



17 octobre 2019

Suivi du système d'asile

Rapport 2018

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

Sommaire

1. Introduction.....	3
1.1. Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile.....	3
1.2. Mandat.....	3
1.3. Rapport de suivi 2018	4
2. Vue d'ensemble.....	5
3. Évolution des indicateurs de suivi en 2018	8
3.1. Demandes d'asile.....	8
3.2. Durée des procédures d'asile.....	10
3.3. Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger.....	12
3.4. Taux de recours	14
3.5. Taux d'occupation des centres fédéraux pour requérants d'asile	16
3.6. Recours à l'aide d'urgence	18
3.7. Départs volontaires et renvois	21
3.8. Durée de l'exécution des renvois	23
3.9. Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus	25
3.10. Effet de redistribution et incidences sur les coûts du modèle de compensation.....	28
3.11. Économicité, des points de vue de la Confédération et des cantons	29

1. Introduction

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

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

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

1.2. Mandat

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

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

Un plan général de suivi a été élaboré sous la houlette du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) par le groupe de travail Suivi sur mandat du groupe de travail Restructuration du domaine de l'asile (GTRA), qui l'a adopté le 14 décembre 2015.

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

Les rapports de suivi annuels permettront par ailleurs d'évaluer régulièrement les centres fédéraux pour requérants d'asile, exigence formulée dans la motion Pfister (16.3478) « *Évaluation des centres fédéraux pour requérants d'asile* »³. L'objectif est de garantir durablement l'accélération des procédures d'asile et l'amélioration de leur économicité, en identifiant les évolutions indésirables en temps utile et en les prévenant par des mesures appropriées. La motion a été adoptée par le Conseil national le 30 septembre 2016 et par le Conseil des États le 27 février 2017.

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

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

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

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

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

- Le stade de préparation de la restructuration du domaine de l'asile se poursuit jusqu'en février 2019. Le choix des lieux d'implantation des centres fédéraux pour requérants d'asile a débuté et des questions d'ordre juridique et opérationnel ont été clarifiées. Durant cette **phase de préparation et de mise en place** et jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'asile, le 1^{er} mars 2019, le suivi permet de comparer les résultats des procédures selon le système standard et la phase de test. La phase pilote lancée en Suisse romande en avril 2018 sera intégrée dans les mesures comparatives et prise en compte dans les résultats de la phase de test. Évaluer la phase de test sur une longue période permet de mieux apprécier et appréhender les conséquences de la restructuration du domaine de l'asile. La comparaison entre le système standard et la phase de test porte sur un certain nombre d'indicateurs, notamment la durée des procédures, le taux de recours et les bénéficiaires de l'aide d'urgence. Pour les autres indicateurs (nombre de demandes d'asile, taux de protection, taux d'activité), on considère le système d'asile dans sa globalité. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile, l'économicité de la restructuration du domaine de l'asile et l'effet du futur modèle de compensation ne peuvent être évalués que par des modélisations et des simulations.
- Après l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, les nouvelles procédures s'appliqueront à toutes les nouvelles demandes d'asile. Au cours de la **phase de démarrage** (jusqu'à la clôture des procédures régies par l'ancienne loi), le suivi permettra d'évaluer si les nouvelles procédures produisent l'effet escompté et si le modèle de compensation fonctionne. Des améliorations devront être rapidement mises en œuvre s'il fait apparaître des évolutions indésirables.
- Passée la phase de transition, lorsque toutes les procédures seront traitées en vertu des nouvelles dispositions et que **l'application du nouveau système aura atteint son rythme de croisière**, d'autres aspects seront considérés dans le cadre du suivi : la restructuration aura-t-elle permis de réaliser les objectifs souhaités (évaluation *ex-post* de l'efficacité) ? Quelles modifications faudra-t-il alors apporter au système (optimisations à long terme) ?

1.3. Rapport de suivi 2018

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile au cours de l'année 2018. Il considère les douze indicateurs suivants :

- 1) Demandes d'asile (*système pris dans sa globalité*)
- 2) Durée des procédures d'asile (*comparaison du système standard et de la phase de test*)
- 3) Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger (*système pris dans sa globalité*)
- 4) Taux de recours (*comparaison du système standard et de la phase de test*)
- 5) Degré d'occupation des centres fédéraux pour requérants d'asile (*système pris dans sa globalité*)
- 6) Bénéficiaires de l'aide d'urgence (*comparaison du système standard et de la phase de test*)
- 7) Départs volontaires et renvois (*système pris dans sa globalité*)
- 8) Durée de l'exécution des renvois (*système pris dans sa globalité*)
- 9) Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de cinq ans de séjour en Suisse (*système pris dans sa globalité*)
- 10) Effet de redistribution du modèle de compensation et incidence de ce modèle sur les coûts (*modélisation*)
- 11) Economicité du point de vue de la Confédération (*modélisation*)
- 12) Economicité du point de vue des cantons (*modélisation*)

2. Vue d'ensemble

Le domaine de l'asile a, dans l'ensemble, été équilibré en 2018, exception faite du nombre de demandes d'asile nettement plus faible que prévu : aucune évolution susceptible de remettre durablement en cause sa restructuration n'a été observée.

Le nombre de demandes d'asile déposées en 2018, soit 15 255, a été sensiblement inférieur à celui qui avait été estimé dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, à savoir environ 24 000 demandes par an⁴.

En outre, la durée des procédures menées entre 2014 et 2018 dans le système standard ou en phase de test confirme que la restructuration du domaine de l'asile permet d'accélérer les procédures.

En 2018, le taux de protection accordée (60,8 %) s'est révélé supérieur à la moyenne enregistrée à moyen et à long termes. L'explication de ce taux de protection relativement élevé se trouve dans le fait qu'en Suisse, le nombre de demandes d'asile infondées a toujours été relativement faible : réduire le nombre de ce type de demandes compte d'ailleurs parmi les objectifs de la restructuration du domaine de l'asile.

L'évolution du taux de recours en 2018 confirme les résultats de l'évaluation de la phase de test, selon lesquels, grâce à l'extension de la protection juridique en phase de test, les décisions du SEM sont généralement bien – voire de mieux en mieux – acceptées. Le taux de recours en phase de test est nettement plus bas que dans le système standard. Il est néanmoins passé de 14,4 % en 2017 à 22,6 % en 2018. Son évolution à la suite de la restructuration du domaine de l'asile devra être suivie de près ; à partir de 2019, elle fera même l'objet d'une évaluation externe axée sur le conseil et la représentation juridiques.

Du fait de la baisse du nombre de demandes d'asile présentées en 2018, des structures fédérales d'hébergement temporaire ont pu être fermées : le taux d'occupation des centres fédéraux a été, en moyenne, de 53 % sur l'année.

Force est également de constater qu'en 2018, les personnes ayant fait l'objet d'une procédure accélérée en phase de test ont reçu nettement moins souvent une aide d'urgence que celles dont la procédure s'est déroulée dans le système standard. Outre l'accélération des procédures, octroyer une assistance juridique, dispenser des conseils ciblés en matière de retour et évaluer les perspectives d'avenir se répercute de manière positive sur la disposition des intéressés à partir et à ne pas bénéficier de l'aide d'urgence.

En 2018, le nombre total de départs de Suisse et de sorties de la procédure d'asile ou du processus de soutien à l'exécution du renvoi a continué de diminuer par rapport aux années précédentes, tous les types de départs étant touchés au même titre. Il s'agit là d'une conséquence de la poursuite de la baisse du nombre de demandes d'asile déposées et du maintien d'un haut taux de protection. La proportion des départs non contrôlés reste relativement élevée, ce qui explique principalement la baisse du taux de départ observée en 2018, dans lequel, par définition, ne sont comptabilisés que les départs contrôlés.

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

En 2018, la durée du processus d'exécution du renvoi (identification de la personne / obtention des documents de voyage et organisation du départ comprises) a pu être réduite de 88,6 jours en moyenne (soit 14,7 %) par rapport à l'année précédente. En lançant ce processus dès le prononcé d'une décision d'asile négative sans droit de séjour, la restructuration du domaine de l'asile raccourcira l'ensemble du processus d'une centaine de jours en moyenne.

