



Berne, 14 septembre 2023

Suivi du système d'asile

Rapport 2022

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 2022	3
2. Vue d'ensemble	5
3. Évolution des indicateurs de suivi en 2022	11
3.1 Demandes d'asile	11
3.2 Durée des procédures d'asile	13
3.3 Orientation du système d'asile sur les personnes à protéger	15
3.4 Recours et qualité.....	18
3.5 Taux d'occupation des CFA.....	21
3.6 Recours à l'aide d'urgence	23
3.7 Départs volontaires et renvois.....	26
3.8 Durée de l'exécution des renvois	28
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

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 faïtières 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.

1.3. Rapport de suivi 2022

Le présent rapport de suivi recense les indicateurs clés et des évaluations techniques rendant compte de l'évolution du domaine de l'asile en 2022. Il examine dix indicateurs :

- 1) demandes d'asile (*cas relevant du nouveau droit*)

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 sera mis en place le 1^{er} janvier 2023 dans le cadre d'un mandat de suivi de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). L'accent sera mis sur la formation professionnelle des adolescents et des jeunes adultes et tiendra 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 [Suivi du système d'asile \(admin.ch\)](#)

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

- 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 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, entre autres, 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. Les personnes ayant fui l'Ukraine et ayant droit à une protection ont ainsi pu obtenir rapidement un droit de séjour en Suisse sans devoir passer par la procédure d'asile ordinaire. 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 2022 a été marquée par une augmentation du nombre de demandes d'asile de plus de 60 % par rapport à 2021. Pas moins de 24 000 demandes ont été enregistrées. Par ailleurs, plus de 70 000 personnes en quête de protection après avoir fui la guerre en Ukraine ont été accueillies. Les capacités d'hébergement de la Confédération ont été doublées en peu de temps, atteignant près de 10 000 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 2022, 24 511 **demandes d'asile** ont été déposées en Suisse ; ce chiffre est très proche des prévisions sur lesquelles était fondée la restructuration du domaine de l'asile (environ 24 000 demandes par an)⁵ et supérieur de 9583 unités au chiffre de 2020 (+ 64,2 %).

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.

S'agissant des procédures Dublin, la valeur cible visée a été dépassée en 2022, puisqu'elles ont été clôturées en 66,5 jours dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA). La phase préparatoire de 10 jours n'a pu être respectée que dans 27 % 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 2022, 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 72,2 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 2022, ce délai n'a pu être respecté que dans 30 % des cas. Les délais impartis pour la phase cadencée ont à nouveau pu être tenus dans une majorité des cas (89 % en 2022).

La durée moyenne des procédures étendues, qui aura été de 263,7 jours en 2022, s'explique par le fait qu'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 dû être quelque peu reportée au cours de l'année. En 2022, seules 27 % 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.

En 2022, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés dans les structures régionales (hors procédures spéciales), 39,3 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 41,7 % en procédure accélérée ; les 19 % 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 2022, le taux de pro-

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 2022

cédures Dublin était proche des prévisions. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2022 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 2022, 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 2022 s'est élevé à 59 %, 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 2022, le **taux de recours** s'est élevé à 31,1 %, un chiffre en diminution par rapport aux années précédentes, et ce, quel que soit le type de procédure relevant de l'ancien ou du nouveau droit, à l'exception des NEM Dublin. 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 98,3 % en 2022. 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 2022, la Confédération disposait d'un total de 9558 **places d'hébergement dans les CFA**, dont 3270 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. 6288 places étaient donc des places temporaires. Du fait du grand nombre de personnes en quête de protection arrivées en provenance d'Ukraine au cours des premiers mois de l'année 2022, des mesures ont dû être rapidement prises afin d'accroître les possibilités d'hébergement, y compris en dehors des structures du SEM. La forte proportion d'hébergements privés ainsi que l'hébergement temporaire dans des hôtels ou des structures d'accueil d'urgence cantonales ont été particulièrement remarquables. L'option d'hébergement chez les particuliers a permis de séparer le dépôt de la demande de protection au moyen d'un formulaire ou de l'application « RegisterMe » du traitement ultérieur et échelonné de ladite demande dans les CFA. Cette option a considérablement contribué tant à garantir l'accueil des intéressés pendant la durée de la procédure visant à l'octroi d'une protection qu'à mettre en place les capacités nécessaires au traitement des demandes.

L'augmentation du nombre de demandes d'asile à l'automne 2022 a 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 en quête de protection après avoir fui l'Ukraine et sont donc hébergées plus longtemps dans les structures fédérales.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

La situation tout au long de l'année 2022 a été sujette à une grande incertitude quant aux prévisions. Il a ainsi fallu s'attendre à tout moment à une augmentation rapide du nombre de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. D'où la nécessité de réserves de capacités d'accueil. Ces réserves ont été notamment utilisées à des fins de quarantaine sanitaire (rougeole, diphtérie) dans plusieurs CFA et font que le taux d'occupation des centres a été relativement faible. En 2023, le nombre de demandes d'asile devrait être encore plus élevé, de sorte qu'il faudra prévoir les capacités nécessaires.

Depuis le 1er mars 2019, des forfaits d'**aide d'urgence** ont été versés à hauteur de 23,59 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 41,55 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 4,1 millions de francs dans la procédure Dublin, de 9,8 millions de francs dans la procédure accélérée et de 4,0 millions de francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 17,96 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 1er janvier 2024 : de 495 francs à 646 francs pour la procédure Dublin et de 6755 francs à 9435 francs pour la procédure étendue. Le forfait d'aide d'urgence pour la procédure accélérée ne sera pas ajusté.

La situation dans le **domaine des retours** a évolué de manière globalement positive en 2022. Les effets de la pandémie de COVID-19 se sont atténués au cours de l'année et l'exécution des renvois a pu se poursuivre grâce à des efforts intensifs. En ce qui concerne les départs (retours volontaires et renvois sous contrainte), la situation n'est pas encore totalement normalisée. Certains États de provenance importants, comme l'Algérie, le Maroc, le Nigeria et le Sri Lanka, ont toutefois levé les restrictions d'entrée liées à la pandémie, en particulier au cours du second semestre 2022. Par conséquent, les départs de personnes relevant du domaine de l'asile ont été beaucoup plus nombreux en 2022 qu'en 2021 : les départs contrôlés (Ukraine exceptée) sont passés de 1804 (2021) à 2836 (2022), soit + 57,2 %. Si l'on inclut l'Ukraine (plus de 6600 départs volontaires), le nombre total de départs contrôlés en 2022 s'élève à 9398, un effectif en chiffres absolus qui n'avait plus été atteint depuis dix ans.

En 2022, le nombre de départs non contrôlés parmi les personnes relevant du domaine de l'asile a augmenté par rapport à l'année précédente, passant de 3385 à 4983. 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 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.

Dans le cadre de l'optimisation des retours, le SEM a continué de renforcer la collaboration avec les cantons en matière d'exécution des renvois. Pour ce faire, il a, avec les cantons, mis en place en 2021 une gestion des cas renforcée pour les dossiers complexes. Le projet pilote lancé à cet effet s'est achevé la même année et la gestion des cas a été intégrée dans les structures ordinaires de la Confédération et des cantons.

Depuis sa mise en place, la gestion des cas a prouvé à quel point elle était utile pour débloquer des cas complexes et prioritaires pour les cantons. Grâce à une collaboration intense entre les différents acteurs impliqués dans l'exécution des renvois, 15 dossiers délicats ont ainsi pu être clôturés au cours de l'année 2022.

Le **taux d'activité** moyen parmi les personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (c.-à-d. requérants d'asile exclus) en âge d'exercer une activité lucrative est en hausse

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

depuis 2016 et a atteint un nouveau record de 44,1 % fin 2022. L'évolution de ces dernières années témoigne de l'efficacité de l'action renforcée menée par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes. Pour autant, fin 2022, quelque 35 400 personnes en âge de travailler relevant du domaine de l'asile étaient encore sans emploi. C'est pourquoi les mesures propres à favoriser leur intégration professionnelle doivent être maintenues et même renforcées. Il est toujours possible d'accroître l'activité lucrative et de réduire durablement la dépendance à l'aide sociale.

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 contribue à améliorer encore l'intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Mieux les cantons, villes et communes adapteront, en collaboration avec les 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. Il existe encore une importante marge d'amélioration en matière d'employabilité et de libération durable de la dépendance à l'aide sociale.

En ce qui concerne le **nombre effectif d'attributions de requérants d'asile aux cantons**, tous les cantons qui avaient fourni des prestations particulières ont pu épuiser leurs compensations dans le cadre de la répartition des personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. Une telle situation ne s'était pas produite depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile en 2019, principalement en raison d'un nombre particulièrement faible de requérants d'asile et, partant, de personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. En 2022, 24 511 requérants ont été enregistrés, dont 9518 ont été attribués à un canton dans le cadre d'une procédure étendue (catégorie W). Dans son rapport de 2014, le groupe de travail sur la restructuration du domaine de l'asile prévoyait 11 200 attributions aux cantons sur 24 000 dossiers. La situation en 2022 montre que le système de compensation fonctionne bien dans la fourchette prévue pour le nombre de requérants d'asile.

Entre fin octobre 2022 et mi-décembre 2022, le SEM a dû attribuer temporairement et de manière anticipée une partie des requérants d'asile aux cantons. Cette mesure exceptionnelle de gestion de crises a été prise sur la base de l'art. 24, al. 6, de la loi sur l'asile (LAsi), qui prévoit cette possibilité notamment en cas de hausse soudaine et considérable du nombre de demandes d'asile. Dans un premier temps, seuls les requérants déboutés étaient concernés. Dans un second temps, il a fallu également transférer des CFA des personnes dont la procédure n'était pas encore terminée, à l'exception des personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin, des ressortissants afghans, des requérants d'asile mineurs non accompagnés et des citoyens de pays pour lesquels le taux de protection est très faible. Concernant ces derniers, une procédure fast track a d'ailleurs été mise en place dans les centres. Il est prévu que toutes les personnes attribuées de manière anticipée et dont la procédure n'est pas encore terminée soient entendues sur leurs motifs d'asile au plus tard fin février 2024. Pour les cantons et les communes, les attributions anticipées ont constitué une difficulté majeure, alors que le contexte était déjà tendu.

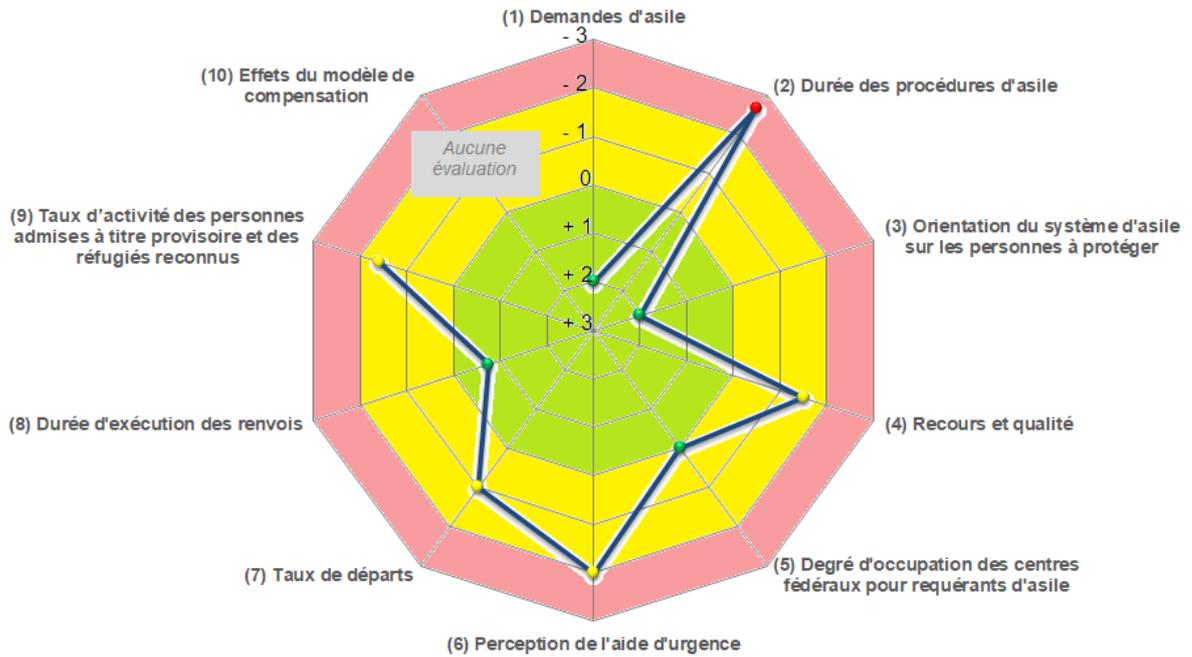
L'année dernière, le domaine de la migration en Suisse a également été très marqué par l'arrivée de millions de personnes qui se sont rendues en Europe centrale et, entre autres, en Suisse pour fuir la guerre en Ukraine. Face au plus grand flux de réfugiés depuis la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral a activé le **statut de protection S** le 12 mars 2022. Les intéressés ont ainsi pu rapidement obtenir un droit de séjour dans notre pays sans devoir

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

passer par la procédure d'asile ordinaire. Rien que dans les six premières semaines qui ont suivi la décision du Conseil fédéral, plus de 40 000 personnes en quête de protection ont été enregistrées dans notre pays. Fin 2022, elles étaient 74 959 à avoir demandé le statut S, qui leur a été accordé dans 72 611 cas.

