



---

RAPPORT FINAL – 25 juin 2025

---

# **Analyse du système global d’asile**

Rapport élaboré dans le cadre de la  
stratégie globale en matière d’asile

sur mandat du comité tripartite Stratégie (CT Stratégie)

# Impressum

## Mode de citation recommandé

Auteur : Ecoplan  
Titre : Analyse du système global d'asile  
Sous-titre : Rapport élaboré dans le cadre de la stratégie globale en matière d'asile  
Donneur d'ordre : Comité tripartite Stratégie  
Lieu : Berne  
Date : 25 juin 2025

## Groupe de suivi

Vincenzo Mascioli, présidence (SEM)  
Miriam Behrens (OSAR) (participation à l'atelier 1)  
Nora Bertschi (SG-DFJP)  
Franziska Ehrler (UVS)  
Alain Hofer (CCDJP)  
Sarah Hurni (SEM)  
Laura von Känel (SEM)  
Anja Klug (UNHCR)  
Claudia Kratochvil-Hametner (ACS) (participation à l'atelier 1)  
Claudio Martell (SEM)  
Pascal Schwarz (SEM)  
Gaby Szöllösy (CDAS)

## Équipe de projet Ecoplan

Heini Sommer  
Elvira Hänni  
Aline Senn

## Analyse Intégration

Nicole Gysin, secrétariat général de la CdC  
Christof Rissi, division Intégration du SEM

Le présent rapport présente le point de vue de l'équipe de projet, qui ne correspond pas nécessairement à celui du donneur d'ordre ou des organes de suivi.

## ECOPLAN AG

Recherche et conseil en économie et politique

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Berne  
Tél. +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tél. +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Sommaire

|                                                                                              |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Table des matières .....</b>                                                              | <b>4</b>   |
| <b>Liste des abréviations utilisées .....</b>                                                | <b>6</b>   |
| <b>Synthèse.....</b>                                                                         | <b>8</b>   |
| <b>1      Introduction .....</b>                                                             | <b>23</b>  |
| <b>2      Restructuration du domaine de l'asile et Agenda Intégration Suisse (AIS) .....</b> | <b>27</b>  |
| <b>3      Domaine de l'asile : analyse et mesures à prendre.....</b>                         | <b>37</b>  |
| <b>4      Statut S : analyse et mesures à prendre.....</b>                                   | <b>82</b>  |
| <b>5      Migration irrégulière : analyse et mesures à prendre .....</b>                     | <b>97</b>  |
| <b>6      Intégration : analyse et mesures à prendre.....</b>                                | <b>112</b> |
| <b>Références bibliographiques .....</b>                                                     | <b>136</b> |

## Table des matières

|                                                                                                             |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Table des matières .....</b>                                                                             | <b>4</b>  |
| <b>Liste des abréviations utilisées .....</b>                                                               | <b>6</b>  |
| <b>Synthèse.....</b>                                                                                        | <b>8</b>  |
| <b>1 Introduction .....</b>                                                                                 | <b>23</b> |
| 1.1 Contexte .....                                                                                          | 23        |
| 1.2 Objectif, tâches et délimitation .....                                                                  | 23        |
| 1.3 Méthodologie.....                                                                                       | 25        |
| 1.4 Structure du rapport .....                                                                              | 26        |
| <b>2 Restructuration du domaine de l'asile et Agenda Intégration Suisse (AIS) .....</b>                     | <b>27</b> |
| 2.1 Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile .....                                             | 27        |
| 2.2 Nouvelle procédure d'asile.....                                                                         | 27        |
| 2.2.1 Vue d'ensemble .....                                                                                  | 27        |
| 2.2.2 Structures régionales et CFA.....                                                                     | 29        |
| 2.2.3 Responsabilités en matière d'hébergement et d'encadrement au niveau cantonal / communal .....         | 30        |
| 2.2.4 Soutien de la société civile .....                                                                    | 32        |
| 2.2.5 Pacte européen sur la migration et l'asile : réforme du système européen d'asile et de migration..... | 34        |
| 2.3 Objectifs de l'AIS .....                                                                                | 34        |
| <b>3 Domaine de l'asile : analyse et mesures à prendre.....</b>                                             | <b>37</b> |
| 3.1 Demandes d'asile.....                                                                                   | 37        |
| 3.2 Procédure d'asile : types de procédure, durée, respect des délais .....                                 | 43        |
| 3.2.1 Répartition des demandes d'asile entre les différents types de procédure .....                        | 43        |
| 3.2.2 Durée de la procédure .....                                                                           | 48        |
| 3.2.3 Part des procédures clôturées dans les délais prescrits .....                                         | 51        |
| 3.2.4 Constats et mesures à prendre .....                                                                   | 54        |
| 3.3 Offre d'hébergement et taux d'occupation .....                                                          | 57        |
| 3.3.1 Objectifs de la restructuration .....                                                                 | 57        |
| 3.3.2 Hébergement au niveau fédéral.....                                                                    | 57        |
| 3.3.3 Hébergement aux niveaux cantonal et communal.....                                                     | 59        |
| 3.3.4 Capacité du système à résister aux fluctuations.....                                                  | 61        |
| 3.3.5 Constats et mesures à prendre.....                                                                    | 66        |
| 3.4 Orientation du système d'asile vers les personnes à protéger .....                                      | 68        |

