



Berne, le 9 octobre 2024

Suivi du système d'asile

Rapport 2023

Rapport du groupe de travail Suivi du système d'asile à l'intention du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Référence du dossier : 021-981/19



Sommaire

1.	Introduction.....	3
1.1.	Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile	3
1.2.	Mandat.....	3
1.3.	Rapport de suivi 2023.....	4
2.	Vue d'ensemble	5
3.	Évolution des indicateurs de suivi en 2023	10
3.1.	Demandes d'asile	10
3.2.	Durée des procédures d'asile	12
3.3.	Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger.....	14
3.4.	Recours et qualité.....	17
3.5.	Taux d'occupation des CFA.....	20
3.6.	Recours à l'aide d'urgence	22
3.7.	Départs volontaires et renvois.....	25
3.8.	Durée de l'exécution des renvois	27
3.9.	Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus.....	30
3.10.	Effets du modèle de compensation.....	33
3.11.	Bénéficiaires du statut de protection S.....	34
	Procédure d'octroi de la protection.....	34
	Attribution aux cantons.....	38
	Hébergement et soutien	39
	Participation au marché de l'emploi et perception de l'aide sociale.....	40
	Retour.....	43

1. Introduction

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

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

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

1.2. Mandat

À l'occasion de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014², la Confédération, les cantons de même que les associations faîtières des villes et des communes ont adopté une déclaration commune disposant que « *le système de financement actuel sera en principe maintenu* »³ et qu'un « *suivi périodique permettra de vérifier* :

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

En application de cette déclaration, un rapport sur le suivi du système d'asile est rédigé et publié chaque année depuis 2016.⁴ Destiné aux décideurs politiques et à l'administration à tous les niveaux pour le pilotage du domaine de l'asile, ce rapport doit fournir, d'une part, un aperçu rapide de l'évolution des indicateurs clés du domaine de l'asile et, d'autre part, les bases nécessaires à l'évaluation de l'effet d'accélération des procédures. Le suivi annuel est quantitatif et fondé sur les sources de données existantes (SYMIC / statistique en matière d'asile, suivi de la suppression de l'aide sociale, etc.).

La question de l'économicité de la restructuration du domaine de l'asile fera ponctuellement l'objet d'études approfondies, lorsque des chiffres et des mesures de référence suffisamment probants sur le nouveau système seront disponibles.

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

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

³ La restructuration mise en œuvre depuis le 1^{er} mars 2019 a donné lieu à des ajustements systémiques des forfaits d'aide d'urgence et des forfaits alloués pour les frais administratifs. En outre, un système de financement à caractère indicatif pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire a été mis en place le 1^{er} janvier 2023 dans le cadre d'un mandat de suivi de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). L'accent est mis sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes, en tenant compte des objectifs d'efficacité de l'AIS, afin de permettre l'intégration rapide et durable en Suisse des personnes concernées et de réduire la dépendance à l'aide sociale des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

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

1.3. Rapport de suivi 2023

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile en 2023. Il examine dix indicateurs :

- 1) demandes d'asile (*cas relevant du nouveau droit*)
- 2) durée des procédures d'asile (*cas relevant du nouveau droit*)
- 3) orientation du système d'asile sur les personnes à protéger (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 4) recours et qualité (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 5) taux d'occupation des centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) (*cas relevant du nouveau droit*)
- 6) bénéficiaires de l'aide d'urgence (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 7) départs volontaires et renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 8) durée de l'exécution des renvois (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 9) taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus après cinq ans de séjour en Suisse (*cas relevant de l'ancien et du nouveau droit*)
- 10) effets du modèle de compensation (*cas relevant du nouveau droit et modélisation*)

Guerre en Ukraine : activation du statut de protection S

Le 24 février 2022, la Russie a lancé contre son voisin ukrainien une offensive militaire qui a poussé des millions de personnes à fuir dans les États limitrophes, en Europe centrale et également en Suisse. Face au plus grand flux de réfugiés dans notre pays depuis la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral a décidé d'activer pour la première fois le 12 mars 2022 le statut de protection S. Ce statut permet aux personnes ayant fui l'Ukraine d'obtenir rapidement un droit de séjour en Suisse sans devoir faire l'objet d'une procédure d'asile ordinaire. Début novembre 2023, le Conseil fédéral a décidé que le statut de protection S dont bénéficient les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine ne serait pas levé avant le 4 mars 2025, à moins que la situation sur place ne se stabilise d'ici là. Vous trouverez des informations clé sur les bénéficiaires du statut S dans le chapitre 3.11 du présent rapport.

2. Vue d'ensemble

L'année 2023 a été marquée par une augmentation du nombre de demandes d'asile de plus de 20 % par rapport à 2022. Pas moins de 30 000 demandes ont été enregistrées. Par ailleurs, plus de 23 000 personnes en quête de protection après avoir fui la guerre en Ukraine ont été accueillies. La Confédération a continué d'augmenter ses capacités d'hébergement, dépassant les 11 000 places. Malgré l'ampleur des difficultés, l'activité a pu être maintenue et une grande partie des procédures ont pu être closes au sein des structures fédérales. Dans ces conditions, les brefs délais de procédure prévus dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile n'ont, par conséquent, généralement pas pu être respectés.

En 2023, 30 223 **demandes d'asile** ont été déposées en Suisse. Ce chiffre est nettement supérieur aux prévisions sur lesquelles était fondée la restructuration du domaine de l'asile (environ 24 000 demandes d'asile déposées par année)⁵ et a augmenté de 5712 demandes par rapport à celui enregistré en 2022 (+ 23,3 %).

Après les restrictions imposées en 2020 et 2021 en raison de la pandémie de COVID-19, ce sont essentiellement la guerre en Ukraine et les nombreuses personnes en quête de protection qui en ont découlé ainsi que la montée en flèche du nombre de demandes d'asile qui ont entraîné un allongement de la **durée des procédures** en 2022 et 2023.

S'agissant des procédures Dublin, la valeur cible visée a été dépassée en 2023, puisqu'elles ont été clôturées en 73,0 jours dans les CFA. La phase préparatoire de 10 jours n'a pu être respectée que dans 35,0 % des cas. Il convient cependant de relever que la durée des procédures Dublin dépend en grande partie des États sollicités. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) ne peut influencer que sur la durée qui précède le dépôt d'une demande de prise en charge et sur le temps qui s'écoule entre la réponse positive de l'État sollicité et la décision de non-entrée en matière (NEM) Dublin. En 2023, certains États partenaires Dublin ont, de plus, continué d'être soumis à diverses restrictions.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 88,5 jours. La plupart du temps, la difficulté principale résidait encore dans le respect du délai d'ordre légal imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au maximum. En 2023, ce délai n'a pu être respecté que dans 28,6 % des cas. Les délais impartis pour la phase cadencée ont à nouveau pu être tenus dans une majorité des cas (85,0 % en 2023).

La durée moyenne des procédures étendues, qui aura été de 315,0 jours en 2023, s'explique toujours par le fait que, depuis 2022, en raison de la guerre en Ukraine et de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, les ressources disponibles pour traiter les dossiers ont été insuffisantes et que, par conséquent, la clôture des dites procédures a également dû être quelque peu reportée au cours de l'année. En 2023, seules 28,0 % des procédures étendues ont donc pu être clôturées dans le délai d'ordre légal de deux mois suivant la fin de la phase préparatoire. Une partie d'entre elles concernaient des cas de figure exigeant beaucoup de temps et nécessitant des clarifications spécifiques. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à ce que la durée des procédures étendues reste longue jusqu'à nouvel ordre. Concrètement, il faut d'abord réduire le nombre de dossiers en suspens pour que les procédures puissent à nouveau être liquidées plus rapidement. Pour pouvoir suivre le rythme des nouvelles entrées tout en réduisant le nombre de dossiers en suspens, le SEM a demandé depuis 2022, en plusieurs étapes, des ressources supplémentaires et a procédé au recrutement du personnel requis, qu'il a familiarisé avec ses tâches. À la fin février 2024, le Conseil fédéral a autorisé le DFJP à demander, pour une durée limitée à la fin 2026, 60 équivalents plein-temps supplémentaires destinés à réduire le nombre de dossiers en suspens ou à exécuter d'autres tâches du SEM.

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

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

En 2023, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés (hors procédures spéciales), 37,7 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 42,8 % en procédure accélérée. Les 19,5 % restants ont été réglés en procédure étendue. Les dernières modélisations effectuées en vue de la restructuration du domaine de l'asile prévoyaient la répartition suivante : 40 % de procédures Dublin, 32 % de procédures accélérées et 28 % de procédures étendues. En 2023, le taux de procédures Dublin était proche des prévisions. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2023 et de la surcharge du système d'asile qui en a résulté du fait du manque de ressources, les demandes qui ont pu être traitées de manière accélérée ont été les plus nombreuses. Parallèlement, les dossiers en suspens se sont accumulés et les cas complexes, qui doivent encore être réglés dans le cadre d'une procédure étendue, ont été reportés. Ainsi, en 2023, comme l'année précédente, un nombre particulièrement élevé de cas ont été réglés en procédure accélérée et peu en procédure étendue.

Le **taux de protection** des cas relevant de l'ancien ou du nouveau droit qui ont fait l'objet d'une décision en 2023 s'est élevé à 54,4 %, un résultat supérieur aux moyennes à moyen ou long terme. Ce taux de protection relativement élevé est dû au fait qu'en Suisse, le nombre de demandes d'asile infondées a toujours été relativement bas. Réduire le nombre de demandes de ce type est d'ailleurs l'un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile.

En 2023, le **taux de recours** s'est élevé à 27,8 %, un chiffre en diminution par rapport aux années précédentes. En comparaison avec 2022, ce taux a surtout diminué pour les décisions de non-entrée en matière prononcées dans le cadre de l'accord d'association à Dublin ou d'accords bilatéraux de réadmission. Il s'est situé en 2023 à un niveau inférieur aux années précédant la restructuration du domaine de l'asile, ce qui peut être interprété comme le signe d'une amélioration de la qualité des procédures d'asile (voir aussi les explications relatives au taux de décisions restées inchangées). Dans l'ensemble, la protection juridique gratuite fait toujours ses preuves sur le plan de l'acceptation des décisions d'asile. Renseignés par leurs représentants juridiques sur le système d'asile suisse et sur la probabilité de voir leur demande aboutir, les requérants d'asile sont nombreux à être prêts à accepter une décision négative du SEM.

Le taux de décisions restées inchangées exprime la part de toutes les décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées, après avoir fait ou non l'objet d'un recours. Il sert d'indicateur de la **qualité** des décisions susceptibles de recours rendues par le SEM et était de 98,9 % en 2023. L'évolution de ce taux par rapport aux années précédentes tend à montrer une amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM, lequel a introduit en 2021 un système complet de gestion de la qualité pour le domaine de l'asile. Ce système, qu'il développe selon une approche modulaire, vise à améliorer encore la qualité des processus et des résultats et, en particulier, des procédures et des décisions d'asile.

Au quatrième trimestre 2023, la Confédération disposait d'un total de 11 086 **places d'hébergement** dans les CFA, dont 3290 pouvaient être considérées comme des places permanentes, l'objectif fixé dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile étant de 5000 places. 7796 places étaient donc des places temporaires.

L'accueil de personnes à protéger venues d'Ukraine et la hausse du nombre de demandes d'asile en automne 2023 ont sensiblement accru, une nouvelle fois, les besoins en matière de capacités d'hébergement. En effet, les requérants d'asile font l'objet d'une procédure nettement plus longue que les personnes ayant fui l'Ukraine et sont donc hébergés plus longtemps dans les structures fédérales. La Confédération doit disposer d'environ 12 000 places pour pouvoir continuer à mener les procédures d'asile et offrir un toit à toutes les personnes concernées. Le Parlement ayant refusé, au cours de l'été 2023, le budget destiné à financer la création des

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

places requises dans des villages de conteneurs, le SEM a prolongé, en accord avec l'armée, l'utilisation des structures d'hébergement exploitées à titre temporaire, dont la majeure partie avait été mises à disposition par l'armée, ou les a complétées par des solutions alternatives d'hébergement.

Il est difficile de prévoir les arrivées à court terme de requérants d'asile ou de personnes en quête de protection. Le SEM a besoin de suffisamment de capacités de réserve, à savoir de 1000 à 1500 places, pour pouvoir absorber les fluctuations soudaines. De plus, il lui faut parfois des places de réserve spécifiques, car les sites d'hébergement ne sont pas tous adaptés à toutes les catégories de personnes, en particulier aux personnes vulnérables, comme les RMNA, les familles ou les femmes voyageant seules. Pour remédier à cette situation, le SEM a lancé en été 2023 un appel aux cantons pour qu'ils lui signalent des abris de protection civile adéquats pour la période allant d'octobre 2023 à février 2024. Grâce aux réponses des cantons, plusieurs structures d'hébergement supplémentaires ont pu être mises en service à l'automne 2023, ce qui a permis de faire face au pic des arrivées.

Entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2023, 7852 personnes ont bénéficié de l'**aide d'urgence** dans les cantons. Durant cette période, 23 847 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 33 %. La durée de perception est de 162 jours. Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 39,63 millions de francs dans le cadre du système découlant du nouveau droit, alors que les coûts liés à l'aide d'urgence se sont montés à 74,05 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 13,5 millions de francs dans la procédure Dublin, de 11,6 millions de francs dans la procédure accélérée et de 9,3 millions de francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 34,42 millions de francs, toutes procédures confondues. À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, les forfaits d'aide d'urgence seront réévalués de la manière suivante au 1^{er} janvier 2025 : de 646 francs à 988 francs pour la procédure Dublin et de 9435 francs à 10 990 francs pour la procédure étendue. Le forfait d'aide d'urgence pour la procédure accélérée ne sera pas ajusté.

Après avoir été fortement affecté par la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021, le domaine du **retour** et de l'**exécution des renvois** a pu profiter de la dissipation des conséquences de la crise sanitaire au cours de l'année 2022. En 2023, la tendance à la reprise et à la normalisation s'est poursuivie, entraînant une amélioration de la situation dans ce domaine. Au cours de l'année sous revue, 1819 personnes relevant du domaine de l'asile ont quitté la Suisse de manière autonome et contrôlée, ce qui représente une nette hausse par rapport à l'année précédente (+ 16 %, sans l'Ukraine). Cependant, le nombre de renvois (1859) a connu une augmentation encore plus forte (+ 46 % par rapport à l'année précédente). Notre pays demeure ainsi l'un des plus performants d'Europe pour ce qui est de l'exécution des renvois.

Le nombre de départs non contrôlés parmi les personnes relevant du domaine de l'asile a, lui aussi, augmenté en 2023 par rapport à 2022, passant de 4983 à 6190. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile peuvent, grâce aux conseils prodigués en vue de l'évaluation des chances – composante de la protection juridique dans les CFA –, plus facilement et plus rapidement estimer l'issue probable de leur procédure d'asile ou l'absence de perspectives d'aboutissement de leur demande quand celle-ci n'est pas fondée. De plus, ils savent plus ou moins quand la décision définitive leur sera notifiée, étant donné qu'ils sont invités à prendre position sur un projet de décision. Ces informations préalables peuvent donner lieu à des départs non contrôlés.

En 2023, la **durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage** a chuté de 89 jours (20 %) par rapport à l'année précédente pour atteindre un total de 369,1 jours. Au cours de l'année sous revue, la **durée moyenne de l'organisation des départs** a été de 96,1 jours, ce qui représente une diminution de 17 jours (15 %) par rapport à 2022.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Tous les types de départ ont été pris en compte (à l'exception de ceux de personnes en quête de protection [S] qui avaient fui l'Ukraine). La diminution de la durée relative tant à l'obtention de documents de voyage qu'à l'organisation des départs est une conséquence directe de la gestion des défis générés par la pandémie de COVID-19.

Le **taux moyen d'activité** des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (c.-à-d. sans les requérants d'asile) en âge de travailler se situait à 43,3 % à la fin de l'année 2023, soit un peu moins qu'un an plus tôt (44,1 %). Fin 2023, près de 37 100 personnes en âge de travailler relevant du domaine de l'asile étaient sans emploi. Les mesures propres à favoriser leur intégration professionnelle doivent être maintenues et même renforcées. L'employabilité et la libération durable de la dépendance à l'aide sociale sont deux points qui peuvent encore être améliorés.

