



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 2015

Impressum

Éditeur: Secrétariat d'État aux migrations (SEM),
Quellenweg 6, CH-3003 Berne Wabern

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

Réalisation: www.typisch.ch

Distribution: OFCL, Diffusion publications fédérales, CH-3003 Berne,
www.publicationsfederales.admin.ch
Numéro de commande: 420.010.F
© SEM/DFJP août 2016

Photos

Tomas Wüthrich: page de couverture, pages 6, 8, 14, 26, 29, 31, 32, 44, 48, 51, 52, 54, 57, 60

David Zehnder: pages 10, 36, 41

Philipp Eyer et Stephan Hermann: pages 4, 13

Christophe Chammartin: page 17

Fiona Eisenhut: page 3

SEM: pages 18, 21, 30

Editorial

L'année 2015 a clairement démontré la complexité des problématiques de migration et de la politique migratoire, mais aussi l'étendue de leurs ramifications. Le conflit persistant en Syrie a poussé à l'exil un si grand nombre de personnes que les pays voisins ont atteint les limites de leur capacité d'accueil et que les réfugiés se sont davantage tournés vers les États européens pour chercher une protection. L'attitude des pays de transit et des autres pays de destination a également déterminé en grande partie le volume de personnes déplacées qui sont arrivées en Suisse en 2015. L'Union européenne (UE) s'est par ailleurs positionnée plus distinctement comme un véritable acteur dans cette crise et a œuvré – avec un succès limité jusqu'à présent – pour une action coordonnée entre les pays.

Pour la Suisse, il s'imposait plus que jamais, dans cette situation, de regarder au-delà de ses propres frontières. Nous avons recherché ou renforcé les coopérations, notamment pour l'enregistrement et la prise en charge des réfugiés dans les États de premier accueil ou de transit. Les partenariats migratoires à long terme constituent aussi une base solide dans ce contexte. Nous avons également poursuivi notre étroite collaboration avec l'UE, par exemple dans le cadre de l'accord de Dublin. Ce dernier a encore prouvé son utilité pour la Suisse, bien que fortement mis à l'épreuve et moins efficace que prévu. Dans la mesure où elles concernaient les États Dublin/Schengen, la présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga, a participé activement aux consultations des ministres de l'Intérieur et de la Justice des pays de l'UE. La Suisse souhaite apporter une contribution concrète pour soulager les États fortement exposés, comme la Grèce et l'Italie, en accueillant des requérants d'asile. En contrepartie, nous profitons des activités de l'UE, par exemple de vols de rapatriement communs avec Frontex. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a en outre pris, pour deux ans, la présidence du réseau européen des autorités compétentes en matière de migration (GDISC), qui regroupe 34 pays.

Au niveau national, le SEM a également pu s'appuyer sur de solides coopérations dans de nombreux domaines. Les services fédéraux, les cantons, les villes et les communes ont ainsi collaboré étroitement afin de définir un plan d'urgence commun pour le domaine de l'asile. Nous sommes donc prêts en cas de hausse exceptionnelle du nombre de requérants d'asile. Même pendant la phase tendue observée à l'automne 2015, nous avons pu maîtriser la situation grâce à la souplesse des différents partenaires, mais aussi à celle des collaborateurs du SEM. Il était en outre très réjouissant de constater la volonté très forte, au sein d'autres pans de la population, de contribuer à



fournir un emploi aux requérants d'asile et d'aider les réfugiés dans les premières étapes de leur intégration.

La thématique de l'intégration va d'ailleurs gagner en importance puisque, en 2015, le SEM a, de nouveau, accordé l'asile ou une admission provisoire dans plus de la moitié des cas examinés. Cette mission, qui reste d'actualité pour l'ensemble du domaine des étrangers, ne pourra elle aussi être menée à bien que par la coopération. L'intégration vise avant tout les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire, mais la Confédération, les cantons, les autorités compétentes en matière de migrations et de marché du travail, les écoles et le système de formation professionnelle, sans oublier l'économie et la société, sont également appelés à y participer. Favoriser la mise en relation de tous ces acteurs est l'une des fonctions essentielles du SEM. La volonté du Conseil fédéral, en vertu du nouvel article sur l'immigration, de réduire les besoins en nouvelle main-d'œuvre en provenance de l'étranger donnera un élan supplémentaire aux efforts d'insertion professionnelle. D'où l'importance que revêt, par exemple, l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile.

La gestion de la migration est une question à la fois complexe et fascinante, quoique souvent controversée. Vous pourrez le constater très clairement en lisant le présent rapport. Bonne lecture.

Mario Gattiker
Directeur du Secrétariat d'Etat aux migrations



Les ressortissants italiens constituent la communauté étrangère la plus importante, suivie de celles des ressortissants allemands et portugais.

Table des matières

| | | |
|----------|---|-----------|
| A | Tour d’horizon | 6 |
| 1. | Chiffres-clés 2015 | 7 |
| 2. | L’essentiel en bref | 9 |
| 3. | Développements récents | 12 |
| B | Migration 2015 | 14 |
| 1. | Population étrangère | 15 |
| 2. | Immigration et marché du travail | 15 |
| 3. | Visas Schengen | 18 |
| 4. | Naturalisations | 19 |
| 5. | Coopération internationale | 20 |
| 6. | Chiffres clés dans le domaine de l’asile et stratégie de traitement des demandes | 22 |
| 7. | Cas de rigueur | 26 |
| 8. | Retours | 27 |
| 9. | Mesures d’éloignement | 31 |
| C | Intégration | 32 |
| 1. | Contexte | 33 |
| 2. | Employabilité: domaine d’encouragement des programmes d’intégration cantonaux | 37 |
| 3. | Champ d’action «Intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire bénéficiaires de l’aide sociale» | 38 |
| 4. | Programmes et projets au niveau fédéral | 40 |
| D | Domaines choisis | 44 |
| 1. | Mouvements migratoires en Europe | 45 |
| 2. | Protection dans la région | 46 |
| 3. | Accueil actif en Suisse | 47 |
| 4. | Défis et mesures dans le domaine de l’asile en Suisse | 48 |
| 5. | État d’avancement de la mise en œuvre de l’art. 121a Cst. (Immigration) | 53 |
| E | Le Secrétariat d’Etat aux migrations | 54 |
| 1. | Organigramme | 55 |
| 2. | Évolution des dépenses | 56 |

A Tour d'horizon



Le 1^{er} janvier 2015, l'ancien Office fédéral des migrations (ODM) a été rebaptisé Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

1. Chiffres-clés 2015

- Fin 2015, la population de nationalité étrangère résidant de manière permanente en Suisse comptait 1 993 916 personnes, soit 2,4 % de plus que l'année précédente (1 947 023). Sur ce nombre, 1 363 736 personnes (68 %) étaient des ressortissants de pays de l'UE-28 ou de l'AELE (1 328 318 en 2014). La part de la population étrangère est ainsi passée de 23,8 % à 24,1 %.
- En 2015, 106 805 ressortissants de pays de l'UE/AELE ont immigré en Suisse, contre 110 850 l'année précédente, tandis que 55 111 ont quitté le pays (50 669 en 2014).
- La Suisse a émis 452 735 visas Schengen en 2015 (439 978 en 2014). Les représentations suisses à l'étranger qui ont émis le plus grand nombre de visas sont celles d'Inde (106 371), de Chine (78 462), de Russie (28 667) et de Thaïlande (25 954).
- 42 699 personnes ont obtenu la naturalisation suisse par la procédure ordinaire ou la procédure facilitée (35 187 en 2014). L'Italie, l'Allemagne, le Portugal, la France et le Kosovo sont en tête des pays d'origine des candidats.
- 39 523 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, contre 23 765 l'année précédente. Les groupes nationaux les plus représentés sont les Érythréens, les Afghans, les Syriens, les Irakiens, les Sri Lankais et les Somaliens.
- Le SEM a examiné 28 118 demandes d'asile en première instance (26 715 en 2014) et en a accepté 6 377 (6 199 en 2014). 7 787 requérants d'asile ont en outre été admis à titre provisoire (contre 9 367 l'année précédente). Au total, le taux de protection s'élève donc à 53,1 % (58,3 % en 2014).
- 2 284 personnes (contre 2 287 l'année précédente) ont reçu une autorisation de séjour pour cas de rigueur.
- 8 603 personnes étrangères qui devaient quitter la Suisse (contre 8 590 en 2014) sont parties par voie aérienne sous la surveillance des autorités.
- La Suisse a prononcé 12 539 interdictions d'entrée (11 414 en 2014).

2 284 personnes ont reçu
une autorisation de séjour pour
cas de rigueur.



Si l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire revêt une importance cruciale pour les intéressés, elle profite aussi à la société et à l'économie.

2. L'essentiel en bref

Persistance des crises et déplacement des routes de migration

L'an dernier, l'Europe a attiré un nombre exceptionnellement élevé de requérants d'asile et d'autres migrants. Plusieurs facteurs semblent s'être cumulés ou enchaînés: le conflit persistant en Syrie a de nouveau provoqué la fuite de centaines de milliers de personnes; la situation restait incertaine en Irak, en Afghanistan ainsi que dans d'autres pays; aucune amélioration de la situation des droits de l'homme n'a pu être observée en Érythrée; enfin, une quantité innombrable de personnes, notamment dans certains États africains, n'entrevoient pas suffisamment de perspectives d'avenir dans leur propre patrie. Quant aux pays voisins de la Syrie, ils ont atteint les limites de leurs capacités d'accueil. À la périphérie de l'Europe, la Grèce s'est retrouvée dépassée par l'afflux de requérants d'asile débarqués sur les îles de la mer Égée via la Turquie. Sous la pression des migrants, désireux pour la plupart de rejoindre l'Allemagne, s'est établie et confirmée durant l'été la route dite des Balkans. Un nombre accru de personnes en situation irrégulière ont ainsi afflué également en Suisse, en particulier via l'Autriche. La majeure partie des requérants d'asile ont toutefois continué d'arriver dans notre pays via la Libye, la Méditerranée centrale et l'Italie.

Dans ce contexte, il était plus que jamais impossible de restreindre la politique migratoire au seul cadre national. La Suisse a donc soutenu les pays de premier accueil et les pays de transit, coopéré avec l'UE en qualité d'État Schengen/ Dublin et accueilli également des groupes de réfugiés provenant directement des zones de crise. Son système d'asile a néanmoins été mis à rude épreuve.

Prévoyance dans le domaine de l'asile

Le nombre de demandes d'asile a nettement augmenté depuis le début de l'été pour s'établir, avec un total de 39 523 demandes, à un niveau inégalé depuis la guerre du Kosovo (1998–1999). La souplesse dont ont fait preuve les cantons et les communes, mais aussi les places supplémentaires aménagées par la Confédération ont permis d'héberger la totalité des nouveaux arrivants. En prévision d'une situation particulière ou extraordinaire, un groupe de travail composé de représentants des autorités concernées a élaboré un programme visant notamment à déterminer les structures adaptées devant être utilisées par la Confédération ou par le canton d'implantation.

En 2015, à nouveau, le SEM a accordé l'asile ou une admission provisoire dans plus de la moitié des cas traités. La Suisse a ainsi honoré son engagement humanitaire, même si l'ampleur nouvelle prise par l'octroi de protection constitue un défi en matière d'hébergement à plus ou moins long terme et d'intégration.

**En 2015, 39 523 demandes d'asile
ont été recensées, un niveau inégalé
depuis la guerre du Kosovo.**

Évaluation des nouvelles procédures d'asile

Le Conseil national et le Conseil des États ont adopté en septembre le projet de loi destiné à la restructuration du domaine de l'asile. Le référendum a eu lieu le 5 juin 2016. La planification des emplacements des futurs centres fédéraux a bien avancé mais n'a pas pu être totalement achevée. La phase de test en cours depuis 2014 à Zurich a été soumise à une évaluation externe, qui a montré que la nouvelle réglementation des procédures et la proximité géographique de tous les acteurs concernés permettaient d'atteindre en grande partie les objectifs fixés: les procédures sont accélérées et les décisions sont plus souvent acceptées par les intéressés. Les rapports d'évaluation mentionnent cependant aussi certains éléments restant à améliorer.



En 2015, le principal motif d'immigration en Suisse a été, comme l'année précédente, la prise d'une activité lucrative (environ 47% des cas).

Intégration ciblée

L'encouragement de l'intégration économique et sociale des migrants constitue depuis longtemps une tâche permanente de la Confédération, des cantons et des communes. La hausse du nombre de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire exige maintenant davantage d'efforts ciblés à destination de ces groupes, notamment sur le marché du travail. Il s'agit non seulement d'assurer l'autonomie financière de ces personnes et leur indépendance vis-à-vis de l'aide publique, mais aussi d'optimiser le développement et l'exploitation de leur potentiel professionnel. Ces objectifs doivent également être mis en relation avec la volonté actuelle de réduire les besoins d'une nouvelle immigration. Par de nombreux programmes, projets pilotes, études et autres activités, le SEM contribue à améliorer l'intégration et les outils disponibles dans ce domaine. Mais cette tâche commune incombe aussi en grande partie aux cantons, par exemple dans les structures ordinaires de la formation professionnelle, ainsi qu'aux milieux économiques.

Hausse des naturalisations

L'acquisition de la nationalité suisse est la dernière étape formelle de l'intégration. Après un recul du nombre de naturalisations entre 2008 et 2012, ce chiffre est reparti à la hausse. L'an dernier, il a ainsi augmenté de 21 % pour s'établir à 42 699 personnes. La révision de la loi sur la nationalité comporte différentes nouveautés. Le projet d'ordonnance d'exécution, soumis à une procédure de consultation à l'automne 2015, précise notamment les critères d'évaluation de l'intégration.

Mise en œuvre de l'article sur l'immigration

Le nouvel article constitutionnel sur l'immigration, adopté lors de la votation populaire du 9 février 2014, exige une mise en œuvre tant dans le droit national qu'au niveau des traités internationaux. Le Conseil fédéral propose donc, en premier lieu, une modification de la loi sur les étrangers (LEtr). À l'issue de la procédure de consultation et de l'évaluation des avis, il a ainsi adopté en mars 2016 le projet à l'intention du Parlement. La révision de loi demandée prévoit une extension des contingents d'autorisations, jusqu'ici réservés aux ressortissants de pays tiers, à quasiment toutes les catégories d'étrangers. Pour les citoyens de l'UE/AELE, des restrictions seront cependant imposées uniquement dans le cas où l'immigration dépasse un seuil défini. Si elle est appliquée unilatéralement, cette clause de sauvegarde contrevient à l'ALCP. C'est pourquoi le Conseil fédéral souhaite trouver une solution consensuelle avec l'UE. En 2015, des consultations intensives ont été lancées entre le secrétaire d'État aux migrations et un représentant du président de la Commission européenne afin de s'accorder sur l'interprétation de la clause de sauvegarde au sein de l'ALCP.

Il a été impossible de restreindre la politique migratoire au seul cadre national. Le système d'asile a été mis à rude épreuve.

3. Développements récents

En 2015, nettement plus d'un million de personnes sont arrivées en Europe via la Turquie, la mer Égée et, dans une proportion beaucoup plus faible, la Méditerranée centrale. Jamais auparavant un si grand nombre de personnes extérieures n'étaient venues, en l'espace d'une année, chercher refuge sur notre continent.

Ce mouvement migratoire a placé les États concernés devant des défis quasiment insurmontables. Le long de la route des Balkans, principal itinéraire emprunté, les frontières ont donc été ouvertes aux migrants. Ces derniers ont été rapidement transportés vers l'Autriche et l'Allemagne, où les infrastructures étaient alors insuffisantes pour enregistrer tous les arrivants. Les mesures de régulation et le renforcement des contrôles aux frontières ont ensuite commencé à produire leurs effets, permettant de réduire le nombre de personnes non enregistrées.

Bien que la Suisse ait été,
en comparaison, peu touchée par
la vague migratoire supplémentaire
survenue en 2015, son système
d'asile a également atteint ses limites
à la fin de l'automne 2015.

Les régimes d'asile de l'Allemagne, de l'Autriche et de la Suède n'étaient plus en mesure de faire face à l'afflux de personnes recherchant une protection. Ces trois États ont donc révisé leur politique d'asile et adapté leur pratique à la situation actuelle. D'autres pays ont suivi. Bien que la Suisse ait été, en comparaison, peu touchée par la vague migratoire supplémentaire survenue en 2015, son système d'asile a également atteint ses limites à la fin de l'automne 2015. Le SEM est toutefois parvenu tout au long de cette période à enregistrer et à héberger l'ensemble des requérants d'asile arrivant sur le territoire suisse.

Les causes du mouvement migratoire survenu en 2015 sont multiples. La guerre civile en Syrie ne donnant aucun signe d'apaisement, les déplacés au sein du pays comme les réfugiés en Turquie et dans d'autres États de la région ont perdu toute perspective de retour prochain. Ils se sont donc dirigés

vers l'Europe dans l'espoir d'y avoir un avenir plus clément avec leur famille. Durant l'été 2015, différents facteurs ont même donné l'impression que toutes les personnes arrivant jusqu'en Europe étaient les bienvenues et seraient accueillies généreusement. Ce contexte a incité notamment un nombre accru de ressortissants irakiens et afghans à quitter leur pays.

Sur le continent africain, par ailleurs, les choses n'ont quasiment pas évolué en 2015. La situation de l'Érythrée, par exemple, a encore poussé des dizaines de milliers de personnes à tenter de rejoindre l'Europe à la recherche de la liberté et d'une vie meilleure. Enfin, l'absence d'un État fort et communément reconnu en Libye, principal pays de transit en Afrique du Nord à l'heure actuelle, a facilité les traversées à l'aide de passeurs vers le sud de l'Italie (Lampedusa).

Certains facteurs de long terme ont également contribué au changement de dimension des migrations à destination de l'Europe en 2015: la mondialisation de la communication a entraîné une mise en réseau des personnes aux quatre coins de la planète. Internet, la téléphonie mobile et la télévision par satellite ont intégré le quotidien de la plupart des pays en développement. Des pays émergents se sont même hissés aux premiers rangs mondiaux dans ces segments. Cela signifie qu'il est de plus en plus commun de savoir ce qui se passe à l'autre bout du monde, mais aussi de pouvoir s'y rendre. En dépit de l'essor économique de nombreuses régions dans le monde ces dernières années, la prospérité reste concentrée essentiellement dans les pays d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord, ainsi qu'en Australie. En parallèle, des millions de personnes vivant dans des pays pauvres sont confinées dans la misère sans aucune perspective d'en sortir. Cette situation multiplie le nombre de candidats à la migration en quête d'une vie meilleure, et accroît par conséquent la pression migratoire.

A tous ces facteurs dits «de répulsion», qui poussent les gens à quitter leur pays de provenance, s'ajoutent des facteurs dits «d'attraction», notamment la demande de main-d'œuvre émanant des pays plus aisés. C'est ainsi que, d'une part, l'économie suisse est à la recherche de main-d'œuvre qualifiée et que, d'autre part, elle abrite un marché pour les prestations effectuées en marge ou même en dehors de la légalité. On parle ici essentiellement du travail au noir effectué par des migrants dits «sans-papiers», c'est-à-dire dont le séjour n'est pas en règle, mais aussi de la prostitution et du trafic de stupéfiants.