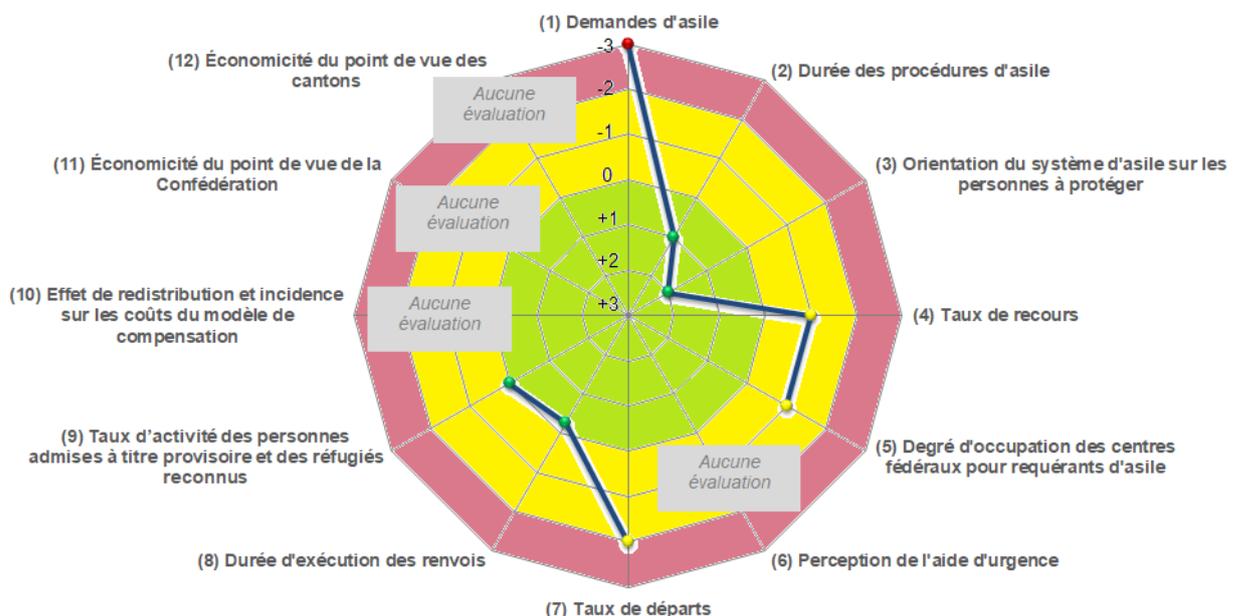
Depuis 2016, le taux moyen d'activité professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (donc requérants d'asile exceptés) est en hausse ; en fin d'année 2018, il a même atteint un nouveau record, sur la dernière décennie, de 34,3 %. Grâce à la restructuration du domaine de l'asile et, en particulier, à l'accélération de ses procédures, l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile devrait poursuivre sa progression. Mieux les cantons adapteront leurs structures et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues selon l'Agenda Intégration Suisse, plus puissants seront les effets des nouvelles procédures d'asile sur l'intégration professionnelle.

La simulation du modèle de compensation réalisée dans le cadre du suivi démontre que le modèle peut, en principe, déployer l'effet escompté et qu'il peut être utilisé dans le nouveau système d'asile.

L'économicité de la restructuration du domaine de l'asile sera analysée et évaluée après le changement de système en 2019, sur la base des chiffres qui seront alors disponibles.

Le diagramme en étoile ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2018.

Figure 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivi en 2018



Aide à la lecture : le diagramme utilise une échelle d'évaluation à sept niveaux favorisant l'appréciation rapide de la situation pour chacun des domaines analysés. L'évaluation porte sur douze indicateurs de suivi : plus la note attribuée est élevée, plus la situation dans le domaine considéré est positive. La note +3 (cœur du diagramme) reflétant l'état optimal et la note 0 (cercle médian) l'état normal, la plage de notations comprises entre +3 et 0 est représentée en vert. Les situations plus défavorables que l'état normal mais non critiques (notation : -1 et -2) apparaissent en jaune et les états critiques (notation : -3, cercle extérieur du diagramme), en rouge. **Une description de la grille d'évaluation et l'évaluation des évolutions en 2018 sont fournies aux chapitres suivants, pour chacun des indicateurs.**

Contrairement aux autres indicateurs, le nombre de demandes d'asile subit les effets de facteurs exogènes (situation dans les régions de crise, évolution des flux migratoires, etc.). La valeur de cet indicateur n'est donc pas une cible, mais représente l'écart par rapport au chiffre de référence de 24 000 demandes d'asile par an.

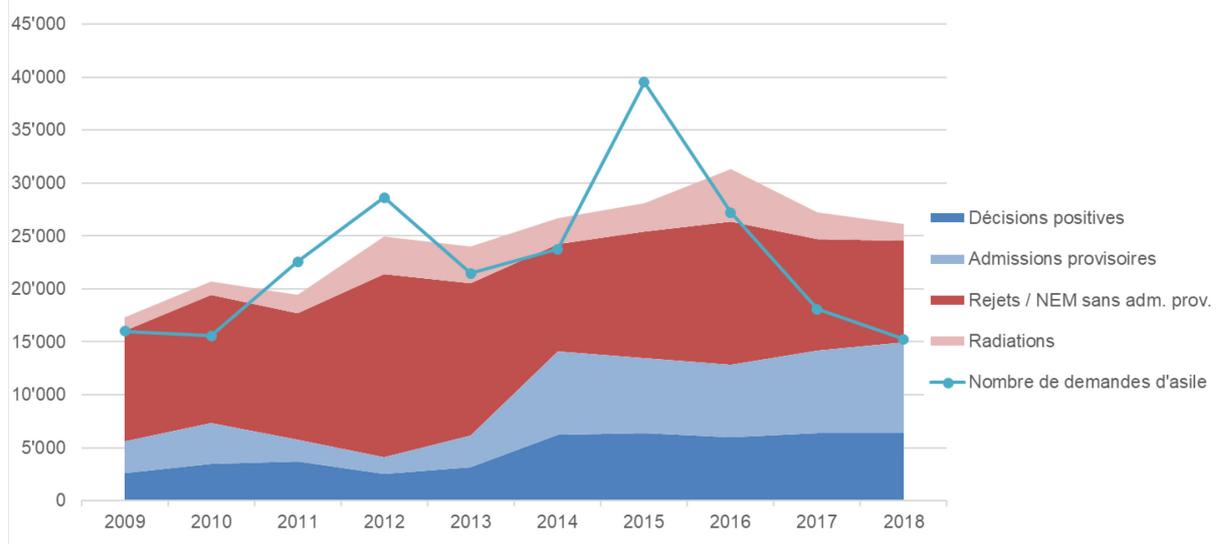
Bien qu'elle figure parmi les indicateurs présentés, la perception de l'aide d'urgence ne sera évaluée qu'après la mise en œuvre de la loi sur l'asilerévisée, en raison des modifications prévues concernant les forfaits d'aide d'urgence. Comme le modèle de compensation n'était pas encore entré en vigueur en 2018, son effet de redistribution et son impact sur les coûts n'ont pas encore pu être appréciés. L'économicité de la restructuration du domaine de l'asile du point de vue de la Confédération et des cantons sera, par ailleurs, analysée et évaluée après le changement de système en 2019, sur la base des chiffres alors disponibles.

3. Évolution des indicateurs de suivi en 2018

3.1. Demandes d'asile

En 2018, le nombre de demandes d'asile (15 255) a été très nettement inférieur à la valeur de référence de 24 000 demandes par année⁵. Par rapport à l'année précédente, il a baissé de 2833 unités (soit - 15,7 %). Il s'agit là du chiffre le plus bas depuis le seuil atteint en 2007 (10 844 demandes d'asile). Ce résultat s'explique par la poursuite du recul de la migration par la Méditerranée centrale et par le maintien de l'accord de contrôle des migrations conclu entre l'UE et la Turquie. La part des demandes présentées en Suisse par rapport à l'ensemble des demandes déposées en Europe est restée très faible en 2018 (2,4 %). Ce chiffre s'explique notamment par la mise en œuvre de procédures rapides pour les personnes issues de groupes de pays à faible taux de reconnaissance (Balkans, Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest), par l'application rigoureuse des procédures Dublin et par l'exécution systématique des décisions de renvoi par les cantons. L'évolution du nombre de demandes d'asile, fortement dépendante de facteurs exogènes, doit être suivie de près.

Figure 2 : Évolution des demandes d'asile et des traitements des demandes



Source : statistique de l'asile, SEM

En 2018, le SEM a traité 26 103 demandes d'asile en première instance, soit 1118 **cas réglés** de moins qu'en 2017 (27 221). Cette baisse est principalement due à la réduction du nombre de demandes classées (- 1001 par rapport à l'année précédente) et de décisions de non-entrée en matière (NEM : - 1466). Le nombre de demandes en suspens en première instance a ainsi reculé de 8909 unités (- 43,5 %) pour s'établir à 11 594 (contre 20 503 fin 2017).

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

Classification : (1) DEMANDES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
Hypo- thèse de modèle*	Écart par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure ou supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure ou supérieure)			Valeur en 2018	Évalu- ation selon la grille
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
24'000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) <u>ou</u> 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) <u>ou</u> 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) <u>ou</u> 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) <u>ou</u> 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) <u>ou</u> 29 000 (+/- 500)	<18'500 <u>ou</u> >29 500	15 255 demandes d'asile	-3