Le **diagramme en étoile** ci-dessous présente l'évolution des principaux indicateurs de suivi durant l'année 2022.

Graphique 1 : Évolution des principaux indicateurs de suivis en 2022



Suivi du système d'asile : Rapport 2022

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 2022 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 2022

3.1 Demandes d'asile

En 2022, 24 511 demandes d'asile ont été déposées en Suisse ; ce chiffre est très proche des prévisions formulées dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (environ 24 000 demandes par an) et supérieur de 9583 unités au chiffre de 2021 (+ 64,2 %).

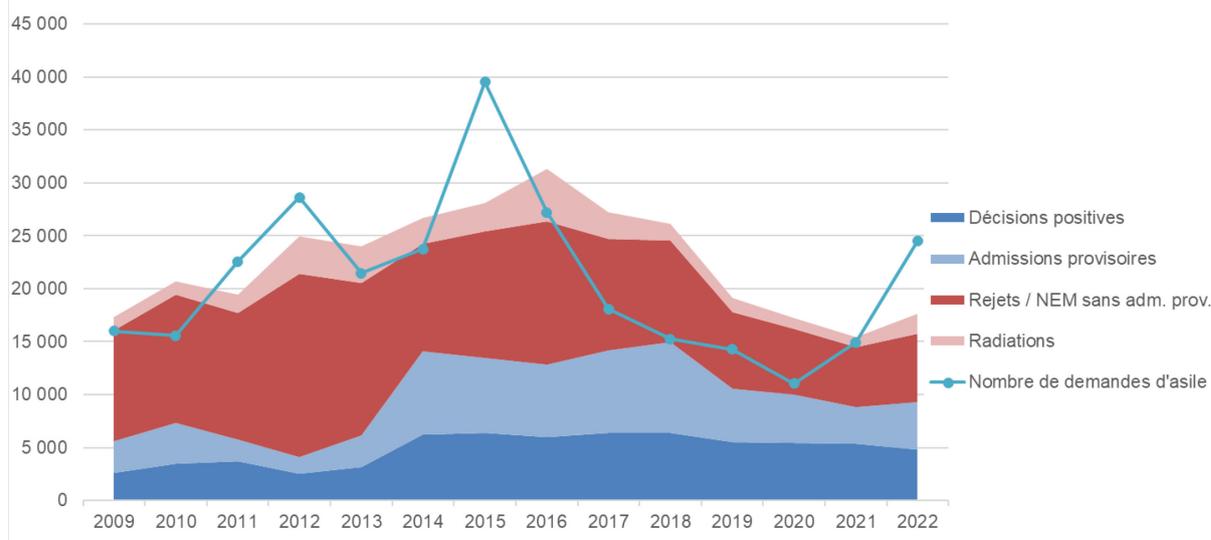
L'évolution des demandes d'asile en Suisse au cours de l'année 2022 a essentiellement été marquée par les éléments suivants :

- D'une manière générale, il est redevenu plus facile de se déplacer depuis la levée au printemps 2022 de la plupart des mesures restrictives liées à la pandémie.
- Les pays de provenance et de transit traditionnels des requérants d'asile ont été nombreux à voir leur économie s'affaiblir en raison de la pandémie. 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 au cours de l'année dernière 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. De ce fait, le flux migratoire en direction de l'Europe a nettement augmenté au cours de l'été 2022.
- Enfin, les politiques libérales en matière de visas pratiquées par certains États ont facilité les voyages vers l'Europe. Ainsi, les Burundais pouvaient, jusqu'en octobre 2022, se rendre sans visa en Serbie et de là en Europe occidentale, y compris en Suisse, pour y déposer une demande d'asile.
- Une grande partie des migrants qui arrivent en Europe souhaitent se rendre en Allemagne ou en France. Par rapport à ces deux voisins, la Suisse joue un rôle mineur en tant que pays de destination. En effet, la majorité des personnes interceptées par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (anciennement Administration fédérale des douanes) à la frontière sud et, de plus en plus depuis la fin de l'automne, à la frontière est ne déposent pas de demande d'asile en Suisse.

Par rapport à l'ensemble des demandes d'asile présentées en Europe en 2022, la part de celles qui l'ont été dans notre pays avoisine 2,4 %, soit 0,1 point de plus qu'en 2021. Depuis 2016, ce taux se situe entre 2,0 et 2,4 % et la Suisse constitue non plus un pays de destination, mais de plus en plus un pays de transit pour les 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.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

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



Source : statistique en matière d'asile SEM

En 2022, 17 599 demandes d'asile ont été traitées en première instance, soit 2135 de plus (+ 13,8 %) qu'en 2021 (15 464 demandes traitées). Le nombre de demandes en suspens en première instance a augmenté de 7801 unités en 2022, pour s'établir à 12 239 personnes (contre 4438 fin 2021), ce qui représente une hausse de 175,8 %.

Classification : (1) DEMANDES D'ASILE								
Hypothèse de modèle*	GRILLE D'ÉVALUATION **						RÉSULTAT EN 2022	
	Écart par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure ou supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur de référence (valeur inférieure ou supérieure)			Valeur en 2022	Évaluation selon la grille
	+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2		
24 000 (+/- 500)	23 000 (+/- 500) ou 25 000 (+/- 500)	22 000 (+/- 500) ou 26 000 (+/- 500)	21 000 (+/- 500) ou 27 000 (+/- 500)	20 000 (+/- 500) ou 28 000 (+/- 500)	19 000 (+/- 500) ou 29 000 (+/- 500)	<18 500 ou >29 500	24 511 demandes d'asile	+ 2
* Prévission								
<u>Remarque</u> : comme les demandes d'asile subissent l'influence de facteurs pour l'essentiel exogènes, leur valeur de référence (prévission) 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 prévission, la grille d'évaluation attribue une moins bonne appréciation à mesure qu'elles s'écartent de la référence (prévission).								

** 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'asile⁶

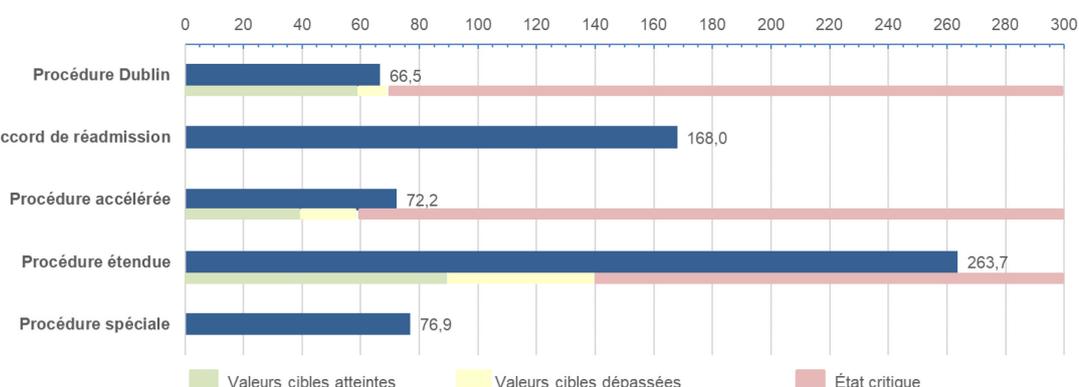
Après les restrictions imposées en 2020 et 2021 en raison de la pandémie de COVID-19, ce sont essentiellement la guerre en Ukraine et les nombreuses personnes en quête de protection qui en ont découlé ainsi que la montée en flèche du nombre de demandes d'asile qui ont entraîné un allongement de la durée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

S'agissant des procédures Dublin, la valeur cible visée a été dépassée en 2022, puisqu'elles ont été clôturées en 66,5 jours dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA). La phase préparatoire de 10 jours n'a pu être respectée que dans 27 % 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 2022, 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 72,2 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 2022, ce délai n'a pu être respecté que dans 30 % des cas. Les délais impartis pour la phase cadencée ont, quant à eux, à nouveau pu être tenus dans une majorité des cas (89 % en 2022).

La durée moyenne des procédures étendues, qui aura été de 263,7 jours en 2022, s'explique par le fait qu'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 dû être quelque peu reportée au cours de l'année. En 2022, seules 27 % 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.

Graphique 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)⁷



Source : SEM

⁶ Ce chapitre tient compte uniquement des procédures relevant du nouveau droit.

⁷ Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles et le regroupement familial.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

En 2022, sur l'ensemble des cas relevant du nouveau droit qui ont été réglés dans les structures régionales (hors procédures spéciales), 39,3 % l'ont été en procédure Dublin ou dans le cadre d'un accord de réadmission et 41,7 % en procédure accélérée ; les 19 % restants ont été réglés en procédure étendue. Les dernières modélisations effectuées en vue de la restructuration du domaine de l'asile prévoient la répartition suivante : 40 % de procédures Dublin, 32 % de procédures accélérées et 28 % de procédures étendues. En 2022, le taux de procédures Dublin était proche des prévisions. En raison de l'augmentation du nombre de demandes d'asile en 2022 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 2022, un nombre particulièrement élevé de cas ont été réglés en procédure accélérée et peu en procédure étendue.

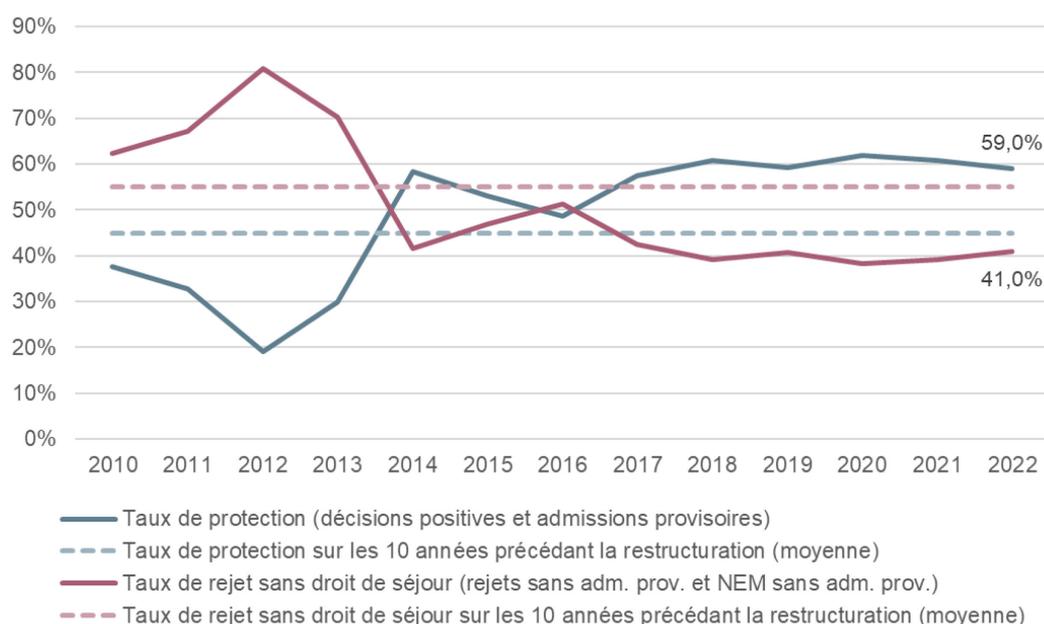
Classification : (2) DURÉE DES PROCÉDURES D'ASILE								
GRILLE D'ÉVALUATION						RÉSULTAT EN 2022		
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2022	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
Durée de la procédure Dublin (jusqu'à la décision de première instance)* (pondération : 35 %)								
<52 jours	52-53 jours	54-55 jours	56-59 jours	60-64 jours	65-70 jours	> 70 jours	66,5 jours	- 2
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	72,2 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	263,7 jours	- 3
Évaluation globale de la durée de la procédure d'asile (jusqu'à la décision de première instance)								- 2,65
* 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.								