La Suisse accorde une grande importance à l'intégration sociale et sociétale des migrants disposant d'une autorisation de séjour. Etant donné que le phénomène migratoire s'est mondialisé, les mesures de régulation doivent agir bien au-delà des frontières nationales. Aussi la Suisse s'efforce-t-elle de renforcer sa politique migratoire internationale. Par des accords bilatéraux conclus avec ses partenaires européens, elle entretient des liens étroits avec l'UE en matière de migration. Elle aborde les tâches à accomplir conjointement avec ses partenaires européens et, souvent, en collaboration directe avec les États de provenance et de transit extérieurs à l'UE. Ces efforts concernent les partenariats migratoires, les contrats bilatéraux avec des États de provenance, mais aussi l'aide au retour. La Suisse aide les pays de provenance à adapter les structures

utiles au domaine migratoire, soutient des programmes de prévention de la migration irrégulière et entretient un dialogue actif avec ses principaux États partenaires.

En acceptant l'initiative populaire «contre l'immigration de masse», le 9 février 2014, les citoyens suisses ont décidé que la Suisse devrait à l'avenir contrôler l'immigration de manière autonome et ce, même vis-à-vis des ressortissants de l'espace UE/AELE. La mise en œuvre de cette initiative, c'est-à-dire la formulation des nouvelles lois et les négociations à mener avec l'UE, représente un défi de taille qui marquera le discours politique des prochains mois, tant au niveau de la politique intérieure que des affaires extérieures.



Fin 2015, la population étrangère résidant en permanence en Suisse s'élevait à 1 993 916 personnes. La proportion d'étrangers a augmenté pour passer de 23,8 % à 24,1 %.

B Migration 2015



Pour soutenir les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire le plus efficacement possible dans leur intégration professionnelle, de plus en plus de cantons misent sur la clarification du potentiel individuel de chacun.

1. Population étrangère

À la fin du mois de décembre 2015, la population résidente permanente de nationalité étrangère comptait 1 993 916 personnes¹ (1 947 023 en 2014). Sur ce nombre, 1 363 736 (soit environ 68 %) étaient des ressortissants de pays de l'UE-28 ou de l'AELE (1 328 318 en 2014) et 630 180 (soit 32 %) des ressortissants de pays tiers (618 705 en 2014). Les ressortissants de l'UE-28 et de l'AELE ont vu leur nombre progresser de 2,7 % sur un an, les ressortissants de pays tiers de 1,9 %. Les Italiens constituent la communauté étrangère la plus importante en Suisse, forte de 313 725 personnes (15,7 % des résidents permanents étrangers), suivis des Allemands (301 548 personnes/15,1 %) et des Portugais (268 067 personnes/13,4%). Les ressortissants français sont ceux qui ont connu la plus forte progression sur un an (+ 6241 personnes), devant les ressortissants italiens (+ 5123) et les ressortissants portugais (+ 5057).

¹ Les statistiques des étrangers du SEM 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 La désignation UE-28 comprend les États aujourd'hui membres de l'Union européenne, à savoir l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Suède, la Slovaquie et la Slovénie, auxquels est venue s'ajouter la Croatie. Cette dernière étant devenue membre de l'UE le 1^{er} juillet 2013, il a fallu étendre l'ALCP à ce pays, comme cela a été le cas lors des précédentes extensions de l'UE. Le protocole additionnel III a été élaboré à cette fin. Jusqu'à son entrée en vigueur, les ressortissants croates restent soumis aux dispositions de la LEtr (RS 142.20) mais font l'objet de contingents spécifiques (50 autorisations de séjour B et 450 autorisations de courte durée L par an). L'AELE regroupe, outre la Suisse, l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège.

³ UE-17/AELE: les citoyens allemands, autrichiens, belges, britanniques, chypriotes, danois, espagnols, finlandais, français, grecs, irlandais, islandais, italiens, liechtensteinois, luxembourgeois, maltais, néerlandais, norvégiens, portugais et suédois bénéficient de la libre circulation complète depuis le 1^{er} juin 2007.

⁴ Ce taux se rapporte à la population résidente permanente de nationalité étrangère.

⁵ Les États membres de l'UE-8 sont les États de l'Europe de l'Est qui ont adhéré à l'UE en 2004, à l'exception de Malte et de Chypre, à savoir l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

2. Immigration et marché du travail

L'admission de main-d'œuvre étrangère en Suisse est régie par un système binaire: les ressortissants des pays de l'UE-27/AELE sont admis prioritairement sur le marché du travail suisse conformément aux dispositions de l'ALCP entre la Suisse et l'UE, tandis que les ressortissants de pays tiers sont admis de façon sélective.

Pour pouvoir répondre aux besoins prioritaires des marchés régionaux du travail malgré la baisse des contingents, plusieurs cantons ont modifié leur pratique d'admission.

Libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE

En 2015, 106 805 ressortissants de pays de l'UE-28/AELE² ont immigré en Suisse, dont environ 63 % (66 713) pour y prendre un emploi (population résidente permanente de nationalité étrangère).

Les ressortissants de l'UE-17/AELE³ sont pour la plupart actifs dans le secteur des services (80 %)⁴. Ils sont 19 % à travailler dans l'industrie et l'artisanat, et 1 % dans l'agriculture. La même tendance se dessine pour les résidents originaires de l'UE-8⁵, puisque 71 % d'entre eux environ travaillent dans le secteur des services et 19 % dans l'industrie et l'artisanat. Mais ils sont nettement plus nombreux que les premiers à travailler dans le secteur agricole (10 %). Enfin, les ressortissants roumains et bulgares (UE-2), qui relèvent de l'ALCP depuis le 1^{er} juin 2009, sont eux aussi principalement actifs dans le secteur des services (74 %); environ 11 % travaillent dans l'industrie et l'artisanat, et 15 % dans l'agriculture.

Admission contingentée sur le marché du travail (ressortissants d'États tiers et prestataires de services de l'UE/AELE)

Le Conseil fédéral fixe chaque année le nombre maximum d'autorisations délivrées aux ressortissants d'États non membres de l'UE ou de l'AELE (ressortissants d'États tiers) et aux prestataires de services provenant de l'UE/AELE dont le séjour est lié à l'exercice d'une activité lucrative et dure plus de 120 jours. En 2015, 4000 autorisations de séjour de courte durée (L) et 2500 autorisations de séjour (B) étaient à la disposition des personnes provenant d'États tiers. L'émission de 2000 autorisations de séjour de courte durée et de 250 autorisations de séjour avait par ailleurs été validée pour les prestataires de services des États de l'UE et de l'AELE. Après l'acceptation de l'initiative «contre l'immigration de masse», le Conseil fédéral avait revu à la baisse ces contingents le 28 novembre 2014 (réduction de 1000 unités pour les trois premières catégories d'autorisations et de 250 unités pour la dernière catégorie).

La moitié des contingents pour les ressortissants des États tiers est affectée aux cantons au début de l'année selon une clé de répartition prédéfinie.⁶ Cette base ne tenant compte ni des évolutions à court terme (nouveaux établissements, p. ex.) ni des variations des besoins des cantons, la moitié restante est attribuée sur appréciation de la Confédération.

Pour pouvoir répondre aux besoins prioritaires des marchés régionaux du travail malgré la baisse des contingents, plusieurs cantons ont modifié leur pratique d'admission et adopté une interprétation plus rigoureuse de l'appréciation des intérêts économiques globaux. Certains cantons ont ainsi décidé de réduire le nombre d'autorisations ou de n'en accorder aucune dans des domaines à faible création de valeur (autorisations de travail à des fins de formation continue, p. ex.). Ces mesures ont permis de couvrir les besoins urgents des entreprises suisses en travailleurs qualifiés originaires de pays tiers. Les contingents d'autorisations de séjour validés pour l'année 2015 par le Conseil fédéral ont été atteints pour les ressortissants des États tiers (permis B) en novembre 2015. Les contingents pour les séjours de courte durée (permis L) ont quant à eux été utilisés à 97%.⁷ Au total, environ 60 permis B et 1020 permis L de moins qu'en 2014 ont été délivrés.

85 % des travailleurs en provenance d'États tiers étaient diplômés de l'enseignement supérieur.

La réduction des contingents a eu pour effet de réduire les admissions dans la quasi-totalité des secteurs, sauf dans ceux ayant de faibles besoins annuels en main-d'œuvre étrangère.

En 2015, la grande majorité des autorisations ont été délivrées dans le secteur informatique (1931 unités), l'industrie chimique et pharmaceutique (659 unités), le conseil en gestion d'entreprise (608 unités), l'industrie des denrées alimentaires, des boissons et du tabac (461 unités), l'industrie des machines (418 unités), la recherche (381 unités) et les prestations financières et d'assurances (328). 85 % des travailleurs en provenance d'États tiers étaient diplômés de l'enseignement supérieur. Au cours de l'exercice, ce sont, une fois encore, les ressortissants indiens qui ont reçu le plus grand nombre d'autorisations (1786), suivis des ressortissants américains (1120), chinois (445) et russes (352).

Le contingent des autorisations destinées aux fournisseurs de services (permis L et B) a été épuisé. Les secteurs les plus représentés ont été les services (secteur financier, conseil en gestion d'entreprise et informatique) et le secteur industriel (industrie des machines, électrotechnique et bâtiment).

Le 11 novembre 2015, le Conseil fédéral a décidé de maintenir pour 2016 les contingents d'autorisations de séjour de courte durée (L) et d'autorisations de séjour (B) destinées aux ressortissants des États tiers aux niveaux de 2015: 4000 permis L et 2500 permis B seront ainsi délivrés aux travailleurs de ces pays. Les contingents pour les prestataires de services originaires de l'UE/AELE demeurent eux aussi inchangés (2000 autorisations de courte durée et 250 autorisations de séjour). Le Conseil fédéral tient ainsi compte des résultats de la votation populaire du 9 février 2014 (art. 121a et 197, ch. 11, Cst.) et incite les employeurs à exploiter suffisamment tôt et plus efficacement le potentiel des travailleurs en Suisse.

⁶ Cf. ch. 1, let. a, des annexes 1 et 2 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

⁷ Fin 2015, 2749 autorisations de séjour contingentées (B) et 3896 autorisations de séjour de courte durée contingentées (L) avaient été délivrées.

Accords bilatéraux sur les échanges de jeunes professionnels (stagiaires)

Au cours des dernières décennies, la Suisse a conclu des accords sur les stagiaires avec plusieurs États. Ces conventions offrent 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 et ce, pendant 18 mois au plus.

En 2015, quelque 300 Suisses ont séjourné à l'étranger à ce titre. La plupart d'entre eux se sont rendus au Canada et aux États-Unis. La Suisse a, quant à elle, accordé une autorisation de séjour à 155 stagiaires, principalement des ressortissants canadiens (61), philippins (25) et américains (23). La santé, l'architecture et les finances ont été les domaines les plus prisés.



En 2015, 106 805 personnes en provenance d'États de l'UE-28 ou de l'AELE ont immigré en Suisse, dont près de 63 % pour y exercer une activité lucrative.

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 et les hommes d'affaires. En 2015, la Suisse a émis 452 735 visas Schengen et refusé 33 265 demandes de visa. Les demandes de visa sont refusées lorsqu'une ou plusieurs conditions d'admission ne sont pas remplies, par exemple lorsque l'autorité doute que le demandeur quittera vraiment le territoire à l'échéance de son visa ou lorsque le demandeur dispose de ressources financières insuffisantes.

Les représentations suisses à l'étranger sises en Inde sont celles qui ont émis le plus grand nombre de visas Schengen (soit 106 371), devant celles établies en Chine (78 462), en Russie (28 667) et en Thaïlande (25 954). Chaque État Schengen peut exiger des autres États Schengen qu'ils demandent son aval avant de délivrer un visa. Ainsi, en 2015, le service compétent du SEM s'est vu adresser 404 976 demandes de consultation émanant d'autorités d'autres pays. Les autorités suisses ont, pour leur part, adressé 68 476 demandes de consultation à d'autres États Schengen.

Le système central d'information sur les visas (VIS) est en service depuis octobre 2011. Tous les États Schengen y enregistrent les données biométriques des demandeurs (empreintes des dix doigts et photographie du visage). Le déploiement du système VIS s'est achevé fin 2015 avec la connexion des représentations consulaires des États Schengen établies dans les pays les plus demandeurs de visas (Inde, Chine et Russie).

Lors des contrôles aux frontières, les empreintes digitales des voyageurs titulaires d'un visa Schengen sont directement comparées à celles enregistrées dans le VIS. Depuis le 11 octobre 2014, les aéroports suisses procèdent systématiquement à ces comparaisons.

Depuis décembre 2012, la Suisse compare les empreintes digitales des requérants d'asile avec celles contenues dans le VIS. En 2015, il a pu être établi, pour 1281 personnes, qu'elles étaient entrées en Suisse grâce à un visa Schengen, puis y avaient demandé l'asile. 653 personnes supplémentaires ont déposé une demande d'asile après s'être vu refuser un visa. Lorsque le visa est établi par un autre État Schengen, le traitement de la procédure d'asile lui incombe, en vertu de l'accord de Dublin.

Les ressortissants de plusieurs pays titulaires d'un passeport biométrique peuvent entrer en Suisse sans visa. C'est notamment le cas des ressortissants émiriens depuis mai 2015 et des ressortissants colombiens depuis décembre 2015. Les personnes originaires des pays suivants bénéficient également de cette exemption de visa: Timor-Leste, République dominicaine, Vanuatu, Samoa occidentales, St-Vincent-et-les-Grenadines, Grenade, Sainte-Lucie, Trinité-et-Tobago, Tonga, Palaos. Cette mesure se fonde sur un règlement adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'UE: si l'UE introduit ou, au contraire, révoque une obligation de visa pour un pays, la modification correspondante s'applique à l'ensemble de l'espace Schengen et, partant, également à la Suisse. Ont notamment été libérés de l'obligation de visa, ces dernières années, les ressortissants de la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, la Macédoine, l'Albanie et la Moldavie.



4. Naturalisations

En 2015, le SEM a reçu 33 437 demandes de naturalisation (procédures ordinaire et facilitée, réintégration dans la nationalité suisse), un chiffre en augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente (30 961 demandes), surpassé seulement en 2008 (34 965 demandes).

En 2015, 42 699 personnes ont acquis la nationalité suisse par naturalisation, contre 35 184 en 2014 (+ 21 %). Sur ce total, 31 166 l'ont acquise dans le cadre de la procédure ordinaire (23 895 en 2014, + 30 %), 11 372 dans le cadre de la procédure facilitée (11 139 en 2014, + 2 %) et 161 dans le cadre de la procédure de réintégration dans la nationalité suisse (153 en 2014, + 5 %).

Le nombre de demandes
de naturalisations a été surpassé
en 2008 seulement.

Comme en 2014, les Italiens et les Allemands restent les citoyens les plus représentés parmi les candidats naturalisés (respectivement 5740 personnes/+ 21 % et 5363 personnes / + 27 %). Viennent en troisième position les Portugais (3624 personnes, + 47 %), suivis des Français (3532, + 32 %), des Kosovars (3167, + 21 %) et des Turcs (1813, + 29 %).

En 2015, le nombre de citoyens serbes naturalisés a en revanche diminué par rapport à 2014 (1670 personnes, soit - 10 %). Parmi les citoyens d'autres États ayant acquis la nationalité suisse sur la même période, citons les Espagnols (1541, + 42 %), les Macédoniens (1303, + 1 %) et les ressortissants de Bosnie et Herzégovine (1105, + 15 %).

Ordonnance sur la nationalité

Le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la nationalité suisse (LN) le 20 juin 2014. L'obligation, pour les requérants dans le cadre de la procédure ordinaire, de disposer d'une autorisation d'établissement au moment du dépôt de la demande et le respect de critères d'intégration (connaissances linguistiques suffisantes, notamment) figurent parmi les principales modifications de la loi. Dans son message du 4 mars 2011 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse, le Conseil fédéral a précisé que les détails seront fixés dans une ordonnance d'exécution. Le projet relatif à cette ordonnance a été mis en consultation le 19 août 2015 pour une durée de trois mois. Il précise notamment les critères d'intégration mentionnés dans la loi: respect de la sécurité et de l'ordre publics, respect des valeurs de la Constitution, aptitude à communiquer dans une langue nationale, volonté de participer à la vie économique ou d'acquérir une formation, promotion de l'intégration des membres de la famille, familiarité avec les conditions de vie en Suisse. Les candidats à la naturalisation ne doivent par ailleurs pas constituer une menace pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

La loi stipule expressément que les autorités compétentes doivent prendre en compte, de façon appropriée, la situation personnelle du requérant lors de l'appréciation du respect des critères d'intégration. Ainsi, un handicap, une maladie ou tout autre fait majeur qui empêcherait le requérant de satisfaire pleinement aux critères d'intégration ne doit pas constituer un obstacle à la naturalisation. Ces exceptions sont précisées dans l'ordonnance. Les émoluments perçus par le SEM y sont également adaptés (augmentation d'une partie des émoluments perçus dans le cadre de la naturalisation facilitée, de la réintégration dans la nationalité suisse et de l'annulation de la naturalisation, ainsi que pour les rapports d'enquête cantonaux). À l'avenir, les émoluments seront perçus d'avance et à fonds perdus.

L'ordonnance relative à la loi sur la nationalité a été adoptée par le Conseil fédéral le 17 juin 2016. L'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance a été fixée au 1^{er} janvier 2018.

5. Coopération internationale

Coopération européenne en matière de migration

Située au cœur de l'Europe, la Suisse est entourée par l'UE. C'est pourquoi la politique mise en œuvre par cette dernière en matière de migration et d'asile a une incidence directe sur la Suisse. En raison des accords d'association à Schengen/Dublin conclus avec l'UE, la Suisse est également très impliquée dans les discussions politiques et juridiques menées sur ces dossiers. Elle peut présenter sa position et reprend par la suite les développements correspondants du droit européen.

Le SEM est amené à analyser les répercussions pour la Suisse de la politique menée dans les domaines de Schengen et de Dublin, et s'investit dans les discussions relatives à ces dossiers en participant à des groupes de travail et à des commissions au niveau de l'UE. À cet effet, il se concerta avec d'autres services de l'administration fédérale. En fonction des comités mobilisés, la cheffe de département, le secrétaire d'État aux migrations, le chef de la Mission suisse à Bruxelles ou les collaborateurs du SEM défendent à Bruxelles la position suisse adoptée par le Conseil fédéral ou le Département fédéral de justice et police (DFJP).

L'Europe est confrontée depuis l'été 2015 à la plus grande crise migratoire depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En 2015, les pays de l'UE ont enregistré plus de 1,25 million de demandes d'asile. Pour faire face à cette situation, le Conseil Justice et affaires intérieures (JAI) s'est réuni à plusieurs reprises, sous présidence lettone puis luxembourgeoise. La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga, a participé à ces réunions en tant que représentante de la Suisse, État associé à Schengen / Dublin.

En mai 2015, la Commission européenne a présenté son agenda européen en matière de migration, qui propose une approche globale pour améliorer la gestion des migrations dans toutes ses dimensions. Deux programmes de relocalisation prévoient ainsi le transfert de 160 000 demandeurs d'asile depuis l'Italie, la Grèce et d'autres États membres de l'UE fortement touchés par les phénomènes migratoires vers d'autres pays de l'UE. Des hotspots ont été mis en place en Italie et en Grèce pour la mise en œuvre de ces relocalisations. La Suisse accueillera 1500 requérants d'asile dans le cadre du premier programme. Une participation au second programme a été validée par le Conseil fédéral. Au niveau européen, un programme de réinstallation de plus de 20 000 réfugiés originaires de pays tiers a par ailleurs été adopté. La Suisse accueillera dans ce cadre 519 réfugiés originaires de Syrie.