Il y a lieu de s'attendre à ce qu'à moyen terme, grâce à l'accélération des procédures, la restructuration du domaine de l'asile continue de contribuer à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons, villes et communes adapteront, en collaboration avec le SEM, leurs structures aux nouvelles procédures d'asile et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues dans l'Agenda Intégration Suisse (AIS), plus les effets sur l'intégration professionnelle seront bénéfiques. Par contre, le fait que la durée des procédures d'asile et le nombre de cas en suspens aient à nouveau augmenté, en raison de différentes crises, a un impact négatif sur l'intégration professionnelle. Aussi convient-il d'accorder une attention particulière à l'accélération des procédures et à la réduction du nombre de dossiers en suspens.

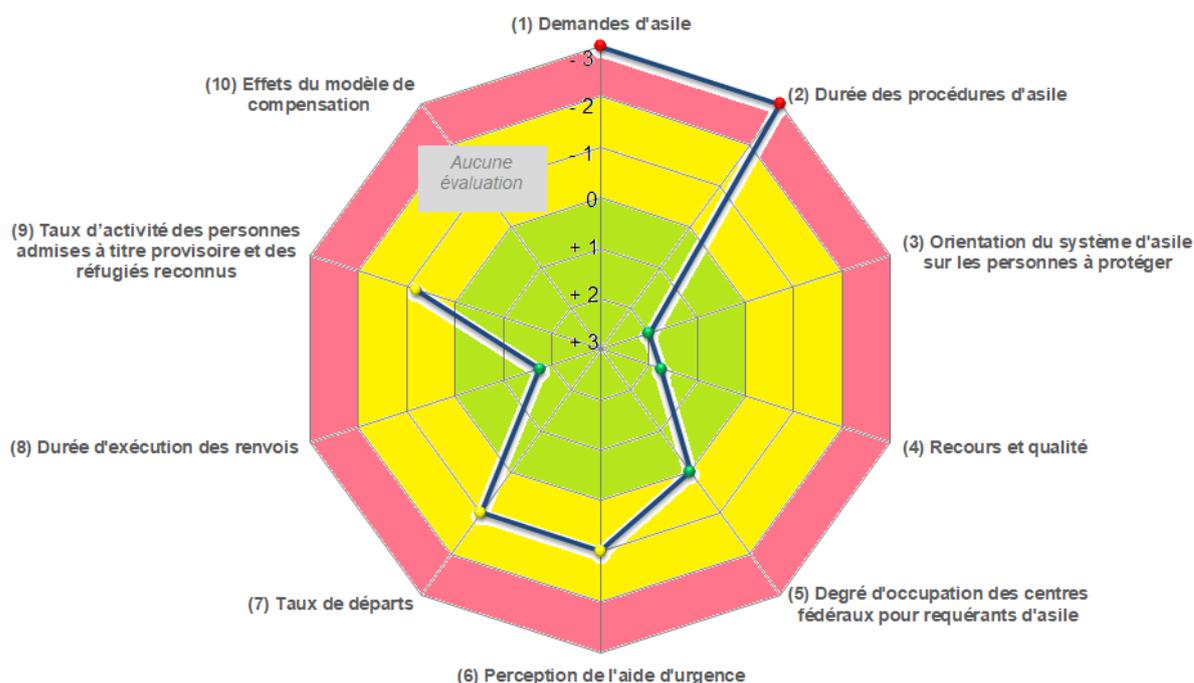
En ce qui concerne le **nombre effectif d'attributions de requérants d'asile aux cantons**, presque tous les cantons qui ont fourni des prestations particulières ont pu épuiser leurs compensations dans le cadre de la répartition des personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. La règle des 10 % n'a été appliquée que pour les cantons du Jura et d'Obwald, qui abritent des centres fédéraux. Cela signifie que, malgré des compensations élevées, leur part dans la clé de répartition n'a pas pu être abaissée en dessous des 10 % de leur part proportionnelle à la population. Les compensations qui, en raison de cette règle, n'ont pas été épuisées sont reportées sur l'année suivante.

En 2023, le nombre de personnes attribuées à un canton était de 25 711, dont 9426 dans le cadre d'une procédure étendue (catégorie W), soit 36,6 %. Dans son rapport de 2014, le groupe de travail sur la restructuration du domaine de l'asile prévoyait que sur un total de 24 000 demandes d'asile, 11 200 personnes attribuées aux cantons relèveraient de la procédure étendue (46,7 %). La situation en 2023 montre que le système de compensation fonctionne bien dans la fourchette prévue pour le nombre de demandes d'asile.

Depuis 2022, le domaine de la migration en Suisse est fortement marqué par l'arrivée de millions de personnes qui se sont rendues en Europe centrale et, entre autres, en Suisse pour fuir la guerre en Ukraine. Face au plus grand flux de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral a activé pour la première fois le **statut de protection S** le 12 mars 2022. Les intéressés qui avaient droit à une protection ont ainsi pu rapidement obtenir un droit de séjour dans notre pays sans devoir passer par la procédure d'asile ordinaire. En Suisse, 23 012 personnes en quête de protection ont demandé le statut S en 2023 (2022 : 74 959). Il a été accordé à 18 375 personnes et refusé à 932 autres, qui ne remplissaient pas les critères requis. L'an dernier, le statut de protection a pris fin pour 13 512 bénéficiaires. Au 31 décembre 2023, la fin du statut était en cours d'examen pour 3260 autres personnes. À la fin 2023, 66 083 personnes disposaient d'un statut de protection S actif, contre 62 820 à la fin 2022 (+ 3263).

Le **diagramme en étoile** ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2023.

Illustration 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivi en 2023



Clé de lecture : le diagramme utilise une échelle d'évaluation à sept niveaux favorisant l'appréciation rapide de la situation pour chacun des domaines analysés. L'évaluation porte sur dix indicateurs de suivi : plus la note attribuée est élevée, plus la situation dans le domaine considéré est positive, la note +3 (cœur du diagramme) reflétant l'état optimal. Une note de 0 (cercle médian du diagramme) correspond à l'état normal. La plage de notations comprises entre +3 et 0 est représentée en vert. Les situations plus défavorables que l'état normal mais non critiques (notation : -1 et -2) apparaissent en jaune et les états critiques (notation : -3, cercle extérieur du diagramme) en rouge. **Une description de la grille d'évaluation et l'évaluation des évolutions en 2023 sont données, pour chaque indicateur, dans les chapitres qui leur sont consacrés.**

Remarques : contrairement aux autres indicateurs, le nombre de demandes d'asile subit les effets de facteurs exogènes (situation dans les régions de crise, évolution des flux migratoires, etc.). Cet indicateur ne constitue donc pas une cible en soi, mais reflète l'écart enregistré par rapport au chiffre de référence de 24 000 demandes d'asile par an. Les effets concrets du modèle de compensation ne pourront être analysés et évalués que dans quelques années, quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que les données disponibles seront suffisantes.

3. Évolution des indicateurs de suivi en 2023

3.1. Demandes d'asile

En 2023, 30 223 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Ce chiffre est nettement supérieur aux prévisions sur lesquelles était fondée la restructuration du domaine de l'asile (environ 24 000 demandes d'asile déposées par année)⁶ et a augmenté de 5712 demandes par rapport à celui enregistré en 2022 (+ 23,3 %).

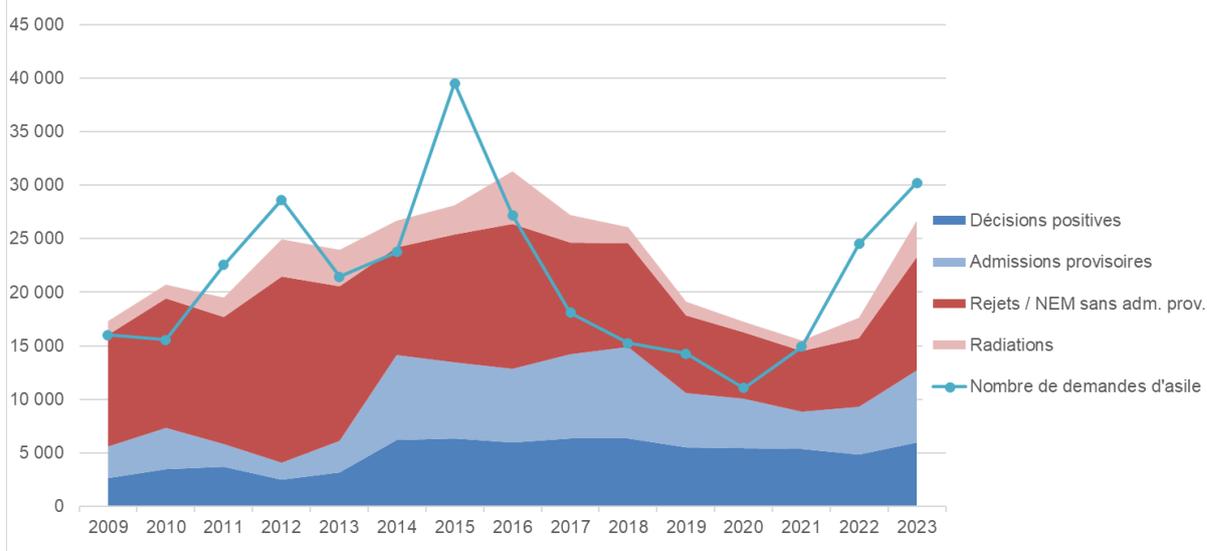
L'évolution du nombre de demandes d'asile déposées en Suisse au cours de l'année 2023 a essentiellement été marquée par les éléments suivants :

- La pandémie de COVID-19 avait déjà affaibli l'économie de nombreux pays d'origine ou de transit habituels des requérants d'asile. Depuis 2022, l'inflation provoquée par la guerre en Ukraine a encore aggravé la situation, augmentant la pression migratoire dans les États concernés, à l'égard tant de leurs propres ressortissants que des migrants qui y séjournaient, parfois depuis longtemps.
- Dans ce contexte, la Turquie, en particulier, a durci le ton en 2023 pour inciter les 3,5 millions de Syriens et les 200 000 à 300 000 Afghans séjournant sur son territoire à retourner dans leurs pays d'origine. Les flux migratoires de ce pays vers le Vieux Continent se sont ainsi encore intensifiés en 2023, d'autant que les ressortissants turcs s'y sont ajoutés du fait de la morosité de la conjoncture.
- Les ressortissants marocains n'ont pas besoin de visa pour se rendre en Turquie. Nombre de candidats à l'immigration originaires de ce pays d'Afrique du Nord profitent de cette réglementation pour se rendre d'Istanbul en Europe centrale ou occidentale via les Balkans.
- La migration par la Méditerranée centrale a augmenté d'environ 50 % en 2023, pour s'établir à plus de 150 000 personnes. Par rapport à 2022, c'est surtout le nombre de ressortissants de plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, dont la Côte d'Ivoire, la Guinée et le Burkina Faso, qui a pris l'ascenseur. Seule une petite partie d'entre eux formulent une demande d'asile en Suisse. Même si ce nombre est faible, le nombre total de demandes présentées par des ressortissants d'États d'Afrique de l'Ouest dans notre pays a augmenté d'environ 1000 unités en 2023.
- Une grande partie des migrants qui arrivent en Europe souhaitent toujours se rendre en Allemagne ou en France. Comparée à ces deux voisins, la Suisse continue donc de jouer un rôle mineur en tant que pays de destination. La preuve : la majorité des personnes interceptées à la frontière par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières n'ont pas formulé de demande d'asile dans notre pays.

Par rapport à l'ensemble des demandes d'asile déposées en Europe en 2023, la part de celles qui l'ont été dans notre pays avoisine les 2,5 %, soit 0,2 % de plus qu'en 2022. Depuis 2016, ce taux oscille entre 2,0 et 2,5 % et la Suisse constitue non plus un pays de destination mais un pays de transit pour de nombreux requérants d'asile potentiels. La stratégie du SEM en matière de traitement des demandes contribue à ce que, par rapport à l'ensemble des demandes déposées en Europe, la part de la Suisse demeure peu élevée. Ce phénomène s'explique notamment par des procédures relativement rapides appliquées aux personnes issues de groupes de pays à faible taux de reconnaissance (Balkans, Afrique du Nord, Afrique de l'Ouest), l'application rigoureuse des procédures Dublin et l'exécution systématique des décisions de renvoi par les cantons.

⁶ Le chiffre de référence a été établi à partir de la moyenne des demandes d'asile déposées en Suisse sur plusieurs années. Cf. groupe de travail Restructuration (2014) : *Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile*, rapport final du 18 février 2014.

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



Source : statistique en matière d'asile SEM

En 2023, 26 667 demandes d'asile ont été traitées en première instance, soit 9068 de plus (+ 51,5 %) qu'en 2022 (17 599 demandes traitées). Le nombre de demandes en suspens en première instance a augmenté de 3328 unités en 2023, pour s'établir à 15 567 personnes (contre 12 239 fin 2022), ce qui représente une hausse de +27,2 %.

Classification : (1) DEMANDES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2023	
Hypothèse de modèle*	Écart par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure <u>ou</u> supérieure)			Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) <u>ou</u> 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) <u>ou</u> 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) <u>ou</u> 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) <u>ou</u> 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) <u>ou</u> 29 000 (+/- 500)	<18 500 <u>ou</u> >29 500	30 223 demandes d'asile	- 3

* Préviation

Remarque : comme les demandes d'asile subissent l'influence de facteurs pour l'essentiel exogènes, leur valeur de référence (préviation) ne constitue pas un objectif au sens strict. 24 000 demandes d'asile par an est l'estimation établie en vue de la restructuration du domaine de l'asile. Que les valeurs soient supérieures ou inférieures à la préviation, la grille d'évaluation attribue une moins bonne appréciation à mesure qu'elles s'écartent de la référence (préviation).

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

3.2. Durée des procédures d'asile⁷

Après les restrictions imposées en 2020 et 2021 en raison de la pandémie de COVID-19, ce sont essentiellement la guerre en Ukraine et les nombreuses personnes en quête de protection qui en ont découlé ainsi que la montée en flèche du nombre de demandes d'asile qui ont entraîné un allongement de la durée des procédures en 2022 et 2023.

S'agissant des procédures Dublin, la valeur cible visée a été dépassée en 2023, puisqu'elles ont été clôturées en 73,0 jours dans les CFA. La phase préparatoire de 10 jours n'a pu être respectée que dans 35,0 % des cas. Il convient cependant de relever que la durée des procédures Dublin dépend en grande partie des États sollicités. Le SEM ne peut influencer que sur la durée qui précède le dépôt d'une demande de prise en charge et sur le temps qui s'écoule entre la réponse positive de l'État sollicité et la NEM Dublin. En 2023, certains États partenaires Dublin ont, de plus, continué d'être soumis à diverses restrictions.

En moyenne, les procédures accélérées, qui représentaient la majeure partie des traitements de demandes relevant du nouveau droit, ont été clôturées en 88,5 jours. La plupart du temps, la difficulté principale résidait encore dans le respect du délai d'ordre légal imparti pour la phase préparatoire, qui est de 21 jours au maximum. En 2023, ce délai n'a pu être respecté que dans 28,6 % des cas. Les délais impartis pour la phase cadencée ont à nouveau pu être tenus dans une majorité des cas (85,0 % en 2023).

La durée moyenne des procédures étendues, qui aura été de 315,0 jours en 2023, s'explique toujours par le fait que, depuis 2022, en raison de la guerre en Ukraine et de l'augmentation du nombre de demandes d'asile, les ressources disponibles pour traiter les dossiers ont été insuffisantes et que, par conséquent, la clôture desdites procédures a également dû être quelque peu reportée au cours de l'année. En 2023, seules 28,0 % des procédures étendues ont donc pu être clôturées dans le délai d'ordre légal de deux mois suivant la fin de la phase préparatoire. Une partie d'entre elles concernaient des cas de figure exigeant beaucoup de temps et nécessitant des clarifications spécifiques. Dans l'ensemble, il faut s'attendre à ce que la durée des procédures étendues reste longue jusqu'à nouvel ordre. Concrètement, il faut d'abord réduire le nombre de dossiers en suspens pour que les procédures puissent à nouveau être liquidées plus rapidement. Pour pouvoir suivre le rythme des nouvelles entrées tout en réduisant le nombre de dossiers en suspens, le SEM a demandé depuis 2022, en plusieurs étapes, des ressources supplémentaires et a procédé au recrutement du personnel requis, qu'il a familiarisé avec ses tâches. À la fin février 2024, le Conseil fédéral a autorisé le DFJP à demander, pour une durée limitée à la fin 2026, 60 équivalents plein-temps supplémentaires destinés à réduire le nombre de dossiers en suspens ou à exécuter d'autres tâches du SEM.