* Préviation

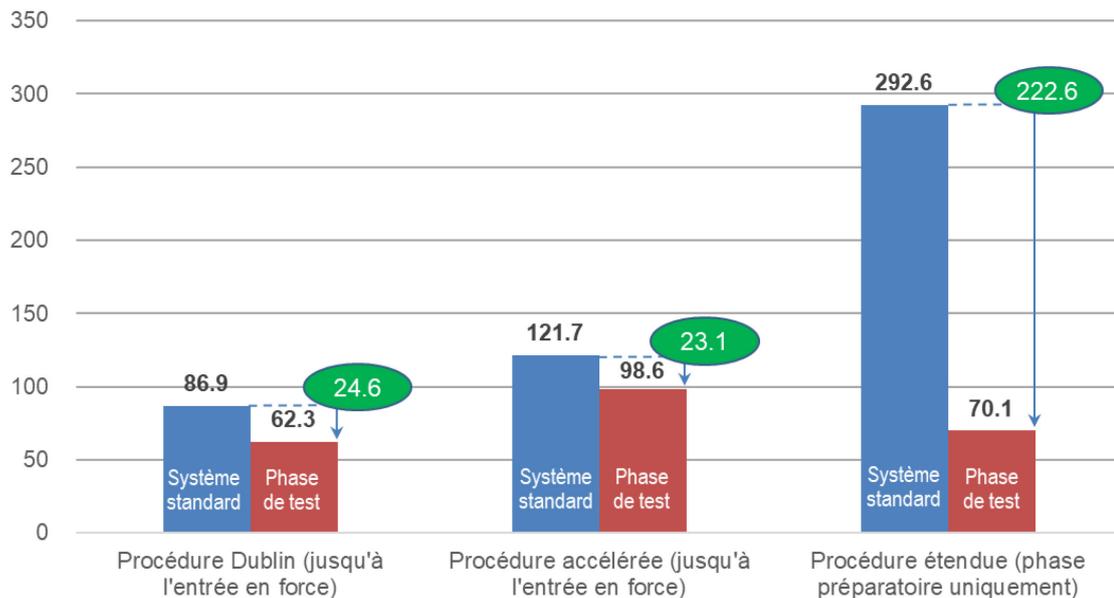
Remarque : comme les demandes d'asile subissent l'influence de facteurs exogènes (condition cadre), la valeur indiquée n'est pas un objectif à atteindre au sens strict. La valeur de référence de 24 000 demandes d'asile par an est une estimation établie pour la restructuration du domaine de l'asile. Qu'elles soient inférieures ou supérieures, les valeurs relevées se voient attribuer, selon la grille d'évaluation, une moins bonne appréciation que la valeur de référence (préviation).

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

3.2. Durée des procédures d'asile

L'évaluation de la durée des procédures dans le cadre du système standard et de la phase de test pour les années 2014 à 2018 confirme que la restructuration du domaine de l'asile permet d'accélérer les procédures. L'effet d'accélération moyen relevé en phase de test par rapport au système standard est même nettement supérieur à celui estimé dans le cadre de l'évaluation de la phase de test : 24,6 jours contre 21,0 jours pour les procédures Dublin ; 22,6 jours contre 127,3 jours pour les procédures étendues. Pour les procédures accélérées, en revanche, l'effet d'accélération mesuré a reculé de 28,4 à 23,1 jours.

Figure 3 : Durée moyenne des procédures d'asile et effet d'accélération en phase de test par rapport au système standard (phase de test en Suisse romande comprise) – en jours jusqu'à l'entrée en force de la décision ; par catégorie de cas ; cohortes 2014-2018 sans pondération au 31.12.2018)



Source : SEM

Remarque : les étapes suivantes de la procédure étendue après la phase préparatoire ne relèvent pas de la phase de test, en vertu de l'ordonnance sur les phases de test. Ces cas sont attribués à la centrale du SEM. La comparaison des étapes suivantes de la procédure étendue selon le système standard et la phase de test ne peut donc pas être réalisée sur la base de valeurs mesurées.

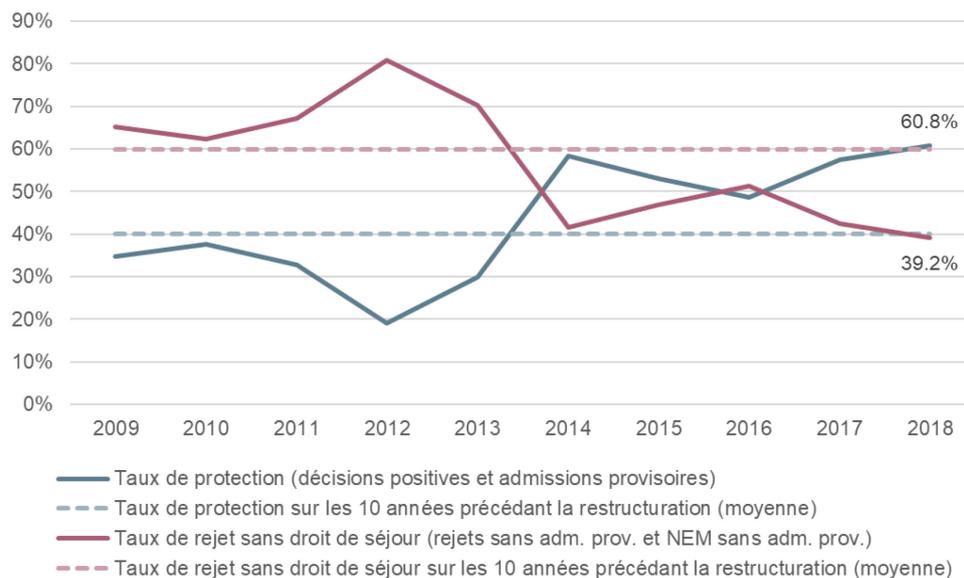
Classification : (2) DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE (EFFET D'ACCÉLÉRATION DE LA PHASE DE TEST)								
GRILLE D'ÉVALUATION**						RÉSULTAT EN 2018		
État optimal		État souhaité*			État critique		Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Effet d'accélération très élevé			Effet d'accélération équivalent à celui défini dans le cadre de l'évaluation de la phase de test : procédures Dublin : 21 jours : procédures accélérées : 28 jours : procédures étendues : 127 jours			Aucun effet d'accélération	Effet d'accélération de la phase de test : 24,6 jours pour les procédures Dublin ; 23,1 jours pour les procédures accélérées ; 222,6 jours pour les procédures étendues	+1
<p>* Valeur cible</p> <p><u>Remarque</u> : dans le cadre de l'évaluation de la phase de test, l'effet d'accélération des nouvelles procédures a été mesuré par rapport aux procédures existantes. Cette première mesure est utilisée comme valeur de référence.</p> <p>L'indicateur et la grille d'évaluation applicables à la durée des procédures seront redéfinis après la mise en œuvre des nouvelles dispositions (voir l'introduction « Aspects clarifiés par le suivi au fil de la restructuration du domaine de l'asile »).</p>								

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

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

En 2018, le taux de protection⁶ (60,8 %) était supérieur à la moyenne enregistrée pour la décennie précédente (près de 40 %) et nettement supérieur à la moyenne établie sur la période 1986-2018 (environ 30 %), référence considérée pour la restructuration du domaine de l'asile. Ce taux de protection relativement élevé montre que le nombre de demandes d'asile infondées a diminué au fil des ans, ce qui répond aux objectifs de la restructuration du domaine de l'asile. Cette évolution s'explique notamment par l'application systématique des principes du SEM régissant le traitement des demandes.

Figure 4 : Évolution du taux de protection et du taux de rejets sans droit de séjour



Source : SEM

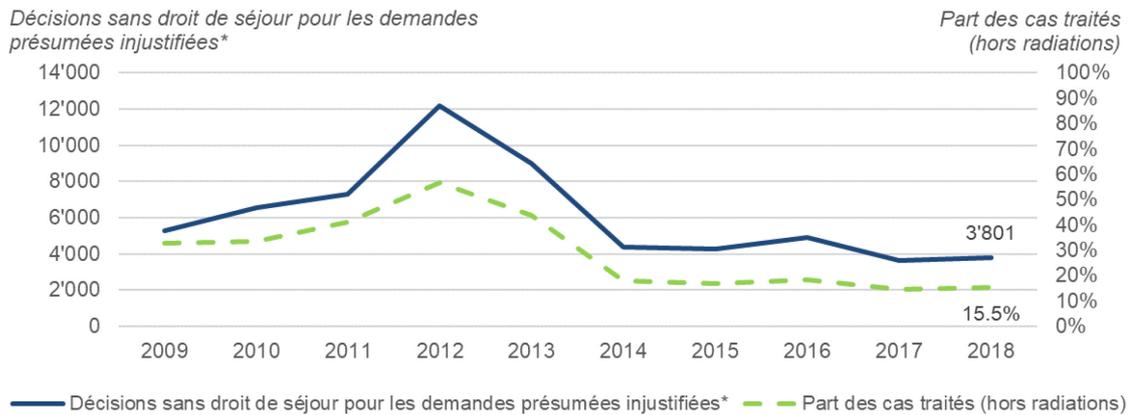
La statistique en matière d'asile ne permet pas de déterminer avec certitude la part des demandes à l'évidence injustifiées qui sont comptabilisées dans le taux de rejets sans droit de séjour. Les rejets et les NEM sans droit de séjour opposés aux personnes originaires ou provenant de pays exempts de persécutions⁷ ou de pays relevant des procédures *fast-track* ou en 48 heures peuvent ici être utilisés à titre d'approximation. Ils sont regroupés ci-après sous l'appellation « demandes présumées injustifiées ». Depuis le 1^{er} juillet 2018, la procédure en 48 heures a été étendue aux personnes de tous les États libérés de l'obligation de visa pour l'espace Schengen⁸.