En décembre 2015, la Commission européenne a présenté un ensemble de mesures visant à mieux gérer les frontières et à créer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. La Suisse soutient fondamentalement les mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. Lors du sommet de La Valette en novembre 2015, les chefs d'État et de gouvernement européens ont par ailleurs convenu de mettre en place un fonds fiduciaire visant à soutenir les projets qui luttent contre les causes profondes de la migration dans les pays d'origine et de transit. La Suisse apportera un soutien financier à ce fonds.

Le SEM s'engage également de façon ciblée dans certains États membres de l'UE. Il a ainsi soutenu financièrement, en Grèce, un projet d'aide au retour volontaire et les activités d'accueil des migrants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ainsi que, en Italie, les activités de la Croix-Rouge italienne. Il a par ailleurs renforcé sa collaboration avec la Pologne en vue de promouvoir le transfert de connaissances dans les domaines de la procédure d'asile, de la pratique d'hébergement et de l'intégration.

Coopération avec les pays tiers

Durant leur long périple, la majorité des migrants trouvent dans un premier temps refuge dans un pays non européen. La collaboration avec les pays d'origine et de transit est donc capitale. Des projets concrets du SEM viennent dans bien des cas compléter les prestations de la Direction du développement et de la coopération (DDC), notamment de l'Aide humanitaire.

Au vu de la persistance de la crise en Syrie et en Irak, le SEM aide les pays de premier accueil à renforcer leurs structures d'accueil et de procédure. Il a notamment soutenu des mesures visant à améliorer l'enregistrement des réfugiés et leur accès aux services et aux soins de base. Parallèlement, l'engagement du SEM au Liban, en Jordanie et en Turquie vise à améliorer les conditions de vie de l'ensemble des groupes de populations afin de permettre une cohabitation pacifique entre la population locale et les migrants à protéger (voir page 46).

En matière d'engagement international, le SEM a mis l'accent en 2015 sur la collaboration avec la Turquie. Il a notamment assisté l'État turc dans la création d'une autorité en charge des migrations et dans l'élaboration d'une politique migratoire cohérente. Il apporte par ailleurs son soutien aux autorités turques dans la gestion des flux migratoires engendrés par la crise syrienne. Parallèlement, la Suisse encourage la conclusion d'un accord bilatéral de réadmission, qui doit être finalisé en 2016.

Dans la Corne de l'Afrique, le SEM soutient des projets de protection des réfugiés dans leur région d'origine (instrument de politique extérieure «Protection dans la région»). En octobre 2015, la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga a visité en Éthiopie un centre où des réfugiés érythréens se voient proposer des modules de formation et de petits prêts leur permettant de subvenir à leurs besoins et de se construire un avenir dans le pays.

Les pays d'Afrique du Nord constituent une autre région prioritaire de la coopération internationale du SEM. Bon nombre de personnes originaires d'Afrique subsaharienne tentent de gagner l'Europe via le Maghreb mais ne parviennent pas à traverser la Méditerranée pour diverses raisons. Le SEM soutient par exemple les mesures d'aide au retour mises en place par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), qui permettent un retour durable des migrants dans leur pays d'origine. De tels projets ont notamment été financés en Algérie, en Libye et en Tunisie. Cette forme de soutien renforce également la collaboration bilatérale en matière de migration avec les autorités nationales.

Ces dernières années, la Suisse a conclu des accords de partenariat migratoire avec cinq États: le Nigeria, la Serbie, la Bosnie et Herzégovine, le Kosovo et la Tunisie. Le partenariat migratoire est l'instrument le plus complet du portefeuille de la politique migratoire extérieure de la Suisse en matière de coopération

dans tous les domaines de la migration. Grâce aux relations privilégiées nouées dans ce cadre, la Suisse a pu assister rapidement et efficacement les autorités serbes en 2015 dans la distribution de nourriture aux réfugiés et la construction d'abris pour les requérants d'asile.

La coopération bilatérale est un élément clé de l'engagement international du SEM. La gestion des enjeux complexes actuels passe également par des échanges multilatéraux entre les pays d'origine, de transit et de destination des migrants. La Suisse y contribue activement. En novembre 2015, la présidente de la Confédération Simonetta Sommaruga a participé au sommet de La Valette organisé par l'UE, qui a réuni les chefs d'État et de gouvernement européens et de pays africains. L'objectif était d'élaborer une approche commune entre l'Europe et l'Afrique afin d'améliorer la situation migratoire dans l'espace méditerranéen. Lors de ce sommet, la Suisse a annoncé sa contribution au fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.

Avec ses instruments de politique migratoire aux niveaux bilatéral et multilatéral, la Suisse suit une approche fondée sur le partenariat qui tient compte à la fois des intérêts de la Suisse, de l'État partenaire concerné et des migrants.



Le SEM a repris pour deux ans la présidence du GDISC, réseau européen regroupant les autorités compétentes en matière de migration de 34 pays.

6. Chiffres clés dans le domaine de l'asile et stratégie de traitement des demandes

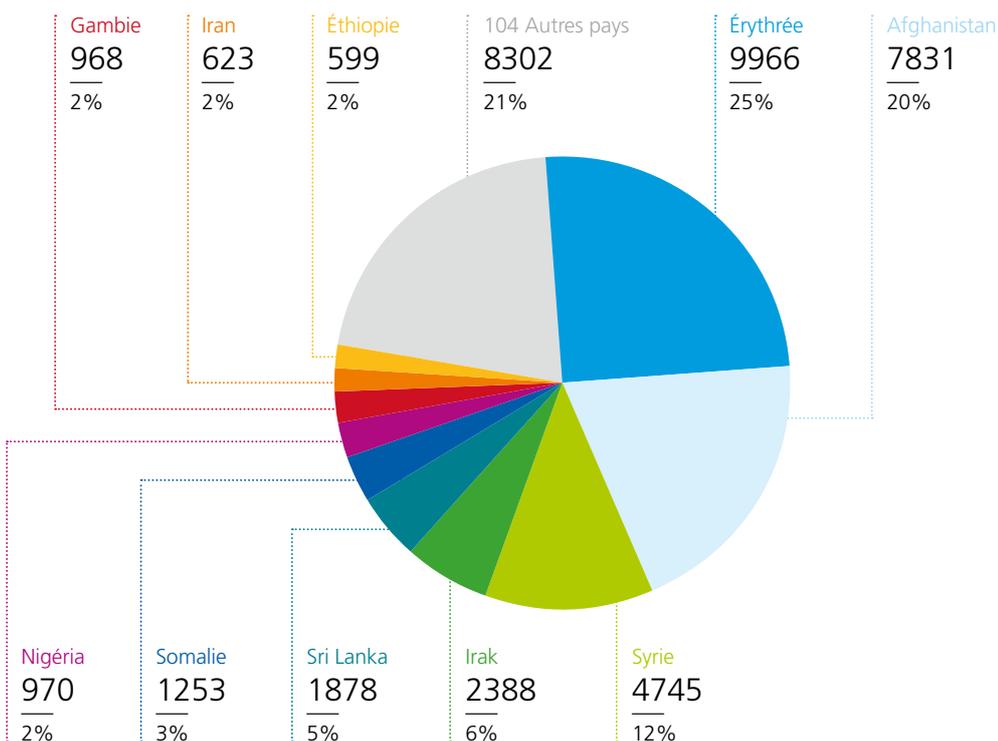
Demandes d'asile déposées en Suisse

En 2015, 39 523 demandes d'asile ont été déposées en Suisse, soit 15 758 de plus que l'année précédente (+66,3 %), un chiffre record depuis la fin de la crise du Kosovo en 1999 (47 513 demandes). Le nombre de demandes a fortement augmenté depuis juin 2015, avec un pic en novembre (5691). L'augmentation du nombre de demandes depuis le milieu de l'année est à mettre au compte de déplacements massifs de personnes, originaires des pays du Proche-Orient et du Moyen-Orient, de la Grèce vers l'Allemagne et vers d'autres pays européens – dont la Suisse – via les Balkans. Si la part des demandes d'asile déposées en Suisse a baissé, passant de 3,8 à 2,9 % du total de demandes déposées en Europe, le nombre de demandes d'asile pour 1000 habitants (4,9 contre 2,9 en 2014) demeure en Suisse nettement supérieur à la moyenne européenne (2,6 demandes pour 1000 habitants en 2015, contre 1,2 en 2014).

En 2015, l'Érythrée s'est à nouveau hissée en tête du classement des pays de provenance avec 9966 demandes, soit près de 44 % de plus qu'en 2014. Cette forte progression s'explique par la hausse du nombre de ressortissants érythréens ayant accosté au sud de l'Italie (+15 %) et par le renforcement des contrôles aux frontières françaises et autrichiennes en mai-juin 2015, qui ont eu pour effet de canaliser les migrants vers la Suisse. La Suisse a ainsi été la deuxième destination des demandeurs d'asile érythréens, derrière l'Allemagne (11 000 demandes) et devant les Pays-Bas (7400 demandes) et la Suède (7200 demandes).

En 2015, 90 % des 875 000 personnes arrivées en Grèce étaient originaires d'Afghanistan, de Syrie ou d'Irak. Le nombre de personnes entrées en Europe par la Grèce et ayant poursuivi leur voyage vers la Suisse a diminué à partir d'août 2015, d'abord lentement, puis plus sensiblement. Les Afghans ont été plus nombreux à gagner la Suisse que les Syriens et les Irakiens, qui préfèrent se rendre en Allemagne ou en Suède, où leur demande d'asile est acceptée plus rapidement.

Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse en 2015



Traitement des demandes d'asile

Le nombre de cas traités en première instance (28 118) a progressé de 5,3 % en 2015 par rapport à 2014. Il s'agit là du plus gros volume annuel de cas traités depuis 2000.

Cette évolution s'explique notamment par une augmentation du nombre de demandes soldées par une décision de non-entrée en matière car relevant de la compétence d'un autre pays en vertu des accords de Dublin. L'accroissement des décisions de non-entrée en matière explique aussi la légère baisse du taux de reconnaissance de la qualité de réfugié et du taux de protection par rapport à 2014.

Malgré la hausse du nombre de cas traités, le rythme de traitement des dossiers n'a pas pu suivre celui des dépôts de demandes par des personnes arrivées par la route des Balkans durant le second semestre 2015. Les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) se sont concentrés sur l'enregistrement et l'hébergement des requérants d'asile. Conséquence: le nombre de demandes en suspens en première instance a augmenté, passant de 16 767 à la fin 2014 à 29 805 à la fin 2015. Les demandes les plus anciennes ont malgré tout pu être traitées en 2015. À la fin 2015, 4567 demandes d'asile déposées plus d'un an auparavant restaient en attente de traitement (contre 4697 fin 2014).

En 2015, le SEM a prononcé 7787 admissions provisoires (9367 en 2014), dont 7109 (7924 en 2014) sur la base d'une décision de première instance¹¹. 3466 admissions provisoires ont pris fin en 2014 (3217 en 2014).

Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Suisse en 2015

| Pays | Demandes d'asile en 2015 | Écart 2014–2015 (personnes) |
|-------------|--------------------------|-----------------------------|
| Érythrée | 9966 | + 3 043 |
| Afghanistan | 7831 | + 7 084 |
| Syrie | 4745 | + 926 |
| Irak | 2388 | + 2 025 |
| Sri Lanka | 1878 | + 601 |
| Somalie | 1253 | + 440 |
| Nigéria | 970 | + 62 |
| Gambie | 968 | + 583 |
| Iran | 623 | + 455 |
| Éthiopie | 599 | + 253 |

Cas traités en première instance (personnes)

| Cas traités | 2015 | Évolution de 2014 à 2015 | Évolution de 2014 à 2015 en % |
|--|---------------|--------------------------|-------------------------------|
| Décisions positives (octroi de l'asile) | 6 377 | + 178 | + 2,9% |
| Taux de reconnaissance de la qualité de réfugié ⁸ | 25,1% | - 0,5% | - 2,0% |
| Taux de protection ⁹ | 53,1% | - 5,2% | - 8,9% |
| Décisions de non-entrée en matière | 8 421 | + 2 548 | + 43,4% |
| dont procédures Dublin (y c. autres procédures de transfert) ¹⁰ | 8 123 | + 2 987 | + 58,2% |
| Décisions négatives | 10 602 | - 1 537 | - 12,7% |
| Radiations | 2 718 | + 214 | + 8,5% |
| Nombre total de cas traités | 28 118 | + 1 403 | + 5,3% |
| Demandes en suspens en première instance | 29 805 | + 13 038 | + 77,8% |

⁸ Part des décisions d'octroi de l'asile par rapport à l'ensemble des cas traités, radiations non comprises.

⁹ 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.

¹⁰ Depuis le début de la mise en œuvre du règlement Dublin III, le 1^{er} janvier 2014, certaines catégories de ressortissants étrangers ne relèvent plus du champ d'application de ce règlement. Une demande de transfert doit dans ce cas être formulée dans le cadre de la directive retour ou d'un accord de réadmission bilatéral.

¹¹ Les admissions provisoires prononcées sur la base d'une décision de première instance servant à calculer le taux de protection, elles sont répertoriées séparément dans le tableau ci-dessus.

Durée des procédures en première instance

La durée moyenne des procédures en première instance a été de 278 jours en 2015. Cette valeur, très variable, dépend du nombre de demandes déposées et de la stratégie de traitement du SEM. En moyenne, les procédures ont duré 401 jours en 2014, 258 jours en 2013 et 163 jours en 2012.

La durée moyenne des procédures est toutefois un indicateur peu pertinent de la durée de traitement effective des demandes d'asile, celle-ci n'obéissant pas à la loi de Gauss du fait de la stratégie de traitement du SEM et de la part élevée des procédures Dublin. La stratégie de traitement distingue ainsi deux catégories de cas: d'une part, les cas de priorité 1, traités dans le cadre de procédures rapides (50–60 % des cas en 2015); d'autre part, les autres cas, traités selon le principe «first in, first out» (40–50 % des cas en 2015).

Procédure Dublin

La Suisse applique l'accord d'association à Dublin depuis le 12 décembre 2008. L'expérience montre que quelque 40 % des demandes d'asile présentées en Suisse relèvent de la compétence d'un autre État Dublin.

Le système d'accueil et d'asile italien est surchargé, le pays faisant face à une forte pression migratoire sur son littoral depuis 2014. La coopération avec l'Italie, principal partenaire Dublin de la Suisse, a donc représenté une importante source de défis, notamment durant les mois d'été et d'automne. En Allemagne aussi, des difficultés organisationnelles sont survenues du fait des flux migratoires exceptionnels recensés au second semestre 2015. Les autorités allemandes ont ainsi eu du mal à enregistrer rapidement les empreintes digitales des requérants d'asile dans la base Eurodac.

En 2015, 28,9 % des demandes d'asile ayant abouti à une décision ont fait l'objet d'une procédure Dublin (contre 19,2 % en 2014). La Suisse a remis beaucoup plus de cas à un autre État Dublin qu'elle n'en a elle-même repris (2716 transferts vers d'autres États Dublin, contre 564 transferts vers la Suisse). La durée moyenne de la procédure, de la date de dépôt de la demande d'asile à la décision de non-entrée en matière Dublin, a été de 65 jours.¹²

¹² Procédures de reprise comprises.

¹³ Chiffres arrondis et résultant, pour certains, de données provisoires. Source: sites Internet des autorités de migration concernées, du HCR, de l'IGC (Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees) et d'Eurostat.

Tendances en Europe

L'évolution des demandes d'asile en 2015 a été marquée par des mouvements migratoires de la Turquie vers l'Autriche, l'Allemagne et la Suède, ainsi que vers d'autres pays cibles, via la Grèce et les Balkans. L'arrivée de près de 875 000 personnes sur les îles grecques au cours de l'année s'explique principalement par la persistance du conflit en Syrie, qui a encore renforcé l'absence de perspectives aux yeux des personnes restées dans ce pays comme de celles qui avaient trouvé refuge dans un premier temps en Turquie ou dans un autre État. Lorsque, après l'afflux de migrants d'août 2015, l'Europe a envoyé des signaux politiques montrant qu'elle était disposée à apporter son soutien aux ressortissants syriens fuyant la guerre, la pression migratoire s'est accentuée avec l'arrivée de ressortissants d'autres pays également (Afghanistan et Irak notamment, mais aussi Iran et Pakistan). La situation dans les États concernés s'est aggravée au point de devenir quasiment incontrôlable.

Au total, près de 1,36 million de demandes d'asile ont été enregistrées en Europe en 2015, soit plus de deux fois plus qu'en 2014 (625 000) et six fois plus qu'en 2005, année où le nombre de demandes d'asile avait été le plus bas depuis la chute du mur de Berlin (230 000 demandes).

Principaux pays européens de destination des requérants d'asile en 2015¹³

| Pays | Demandes d'asile 2015 | Demandes d'asile 2014 | Écart en valeur absolue | Écart en % |
|-----------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|------------|
| Allemagne | 442 000 | 173 000 | +269 000 | +155,5% |
| Hongrie | 179 000 | 43 000 | +136 000 | +316,3% |
| Suède | 163 000 | 81 000 | +82 000 | +101,2% |
| Autriche | 88 000 | 28 000 | +60 000 | +214,3% |
| Italie | 86 000 | 65 000 | +21 000 | +32,3% |
| France | 80 000 | 65 500 | +14 500 | +22,1% |
| Pays-Bas | 45 000 | 24 000 | +21 000 | +87,5% |
| Suisse | 39 523 | 23 765 | +15 758 | +66,3% |
| Grande-Bretagne | 38 500 | 31 500 | +7 000 | +22,2% |
| Belgique | 35 500 | 17 000 | +18 500 | +108,8% |

Stratégie de traitement des demandes d'asile

Le SEM exécute les procédures d'asile de manière rapide et conforme aux principes de l'État de droit. En vertu de l'art. 37b de la loi sur l'asile (LAsi), il définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité. A cet égard, il tient notamment compte des délais légaux de traitement, de la situation dans les États de provenance, du caractère manifestement fondé ou non des demandes ainsi que du comportement des requérants.

La stratégie de traitement des demandes d'asile a pour but de traiter les demandes d'asile de manière efficace, en définissant un ordre de priorité par catégorie de demandes. Mais cette stratégie vise également:

- à réduire le nombre de demandes d'asile vraisemblablement infondées;
- à décharger le domaine de l'hébergement;
- à réduire les frais dans le domaine de l'asile en général.

En 2012, le SEM a introduit une procédure accélérée en 48 heures afin de traiter certaines demandes d'asile émanant de ressortissants d'États européens sûrs non soumis à l'obligation de visa. Depuis le printemps 2013, ce genre de procédure s'applique aussi au Kosovo et à la Géorgie.

Principaux pays de provenance des requérants d'asile en Europe en 2015¹²

| Pays | Demandes d'asile déposées en Europe en 2015 | Écart par rapport à 2014 | Demandes d'asile déposées en Suisse en 2015 | Part de la Suisse par rapport au nombre total de demandes |
|-------------|---|--------------------------|---|---|
| Syrie | 390 000 | +264 000 | 4 745 | 1,2% |
| Afghanistan | 195 000 | +153 500 | 7 831 | 4,0% |
| Irak | 130 000 | +112 500 | 2 388 | 1,8% |
| Kosovo | 75 000 | +39 000 | 566 | 0,8% |
| Albanie | 68 000 | +51 000 | 451 | 0,7% |
| Érythrée | 50 000 | +3 500 | 9 966 | 19,9% |
| Pakistan | 48 500 | +27 000 | 262 | 0,5% |
| Nigéria | 32 000 | +11 000 | 970 | 3,0% |
| Serbie | 30 000 | +9 000 | 200 | 0,7% |
| Iran | 28 500 | +17 000 | 623 | 2,2% |

La stratégie de traitement des demandes d'asile vise à traiter efficacement les demandes selon un ordre de priorité établi.

