeste; compétence: DFI/OFAS

La concrétisation et la mise en œuvre des différentes mesures sont du ressort des offices indiqués, avec le concours des cantons et des partenaires sociaux. Une adaptation législative est nécessaire pour la création de la prestation transitoire. Le Conseil fédéral a adopté le message s'y rapportant le 30 octobre 2019. Le Conseil des Etats a adopté le projet durant la session d'hiver 2019 en y apportant quelques modifications.

Le Conseil fédéral a par ailleurs constitué un groupe de pilotage pour coordonner la mise en œuvre des mesures en tant que paquet global. Il a chargé le DFJP (SEM) d'accompagner – en coopération avec le DEFR (SEFRI; SECO) et le DFI (OFAS), les cantons et les partenaires sociaux – le développement et la mise en œuvre des mesures décidées et de lui rendre compte une fois par an de leur avancement. Le premier rapport a été porté à la connaissance du Conseil fédéral à la fin de janvier 2020.

## 5. Programmes-pilotes dans les domaines de l'asile et des étrangers

Le SEM collabore étroitement avec les cantons pour la mise en œuvre de deux des sept mesures décidées par le Conseil fédéral: le nouveau programme-pilote d'aides financières vise à favoriser l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, tandis que le programme-pilote «Préapprentissage d'intégration», actuellement destiné aux jeunes du domaine de l'asile pour les préparer à un apprentissage professionnel classique, sera étendu à d'autres adolescents et jeunes adultes issus de la migration.

Le nouveau programme d'aides financières prévoit le versement, sous certaines conditions, d'aides financières aux employeurs qui engagent, aux conditions de travail et de salaire usuelles, des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Ces aides contribuent au paiement du salaire de ces travailleurs. Le point de départ de ce programme est le constat que nombre de réfugiés qui trouvent un emploi ne sont pas d'emblée en mesure de fournir la prestation attendue d'eux, même s'ils ont des connaissances de la langue locale, ont suivi des mesures de formation professionnelle en Suisse et possèdent déjà de premières expériences pratiques sur le marché du travail. Ils ont besoin d'une initiation spéciale et ont dès lors du mal à trouver un emploi fixe.

C'est ici qu'intervient le programme-pilote: comme dans le cas des mesures de réinsertion prévues dans l'assurance-chômage et dans l'assurance-invalidité, les employeurs perçoivent, pour les charges induites par l'initiation spéciale, des aides financières payant une partie du salaire de la personne engagée. Le cas échéant, ces aides peuvent aussi être affectées à des formations complémentaires. Cette mesure doit permettre, durant la période 2021 à 2023, d'intégrer durablement chaque année au moins 300 réfugiés et personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail.

La contribution fédérale à ce programme-pilote de trois ans s'élève à 11,4 millions de francs.

Programme mis sur pied par la Confédération et les cantons, en collaboration avec les organisations intéressées du monde du travail, le préapprentissage d'intégration (PAI) permet aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire de se préparer de manière ciblée, pendant un an, à une formation professionnelle initiale.

Le PAI, comme l'apprentissage, a une structure duale: les participants travaillent en règle générale trois jours par semaine dans une entreprise formatrice, où ils se forgent une expérience pratique. Ils suivent en parallèle des cours de langue intensifs axés sur le monde du travail et le domaine professionnel visé, dont ils acquièrent les premières bases dans une école professionnelle.

Les résultats à l'issue de la première année de formation sont encourageants: près de 75 % des 610 participants ayant achevé leur PAI à l'été 2019 ont ensuite pu commencer un apprentissage classique en vue d'obtenir une AFP ou un CFC.