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 2022, le taux de protection⁸ des cas ayant fait l'objet d'une décision en première instance, qui s'élevait à 59 %, 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 2022 (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.

Graphique 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 Schengen⁹, d'États exemptés de persécutions¹⁰ 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

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

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

Taux de protection = décisions d'asile positives + rejets avec admission prov. + NEM avec admission prov.; cas traités - radiations)

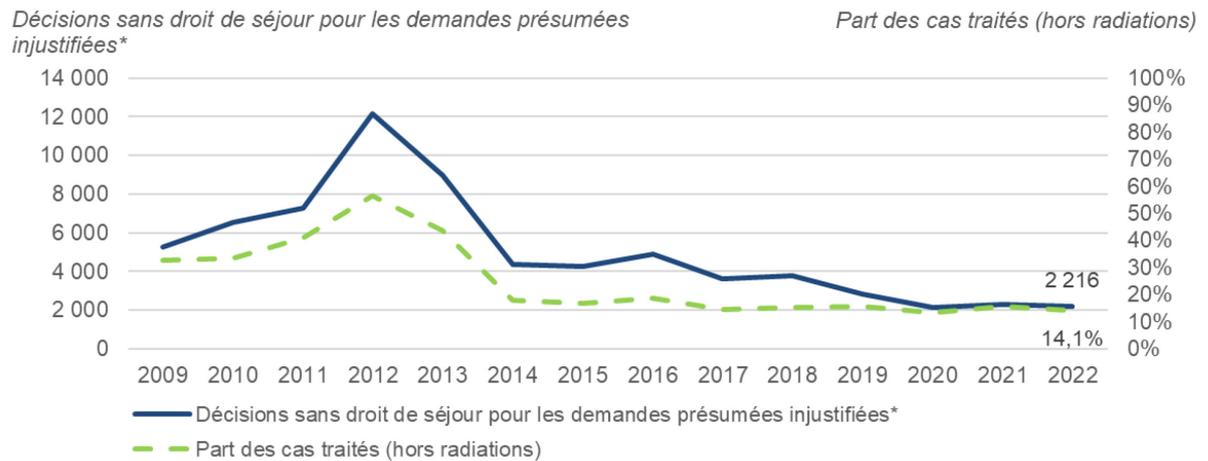
⁹ Cf. https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html

¹⁰ Cf. annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile (RS 142.311)

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

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

Graphique 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 exempts 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 procédures¹¹. Ainsi, quand ses ressources sont insuffisantes, le SEM accorde 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 dans le cadre d'une procédure en 48 heures ou *fast track* le sont désormais en procédure accélérée et sont toujours traitées en priorité absolue et donc rapidement closes. Comme auparavant, 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.

En 2022, 2 216 demandes *présumées* infondées se sont soldées par un rejet ou une NEM sans droit de séjour (2021 : 2 289). La part de ces demandes par rapport à l'ensemble des demandes traitées (hors radiations) s'est alors montée à 14,1 % (2021 : 15,8 %).

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.

¹¹ <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/behandlungsstrategie.html>

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

Classification :								
(3) ORIENTATION DU SYSTÈME D'ASILE SUR LES PERSONNES À PROTÉGER								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2022	
État optimal			État normal			État critique	Valeur en 2022	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 %	59 %	+ 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%	14,1 %	+ 1
Évaluation globale de l'orientation du système d'asile sur les personnes à protéger								+ 2
* Prévission								
Remarque : 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).

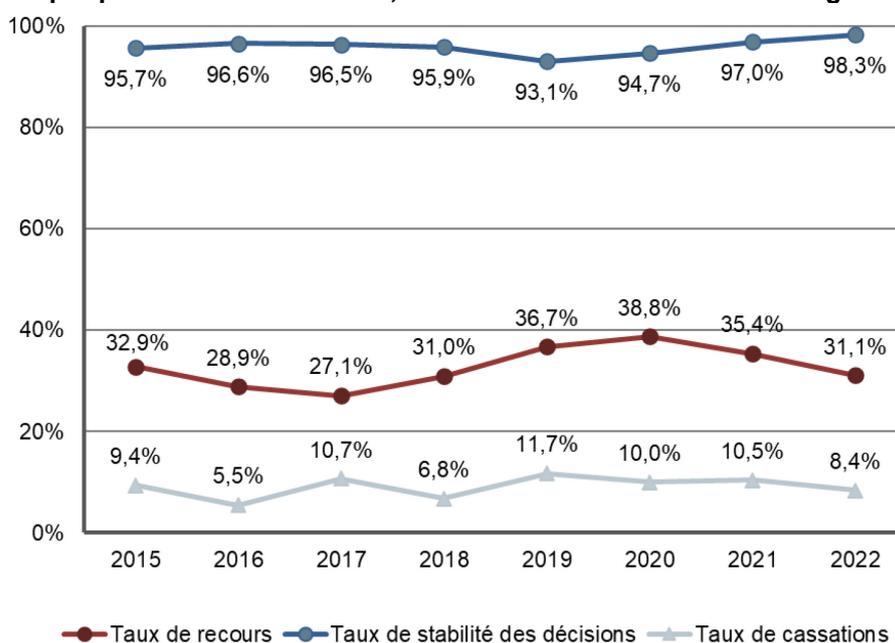
3.4 Recours et qualité

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 2022¹² s'est élevé à 31,1 % (3346 recours pour 10 761 décisions attaquables).

L'influence du SEM sur le taux de recours n'est que partielle. En 2022, le taux de recours a atteint 31,1 %, un chiffre en baisse par rapport aux années précédentes, et ce, quel que soit le type de procédure relevant de l'ancien ou du nouveau droit, à l'exception des NEM Dublin.

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.

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



Source : SEM (état SYMIC au 31.8.2023)

Le taux de décisions restées inchangées¹³ 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). Pour les cas réglés par le SEM en 2022¹⁴, le taux de décisions restées inchangées était de 98,3 % (3346 recours sur 10 761 décisions attaquables – dont 562 étaient toujours pendants devant le TAF – et 7415 décisions non attaquées ; 175 recours admis et cassations).

¹² État SYMIC au 31.8.2023 (selon la date saisie)

¹³ $Taux\ de\ décisions\ restées\ inchangées = 100\ \% - \left(\frac{recours\ admis + cassations}{décisions\ attaquables - recours\ pendants\ devant\ le\ TAF} \right) * 100\ \%$

¹⁴ État SYMIC au 31.8.2023 (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 2022

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 2022. Malgré cette réserve, l'augmentation du taux de décisions restées inchangées qui se profile pour 2022 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 2022, il était de 8,4 % (le TAF a statué sur 3200 affaires [sans déductions], lesquelles ont donné lieu à 270 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.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

Classification : (4) RECOURS ET QUALITÉ								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2022	
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2022	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 %	31,1 %	- 3
Qualité des procédures d'asile*: taux de décisions restées inchangées (pondération : 75 %)								
97,5 % (+/- 0,5 %)	96,5 % (+/- 0,5 %)	95,5 % (+/- 0,5 %)	94,5 % (+/- 0,5 %)	93,5 % (+/- 0,5 %)	92,5 % (+/- 0,5 %)	< 92 % ou > 99 %	98,3 %	- 1
				98,25 % (+/- 0,25 %)	98,75 % (+/- 0,25 %)			
Évaluation globale des recours et de la qualité								- 1,5
<p>* Valeur cible</p> <p><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.</p> <p>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.</p>								

** 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 2022, la Confédération disposait d'un total de 9558 places d'hébergement dans les CFA, dont 3270 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 dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. 6288 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.

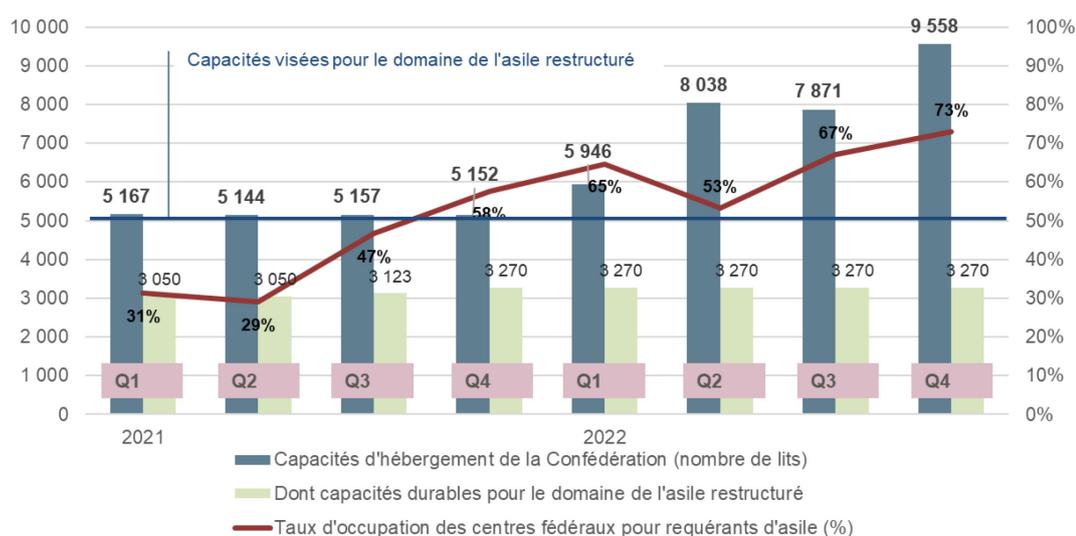
Du fait du grand nombre de personnes en quête de protection arrivées en provenance d'Ukraine au cours des premiers mois de l'année 2022, des mesures ont dû être rapidement prises afin d'accroître les possibilités d'hébergement, y compris en dehors des structures du SEM. La forte proportion d'hébergements privés ainsi que l'hébergement temporaire dans des hôtels ou des structures d'accueil d'urgence cantonales ont été particulièrement remarquables. L'option d'hébergement chez les particuliers a permis de séparer le dépôt de la demande de protection au moyen d'un formulaire ou de l'application « RegisterMe » du traitement ultérieur et échelonné de ladite demande dans les CFA. Cette option a considérablement contribué tant à garantir l'accueil des intéressés pendant la durée de la procédure visant à l'octroi d'une protection qu'à mettre en place les capacités nécessaires au traitement des demandes.

L'augmentation du nombre de demandes d'asile à l'automne 2022 a 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 en quête de protection après avoir fui l'Ukraine et sont donc hébergées plus longtemps dans les structures fédérales.

La situation tout au long de l'année 2022 a été sujette à une grande incertitude quant aux prévisions. Il a ainsi fallu s'attendre à tout moment à une augmentation rapide du nombre de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. D'où la nécessité de réserves de capacités d'accueil. Ces réserves ont été notamment utilisées à des fins de quarantaine sanitaire (rougeole, diphtérie) dans plusieurs CFA et font que le taux d'occupation des centres a été relativement faible.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

Graphique 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 visée à moyen terme est en grande partie dû aux efforts pour trouver des solutions consensuelles entre la Confédération, les cantons et les communes lors de la recherche d'emplacements. Par ailleurs, de longues procédures de planification et d'autorisation sont nécessaires lors de travaux de transformation et de construction.