L'allongement des procédures et la multiplication des dossiers en suspens bloquent des capacités d'hébergement auprès de la Confédération, des cantons, des villes et des communes et freinent l'intégration.

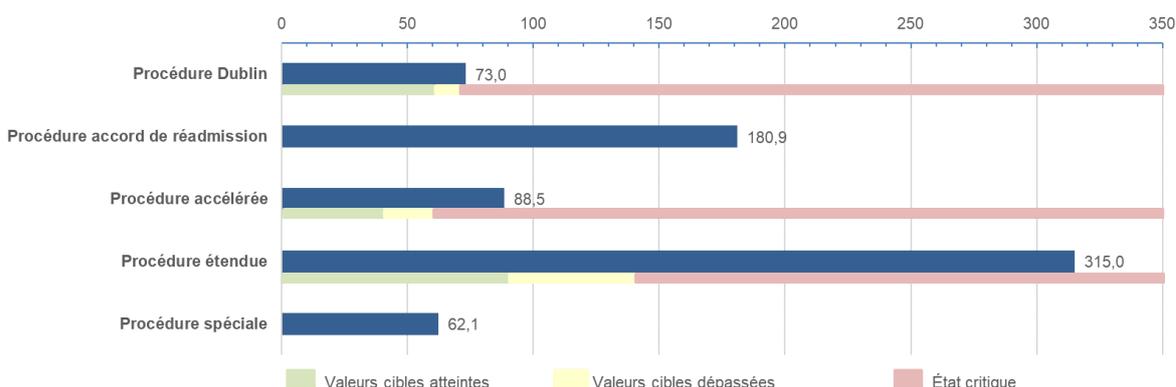
Dans un discours de principe prononcé le 2 avril 2024, le chef du DFJP, Beat Jans, a déclaré que réduire le nombre de dossiers en suspens ferait partie de ses priorités. Il y a lieu d'élaborer avec les cantons, les villes et les communes une stratégie globale en matière d'asile en vue d'améliorer la capacité du système de l'asile à résister aux fluctuations et d'apporter une solution durable au problème de l'hébergement. Il faut renforcer les responsabilités et améliorer la coopération en cas de crise.⁸

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

⁸ [Zàme goht's besser \(admin.ch\), disponible seulement en allemand](#)

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Illustration 3 : Durée moyenne (en jours) écoulée entre le dépôt de la demande d'asile et la décision rendue en première instance, par catégorie (cas relevant du nouveau droit uniquement)⁹



Source : SEM

En 2023, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés (hors procédures spéciales), 37,7 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 42,8 % en procédure accélérée. Les 19,5 % restants ont été réglés en procédure étendue. Les dernières modélisations effectuées en vue de la restructuration du domaine de l'asile prévoyaient la répartition suivante : 40 % de procédures Dublin, 32 % de procédures accélérées et 28 % de procédures étendues. En 2023, le taux de procédures Dublin était proche des prévisions. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2023 et de la surcharge du système d'asile qui en a résulté du fait du manque de ressources, les demandes qui ont pu être traitées de manière accélérée ont été les plus nombreuses. Parallèlement, les dossiers en suspens se sont accumulés et les cas complexes, qui doivent encore être réglés dans le cadre d'une procédure étendue, ont été reportés. Ainsi, en 2023, comme l'année précédente, un nombre particulièrement élevé de cas ont été réglés en procédure accélérée et peu en procédure étendue.

Classification : (2) DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée de la procédure Dublin (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 35 %)								
<52 jours	52-53 jours	54-55 jours	56-59 jours	60-64 jours	65-70 jours	> 70 jours	73,0 jours	- 3
Durée de la procédure accélérée (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 35 %)								
<31 jours	31-32 jours	33-34 jours	35-39 jours	40-49 jours	50-60 jours	> 60 jours	88,5 jours	- 3
Durée de la procédure étendue (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 30 %)								
<75 jours	75-79 jours	80-82 jours	83-89 jours	90-119 jours	120-140 jours	>140 jours	315,0 jours	- 3
Évaluation globale de la durée de la procédure d'asile (jusqu'à la décision de première instance)								- 3
* Valeur cible								
Remarque : la durée des procédures d'asile est l'un des indicateurs utilisés dans le plan intégré des tâches et des finances (PITF). Les valeurs cibles se fondent sur les délais d'ordre légaux, sur des données historiques et sur des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent des objectifs ambitieux, mais réalistes et atteignables.								

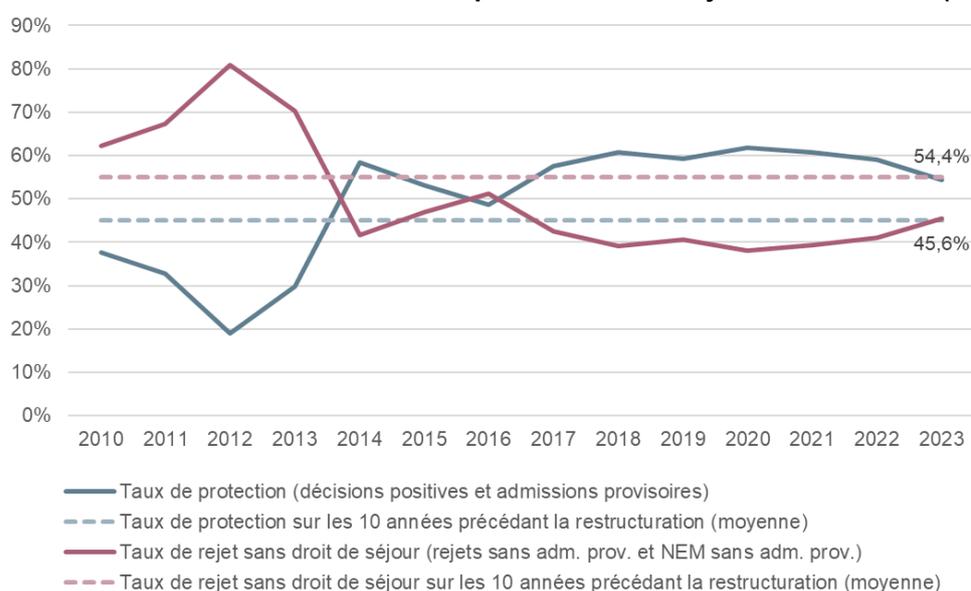
⁹ Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles et le regroupement familial.

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

Le taux de protection élevé et le faible nombre de demandes d'asile manifestement infondées montrent que le système d'asile est axé sur les personnes qui ont effectivement besoin d'une protection.

En 2023, le taux de protection¹⁰ des cas ayant fait l'objet d'une décision en première instance, qui s'élevait à 54,4 %, était supérieur à la moyenne enregistrée pendant la décennie qui a précédé la restructuration du domaine de l'asile (2009-2018 ; environ 45 %) et nettement supérieur à la moyenne établie sur la période de 1986 à 2023 (environ 30 %). Ce taux de protection relativement élevé est dû au fait qu'en Suisse, le nombre de demandes d'asile infondées a toujours été relativement bas. Réduire le nombre de demandes de ce type est d'ailleurs l'un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile, et ce bon résultat s'explique notamment par la stratégie adoptée par le SEM en matière de traitement des demandes.

Illustration 4 : Évolution des taux de protection et de rejet des demandes (sans droit de séjour)



Source : SEM

La statistique en matière d'asile ne permet pas de déterminer avec certitude quelle part des demandes infondées comptabilisées dans le taux de rejet des demandes d'asile pour lesquelles la décision n'est pas assortie d'un droit de séjour était *manifestement* infondée. Les rejets et les NEM sans droit de séjour prononcés à l'encontre de ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, d'États exemptés de l'obligation de visa pour l'espace Schengen¹¹, d'États exemptés de persécutions¹² et d'autres États à faible taux de protection et à fort volume de demandes d'asile (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigéria, Tunisie) peuvent ici

¹⁰
$$\text{Taux de protection} = \frac{\text{décisions d'asile positives} + \text{rejets avec admission prov.} + \text{NEM avec admission prov.}}{\text{cas traités - radiations}}$$

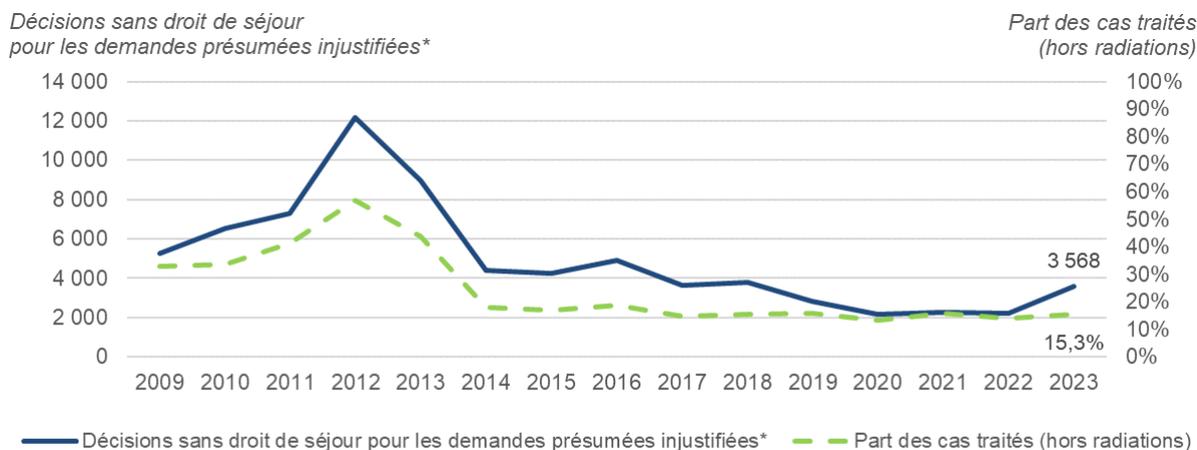
$$\text{Taux de rejets sans droit de séjour} = \frac{\text{rejets sans admission prov.} + \text{NEM sans admission prov.}}{\text{cas traités - radiations}}$$

¹¹ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹² Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile (RS 142.311).

être utilisés à titre d'approximation. Ils sont regroupés ci-après sous l'expression générique « demandes *présumées* infondées ».

Illustration 5 : Évolution des décisions sans droit de séjour rendues pour des demandes *présumées* infondées



* Rejets et NEM opposés aux ressortissants des États membres de l'UE/AELE, des états exemptés de visa pour l'espace Schengende, des pays exemptés de persécution au sens de l'annexe 2 de l'OA 1 (Albanie, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Géorgie, Ghana, Inde, Kosovo, Macédoine du Nord, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Sénégal, Serbie) ainsi que d'autres États ayant un faible taux de protection et un nombre plus important de demandes d'asile (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigeria, Tunisie).

Source : SEM

Depuis la mise en place, en 2012, des procédures *fast track* et en 48 heures, le nombre et la part des demandes *présumées* infondées ont diminué ou sont demeurés stables, ce qui montre l'efficacité de la stratégie adoptée par le SEM en matière de traitement des demandes.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur de la loi révisée sur l'asile, le SEM a adapté sa stratégie aux nouveaux types de procédures¹³. Ainsi, le SEM accorde en règle générale une plus grande priorité aux demandes d'asile qui peuvent être traitées en procédure accélérée ou en procédure Dublin qu'à celles qui, a priori, nécessiteront une procédure étendue. Les demandes auparavant traitées par les procédures en 48 heures ou *fast track* le sont désormais en procédure accélérée et sont toujours traitées en priorité absolue et donc rapidement closes. Les requérants d'asile en provenance d'États exemptés de l'obligation de visa ne reçoivent ni argent de poche ni aide au retour et peuvent se voir signifier une interdiction d'entrée valable pour l'ensemble de l'espace Schengen.

À partir de l'automne 2023, le CFA de Zurich a testé avec succès une procédure en 24 heures. Afin de pouvoir clôturer le plus tôt possible les demandes manifestement abusives qui n'ont aucune chance d'aboutir à l'octroi de l'asile, l'ensemble des étapes essentielles de la procédure sont bouclées dans ce délai très serré. En février 2024, il a été décidé d'introduire cette procédure d'ici à la fin avril 2024 dans tous les CFA assumant des tâches procédurales. L'impact de cette procédure en 24 heures ne pourra faire l'objet d'une évaluation qu'à la fin 2024. Les premiers résultats sont toutefois très positifs.

En 2023, 3568 demandes *présumées* infondées se sont soldées par un rejet ou une NEM sans droit de séjour (2022 : 2216). La part de ces demandes par rapport à l'ensemble des demandes traitées (hors radiations) s'est alors montée à 15,3 % (2022 : 14,1 %).

¹³ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Dans le tableau ci-dessous, les deux indicateurs de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger sont pondérés pour ne plus former qu'un seul indice.

Classification :								
(3) ORIENTATION DU SYSTÈME D'ASILE SUR LES PERSONNES À PROTÉGER								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Taux de protection* (pondération : 50 %)								
>50 %	46 % (+/- 4 %)	38 % (+/- 4 %)	30 % (+ 4 %; - 2 %)	26 % (+/- 2 %)	22 % (+/- 2 %)	< 20 %	54,4 %	+ 3
Part des demandes présumées infondées* (pondération : 50 %)								
<7,5 %	10 % (+/- 2,5 %)	15 % (+/- 2,5 %)	20 % (+ 5 %; - 2,5 %)	30 % (+/- 5 %)	40 % (+/- 5 %)	> 45 %	15,3 %	+ 1
Évaluation globale de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								+ 2
* Prévission								
<u>Remarque</u> : le taux de protection « normal » correspond au taux attendu avec la restructuration du domaine de l'asile. Les autres valeurs se fondent sur des données historiques et sur l'objectif de diminution des incitations à déposer des demandes manifestement infondées, défini dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. L'écart entre 100 % et la somme du taux de protection et de la part des demandes <i>présumées</i> infondées correspond aux demandes non (présumées) infondées.								

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

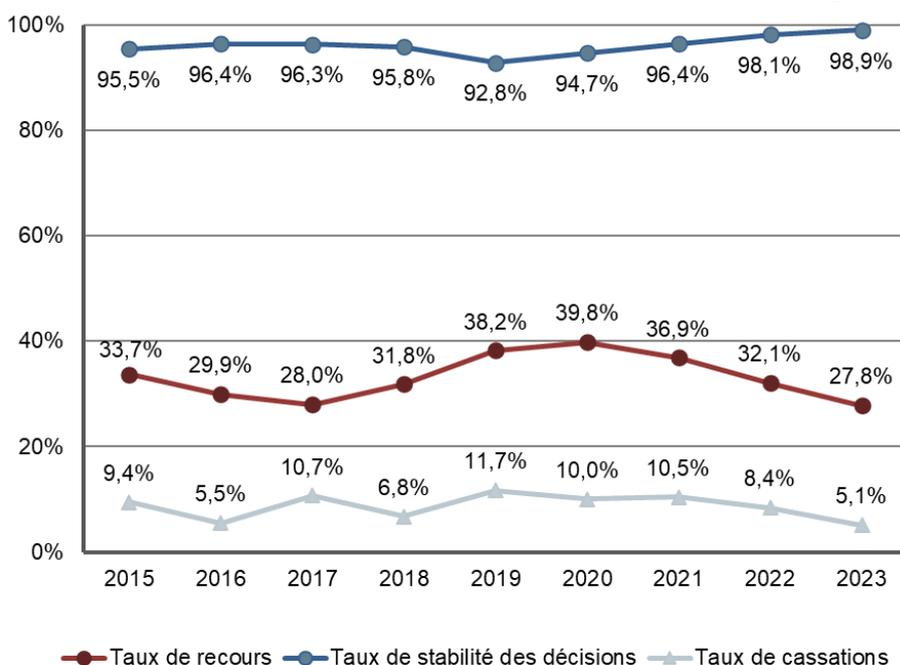
3.4. Recours et qualité

Le taux de recours peut servir d'indicateur de l'acceptation des procédures d'asile et des décisions. Il exprime la part des recours déposés sur l'ensemble des décisions attaquables (rejets et NEM, tous types de procédures confondus). Le taux de recours concernant les cas réglés par le SEM en 2023¹⁴ s'est élevé à 27,8 % (4755 recours pour 17 093 décisions attaquables).