Figure 5 : Évolution des décisions sans droit de séjour formulées pour les demandes présumées injustifiées

$$\begin{aligned}
 \text{Taux de protection} &= \frac{\text{décisions d'asile positives} + \text{rejets avec admission prov.} + \text{NEM avec admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}} \\
 \text{Taux de rejets sans droit de séjour} &= \frac{\text{rejets sans admission prov.} + \text{NEM sans admission prov.}}{\text{cas traités} - \text{radiations}}
 \end{aligned}$$

⁷ Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile (RS 142.311)

⁸ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html



* Rejets et NEM opposés aux ressortissants de pays exempts de persécution au sens de l'annexe 2 de l'OA 1 ou de pays relevant de procédures fast track ou en 48 heures (liste arrêtée au 01.07.2018) : États membres de l'UE/ AELE, états exemptés de visa pour l'espace Schengen, Albanie, Algérie, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Burkina Faso, Gambie, Ghana, Guinée, Inde, Kosovo, Maroc, Macédoine, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Nigéria, Sénégal, Serbie, Tunisie

Source : SEM

Depuis l'introduction des procédures *fast-track* et en 48 heures, en 2012/2013, le nombre et la part des demandes *présumées* injustifiées ont diminué ou sont demeurés stables, ce qui reflète le succès de la stratégie de traitement des demandes du SEM. En 2018, 3801 personnes originaires ou en provenance de pays exempts de persécutions ou de pays relevant de procédures *fast-track* ou en 48 heures se sont vu notifier un rejet ou une décision de NEM sans droit de séjour. La part des demandes *présumées* injustifiées sur l'ensemble des demandes traitées (hors procédures classées) était de 15,5 %. Dans le tableau ci-dessous, les deux indicateurs de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger sont pondérés pour ne former qu'un seul indice.

Classification : (3) ORIENTATION DU SYSTÈME D'ASILE SUR LES PERSONNES À PROTÉGER								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Taux de protection (pondération : 50%)								
>50 %	46 % (+/- 4%)	38 % (+/- 4%)	30 % (+4%; -2%)	26 % (+/- 2%)	22 % (+/- 2%)	<20 %	60,8 %	+3
Part des demandes présumées injustifiées (pondération : 50%)								
<7,5 %	10 % (+/- 2.5%)	15 % (+/- 2.5%)	20 % (+5%; -2.5%)	30 % (+/- 5%)	40 % (+/- 5%)	>45 %	15,5 %	+1
Évaluation globale de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								+2
<p><u>Remarque</u> : le taux de protection « normal » correspond au taux attendu avec la restructuration du domaine de l'asile. Les autres valeurs se fondent sur des données historiques et sur l'objectif de diminution des incitations à déposer des demandes à l'évidence injustifiées défini dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. La différence entre 100 % et la somme du taux de protection et de la part des demandes <i>présumées</i> injustifiées correspond aux demandes qui ne sont pas <i>présumées</i> injustifiées.</p>								

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

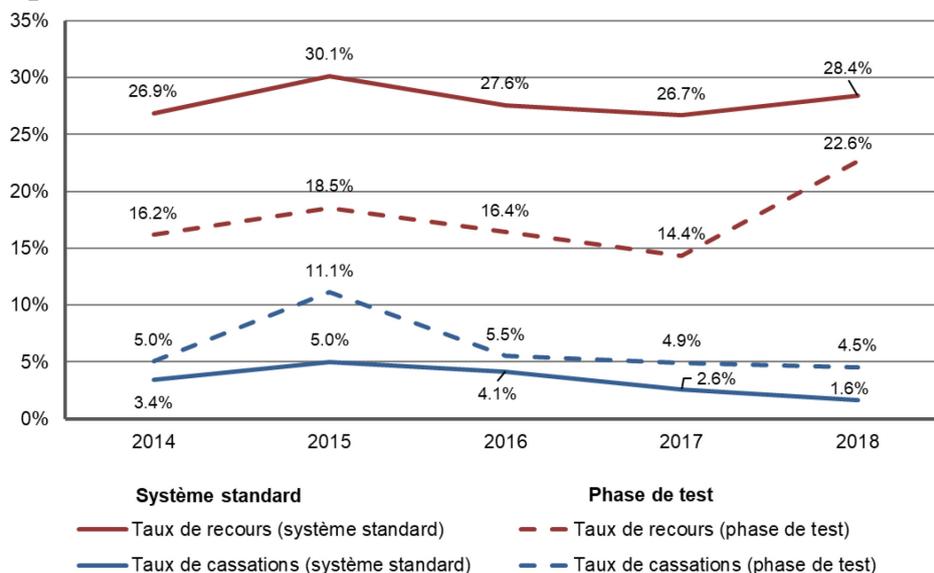
3.4. Taux de recours

Le taux de recours et le taux de cassation peuvent servir d'indicateurs de la qualité des procédures d'asile et des décisions. Le taux de recours reflète la part des recours déposés sur l'ensemble des décisions attaquables (rejets et NEM, tous types de procédures confondus), et le taux de cassation, la part des cassations sur l'ensemble des décisions rendues par le Tribunal administratif fédéral (TAF). Ainsi, le taux de cassation détermine la fréquence des recours qui aboutissent.

L'évolution du taux de recours en 2018 confirme les résultats de l'évaluation de la phase de test faisant état d'une bonne acceptation des décisions du SEM ou d'une amélioration de leur acceptation grâce au renforcement de la protection juridique en phase de test. Le taux de recours enregistré en phase de test (depuis avril 2018 : Suisse romande comprise) est ainsi nettement inférieur à celui enregistré dans le système standard. Il est toutefois passé de 14,4 % en 2017 à 22,6 % en 2018 ; ce résultat vaut aussi bien pour la phase de test à Zurich qu'au centre pilote en Suisse romande. Il faut relever qu'une grande partie des recours déposés au centre pilote de Zurich en 2018 (195 sur 219, soit 89 %) ne l'ont pas été par des représentants juridiques internes – c'est-à-dire par le prestataire de services du SEM – mais l'ont été soit par des représentants juridiques externes soit par les requérants eux-mêmes. Il conviendra de suivre de près l'évolution du taux de recours depuis que la restructuration du domaine de l'asile est en place ; à partir de 2019, cet aspect fera l'objet d'une évaluation externe du conseil et de la représentation juridiques.

Les expériences réalisées en phase de test montrent par ailleurs que les recours sont formulés de façon plus ciblée et sont de grande, voire de très grande qualité rédactionnelle. D'où aussi le taux de cassation légèrement plus élevé en phase de test que dans le système standard : les recours sont moins nombreux en phase de test, mais ils aboutissent plus souvent. La représentation juridique en première instance permet d'identifier et d'éliminer les erreurs à un stade précoce, ce qui facilite le travail du TAF. Dans l'ensemble, le faible taux de cassation tant dans le système standard qu'en phase de test (depuis avril 2018 : Suisse romande comprise) témoigne de la haute qualité des décisions du SEM.

Figure 6 : Taux de recours et taux de cassation



Source : SEM (état SYMIC au 16.01.2019)

Notons que tant que des dossiers restent à traiter au niveau du TAF, le taux de cassation est susceptible d'augmenter pour les cohortes analysées sur des périodes qui s'allongent. Cela vaut notamment pour la cohorte 2018, analysée sur une période très courte (une année).

Classification : (4) TAUX DE RECOURS								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
<10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	>30 %	22,6 % en phase de test (28,4 % dans le système standard)	-1

* Valeur cible
Remarque : les valeurs empiriques issues du système standard et de la phase de test sont considérées pour le taux de recours.

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

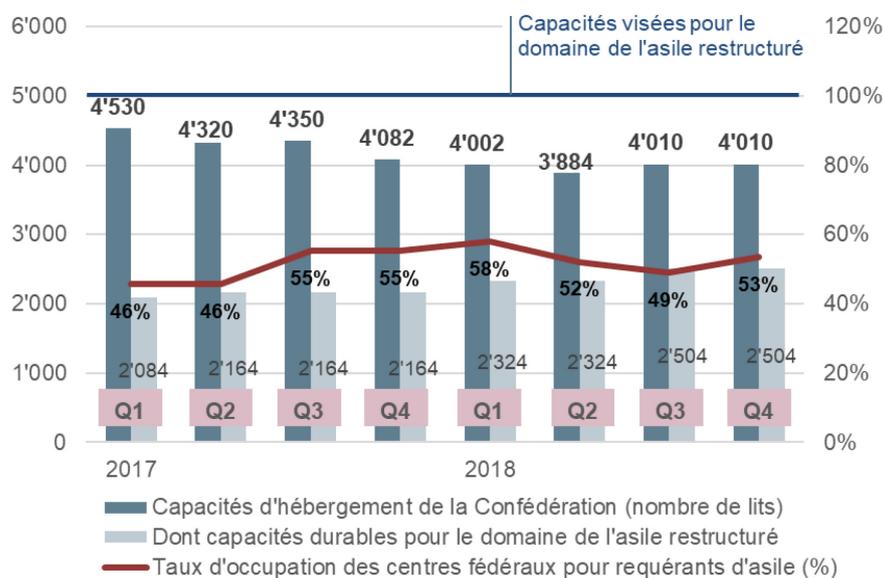
3.5. Taux d'occupation des centres fédéraux pour requérants d'asile

À la fin de l'année 2018, la Confédération disposait d'environ 4000 places d'hébergement, soit 80 % de la capacité souhaitée pour la restructuration du domaine de l'asile (5000 places). Seules 2500 places étaient toutefois proposées dans des centres s'inscrivant dans la planification durable de l'accueil des requérants d'asile pour la restructuration du domaine de l'asile. Fin 2018, les structures provisoires et les logements mis à disposition pour faire face à des situations exceptionnelles (exploités uniquement dans des situations d'urgence) représentaient la plus grande part des capacités d'hébergement de la Confédération. Leur répartition régionale ne correspond pas à la répartition souhaitée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. Si ces structures viennent à être exploitées temporairement pour pallier un déficit de capacités des structures durables au moment du passage au nouveau système, elles devront être considérées comme des sites d'accueil et donner lieu à compensation. Le modèle de compensation défini pour le domaine de l'asile restructuré permet une compensation appropriée.