Classification : (5) TAUX D'OCCUPATION DES CFA								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2022	
Taux d'occupation permettant de faire face aux fluctuations du nombre de requérants*	Écart par rapport à la valeur cible (valeur inférieure ou supérieure)			Écart notable par rapport à la valeur cible (valeur inférieure ou supérieure)			Valeur en 2022	Évaluation selon la grille
	+ 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 %	65 % 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

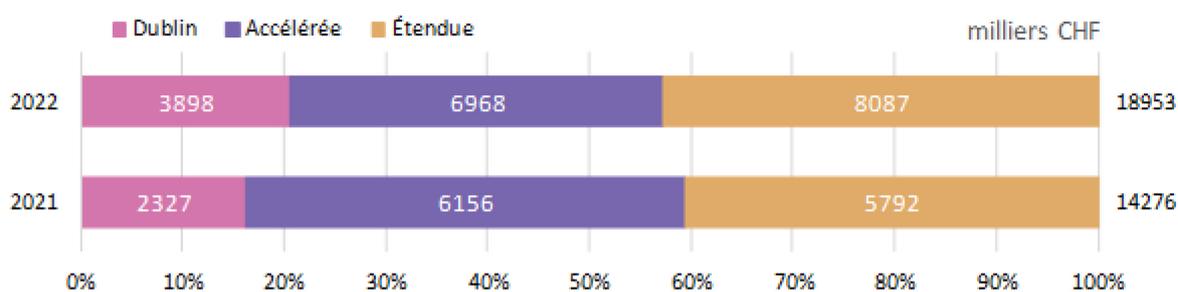
En parallèle à la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars 2019, un nouveau système de forfaits a été mis en place pour indemniser les cantons des coûts qu'ils supportent en matière d'aide d'urgence. Depuis cette date, la Confédération leur verse trois forfaits différents en fonction de la procédure menée¹⁵. Cette indemnisation se base, d'une part, sur des coûts journaliers¹⁶ de 50 francs et, d'autre part, sur la durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure¹⁷. Ainsi, les cantons reçoivent :

- 495 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure Dublin ;
- 3887 francs par personne ayant fait l'objet d'une procédure accélérée ;
- 6775 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 2022 | nouveaux dossiers*¹⁸. Les explications ci-après se fondent sur ce rapport.

Entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2022, 4620 personnes ont bénéficié de l'aide d'urgence dans les cantons. Durant cette période, 14 776 décisions sont devenues définitives, ce qui correspond à un taux de bénéficiaires de 31 %. La durée de perception est de 158 jours.

Figure 8 : Coûts liés à l'aide d'urgence en 2021 et 2022, par procédure



Depuis le 1^{er} mars 2019, des forfaits d'aide d'urgence ont été versés à hauteur de 23,59 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 41,55 millions de francs. Les trois procédures font apparaître un solde négatif : le déficit est de 4,1 millions de francs dans la procédure Dublin, de 9,8 millions de francs dans la procédure accélérée et de 4,0 millions de francs dans la procédure étendue, soit un déficit total de 17,96 millions de francs, toutes procédures confondues.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

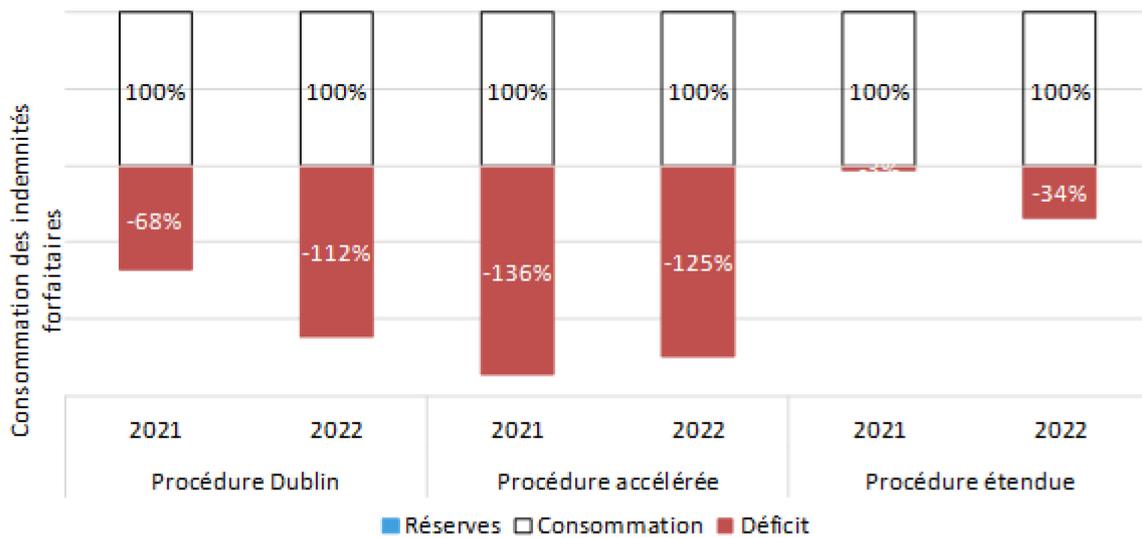
Cf. Office fédéral des migrations (2007) : *Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la loi sur l'asile, Rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3), ainsi que de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion des étrangers (OERE)*, p. 33 à 35, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/7821.pdf>.

¹⁷ La durée de perception et le taux de bénéficiaires par procédure sont indiqués dans la grille d'évaluation.

¹⁸ https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/berichte/monitoring_sozialhilfestopp.html

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

Figure 9 : Utilisation des forfaits en 2021 et 2022, en %



La procédure accélérée est celle qui a utilisé le plus de réserves entre le 1^{er} mars 2019 et le 31 décembre 2022. 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 2024 :

- de 495 francs à 646 francs pour la procédure Dublin ;
- de 6755 francs à 9435 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 2022

Classification : (6) RECOURS À L'AIDE D'URGENCE								
GRILLE D'ÉVALUATION **							RÉSULTAT EN 2022	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2022	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 11 % x durée de perception des prestations de 90 jours = 9,9)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	+ 31,1 %	- 3
Procédure accélérée : écart par rapport 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 %	+ 2,2 %	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 70 % x durée de perception des prestations de 193 jours = 135,1)*								
< - 25 %	- 15 % à - 25 %	- 5 % à - 15 %	- 5 % à + 5 %	+ 5 % à + 15 %	+ 15 % à + 25 %	> + 25 %	+ 39,6 %	- 3
Pondération des trois procédures en fonction du volume des subventions								- 2
* Valeur cible								
Remarque : les niveaux d'évaluation des trois types de procédure 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 renvois¹⁹

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.

La situation dans le domaine des retours a évolué de manière globalement positive en 2022. Les effets de la pandémie de COVID-19 se sont atténués au cours de l'année et l'exécution des renvois a pu se poursuivre grâce à des efforts intensifs. En ce qui concerne les départs (retours volontaires et renvois sous contrainte), la situation n'est pas encore totalement normalisée. Certains États de provenance importants, comme l'Algérie, le Maroc, le Nigeria et le Sri Lanka, ont toutefois levé les restrictions d'entrée liées à la pandémie, en particulier au cours du second semestre 2022.

Par conséquent, les départs de personnes relevant du domaine de l'asile ont été beaucoup plus nombreux en 2022 qu'en 2021 : les départs contrôlés (Ukraine exceptée) sont passés de 1804 (2021) à 2836 (2022), soit + 57,2 %. Si l'on inclut l'Ukraine (plus de 6600 départs volontaires), le nombre total de départs contrôlés en 2022 s'élève à 9398, un effectif en chiffres absolus qui n'avait plus été atteint depuis dix ans.

En 2022, le nombre de départs non contrôlés parmi les personnes relevant du domaine de l'asile a augmenté par rapport à l'année précédente, passant de 3385 à 4983. 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. Par ailleurs, ils peuvent savoir quand la décision définitive leur sera notifiée, car ils sont invités à se prononcer sur le projet de décision. Ces informations préalables peuvent donner lieu à des départs non contrôlés.

Dans le cadre de l'optimisation des retours, le SEM a continué de renforcer la collaboration avec les cantons en matière d'exécution des renvois. Pour ce faire, il a, avec les cantons, mis en place en 2021 une gestion des cas renforcée pour les dossiers complexes. Le projet pilote lancé à cet effet s'est achevé la même année et la gestion des cas a été intégrée dans les structures ordinaires de la Confédération et des cantons.

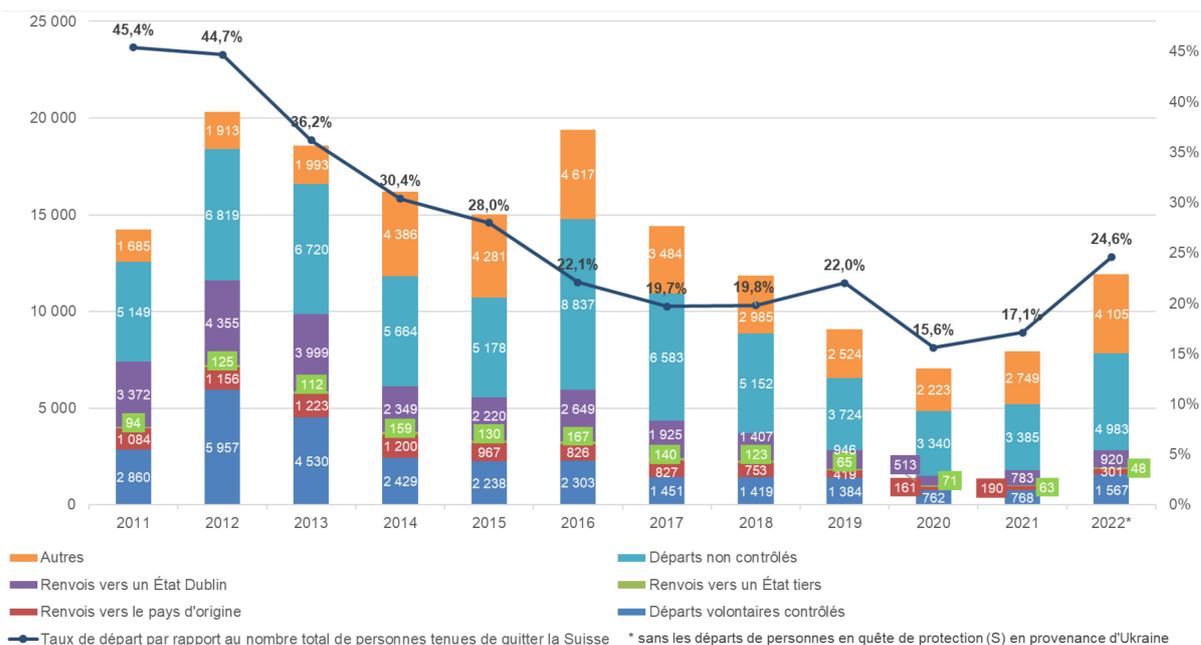
Depuis sa mise en place, la gestion des cas a prouvé à quel point elle était utile pour débloquer des cas complexes et prioritaires pour les cantons. Grâce à une collaboration intense entre les différents acteurs impliqués dans l'exécution des renvois, 15 dossiers délicats ont ainsi pu être clôturés au cours de l'année 2022.

En octobre 2021, une disposition légale est entrée en vigueur, selon laquelle les personnes relevant des domaines de l'asile et des étrangers sont tenues de se soumettre à un test COVID-19 si cette mesure est nécessaire pour exécuter leur renvoi ou leur expulsion (art. 72 LEI ; Test COVID-19 en cas de renvoi ou d'expulsion). Cette obligation peut, au besoin, leur être imposée contre leur gré. Depuis l'introduction de cette disposition, 193 renvois ont ainsi pu être assurés en recourant à la contrainte, un chiffre qui tend à diminuer.

¹⁹ 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 2022

Graphique 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.)