L'influence du SEM sur le taux de recours n'est que partielle. En 2023, le taux de recours s'est élevé à 27,8 %, un chiffre en diminution par rapport aux années précédentes. En comparaison avec 2022, ce taux a surtout diminué pour les NEM prononcées dans le cadre de l'accord d'association à Dublin ou d'accords bilatéraux de réadmission. Il s'est situé en 2023 à un niveau inférieur aux années précédant la restructuration du domaine de l'asile, ce qui peut être interprété comme le signe d'une amélioration de la qualité des procédures d'asile (voir aussi les explications relatives au taux de décisions restées inchangées).

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

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



Source : SEM (état SYMIC au 12.02.2024)

Le taux de décisions restées inchangées¹⁵ exprime la part de toutes les décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées, après avoir fait ou non l'objet d'un recours. Il peut servir d'indicateur de la qualité des décisions susceptibles de recours rendues par le SEM. Afin de calculer ce taux, des cohortes annuelles sont constituées, qui se fondent sur la date de l'annonce du règlement des cas par le SEM. Ne sont pas pris en compte dans le calcul les cas dans lesquels un recours avait été déposé au moment de l'évaluation et qui était toujours pendant devant le Tribunal administratif fédéral (TAF).

¹⁴ État SYMIC au 12.02.2024 (selon la date saisie).

¹⁵ Taux de décisions restées inchangées = $100\% - \left(\frac{\text{recours admis} + \text{cassations}}{\text{décisions attaquables} - \text{recours pendants devant le TAF}} \right) * 100\%$

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Pour les cas réglés par le SEM en 2023¹⁶, le taux de décisions restées inchangées était de 98,9 % (sur 17 093 décisions attaquables, 4755 recours – dont 1320 étaient toujours pendants devant le TAF – et 12 338 décisions non attaquées ; 166 recours admis et cassations).

Au moment de l'évaluation, un grand nombre de recours étaient encore pendants devant le TAF, raison pour laquelle il faut encore s'attendre, au fil du temps, à une baisse du taux de décisions restées inchangées pour la cohorte 2023. Malgré cette réserve, l'augmentation du taux de décisions restées inchangées qui se profile pour 2023 et qui concerne tous les types de procédures, tend à montrer une amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM par rapport aux années précédentes.

Le taux de cassation donne d'autres indications sur les questions de qualité. Il exprime la part des cassations sur l'ensemble des décisions rendues par le TAF (sans déductions). Ainsi, le taux de cassation détermine la fréquence des recours qui aboutissent à un résultat favorable du point de vue du recourant. En 2023, il était de 5,1 % (le TAF a statué sur 3768 affaires [sans déductions], lesquelles ont donné lieu à 194 cassations). Un taux de cassation élevé dénote que le représentant juridique et les services de conseil juridique font essentiellement recours dans les cas justifiés et assument donc bien leur rôle. Dans les cas que le TAF a renvoyés au SEM en 2019, les carences qualitatives identifiées concernaient surtout l'établissement des faits médicaux dans des cas Dublin et le tri des cas entre procédure accélérée et procédure étendue. En pratique, le fait d'élucider ces questions procédurales contribue à renforcer la sécurité juridique et à améliorer les processus d'application de la nouvelle loi sur l'asile. La baisse continue du taux de cassation peut être interprétée comme un signe d'amélioration de la qualité des décisions rendues par le SEM.

En 2021, le SEM a introduit un système complet de gestion de la qualité pour le domaine de l'asile. Ce système, qu'il développe selon une approche modulaire, vise à améliorer encore la qualité des processus et des résultats et, en particulier, des procédures et des décisions d'asile. La plupart des éléments existaient déjà à différents niveaux de maturité et ont maintenant été successivement intégrés dans un système global. C'est le cas notamment de l'optimisation et de la documentation des processus, de la formation des collaborateurs concernant la pratique en matière d'asile et de renvoi, de l'optimisation et du développement des outils informatiques, de la mise sur pied d'un système d'indicateurs de qualité, d'auto-évaluations et d'audits qualité ainsi que de la mise en exploitation d'un service de signalement externe et indépendant à Zurich et à Bâle. Le SEM a dû suspendre l'évaluation systématique des arrêts du TAF basée sur les TIC avec planification des mesures du fait de ressources informatiques insuffisantes et d'autres priorités dans ce domaine. En raison de la guerre en Ukraine et de la montée en flèche du nombre de demandes de protection et de demandes d'asile, le recours à certains instruments du système de gestion de la qualité (audits qualité relatifs à l'hébergement, auto-évaluations de la qualité, gestion des idées, etc.) a dû être réduit au minimum, voire suspendu à partir du mois de mars 2022. En revanche, la gestion des processus a pu apporter une précieuse contribution à la gestion de crises grâce à l'élaboration et à la mise en place rapides de processus nouveaux ou adaptés.

Dans le tableau ci-dessous, les deux indicateurs des recours et de la qualité des procédures d'asile sont pondérés pour ne plus former qu'un seul indice.

¹⁶ État SYMIC au 14.02.2024 (selon la date saisie). Les données utilisées pour établir le taux de décisions restées inchangées sont provisoires à partir de 2019. En raison des recours pendants devant le TAF, il faut attendre environ 36 mois après la fin de l'année en cours pour obtenir un taux stable.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Classification : (4) RECOURS ET QUALITÉ								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Taux de recours* (pondération : 25 %)								
< 10 %	12 % (+/- 2 %)	16 % (+/- 2 %)	20 % (+/- 2 %)	24 % (+/- 2 %)	28 % (+/- 2 %)	> 30 %	27,8 %	- 2
Qualité des procédures d'asile* : taux de décisions restées inchangées (pondération : 75 %)								
98,5 % (+/- 0,5 %)	97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %) ou > 99 %	< 93 %	98,9 %	+ 3
Évaluation globale des recours et de la qualité								+ 1,75
* Valeur cible								
<u>Remarque</u> : pour le taux de recours, la grille d'évaluation indique les valeurs empiriques issues du système standard et de la phase de test.								
L'échelle d'évaluation du taux de décisions restées inchangées se fonde sur les valeurs empiriques des années 2015 à 2020. Un taux élevé est un indicateur important de la bonne qualité des décisions du SEM. Cependant, un taux de 100 % aurait de quoi alerter, car il indiquerait que les pratiques du SEM en matière d'asile et de renvoi seraient trop laxistes ou qu'elles atteindraient un niveau de perfection trop gourmand en moyens. La valeur limite se situe approximativement à 98 %. La qualité des procédures d'asile est assortie d'une pondération plus élevée (75 %) que le taux de recours (25 %) dans la mesure où elle est influencée beaucoup plus fortement par la pratique des autorités.								

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

3.5. Taux d'occupation des CFA

Au quatrième trimestre 2023, la Confédération disposait d'un total de 11 086 places d'hébergement dans les CFA, dont 3290 pouvaient être considérées comme des places permanentes, l'objectif fixé dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile étant de 5000 places. 7796 places étaient donc des places temporaires.

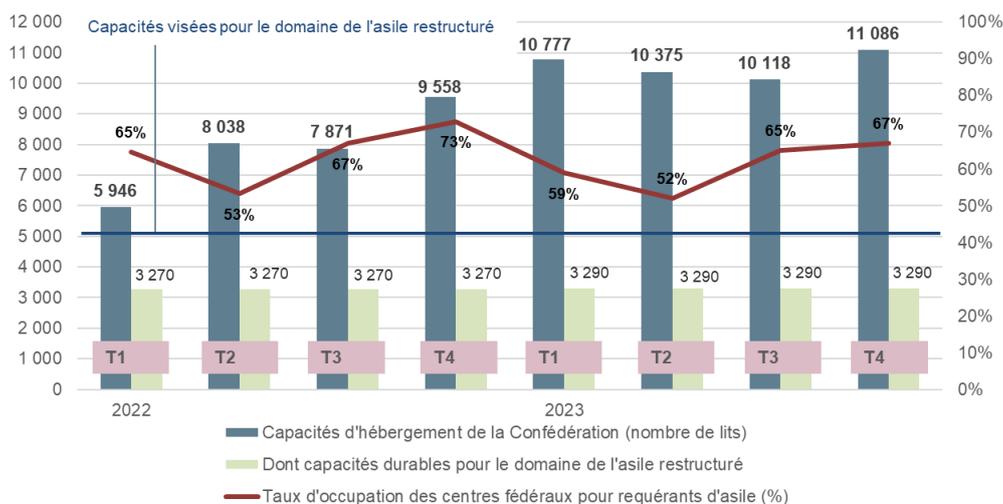
La restructuration du domaine de l'asile vise à ce que les requérants mais également les capacités d'hébergement correspondantes soient répartis de manière proportionnelle à la population. Alors que la répartition des requérants entre les six régions est proportionnelle à la population des cantons, la disponibilité des structures d'hébergement, en particulier des structures supplémentaires temporaires, ne répond pas au principe de proportionnalité.

Les logements temporaires exploités dans différentes régions sont pris en compte de la même manière que les sites d'accueil définitifs dans le calcul des prestations de compensation. Le modèle de compensation défini pour la restructuration du domaine de l'asile permet d'assurer une compensation adéquate.

L'accueil de personnes à protéger venues d'Ukraine et la hausse du nombre de demandes d'asile en automne 2023 ont sensiblement accru, une nouvelle fois, les besoins en matière de capacités d'hébergement. En effet, les requérants d'asile font l'objet d'une procédure nettement plus longue que les personnes ayant fui l'Ukraine et sont donc hébergés plus longtemps dans les structures fédérales. La Confédération doit disposer d'environ 12 000 places pour pouvoir continuer à mener les procédures d'asile et offrir un toit à toutes les personnes concernées. Le Parlement ayant refusé, au cours de l'été 2023, le budget destiné à financer la création des places requises dans des villages de conteneurs, le SEM a prolongé, en accord avec l'armée, l'utilisation des structures d'hébergement exploitées à titre temporaire, dont la majeure partie avaient été mises à disposition par l'armée, ou les a complétées par des solutions alternatives d'hébergement.

Il est difficile de prévoir les arrivées à court terme de requérants d'asile ou de personnes en quête de protection. Le SEM a besoin de suffisamment de capacités de réserve, à savoir de 1000 à 1500 places, pour pouvoir absorber les fluctuations soudaines. De plus, il lui faut parfois des places de réserve spécifiques, car les sites d'hébergement ne sont pas tous adaptés à toutes les catégories de personnes, en particulier aux personnes vulnérables, comme les RMNA, les familles ou les femmes voyageant seules. Pour remédier à cette situation, le SEM a lancé en été 2023 un appel aux cantons pour qu'ils lui signalent des abris de protection civile adéquats pour la période allant d'octobre 2023 à février 2024. Grâce aux réponses des cantons, plusieurs structures d'hébergement supplémentaires ont pu être mises en service à l'automne 2023, ce qui a permis de faire face au pic des arrivées.

Illustration 7 : Capacités et taux d'occupation des CFA (données trimestrielles)



Source : SEM

La planification des structures fédérales d'hébergement pour le domaine de l'asile restructuré n'est pas encore terminée. Le retard pris dans la création de la capacité d'hébergement de 5000 places permanentes visée à moyen terme est en grande partie dû au fait qu'on s'efforce, dans la mesure du possible, de trouver des solutions consensuelles entre la Confédération, les cantons et les communes lors de la recherche d'emplacements. Par ailleurs, les travaux de transformation et de construction sont soumis à de longues procédures de planification et d'autorisation, et il n'est pas rare qu'ils prennent du retard en cours de chantier.

Classification : (5) TAUX D'OCCUPATION DES CFA							RÉSULTAT EN 2023	
Taux d'occupation permettant de faire face aux fluctuations du nombre de requérants*	GRILLE D'ÉVALUATION **						Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
	Écart par rapport à la valeur cible (valeur inférieure ou supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur cible (valeur inférieure ou supérieure)				
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
85 % (+/- 2,5 %)	75-82,5 % ou 87,5-90 %	70-74 % ou 91-93 %	60-69 % ou 94-95 %	40-59 % ou 96-100 %	< 40 % ou 101-120 %	< 40 % sur plus d'un an ou > 120 %	61 % en moyenne annuelle	0

* Valeur cible

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

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

3.6. Recours à l'aide d'urgence

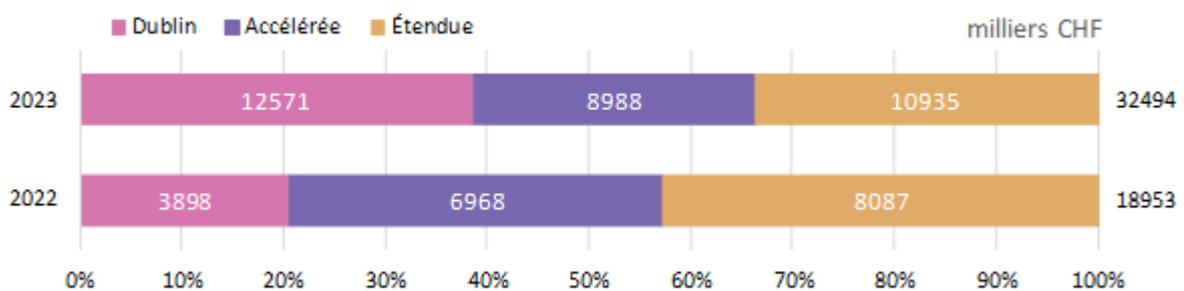
En parallèle à la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour indemniser les cantons des coûts qu'ils supportent en matière d'aide d'urgence. Depuis cette date, la Confédération leur verse trois forfaits différents en fonction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

- 679 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure Dublin ;
- 4085 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure accélérée ;
- 9916 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure étendue ou dont l'admission provisoire a été levée.

Des analyses détaillées ont été effectuées dans le *rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale, année 2023 | nouveaux dossiers*²⁰. Les explications ci-après se fondent sur ce rapport.

Entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2023, 7852 personnes ont bénéficié de l'aide d'urgence dans les cantons. Durant cette période, 23 847 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 33 %. La durée de perception est de 162 jours.

Figure 8 : Coûts liés à l'aide d'urgence en 2022 et 2023, par procédure



Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 39,63 millions de francs dans le cadre du système découlant du nouveau droit, alors que les coûts liés à l'aide d'urgence se sont montés à 74,05 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 13,5 millions de francs dans la procédure Dublin, de 11,6 millions de francs dans la procédure accélérée et de 9,3 millions de francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 34,42 millions de francs, toutes procédures confondues.

¹⁷ L'étendue et le montant des forfaits d'aide d'urgence destinés aux personnes qui ont déposé une demande d'asile avant l'entrée en vigueur de la modification du 1^{er} mars 2019 sont encore soumis à l'ancien droit. Jusqu'au 28 février 2019, les cantons recevaient un forfait de 6000 francs par décision négative, indépendamment du type de procédure.

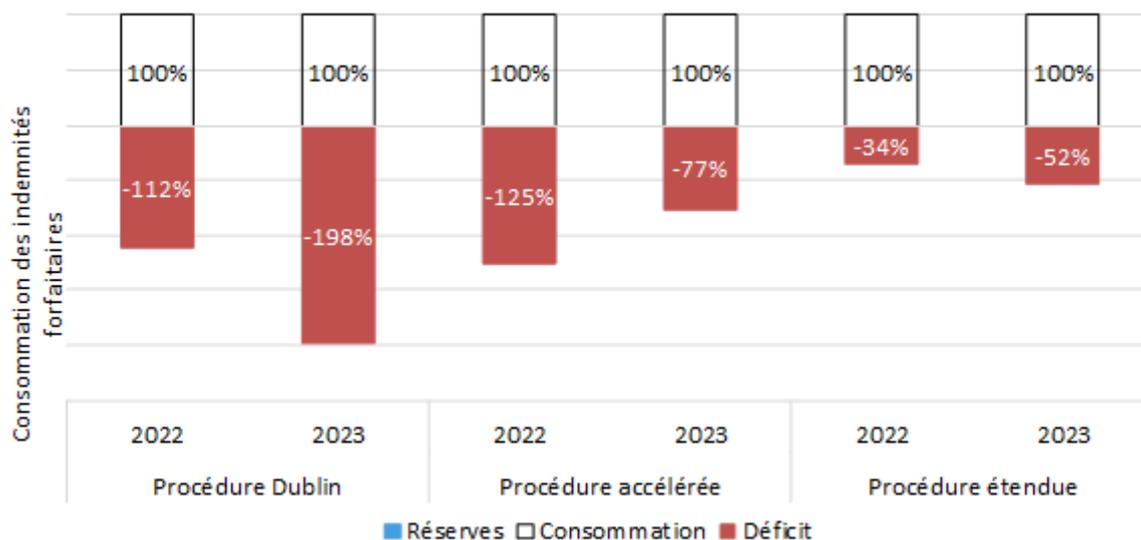
¹⁸ Les facteurs de coûts suivants ne sont pas pris en compte : frais administratifs ; charges de personnel d'encadrement ; dépenses d'intégration ou liées aux programmes d'occupation ; dépenses publiques indirectes (police, tribunaux, services sanitaires, école, etc.) ; frais d'aide d'urgence plus élevés que la moyenne dans un canton dont le système d'aide d'urgence est trop attractif (pas de contrôle systématique de la situation d'urgence, logements ou prestations trop séduisants, etc.), peu disposé à exécuter les renvois ou n'acceptant pas le concept de suppression de l'aide sociale.