---

### Le préapprentissage d'intégration permet de préparer une formation professionnelle initiale ciblée.

---

Ce sont notamment ces bons résultats qui ont incité le Conseil fédéral à prolonger et à étendre l'initiative: d'une durée initiale de quatre ans (2018 à 2021), ce programme-pilote sera poursuivi jusqu'en 2024 et inclura d'autres branches. En outre, à partir de 2021, des adolescents et des jeunes adultes originaires d'Etats de l'UE/AELE et d'Etats tiers sans diplôme du degré secondaire II pourront aussi en bénéficier. Jusqu'à 1500 personnes pourront ainsi se préparer à une formation professionnelle initiale.

La Confédération versera une contribution de 44,8 millions de francs pour la phase d'extension et de prolongation.

## 6. Agenda Intégration Suisse: état de la mise en œuvre

L'Agenda Intégration Suisse (AIS) est le fruit d'un processus commun de la Confédération (DFJP/DEFR) et des cantons, qui se sont accordés sur cinq objectifs d'efficacité pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Les objectifs définis concernent l'apprentissage de la langue (enfants et adultes), la participation à une formation postobligatoire, l'intégration dans le marché du travail et l'insertion sociale. Les conférences intercantionales compétentes (CdC, CDIP et CDAS) et le Conseil fédéral ont approuvé l'AIS au printemps 2018.

### Mise en œuvre dans les cantons

Se fondant sur les prescriptions fixées dans une circulaire du SEM de décembre 2018, les cantons ont soumis au SEM au printemps 2019 leur plan pour mettre en œuvre l'AIS dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC) 2018–2021.

En octobre 2019, tous les cantons avaient conclu avec le SEM des conventions complémentaires aux conventions PIC concernant l'AIS. C'est sur la base de ces nouvelles conventions que le SEM leur verse les ressources supplémentaires auxquelles ils ont droit suite au triplement du forfait d'intégration, qui est passé le 1<sup>er</sup> mai 2019 à 18 000 francs par personne obtenant l'asile ou admise à titre provisoire.

Les plans de mise en œuvre présentés par les cantons sont dans l'ensemble de bonne qualité. Une mesure en particulier constitue un défi pour un grand nombre de cantons, à savoir la gestion continue des cas prévue dans l'AIS pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés durant la phase de la première intégration. Aussi nombre d'entre eux ont-ils décidé (en raison également de la restructuration du domaine de l'asile opérée par la Confédération), de revoir l'organisation des programmes cantonaux d'encouragement de l'intégration. Les résultats de ces processus fourniront de précieux éléments pour la préparation des prochains PIC.

---

L'Agenda Intégration Suisse  
prévoit cinq objectifs d'efficacité en  
matière d'intégration.

---

### Travaux complémentaires

La Confédération et les cantons travaillent depuis 2019, dans le cadre d'un mandat complémentaire, sur trois sous-projets:

- Adaptation du système de financement: il y a lieu de revoir le système de financement dans des domaines particuliers du système de l'asile, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. L'objectif supérieur est de favoriser une intégration rapide et durable en éliminant les mesures d'incitation mal orientées.
- Supervision: un système de supervision est mis sur pied afin de suivre la réalisation des cinq objectifs de l'Agenda Intégration.
- Adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse: il convient de déterminer quelles mesures sont nécessaires pour encourager spécifiquement l'intégration de cette catégorie de migrants.

Il s'agit dans un premier temps de concevoir des plans généraux pour ces trois sous-projets. Une décision sera prise dans le courant de 2020 quant à leur réalisation. La mise en œuvre concrète pourra vraisemblablement intervenir à partir de 2021.

## 7. Contrôle de la qualité dans l'encouragement linguistique assuré par fide

Afin de garantir la qualité de l'encouragement linguistique des migrants, le SEM (alors encore l'Office fédéral des migrations, ODM) a été à l'origine du développement il y a quelques années du programme «fide». Celui-ci comprend un label pour des offres de cours, un certificat pour formateurs et des outils permettant d'attester les compétences linguistiques.

fide se fonde sur le Curriculum-cadre pour l'encouragement linguistique des migrants. Conçue en 2009, cette offre a pour but de permettre aux participants d'acquérir rapidement les bases nécessaires pour maîtriser des situations de la vie courante, comme la recherche d'un emploi ou d'un appartement, un rendez-vous médical ou l'ouverture d'un compte bancaire. Pendant les cours, les participants s'entraînent à communiquer en jouant des scénarios dans onze domaines d'activité.