Le recul du nombre de demandes d'asile en 2018 a permis de fermer des structures fédérales d'hébergement temporaires : le taux d'occupation de ces structures a été, en moyenne, de 53 % sur toute l'année.

La planification des structures fédérales d'hébergement pour le domaine de l'asile restructuré est encore en cours.

Figure 7 : Capacités et taux d'occupation des centres fédéraux pour requérants d'asile (données trimestrielles)



Source : SEM

Classification : (5) TAUX D'OCCUPATION DES CENTRES FÉDÉRAUX POUR REQUÉRANTS D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
Taux d'occupation permettant de faire face aux fluctuations du nombre de requérants*	Écart par rapport à la valeur cible (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur cible (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
	+3	+2	+1	0	-1	-2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % <u>ou</u> 87,5-90 %	70-74 % <u>ou</u> 91-93 %	60-69 % <u>ou</u> 94-95 %	40-59 % <u>ou</u> 96-100 %	<40 % <u>ou</u> 101-120 %	<40 % sur plus d'un an <u>ou</u> >120 %	53 % en moyenne annuelle	-1

* Valeur cible

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

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

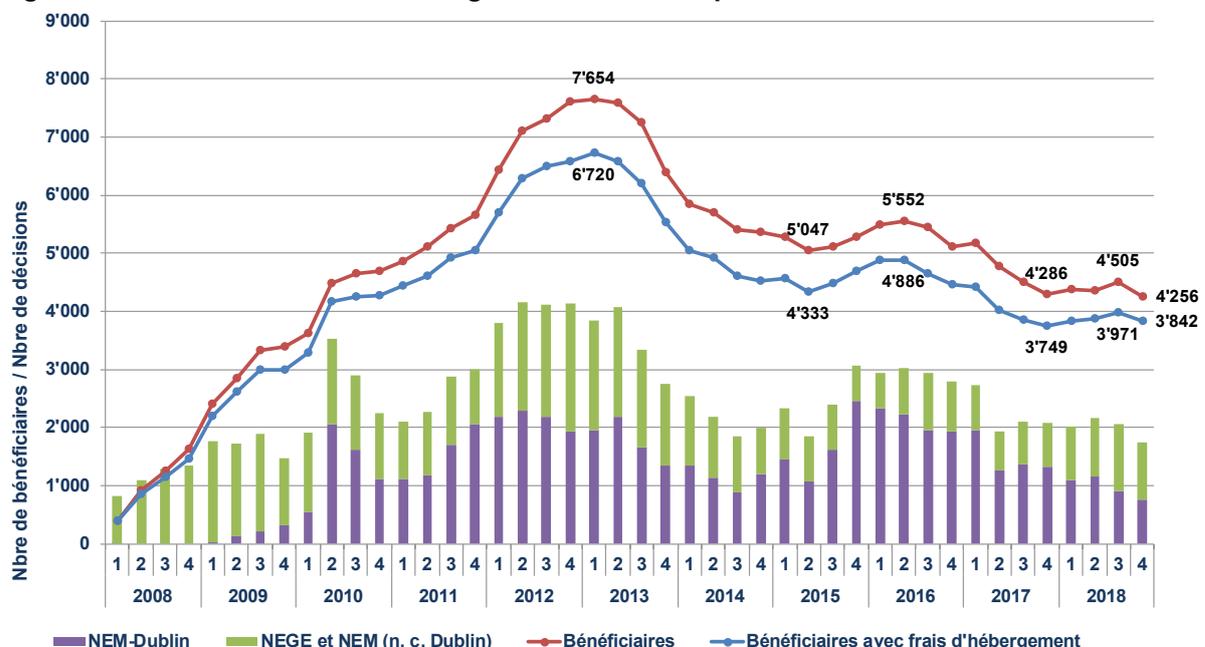
3.6. Recours à l'aide d'urgence

Les précisions qui suivent sont extraites du rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale (*rapport annuel 2018*)⁹.

En cas de décision d'asile négative entrée en force ou de NEM assortie d'une décision de renvoi, la Confédération verse au canton concerné un unique forfait d'aide d'urgence d'environ 6000 francs, destiné à couvrir l'intégralité des frais liés à ce domaine.

Le graphique qui suit montre l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence, lequel tend à diminuer depuis le 2^e trimestre 2016. Cette diminution s'explique par le pourcentage élevé de NEM Dublin fin 2015 et début 2016, la durée de perception des prestations étant nettement moins longue dans le cas d'une NEM Dublin que dans le cas d'une décision d'asile négative entrée en force ou d'une NEM. Mais elle est aussi due au fait que, depuis le deuxième trimestre 2017, le nombre de décisions rendues est sensiblement inférieur à celui des six trimestres précédents. La légère hausse enregistrée entre le 4^e trimestre 2017 et le 3^e trimestre 2018 découle de la faible proportion de décisions Dublin. Le 4^e trimestre 2018 se fait d'ailleurs déjà l'écho d'une tendance à la baisse.

Figure 8 : Bénéficiaires de l'aide d'urgence et décisions par trimestre



Source : rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale

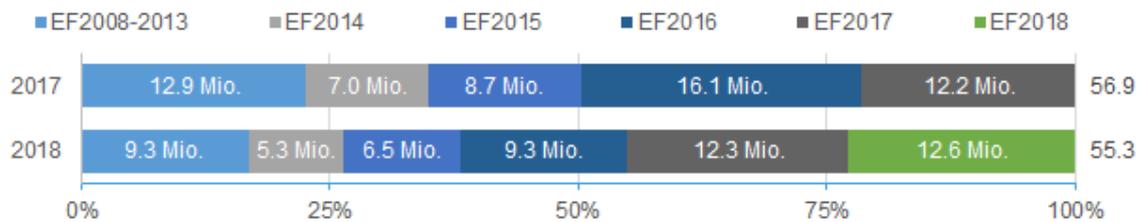
Depuis janvier 2014, le SEM teste des processus d'accélération des procédures d'asile au centre pilote de Zurich, et depuis le printemps 2018, dans le cadre d'un projet pilote, à Boudry (NE) et Chevrières (FR). En 2018, les 147 personnes ayant reçu une NEM ou une décision d'asile négative entrée en force ont occasionné des coûts à hauteur de 731 677 francs. Les résultats de l'aide d'urgence sont également positifs. En effet, les personnes ayant fait l'objet d'une procédure accélérée lors de la phase de test ou dans un centre pilote perçoivent bien plus rarement l'aide d'urgence que celles dont la procédure a eu lieu conformément au système standard. Comme l'évaluation de la phase de test l'a déjà mis en évidence, les procédures accélérées et les conseils ciblés en matière de retour, d'évaluation des chances et d'ordre juridique ont eu un effet positif sur les départs volontaires et sur le recours à l'aide d'urgence.

⁹ <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

Entre 2014 et fin 2018, 331 personnes en phase de test ont bénéficié de l'aide d'urgence pendant 95 jours en moyenne, soit 12 % des personnes dont la NEM ou la décision d'asile négative est entrée en force pendant la même période. Avec le système standard¹⁰, 38 % des personnes dont la décision est entrée en force durant les années 2014 à 2018 ont bénéficié de l'aide d'urgence, et ce, pendant 65 jours en moyenne.

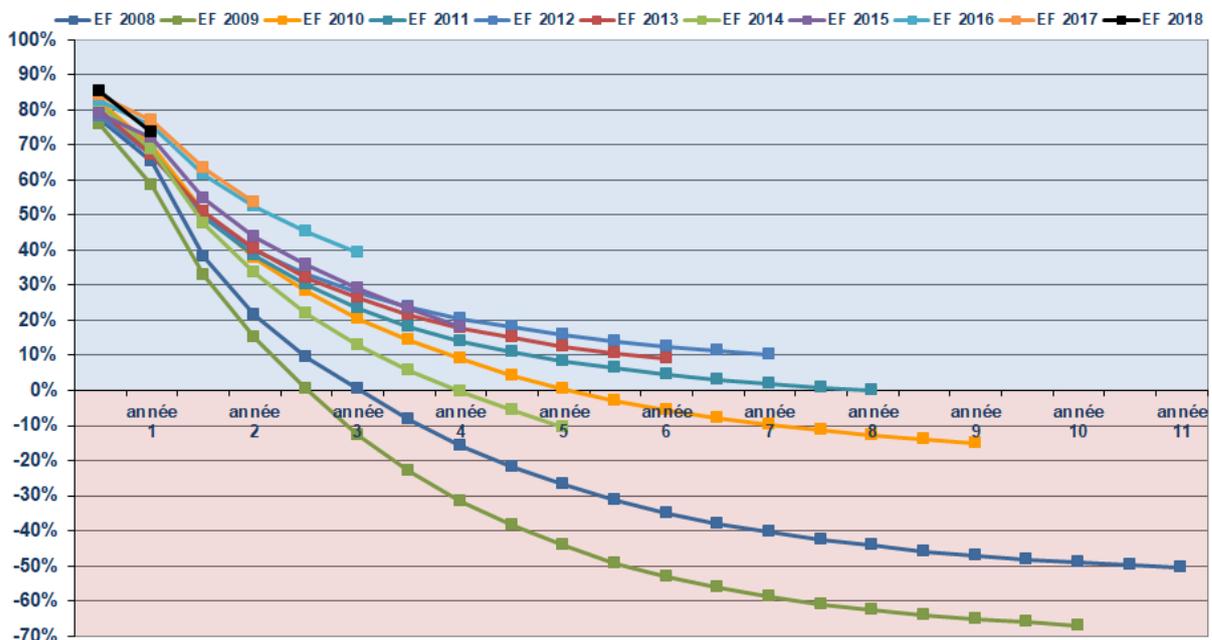
Tous cantons confondus, les frais liés à l'aide d'urgence (sans ceux occasionnés par les personnes ayant déposé des demandes multiples) se sont élevés à 55,3 millions de francs en 2018. Sur cette somme, 12,6 millions ont concerné des personnes dont la décision est entrée en force en 2018.