Classification : (7) TAUX DE DÉPARTS *							RÉSULTAT EN 2022	
GRILLE D'ÉVALUATION **								
État optimal			État normal *			État critique	Valeur en 2022	Évaluation selon la grille
+ 3	+ 2	+ 1	0	- 1	- 2	- 3		
> 40 %	36-40 %	31-35 %	26-30 %	21-25 %	16-20 %	< 16 %	24,6 %	- 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

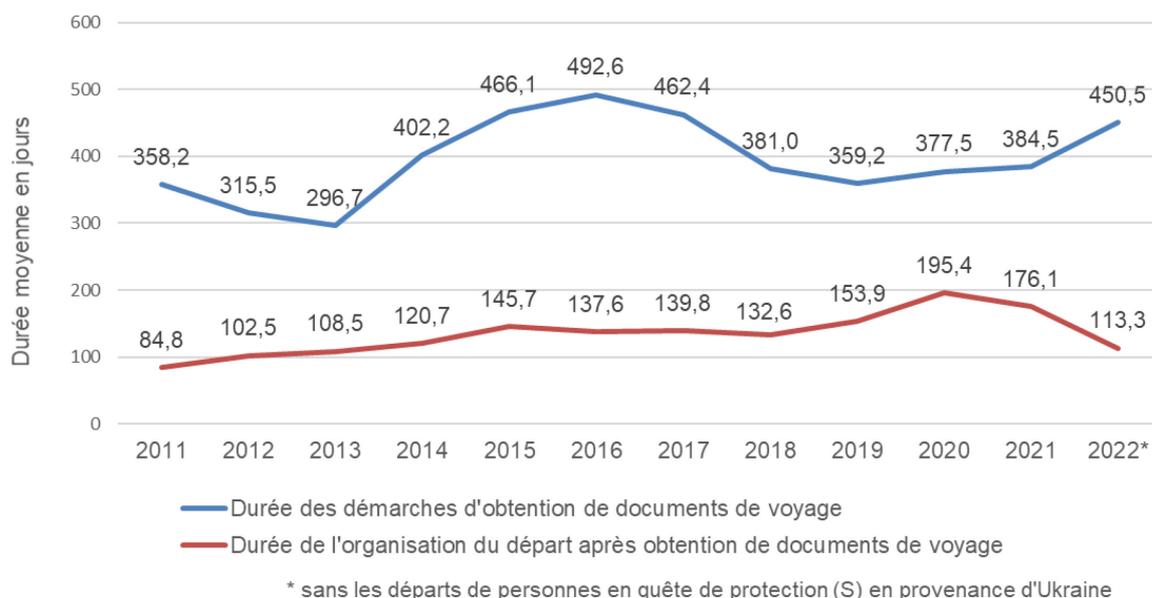
En 2022, la durée des démarches nécessaires à l'obtention de documents de voyage a augmenté de 66 jours (+ 17 %) par rapport à l'année précédente, atteignant 450,5 jours. La durée moyenne de l'organisation des départs s'est réduite de 62,8 jours (- 35,6 %) par rapport à 2021, chutant à 113,3 jours, tous types de départ confondus (à l'exception des départs des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine).

L'augmentation de la durée des démarches relatives à l'obtention de documents de voyage et la diminution simultanée de la durée des préparatifs liés à l'organisation des départs sont les contrecoups de la pandémie de COVID-19 : pour parvenir à traiter tous les dossiers accumulés l'année dernière, il a fallu se procurer de nombreux documents de voyage (d'où l'augmentation de la durée d'obtention des documents), mais les départs ont ensuite pu avoir lieu immédiatement (d'où la diminution de la durée d'organisation des départs).

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 a pu, l'année dernière, être réduit de 6,9 %, malgré la hausse du nombre de demandes d'asile (4422 demandes d'aide au retour en suspens fin 2021 contre 4119 fin 2022).

Graphique 11 : Durée 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 et le soutien à l'exécution du renvoi suit immédiatement avec l'identification de l'intéressé et les démarches visant à obtenir

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

les documents de voyage requis. Par contre, en 2022, la durée de traitement des cas relevant de l'ancien droit est restée relativement importante, atteignant 328 jours (contre 319 en 2021). Cela 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.

Classification : (8) DURÉE DE L'EXÉCUTION DES RENVOIS								
GRILLE D'ÉVALUATION							RÉSULTAT EN 2022	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2022	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	450,5 jours	0
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	113,3 jours	+ 1
Évaluation globale de la durée d'exécution des renvois								+ 0,75
* Valeur cible								
<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 %).								

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

Le taux d'activité moyen des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus (c.-à-d. hors requérants d'asile) en âge de travailler augmente depuis 2016 et a atteint fin 2022 un niveau de 44,1 %, soit un record depuis le début de la période considérée (2010)²⁰. Depuis 2013, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus comme *actifs* est passé de 6600 à quelque 28 000. Cette évolution témoigne de l'efficacité de l'action renforcée menée par la Confédération et les cantons pour améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes. Dans le même temps, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés reconnus *en âge de travailler* est passé de 20 300 environ à quelque 63 400. Fin 2022, près de 35 400 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'auparavant²¹. De même, la proportion de jeunes admis provisoirement ou réfugiés qui suivent une formation a augmenté²². 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 des intéressés 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.

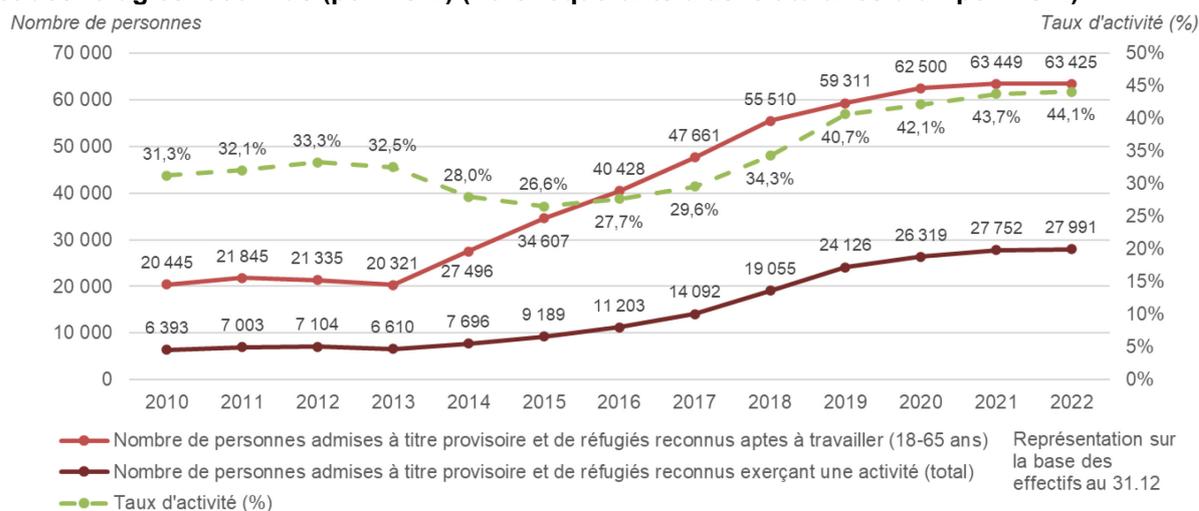
²⁰ Toutefois, plusieurs facteurs diminuent la valeur informative du taux d'activité : primo, la réussite de l'intégration dépend principalement de la capacité d'absorption du marché du travail à un instant donné ; secundo, les personnes nouvellement arrivées ayant le droit de rester en Suisse qui, faute 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.

²¹ [Situation des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés en matière d'activité lucrative \(admin.ch\)](#)

²² [Situation des jeunes admis à titre provisoire ou réfugiés reconnus en matière de formation \(admin.ch\)](#)

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

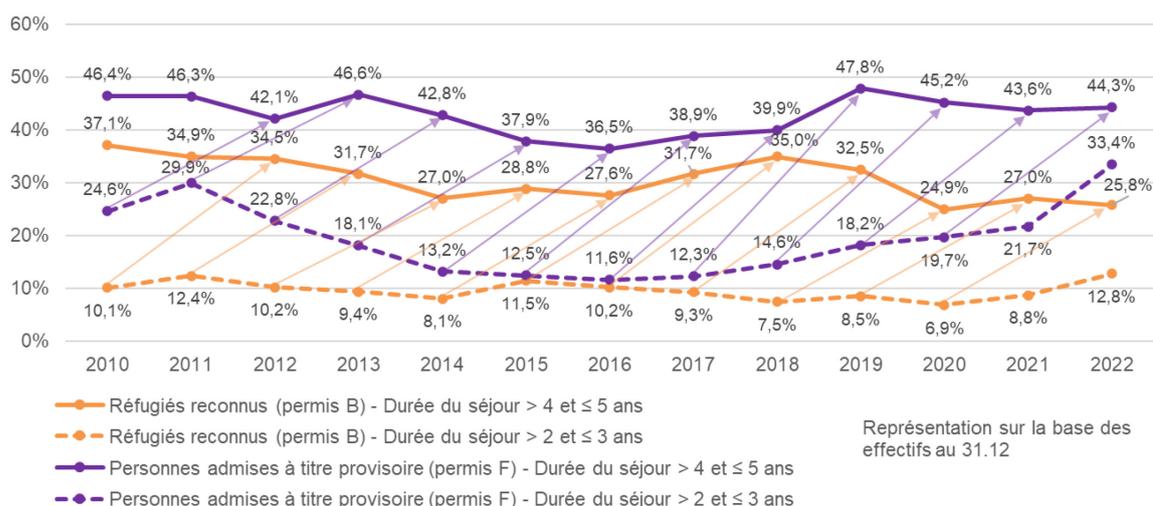
Graphique 12 : Intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire (permis F) et des réfugiés reconnus (permis B) (hors requérants d'asile titulaires d'un permis N)



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

Comme le nombre de d'actifs 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 2022, les réfugiés reconnus affichaient un taux d'activité de 12,8 % après trois ans de séjour et de 25,8 % au bout de cinq. Pour les personnes admises à titre provisoire, ces taux étaient respectivement de 33,4 % et 44,3 %. Alors que le taux d'activité a continué à augmenter au cours de la troisième année de séjour par rapport aux années précédentes, il est resté stable au cours de la cinquième.

Graphique 13 : Taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus au bout de trois et cinq ans de séjour en Suisse²³



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)

²³ 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 2022

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 2021, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale était de 77,8 % pour les personnes admises à titre provisoire et de 82,1 % 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 durant laquelle le financement de l'aide sociale relève de la 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 venir²⁴.

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 2022	
État optimal			État normal*			État critique	Valeur en 2022	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 : 34 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	44,3 %	+ 1
Taux d'activité* des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile, après cinq ans de séjour (pondération : 66 %) **								
> 52,5 %	50 % (+/- 2,5 %)	45 % (+/- 2,5 %)	40 % (+/- 2,5 %)	35 % (+/- 2,5 %)	30 % (+/- 2,5 %)	< 27,5 %	25,8 %	- 3
Évaluation globale du taux d'activité								- 1,6
* Valeur cible								
<u>Remarque</u> : 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).

²⁴ 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 2022, tous les cantons qui avaient fourni des prestations particulières ont pu épuiser leurs compensations dans le cadre de la répartition des personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. Une telle situation ne s'était pas produite depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile en 2019, principalement en raison d'un nombre particulièrement faible de requérants d'asile et, partant, de personnes faisant l'objet d'une procédure étendue. En 2022, 24 511 requérants ont été enregistrés, dont 9518 ont été attribués à un canton dans le cadre d'une procédure étendue (catégorie W). Dans son rapport de 2014, le groupe de travail sur la restructuration du domaine de l'asile prévoyait 11 200 attributions aux cantons sur 24 000 dossiers. La situation en 2022 montre que le système de compensation fonctionne bien dans la fourchette prévue pour le nombre de requérants 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, comme les attributions dites obligatoires de requérants à certains cantons, dans le cas par exemple d'un regroupement familial ou 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 2022, de reporter les écarts sur l'année suivante, ce qui permettra à tous les cantons d'épuiser leur compensation, fût-ce de manière différée. En outre, le SEM cherche des solutions pour améliorer la situation, étant entendu que ces travaux ont pris du retard en raison du manque de ressources. La complexité du système de compensation et de répartition vient compliquer la tâche. Sous réserve d'événements extraordinaires, les solutions proposées seront soumises au groupe de travail Modèle de compensation des cantons et, si nécessaire, ajustées à l'aune de leurs retours avant d'être finalisées. Le choix définitif entre les différentes solutions proposées et la décision de mise en œuvre incombent à un organe approprié.