De plus, depuis décembre 2012, le SEM a progressivement mis en place une procédure accélérée dite «fast track». Actuellement, la procédure «fast track» est appliquée à six États soumis à un faible taux de reconnaissance: le Maroc, le Nigéria, la Tunisie, l'Algérie, la Gambie et le Sénégal. Par rapport à la procédure en 48 heures, la principale différence réside dans le fait que l'exécution du renvoi et l'obtention des documents de voyage s'avèrent plus difficiles pour les pays cités.

Depuis le lancement de la procédure en 48 heures et de la procédure «fast track», les demandes d'asile émanant de ressortissants des pays de provenance concernés ont nettement baissé et sont depuis restées peu nombreuses. Ainsi, la rapidité des procédures a réduit l'attrait de la Suisse comme destination des personnes en provenance de ces pays qui n'ont pas besoin d'être protégées.

Pour faire face au nombre exceptionnel de demandes d'asile et délester les CEP, débordés, la centrale du SEM à Berne-Wabern est intervenue en 2015 dans le cadre des procédures prioritaires. Elle s'est toutefois contentée de traiter les cas qui ne pouvaient l'être par les CEP. Dans la mesure du possible, les requérants d'asile ont continué d'être hébergés jusqu'à la fin de la procédure dans les centres fédéraux.

7. Cas de rigueur

La LAsi et la LEtr connaissent trois types de réglementations des cas de rigueur, en vertu desquelles les cantons sont habilités, sous réserve d'approbation par le SEM, à régulariser le séjour des personnes qui répondent à des critères définis.

L'art. 14 LAsi prévoit ainsi une régularisation du séjour 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 réglementation pour cas de rigueur personnel. En 2015, 128 requérants d'asile ont obtenu une autorisation de séjour à ce titre.

L'art. 84 LEtr prévoit un examen approfondi de la situation des personnes ayant été admises à titre provisoire et séjournant depuis plus de cinq ans en Suisse. Sont notamment pris en compte le niveau d'intégration, la situation familiale et l'exigibilité d'un retour dans le pays de provenance. En 2015, 1861 personnes admises à titre provisoire ont obtenu une autorisation de séjour à ce titre.

Enfin, l'art. 30 LEtr prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour pour les cas de rigueur d'une extrême gravité. En 2015, 318 personnes dépourvues de titre de séjour valable, notamment des sans-papiers, ont été régularisées de cette manière. Enfin, lorsque les circonstances le justifient, un statut particulier peut être reconnu aux personnes dont l'autorisation de séjour s'éteint à la suite d'un divorce (p. ex. en cas de violence conjugale ou de mariage forcé).



En 2015, 2284 personnes ont obtenu une autorisation de séjour au travers de la réglementation d'un cas de rigueur.

8. Retours

Les personnes déboutées de l'asile qui ne peuvent prétendre à une admission provisoire sont tenues de quitter le territoire suisse. D'autres étrangers en situation irrégulière peuvent aussi être sommés de quitter le pays. S'ils n'obtempèrent pas, des mesures de contrainte peuvent être ordonnées et un rapatriement organisé. Le SEM propose une aide au retour pour éviter le recours à des mesures de contrainte coûteuses, encourager le départ volontaire et faciliter la réintégration dans le pays de provenance.

Aide au retour

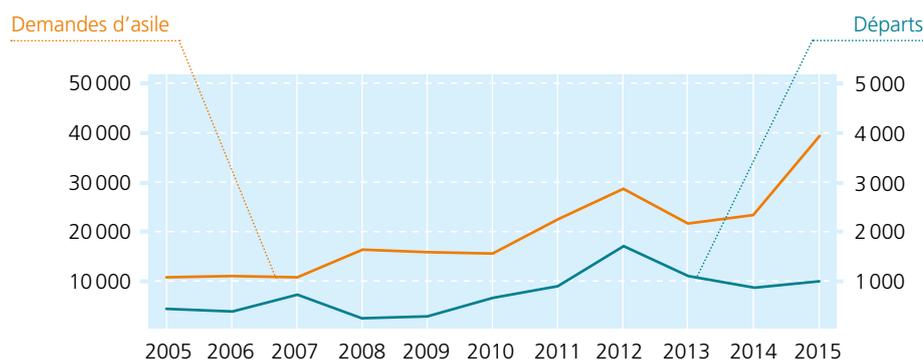
L'aide au retour est destinée aux personnes qui relèvent du droit d'asile et à certains groupes de personnes du domaine des étrangers (p. ex. les victimes de la traite des êtres humains). Les délinquants et les requérants d'asile qui ne coopèrent pas après avoir été frappés d'une décision d'asile négative sont exclus de l'aide au retour. Il en va de même pour les personnes provenant d'États de l'UE/l'AELE ou d'États non soumis à l'obligation de visa pour des séjours jusqu'à trois mois. Depuis l'introduction de cette mesure, en 1997, 88 000 personnes sont retournées de manière autonome dans leur pays de provenance grâce à l'aide au retour.

L'Office fédéral des migrations (devenu depuis le SEM) a lancé il y a dix ans un projet pilote dans le cadre duquel une aide au retour était proposée aux demandeurs d'asile dès le début de la procédure d'asile. L'aide au retour à partir des CEP a été instaurée un an après l'achèvement de ce projet. Elle constitue aujourd'hui une composante éprouvée de la politique de retour de la Suisse.

L'objectif est d'envisager la question du retour au plus tôt et non pas uniquement après la communication d'une décision négative. Les requérants d'asile sont informés de la possibilité de bénéficier d'une aide. S'ils l'acceptent, l'OIM leur prodigue les conseils nécessaires et se charge de l'organisation du voyage vers le pays de provenance.

L'aide au retour accroît la probabilité que les intéressés optent pour un retour volontaire et accélère leur départ. Sans ces offres, ils demeureraient plus longtemps en Suisse.

Demandes d'asile et départs (2005–2015)



Depuis 2005, près de 900 personnes ont ainsi été renvoyées chaque année vers leur pays de provenance. L'évolution du nombre de volontaires au retour a généralement suivi celle du nombre de requérants d'asile. Les candidats au retour ont ainsi été exceptionnellement nombreux en 2007, 2012 et 2013: en 2007, en raison d'un afflux de requérants d'asile originaires de Bulgarie et de Roumanie (des Roms essentiellement), qui se sont vite rendu compte que leur demande d'asile avait peu de chances d'aboutir et ont accepté l'aide au retour, en 2012/2013 en raison d'un accroissement du nombre de personnes sans visa originaires de Macédoine et de Serbie (des Roms essentiellement), ainsi que de Tunisie.

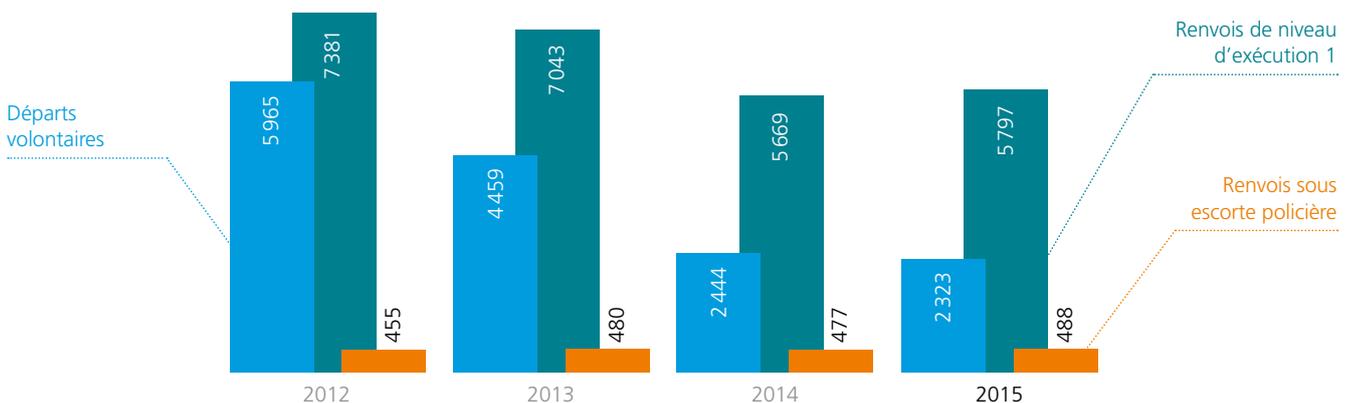
En 2015, le nombre de départs volontaires a été inférieur à la moyenne. Cela s'explique notamment par le taux de protection relativement élevé des requérants d'asile (ressortissants syriens et érythréens principalement), pour lesquels un retour rapide ne peut être envisagé.

Rapatriements et mesures de contrainte

En 2015, 8603 personnes ont quitté la Suisse par la voie aérienne sous la surveillance des autorités (transferts vers d'autres États Dublin compris), un nombre sensiblement équivalent à 2014 (8590) mais très inférieur au niveau de 2013. Une grande part des requérants d'asile se sont en effet vu accorder en 2015 l'asile ou une admission à titre provisoire (ressortissants syriens et érythréens notamment).

Dans près de 27 % des cas, les personnes sommées de quitter le territoire suisse l'ont fait de manière autonome. Bon nombre de personnes frappées d'une décision de renvoi ou interdites d'entrée par les autorités ne se soumettent toutefois pas à l'injonction de quitter la Suisse, passant à la clandestinité ou refusant d'embarquer pour le vol retour. Dans ces types de cas, des mesures policières doivent être ordonnées. En 2015, la plupart des personnes concernées ont pu faire l'objet d'un rapatriement de niveau 1 (escorte policière jusqu'à l'embarquement). Seules 488 d'entre elles (6 % des départs) ont dû être escortées jusqu'à leur pays de destination par des agents de sécurité spécialement formés, dont 228 à bord d'un vol spécial (45 vols spéciaux au total). En 2015, la Suisse a eu recours à seize vols communs organisés par l'UE, coordonnés par l'agence Frontex, chargée de la protection des frontières.

Départs par voie aérienne (2012–2015)



Recours à des vols communs avec l'UE

Depuis janvier 2009, la Suisse peut prendre part aux opérations de rapatriement de l'UE, coorganisées et cofinancées par l'agence Frontex. Jusqu'en 2014, les cantons et la Confédération ont très peu recouru à la coopération multilatérale dans le domaine des renvois, les règles intercantionales étant plus restrictives. En 2014/2015, un projet pilote sur la participation illimitée aux renvois groupés avec l'UE a été mené. Après avoir évalué systématiquement chaque opération impliquant une participation de la Suisse, notamment sous l'angle de la sécurité policière, le SEM et les autorités cantonales de police sont parvenus à la conclusion qu'une adaptation de la pratique était possible. Ces conclusions ont été présentées à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) en novembre 2015. Les cantons ont alors décidé de lever les restrictions existantes avec le soutien du SEM et de modifier la pratique en Suisse.

En 2015, la Suisse a participé à seize vols groupés avec les États européens, et rapatrié par ce moyen 65 étrangers en situation irrégulière vers des pays d'Afrique, mais aussi d'Europe de l'Est et d'Asie. Chaque État participant à l'une de ces actions communes de rapatriement reste responsable des personnes qu'il renvoie, qui sont escortées par ses propres forces de police. Cette participation aux vols groupés a permis à la Suisse de s'intégrer pleinement dans le système européen d'exécution des renvois. Ce système vise l'harmonisation des renvois et l'utilisation efficace des moyens par la coopération entre les États et le soutien de l'agence Frontex.



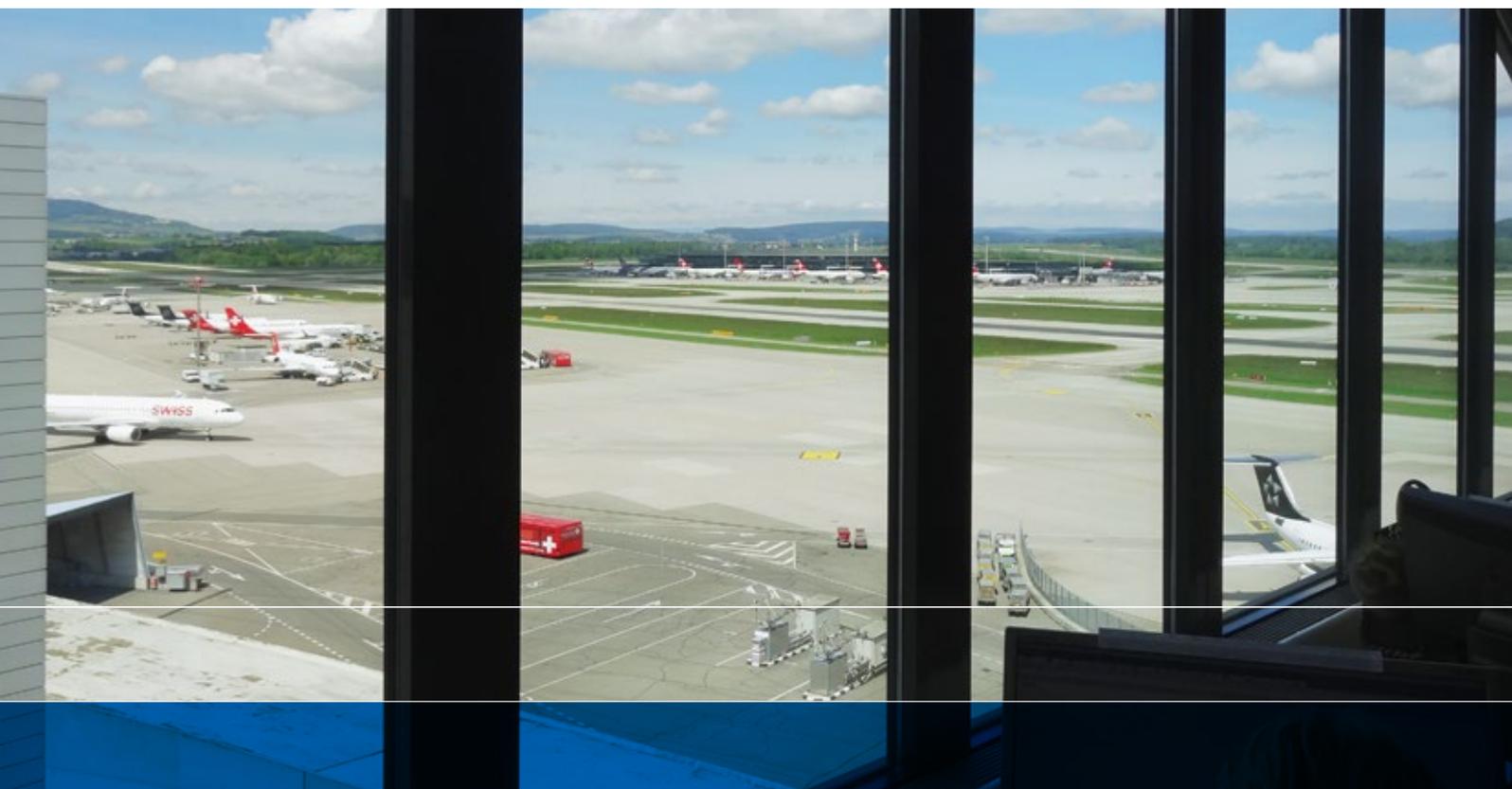
Toutes les personnes relevant de l'asile peuvent bénéficier de l'aide au retour.

Les avantages de cette coopération multilatérale sont nombreux. L'accès au réseau européen des renvois garantit à la Confédération et aux cantons une exécution rapide et sûre des renvois. Les échanges avec les partenaires européens permettent par ailleurs de multiplier les expériences et de créer les meilleures conditions cadres possibles dans un domaine délicat impliquant parfois le recours à la contrainte. Les conséquences financières ne sont pas non plus à négliger: les coûts des rapatriements ont diminué en Suisse; d'une part parce que l'agence Frontex assume le gros des dépenses (affrètement des vols), d'autre part parce que plusieurs États participent au financement d'un même vol. En 2016, la Confédération et les cantons entendent privilégier autant que faire se peut ces coopérations. Les opérations communes sont contrôlées par les autorités suisses compétentes.

Nouveautés en matière de détention administrative

En 2015, 5935 détentions administratives relevant du droit des étrangers ont été prononcées (contre 5417 en 2014). La durée moyenne de détention est restée sensiblement la même (23 jours en 2015 contre 21 en 2014). Comme l'année précédente, le Nigéria, l'Albanie et le Kosovo ont été les trois pays les plus représentés parmi l'effectif des personnes placées en détention administrative.

La mise en œuvre du règlement Dublin III par la Suisse a imposé une modification de la LEtr pour régir la détention administrative dans le cadre de la procédure de Dublin. La nouvelle disposition introduite au 1^{er} juillet 2015 (article 76a) stipule que les autorités compétentes ne peuvent placer une personne en détention administrative que si des éléments concrets font craindre qu'elle entend se soustraire au renvoi par la fuite ou par un passage dans la clandestinité. Par ailleurs, de nouveaux délais sont applicables en matière de détention dans le cadre de la procédure de Dublin. Jusqu'ici, 769 placements en détention administrative ont été ordonnés sur la base du nouvel article.



En 2015, 8603 étrangers qui devaient quitter la Suisse l'ont fait par voie aérienne lors d'un départ contrôlé par les autorités.

9. Mesures d'éloignement

La LEtr autorise le renvoi de Suisse, pour une durée limitée, d'un étranger qui attente à la sécurité et à l'ordre publics, les met en danger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure, ou l'interdiction de son entrée en Suisse, ou les deux.

L'expulsion et l'interdiction d'entrée ont toutes deux un caractère disciplinaire et non pénal. Tant qu'elles ne sont pas levées, l'étranger ne peut entrer sur le territoire suisse sans y être expressément autorisé. Des mesures d'éloignement ne peuvent être prises à l'encontre de ressortissants de pays de l'UE que s'ils représentent une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité et l'ordre publics. En 2015, la Suisse a ordonné 12 539 interdictions d'entrée sur son territoire (11 414 en 2014).

Depuis l'association de la Suisse aux accords de Schengen, les interdictions d'entrée qu'elle ordonne sont consignées dans le système d'information Schengen (SIS). Les personnes concernées se voient ainsi interdire l'accès à l'ensemble de l'espace Schengen.



La Suisse signale dans le Système d'information Schengen (SIS) toutes les interdictions d'entrée qu'elle prononce à l'encontre de ressortissants d'États tiers.



Entre 2008 et 2012, le nombre de naturalisations diminuait, puis il a recommencé à grimper. L'an dernier, il a crû de 21 % pour s'élever à 42 699 personnes.

1. Contexte

Le travail et l'indépendance économique sont des facteurs essentiels d'intégration dans la société et de reconnaissance sociale. Pour les migrants, prendre part à la vie professionnelle et dégager un revenu d'une activité lucrative joue un rôle central et concret. Au-delà de l'autonomie financière qu'il permet, un emploi favorise et accélère également le processus d'intégration à divers égards.

Le fait d'avoir des échanges avec les collègues de travail, de nouer des contacts et de faire des connaissances aide à s'intégrer socialement. L'utilisation active et pratique de la langue, mais aussi la découverte et l'appropriation de la culture de travail suisse, avec ses valeurs et ses normes, sont autant de facteurs positifs pour l'intégration culturelle.