Cf. Office fédéral des migrations (2007) : *Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, Rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3), ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE)*, p. 33 s, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/30/cons_1/doc_5/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-30-cons_1-doc_5-fr-pdf-a.pdf

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

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

Figure 9 : Utilisation des forfaits en 2022 et 2023, en %



La procédure Dublin est celle qui a utilisé le plus de réserves entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2023. Il y a en outre des différences d'un canton à l'autre.

À la faveur du mécanisme automatique d'ajustement, les forfaits d'aide d'urgence seront réévalués de la manière suivante au 1^{er} janvier 2025 (sans adaptation à l'IPC) :

- de 646 francs à 988 francs pour la procédure Dublin ;
- de 9435 francs à 10 990 francs pour la procédure étendue.

Le forfait d'aide d'urgence pour la procédure accélérée ne sera pas ajusté.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Classification : (6) RECOURS À L'AIDE D'URGENCE								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Procédure Dublin : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2 ou au forfait ajusté (Taux de bénéficiaires de prestations de 22 % x durée de perception des prestations de 59 jours = 12,98)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	+ 52,2 %	- 3
Procédure accélérée : écart par rappo(Bezugsquote von 22% * Bezugsdauer von 59 Tagen = 12,98)*rt à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2 ou au forfait ajusté (Taux de bénéficiaires de prestations de 46 % x durée de perception des prestations de 169 jours = 77,74)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	- 1,4 %	0
Procédure étendue : écart par rapport à l'état normal conformément à l'art. 29 OA 2 ou au forfait ajusté (Taux de bénéficiaires de prestations de 72 % x durée de perception des prestations de 262 jours = 188,64)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	+ 16,5 %	- 2
Pondération des trois procédures en fonction du volume des subventions								- 1
* Valeur cible								
Remarque : les niveaux d'évaluation des trois types de procédures prennent en compte, conformément à l'art. 29 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, le pourcentage d'écart par rapport à la situation normale (par paliers de 10 points). Une pondération en fonction du volume des subventions permet de regrouper les évaluations des différentes procédures en un seul indicateur. Une vérification des forfaits est effectuée chaque année dans le cadre du suivi concernant la suppression de l'aide sociale. Si un ajustement des montants forfaitaires s'impose, il se fondera en principe sur le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une décision négative d'asile et de renvoi ou d'une décision NEM entrées en force qui ont perçu une aide d'urgence au cours des six dernières années d'entrée en force.								

** Les valeurs situées exactement à la lisière de deux catégories (par ex., écart de -15,0 %) ont été classées dans la meilleure des deux (ici : +2).

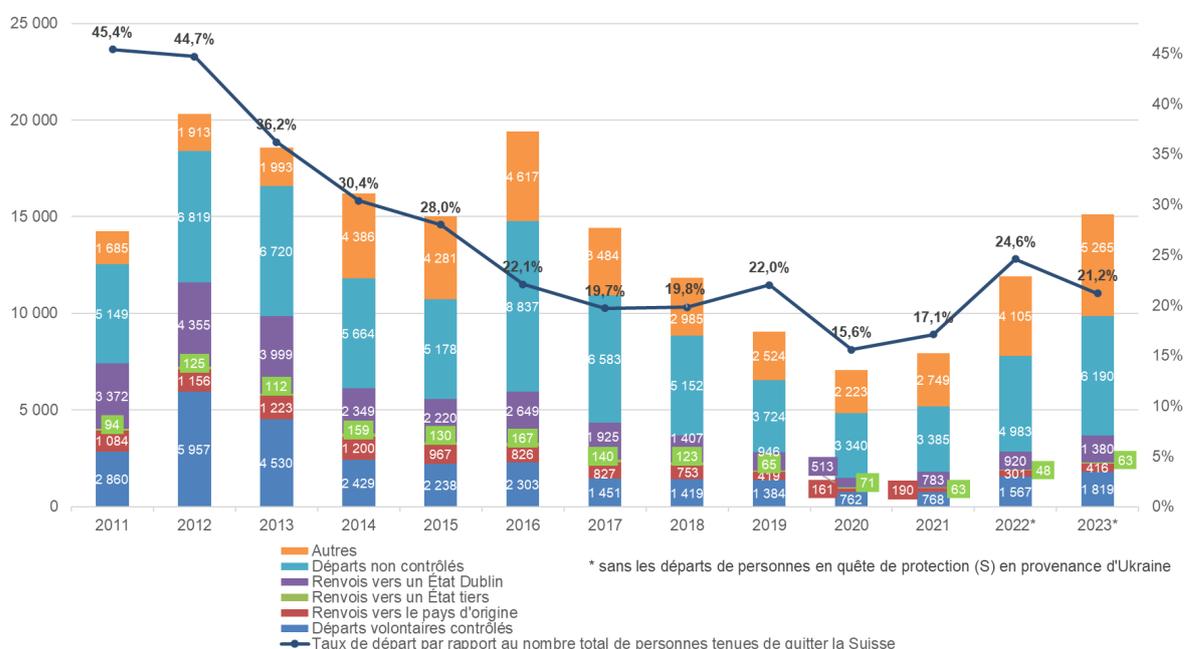
3.7. Départs volontaires et renvois²¹

L'exécution des décisions de renvoi relève de la compétence des cantons. Depuis la révision de la loi sur l'asile en mars 2019, une grande partie de ces renvois est exécutée directement depuis les CFA.

Après avoir été fortement affecté par la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021, le domaine du retour et de l'exécution des renvois a pu profiter de la dissipation des conséquences de la crise sanitaire au cours de l'année 2022. En 2023, la tendance à la reprise et à la normalisation s'est poursuivie, entraînant une amélioration de la situation dans ce domaine. En 2023, 1819 personnes relevant du domaine de l'asile ont quitté la Suisse de manière autonome et contrôlée, ce qui représente une nette hausse par rapport à l'année précédente (+ 16 %, sans l'Ukraine). Cependant, le nombre de renvois (1859) a connu une augmentation encore plus forte (+ 46 % par rapport à l'année précédente). Notre pays demeure ainsi l'un des plus performants d'Europe pour ce qui est de l'exécution des renvois.

Le nombre de départs non contrôlés parmi les personnes relevant du domaine de l'asile a, lui aussi, augmenté en 2023 par rapport à l'année précédente, passant de 4983 à 6190. Depuis la mise en œuvre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile peuvent, grâce aux conseils prodigués en vue de l'évaluation des chances – composante de la protection juridique dans les CFA –, plus facilement et plus rapidement estimer l'issue probable de leur procédure d'asile ou l'absence de perspectives d'aboutissement de leur demande quand celle-ci n'est pas fondée. De plus, ils savent plus ou moins quand la décision définitive leur sera notifiée, étant donné qu'ils sont invités à prendre position sur un projet de décision. Ces informations préalables peuvent donner lieu à des départs non contrôlés.

Illustration 10 : Sorties du processus d'asile et du soutien au retour à l'issue de la procédure



Source : SEM

(Remarque : les sorties liées à des situations de soutien au retour sans procédure d'asile ne sont pas répertoriées.)

²¹ Dans le présent rapport, le terme « renvoi » se réfère non seulement aux rapatriements définis dans la directive européenne sur le retour (2008/115/CE), mais également aux transferts dans d'autres États Dublin.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Classification : (7) TAUX DE DÉPARTS*								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	21,2 %	- 1

* Valeur cible

Remarque : le taux de départs est ici considéré par rapport au nombre total de personnes tenues de quitter la Suisse. Les valeurs cibles et les fourchettes indiquées se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste et atteignable.

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

3.8. Durée de l'exécution des renvois

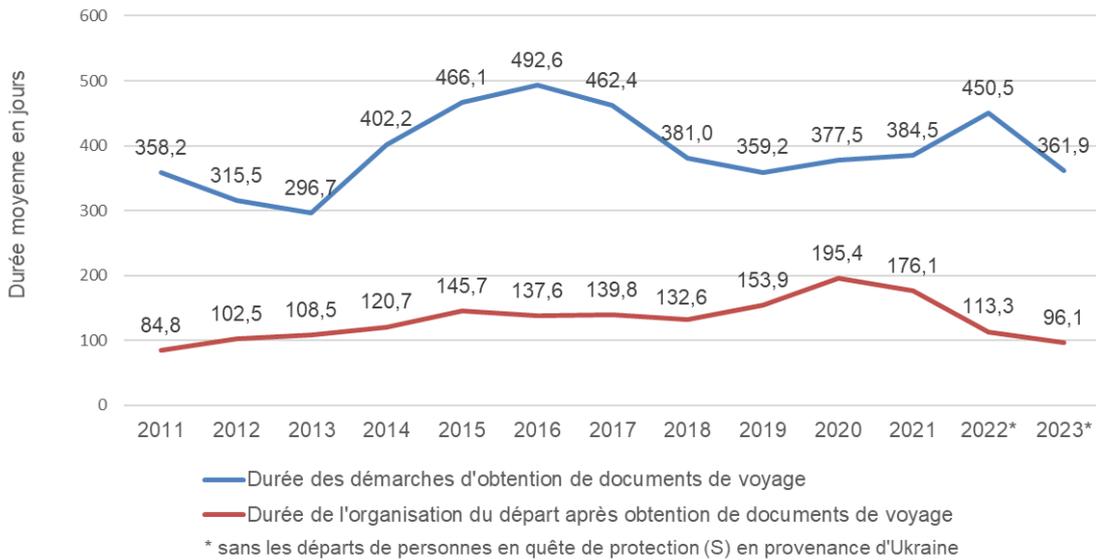
En 2023, la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage a chuté de 89 jours (20 %) par rapport à l'année précédente pour atteindre un total de 369,1 jours. Au cours de l'année sous revue, la durée moyenne de l'organisation des départs a été de 96,1 jours, ce qui représente une diminution de 17 jours (15 %) par rapport à 2022. Tous les types de départ ont été pris en compte (à l'exception de ceux de personnes en quête de protection [S] qui avaient fui l'Ukraine).

La diminution de la durée relative tant à l'obtention de documents de voyage qu'à l'organisation des départs est une conséquence directe de la gestion des défis générés par la pandémie de COVID-19. Après avoir été fortement affectée par la pandémie de COVID-19 en 2020 et 2021, la situation a commencé à s'améliorer en 2022. En 2023, la tendance à la reprise et à la normalisation s'est poursuivie, entraînant une nette amélioration de la situation dans ces deux domaines. On constate ainsi que, par rapport aux années précédentes, les délais d'attente concernant l'établissement des documents de voyage requis sont nettement plus courts et que l'organisation des départs est plus efficace.

En principe, la durée d'exécution d'un renvoi dépend, outre de raisons techniques, de la coopération des États d'origine ou du comportement des personnes tenues de quitter la Suisse. Ainsi, par exemple, les réticences des États d'origine en matière de rapatriement sous contrainte ou le refus des personnes tenues de quitter la Suisse de partir de leur plein gré ont des répercussions sur la durée de la procédure. Le SEM n'a que peu d'influence sur ces facteurs. En général, cependant, la coopération dans le domaine des retours fonctionne bien avec de nombreux pays. Jusque-là, la Suisse a conclu des accords de réadmission avec plus de 60 pays. Cela dit, la collaboration en matière de retour fonctionne également très bien avec de nombreux pays d'origine avec lesquels la Suisse n'a pas conclu d'accord. Avec d'autres, cependant, la collaboration demeure difficile depuis plusieurs années, ce qui se répercute sur le nombre de cas de soutien au retour en suspens.

Dans l'ensemble, le nombre de demandes d'aide au retour en suspens est resté plutôt stable en 2023 (+ 1 %), et ce, malgré la hausse du nombre de demandes d'asile (fin 2022 : 4119 demandes d'aide au retour en suspens ; fin 2023 : 4162).

Illustration 11 : Durées des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage et de l'organisation du départ



Source : SEM

Les procédures accélérées ont eu un impact positif sur la durée d'exécution des renvois. Ainsi, lorsque les demandes d'asile sont traitées en procédure accélérée dans un CFA, le processus d'exécution est lancé dès la notification d'une décision d'asile négative sans droit de séjour. Dans ces cas-là, l'entretien de départ est mené sous 24 heures, puis le soutien à l'exécution du renvoi commence immédiatement par l'identification de l'intéressé et les démarches visant à obtenir les documents de voyage requis. Par contre, en 2023, la durée de traitement des cas relevant de l'ancien droit est restée relativement importante, atteignant 355,9 jours (contre 329 en 2022). Cette tendance s'explique notamment par le nombre de recours déposés, cas dans lesquels les cantons attendent l'issue de la procédure de recours et l'entrée en force de la décision d'asile avant de présenter une demande de soutien au retour.

La restructuration n'entraîne une accélération de la procédure étendue ou du processus d'exécution des renvois (démarches d'identification des personnes ou d'obtention de documents de voyage et organisation des départs) que lorsque le SEM met lui-même en place le soutien au retour. Aussi ce dernier a-t-il ajusté les processus avec les cantons en 2022 afin d'être en mesure d'entamer de son propre chef les démarches relatives au soutien au retour, et ce, même dans les cas relevant de la procédure étendue. La mise en œuvre de ces ajustements se déroule déjà sans accroc et a des répercussions positives sur l'efficacité de l'ensemble du processus.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Classification : (8) DURÉE DE L'EXÉCUTION DES RENVOIS								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage* (pondération : 25 %)								
< 301 jours	301-350 jours	351-400 jours	401-450 jours	451-500 jours	501-550 jours	> 550 jours	361,9 jours	+ 1
Durée de l'organisation du départ* (pondération : 75 %)								
< 76 jours	76-100 jours	101-125 jours	126-150 jours	151-175 jours	176-200 jours	> 200 jours	96,1 jours	+ 2
Évaluation globale de la durée d'exécution des renvois								+ 1,75
<p>* Valeur cible</p> <p><u>Remarque</u> : la durée de l'exécution des renvois est l'un des indicateurs utilisés dans le PITF. Les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques du SEM. Elles constituent des objectifs ambitieux, mais réalistes et atteignables. La durée de l'organisation du départ subit largement moins l'influence de facteurs externes (volonté de coopération des pays d'origine) que la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage. La Confédération ainsi que les cantons peuvent exercer à ce niveau une influence plus forte, si bien que la durée de l'organisation du départ est assortie d'une pondération supérieure (75 %) à celle des démarches d'obtention de documents de voyage (25 %).</p>								

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

Le taux moyen d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (c.-à-d. sans les requérants d'asile) en âge de travailler se situait à 43,3 % à la fin de l'année 2023, soit un peu moins qu'un an plus tôt (44,1 %).²² Fin 2023, près de 37 100 personnes en âge de travailler relevant du domaine de l'asile étaient sans emploi. Les mesures propres à favoriser leur intégration professionnelle doivent être maintenues et même renforcées. L'employabilité et la libération durable de la dépendance à l'aide sociale sont deux points qui peuvent encore être améliorés.

L'Agenda Intégration Suisse (AIS) a vu le jour en 2019 (www.agendaintegration.ch). En ce qui concerne l'activité professionnelle, il prévoit que la moitié des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus adultes doivent avoir été intégrés durablement dans le marché du travail primaire sept ans après leur arrivée en Suisse. L'objectif d'efficacité suivant y est également inscrit : que les deux tiers des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire cinq ans après leur entrée dans notre pays. Le but est de faire participer, si possible, les adolescents et les jeunes adultes à ce type de formation afin d'accroître leurs chances de trouver une activité professionnelle durable. Comme le montrent les premières évaluations du suivi de l'encouragement de l'intégration, une tendance positive s'est dessinée ces dernières années en matière d'activité lucrative. Les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés accèdent plus rapidement au marché du travail qu'auparavant.²³ De même, la proportion de jeunes admis provisoirement ou réfugiés qui suivent une formation a augmenté.²⁴ Reste à savoir si ces évolutions positives se confirmeront dans les années à venir avec l'arrivée des nouvelles cohortes.