La conférence annuelle du 4 décembre 2019 a été l'occasion de fêter le dixième anniversaire de fide et de faire un bilan des succès de cette offre désormais solidement établie. Depuis 2018, le Secrétariat fide a délivré environ 10 000 passeports des langues prouvant les compétences linguistiques de leurs titulaires. En outre, 24 offres de cours dans neuf cantons arborent désormais le label de qualité fide et près d'un millier de personnes ont décroché le certificat de «formateur en langue dans le domaine de l'intégration».

Les nouvelles exigences fixées dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et dans la loi sur la nationalité suisse ont accru l'importance des compétences linguistiques. fide est un des outils disponibles pour attester de ces compétences. Il se fonde sur un test linguistique reproduisant une situation inspirée de la vie en Suisse.



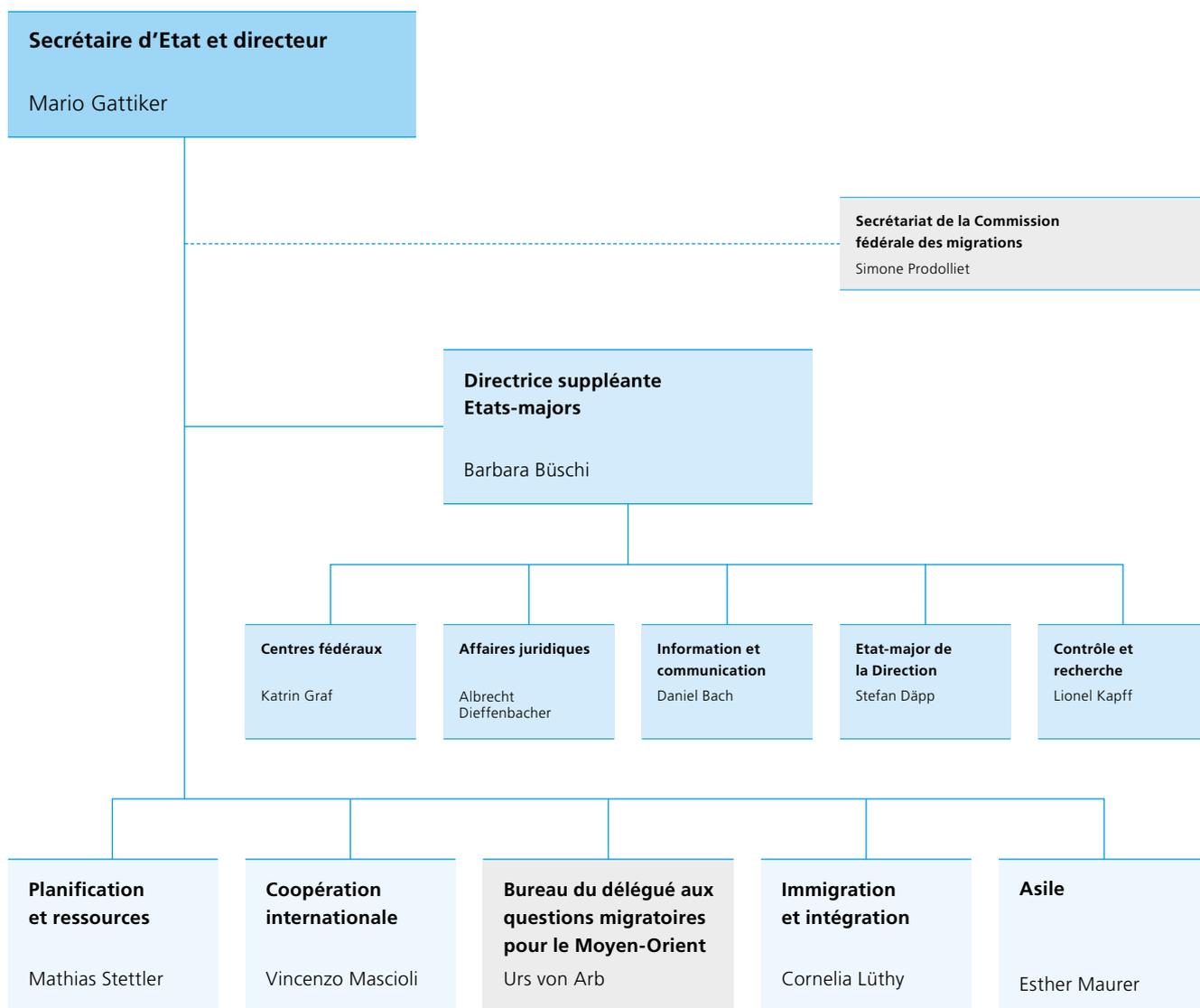
*Fide renvoie aux trois langues officielles de la Confédération («Français, Italiano, Deutsch») et désigne le programme suisse d'encouragement de l'intégration linguistique.*