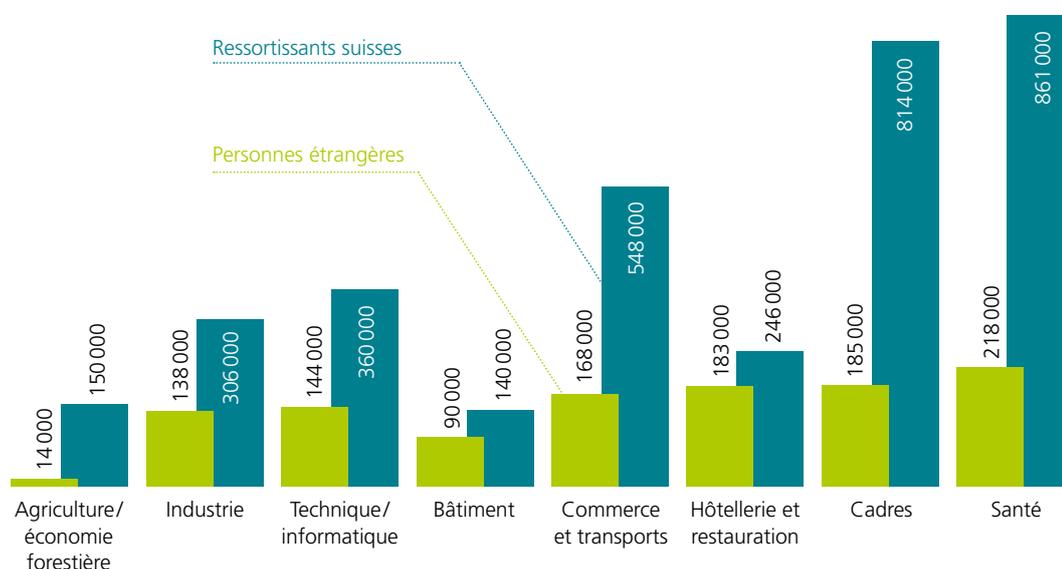
Dans l'ensemble de l'économie suisse, les étrangers représentent une part importante de la main-d'œuvre et du personnel qualifié, comme l'illustre le graphique ci-dessous montrant la proportion d'étrangers par groupes de professions parmi les personnes actives occupées.

En comparaison européenne, la Suisse affiche globalement une bonne intégration des migrants en matière de formation et d'emploi. C'est ce qu'a souligné une étude de l'OCDE, publiée à l'été 2015 sous le titre «Les indicateurs de l'intégration des immigrants 2015».¹⁴

Mais dans ces deux domaines d'intégration, la Suisse va elle aussi être confrontée à des défis de taille, et ce, pour diverses raisons:

- L'immigration par la voie de l'asile a nettement augmenté du fait des foyers de crise à l'échelle mondiale (cf. encadré page 34). Rien qu'en 2015, quelque 15 000 personnes relevant du domaine de l'asile sont venues s'ajouter à la population résidente suisse. Environ la moitié des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire au cours des dernières années sont des personnes en âge de travailler âgées de 18 à 39 ans.
- Selon différentes études commandées par le SEM, une part importante des migrants exercent une profession pour laquelle ils sont surqualifiés. C'est particulièrement fréquent chez les ressortissants d'États tiers.
- Chaque année, en moyenne, quelque 43 000 adolescents et jeunes adultes âgés de 16 à 25 ans arrivent en Suisse. Environ un quart d'entre eux n'a pas de formation post-obligatoire.
- De manière générale, les personnes actives étrangères sont comparativement plus nombreuses à ne pas avoir suivi de formation après l'école obligatoire (ESPA, 2014: 25,6 % contre 11,5 % des Suisses).
- Les étrangers sont aussi plus fortement touchés par le chômage, avec un taux presque trois fois plus élevé que chez les personnes de nationalité suisse (ESPA).

Aperçu des groupes de professions en 2015



¹⁴ OCDE/Union européenne (2015), *Les indicateurs de l'intégration des immigrants 2015: Trouver ses marques*, Éditions OCDE, Paris. www.dx.doi.org/10.1787/9789264233799-fr

Les plus grands défis à relever en matière d'intégration professionnelle se situent dans le groupe des réfugiés reconnus et des admissions provisoires. Selon une étude commandée par le SEM en 2014, le taux d'activité des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en âge de travailler est comparativement faible dans les premières années suivant l'arrivée en Suisse, avec 20–30 % en moyenne. Ce taux augmente continuellement au fil du séjour et atteint même environ 50 % au bout de dix ans (cf. graphique ci-dessous).

Les raisons pour lesquelles les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ont souvent des difficultés à s'implanter sur le marché du travail sont diverses:

- Ils ne connaissent généralement aucune des langues nationales.
- Nombre d'entre eux n'ont pas ou peu d'éducation (scolaire) ou pas de formation professionnelle solide.
- La formation acquise ou la profession exercée dans leur pays d'origine n'est pas reconnue en Suisse ou la qualification n'est pas transposable directement.
- Il leur manque des connaissances sur la culture, les valeurs et les normes en vigueur sur le marché suisse du travail; ils ne disposent d'aucune expérience professionnelle en Suisse ou dans un espace économique comparable.

Chiffres clés de l'immigration dans le domaine de l'asile en 2015

Immigration relevant du domaine de l'asile et du domaine des étrangers:

- 71 495 immigrants au total (immigration nette, y c. admissions provisoires);
- 14 164 octrois de l'asile (réfugiés reconnus) ou admissions provisoires;
- 39 523 demandes d'asile;
- 2 736 mineurs non accompagnés (7 % des demandes d'asile).

Âge des nouveaux réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en 2015:

- 40 % (soit 5 625 personnes) ont moins de 18 ans;
- 50 % (soit 6 909 personnes) sont âgés de 18 à 39 ans.

Potentiel estimé (à partir d'échantillons):

- 20 % sont diplômés de l'enseignement secondaire ou supérieur, ou ont suivi un apprentissage;
- 50 % ont plusieurs années d'expérience professionnelle;
- Au moins 70 % (soit 4 836 personnes) des nouveaux réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en 2015 âgés de 18 à 39 ans pourraient donc être intégrés dans le marché du travail.

Taux d'activité dans les dix premières années suivant l'entrée sur le territoire¹⁵



¹⁵ Étude Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail – CDC Consultants / B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, réalisée sur mandat de l'Office fédéral des migrations (act. SEM), Avril 2014, www.sem.admin.ch/dam/data/semlintegration/berichte/va-flue/res-studie-erwerbsbet-va-flue-f.pdf

- Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ont souvent subi des traumatismes liés à la persécution, la guerre et l'exil.
- Des obstacles administratifs peuvent en outre compliquer l'intégration professionnelle (demandes de justificatifs, autorisations de travail, taxes, etc.).

Il est donc important de soutenir, favoriser et exiger de manière ciblée, à l'aide de mesures adaptées, l'intégration sur le marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, mais aussi celle des migrants en général.

Avec son excellent système de formation scolaire et professionnelle, ainsi que son faible taux de chômage, la Suisse offre des conditions favorables à la réussite de l'intégration professionnelle, y compris si le niveau d'immigration relevant du domaine de l'asile reste élevé. Les expériences passées montrent qu'une collaboration étroite et pragmatique entre les différents services de l'État (autorités compétentes en matière de

migration / intégration, de formation professionnelle, de marché du travail, etc.) d'une part et l'économie (organisations professionnelles et entreprises) d'autre part constitue un préalable décisif pour le succès de l'ensemble des mesures d'intégration professionnelle. Il est notamment important de voir, de manière générale, l'intégration comme une tâche transversale qui doit être traitée en premier lieu dans les structures ordinaires existantes, ce principe s'appliquant particulièrement au volet professionnel.

L'encouragement public de l'intégration sur le marché du travail se concentre par conséquent sur des mesures spécifiques – complémentaires ou préalables – destinées à soutenir les groupes cibles dans leur processus d'intégration au sein des structures ordinaires ou à les y préparer en amont (p. ex. dans le cadre de la formation professionnelle, par les offices régionaux de placement [ORP] ou sur le marché du travail).

Si l'intégration professionnelle des migrants, en particulier des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, revêt une importance centrale pour ces personnes, elle est également profitable plus largement à la société et à l'économie (voir encadré ci-centre). Elle permet en effet de réduire ou d'éviter les coûts liés à un octroi durable de l'aide sociale. Dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, elle offre en outre l'opportunité d'exploiter le potentiel de ces groupes de personnes et de contribuer ainsi à diminuer la pénurie de personnel.

Les sections suivantes donnent un aperçu des mesures, activités et projets de la Confédération et des cantons en faveur d'un encouragement spécifique de l'intégration professionnelle des migrants, en particulier des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

L'intégration sur le marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire est un bon calcul sur de nombreux plans, pour l'économie comme pour la société:

- Elle accélère le processus d'intégration.
- Elle offre des perspectives et une activité valorisante à ces personnes.
- Elle amène l'autonomie financière et donc la fin de la dépendance de l'aide sociale.
- Elle permet d'exploiter le potentiel de cette main-d'œuvre (contribution à la réduction de la pénurie de main-d'œuvre et de personnel qualifié).
- Elle permet aux entreprises de former et de recruter des apprentis, des jeunes et des collaborateurs motivés.
- Une intégration rapide et durable sur le marché du travail est profitable à l'économie nationale (étude FMI, janvier 2016: www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1602.pdf).

ank, deshalb bleibe ich zu Hause.
zu Hause, weil ich krank bin.



Grâce à son excellent système de formation scolaire et professionnelle et à son taux de chômage relativement bas, la Suisse offre de bonnes conditions pour favoriser la réussite de l'intégration professionnelle des étrangers.

2. Employabilité: domaine d'encouragement des programmes d'intégration cantonaux

L'encouragement de l'employabilité constitue un axe prioritaire des programmes d'intégration cantonaux (PIC). En 2014, la Confédération et les cantons ont ainsi investi quelque 29,6 millions de francs dans ce domaine. Les cantons, en particulier, jouent un rôle clé dans l'intégration professionnelle des migrants, non seulement en mettant en œuvre les programmes d'intégration, mais aussi comme acteurs majeurs de la formation professionnelle (notamment de la formation initiale et des offres transitoires) et des questions relatives au marché du travail (principalement au niveau du placement des demandeurs d'emploi / des ORP). Ils sont en outre responsables de l'aide sociale et de la prise en charge des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, ainsi que de l'application du droit des étrangers dans divers domaines.

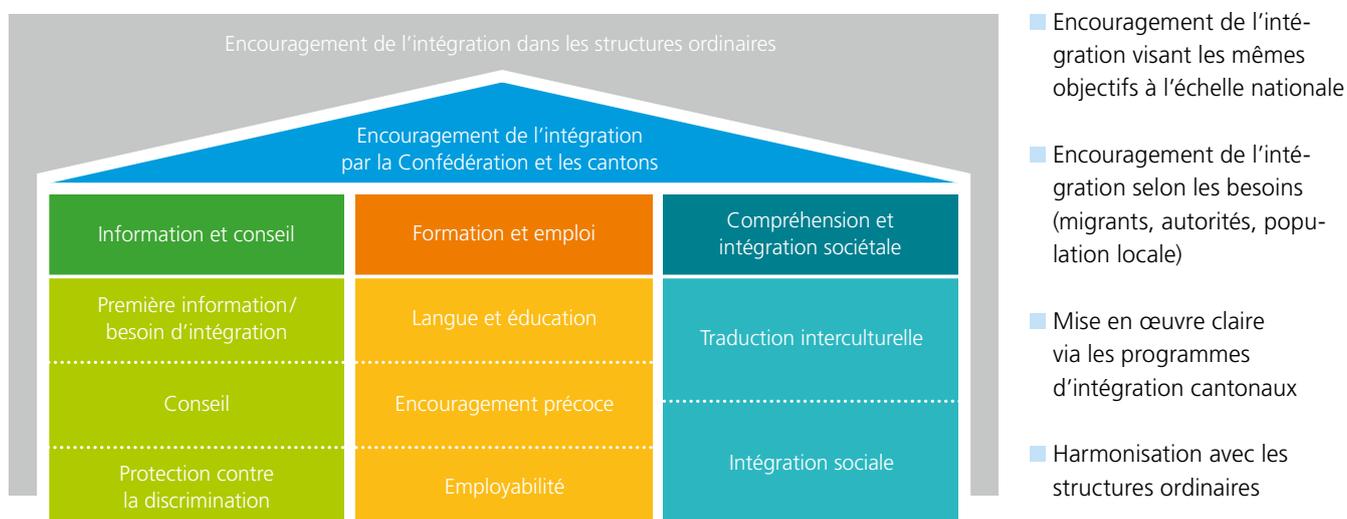
Les cantons ne se contentent pas de mettre en œuvre des programmes d'intégration, ils sont des acteurs majeurs de la formation professionnelle et des questions relatives au marché du travail.

Les cantons ont donc toutes les cartes en main pour créer des offres sur mesure en coopération avec les différents services publics, mais aussi avec des partenaires locaux (p. ex. avec les associations économiques, entreprises, écoles professionnelles et de métiers).

Compte tenu des différences régionales et locales de structures et de besoins, les activités, mesures et projets des cantons dans le cadre des PIC peuvent difficilement être considérés dans leur globalité et doivent être divisés en champs d'action. Il est toutefois possible d'affirmer qu'une grande partie des moyens est affectée à l'intégration linguistique et professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. En parallèle, les cantons soutiennent notamment les offres qui favorisent l'accès à une formation professionnelle pour les adolescents et jeunes adultes issus de la migration. Les cantons ont en outre davantage recours à l'instrument des évaluations de potentiel et renforcent la coopération avec les employeurs afin d'améliorer l'intégration au poste de travail.

Des rapports détaillés sur les programmes d'intégration cantonaux sont disponibles à l'adresse suivante: www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/integration.html

Encouragement de l'intégration



3. Champ d'action «Intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire bénéficiaires de l'aide sociale»

L'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail constitue le principal champ d'action des cantons dans le domaine d'encouragement de l'intégration professionnelle.

L'étude des PIC montre que la majorité des cantons mettent en œuvre les programmes d'intégration professionnelle sous la forme d'une offre de base. Les prestataires disposent généralement de plusieurs années d'expérience et certains d'entre eux sont des services publics. L'offre a été élargie à la suite de la hausse des octrois d'asile et des admissions provisoires.

Certains cantons ont développé en outre de nouvelles offres. Le canton des Grisons a par exemple mis en place, en associant les partenaires sociaux, un modèle de salaire partiel afin de faciliter l'accès au marché du travail pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire (voir encadré ci-dessous). Le canton de Berne, pour sa part, a trouvé des représentants des milieux économiques disposés à préfinancer les programmes d'intégration professionnelle. L'introduction de «Social Impact Bonds» (obligations à impact social) permet ainsi aux investisseurs privés de recevoir sous forme de dividendes les économies dégagées par des programmes d'intégration efficaces. Les acteurs économiques impliqués mettent de plus leur réseau de relations à disposition afin de faciliter l'accès à l'emploi pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire (voir encadré page 39).

L'élargissement des offres de qualifications destinées aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire reste un défi de taille. Le canton de Lucerne propose par exemple la formation «Perspektive Bau» (Perspective bâtiment). Le dialogue sur l'intégration lancé en 2012 par la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) devrait aller également dans le sens de cette évolution (voir «Dialogue de la CTA sur l'intégration <Au travail>», page 42).

L'élargissement des offres de qualifications destinées aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire reste un défi de taille.

Champ d'action «Accès à la formation professionnelle pour les adolescents et jeunes adultes»

La formation professionnelle fait partie des champs d'action centraux de l'encouragement de l'intégration. De nombreux cantons proposent ou prévoient des offres visant à soutenir l'accès à une formation professionnelle pour les adolescents et jeunes adultes issus de la migration. Les offres subventionnées peuvent être divisées en deux catégories. La première regroupe les offres destinées aux jeunes issus de la migration qui ont effectué la scolarité obligatoire en Suisse. Il s'agit principalement de mesures ponctuelles permettant de combler des lacunes précises au sein du dispositif d'intégration des structures ordinaires. Elles comptent notamment les offres de formation des parents, les offres d'accompagnement individuel ainsi que les cours de formation continue pour les enseignants sur les thèmes de la migration et de l'intégration (p. ex. dans les cantons d'Argovie et des Grisons).

La deuxième catégorie, nettement plus étoffée, comprend les offres destinées aux jeunes adultes qui ont immigré tardivement ou aux jeunes réfugiés et jeunes admis à titre provisoire. Celles-ci consistent le plus souvent à préparer l'accès à une offre de structure ordinaire (p. ex. une solution transitoire) et

Canton des Grisons: projet pilote «Salaire partiel»

Le canton des Grisons encourage l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail par plusieurs offres classiques, mais aussi au travers de projets innovants. En association avec les partenaires sociaux, le canton a ainsi lancé en 2014 le projet pilote «Salaire partiel». Ce projet vise à favoriser le passage d'un stage à un emploi fixe ou à une formation. Pendant une durée maximale de deux ans, les travailleurs perçoivent un salaire partiel inférieur au salaire minimal local courant dans la branche concernée. La condition préalable est la conclusion d'une convention qui détermine les objectifs généraux dans le contexte professionnel ainsi que le suivi de cours en parallèle de l'activité (notamment des cours de langue, d'enseignement général ou une formation spécialisée). L'objectif est d'offrir une formation qualifiante en cours d'emploi permettant d'augmenter sensiblement les chances d'intégration professionnelle à long terme.

peuvent être appelées «classes d'accueil», «cours préparatoires» ou encore «classes d'introduction». Au cœur de cette démarche se trouve notamment l'acquisition des compétences de base (langue, mathématiques, etc.).

Champ d'action «Coopération avec les employeurs»

Parallèlement aux mesures d'encouragement et de soutien destinées aux groupes cibles, mais aussi au sein même de ces mesures, l'intégration sur le marché du travail nécessite par nature une coopération renforcée avec les employeurs. En 2014, différents cantons ont mis en place ou planifié des mesures en faveur d'une association plus étroite des employeurs à l'encouragement de l'intégration.

Parmi les exemples que l'on peut citer, les cantons de Neuchâtel et de Fribourg ont programmé une enquête auprès des entreprises afin d'améliorer l'intégration au poste de travail. Le canton de Genève a entamé pour sa part un travail de sensibilisation des entreprises de travail temporaire en vue d'accroître les opportunités d'emploi des personnes admises à titre provisoire. Le canton de Berne, lui, collabore étroitement avec les organisations patronales pour toucher davantage les salariés étrangers. Dans le but de renforcer l'encouragement des connaissances linguistiques, les cantons ont par ailleurs recherché une intensification de la coopération avec les partenaires sociaux des deux parties.

Champ d'action «Analyses de potentiel»

Afin de soutenir de manière ciblée et le plus efficacement possible les réfugiés reconnus, les personnes admises à titre provisoire et les autres migrants encadrés par des services publics (p. ex. ORP, AI) dans leur intégration professionnelle, de plus en plus de cantons misent sur l'évaluation des potentiels individuels. Près de la moitié d'entre eux indiquaient ainsi en 2014, dans le cadre d'une enquête, qu'ils disposaient d'outils de ce type ou qu'ils commençaient à en mettre au point.