Figure 9 : Frais liés à l'aide d'urgence en 2016 et 2017 par année d'entrée en force



Le graphique ci-après illustre la consommation des forfaits selon les différentes années d'entrée en force des décisions déterminantes pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les courbes indiquent la part des forfaits alloués qui n'a pas encore été utilisée au bout d'un laps de temps donné. Il apparaît que ces courbes décroissent moins rapidement pour les forfaits octroyés ces dernières années.

Figure 10 : Consommation des forfaits par année d'entrée en force



Source : rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale

¹⁰ Ont été prises en compte les personnes ayant déposé une demande d'asile à partir de 2014. Les cas faisant l'objet d'une décision d'asile négative entrée en force ou d'une NEM (sans Dublin) sont limités aux personnes dont la procédure n'a pas duré plus de 90 jours.

Sur toute la période allant de 2008 à fin 2018, chaque décision a, en moyenne, engendré des coûts à hauteur de 5504 francs (demandes multiples comprises : 5793 francs). Durant cette même période, un forfait de 6073 francs en moyenne a été versé pour chaque décision rendue. Ainsi, le montant du forfait d'aide d'urgence suffit jusqu'ici, dans l'ensemble, à couvrir les frais prévus par la loi dans ce domaine¹¹.

La perception à long terme de l'aide d'urgence est analysée en détail dans le *rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale*¹². Les résultats déterminants pour la mise en œuvre de la restructuration sont intégrés dans les rapports de suivi du système d'asile.

Classification : (6) RECOURS À L'AIDE D'URGENCE								
GRILLE D'ÉVALUATION**						RÉSULTAT EN 2018		
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
À définir			À partir de 2019 conformément à l'OA 2 révisée : Procédures Dublin : 10 % * 80 jours Procédures accélérées : 33 % * 122 jours Procédures étendues : 66 % * 182 jours			À définir	À partir de 2019 : produit du taux de perception et de la durée de perception, différencié selon le type de procédure, conformément à l'art. 29 de l'OA 2 révisée ¹³	Aucune évaluation avant la restructuration du domaine de l'asile

* Valeur cible

Remarque : la grille d'évaluation sera complétée pour le rapport de suivi 2019 par le groupe d'accompagnement Monitoring sur l'exclusion de l'aide sociale (art. 30, al. 1, OA 2). Les valeurs cibles indiquées ici pour l'état normal correspondent aux valeurs issues de l'OA 2 modifiée. Ces valeurs ont été établies sur la base de données historiques et d'hypothèses relatives à l'impact de la restructuration du domaine de l'asile sur la perception de l'aide d'urgence.

¹¹ Les facteurs de coûts suivants ne sont pas pris en compte : frais administratifs ; charges de personnel d'encadrement ; dépenses d'intégration ou liées aux programmes d'occupation ; dépenses publiques indirectes (police, tribunaux, services sanitaires, école, etc.) ; frais d'aide d'urgence plus élevés que la moyenne dans un canton dont le système d'aide d'urgence est trop attractif (pas de contrôle systématique de la situation d'urgence, logements ou prestations trop séduisants, etc.), peu disposé à exécuter les renvois ou n'acceptant pas le concept de suppression de l'aide sociale.

Cf. Office fédéral des migrations (2007) : *Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, Rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3), ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)*, p. 31s., https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1394/Bericht%20AsylV_VVWA.pdf

¹² Cf. <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html>

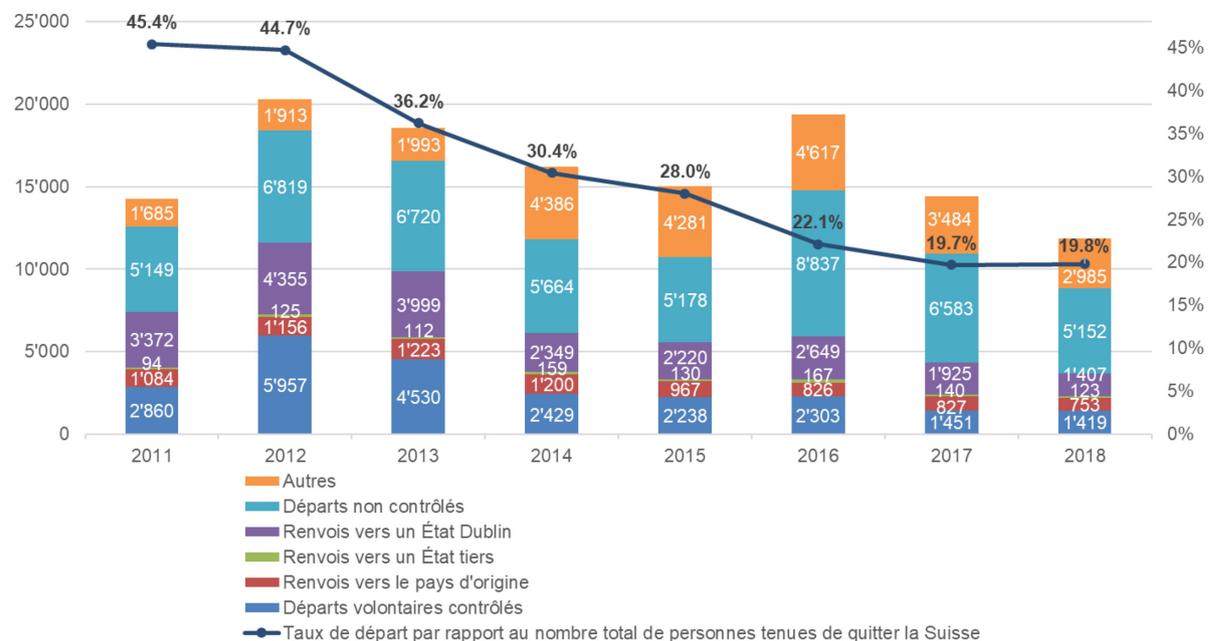
¹³ Cf. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/aend_asylg_neustruktur/paket-3/entw-asylv2-f.pdf

3.7. Départs volontaires et renvois¹⁴

L'exécution des décisions de renvoi relève de la compétence des cantons. En 2018, le nombre total de sorties du processus d'asile et du soutien à l'exécution des renvois à l'issue de la procédure d'asile a continué de diminuer par rapport aux années précédentes, tous les types de départs étant touchés par ce recul. C'est l'une des conséquences de la poursuite de la baisse du nombre de demandes d'asile et du maintien du taux de protection élevé.

La proportion de départs non contrôlés reste relativement élevée, ce qui explique en grande partie le faible taux de départs¹⁵ enregistré en 2018, qui inclut, par définition, exclusivement les départs contrôlés. L'évaluation de la phase de test a révélé que la part des départs non contrôlés était plus élevée en phase de test qu'avec le système standard. Les enseignements tirés jusqu'à présent dans le cadre de la phase pilote menée en Suisse romande vont également dans ce sens. Grâce aux conseils prodigués en vue de l'évaluation des chances – composante de la protection juridique en phase de test –, les requérants d'asile peuvent évaluer plus facilement et plus rapidement l'issue de la procédure d'asile ou l'absence de perspectives d'aboutissement de leur demande si celle-ci n'est pas justifiée. Par ailleurs, ils peuvent savoir quand la décision définitive leur sera notifiée, étant donné qu'ils sont invités à se prononcer sur le projet de décision. Plusieurs dispositions ont été prises avec le canton de Zurich. Pour réduire le risque de départ non contrôlé, la notification de la décision est, par exemple, coordonnée avec la mise en œuvre de l'exécution du renvoi. Par ailleurs, pour permettre l'arrestation des personnes relevant de la procédure de Dublin passées dans la clandestinité dès qu'elles refont surface, une demande d'arrestation est systématiquement formulée à leur rencontre.

Figure 11 : Sorties du processus d'asile et du soutien à l'exécution du renvoi à l'issue de la procédure d'asile



Source : SEM

Remarque : les sorties de situations de soutien à l'exécution du renvoi sans procédure d'asile ne sont pas répertoriées ici.

¹⁴ Dans le présent rapport, le terme *renvoi* se réfère non seulement aux rapatriements définis dans la Directive européenne sur le retour (2008/115/CE), mais également aux transferts dans d'autres États Dublin.

¹⁵ Le taux de départs correspond à la part des départs contrôlés (départs / retours volontaires) durant l'année considérée sur le nombre total de personnes tenues de quitter le territoire suisse (définitivement déboutées) et de candidats au départ.

Classification : (7) TAUX DE DÉPARTS								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	<16 %	19,8 %	-2
* Valeur cible Remarque : le taux de départs est considéré par rapport au nombre total de personnes tenues de quitter la Suisse. Les valeurs cibles et les plages indiquées ci-dessus se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste.								