Entre fin octobre 2022 et mi-décembre 2022, le SEM a dû attribuer temporairement et de manière anticipée une partie des requérants d'asile aux cantons. Cette mesure exceptionnelle de gestion de crises a été prise sur la base de l'art. 24, al. 6, de la loi sur l'asile (LAsi), qui prévoit cette possibilité notamment en cas de hausse soudaine et considérable du nombre de demandes d'asile. Dans un premier temps, seuls les requérants déboutés étaient concernés. Dans un second temps, il a fallu également transférer des CFA des personnes dont la procédure n'était pas encore terminée, à l'exception des personnes faisant l'objet d'une procédure Dublin, des ressortissants afghans, des requérants d'asile mineurs non accompagnés et des citoyens de pays pour lesquels le taux de protection est très faible. Concernant ces derniers, une procédure fast track a d'ailleurs été mise en place dans les centres. Il est prévu que toutes les personnes attribuées de manière anticipée et dont la procédure n'est pas encore terminée soient entendues sur leurs motifs d'asile au plus tard fin février 2024. Pour les cantons et les communes, les attributions anticipées ont constitué une difficulté majeure, alors que le contexte était déjà tendu.

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 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

En 2022, le domaine de la migration en Suisse a également été très 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 le statut de protection S le 12 mars 2022. Les intéressés 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 S confère aux titulaires un droit de séjour, la possibilité de faire venir les membres de leur famille et le droit à un hébergement, à des mesures de soutien et à des soins médicaux, au même titre que les personnes admises à titre provisoire. Les enfants peuvent aller à l'école. Le statut S permet aux bénéficiaires de voyager à l'étranger puis revenir en Suisse sans avoir à demander une autorisation (art. 9, al. 8, P-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).

Début novembre 2022, 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 2024, à moins que la situation sur place ne change radicalement d'ici-là.

Le statut de protection S est une mesure qui vise le retour. C'est pourquoi l'ancienne cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), la conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, avait chargé le SEM, en été 2022, d'élaborer un projet avec les cantons en vue d'une éventuelle levée de la mesure. Ce projet devait servir de base aux futures décisions politiques en abordant les aspects juridiques, organisationnels et procéduraux, et en formulant des recommandations concernant les questions opérationnelles. Même si la levée n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour, il semble judicieux de ne pas attendre que la situation en Ukraine se stabilise pour entreprendre cette mission de grande envergure. Les travaux relatifs au projet provisoire ont été achevés au cours du premier semestre 2023. La question des délais de départ et celle des modalités des aides au retour doivent être réglées en priorité. Le but est d'aider au mieux les personnes qui ont fui l'Ukraine à rentrer chez elles le moment venu, de définir les mesures d'encouragement au retour adéquates et de mettre en place des dispositions pragmatiques et appropriées pour les autorités, les employeurs, les écoles et les bailleurs.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

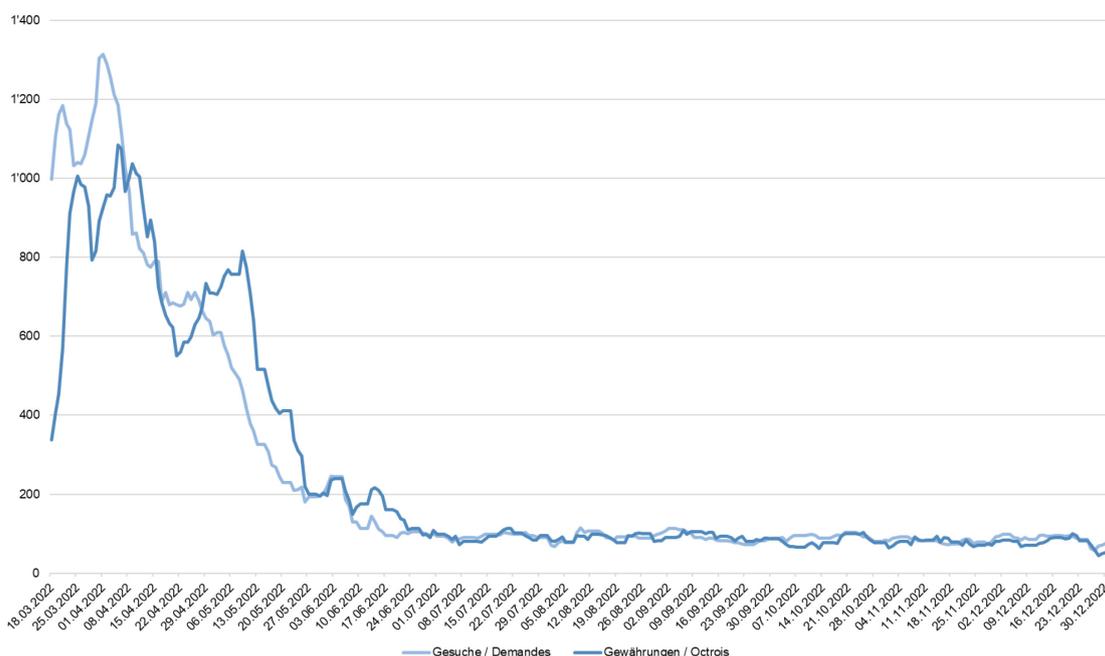
Le présent chapitre contient des informations sur les bénéficiaires du statut de protection S en Suisse, dont une partie sont comparées avec celles d'autres États européens. De nombreux renvois à des sources d'information essentielles permettent d'approfondir le sujet.

Procédure d'octroi de la protection

Depuis le début de la guerre en Ukraine au mois de février 2022, plus de 8 millions de personnes fuyant le conflit ont été enregistrées sur l'ensemble du continent européen, parmi lesquelles plus de 5 millions ont été enregistrées au bénéfice d'une protection temporaire (avril 2023, HCR). Selon Eurostat, parmi les pays pour lesquels des données au 31 décembre 2022 sont disponibles, la Pologne a déclaré le plus grand nombre de bénéficiaires d'une protection temporaire avec un total de 956 760 personnes, suivie de l'Allemagne (936 375) et de la République tchèque (431 310).

La Suisse, pour sa part, a reçu sur l'ensemble de l'année écoulée, 74 959 demandes et octroyé la protection provisoire à 72 611 personnes à la date du 31 décembre 2022, entre le 12 mars et le 8 juin pour les trois quarts. Au cours de l'année 2022, 7621 personnes ont mis un terme à leur statut de protection et, à la date du 31 décembre, la fin dudit statut était en cours d'examen pour 1542 autres personnes. À la fin de l'année, l'effectif des bénéficiaires du statut S en Suisse s'élevait à 62 820 personnes.

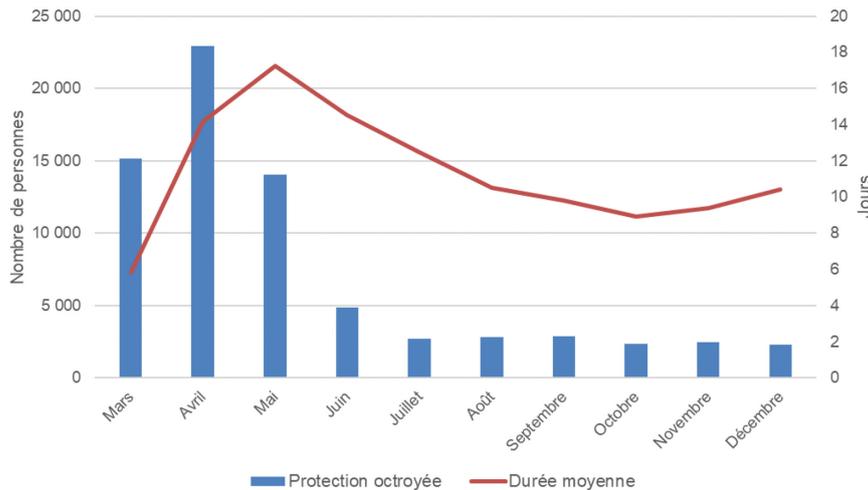
Graphique 14 : Nombre de demandes et d'octrois de protection provisoire (moyenne de 7 jours)



Source : SEM

En 2022, le statut de protection a été octroyé au terme d'un délai moyen de 12,2 jours. Le délai, mesuré en jours calendaires, est calculé depuis le dépôt de la demande jusqu'au règlement de celle-ci.

Graphique 15 : Nombre et durée des procédures d'octroi du statut de protection S (2022)



Source : SEM (SYMIC)

Il convient de noter que 52,5 % de toutes les protections provisoires accordées dans l'ensemble de l'année 2022 l'ont été au cours des deux premiers mois (mars et avril) et qu'elles ont été octroyées en moins de 10,9 jours en moyenne.

Évaluation technique : L'afflux de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine a posé des défis majeurs à la Confédération, aux cantons, aux villes et aux communes. Il leur a fallu, et il leur faut toujours d'ailleurs, régler dans les plus brefs délais l'enregistrement, l'hébergement, l'encadrement et la sécurité des intéressés, et mobiliser des ressources supplémentaires pour y parvenir. Ces tâches doivent être coordonnées, d'une part, au niveau fédéral, d'autre part, entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. C'est pourquoi la cheffe du DFJP a, le 21 mars 2022, institué l'État-major spécial Asile (SONAS). Le SONAS est l'organe de direction politique et stratégique de la Confédération pour la maîtrise de situations particulières et extraordinaires dans les domaines 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.

Le SEM a également eu recours à l'État-major de crise Asile (EMCA). Il a été possible de garantir un hébergement à toutes les personnes ayant fui l'Ukraine. L'hébergement chez des particuliers revêt une importance sans précédent. La population fait effectivement preuve d'une profonde solidarité à l'égard de ces personnes, en faveur desquelles des actions spéciales ont été organisées, surtout dans les premiers temps. Certes ce soutien de la part des personnes privées a considérablement soulagé les autorités, mais il a aussi quelque peu perturbé le mode opératoire bien rodé du système de l'asile. Les familles d'accueil ont, par exemple, dû être encadrées et conseillées par les autorités cantonales et communales, parfois avec le soutien d'acteurs de la société civile.

Après la première grande phase de crise, tous les participants se sont mis d'accord sur le principe d'un retour aux processus ordinaires, c'est-à-dire notamment une attribution des personnes en quête de protection aux cantons proportionnelle à la population de ces derniers, l'enregistrement des personnes en quête de protection et l'examen de l'octroi de la protection par la Confédération, et l'hébergement des personnes en quête de protection par les cantons, conformément à leur propre manière de procéder.

Afin de faire face à la crise ukrainienne, le SEM a dû se doter de personnel supplémentaire en très peu de temps. Dans une première phase (de mars à environ juin 2022), des collaborateurs issus du domaine de l'asile ou d'autres domaines de direction ont été réaffectés à l'enregistrement des personnes concernées. Parallèlement à cette équipe de soutien interne consacrée à l'Ukraine, des collaborateurs supplémentaires ont été engagés par le biais de bureaux de placement temporaire. Dans une seconde phase (de mai à environ fin août 2022), les effectifs de l'équipe de soutien et du personnel temporaire ont été complétés et partiellement remplacés par une équipe de soutien à l'échelle de l'administration fédérale. Cette équipe a également assuré l'enregistrement des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine et le traitement des demandes S. Le SEM a reçu du renfort de la part de l'OFDF et de fedpol pour le contrôle de l'identification des nombreuses personnes concernées. Il a également chargé un prestataire externe d'évaluer les différents outils de gestion des crises, afin d'être encore mieux préparé aux éventuelles crises à venir.

Le 6 avril 2022, le Conseil fédéral a fait appel à la protection civile pour soutenir le SEM dans l'hébergement d'urgence des personnes en quête de protection. Soucieux de mieux gérer le processus d'enregistrement et de limiter les temps d'attente, celui-ci a mis en place l'application « [RegisterMe](#) », basée sur la technologie des applications relatives à la vaccination contre le COVID-19.