|          |                                                                                       |            |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5      | Recours et qualité des procédures d'asile .....                                       | 73         |
| 3.6      | Départs volontaires, rapatriements et exécution des renvois .....                     | 76         |
| 3.6.1    | Décisions de renvoi et exécution des renvois .....                                    | 76         |
| 3.6.2    | Durée de l'exécution des renvois .....                                                | 80         |
| <b>4</b> | <b>Statut S : analyse et mesures à prendre.....</b>                                   | <b>82</b>  |
| 4.1      | Première application du statut S .....                                                | 82         |
| 4.2      | Nombres de demandes et composition du groupe de personnes concerné .....              | 84         |
| 4.3      | Procédure jusqu'à l'octroi du statut S .....                                          | 87         |
| 4.4      | Hébergement.....                                                                      | 90         |
| 4.5      | Encouragement de l'intégration .....                                                  | 92         |
| 4.6      | Levée du statut S .....                                                               | 95         |
| <b>5</b> | <b>Migration irrégulière : analyse et mesures à prendre .....</b>                     | <b>97</b>  |
| 5.1      | Définition .....                                                                      | 97         |
| 5.2      | Entrées ou interceptions de personnes en séjour irrégulier .....                      | 98         |
| 5.3      | Décisions de renvoi et rapatriements dans le domaine des étrangers .....              | 101        |
| 5.3.1    | Décisions de renvoi .....                                                             | 101        |
| 5.3.2    | Retours .....                                                                         | 103        |
| 5.4      | Sécurité .....                                                                        | 106        |
| 5.5      | Pression exercée sur le système d'asile par les demandes manifestement infondées..... | 108        |
| <b>6</b> | <b>Intégration : analyse et mesures à prendre.....</b>                                | <b>112</b> |
| 6.1      | Encouragement linguistique .....                                                      | 113        |
| 6.2      | Encouragement (linguistique) dans la petite enfance .....                             | 117        |
| 6.3      | Aptitude à la formation .....                                                         | 120        |
| 6.4      | Employabilité .....                                                                   | 125        |
| 6.5      | Participation à la société .....                                                      | 132        |
|          | <b>Références bibliographiques .....</b>                                              | <b>136</b> |