Afin d'améliorer les instruments existants et de les intégrer dans une gestion des cas, le SEM a mandaté l'étude intitulée «Évaluation du potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire», dont les résultats et les recommandations sont désormais disponibles (voir «Évaluations de potentiel», page 40).

Canton de Berne: projet pilote «Social Impact Bond»

Le projet pilote «Social Impact Bond» doit permettre l'insertion rapide et durable de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail. Le canton de Berne ouvre ainsi la voie à une nouvelle forme de financement: des investisseurs privés préfinancent le projet, les pouvoirs publics en définissent les objectifs et en mesurent l'efficacité, et un organisme caritatif le met en œuvre. En cas de succès, tous les partenaires doivent pouvoir en tirer un avantage financier. Ce projet est innovant puisque c'est la toute première fois en Suisse que des investisseurs privés financent un programme social public. Le point important est que l'efficacité de ce projet pilote soit mesurée sur la base d'objectifs prédéfinis, leur degré de réalisation influant en partie sur les retombées financières dont bénéficieront les investisseurs privés et l'organisme caritatif concerné.

Les capitaux engagés par les investisseurs privés (sous forme de prêt) sont rémunérés par le canton en fonction de la réalisation des objectifs et seront remboursés, également en fonction du succès, à la fin de la durée du projet (de 2015 à 2020). L'organisme caritatif chargé de la mise en œuvre dispose de conditions financières similaires. En résumé, un faible degré de réalisation des objectifs entraîne des pertes financières pour l'organisme comme pour les investisseurs, tandis qu'un taux élevé de réussite de l'intégration sur le marché du travail permet au canton de réduire les prestations sociales versées et donc de faire davantage d'économies, qu'il partage ensuite avec l'organisme et les prêteurs pour les dédommager du risque financier. Cette mesure devrait par conséquent alléger les comptes du canton de Berne.

Des documents complémentaires sur ce projet pilote sont disponibles à l'adresse suivante:
www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.mm.html/portal/de/meldungen/mm/2015/06/20150615_1458_erstmals_finanzierenprivatesozialeleistungenvor

4. Programmes et projets au niveau fédéral

Les «programmes et projets d'importance nationale» financés directement par le SEM complètent les PIC et visent à renforcer le développement des outils, l'assurance qualité et l'innovation. Le domaine de l'insertion professionnelle compte différents projets et programmes en cours, auxquels s'ajoutent d'autres mesures et dispositifs ainsi que des nouveaux projets. Les sections suivantes présentent une sélection actuelle des activités mises en œuvre dans le domaine de l'intégration sur le marché du travail.

Projet pilote «Exploiter le potentiel des migrants»

Le projet pilote «Exploiter le potentiel des migrants» vise à ce que l'intégration professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire qui sont qualifiés soit en adéquation avec leur niveau de formation. La deuxième phase de mise en œuvre du projet prévoit l'accompagnement et le suivi d'un échantillon de 56 personnes par des coaches de trois organisations mandatées par le SEM, d'octobre 2013 à juin 2018. Le projet comprend une évaluation des procédures suisses de reconnaissance et d'attestation d'équivalence, ainsi que la formulation de recommandations d'amélioration pour l'ensemble des migrants.

Un rapport intermédiaire, réalisé par KEK-CDC Consultants pour la période allant d'octobre 2013 à juin 2015, décrit le parcours d'intégration socio-professionnelle de six participants au projet. Ces six portraits mettent en évidence les difficultés auxquelles sont confrontés les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire face à un système complexe de formation professionnelle, de qualification complémentaire, de reconnaissance des diplômes et de validation des acquis. Un besoin d'action est défini dans les champs thématiques suivants: information sur la formation professionnelle et formation de rattrapage pour adultes; identification et reconnaissance des compétences et des potentiels; apprentissage d'une langue nationale et accès au marché du travail.

De plus amples informations sur ce projet pilote sont disponibles à l'adresse suivante:
www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/themen/arbeit.html

Évaluations de potentiel

Début 2015, le SEM a commandé une étude sur l'évaluation du potentiel des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

Une évaluation de potentiel permet de déterminer, le plus rapidement possible après une décision d'asile positive ou une admission provisoire, les ressources dont disposent les personnes (connaissances linguistiques, formation, qualifications et expériences professionnelles) ainsi que leur état de santé et leur motivation afin d'œuvrer de manière ciblée à leur insertion professionnelle à long terme.

En 2015, le SEM a commandé
une étude sur l'évaluation du potentiel
des réfugiés reconnus et des
personnes admises à titre provisoire.

L'étude comprend un état des lieux et démontre, exemples à l'appui, que plusieurs cantons mènent déjà des évaluations de potentiel, qui sont souvent intégrées à une gestion de cas. Un sondage auprès de praticiens a permis de mettre en évidence les points que doit comporter une évaluation de potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Ainsi, pour une intégration au niveau professionnel, il est capital que les évaluations aient lieu également dans la «pratique», par exemple dans le cadre de stages. L'étude montre que le développement et l'introduction d'instruments d'évaluation du potentiel correspond à un besoin réel dans les cantons. Une prochaine étape consistera à élaborer un programme général assorti de recommandations en vue d'instaurer des évaluations de potentiel.

Intégration professionnelle dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII)

La CII est une stratégie commune mise en place dans le domaine de la formation et de l'intégration professionnelle. Elle doit permettre aux immigrés également de s'insérer de manière efficace et durable sur le marché du travail, notamment en améliorant la coordination des mesures dans les domaines de la formation, de l'assurance-chômage, de l'assurance-invalidité, de l'aide sociale, mais aussi de la migration et de l'intégration.

En concertation avec les comités nationaux de la CII, le SEM a fait dresser un état des lieux détaillé des structures, mesures et formes de collaboration qui existent dans le domaine de la participation à la formation postobligatoire des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse.

Le rapport offre également une vue d'ensemble du groupe de population des 16-25 ans arrivés en Suisse pendant la période 2008-2013. Enfin, des possibilités d'amélioration sont proposées dans différents champs d'action, comme l'information et le conseil, la promotion de la langue, l'élimination des obstacles par rapport aux mesures de formation (p. ex. limites d'âge pour l'accès aux offres transitoires) ou encore le renforcement de la coordination interinstitutionnelle.

Un résumé de l'état des lieux de la formation des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse est disponible à l'adresse suivante:

www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/berichte/bestandesaufn-jugend-kurz-f.pdf

Site Internet du Bureau national CII: www.iiz.ch/fr-ch



Chaque année, quelque 43 000 adolescents et jeunes adultes âgés de 16 à 25 ans arrivent en Suisse.

Dialogue de la CTA sur l'intégration «Au travail»

Le dialogue sur l'intégration «Au travail: donner sa chance – saisir sa chance», lancé en octobre 2012 par la CTA, suit son cours. Les partenaires du dialogue – d'une part les acteurs de la CTA, à savoir la Confédération, les cantons, les villes et les communes, et d'autre part les organisations patronales et de branche, ainsi que les syndicats – ont dressé en janvier 2015 un bilan intermédiaire positif. Ils ont réaffirmé les objectifs qu'ils souhaitent atteindre d'ici à la fin 2016 en vue de favoriser l'intégration des migrants au poste de travail.

L'accent est mis en particulier sur les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. Différents cantons ont ainsi lancé des projets pilotes visant à préparer ce groupe cible à une formation professionnelle initiale ou au marché du travail.

Il s'agit généralement de formations allant de plusieurs mois à un an, par exemple dans les domaines du bâtiment et des soins aux personnes dans le canton de Lucerne, ceux du bâtiment et du bois dans le canton de Berne ou encore de la boulangerie dans le canton de Saint-Gall. Les partenaires sociaux de la

Projets à venir

Préapprentissage d'intégration et encouragement linguistique précoce

Compte tenu de la hausse de l'immigration par la voie de l'asile et des défis décrits plus haut (section 1) en matière d'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, le Conseil fédéral a adopté le 18 décembre 2015 un programme pilote de quatre ans visant à améliorer durablement l'intégration professionnelle de ce groupe cible. Ce programme comprend un préapprentissage d'intégration ainsi qu'un encouragement linguistique précoce destinés aux personnes relevant du domaine de l'asile qui ont de bonnes perspectives de rester en Suisse. Le Conseil fédéral souhaite ainsi mieux exploiter le potentiel de cette main-d'œuvre et réduire la dépendance à l'aide sociale, tout en contribuant à la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (initiative «contre l'immigration de masse»).

Préapprentissage d'intégration

Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire doivent, dans le cadre d'un préapprentissage d'environ un an, acquérir des connaissances linguistiques spécifiques à la profession visée, se familiariser avec les règles du marché du travail suisse et obtenir une première série de qualifications professionnelles, le tout dans le but d'effectuer ensuite un apprentissage professionnel classique ou d'occuper un emploi.

Pour ce programme pilote, la Confédération fait appel non seulement aux cantons, mais aussi aux organisations du monde de travail. Une collaboration étroite entre les acteurs qui y sont associés sera essentielle à la réussite du programme. La répartition actuelle des rôles des différents partenaires reste inchangée: le pilotage et la responsabilité

du projet incombent aux cantons, tandis que les services cantonaux coordonnent les différents processus. Les organisations du monde du travail, partenaires du projet, sont étroitement associées à son développement et à sa mise en œuvre. Les organismes chargés de la formation professionnelle représentent les organes opérationnels où sont appliquées les mesures. Jusqu'à 1000 places supplémentaires doivent être créées chaque année dans le cadre du programme pilote.

Encouragement linguistique précoce

Le deuxième volet du programme pilote vise l'apprentissage précoce de la langue locale durant la procédure d'asile pour les requérants ayant de fortes probabilités de pouvoir rester en Suisse. Le but est de permettre à quelque 1000 personnes d'acquérir à temps les compétences linguistiques nécessaires (objectif: niveau A2) pour suivre un programme intensif de développement des qualifications professionnelles (préapprentissage d'intégration) ou entrer sur le marché du travail.

Mise en œuvre

La préparation du programme pilote doit se dérouler de 2016 à 2017, sur la base d'une étroite collaboration entre les services fédéraux et les organisations du monde du travail, les entreprises sélectionnées, les cantons et d'autres partenaires. La mise en œuvre se fera à partir de 2018, parallèlement à la seconde phase des PIC qui s'étendra de 2018 à 2021.

Le rapport du Conseil fédéral est disponible à l'adresse suivante: www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/gesetzgebung/teilrev_aug_integrations/ber-br-flue-lehre-f.pdf

branche du nettoyage de Suisse alémanique ont commencé les travaux de conception d'un projet pilote comprenant non seulement des connaissances professionnelles théoriques et pratiques, mais aussi des cours de langue adaptés au secteur.

En 2015, l'Union suisse des paysans a lancé avec le soutien du SEM le projet pilote «Travailler chez le paysan». Chaque année, une quinzaine de réfugiés et personnes admises à titre provisoire travaillent ainsi dans une exploitation agricole aux conditions usuelles. Le nombre de participants est volontairement faible pour permettre une évaluation et définir le cadre optimal pour une application élargie. Jusqu'ici, la grande majorité des interventions se sont bien déroulées.

De plus amples informations sont disponibles à l'adresse suivante: www.dialog-integration.ch/fr/au-travail.

Programme de mentorat 2014-2016

Les projets relevant du programme de mentorat 2014–2016 sont destinés à aider les migrants à exploiter leur potentiel, leurs aptitudes et leurs compétences en leur faisant bénéficier des connaissances informelles et des réseaux mis à disposition par les mentors. Les organismes responsables des différents projets doivent collaborer durablement avec les structures ordinaires, se mettre en relation entre eux et garantir la qualité du mentorat en assurant le suivi de ces partenariats.

Au moins deux tiers des projets, en l'occurrence 19, portent sur l'insertion sur le marché du travail. L'intégration scolaire et l'intégration sociale sont également abordées. Les groupes cibles sont notamment les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, les migrants hautement qualifiés, les mineurs et les femmes.

Pendant le déroulement du programme, le SEM organise chaque année des manifestations consacrées à la mise en réseau et aux échanges entre les organismes responsables des projets. La première rencontre de réseautage a eu lieu le 19 mars 2015.

Dans chacun des trois domaines thématiques, l'attention était focalisée sur la coopération: avec le monde du travail, avec les établissements de formation, mais aussi entre les mentors et les mentorés. Les discussions de groupe traitaient des stratégies et de l'organisation de la coopération, ainsi que des défis à relever et des opportunités offertes. Par ailleurs, une évaluation formative et sommative du programme doit permettre d'analyser la réalisation des objectifs et l'efficacité du programme, ainsi que d'élaborer des recommandations sur

la base des expériences effectuées. L'accent est mis sur l'aspect durable des offres.

Mesures d'avenir

Éliminer les obstacles

L'Association des offices suisses du travail (AOST) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM) ont adopté un rapport sur l'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail. Ce rapport comprend différentes recommandations visant à supprimer les obstacles juridiques et administratifs auxquels sont confrontés les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire dans leur insertion professionnelle. Concrètement, il s'agit d'examiner notamment les propositions suivantes:

- accélération de la procédure d'octroi d'une autorisation de travail;
- suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer;
- suppression des émoluments découlant de la procédure d'autorisation;
- suppression de la taxe spéciale sur le revenu de l'activité lucrative;
- suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour les stages professionnels et remplacement par une obligation de communiquer.

Le Conseil fédéral demande l'exécution des changements correspondants dans son message additionnel concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration; 13.030) du 4 mars 2016. Cette révision partielle doit permettre aux personnes relevant du domaine de l'asile d'accéder plus facilement à une activité lucrative. La taxe spéciale prélevée sur le salaire des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire doit ainsi être supprimée, et l'obligation d'autorisation à laquelle sont soumis les réfugiés et les admis provisoires doit être remplacée par une obligation de communiquer.

Le SEM examine en outre, conjointement avec les partenaires cantonaux, dans quelle mesure il serait possible dans le cadre du droit en vigueur d'obtenir d'ores et déjà des améliorations ponctuelles en matière de suppression des obstacles administratifs, en vue de faciliter l'accès au marché du travail.

D Domaines choisis



Le projet pilote «Exploiter le potentiel des migrants» vise à permettre aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire qualifiés de bénéficier d'une intégration professionnelle correspondant à leur niveau de formation.

1. Mouvements migratoires en Europe

Hausse des migrations par la route des Balkans, aide sur place

Alors qu'en 2014, les migrants empruntaient surtout les routes partant d'Afrique du Nord pour rejoindre l'Italie par la Méditerranée centrale, la situation a radicalement changé à partir du printemps 2015. Depuis lors, la plupart des migrants tentent leur chance vers l'Europe de l'Ouest par la route des Balkans, c'est-à-dire depuis la Turquie via la Grèce et les Balkans occidentaux. L'an dernier, ce phénomène a concerné plus de 700 000 personnes, tandis que le nombre de passages par la Méditerranée centrale à destination de l'Italie n'a que légèrement reculé (de 170 000 à 150 000 personnes environ). La majeure partie des migrants, originaires de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak, n'ont pas demandé l'asile dans un pays des Balkans et ont préféré poursuivre leur chemin jusqu'en Allemagne ou en Suède.

L'ampleur de ce mouvement migratoire a représenté un défi de taille pour les autorités européennes, ainsi que pour les États des Balkans occidentaux. Dans le cadre de ses liens étroits avec plusieurs pays de la région et de ses partenariats migratoires avec la Serbie, la Bosnie et Herzégovine et le Kosovo, la Suisse a apporté son soutien à ces États depuis le début de la crise. À l'été 2015, le SEM a ainsi débloqué 1,5 million de francs pour cofinancer en premier lieu des actions d'aide d'urgence comme la distribution de nourriture, de vêtements, de médicaments et d'autres produits courants par le HCR et l'OIM. La Suisse a également financé des mesures visant à améliorer l'accueil et l'enregistrement des migrants, ainsi qu'un système régional d'alerte précoce mis en place par l'OIM pour optimiser la coordination entre les différents États de la région. La Confédération a aussi soutenu l'établissement d'une cartographie de la traite d'êtres humains et du trafic de migrants afin d'épauler les autorités qui luttent contre ces pratiques.

Depuis le début de la crise migratoire, la Suisse travaille également avec des ONG et des représentants de la société civile. Il a ainsi été possible, par exemple, de venir en aide à des personnes victimes de la traite d'êtres humains en mettant à leur disposition une maison sécurisée à Belgrade, où elles trouvent en outre une aide psychologique et une assistance juridique. Dans un autre projet, une ONG aide en particulier les nombreuses mères voyageant avec leurs enfants, en leur apportant des biens de première nécessité. Le projet permet aussi aux membres d'une même famille qui ont été séparés de reprendre contact et de se retrouver.

Parallèlement aux actions à court terme, la Suisse s'est déclarée prête à soutenir les États des Balkans occidentaux dans la création de systèmes d'asile adaptés.

Depuis le printemps 2015, la plupart des migrants tentent leur chance vers l'Europe de l'Ouest par la route des Balkans, c'est-à-dire depuis la Turquie via la Grèce et les Balkans occidentaux.

2. Protection dans la région

La grande majorité des réfugiés se trouvent toujours dans leurs régions de provenance, en Afrique ainsi qu'au Proche-Orient et au Moyen-Orient, généralement dans des pays qui ne disposent pas des capacités suffisantes pour accueillir un grand nombre de personnes et leur assurer une protection efficace. Beaucoup de personnes à protéger se voient donc contraintes de poursuivre leur route vers d'autres pays et régions. Dans ce contexte, le SEM soutient des programmes ciblés destinés à renforcer la protection des réfugiés et des autres migrants dans les régions de provenance («Protection dans la région»). Cet engagement du SEM, qui vient compléter l'aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC), a continué de mettre l'accent en 2015 sur deux des principales régions d'origine des migrants en Suisse: la Syrie et les pays voisins, ainsi que la Corne de l'Afrique.

Engagement dans les pays voisins de la Syrie

L'engagement du SEM en faveur des réfugiés syriens dans la région s'est déroulé en 2015 dans le cadre de la nouvelle Stratégie de coopération de la Suisse au Moyen-Orient pour les années 2015 à 2018. Les activités s'articulent autour de trois axes principaux: satisfaction des besoins fondamentaux (eau, soins médicaux, nourriture), gestion des ressources en eau et protection. Le SEM soutient des projets en particulier dans ce dernier domaine. Pour que les victimes de la crise syrienne puissent trouver au plus vite une protection efficace dans leur région, il faut impérativement renforcer les capacités des pays de premier accueil que sont le Liban, la Jordanie et la Turquie. C'est pourquoi le SEM assiste les autorités turques et jordaniennes dans l'enregistrement des réfugiés et la fourniture d'aide dans les villes. Au Liban et en Jordanie, certaines communes sont en effet confrontées au doublement de leur population résidante. Dans ces deux pays, le SEM soutient un projet de la Banque mondiale visant à aider ces communes particulièrement touchées à développer leur approvisionnement en eau, électricité et autres services.

Engagement dans la Corne de l'Afrique

Face à la persistance du nombre élevé de requérants d'asile en provenance d'États de la Corne de l'Afrique, notamment d'Érythrée, le SEM a de nouveau soutenu dans cette région plusieurs projets en faveur du renforcement de la protection des réfugiés. La Stratégie de coopération de la Suisse pour la Corne de l'Afrique 2013-2017 sert de cadre à cette action. En Éthiopie, le SEM finance ainsi désormais un projet du HCR visant à mettre en place des installations et une prise en charge adaptées aux enfants dans les camps de réfugiés, ainsi qu'à obtenir des améliorations concrètes dans deux écoles destinées aux Érythréens. Le SEM finance par ailleurs un projet d'alphabétisation d'une année à l'intention des réfugiés érythréens au Soudan, ainsi qu'un projet de renforcement des capacités mené par l'ONG «Conseil norvégien pour les réfugiés» (NRC) en Érythrée. Le SEM s'engage en outre au niveau régional dans le cadre du partenariat stratégique entre la Suisse et l'Autorité intergouvernementale sur le développement (IGAD). Le SEM fournit une aide financière, mais aussi une aide en termes de personnel à travers la mise à disposition d'un expert suisse pour l'établissement de plate-formes et de mécanismes régionaux et nationaux en matière de migrations.