Le 30 novembre 2022, 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 à Berne. 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. Par ailleurs, l'expérience aurait 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 la raison pour laquelle les instruments de la planification d'urgence en matière d'asile convenue en 2016 par la Confédération et les cantons auraient été mis en œuvre. Selon le groupe, l'implication de tous les niveaux étatiques et les échanges entre ces différents niveaux sont très importants. Enfin, il estime que le SONAS a 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. L'accent devrait être mis sur la manière dont la Confédération et les cantons pourraient mettre rapidement à disposition un grand nombre de places d'hébergement. Les membres du groupe d'évaluation sont unanimes sur le fait que des mesures d'intégration s'imposent en faveur des bénéficiaires du statut S, même si ceux-ci sont voués à rentrer chez eux. Aussi 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 \(admin.ch\)](#)

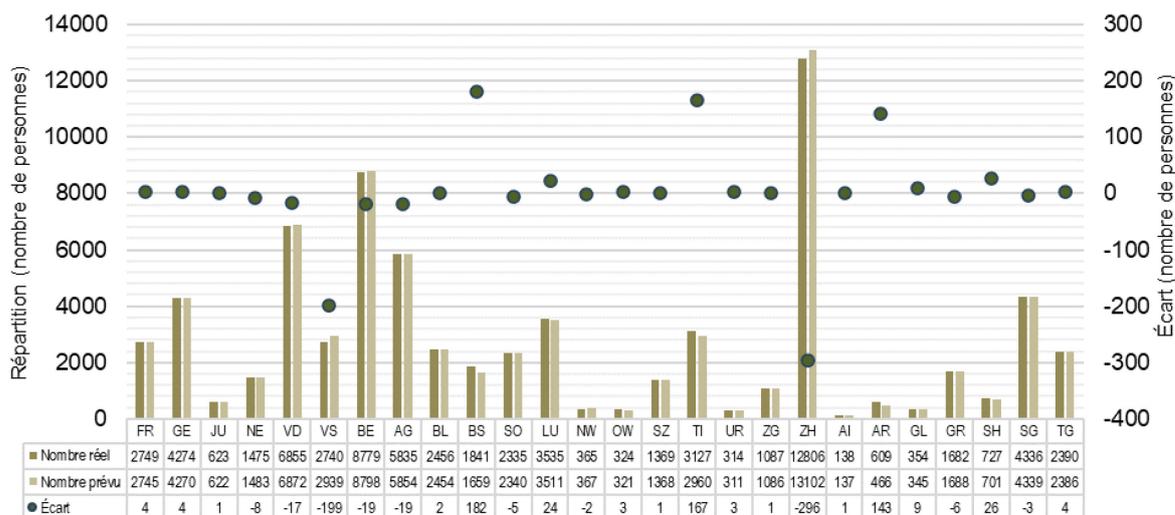
Suivi du système d'asile : Rapport 2022

- 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](#)
- Interface Politikstudien (2023) : [Évaluation des pools de soutien pour la gestion de la crise ukrainienne au SEM](#), étude réalisée sur mandat du SEM
- [EUAA Response to the Russian Invasion of Ukraine | European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](#)
- [UNHCR Ukraine Situation Data Portal](#)
- HCR (2022) : [Ukraine situation: Regional protection profiling and monitoring factsheet](#)
- HCR : [Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet. Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine](#)
- Haute école zurichoise de sciences appliquées, Département Travail social, Institut sur la délinquance et la prévention de la criminalité (2022) : [Ukrainische Flüchtlinge in der Schweiz: Ergebnisse einer Befragung zu Fluchterfahrungen und zur Lebenssituation](#)
- AUEA, OIM, OCDE (2022) : [Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations](#)
- OCDE (2022) : [International Migration Outlook 2022](#)

Attribution aux cantons des bénéficiaires du statut de protection S

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 « Autres catégories (A) ».²⁵

Graphique 16 : Répartition entre les cantons des bénéficiaires du statut de protection S (catégorie A) (2022)



Source : SEM

²⁵ 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).

Évaluation technique : Les écarts entre les valeurs réelles et théoriques pour les attributions cantonales de personnes ayant obtenu une protection avec le statut S (catégorie A), sont essentiellement dus aux premières semaines de l'entrée en vigueur de la protection, où les répartitions ont été réalisées en favorisant les hébergements offerts par les privés et les cantons et communes qui disposaient de capacités. Dès le mois de mai, le SEM avait convenu avec les cantons de corriger les écarts survenus les premiers mois.

Dès le début de la crise ukrainienne, un engagement extraordinaire de la société civile est apparu et s'est concrétisé par une participation active et une offre généreuse de logements pour les demandeurs de protection en provenance d'Ukraine.

L'application de la protection provisoire fut un grand défi, car durant les trois premiers mois après le début de la crise ukrainienne, la Suisse a accueilli plus de 50 000 personnes en provenance d'Ukraine. Dans cette situation exceptionnelle, la priorité fut l'hébergement des personnes et des écarts entre la répartition réelle et la répartition théorique sont apparus.

Hébergement et soutien des bénéficiaires du statut de protection S

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 2022, au total 549 370 nuitées ont ainsi été enregistrées. La durée de séjour moyenne dans les centres aura été de 7,5 jours. Ensuite, c'est le canton concerné ou, selon l'organisation mise en place, la commune concernée qui est responsable de l'encadrement de ces personnes. Une fois le statut de protection accordé, les réfugiés sont directement hébergés dans les cantons, les villes ou les communes, où ils vivent soit dans des logements collectifs soit chez des particuliers. Pour la situation au 31 décembre 2022, il ressort d'une analyse du SEM que, parmi tous les bénéficiaires du statut S, 42,3 % habitaient chez des particuliers, 50,5 % disposaient de leur propre logement et seulement 3,8 % étaient hébergés collectivement.²⁶

La Confédération indemnise les cantons pour leurs dépenses d'hébergement, d'aide sociale et de prise en charge médicale au moyen d'un forfait global d'environ 1500 francs par personne et par mois. Le statut de protection S étant conçu dans l'idée d'un retour dès que la situation le permettra, la LEI ne prévoit pas le versement d'un forfait d'intégration aux cantons. La Confédération reconnaît néanmoins un besoin de soutien, en particulier en matière linguistique. Ce n'est qu'ainsi que les intéressés pourront prendre part autant que possible à la vie sociale et économique, comme le souhaite le Conseil fédéral, tout en entretenant leurs compétences dans la perspective d'un retour au pays. Lors de sa séance du 13 avril 2022, le Conseil fédéral a donc décidé de verser trimestriellement aux cantons une contribution mensuelle de 250 francs par bénéficiaire du statut de protection S (soit 3000 francs par an). Le [programme fédéral "Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S"](#), initialement décidé pour une année, a été prolongé en même temps que le statut S, à savoir jusqu'au 4 mars 2024 (si le statut n'est pas levé d'ici là).

Une fois le bénéficiaire du statut de protection S attribué à un canton, son encadrement et son soutien sont, en principe, du ressort de ce dernier. Grâce aux programmes d'intégration cantonaux, les cantons disposent déjà aujourd'hui des structures nécessaires notamment en matière de première information, de conseil ainsi que d'acquisition de connaissances linguistiques et d'encouragement des compétences de base, structures qui sont également ouvertes aux

²⁶ L'évaluation a été effectuée sur la base de SYMIC à la date de référence du 31 décembre 2022. Il s'agit de valeurs moyennes pour l'ensemble de la Suisse, qui ne permettent pas de tirer des conclusions sur la situation dans les différents cantons. La situation dans les cantons peut varier fortement en fonction de la date de référence de l'enquête et de la politique d'hébergement.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

personnes ayant fui l'Ukraine et bénéficiant du statut S. Les aides de la Confédération permettent aux cantons de mettre l'accent sur l'encouragement linguistique, l'accès au marché du travail ainsi que le soutien aux enfants et aux familles.

Évaluation technique : Dès le début, la population suisse a manifesté sa profonde solidarité à l'égard des Ukrainiens. En peu de temps, plus de 60 000 lits ont été mis à la disposition des réfugiés par des ménages suisses, preuve incontestable 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.

En revanche, 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 centre.

Pour aller plus loin :

- OCDE (2022) : [International Migration Outlook 2022](#)
- Organisation suisse d'aide aux réfugiés / Haute école spécialisée bernoise / Haute école de Lucerne (2023) : [Gastfamilien für ukrainische Geflüchtete: Kurzbericht zur überregionalen Befragung von Gastfamilien zwischen Oktober und Dezember 2022](#)
- Haute école zurichoise de sciences appliquées, Département Travail social, Institut sur la délinquance et la prévention de la criminalité (2022) : [Ukrainische Flüchtlinge in der Schweiz: Ergebnisse einer Befragung zu Fluchterfahrungen und zur Lebenssituation](#)
- L'Office fédéral de la statistique évaluera séparément les indicateurs relatifs aux bénéficiaires de l'aide sociale titulaires du statut de protection S et les publiera au mois de décembre 2023.

Accès des bénéficiaires du statut de protection S au marché du travail

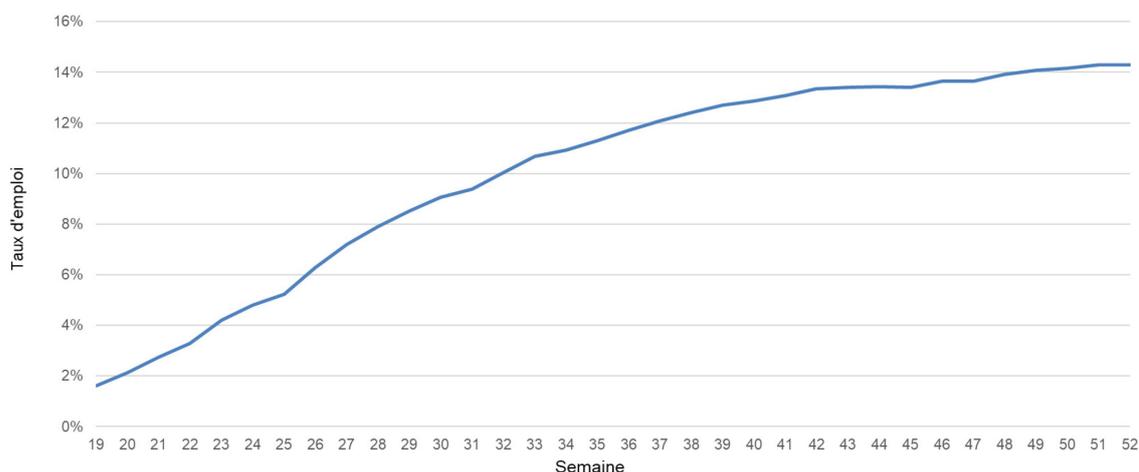
À la fin de l'année 2022, les données sur l'emploi des bénéficiaires du statut de protection S, fondées sur les enregistrements effectués par les autorités cantonales dans le SYMIC, indiquaient un taux d'emploi correspondant au rapport entre le nombre de personnes actives occupées et le nombre de personnes en âge de travailler égal à 14,3 %. Cette valeur peut sembler modeste en comparaison de celles relevées dans d'autres pays européens. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié, début janvier 2023, une

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

brève analyse²⁷ sur les qualifications des réfugiés en provenance d'Ukraine et leurs résultats sur le marché du travail. La proportion de réfugiés ukrainiens en âge de travailler qui ont un emploi est déjà supérieure à 40 % dans de nombreux États de l'OCDE, dont les Pays-Bas, la Lituanie, l'Estonie et le Royaume-Uni. Dans d'autres pays, comme la Pologne et la République tchèque, le taux pourrait être aussi élevé si l'on tenait compte également des emplois informels ou de courte durée. Ailleurs, ce pourcentage est plus faible, mais en hausse. 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.

Le taux d'emploi des bénéficiaires du statut de protection S a connu au cours de l'année 2022 une évolution en deux phases : après avoir progressé de manière continue de 0,5 points de pourcentage par semaine en moyenne jusqu'à la mi-octobre, il a ralenti sa croissance, qui s'est réduite à 0,09 points de pourcentage par semaine en moyenne. Le phénomène a été observé en Allemagne²⁸, où les taux d'emploi relevés sur la base d'un sondage augmentent rapidement peu après l'arrivée des personnes en quête de protection, puis se maintiennent autour de 17 %.

Graphique 17 : Évolution du taux d'emploi des bénéficiaires du statut de protection S (2022)



Source : SEM (SYMIC)

Cinq branches occupent en moyenne plus de 60 % des personnes employées : la restauration et l'hébergement (23 %), le conseil et l'informatique (17 %), l'agriculture (9 %), l'enseignement (8 %) et les services personnels (5 %). La répartition sectorielle des bénéficiaires du statut de protection S exerçant un emploi est restée à peu près stable tout au long de l'année.

Cette répartition sectorielle semble refléter²⁹ au moins en partie la structure des emplois accessibles ordinairement aux réfugiés. En Espagne, cependant, on a pu observer que les bénéficiaires de la protection temporaire s'étaient concentrés dans les secteurs ayant attiré dans le passé un nombre relativement élevé de migrants ukrainiens appartenant à d'autres catégories, notamment l'hôtellerie (30 %) et la construction (10 %).