## Liste des abréviations utilisées

|              |                                                                                                    |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACS          | Association des communes suisses                                                                   |
| AFF          | Administration fédérale des finances                                                               |
| AIS          | Agenda Intégration Suisse                                                                          |
| AP           | Personne admise à titre provisoire                                                                 |
| ASM          | Association des services cantonaux de migration                                                    |
| CCDJP        | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police           |
| CCPCS        | Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse                        |
| CDAS         | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales                           |
| CdC          | Conférence des gouvernements cantonaux                                                             |
| CECR         | Cadre européen commun de référence pour les langues                                                |
| cf.          | Confer, voir                                                                                       |
| CFA          | Centre fédéral pour requérants d'asile                                                             |
| CFA sans TP  | Centre fédéral pour requérants d'asile n'assumant pas de tâches procédurales                       |
| CFA avec TP  | Centre fédéral pour requérants d'asile assumant des tâches procédurales                            |
| CFM          | Commission fédérale des migrations                                                                 |
| CSIAS        | Conférence suisse des institutions d'action sociale                                                |
| CT Stratégie | Comité tripartite Stratégie                                                                        |
| DDPS         | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports                 |
| DFAE         | Département fédéral des affaires étrangères                                                        |
| DFF          | Département fédéral des finances                                                                   |
| DFJP         | Département fédéral de justice et police                                                           |
| eMAP         | Mesures administratives et pénales                                                                 |
| EQPR         | European Qualifications Passport for Refugees (passeport européen des qualifications des réfugiés) |
| ESPA         | Enquête suisse sur la population active                                                            |
| ETP          | Équivalent temps plein                                                                             |
| fedpol       | Office fédéral de la police                                                                        |
| FG           | Forfait global                                                                                     |
| FI           | Forfait d'intégration                                                                              |
| GTRA         | Groupe de travail Restructuration                                                                  |
| LABB         | Analyse longitudinale dans le domaine de la formation                                              |
| LAsi         | Loi fédérale sur l'asile                                                                           |
| LEI          | Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration                                                    |
| NEM          | Décision de non-entrée en matière                                                                  |
| OA           | Ordonnance sur l'asile                                                                             |
| OFDF         | Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières                                       |
| OFPP         | Office fédéral de la protection de la population                                                   |
| OFS          | Office fédéral de la statistique                                                                   |
| OIE          | Ordonnance sur l'intégration des étrangers                                                         |
| OLUsC        | Ordonnance sur l'usage de la contrainte                                                            |
| ONG          | Organisation non gouvernementale                                                                   |

|           |                                                            |
|-----------|------------------------------------------------------------|
| ORP       | Office régional de placement                               |
| OrTra     | Organisation du monde du travail                           |
| OSAR      | Organisation suisse d'aide aux réfugiés                    |
| p. ex.    | Par exemple                                                |
| PAI       | Préapprentissage d'intégration                             |
| PIC       | Programme d'intégration cantonal                           |
| PITF      | Planification intégrée des tâches / financière             |
| PP        | Phase préparatoire                                         |
| R         | Personne réfugiée                                          |
| RAEC      | Régime d'asile européen commun                             |
| RéA       | Procédure de réadmission                                   |
| RM        | Requérant d'asile mineur                                   |
| RMNA      | Requérant d'asile mineur non accompagné                    |
| RO        | Recueil officiel                                           |
| SEM       | Secrétariat d'État aux migrations                          |
| SG        | Secrétariat général                                        |
| SIS       | Système d'information Schengen                             |
| SONAS     | État-major spécial Asile                                   |
| SPE       | Service public de l'emploi                                 |
| STATPOP   | Statistique de la population et des ménages                |
| SYMIC     | Système d'information central sur la migration             |
| TAF       | Tribunal administratif fédéral                             |
| UE / AELE | Union européenne / Association européenne de libre-échange |
| UNHCR     | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés      |
| UVS       | Union des villes suisses                                   |
| y. c.     | Y compris                                                  |

## Synthèse

### a) Objectif et délimitation

La restructuration du domaine de l'asile est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019 ; l'Agenda Intégration Suisse (AIS), deux mois plus tard, le 1<sup>er</sup> mai 2019. Six ans après, le comité de pilotage<sup>1</sup> « Stratégie globale en matière d'asile » a estimé qu'une analyse approfondie de la situation s'imposait. Visant à identifier les points forts et les points faibles du système d'asile actuel, et à définir les éventuelles mesures à prendre, cette analyse servira de base commune aux trois niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes) pour l'élaboration de la stratégie globale en matière d'asile.

Couvrant la période 2019-2024, l'analyse porte pour l'essentiel sur quatre domaines : migration liée à l'asile, statut de protection S (ci-après statut S), migration irrégulière et intégration. Si nécessaire, un regard rétrospectif jusqu'en 2015 permettra d'éclairer l'évolution observée.