Le SEM soutient des programmes ciblés destinés à renforcer la protection des réfugiés et des autres migrants dans les régions de provenance.

3. Accueil actif en Suisse

La loi sur l'asile prévoit qu'une protection soit octroyée en Suisse à certaines personnes à travers la procédure d'asile. Le Conseil fédéral peut en outre décider d'accueillir des groupes de réfugiés précis. Les personnes qui bénéficient de cette mesure se trouvent généralement déjà dans un État tiers comme le Liban (pays de premier accueil).

Réinstallation

Le 4 septembre 2013, le Conseil fédéral avait décidé d'accueillir 500 réfugiés en provenance de la zone de crise syrienne (réinstallation en collaboration avec le HCR). Ce projet pilote a pu être mené à son terme le 9 décembre 2015 avec l'arrivée des 23 dernières personnes, ce qui porte à 503 le nombre total de réfugiés accueillis en deux ans. Ces personnes suivent maintenant à l'échelon cantonal un programme d'intégration spécifique d'une durée de deux ans, qui fait l'objet d'une évaluation constante.

Compte tenu de la situation dramatique en Syrie, le Conseil fédéral a décidé, le 6 mars 2015, de mesures complémentaires pour venir en aide aux victimes du conflit. En plus d'une aide accrue sur place, il prévoit d'accueillir en Suisse, sur une période de trois ans, 3000 personnes à protéger supplémentaires issues de la zone de crise. Le programme de réinstallation vise, d'une part, à offrir une protection à des personnes particulièrement vulnérables et, d'autre part, à octroyer à plusieurs centaines de personnes à protéger un visa humanitaire qui leur permettra de venir en Suisse en toute sécurité. Cette mesure doit cependant se limiter aux proches parents de personnes se trouvant déjà en Suisse.

Depuis le 18 août 2015, 11 groupes comptant au total 306 personnes sont entrés en Suisse à ce titre (287 ressortissants syriens en provenance du Liban et 19 Irakiens et Palestiniens de Syrie). Les 72 familles et 17 personnes seules ont été attribuées aux cantons selon une clé de répartition prédéfinie. Comme dans le projet pilote, ces personnes ne sont pas soumises en Suisse à une procédure d'asile. Leur intégration se fait toutefois dans les structures ordinaires. Il est prévu que la Suisse accueille encore quelque 700 personnes dans ce cadre en 2016.

Facilités en matière de visas pour les proches des personnes admises à titre provisoire

L'assouplissement du régime des visas est destiné exclusivement aux conjoints et aux enfants de moins de 18 ans de ressortissants syriens déjà admis à titre provisoire en Suisse. Le lien de parenté doit avoir existé avant l'entrée en Suisse, c'est-à-dire que la famille doit avoir été séparée à cause de la fuite. Au moment de la demande, les bénéficiaires doivent se trouver en Syrie ou, à cause du conflit qui s'y déroule, séjourner sans autorisation dans un pays voisin ou en Égypte. Dans ce cas, les autorités suisses ne vérifient pas si la vie ou l'intégrité physique des personnes sont directement, sérieusement et concrètement menacées, et elles ne contrôlent pas leur situation financière. Ces critères ne constituent alors pas une condition requise pour l'obtention d'un visa d'entrée. Une fois arrivées en Suisse, les personnes concernées peuvent soit déposer une demande d'admission provisoire auprès de l'autorité cantonale de migration, soit demander l'asile dans l'un des centres d'enregistrement de la Confédération. Au total, 150 visas humanitaires ont été délivrés en 2015.

**Le Conseil fédéral prévoit
d'accueillir en Suisse 3000 personnes
à protéger supplémentaires issues
de la zone de crise.**

Relocalisation

Afin que les requérants d'asile ayant de bonnes perspectives de rester soient mieux répartis entre les États membres, l'UE a décidé de mettre en place un dispositif de relocalisation interne. Le 18 septembre 2015, le Conseil fédéral a opté pour la participation de la Suisse au premier programme de relocalisation de l'UE, avec la prise en charge de 1500 personnes à protéger enregistrées en Italie et en Grèce. Ce quota était inclus dans le contingent de 3000 personnes décidé le 6 mars 2015. Le Conseil fédéral a en outre approuvé sur le principe la participation au deuxième programme de relocalisation, sans toutefois en fixer le niveau effectif. La Suisse envoie ainsi un signal de solidarité non seulement aux personnes déplacées par la guerre, mais aussi aux pays européens confrontés à des défis considérables du fait des flux de réfugiés.

4. Défis et mesures dans le domaine de l'asile en Suisse

La hausse soudaine du nombre de demandes d'asile à partir de la fin du mois d'avril et le niveau toujours élevé des dépôts de demandes durant les mois d'automne ont mis à très rude épreuve la Confédération et les cantons en 2015. Les CEP ont ainsi atteint provisoirement la limite de leurs capacités. Grâce au soutien des cantons dans l'accueil préliminaire des nouveaux requérants d'asile, le SEM est toutefois parvenu à surmonter ces difficultés. L'augmentation massive des nouvelles demandes d'asile a cependant fait grimper au second semestre le nombre de cas non traités.

Par ailleurs, une partie des cantons a dû faire face à des problèmes temporaires de capacités en matière d'hébergement et d'encadrement. L'augmentation des demandes d'asile de la part de mineurs non accompagnés a notamment fortement sollicité les autorités cantonales responsables. Étant donné que l'an dernier, de nombreux requérants d'asile appartenaient à des groupes présentant un taux de protection élevé (p. ex. personnes en provenance d'Érythrée, d'Afghanistan et de Syrie), la question de savoir comment les intégrer rapidement et efficacement sur les plans linguistique, professionnel et social s'avère plus importante que jamais.

En réaction à une situation à la fois tendue et volatile, le SEM a lancé ou poursuivi l'an dernier les mesures suivantes en particulier:

- Afin de gérer efficacement le grand nombre de demandes d'asile, le SEM a continué de miser sur une stratégie de traitement qui a déjà fait ses preuves. Les demandes des personnes qui n'ont vraisemblablement pas besoin de la protection de la Suisse sont ainsi traitées en priorité et les renvois des requérants déboutés sont exécutés de manière systématique. L'application de la procédure en 48 heures et de la procédure «fast track» aux demandes des personnes des Balkans occidentaux et d'autres pays pour lesquels le taux d'octroi d'une protection est faible permet de garantir que la procédure d'asile suisse ne se révèle pas attrayante pour les personnes sans besoin de protection et, par conséquent, que les ressources puissent être mobilisées en faveur de ceux qui ont effectivement besoin de la protection de la Suisse («Protect the protection system»). Pour des raisons similaires, les autorités suisses traitent en priorité les demandes d'asile pour lesquelles un autre État est compétent en vertu du règlement Dublin.
- En parallèle, le SEM s'est vu contraint d'accroître ses capacités d'hébergement de 2400 places (en avril) à 5000 places jusqu'à la fin de l'année en ouvrant des centres fédéraux temporaires. Début novembre, un hébergement a ainsi été aménagé dans le camp militaire du Glaubenberg (Obwald). Cette installation, dans laquelle jusqu'à 400 requérants d'asile ont été hébergés et encadrés, affichait quasiment complet en permanence jusqu'à la fin de l'année. Dans le même temps, les capacités de traitement des CEP ont été augmentées par la rationalisation des procédures d'enregistrement et le raccourcissement des premiers entretiens. En soutien aux CEP, une partie de ces entretiens a en outre été menée temporairement au siège de Berne-Wabern et du personnel de la centrale a été affecté aux CEP. Pour finir, afin d'accélérer les processus d'enregistrement et de déci-



Le SEM a été contraint d'accroître nettement ses capacités d'hébergement.

sion, le SEM a engagé de manière ciblée des interprètes supplémentaires dans les langues correspondant aux principaux pays d'origine.

- En septembre, un l'état-major Situation Asile a été mis en place, au sein duquel collaborent étroitement des représentants de la Confédération et des cantons. Il se réunit une fois par semaine, en fonction du contexte, pour discuter des mesures requises. Le SEM a également créé un centre de suivi de la situation en matière d'asile, qui analyse l'évolution au quotidien et fournit ainsi des bulletins réguliers à l'état-major et aux décideurs fédéraux et cantonaux. Les conditions sont ainsi réunies pour pouvoir réagir de manière rapide et adaptée en cas de changement de la situation.
- Le DFJP et les comités directeurs de la CCDJP et de la CDAS ont décidé en novembre d'élaborer conjointement un plan concernant l'hébergement des requérants d'asile par la Confédération et les cantons en cas de situation particulière ou extraordinaire. Ils ont constitué à cet effet le groupe de travail «Planification prévisionnelle», sous la direction du SEM, qui réunit autour de ce dernier des représentants des directeurs de la police, des affaires sociales et des affaires militaires (CCDJP, CDAS et CG MPS), ainsi que du DDPS. Le plan commun détermine notamment les hébergements devant être occupés, selon le scénario, par la Confédération ou par les cantons.
- Au mois de novembre également, le Conseil fédéral a autorisé la cheffe du DFJP et le chef du DDPS à recourir, en cas de besoin et après concertation avec les comités directeurs de la CCDJP et de la CDAS, à l'État-major spécial Asile (SONAS). Cette possibilité est prévue par le plan d'urgence Asile du Conseil fédéral, daté de 2012, dans le cas d'une situation extraordinaire.
- En décembre, le Conseil fédéral a débloqué environ 11 millions de francs dans le cadre d'un crédit supplémentaire urgent pour la gestion du grand nombre de demandes d'asile. Ce budget doit servir en premier lieu à engager davantage d'interprètes, à équiper les nouveaux postes de travail en matériel informatique et enfin à louer des sites d'hébergement et à couvrir leurs frais d'exploitation. Le Conseil fédéral a par ailleurs autorisé le DFJP à renforcer ses effectifs de 75 postes pour une durée limitée à fin 2016 afin qu'il puisse traiter les demandes d'asile.

Grâce à cet ensemble de mesures et au soutien des cantons, le SEM est parvenu à surmonter les défis qui se sont posés en 2015, tout en prenant des mesures essentielles de préparation aux futures évolutions potentielles. Ce dernier point est particulièrement important: au vu de la situation actuelle,

Les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) ont temporairement atteint leurs limites de capacité.

il y a fort à parier que la situation dans le domaine de l'asile en Suisse ne sera pas plus simple à gérer en 2016 qu'elle ne l'a été l'an dernier.

Accélération des procédures d'asile, adoption du projet de loi

Le Conseil fédéral a adopté le 3 septembre 2014 le message relatif à la restructuration du domaine de l'asile. La réforme doit permettre de traiter de manière exécutoire, par des procédures rapides, la majorité des demandes d'asile dans les centres de la Confédération. Les requérants d'asile concernés doivent être hébergés dans ces centres pendant la procédure et la préparation de l'exécution des renvois, la durée maximale du séjour ne devant pas excéder 140 jours. À titre de mesure d'accompagnement de la procédure rapide, les requérants d'asile ont droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite. Si des clarifications supplémentaires sont requises, la demande d'asile se poursuit dans une procédure étendue et le requérant d'asile est attribué à un canton selon la pratique actuelle. La procédure étendue doit aboutir à une décision exécutoire dans un délai d'un an, comprenant l'exécution du renvoi éventuel.

La Confédération dispose actuellement de quelque 1400 places d'hébergement dans ses cinq CEP (y compris constructions de la protection civile). Avec un volume annuel d'environ 24000 demandes d'asile, quelque 3600 places supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre la proposition de restructuration du domaine de l'asile. Et afin d'accélérer l'application, la procédure ordinaire de permis de construire, particulièrement longue, doit être remplacée par une nouvelle procédure d'approbation des plans relevant du droit fédéral.

Le 25 septembre 2015, le Parlement a approuvé en vote final la restructuration du domaine de l'asile. Un référendum a été lancé contre le projet de loi.

Évaluation de la phase de test

Sur la base de la révision de la loi datant de 2012, la nouvelle procédure d'asile est testée depuis début 2014. L'ordonnance du 4 septembre 2013 sur les phases de test prévoit que le SEM procède à une évaluation de la phase de test à l'intention du DFJP. Dans ce cadre, la phase de test a ainsi été évaluée du 1^{er} janvier 2014 au 31 août 2015 par quatre prestataires externes mandatés à cet effet par le SEM.

L'évaluation externe aboutit à la conclusion que le déroulement de la phase de test est conforme au plan initial et que le modèle d'exploitation se prête à une mise en œuvre à l'échelle nationale.

L'évaluation montre que la phase de test a entraîné une accélération significative de la procédure par rapport au système standard (la durée étant raccourcie d'environ 39%). Pour que l'effet d'accélération soit important, il faut réunir tous les acteurs sous le même toit sans qu'il soit nécessaire d'attribuer les requérants à des cantons. La hausse des capacités d'héber-

gement de la Confédération prévue dans la restructuration du domaine de l'asile permettra d'augmenter la part des procédures traitées sous le même toit. Par ailleurs, le cadencement de la procédure d'asile a fait ses preuves et concourt à son accélération.

Dans le domaine de l'exécution des renvois, il convient de relever que les requérants dont les chances de rester en Suisse sont nulles quittent plus rapidement la procédure en phase de test que dans le système standard, que ce soit de manière contrôlée ou non. Par conséquent, les personnes renvoyées du centre pilote ont perçu l'aide d'urgence beaucoup moins souvent et sur une période nettement plus courte que les requérants d'asile déboutés ayant suivi la procédure standard. Les répercussions à long terme de la part élevée de départs non contrôlés («disparitions»), notamment en ce qui concerne l'aide d'urgence, ne peuvent pas être établies de façon définitive à ce jour. On ignore également quelles seront les incidences des futurs centres de départ pour la Confédération et les cantons d'implantation.



En 2015, 39 523 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse: leurs principaux pays de provenance étaient l'Érythrée, l'Afghanistan, la Syrie, l'Irak, le Sri Lanka et la Somalie.

Dans le cadre de l'analyse de rentabilité, l'évaluation confirme, pour l'essentiel, que la restructuration du domaine de l'asile contribue de manière significative à accélérer la procédure d'asile et permettra à la Confédération, à moyen terme, de réaliser des économies substantielles. De même, l'analyse de rentabilité effectuée du point de vue des cantons aboutit à des économies annuelles nettes en leur faveur estimées à 91,88 millions de francs.¹⁶

Selon le rapport d'évaluation, la protection juridique étendue a un impact positif sur le respect de l'État de droit, de même que sur l'efficacité, la crédibilité et l'acceptation de la procédure d'asile en phase de test. L'accélération de la procédure n'a par ailleurs pas d'effet négatif sur la qualité des décisions. Au contraire, la présence des représentants légaux et la proximité spatiale des acteurs impliqués influent positivement sur la qualité de la procédure, comme le prouve le bas taux de recours enregistré en phase de test. Les besoins des personnes vulnérables sont pris en compte de manière appropriée. Pour finir, les informations et les conseils précoces et exhaustifs fournis en phase de test au sujet de l'offre d'aide au retour ont contribué à un recours accru à cette offre.

Selon les experts externes, d'autres améliorations pourraient être apportées en mettant en place un outil informatique de planification commun à tous les acteurs associés à la procédure et en gérant de façon plus ciblée les fluctuations à court terme des dépôts de demandes d'asile.

Eu égard aux garanties procédurales et afin d'assurer une pratique uniforme, il convient par ailleurs de se pencher plus en détails sur les modalités exactes de l'entretien de conseil et de les revoir si besoin est.

Planification des emplacements

Lors de la deuxième conférence nationale sur l'asile du 28 mars 2014, les représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes avaient décidé que la Confédération devrait gérer à l'avenir un centre de procédure et un maximum de trois centres de départ dans chacune des six régions géographiques définies, pour un total de 5000 places d'hébergement. Étant donné que la majorité des procédures d'asile pourront désormais être traitées de manière exécutoire dans les centres de la Confédération, les cantons se verront attribuer moins de requérants d'asile qu'aujourd'hui.

Le groupe de travail Restructuration est parvenu, sous la direction du conseiller d'État Hans-Jürg Käser et du secrétaire d'État Mario Gattiker, à déterminer avant la fin 2015 la plupart des emplacements des futurs centres fédéraux pour requérants d'asile. La planification pour l'ensemble de la Suisse n'a cependant pas pu être achevée à cette date car le nombre de projets à évaluer était nettement supérieur aux prévisions et que les expertises et études de faisabilité en matière de droit de la construction se sont avérées beaucoup plus longues que prévu, de même que les processus de décision politiques.

- **Région Suisse romande:** en Suisse romande, un centre de procédure et trois centres de départ sont prévus dans quatre cantons. Les emplacements communiqués à ce jour sont ceux du centre de procédure à Boudry (NE), du centre de départ de la Gouglera à Chevilles (FR) ainsi que du centre de départ au Grand-Saconnex (GE). Le dernier emplacement reste à préciser.
- **Région Suisse du Nord-ouest:** la solution envisagée dans la région Suisse du Nord-ouest comprend un centre de procédure et deux centres de départ. Un centre de départ à Flumenthal (SO) a d'ores et déjà été communiqué.
- **Région Berne:** l'hôpital Ziegler à Berne doit être utilisé dès que possible comme CEP/centre fédéral pour requérants d'asile pour une durée minimale de 8 ans. Une caserne pourrait accueillir à long terme un centre de procédure, tandis que l'on envisage la transformation d'un centre d'accueil cantonal existant en centre de départ.
- **Région Zurich:** le centre de procédure doit être construit sur le site du Duttweiler-Areal sur la base d'une convention avec la Ville de Zurich. Les travaux de planification sont en cours. Le centre de transit cantonal situé à Embrach pourra être transformé en centre de départ; l'installation d'un deuxième centre de départ fait actuellement l'objet d'une évaluation.
- **Région Suisse centrale et Tessin:** pour cette région, la Confédération et le canton ont convenu qu'un centre de procédure devait être mis en place au Tessin. Une déclaration d'intention a en outre été signée entre la commune de Schwyz et la Confédération concernant l'emplacement du centre de départ à Seewen-Schwyz, en Suisse centrale.
- **Région Suisse orientale:** en Suisse orientale, le centre de procédure sera installé à Altstätten (SG), avec une votation populaire en 2016, et le centre de départ à Kreuzlingen (TG).

¹⁶ Groupe de travail Restructuration: planification générale de la restructuration du domaine de l'asile, 18 février 2014.



L'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés constitue le principal domaine d'activité des cantons en matière d'encouragement de l'intégration au travail.

5. État d'avancement de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (Immigration)

Les citoyens suisses et les cantons ont accepté, le 9 février 2014, l'initiative populaire «contre l'immigration de masse», qui conduit à un changement de système dans la politique d'immigration. Le nouvel article 121a Cst. poursuit ainsi deux objectifs: d'une part, limiter le nombre d'autorisations pour le séjour des étrangers en Suisse par des nombres maximums et des contingents annuels; d'autre part, renégocier et adapter les traités internationaux qui contreviennent à l'art. 121a Cst. Conformément aux dispositions transitoires, ces deux missions doivent être exécutées d'ici à février 2017.