# E Le Secrétariat d'Etat aux migrations



Ivana Kvesic, responsable du Festival Ciné Jeunesse Suisse, originaire de Croatie

## 1. Organigramme



Etat au 1<sup>er</sup> avril 2019

Le SEM régleme les conditions auxquelles une personne peut entrer en Suisse, y vivre et y travailler, et décide qui peut bénéficier d'une protection contre des persécutions. Par ailleurs, il coordonne les efforts déployés en matière d'intégration par la Confédération, les cantons et les communes. Il est également compétent, à l'échelle fédérale, pour toutes les questions ayant trait à la naturalisation. Enfin, il participe activement au dialogue international dans tous les domaines de la politique migratoire avec les Etats de provenance, les Etats de transit et les autres Etats de destination, ainsi qu'avec les organisations internationales.

## 2. Evolution des dépenses

Les dépenses du SEM se répartissent en trois catégories:

- les charges de transfert: quelque 82 % des dépenses totales résultent de prestations de soutien (aide sociale) en faveur des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés, de l'exécution des renvois, de l'aide au retour, de mesures d'intégration des étrangers et de la collaboration internationale dans le domaine de la migration.
- les charges de personnel: environ 10 % des dépenses totales sont affectées à la rémunération du personnel, qui inclut les cotisations aux assurances sociales et les frais de formation et de formation continue.
- les charges matérielles, y compris les dépenses d'investissement: près de 8 % des dépenses totales sont consacrées à l'exploitation des CEP, à l'informatique, au conseil et aux autres charges d'exploitation, ainsi qu'aux investissements.

Evolution des dépenses du SEM; uniquement dépenses ayant des incidences financières  
(comptes d'Etat 2017–2019, crédit de paiement 2020)