Les objectifs de la restructuration du domaine de l'asile et ceux fixés dans le cadre de l'AIS ont servi de référence pour définir et délimiter les aspects détaillés pour chacun des quatre domaines analysés. Le présent rapport se concentre donc sur l'analyse approfondie des thématiques en lien direct avec ces objectifs. Les thématiques pour lesquelles les données sont insuffisantes ne sont pas abordées ou ne le sont que brièvement. Il a par ailleurs été décidé, en accord avec le comité tripartite Stratégie (CT Stratégie), de laisser de côté certaines questions (voir le point 1.2c).

### b) Constats et mesures à prendre : vue d'ensemble

#### Domaine de l'asile

La restructuration de l'asile a globalement porté ses fruits : bien que le système n'ait pas eu le temps de se stabiliser, les principaux défis (liés à la pandémie de COVID-19, à la guerre en Ukraine et l'activation du statut S, et au nombre élevé de demandes d'asile enregistrées à partir du milieu de l'année 2022) ont pu être surmontés. L'hébergement et l'encadrement des personnes concernées ont pu être garantis à tout moment, parfois via des mesures d'urgence, et les procédures d'asile ont été menées dans le respect de l'état de droit. Dans l'ensemble, la restructuration du domaine de l'asile a permis de raccourcir considérablement la durée des procédures : pour 60 à 80 % des dossiers, une décision de première instance est rendue sous 140 jours, la durée maximale de séjour dans un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA). En revanche, la situation est critique pour les procédures d'asile étendues : compte tenu de l'accumulation des dossiers en attente, la durée moyenne de procédure est de 240 à 431 jours, soit nettement plus que l'objectif fixé.

---

<sup>1</sup> Mis en place pour piloter la restructuration du domaine de l'asile, le comité de pilotage « Stratégie globale en matière d'asile » sera également responsable de la coordination de l'élaboration de la stratégie globale en matière d'asile. Ce comité est composé de représentants du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la présidence de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), ainsi que de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS).

Le principal défi demeure la résistance aux fluctuations aux trois niveaux étatiques, tant pour ce qui est des capacités d'hébergement que des ressources en personnel (déroulement des procédures, prestations d'encadrement). La résilience du système d'asile peut être renforcée si la Confédération dispose de capacités suffisantes pour assurer le premier hébergement et mener les procédures, les niveaux étatiques en aval disposant alors d'un laps de temps suffisant pour ajuster leurs capacités d'hébergement et leurs ressources en personnel.

### **Statut S**

Le statut S s'est révélé judicieux pour la gestion des afflux de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. Sans son activation en mars 2022, quelque 40 000 personnes auraient été enregistrées, en très peu de temps, comme relevant de la procédure d'asile ordinaire, ce qui aurait mis à mal les capacités du SEM et entraîné, compte tenu de la forte progression des demandes d'asile « normales » à compter du milieu de l'année 2022, une hausse significative du nombre de dossiers en suspens et un allongement considérable de la durée des procédures.

Plusieurs mesures doivent être prises en priorité. Il convient en premier lieu d'examiner comment intégrer de façon cohérente le statut S dans le système global d'asile. Une solution viable de soutien financier doit par ailleurs être trouvée pour les bénéficiaires du statut S entre la décision de levée du statut et le retour au pays. Il faut également déterminer comment faire face au nombre potentiellement élevé de demandes de séjour pour cas de rigueur émanant de bénéficiaires du statut S, que les cantons et la Confédération auront à traiter à partir de 2027.

### **Migration irrégulière**

La migration irrégulière concerne toutes les personnes qui entrent ou séjournent illégalement sur le territoire suisse. Une petite partie de ces personnes dépose une demande d'asile. Certaines d'entre elles posent particulièrement problème, car elles ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de l'asile : en plus de peser sur le système d'asile, elles sont souvent surreprésentées dans la statistique de la criminalité. Ces personnes profitent ainsi du système pour éviter le renvoi, du moins temporairement.