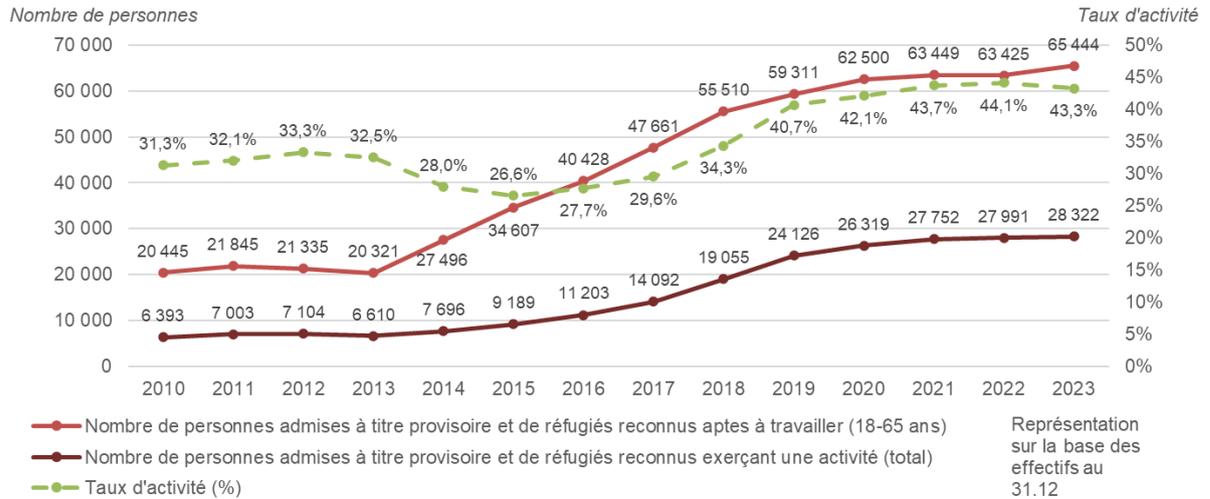
Il y a lieu de s'attendre à ce qu'à moyen terme, grâce à l'accélération des procédures, la restructuration du domaine de l'asile continue de contribuer à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons, villes et communes adapteront, en collaboration avec le SEM, leurs structures aux nouvelles procédures d'asile et plus tôt ils mettront en place les mesures d'intégration prévues dans l'AIS, plus les effets sur l'intégration professionnelle seront bénéfiques. Par contre, le fait que la durée des procédures d'asile et le nombre de cas en suspens aient à nouveau augmenté, en raison de différentes crises, a un impact négatif sur l'intégration professionnelle. Aussi convient-il d'accorder une attention particulière à l'accélération des procédures et à la réduction du nombre de dossiers en suspens.

²² Toutefois, plusieurs facteurs diminuent la valeur informative du taux d'activité : primo, la réussite de l'intégration dépend principalement de la capacité d'absorption du marché du travail à un instant donné ; secundo, les personnes nouvellement arrivées ayant le droit de rester en Suisse qui, faute de qualifications indispensables, ne remplissent pas encore les conditions nécessaires à une prise d'emploi entraînent une diminution de ce taux ; tertio, les réfugiés titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C) et les personnes admises à titre provisoire qui ont déjà obtenu une autorisation de séjour à la faveur de la réglementation relative aux cas de rigueur (permis B) ne figurent plus dans les statistiques, alors qu'il y a tout lieu de supposer qu'ils répondent aux exigences posées en matière d'intégration professionnelle.

²³ [Situation professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés \(admin.ch\)](#)

²⁴ [Situation en matière de formation des jeunes admis à titre provisoire et des réfugiés reconnus \(admin.ch\)](#)

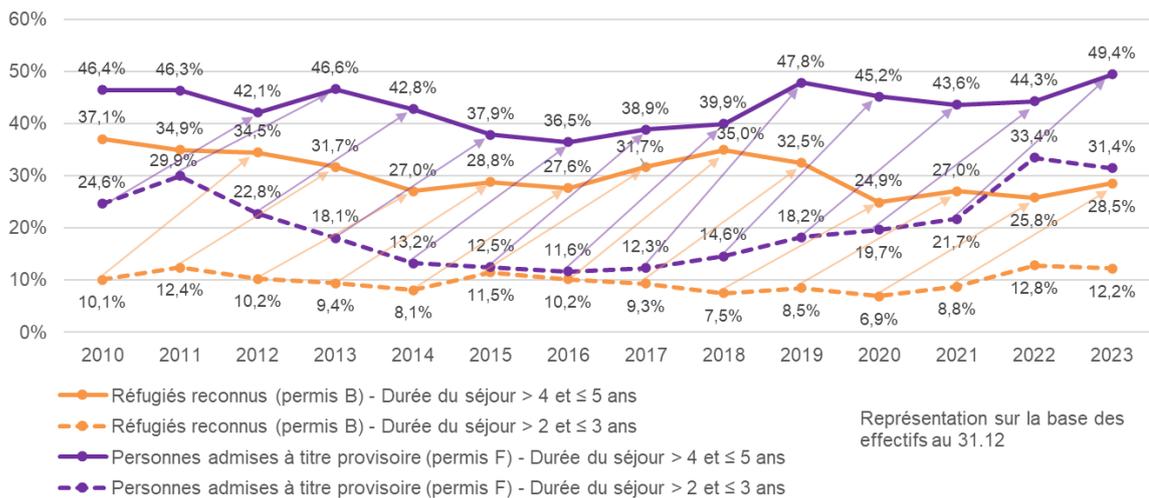
Illustration 12 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)



Source : SEM (remarque : le taux d'activité prend en compte le nombre total d'autorisations de travail délivrées aux personnes admises à titre provisoire et aux réfugiés reconnus, indépendamment de la compétence financière de la Confédération)

Comme le nombre de personnes exerçant une activité lucrative présenté ci-dessus (calculé sur la base du nombre d'autorisations de travail délivrées) dépend fortement des fluctuations au sein du groupe des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, on peut considérer comme indicateur supplémentaire le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse. À la fin de l'année 2023, les réfugiés reconnus affichaient un taux d'activité de 12,2 % après trois ans de séjour et de 28,5 % au bout de cinq ans. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient respectivement de 31,4 % et de 49,4 %.

Illustration 13 : Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse²⁵



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

²⁵ Lorsque les comparaisons s'effectuent sur des périodes de plus d'un an, les cohortes considérées sont à chaque fois différentes et incluent les personnes présentes, au moment de la mesure, depuis trois ans en Suisse. La composition du groupe (âge, origine, par ex.) varie donc d'une année à l'autre, ce qui peut avoir un impact sur la réussite de l'intégration professionnelle. Les taux d'activité représentés ne prennent par ailleurs pas en compte les personnes admises à titre provisoire qui ont déjà obtenu une autorisation de séjour à la faveur de la réglementation relative aux cas de rigueur (permis B), ni les réfugiés reconnus titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Les taux d'activité représentés seraient donc supérieurs si ces catégories de personnes étaient également prises en compte.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Ces dernières années, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale est resté à un niveau élevé tant dans le domaine de l'asile que dans celui des réfugiés, et ce, en dépit de la hausse du taux d'activité. En 2022, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale était de 75,0 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 81,2 % pour les personnes ayant obtenu l'asile et les réfugiés admis à titre provisoire. Ces résultats peuvent être interprétés comme l'indice d'une intégration professionnelle souvent précaire (faibles revenus, faible taux d'occupation, contrats à durée déterminée, etc.) et ne traduisent pas une libération complète et durable de la dépendance à l'aide sociale. Il convient également de souligner que la plupart des cantons encouragent la qualification professionnelle (formation professionnelle initiale, apprentissage) en particulier des jeunes personnes relevant du domaine de l'asile ; or, celle-ci prend plusieurs années. Partant, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale demeure relativement élevé durant la phase initiale (« processus de première intégration »), période qui coïncide assez bien avec la phase de financement de l'aide sociale sous compétence fédérale. Des études attestent de la rentabilité à moyen et long terme de l'encouragement de l'intégration basé sur la qualification professionnelle, car il induit des économies sur les coûts de l'aide sociale à venir²⁶.

Classification :								
(9) TAUX D'ACTIVITÉ DES PERSONNES ADMISES À TITRE PROVISOIRE ET DES RÉFUGIÉS RECONNUS AU BOUT DE CINQ ANS DE SÉJOUR EN SUISSE								
GRILLE D'ÉVALUATION ***							RÉSULTAT EN 2023	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur fin 2023	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Taux d'activité* des personnes admises à titre provisoire, après cinq ans de séjour (pondération : 31 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	49,4 %	+ 2
Taux d'activité* des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, après cinq ans de séjour (pondération : 69 %)**								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	28,5 %	- 2
Évaluation globale du taux d'activité								- 0,8
* Valeur cible								
Remarque : les valeurs cibles se fondent sur des données historiques et des valeurs empiriques. Elles constituent un objectif ambitieux mais réaliste et atteignable. Des indicateurs et des données de référence supplémentaires sont en cours d'élaboration dans le cadre de l'AIS pour mesurer l'intégration dans le monde du travail et dans le domaine de la formation des personnes relevant du domaine de l'asile. Cet indicateur sera modifié dès que les bases correspondantes seront disponibles.								
**La pondération est calculée en fonction du nombre de cas (en âge de travailler et au bout de cinq ans de séjour) durant la période sous revue.								

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

²⁶ Cf. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/integration/studien.html>

3.10. Effets du modèle de compensation

Les requérants d'asile sont attribués aux cantons selon une clé de répartition définie par la loi (art. 27 LAsi ; art. 21, 22, 23 et 34 OA 1). Cette clé est proportionnelle à la population cantonale par rapport à celle de toute la Suisse. Pour des prestations spéciales, les cantons obtiennent une compensation qui revêt la forme d'une moindre attribution de requérants d'asile en procédure étendue (modèle de compensation). Le taux d'attribution annuel se base sur la clé de répartition proportionnelle à la population et sur les prestations spéciales actuelles.

En 2023, presque tous les cantons qui ont fourni des prestations particulières ont pu épuiser leurs compensations dans le cadre de la répartition des personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. La règle des 10 % n'a été appliquée que pour les cantons du Jura et d'Obwald, qui abritent des centres fédéraux. Cela signifie que, malgré des compensations élevées, leur part dans la clé de répartition n'a pas pu être abaissée en dessous des 10 % de leur part proportionnelle à la population. Les compensations qui, en raison de cette règle, n'ont pas été épuisées sont reportées sur l'année suivante.

En 2023, le nombre de personnes attribuées à un canton était de 25 711, dont 9426 dans le cadre d'une procédure étendue (catégorie W), soit 36,6 %. Dans son rapport de 2014, le groupe de travail sur la restructuration du domaine de l'asile prévoyait que sur un total de 24 000 demandes d'asile, 11 200 personnes attribuées aux cantons relèveraient de la procédure étendue (46,7 %). La situation en 2023 montre que le système de compensation fonctionne bien dans la fourchette prévue pour le nombre de demandes d'asile.

Les écarts entre les valeurs effectives et les valeurs cibles dans les attributions aux cantons de personnes en procédure étendue (catégorie W) sont dus à différents facteurs, en particulier aux attributions dites obligatoires de requérants à certains cantons, dans le cas par exemple d'un regroupement familial ou d'une naissance, ou encore parce qu'une décision assortie d'un renvoi n'est pas encore devenue définitive au moment où la personne quitte le CFA. Il arrive que ces attributions obligatoires, qui ne peuvent pas être planifiées, donnent lieu, dans les cantons de petite taille ou de taille moyenne, à des écarts importants qui peuvent difficilement être compensés par la suite. Dans le cas des cantons ayant une faible part de la clé de répartition, un petit nombre de cas peut conduire à ce qu'un léger écart en termes absolus se traduise par un écart important en termes relatifs. Le SEM a donc à nouveau décidé, à la fin de l'année 2023, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leur compensation, fût-ce de manière différée.

Afin d'illustrer les effets de répartition et de compensation du nouveau domaine de l'asile pour les cantons, le SEM a créé une simulation actualisée (modélisation théorique). La simulation se base sur les hypothèses mêmes qui ont servi à établir le modèle de compensation du GTRA de 2014. La nouvelle simulation de 2020 tient compte, par ailleurs, des dernières valeurs empiriques et informations (par ex., informations des sites, nombre de demandes d'asile, composition des demandes d'asile par type de procédure, taux de protection). Les fiches d'information thématiques des cantons relatives à la restructuration du domaine de l'asile contiennent des informations détaillées sur la simulation et les résultats enregistrés dans les différents cantons. Leur version actualisée en février 2020 est disponible en ligne à l'adresse suivante :

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

La simulation du modèle de compensation réalisée dans le cadre du suivi démontre que le modèle peut en principe déployer l'effet escompté. Les effets du modèle de compensation ne seront analysés et évalués que quand le nouveau système aura atteint son rythme de croisière et que les données disponibles seront suffisantes.

3.11. Bénéficiaires du statut de protection S

Depuis 2022, le domaine de la migration en Suisse est fortement marqué par l'arrivée de millions de personnes qui se sont rendues en Europe centrale et, entre autres, en Suisse pour fuir la guerre en Ukraine. Face au plus grand flux de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral a activé pour la première fois le statut de protection S le 12 mars 2022. Les intéressés qui avaient droit à une protection ont ainsi pu rapidement obtenir un droit de séjour dans notre pays sans devoir passer par la procédure d'asile ordinaire.

Les bénéficiaires du statut de protection S reçoivent un titre S, dont la validité, limitée à un an au maximum, peut être prorogée (art. 45 OA 1) tant que le statut S n'est pas levé. Après cinq ans au minimum, les personnes à protéger reçoivent une autorisation de séjour B, qui prend fin au moment où la protection est levée (art. 74 LAsi). Le statut de protection S confère un droit de séjour, permet à son bénéficiaire d'effectuer un regroupement familial et lui donne, au même titre qu'aux personnes admises à titre provisoire, un droit à l'hébergement, à l'assistance et aux soins médicaux. Les enfants peuvent aller à l'école. Les bénéficiaires du statut S peuvent voyager à l'étranger puis revenir en Suisse sans avoir à demander une autorisation (art. 9, al. 8, ODV). Les bénéficiaires du statut S ont droit à l'aide sociale et peuvent exercer sans attendre une activité lucrative soumise à autorisation (y compris indépendante).

Le Conseil fédéral a décidé, le 1^{er} novembre 2023, de ne pas lever le statut de protection S avant le 4 mars 2025, à moins que la situation sur place ne se stabilise durablement. Il offre ainsi une certaine clarté aux personnes en quête de protection, aux cantons, aux communes et aux employeurs. Compte tenu de l'intégration de la Suisse dans l'espace Schengen, le Conseil fédéral considère en outre qu'une étroite coordination avec l'UE est indispensable. Les États de l'UE ont décidé, le 19 octobre 2023, de prolonger leur propre régime de protection temporaire jusqu'au 4 mars 2025.