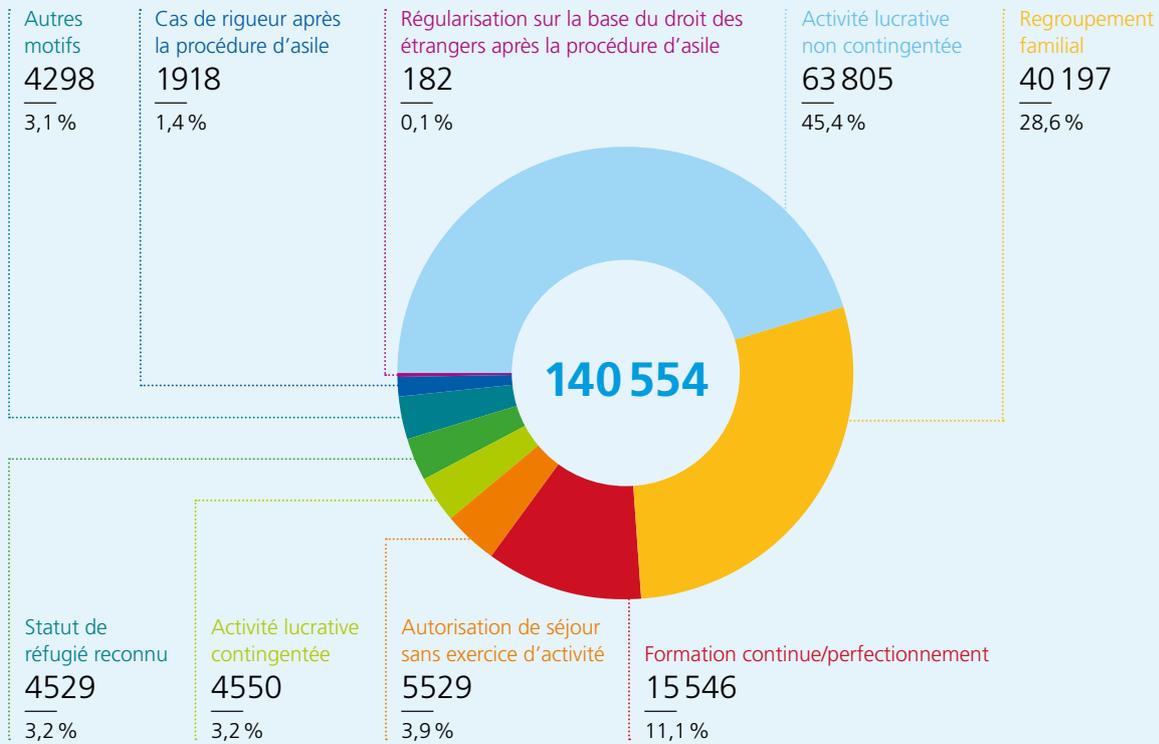




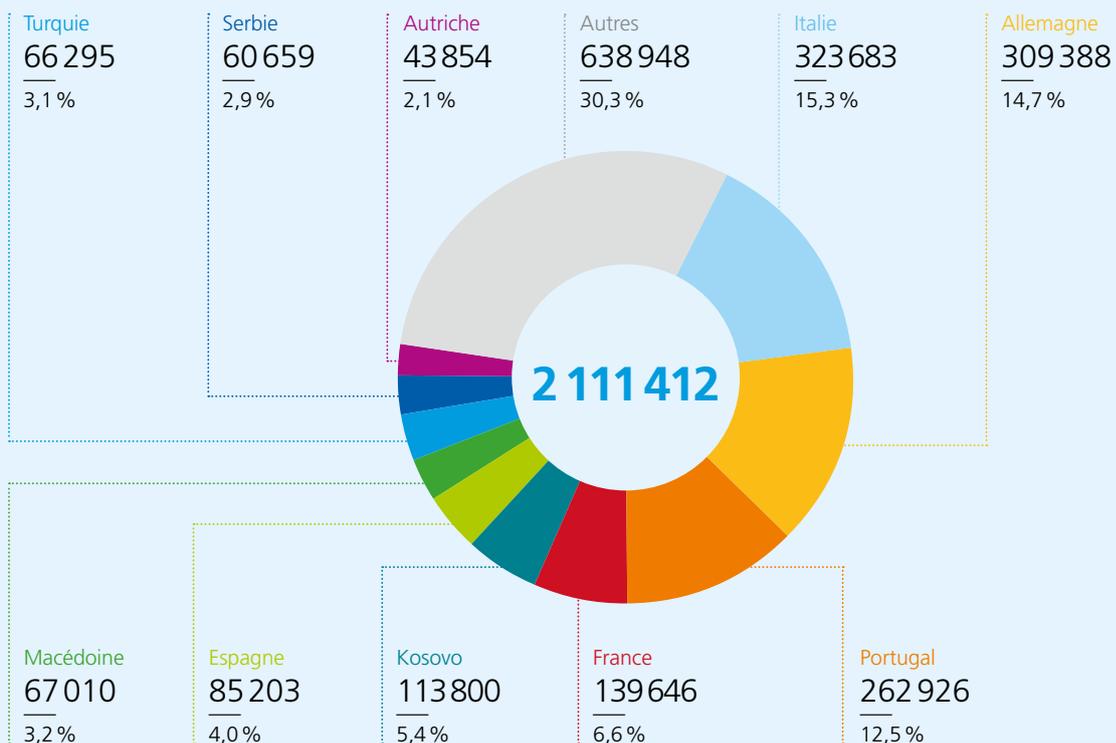
*Jemal Mohamedberhan, logisticien originaire d'Erythrée*