L'une des principales mesures à prendre consiste à réduire le nombre de demandes d'asile manifestement infondées. On veillera à cet égard à ne pas empiéter sur les prérogatives des cantons, compétents en matière de séjour irrégulier. Il faudra également continuer de garantir, comme ces dernières années, l'exécution des renvois.

### **Agenda Intégration Suisse (AIS)**

L'AIS a prouvé son efficacité : au cours des cinq dernières années, des progrès significatifs ont été réalisés dans les domaines de l'encouragement linguistique, de l'intégration professionnelle et de la formation des réfugiés. La collaboration interinstitutionnelle a également été renforcée, comme le montre l'intégration de l'AIS dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC).

En vue de l'élaboration de la stratégie globale en matière d'asile, des mesures s'imposent dans quatre domaines. Premièrement, des efforts doivent être déployés pour accroître le nombre de jeunes adultes accédant à un diplôme du degré secondaire II. L'écart entre les sexes doit également être comblé sur ce plan. Pour une entrée à l'école réussie, les plus jeunes doivent par

ailleurs bénéficier d'un soutien avant l'accueil en jardin d'enfants. Deuxièmement, il convient de renforcer le caractère impératif de l'AIS, par exemple grâce à une gestion plus stricte et plus approfondie des cas, par des normes obligatoires et par des incitations ciblées. Troisièmement, les effets et les succès de l'AIS doivent faire l'objet de mesures de communication plus claires. Enfin, la cohérence du système d'asile doit être renforcée : la coordination entre les prestations d'hébergement, d'aide sociale et d'intégration doit notamment être améliorée, et ce, dès l'entrée sur le territoire. L'objectif reste inchangé, à savoir intégrer rapidement et durablement les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire (R/AP), ainsi que les bénéficiaires du statut S.

### **c) Constats et mesures à prendre : détail**

Les différentes observations et mesures à prendre qui se dégagent de l'analyse sont décrites brièvement ci-après pour chacun des domaines abordés. Les constats (éléments sur fond gris clair) et les mesures (éléments sur fond gris foncé) sont présentés en détail dans le corps du texte.

## Domaine de l'asile

### Évolution du nombre de demandes d'asile

- Les fluctuations sont importantes, y compris en cours d'année.
  - Depuis sa restructuration, le système d'asile connaît une situation extrême (pandémie de COVID-19, statut S, forte augmentation des demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022). En conséquence, le programme de réinstallation a été suspendu en 2023.
  - L'activation du statut S a pesé encore davantage sur le système, puisque d'importantes capacités d'hébergement et d'encadrement ont dû être mobilisées dans l'urgence à tous les niveaux étatiques.
  - Les personnes bénéficiant d'un droit de demeurer en Suisse ou du statut S peuvent exercer une pression sur le système à différents niveaux :
    - Confédération : « pics » de surcharge à court terme
    - Cantons / communes : congestion durable des structures ordinaires et des capacités d'hébergement et d'encadrement compte tenu d'une augmentation (temporaire) des effectifs
- ➔ Assurer la capacité du système d'asile à résister aux fluctuations (voir également « Capacité du système à résister aux fluctuations »)

### Procédure d'asile : types de procédure, durée, respect des délais

#### Répartition des demandes d'asile

- **Répartition des demandes d'asile**
    - L'organisation en types de procédures s'est révélée judicieuse.
    - La part des procédures étendues (30 %) est inférieure à l'objectif fixé (40 %), celle des procédures accélérées (> 40 %) largement supérieure à l'objectif fixé (20 %). ➔ Dans les deux cas, le respect des délais de procédure allège la charge aux niveaux cantonal et communal.
    - On note une augmentation significative des procédures de réadmission (de 3 à 10 %) et des radiations (de 9 à 16 %). ➔ Les conditions générales ont évolué par rapport à la planification initiale.
- ➔ Vérifier les valeurs prévisionnelles relatives à la répartition des cas
- ➔ Intégrer les réadmissions et les radiations dans les catégories de procédures
- ➔ Examiner, pour les réadmissions, le bien-fondé de l'octroi d'un droit de rester en Suisse si un droit de séjour a déjà été accordé dans un pays de l'UE / AELE
- Le nombre de cas traités est supérieur au nombre de demandes d'asile.
- ➔ Définir les capacités d'hébergement et les ressources en personnel sur la base non pas des demandes d'asile, mais des cas traités
- **Durée des procédures, part des procédures conformes à l'objectif fixé**
    - Procédures Dublin : l'objectif fixé (60 jours jusqu'à la décision de première instance) est le plus souvent respecté.
    - Procédures accélérées : l'objectif fixé (40 jours) est loin d'être atteint (70-80 jours), mais cela ne pose pas de problème (cf. durée maximale de séjour dans un CFA = 140 jours).