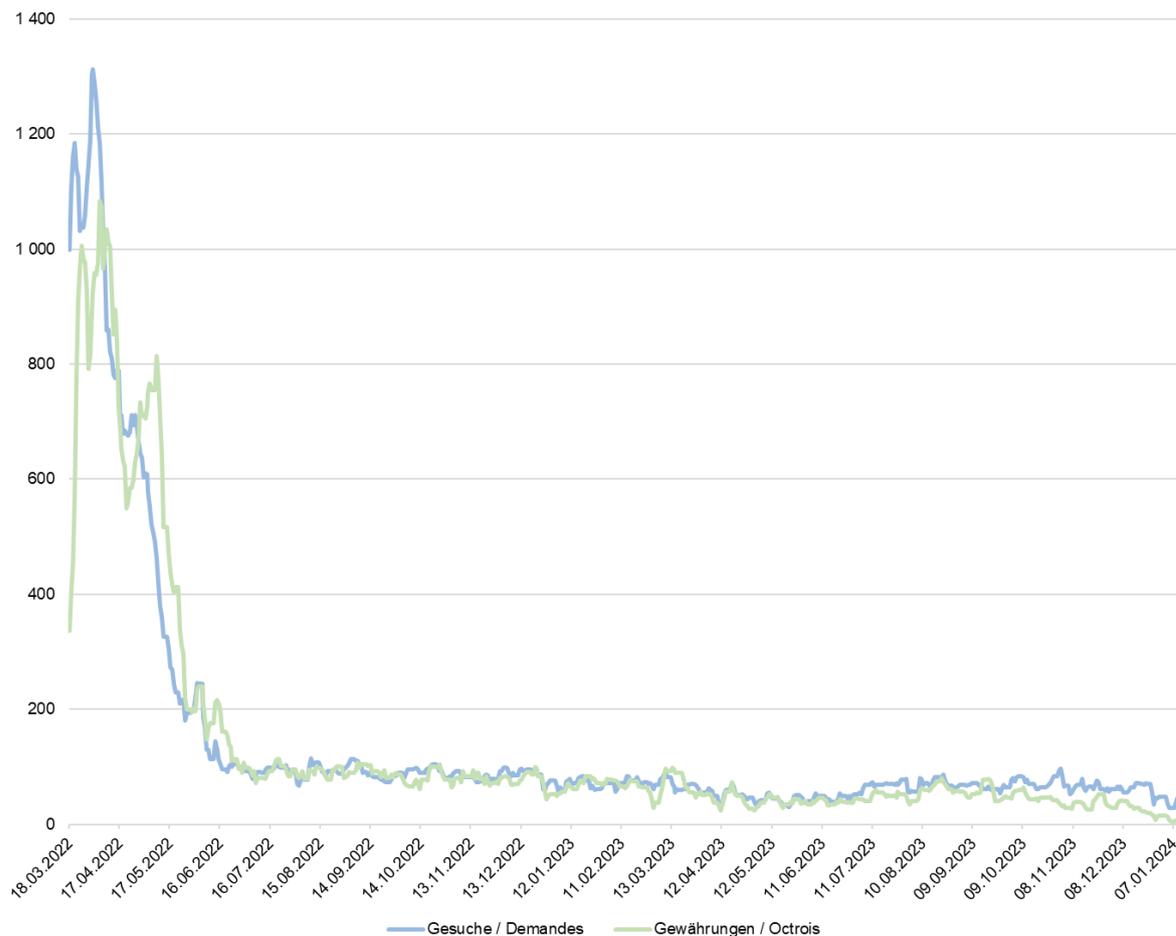
Le présent chapitre contient des informations sur les bénéficiaires du statut de protection S en Suisse, dont une partie sont comparées avec celles d'autres États européens. De nombreux renvois à des sources d'information essentielles permettent d'approfondir le sujet.

Procédure d'octroi de la protection

Depuis le début de la guerre en Ukraine au mois de février 2022, plusieurs millions de personnes ont quitté ce pays en quête de protection auprès d'autres États. Quelque 6 millions de personnes sont actuellement enregistrées sur le continent européen en tant que personnes à protéger (HCR, avril 2024). Parmi les États pour lesquels des données sont disponibles au 31 décembre 2023, l'Allemagne est celui qui a déclaré le plus grand nombre de personnes à protéger auxquelles une protection temporaire a été accordée (1 251 245 personnes en tout) ; suivent la Pologne (954 795 personnes) et la République tchèque (373 035 personnes) (Eurostat, février 2024).

En Suisse, 23 012 personnes en quête de protection ont demandé le statut S en 2023 (2022 : 74 959). Il a été accordé à 18 375 personnes et refusé à 932 autres, qui ne remplissaient pas les critères requis. L'an dernier, le statut de protection a pris fin pour 13 512 bénéficiaires. Au 31 décembre 2023, la fin du statut était en cours d'examen pour 3260 autres personnes. À la fin 2023, 66 083 personnes disposaient d'un statut de protection S actif, contre 62 820 à la fin 2022 (+ 3263).

Illustration 14 : Nombre de demandes et d'octrois de protection provisoire (moyenne de 7 jours)



Source : SEM

En 2023, le statut de protection a été octroyé au terme d'un délai moyen de 16,5 jours (2022 : 12,2 jours). Le délai, mesuré en jours calendaires, est calculé depuis le dépôt de la demande jusqu'au règlement de celle-ci. Il convient de noter que 57,3 % des protections accordées en 2022 et 2023 l'ont été au cours des trois mois suivant l'activation du statut de protection S par le Conseil fédéral (mars à mai 2022).

dans le domaine de l'asile et des migrations. Outre le SEM, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, il réunit les principales parties prenantes des trois niveaux étatiques, à savoir l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Office fédéral de la protection de la population, le Commandement des Opérations de l'Armée suisse, le Département fédéral de la défense, de la protection et des sports, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), l'Administration fédérale des finances, le Département fédéral des affaires étrangères, la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, l'Association des services cantonaux de migration, l'Office fédéral du service civil, la Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers, la Conférence des responsables cantonaux des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile, l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses.

Les membres du SONAS se sont réunis à plus de 30 reprises afin de coordonner l'accueil et l'hébergement des personnes ayant fui l'Ukraine. L'efficacité de cette collaboration et le soutien énergique de la population suisse ont permis de maîtriser, dans un esprit de coopération, un exode très important – en particulier au cours des premières semaines – et d'offrir un lit et un toit à toutes les personnes qui cherchaient une protection. La situation liée aux personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine s'est certes quelque peu apaisée depuis, mais elle reste une source de difficultés à surmonter pour la Confédération, les cantons, les villes et les communes. C'est pourquoi le SONAS continuera à se réunir tous les deux mois. Les questions politiques et stratégiques relevant du domaine de l'asile seront désormais traitées par un nouveau comité sur l'asile, qui se réunira régulièrement et au sein duquel siégeront des représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Ce comité complétera les organes en place aux niveaux politique et opérationnel et traitera les questions générales sur le développement du domaine de l'asile.

Le 30 novembre 2022, à Berne, le groupe d'évaluation du statut S a présenté son rapport intermédiaire sur l'activation du statut S à la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter. Il y dresse un bilan globalement positif : la marge de manœuvre accordée par le législateur a été déterminante dans ce succès et utilisée à bon escient, notamment en ce qui concerne la délimitation du cercle des bénéficiaires et la réglementation des modalités relatives à l'exercice d'une activité lucrative et à la liberté de mouvement. En outre, le groupe d'évaluation confirme la nécessité d'une coordination étroite au sein de l'espace Schengen, y voyant là une condition sine qua non à une levée éventuelle du statut S. Il précise, par ailleurs, que l'expérience a montré qu'une situation extraordinaire, comme celle créée par la guerre contre l'Ukraine, ne pouvait pas être désamorcée dans les structures ordinaires. C'est, d'après le groupe d'évaluation, la raison pour laquelle les instruments de la planification d'urgence en matière d'asile convenue en 2016 par la Confédération et les cantons ont été mis en œuvre. Selon le groupe, toujours, l'implication de tous les niveaux étatiques et les échanges entre ces différents niveaux sont très importants. Enfin, il estime que l'organisation de crise, le SONAS, a dans l'ensemble fait ses preuves.

Si le rapport publié le 29 juin 2023 par le groupe d'évaluation entérine le bilan intermédiaire, il identifie aussi un certain nombre d'ajustements nécessaires, en particulier concernant l'accueil des personnes en quête de protection et leur intégration. Le groupe d'évaluation suggère, entre autres, d'inclure dans la planification d'urgence le statut S et notamment l'option des logements privés. Il considère que l'accent devrait être mis sur la manière dont la Confédération, les cantons, les villes et les communes pourraient mettre rapidement à disposition un grand nombre de places d'hébergement. Pour le groupe d'évaluation, la nécessité de mesures d'intégration en faveur des bénéficiaires du statut S est incontestée, même si ce statut est en principe orienté vers un retour des intéressés dans leur pays. Aussi le groupe recommande-t-il la création d'une base juridique ad hoc. La réglementation de la durée de la protection étant différente en Suisse et dans l'UE, il conseille de commencer le plus tôt possible à se coordonner, au cas où cette mesure serait nécessaire au-delà du printemps 2025.

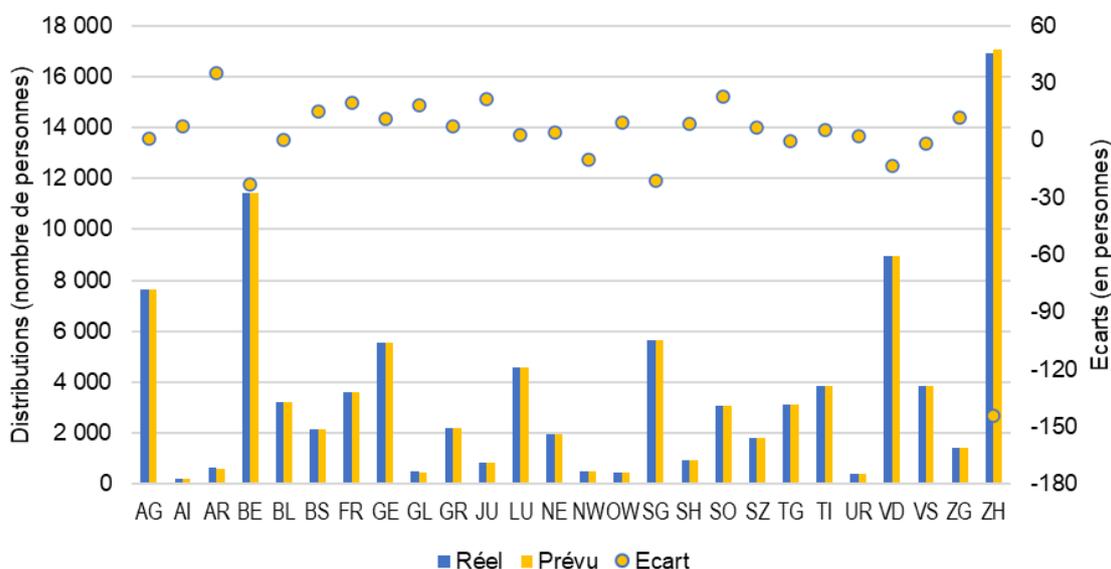
Pour aller plus loin :

- SEM : [Informations concernant la crise ukrainienne \(admin.ch\)](#)
- Secrétariat général DFJP / Groupe d'évaluation du statut S (2022) : [Rapport intermédiaire du 30 novembre 2022](#)
- Secrétariat général DFJP / Groupe d'évaluation du statut S (2023) : [Rapport du 26 juin 2023](#)
- [EUAA Response to the Russian Invasion of Ukraine | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)
- [Portail de données du HCR sur la situation en Ukraine](#)
- OCDE (2023) : [Perspectives des migrations internationales 2023](#)
- [Eurostat: Statistiques et données concernant les conséquences de la guerre en Ukraine](#)

Attribution aux cantons

Les bénéficiaires du statut de protection S sont répartis entre les cantons selon une clé proportionnelle à la population de ces derniers. À la différence des requérants d'asile, ils sont attribués pour une période qui s'étend sur plusieurs années, ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire de chercher à atteindre un équilibre à la fin de l'année. Depuis le 1^{er} janvier 2023, les bénéficiaires du statut S sont classés dans la catégorie de répartition « Autres catégories (A) ». ²⁷ Au 31 décembre 2023, un total de 95 179 bénéficiaires du statut de protection S avaient été attribués aux cantons.

Illustration 16 : Répartition entre les cantons des bénéficiaires du statut de protection S (catégorie A)



Source : SEM

Évaluation technique : À la différence des autres catégories de répartition, l'équilibrage se fait sur plusieurs années. Au 31 décembre 2023, l'écart moyen était de 0,02 %, sachant que les écarts dans les sous-catégories RMNA et cas médicaux sont légèrement plus élevés. Ce phénomène s'explique par le fait que des groupes entiers de RMNA – p. ex. des RMNA

²⁷ Dans le SYMIC, aucune catégorie de répartition spécifique n'avait été prévue pour les bénéficiaires du statut S. C'est pourquoi, en mars 2022, ces derniers ont d'abord été classés dans la catégorie B (personnes ayant obtenu l'asile ou l'admission provisoire dans le cadre d'une procédure accélérée).

d'un foyer en Ukraine – sont arrivés parfois ensemble dans un même canton. Dans certains cas, les cantons ont directement organisé les arrivées. S'agissant des cas médicaux, l'équilibre est compliqué par le fait que les personnes ne séjournent que brièvement dans un CFA. Par conséquent, les problèmes médicaux qui ne sont pas flagrants ne sont pas identifiés et les personnes ne sont assignées à la catégorie des cas médicaux que plus tard.

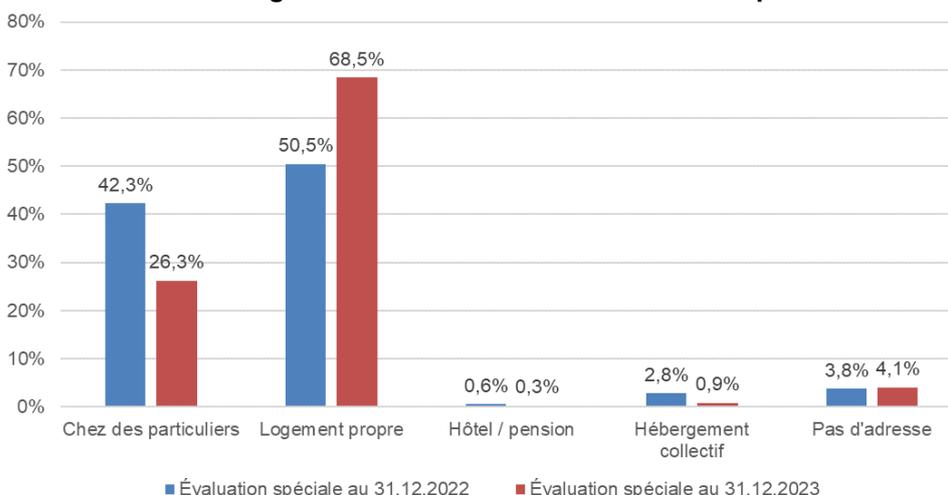
Ces derniers mois, en Suisse, beaucoup plus de familles nombreuses ont demandé le statut de protection S. Attribuer de manière équilibrée ces groupes pose un défi supplémentaire au SEM et aux cantons.

Hébergement et soutien

En général, les CFA constituent le premier point de contact des personnes qui ont fui l'Ukraine. Après un séjour généralement de courte durée, celles-ci sont attribuées à un canton. En 2023, au total, 194 505 nuitées de personnes venant d'Ukraine ont été enregistrées dans les CFA (2022 : 549 370 nuitées). La durée de séjour moyenne dans les CFA aura été de 8,6 jours (2022 : 7,5 jours). Le canton ou la commune concerné (selon la forme d'organisation mise en place) assume ensuite la responsabilité de l'encadrement des réfugiés ukrainiens. Une fois le statut de protection accordé, ces personnes sont directement hébergées dans les cantons, soit dans des centres d'hébergement collectif, soit chez des particuliers.

Une évaluation distincte effectuée par le SEM sur l'hébergement des bénéficiaires du statut de protection S au 31 décembre des années 2022 et 2023 illustre l'importance de l'hébergement chez des particuliers, en particulier lors de la première phase de la gestion de la crise. En effet, fin 2022, 42,3 % des personnes à protéger étaient hébergées chez des particuliers, alors qu'à fin 2023, ce nombre n'était plus que de 26,3 %. Comme on pouvait s'y attendre, la proportion de personnes à protéger qui disposent de leur propre logement a augmenté au fil de temps, passant de 50,5 % à fin 2022 à 68,5 % à fin 2023. L'hébergement dans des logements collectifs de tous les échelons de l'État (fin 2022 : 2,8 % ; fin 2023 : 0,9 %) et des hôtels ou pensions (fin 2022 : 0,6 % ; fin 2023 : 0,3 %) ne joue qu'un rôle secondaire concernant les personnes à protéger venues d'Ukraine, la plupart du temps à titre transitoire en attendant de trouver une solution durable pour leur hébergement.

Illustration 17 : Hébergement des bénéficiaires du statut de protection S ²⁸



Source : SEM (SYMIC)

²⁸ L'évaluation a été effectuée sur la base des données du SYMIC aux jours de référence 31.12.2022 et 31.12.2023. Il s'agit là de valeurs moyennes pour l'ensemble du pays à partir desquelles il n'est pas possible de tirer des conclusions sur la situation d'un canton donné. La situation au sein des cantons peut varier fortement en fonction du moment de la saisie et de la politique locale en matière d'hébergement.

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

Après l'attribution des bénéficiaires du statut de protection S à un canton, c'est en général ce dernier ou la commune (selon la forme d'organisation mise en place) qui assure leur encadrement et leur soutien. Les cantons disposent aujourd'hui, avec les programmes d'intégration cantonaux, de structures ad hoc qui sont en principe également ouvertes aux bénéficiaires du statut de protection S, notamment pour la première information, le conseil et l'acquisition de connaissances linguistiques et de compétences de base. La Confédération participe à ces mesures, en particulier pour encourager l'acquisition de compétences linguistiques, à hauteur de 3000 francs par personne et par an, la somme étant versée aux cantons de manière échelonnée.