²⁷ OCDE, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023

²⁸ INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND BERUFSFORSCHUNG (IAB), *Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben* (IAB-Forschungsbericht 24|2022), p. 18

²⁹ OCDE, *What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine*, 2023, p. 11

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

Une évaluation du SEM et de l'Association des offices suisses du travail (AOST)³⁰ sur le taux d'occupation en Suisse des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine entre juillet et septembre 2022 révèle que 43 % des intéressés travaillaient en tant qu'intérimaires, 26 % étaient engagés dans un service de permanence et 28 % occupaient un poste à durée déterminée. La majorité des bénéficiaires du statut S travaillaient à temps partiel : 58 % moins de 25 heures par semaine et 13 % à plein temps (35 heures ou plus). Depuis le mois de juillet 2022, la proportion de travailleurs à temps partiel tend à diminuer, à l'inverse de la durée de travail hebdomadaire.

À des fins de comparaison, un salaire mensuel standardisé a été calculé³¹. Celui-ci s'élevait à 4 477 francs pour l'ensemble de la population. Aucune différence significative n'a été observée entre le salaire moyen des hommes et celui des femmes. Dans les cinq branches qui comptent le plus de titulaires du statut S actifs, à savoir l'hôtellerie et la restauration, la planification, le conseil et l'informatique, les services personnels, l'enseignement et l'agriculture, le salaire mensuel moyen standardisé était respectivement de 4 025 francs, 4 960 francs, 4 192 francs, 5 490 francs et 3 649 francs. 24 % des bénéficiaires du statut S exerçant une activité lucrative gagnaient un salaire brut situé entre 3000 et 4000 francs et 17 % entre 4000 et 5000 francs. Environ 12 % percevaient un revenu supérieur à 5000 francs et 14 % inférieur à 1000 francs.

Évaluation technique : Parmi les personnes en quête de protection venues d'Ukraine qui ont obtenu le statut de protection S en Suisse, on compte près de 5000 jeunes âgés de 15 à 20 ans. Ceux-ci doivent pouvoir suivre et terminer un apprentissage en Suisse, et ce, même si le statut S venait à être levé avant la fin de leur formation. D'entente avec les cantons et les partenaires sociaux, la conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider a donc décidé, le 1^{er} mars 2023, que ces jeunes seraient autorisés à rester dans notre pays jusqu'à la fin de leur apprentissage. Cette décision apporte une certaine sécurité en termes de planification tant aux apprentis qu'aux entreprises formatrices. Actuellement, environ 300 jeunes en provenance d'Ukraine fréquentent un gymnase et 1700 bénéficient d'une offre passerelle en vue d'un apprentissage ou d'une école de culture générale. Le SEM et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique estiment que plusieurs centaines de jeunes Ukrainiens pourraient entamer une formation professionnelle initiale durant l'été 2023 ou plus tard.

Dans le cadre du discours qu'elle a tenu sur ses 100 premiers jours au gouvernement et ses priorités politiques³², Elisabeth Baume-Schneider a attribué deux mandats au SEM : (1) définir, en collaboration avec le Secrétariat d'État à l'économie, des mesures ciblées pour favoriser l'entrée sur le marché du travail des bénéficiaires du statut de protection S, en particulier dans les secteurs qui souffrent d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, éventuellement en améliorant la concordance entre emploi et qualification ; (2) élaborer, en collaboration avec le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, des solutions pragmatiques en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes. Nombre d'Ukrainiens jouissent d'une bonne formation et le marché du travail suisse a justement besoin de professionnels qualifiés.

Pour aller plus loin :

- SEM : [Données sur l'emploi des bénéficiaires du statut de protection S](#)
- SEM : [Ukraine : intégration dans le marché du travail supérieure à la moyenne pour les bénéficiaires du statut de protection S \(admin.ch\)](#)

³⁰ SEM / AOST (2023) : [Beschäftigungsgrad und Lohn von Personen mit Schutzstatus S](#), relevé des données en juillet, août et septembre 2022

³¹ Le salaire standardisé correspond à un taux d'occupation de 100 %, le salaire selon contrat au taux d'occupation indiqué.

³² [100 jours en fonction : la conseillère fédérale Elisabeth Baume-Schneider présente ses priorités](#)

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

- Conférence des gouvernements cantonaux (mars 2023) : [Personnes en provenance d'Ukraine en quête de protection : bilan intermédiaire des mesures de soutien \(programme S\)](#)
- Haute école spécialisée bernoise, Département Travail social (2023) : [Arbeitsmarktrelevante Merkmale von Personen mit Schutzstatus S: Schlussbericht](#), étude réalisée sur mandat du SEM
- Sotomo (2022) : [Intégration au marché du travail des personnes bénéficiant d'un statut de protection S : enquête auprès des entreprises](#)
- HCR : [Regional Protection Profiling & Monitoring Factsheet. Profiles, Needs & Intentions of Refugees from Ukraine](#)
- OCDE (2023) : [What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine](#)
- OCDE : [OCDE | Guerre en Ukraine | Affronter les défis \(oecd.org\)](#)
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2022) : [Geflüchtete aus der Ukraine in Deutschland: Flucht, Ankunft und Leben](#)

Retour des bénéficiaires du statut de protection S

Nombreuses ont été les personnes en provenance d'Ukraine qui, malgré la guerre, ont renoncé au statut de protection S et souhaité rentrer dans leur pays. En 2022, on a enregistré 6559 départs autonomes effectués sous contrôle, deux rapatriements, aucun transfert dans un État tiers et 2036 départs non contrôlés. Par ailleurs, une personne a été transférée dans un État Dublin et 3287 autres départs ont eu lieu. Ces chiffres incluent également les personnes venues d'Ukraine qui possédaient d'autres nationalités.

65 personnes ont quitté la Suisse de manière contrôlée après avoir bénéficié d'un conseil en vue du retour dans un CFA et 2627 dans un service cantonal de conseil en vue du retour. La part de ces départs effectués à partir des cantons s'est élevée à 80 %.

2627 ont sollicité l'aide au retour, qui se monte à 500 francs pour les adultes et 250 francs pour les mineurs.

Perspectives et intentions des bénéficiaires du statut de protection S

À partir de 2023, le SEM participera à la série d'études internationales que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) consacre aux perspectives et aux intentions des réfugiés d'Ukraine (*Lives on Hold : Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine*). Ces enquêtes par panel fourniront, à partir de l'automne 2023, des résultats représentatifs et comparables au niveau international sur les réfugiés d'Ukraine en Suisse (bénéficiaires du statut de protection S). Elles se concentrent sur les conditions de vie, les projets et les attentes de ces personnes.

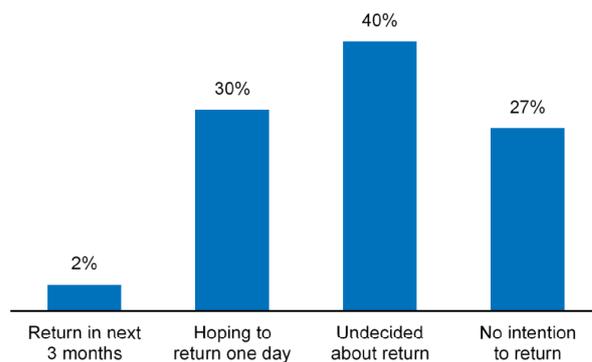
D'après les résultats provisaires de l'étude menée en avril 2023, il y a encore de bonnes chances que de nombreuses personnes repartent de leur plein gré en Ukraine après la fin de la guerre : 32 % des personnes souhaitent rentrer au pays et 40 % sont indécises. De plus, la majorité (68 %) des personnes ayant déclaré ne pas vouloir rentrer invoquent des problèmes de sécurité et de sûreté, 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.

Suivi du système d'asile : Rapport 2022

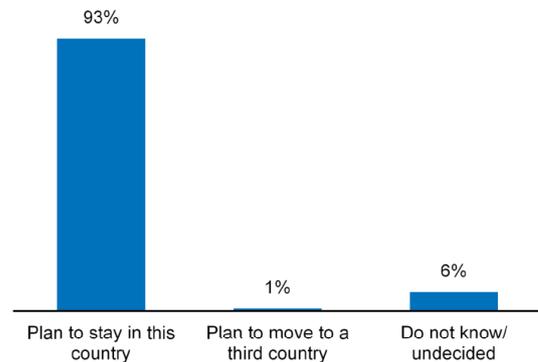
Les réfugiés d'Ukraine qui ne comptent pas ou n'espèrent pas rentrer au pays sont plutôt des hommes, âgés de moins de 50 ans, vivant dans des cantons francophones ou italophones, travaillant en Suisse et n'ayant pas de famille en Ukraine. Au contraire, ceux qui sont plus âgés sont plus susceptibles de 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 vivaient et les défaillances du système de santé, mais aussi le manque de possibilités d'emploi et de subsistance.

Figure 18 : Sélection parmi les résultats provisoires des enquêtes sur les intentions des réfugiés d'Ukraine en Suisse (bénéficiaires du statut de protection S) en matière de retour (HCR/lp-sos/SEM, avril 2023)

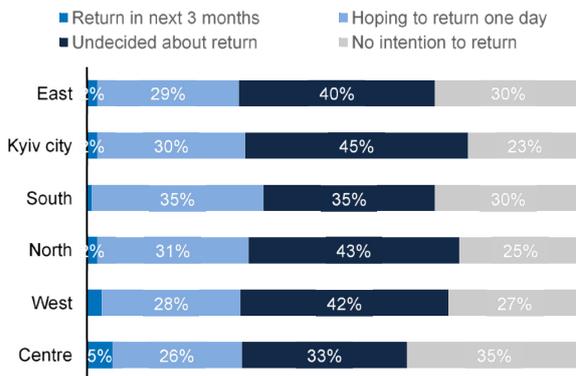
REFUGEES' INTENTIONS



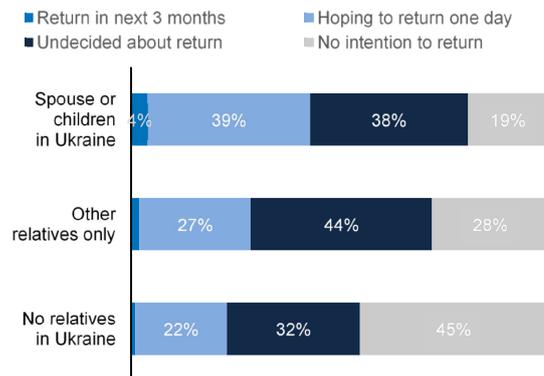
PLANS FOR NEXT 3 MONTHS



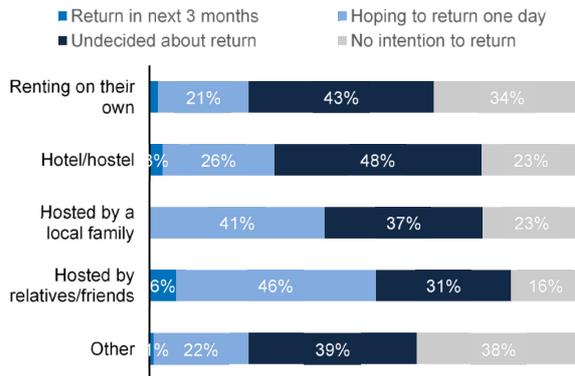
REFUGEES' INTENTIONS BY REGION OF ORIGIN



REFUGEES' INTENTIONS BY RELATIVES IN UKRAINE



**REFUGEES' INTENTIONS
BY ACCOMMODATION TYPE**



**REFUGEES' INTENTIONS
BY INCOME SOURCE**



Le HCR et le SEM publieront les résultats détaillés des études à l'automne 2023.

Pour aller plus loin :

- HCR (2023) : [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #3](#)
- HCR (2022) : [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #2](#)
- HCR (2022) : [Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees from Ukraine #1](#)
- Mixed Migration Centre (2023) : [Displaced from Ukraine to Bern: A case study on journeys, living conditions, livelihoods, and future intentions](#)
- OCDE : [OCDE | Guerre en Ukraine | Affronter les défis \(oecd.org\)](#)