- Procédures étendues : l'objectif fixé (90 jours) est loin d'être atteint (240-431 jours). → La situation est critique : les besoins en hébergement augmentent aux trois niveaux étatiques, ce qui est problématique sur les plans de l'intégration et de l'exécution des renvois.

- Examiner si les mesures d'intégration doivent commencer dès l'attribution aux cantons (sans attendre la décision d'asile)
- Identifier les potentiels d'optimisation sans que la qualité des procédures n'en soit affectée, ajuster les valeurs cibles le cas échéant
- Examiner si les cantons peuvent être davantage impliqués dans l'application de la stratégie de priorisation des demandes d'asile

- Les départs anticipés pour les cantons (fin 2023 et 2024) et l'augmentation du nombre de cas en suspens ont beaucoup pesé sur les cantons et les communes dans les domaines de l'hébergement et de l'intégration.

- Diminuer rapidement le nombre de cas en suspens (Confédération)

### Offre d'hébergement et taux d'occupation

- Le système d'asile fonctionne, même en période de forte affluence. Les prestations d'hébergement et d'encadrement ont été assurées à tout moment, parfois moyennant la mise en place de solutions d'urgence.
  - La Confédération a accru fortement les capacités lorsque cela a été nécessaire, notamment en mettant à disposition des logements temporaires (jusqu'à 11 100 places). Les structures d'hébergement actuelles sont très fragmentées, ce qui complique leur gestion.
  - À ce jour, la Confédération n'a créé que 3340 places dans des CFA permanents, au lieu des 5000 prévues dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile.
  - Première instance compétente en matière de procédure et d'hébergement, la Confédération joue un rôle majeur dans le système d'asile. Elle peut renforcer la résilience de l'ensemble du système si elle dispose de capacités d'hébergement et de ressources en personnel suffisantes.
  - Compte tenu de l'offre parfois limitée en logements, la mise à disposition de places d'hébergement durables et propices à l'intégration des personnes représente un défi particulier pour les cantons et les communes.
- Les procédures d'asile ont pu être menées dans le respect de l'état de droit, mais la durée des procédures étendues tend à s'allonger (> 1 an), ce qui pèse sur les cantons et les communes en matière d'hébergement et d'intégration.

- De manière générale : assurer la capacité du système à résister aux fluctuations (voir le point suivant)

### Capacité du système à résister aux fluctuations

#### Confédération

- Garantir les 5000 places d'hébergement en CFA tout en respectant les capacités minimales pour chaque type de CFA et le calendrier de la procédure d'approbation des plans définie dans le plan sectoriel Asile
- Vérifier la prévision de 24 000 demandes d'asile par an en prenant en compte les fluctuations en cours d'année

- Vérifier plus avant les calculs du modèle par paliers → Lors de la validation des résultats, examiner comment mobiliser des capacités d'hébergement et des ressources en personnel supplémentaires
- Mettre en place, en partenariat avec les cantons, un outil de planification permettant de prévoir de la manière la plus fiable possible les départs pour les cantons

#### **Cantons, villes et communes**

- Faire connaître les capacités d'hébergement (nombre total de places et nombre de places disponibles, par trimestre)
- Vérifier si des capacités d'urgence ont été planifiées et, le cas échéant, si les données sont à jour ; les compléter et les actualiser au besoin
- Examiner les mesures pouvant être déployées pour faire face à un afflux extraordinaire de personnes et mobiliser des solutions d'hébergement supplémentaires
- Élaborer un modèle par paliers (pour les grands cantons) permettant d'évaluer les besoins en places d'hébergement et en ressources en personnel conformément aux prévisions de la Confédération concernant les départs pour les cantons