Évaluation technique : Depuis le début de la crise, la population suisse a fait preuve d'une grande solidarité envers le peuple ukrainien. En très peu de temps, des particuliers ont proposé plus de 60 000 lits pour les réfugiés ukrainiens, ce qui témoigne clairement de la solidarité et de la tradition humanitaire de notre pays.

Le fait que de nombreuses personnes en quête de protection aient été hébergées directement après leur entrée en Suisse par des particuliers a permis de soulager le SEM aux niveaux non seulement de l'hébergement, mais aussi du traitement des dossiers. Les CFA, parfois saturés, ont ainsi pu être désengorgés et les intéressés convoqués de manière échelonnée en vue de la mise en place de leur procédure. L'hébergement privé a été pris en compte dès le début dans la répartition intercantonale. C'est pourquoi d'importants déséquilibres sont d'abord apparus, certains cantons comptant un nombre particulièrement élevé d'Ukrainiens hébergés dans des familles.

Par contre, du point de vue des cantons, l'attribution des personnes en quête de protection depuis les CFA directement vers les familles d'accueil n'a pas fait ses preuves. Ce constat devra être pris en compte dans le développement futur des processus.

En comparaison avec les requérants d'asile, les personnes en quête de protection séjournent relativement peu de temps (quelques jours en moyenne) dans les CFA. L'efficacité et la brièveté des processus font que la procédure visant à l'octroi de la protection peut être menée et close dans un délai très court. Une fois la procédure achevée, le bénéficiaire est attribué à un canton, comme dans le cadre de la procédure d'asile. Dans de rares cas seulement, des démarches supplémentaires (comme une audition) s'imposent, qui impliquent un séjour plus long dans le CFA.

Pour aller plus loin :

- L'hébergement privé de personnes en quête de protection venues d'Ukraine en Suisse fait l'objet de différentes études scientifiques. Un aperçu se trouve dans le document suivant : Ruedin, Didier (2024) : [Ukrainian Refugees in Switzerland: A Research Synthesis of What We Know](#), SocArXiv Working Paper.
- En vue de répondre au [postulat 23.3203 « Expériences faites en lien avec la guerre en Ukraine. Quels seraient les gains en termes d'intégration et d'économies d'une pérennisation de l'hébergement de réfugiés par des particuliers? »](#), le SEM a donné en externe un mandat d'étude. Les résultats sont attendus courant 2025.

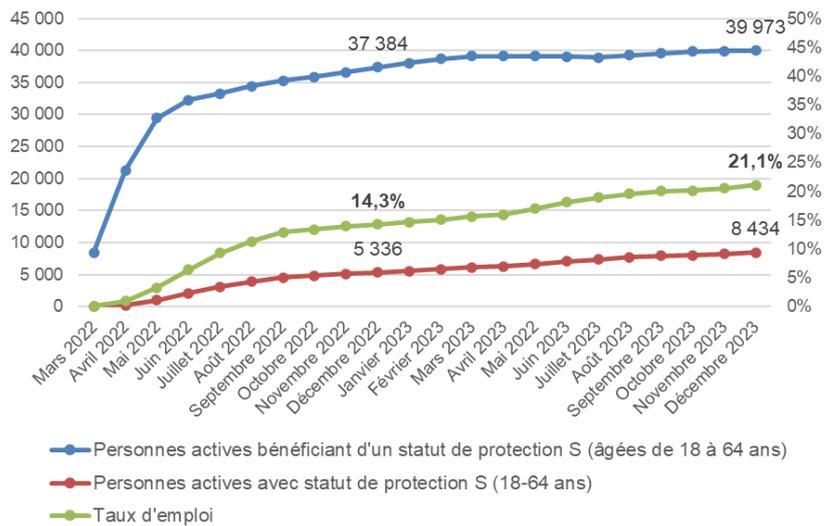
Participation au marché de l'emploi et perception de l'aide sociale

Fin 2023, les données relatives à l'emploi des bénéficiaires du statut de protection S, basées sur les enregistrements des autorités cantonales dans le SYMIC, faisaient état d'un taux d'activité de 21,1 %. Fin 2022, ce taux était encore de 14,3 %. Le taux d'activité résulte de la comparaison entre le nombre de personnes *actives* parmi les bénéficiaires du statut de protection S (fin 2022 : 5336 personnes ; fin 2023 : 8434) et le nombre de celles *aptées* à travailler (fin 2022 : 37 384 personnes ; fin 2023 : 39 973), qui sont âgées de 18 à 64 ans. Le taux d'activité des bénéficiaires du statut de protection S en Suisse peut sembler modeste en comparaison

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

avec celui relevé dans d'autres pays européens. Dans de nombreux États de l'OCDE, le taux d'activité des personnes à protéger ayant fui l'Ukraine dépasse parfois largement les 40 %, notamment en Pologne, au Royaume Uni, en Suède, en Lituanie, en République tchèque, au Danemark, aux Pays-Bas et en Estonie.²⁹ Dans d'autres pays, la proportion est certes plus basse, mais en hausse. L'OCDE constate de manière générale que l'intégration professionnelle des personnes à protéger venues d'Ukraine est nettement plus rapide que celle des autres catégories de personnes du domaine de l'asile.

Illustration 18 : Intégration professionnelle des bénéficiaires du statut de protection S, données en fin de mois



Source : SEM (SYMIC)

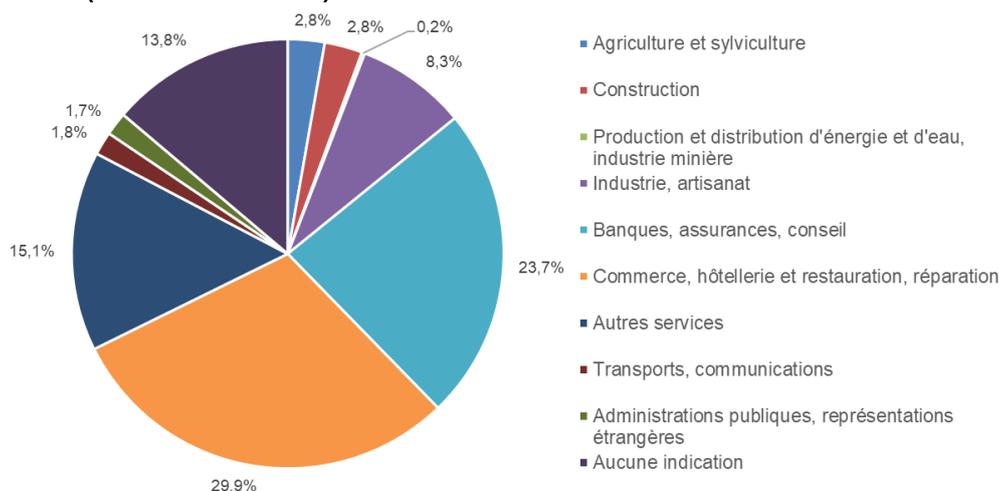
Il ressort d'une évaluation spéciale des données du SYMIC que les branches les plus importantes pour l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut de protection S étaient les suivantes à la fin 2023 : hôtellerie et restauration (19,9 %), planification, conseil et informatique (16,3 %), services personnels (5,9 %), enseignement (4,2 %), commerce de détail (3,1 %), hébergement social, œuvres sociales (2,8 %), médecine et santé (2,5 %), commerce de gros spécialisé (2,3 %), loisirs et divertissement (2,0 %) et agriculture (2,0 %). Cette répartition sectorielle semble refléter au moins en partie la structure des emplois accessibles ordinairement aux personnes relevant du domaine de l'asile, à savoir les emplois à bas seuil d'accès.³⁰ Dans de nombreux pays de l'OCDE, on constate que les personnes à protéger ayant fui l'Ukraine occupent principalement des emplois à bas salaire, bien qu'elles aient un niveau de qualification moyen comparativement élevé. De plus, ces personnes exercent, en particulier à cause d'obligations familiales envers leurs enfants mineurs, des activités à un taux d'occupation plutôt faible par rapport à l'ensemble de la population et dans un emploi atypique.³¹

²⁹ OCDE (2023) : [Perspectives des migrations internationales 2023](#), p. 57s. Remarque : La comparaison entre les États est difficile pour diverses raisons, telles que les différences dans les méthodes de collecte des données et les périodes étudiées, les retards dans les communications et les spécificités des marchés du travail locaux.

³⁰ OCDE, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023, p. 11.

³¹ OCDE (2023) : [Perspectives des migrations internationales 2023](#), p. 57s.

Illustration 19 : Principales branches d'activité professionnelle des bénéficiaires du statut de protection S (état au 31.12.2023)



Source : SEM (SYMIC)

Fin 2023, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a publié, pour la première fois, une évaluation distincte des données sur la perception de l'aide sociale par les bénéficiaires du statut de protection S.³² En 2022³³, un total de 66 700 personnes bénéficiant du statut de protection S ont perçu l'aide sociale. Sur ce total, 21 400 étaient des mineurs. Parmi les titulaires majeurs du statut de protection S au bénéfice de l'aide sociale, 5800 personnes (13 %) étaient âgées de 65 ans ou plus. Les bénéficiaires du statut de protection S qui ont atteint l'âge de la retraite sont fortement surreprésentés par rapport à ceux présents dans l'aide sociale économique (1,7 %), car ils n'ont pas droit à une rente AVS ou à des prestations complémentaires. À l'échelle de la Suisse, seule une petite partie des personnes au bénéfice de l'aide sociale et du statut de protection S sont hébergées dans des logements collectifs cantonaux ou communaux (17,2 % des dossiers de l'aide sociale). Elles vivent en effet en grande majorité dans des ménages privés, de grandes différences séparant cependant les cantons : dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et d'Uri, respectivement 93,7 % et 88,7 % de ces personnes sont logées dans des logements collectifs cantonaux ou communaux, alors que la proportion se situe à peine à 1 %, voire moins, dans les cantons de Glaris, du Tessin et de Vaud. La comparaison du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale avec la population de référence révèle que 89,0 % des personnes en quête de protection ont eu au moins une fois recours à une prestation de l'aide sociale en 2022.

Évaluation technique : Le Conseil fédéral considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires concernant l'intégration professionnelle des personnes à protéger venues d'Ukraine. Les mesures de soutien en faveur des bénéficiaires du statut de protection S (programme S), adoptées pour la première fois le 13 avril 2022 et reconduites le 9 novembre 2022, seront elles aussi prolongées jusqu'au 4 mars 2025. La Confédération participe à ces mesures, en particulier pour encourager l'acquisition de compétences linguistiques, à hauteur de 3000 francs par personne et par an, la somme étant versée aux cantons de manière échelonnée.

Par ailleurs, les efforts s'intensifient pour intégrer le plus grand nombre possible de personnes d'Ukraine dans le marché du travail. L'objectif du Conseil fédéral est que le taux d'emploi passe d'environ 20 % actuellement à 40 % à la fin de 2024. Pour atteindre cet

³² OFS (2023) : [Bénéficiaires de l'aide sociale en 2022](#). Les considérations qui suivent sont issues de cette publication.

³³ L'OFS publiera les données sur la perception de l'aide sociale en 2023 à la fin de l'année 2024.

objectif, le Département fédéral de justice et police (DFJP) va développer et mettre en œuvre de nouvelles mesures concrètes, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et les partenaires sociaux. Les cantons devront désormais suivre des règles plus contraignantes pour l'utilisation des contributions fédérales. Ils devront notamment prévoir des mesures d'encouragement linguistique pour toutes les personnes d'Ukraine en quête de protection et évaluer au cas par cas le potentiel et les besoins spécifiques d'encouragement.

Le renforcement de l'intégration professionnelle ne vise pas uniquement à diminuer les coûts de l'aide sociale. Les personnes en quête de protection venues d'Ukraine peuvent et doivent participer activement à la vie sociale grâce à des mesures d'intégration, à une formation ou à une activité lucrative, ce qui leur permet aussi d'acquérir et de développer des compétences en vue d'un futur retour au pays.

Pour aller plus loin :

- SEM : [Statistiques sur l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut de protection S](#)
- SEM : [Programme fédéral « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » \(Programme S\)](#)
- OFS (2023) : [Bénéficiaires de l'aide sociale en 2022](#)
- OFS : [Personnes avec statut de protection S au bénéfice de l'aide sociale](#)
- Haute école spécialisée bernoise, Département Travail social (2023) : [Arbeitsmarktrelevante Merkmale von Personen mit Schutzstatus S: Schlussbericht](#), étude réalisée sur mandat du SEM (disponible uniquement en allemand)
- HCR / SEM / IPSOS (2023) : [Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland](#) (disponible uniquement en allemand)
- La participation au marché du travail et l'intégration des personnes en quête de protection venues d'Ukraine en Suisse font l'objet de différentes études scientifiques. Un aperçu se trouve dans le document suivant : Ruedin, Didier (2024) : [Ukrainian Refugees in Switzerland: A Research Synthesis of What We Know](#), SocArXiv Working Paper.
- OCDE (2023) : [Perspectives des migrations internationales 2023](#)

Retour

Malgré la persistance de la guerre, 16 496 Ukrainiens ont quitté la Suisse (de manière contrôlée ou non) en 2023 (mars-décembre 2022 : 8414 personnes). Parmi eux, 5021 ont formellement renoncé au statut S auprès d'un bureau de conseil en vue du retour et sont rentrés au pays en bénéficiant d'un soutien (aide financière ou aide à l'organisation du départ, ou les deux) (2022 : 2550 personnes). Cette aide au retour se monte à 500 francs pour les adultes, 250 francs pour les mineurs et au maximum 2000 francs par famille.

D'après les résultats d'une enquête représentative menée en avril 2023 auprès de personnes à protéger venues d'Ukraine en Suisse (HCR / SEM / IPSOS 2023), il y a encore de bonnes chances que de nombreuses personnes repartent de leur plein gré en Ukraine après la fin de la guerre : 32 % des personnes souhaitent rentrer au pays et 40 % sont indécises. De plus, la majorité (68 %) des personnes ayant déclaré ne pas vouloir rentrer invoquent des problèmes de sécurité, ce qui pourrait changer une fois la guerre terminée. Enfin, un tiers des personnes interrogées ont un partenaire ou des enfants en Ukraine et plus de la moitié (54 %) savent que leur maison ou leur appartement est toujours intact. Ce sont là aussi des facteurs qui expliquent une volonté de partir plutôt forte. Les réfugiés d'Ukraine qui ne comptent pas ou n'espèrent pas rentrer au pays sont plutôt des hommes, âgés de moins de 50 ans, vivant dans des cantons francophones ou italophones, travaillant en Suisse et n'ayant pas de famille en Ukraine. Au

Suivi du système d'asile : Rapport 2023

contraire, ceux qui sont plus âgés sont plus susceptibles de retourner en Ukraine, à court terme ou dans un avenir plus lointain. C'est aussi le cas de ceux qui ont un conjoint ou des enfants en Ukraine, ainsi que de ceux qui sont hébergés en Suisse. Les principaux obstacles au retour semblent être les problèmes de sécurité, l'occupation du territoire dans lequel les réfugiés ukrainiens vivaient et les défaillances du système de santé, mais aussi le manque de possibilités d'emploi et de subsistance.

Il est à ce jour impossible de prévoir quand la guerre en Ukraine prendra fin et quand les réfugiés pourront regagner leur pays sans risque. Le DFJP a toutefois déjà chargé le SEM durant l'été 2022 d'anticiper et de déterminer, avec les cantons et les communes (en fonction de la forme d'organisation mise en place), selon quelles modalités juridiques, organisationnelles et procédurales une levée du statut S pourrait être envisagée. À sa séance du 29 septembre 2023, le Conseil fédéral a pris acte du plan provisoire qui lui a été soumis. Ce plan doit servir de base aux futures décisions politiques. Outre des mesures opérationnelles, ce plan provisoire contient des recommandations sur d'autres aspects, tels que les délais de départ, les dérogations et les modalités de l'aide au retour. Dès que les réfugiés pourront rentrer sans crainte dans leur pays et que la levée du statut S pourra être envisagée, les recommandations formulées dans le plan de mise en œuvre seront revues et adaptées à la situation du moment, si nécessaire.

Pour aller plus loin :

- SEM (2023) : [Plan de mise en œuvre de la levée du statut de protection S - Procédures et retour](#).
- HCR / SEM / IPSOS (2023) : [Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland](#)