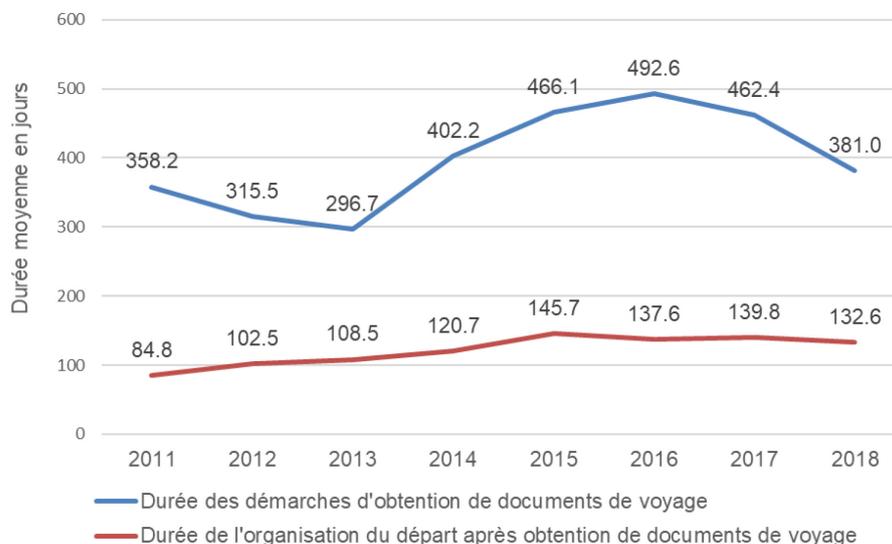
** Les valeurs situées à la lisière entre deux catégories (par ex., taux de départ de 35,5 %) sont classées dans la meilleure des deux (ici : +2).

3.8. Durée de l'exécution des renvois

En 2018, la durée des démarches nécessaire à l'obtention de documents de voyage a diminué de 81,4 jours (soit 17,6 %) par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne l'organisation du départ, sa durée moyenne a été réduite de 7,2 jours (soit 5,2 %). Cette baisse s'explique, d'une part, par une amélioration de la coopération avec certains pays de provenance, d'autre part, par une modification de la pratique de saisie des données SYMIC dans les centres fédéraux pour requérants d'asile de Zurich et de Boudry. En effet, le SEM a introduit de nouveaux codes SYMIC afin de pouvoir enregistrer et cartographier plus précisément encore les différentes phases du processus d'exécution des renvois, en particulier pour ce qui a trait à l'établissement de l'identité des intéressés.

En principe, la durée d'exécution d'un renvoi dépend beaucoup de la conduite adoptée par les pays de provenance des personnes tenues de quitter la Suisse ou du comportement de ces dernières. La situation est plus difficile, par exemple, en cas de changement d'interlocuteur au sein des autorités des États de provenance ou de refus des personnes tenues de quitter la Suisse de partir volontairement. Le SEM n'a que très peu d'influence sur ces facteurs. En général, cependant, la coopération bilatérale dans le domaine des retours fonctionne bien, voire très bien, avec de nombreux pays. Outre six partenariats migratoires (Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Nigéria, Serbie, Sri Lanka et Tunisie), le SEM a conclu des accords de réadmission avec une soixantaine de pays. Toutefois, la coopération en matière de retour reste très complexe avec certains États de provenance.

Figure 12 : Durées des démarches d'obtention de documents de voyage et de l'organisation du départ



Source : SEM

S'agissant de la restructuration du domaine de l'asile, il convient de noter que les procédures accélérées auront un impact direct sur la durée du processus de renvoi. Lorsque les demandes d'asile sont traitées par une procédure accélérée dans un centre fédéral pour requérants d'asile, le processus d'exécution est lancé dès la notification d'une décision d'asile négative sans droit de séjour. Dans ces cas, l'entretien de départ est mené sous 24 heures et le soutien à l'exécution du renvoi commence par l'identification de l'intéressé ou les démarches visant à obtenir les documents de voyage requis. Dans le cadre de la procédure selon le système actuel, il s'écoule encore, en moyenne, 96,5 jours entre le moment où la décision d'asile négative ou la NEM assortie de la sommation de quitter le territoire suisse entre en force et celui où les cantons adressent au SEM une demande de soutien à l'exécution du renvoi. La

restructuration n'entraîne une accélération de la durée de la procédure étendue ou du processus d'exécution des renvois (démarches d'identification des personnes ou d'obtention de documents de voyage et organisation des départs) que lorsque le SEM met lui-même en place le soutien à l'exécution du renvoi. Aussi le SEM examine-t-il les ajustements à apporter aux processus afin d'être en mesure d'entamer le soutien à l'exécution du renvoi de son propre chef même dans tous les cas relevant de la procédure étendue. Le SEM enverra une lettre d'information aux cantons, après avoir consulté ces derniers, afin de les inviter à présenter leurs demandes de soutien plus rapidement dans les affaires qui relèvent de l'ancien droit.

Classification : (8) DURÉE D'EXÉCUTION DES RENVOIS								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
Durée des démarches d'obtention de documents de voyage (pondération : 25 %)								
<301 jours	301-350 jours	351-400 jours	401-450 jours	451-500 jours	501-550 jours	>550 jours	381,0 jours	+1
Durée de l'organisation du départ (pondération : 75 %)								
<76 jours	76-100 jours	101-125 jours	126-150 jours	151-175 jours	176-200 jours	>200 jours	132,6 jours	0
Évaluation globale de la durée d'exécution des renvois								+0.25
* Valeur cible								
Remarque : la durée d'exécution des renvois est l'un des indicateurs utilisés dans le plan intégré des tâches et des finances (PITF). Les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste. La durée de l'organisation du départ est assortie d'une pondération plus élevée que la durée des démarches d'obtention de documents de voyage (75 % contre 25 %) dans la mesure où elle subit moins l'influence de facteurs externes (coopération des autorités des pays d'origine) et où la Confédération et les cantons ont ici une plus grande marge de manœuvre.								

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

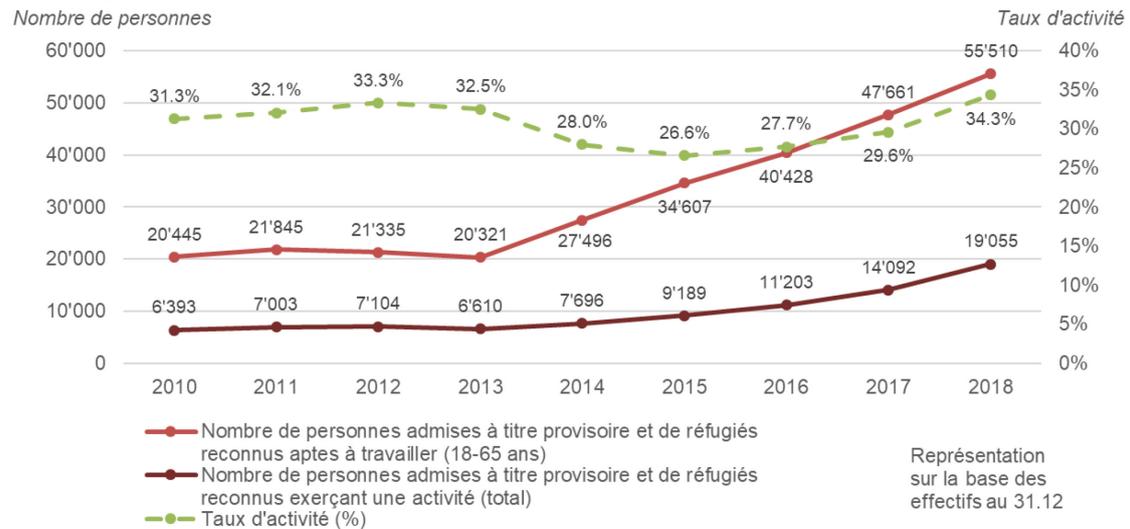
Le taux d'activité moyen des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (hors requérants d'asile) est en hausse depuis 2016 ; fin 2018, il a atteint un nouveau niveau record depuis 2010 – soit par rapport à l'ensemble de la période considérée – de 34,3 %.¹⁶ Depuis 2013, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *exerçant une activité professionnelle* est passé de 6600 environ à quelque 19 000. Cette évolution témoigne de l'efficacité des mesures mises en œuvre par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Le développement favorable du marché du travail suisse y a probablement aussi contribué. Dans le même temps, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *aptés à travailler* est passé de 20 300 environ à quelque 55 500, situation induite par la forte migration vers la Suisse liée à l'asile. Fin 2018, près de 36 500 personnes admises à titre provisoire ou réfugiés reconnus aptés à travailler étaient *sans emploi*.

Ces données montrent qu'il reste beaucoup à faire et que les mesures propres à favoriser l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile doivent être maintenues et même renforcées. À cette fin, la Confédération et les cantons se sont entendus sur un agenda commun en matière d'intégration (Agenda Intégration) qui prévoit des investissements nettement supérieurs à ceux consentis jusqu'à présent, énonce des objectifs concrets et définit un processus d'intégration liant tous les acteurs concernés. Cet agenda a été approuvé par la Conférence des gouvernements cantonaux le 23 mars 2018 et par le Conseil fédéral le 10 avril 2019. Ce dernier a, par la même occasion, décidé d'augmenter le forfait d'intégration versé aux cantons. Enfin, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour revoir, en phase II, l'ensemble du système de financement et coordonner de manière optimale les différents domaines du système d'asile et des réfugiés, à savoir l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration.