# Annexe

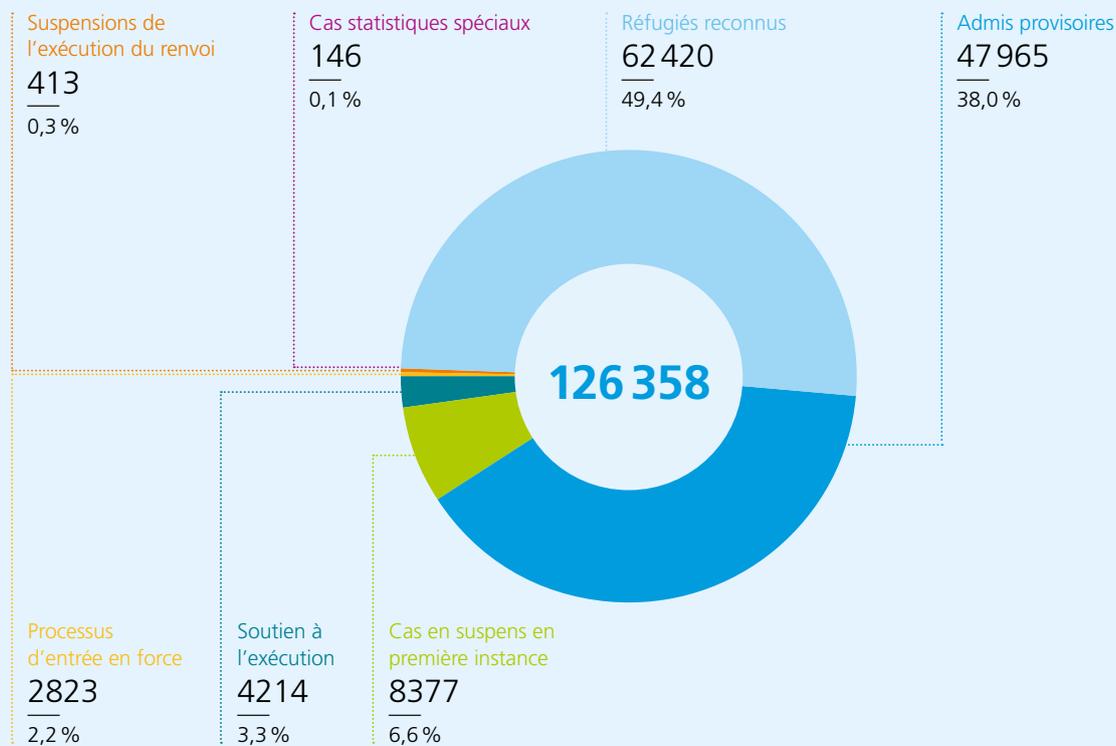
## Immigration 2019 par motif de migration



## Population résidante permanente de nationalité étrangère en 2019



## Personnes relevant du domaine de l'asile 2019



## Admis provisoires par nationalité 2019