Sur la base des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a décidé le 4 décembre 2015 de mettre en œuvre l'art. 121a Cst. avec une clause de sauvegarde. Pour ne pas remettre en cause les accords bilatéraux avec l'UE, le Conseil fédéral privilégie une solution à l'amiable avec l'UE. Le 4 mars 2016, il a confirmé ses décisions et adopté plusieurs projets de loi à l'intention du Parlement. Aucun accord n'ayant encore pu être trouvé avec l'UE, le Conseil fédéral a proposé de gérer l'immigration au moyen d'un mécanisme de sauvegarde unilatéral au sein de la LEtr. Dans le même temps, il a poursuivi les discussions en cours avec l'UE (consultations) afin de trouver dans la mesure du possible une solution consensuelle.

La loi en vigueur prévoit déjà des nombres maximums et des contingents en matière d'admission de ressortissants d'États tiers pour des séjours liés à une activité lucrative. Le projet de révision complète cette réglementation et prévoit également des nombres maximums et des contingents pour le regroupement familial, les séjours sans activité lucrative et les personnes relevant du domaine de l'asile. Il demande en outre le contrôle, grâce à un mécanisme de sauvegarde, de l'immigration des personnes relevant de l'ALCP avec l'UE ou de la Convention instituant l'AELE. Le Conseil fédéral fixe par conséquent chaque année le nombre maximum d'autorisations qui pourront être accordées aux ressortissants des États de l'UE et de l'AELE si l'immigration dépasse un certain seuil. Pour cela, le Conseil fédéral prendra en considération les intérêts économiques globaux de la Suisse et les recommandations émises par une commission de l'immigration restant encore à créer. En parallèle, il prendra des mesures visant à mieux exploiter le potentiel de la main-d'œuvre indigène.

Conformément au mandat constitutionnel, l'ALCP Suisse-UE doit être modifié. Le 11 février 2015, le Conseil fédéral a adopté à cet effet le mandat de négociation définitif, poursuivant deux objectifs majeurs: d'une part, adapter l'ALCP de sorte que la Suisse soit, à l'avenir, en mesure de contrôler et de limiter l'immigration dans le respect de ses intérêts économiques globaux; d'autre part, sécuriser la voie bilatérale comme fondement des relations de la Suisse avec l'UE. Après la décision du Conseil fédéral concernant le contrôle de l'immigration par une clause de sauvegarde unilatérale, la Suisse poursuit les consultations avec l'UE et ses partenaires européens afin de trouver en priorité une solution consensuelle.

Compte tenu de l'adoption de l'initiative «contre l'immigration de masse», il n'était plus possible de signer le protocole III sur l'extension de l'ALCP à la Croatie, car l'art. 121a Cst. interdit la signature de tout nouveau traité international contrevenant à cette disposition. Mais au second semestre 2015, les consultations menées par le Conseil fédéral avec l'UE ont changé la donne. La Suisse et l'UE s'accordent en effet sur le fait qu'une solution à l'amiable portant sur une interprétation commune de la clause de sauvegarde existante (art. 14, al. 2, ALCP) doit être trouvée. Dans ce nouveau contexte, le Conseil fédéral a estimé qu'il était judicieux de soumettre le protocole III au Parlement pour approbation. C'est pourquoi il a signé le protocole III et adopté le message qui s'y rapporte le 4 mars 2016. La ratification du protocole aura toutefois lieu uniquement lorsqu'une solution compatible avec l'ALCP aura été trouvée.

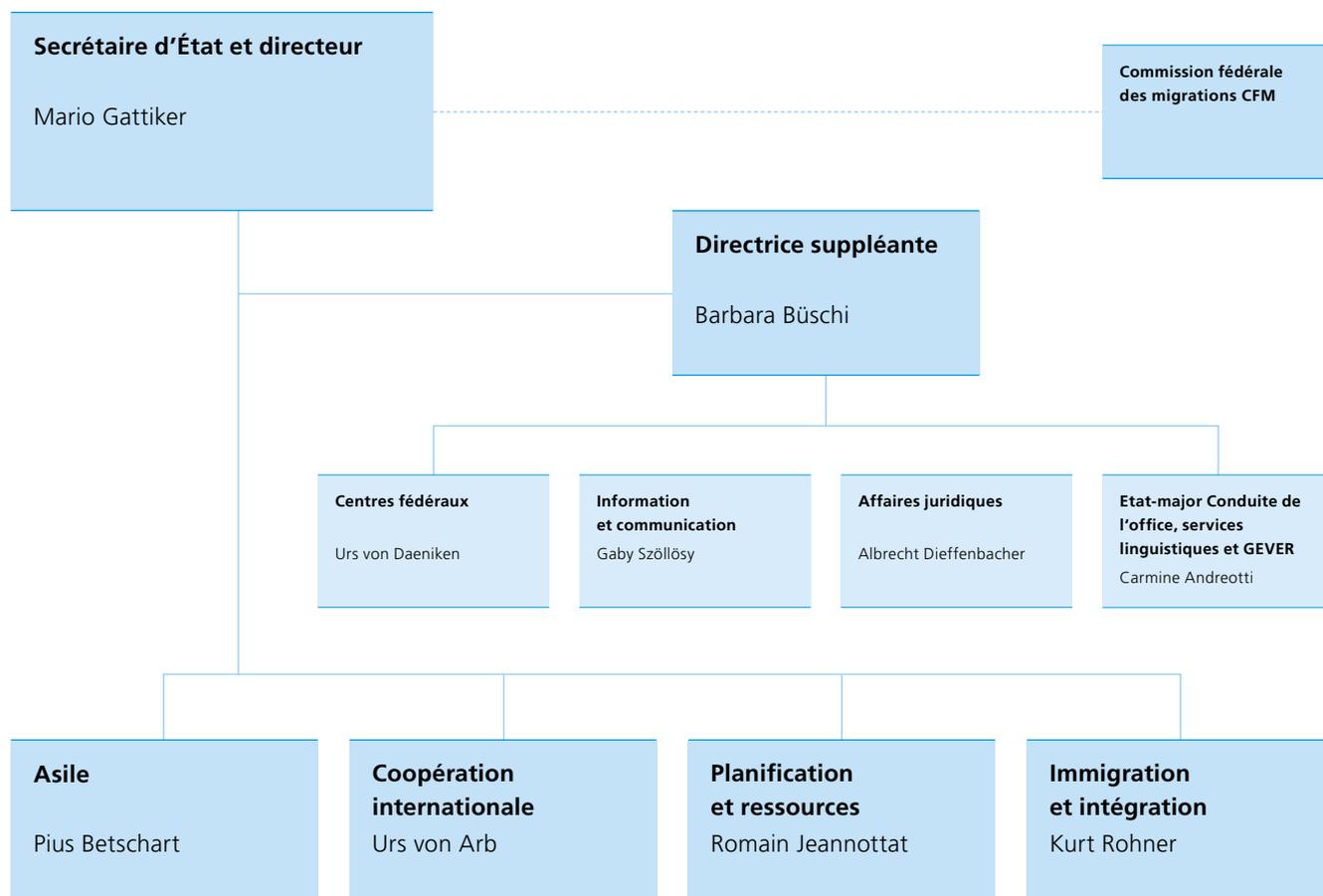
L'initiative populaire «contre l'immigration de masse» a été approuvée en 2014. Pour ne pas remettre en cause les accords bilatéraux avec l'UE, le Conseil fédéral privilégie une solution à l'amiable avec l'UE.

E Le Secrétariat d'Etat aux migrations



En 2015, 39523 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Par rapport à 2014, ce chiffre représente une hausse de 66,3%.

1. Organigramme



Le 1^{er} janvier 2015, l'Office fédéral des migrations est devenu le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Cette décision répond à l'importance croissante des migrations et à celle de l'ancien office, dont le domaine d'activité est de plus en plus vaste. Elle n'entraîne toutefois aucun changement organisationnel ni structurel.

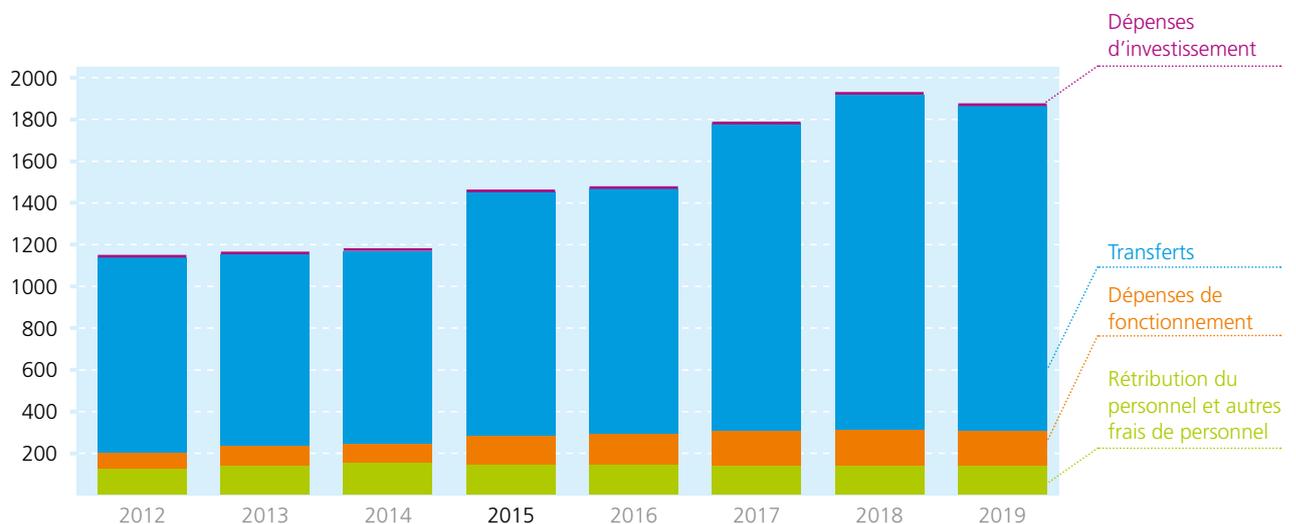
Le SEM régit les conditions auxquelles une personne peut entrer en Suisse, y vivre et y travailler, et décide qui peut bénéficier d'une protection contre des persécutions. Par ailleurs, il coordonne les efforts déployés en matière d'intégration par la Confédération, les cantons et les communes. Il est 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 États de provenance, les États de transit et les autres États de destination, ainsi qu'avec les organisations internationales.

2. Évolution des dépenses

Les dépenses du SEM se répartissent en quatre catégories:

- **Frais de transfert:** près de 80 % des dépenses totales résultent de prestations de soutien 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.
- **Frais de personnel:** environ 10 % des dépenses totales sont affectées à la rémunération du personnel, qui inclut les cotisations aux assurances sociales (toutes catégories d'employés confondues) et les frais de formation et de perfectionnement.
- **Charges matérielles:** quelque 9 % des dépenses totales sont consacrées à l'exploitation des CEP, à l'informatique, au conseil et aux autres charges d'exploitation.
- **Dépenses d'investissement:** 1 % environ des dépenses totales sont liées aux investissements dans des applications informatiques.

Dépenses 2015

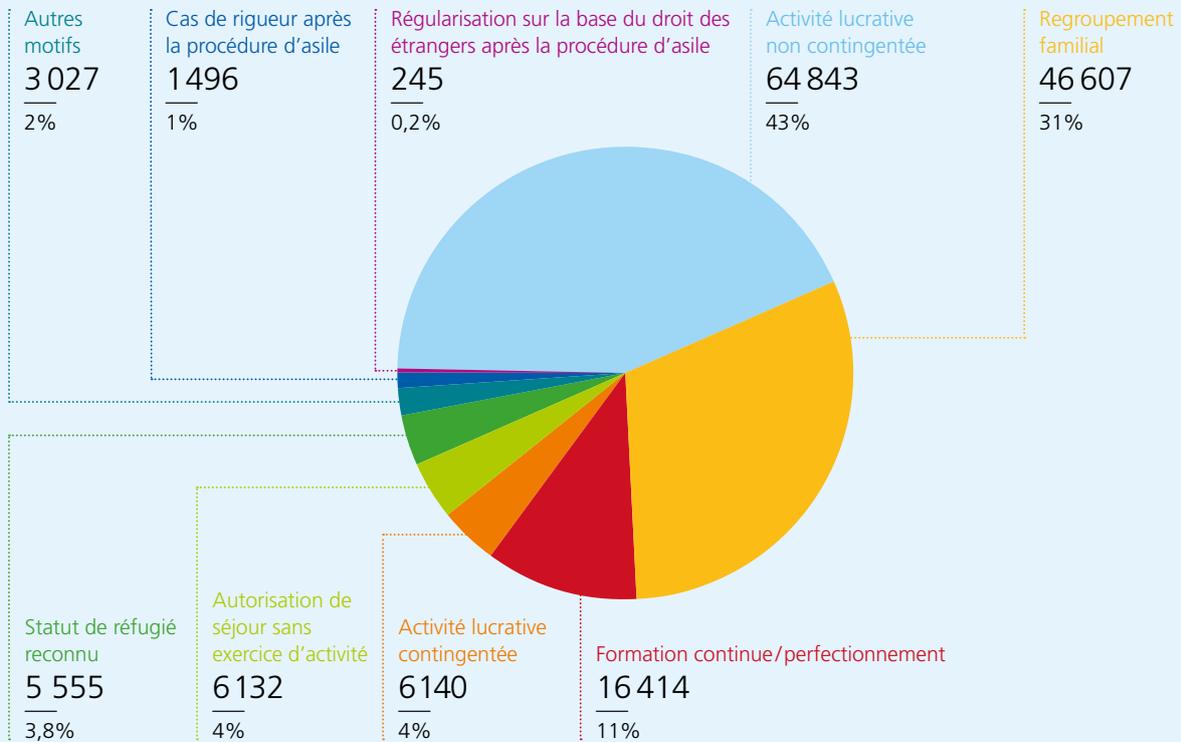




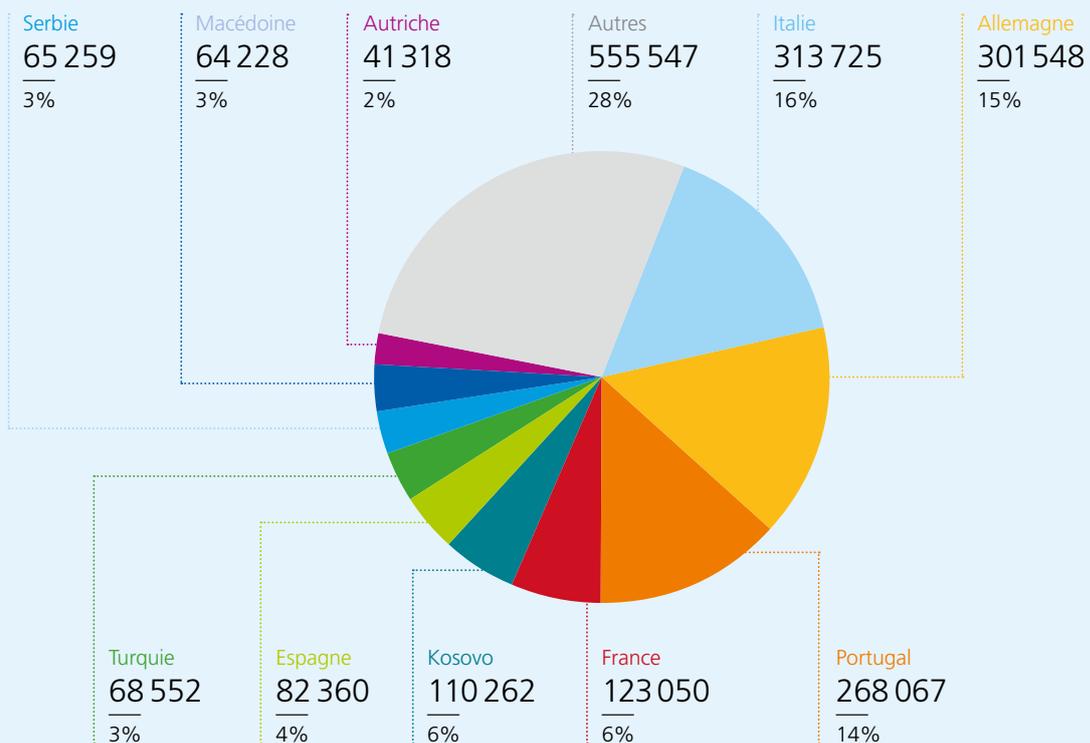
Les 28 118 demandes d'asile réglées en 2015 ont permis d'accroître de 5,3%, par rapport à l'année 2014, le nombre de cas réglés en première instance au cours d'une année.

Annexe

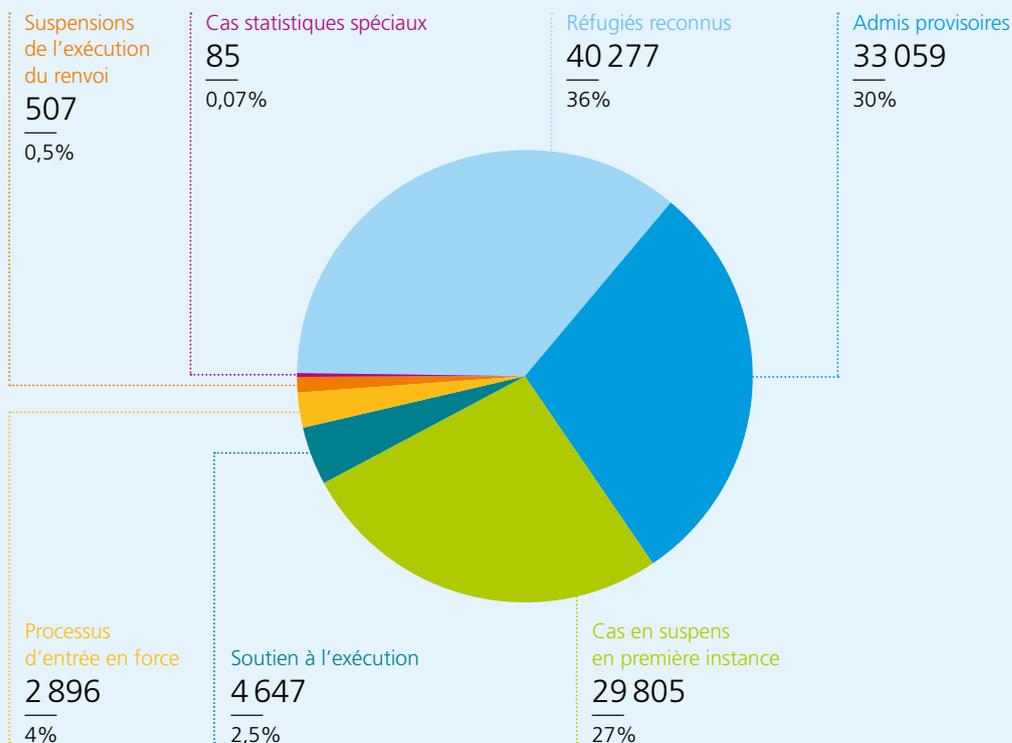
Immigration 2015 par motif de migration



Population résidente permanente de nationalité étrangère en 2015



Personnes relevant du domaine de l'asile (état: décembre 2015)



Admis provisoires par nationalité (état: décembre 2015)