L'on peut s'attendre à ce que, dès lors que la restructuration du domaine de l'asile sera mise en œuvre, l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile continuera de s'améliorer grâce à l'accélération des procédures. Mieux les cantons adapteront leurs structures et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues selon l'Agenda Intégration Suisse, plus puissants seront les effets des nouvelles procédures d'asile sur l'intégration professionnelle.

¹⁶ Toutefois, plusieurs facteurs diminuent la valeur informative du taux d'activité : primo, la réussite de l'intégration dépend principalement de la capacité d'absorption du marché du travail à un instant donné ; secundo, les personnes nouvellement arrivées ayant le droit de rester en Suisse qui, faute de qualifications indispensables, ne remplissent pas encore les conditions nécessaires à une prise d'emploi entraînent une diminution de ce taux ; tertio, les réfugiés titulaires d'une autorisation d'établissement ne figurent plus dans les statistiques, alors qu'il y a tout lieu de supposer qu'ils répondent aux exigences posées en matière d'intégration professionnelle.

Figure 13 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)

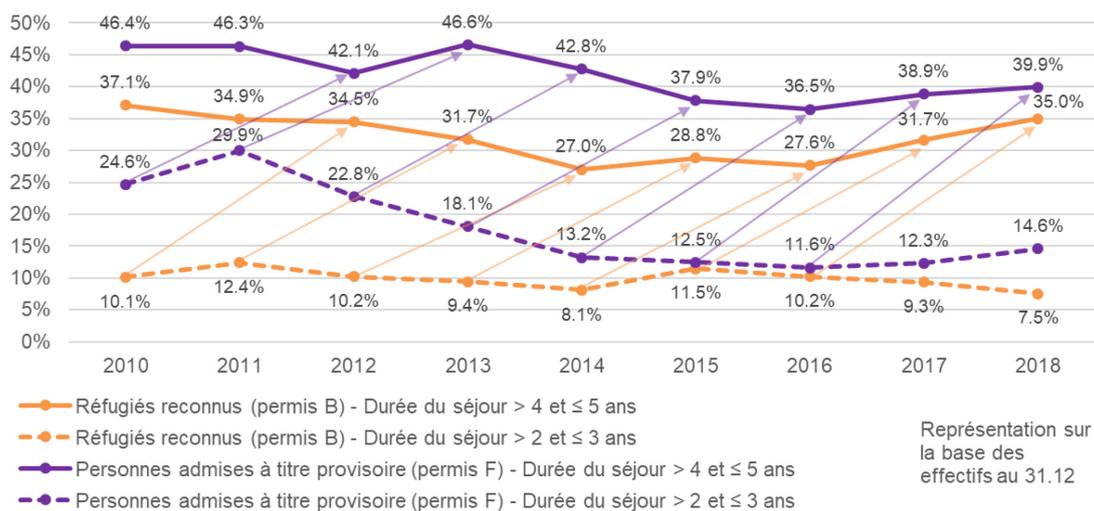


Source : SEM

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

Comme le taux d'activité moyen présenté ci-dessus (calculé sur la base du nombre d'autorisations de travail délivrées) dépend fortement des fluctuations au sein du groupe des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, on peut considérer comme indicateur supplémentaire le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse. À la fin de l'année 2018, les réfugiés reconnus affichaient un taux d'activité de 7,5 % au bout de trois années de séjour et de 35,0 % au bout de cinq années. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient de 14,6 % (après trois années de séjour) et 39,9 % (après cinq années).

Figure 14 : Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse¹⁷



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

¹⁷ Lorsque les comparaisons s'effectuent sur des périodes de plus d'un an, les cohortes considérées sont à chaque fois différentes et incluent les personnes présentes, au moment de la mesure, depuis trois ans en Suisse. La composition du groupe (âge, origine, par ex.) varie donc d'une année à l'autre, ce qui peut avoir un impact sur la réussite de l'intégration professionnelle. Les taux d'activité représentés ne prennent pas en compte les personnes admises à titre provisoire qui ont déjà obtenu une autorisation de séjour à la faveur de la réglementation relative aux cas de rigueur (permis B), ni les réfugiés reconnus titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C).

Le taux de recours à l'aide sociale a continué d'augmenter à un niveau élevé ces dernières années tant dans le domaine de l'asile que dans celui des réfugiés, malgré la hausse du taux d'emploi. En 2017, il était de 87,9 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 86,3 % pour les réfugiés reconnus ou admis à titre provisoire. Ces résultats peuvent être interprétés comme l'indice d'une intégration professionnelle souvent précaire (faibles revenus, faible taux d'occupation, contrats à durée déterminée, etc.) et ne sont pas le reflet d'une libération complète et durable de la dépendance de l'aide sociale. Il convient également de noter que de bon nombre de cantons encouragent la qualification professionnelle (formation professionnelle initiale, apprentissage) ; or celle-ci prend plusieurs années en raison du (fréquent) jeune âge des personnes relevant du domaine de l'asile. Partant, le taux de recours à l'aide sociale demeure relativement élevé durant la phase initiale (« processus de première intégration »), période qui coïncide à peu près avec la phase de compétence fédérale pour le financement de l'aide sociale. Des études montrent qu'à moyen et long termes, l'encouragement de l'intégration basé sur la qualification professionnelle est rentable, puisqu'il induit des économies sur les futurs coûts de l'aide sociale.

Dans le cadre de l'Agenda Intégration, la Confédération et les cantons ont fixé différents objectifs (www.agenda-integration.ch). En ce qui concerne l'activité professionnelle, ils ont convenu que la moitié des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus adultes devaient être intégrés dans le marché du travail primaire sept ans après leur arrivée en Suisse. Ils se sont également mis d'accord pour que les deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire cinq ans après leur entrée dans notre pays : le but est de faire participer autant que possible les adolescents et les jeunes adultes à ce type de formation afin d'accroître leurs chances de trouver un emploi durable. Enfin, ils se sont aussi entendus sur le développement d'un instrument de suivi permettant d'atteindre ces objectifs, instrument qui s'appuiera non seulement sur le nombre de déclarations d'emploi, mais aussi sur d'autres données. En particulier, les processus d'intégration des personnes au fil des ans doivent être observés et analysés dans leurs propres contextes. L'objectif est d'évaluer l'impact à long terme de l'encouragement de l'intégration et de développer des mesures en conséquence. Dès que le suivi relatif à l'Agenda Intégration sera disponible, les principales informations qu'il contiendra pourront être transférées dans le présent rapport de suivi sur le système d'asile.

Classification : (9) TAUX D'ACTIVITÉ DES PERSONNES ADMISES À TITRE PROVISOIRE ET DES RÉFUGIÉS RECONNUS AU BOUT DE TROIS ET CINQ ANS DE SÉJOUR EN SUISSE								
GRILLE D'ÉVALUATION**							RÉSULTAT EN 2018	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2018	Évaluation selon la grille
+3	+2	+1	0	-1	-2	-3		
>52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	<27,5 %	Moyenne pondérée pour les AP / R : 37,6 %	0
<p>* Valeur cible</p> <p>Remarque : les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste. Des indicateurs et des données de référence supplémentaires sont en cours d'élaboration dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse pour mesurer l'intégration dans le monde du travail et dans le domaine de la formation des personnes relevant du domaine de l'asile. Cet indicateur sera modifié dès que les bases correspondantes seront disponibles.</p>								

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

3.10. Effet de redistribution et incidences sur les coûts du modèle de compensation

L'effet de redistribution et les incidences sur les coûts du modèle de compensation seront évalués après le changement de système en 2019.

La simulation du modèle de compensation réalisée dans le cadre du suivi montre toutefois que le modèle peut produire les effets souhaités et qu'il se prête à une utilisation dans le système d'asile restructuré. Les fiches d'information thématiques sur les réunions d'information relatives à la restructuration du domaine de l'asile contiennent des informations détaillées sur la simulation et les résultats dans les différents cantons. Les fiches actualisées en octobre 2018 sont disponibles via le lien ci-après :

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

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

L'économicité de la restructuration du domaine de l'asile sera analysée et évaluée après le changement de système en 2019, sur la base des chiffres qui seront alors disponibles.

Dans le cadre de l'élaboration du budget pour l'année 2019 et les années suivantes, les incidences financières de la restructuration du domaine de l'asile ont été documentées à l'intention du Parlement, pour autant qu'elles puissent être définies au cours de la première année de mise en œuvre (c'est-à-dire avant l'état stationnaire du nouveau système)¹⁸. Ce faisant, il convient de tenir compte du fait que le changement de système aura lieu non au début de l'année, mais le 1^{er} mars 2019.

¹⁸ « [D'autre part], le budget 2019 tient compte des premières économies réalisées grâce à l'accélération de la procédure d'asile (près de 46 millions du fait de la réduction des indemnités forfaitaires pour les coûts administratifs et de l'application de forfaits d'aide d'urgence différents selon la catégorie de demande, ainsi qu'environ 43 millions dans le domaine des forfaits globaux). »

Cf. Administration fédérale des finances (2018) : *budget 2019 avec PITF 2020–2022 des unités administratives*, tome 2A, p. 246, <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/budget.html>