#### **Transition / collaboration entre les niveaux étatiques**

- Actualiser les valeurs de référence de la planification d'urgence : inclure des objectifs quantitatifs précis, définir des processus obligatoires et les responsabilités dans les différentes situations
- Vérifier si la Confédération, les cantons et les communes peuvent mettre en commun une partie de leurs capacités d'hébergement et de leurs ressources en personnel pour mieux faire face aux goulots d'étranglement et éviter les départs anticipés pour les cantons ou l'arrêt de l'exécution des renvois dans certains cantons
- Examiner comment reprendre le programme de réinstallation, éventuellement en version allégée, même en cas de forte sollicitation du système d'asile

### **Orientation du système d'asile vers les personnes à protéger**

#### **• Taux de protection**

- Le taux de protection (54-60 %) est supérieur à ce qui avait été planifié par le groupe de travail Restructuration (50 %).
- Procédures étendues : taux de protection de 62 à 72 % (44 % en 2024 : effet probable des départs anticipés pour les cantons fin 2022 / 2023).
- Les mesures mises en place pour réduire le nombre de demandes d'asile manifestement infondées sont globalement efficaces.

#### **• Nombre de demandes d'asile manifestement infondées**

- La part des demandes d'asile manifestement infondées a nettement augmenté ces deux dernières années (de 20 à 30 %).

- Examiner les mesures permettant de réduire le nombre de demandes d'asile infondées

### **Recours, qualité des procédures d'asile**

#### **• Taux de recours**

- La protection juridique gratuite a prouvé son efficacité.
- Les contributions forfaitaires évitent le dépôt de recours voués à l'échec.

#### **• Taux de décisions restées inchangées**

- Légèrement en deçà de l'objectif fixé (> 95,5 %) juste après l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile, ce taux est repassé au-dessus depuis.

→ Aucune mesure à prendre

#### Départs volontaires, rapatriements, exécution des renvois

- **Départs volontaires et rapatriements**

- Une augmentation du nombre de rapatriements et de décisions de renvoi s'observe depuis 2021.
- Les bases statistiques sont insuffisantes pour déterminer un taux de départs par cohorte et doivent être étoffées.

- Créer les bases nécessaires pour déterminer un taux de départs par cohorte : tâche incombant au SEM, à l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) et aux cantons
- Identifier les mesures permettant d'accroître encore le nombre de départs volontaires et sous contrainte
- Déterminer la marche à suivre pour les personnes qui sont tenues de quitter la Suisse, mais qui ne peuvent être renvoyées

- **Durée de l'exécution des renvois**

- L'évolution est très positive en ce qui concerne le délai requis pour obtenir les documents d'identité nécessaires (2024 : 207 jours) et organiser le départ une fois ces documents à disposition (2024 : 67 jours). Ces délais sont inférieurs de moitié aux valeurs cibles.

- Poursuivre les efforts pour améliorer la collaboration avec les États d'origine

## Statut S

### • Première application

- L'implication de tous les acteurs via l'état-major spécial Asile est judicieuse. → Approche souhaitable dans les futures crises.
- Le travail du groupe d'évaluation du statut S est très utile.
- Le statut S n'est pas suffisamment intégré dans le système global d'asile.

→ Envisager une intégration cohérente du statut S dans le système global d'asile

→ Déterminer la nécessité de réaliser des évaluations supplémentaires pour tirer des enseignements majeurs de la première application, avec désormais trois ans de recul

### • Procédure jusqu'à l'octroi du statut S

- Les défis qui se sont posés en urgence au début ont été surmontés.
- On observe une tendance croissante à l'examen au cas par cas en raison de profils plus complexes et afin d'éviter les demandes « abusives ». = Forte mobilisation de ressources -> Augmentation du nombre de cas en suspens.

→ Envisager d'établir des priorités ou de faire intervenir du personnel supplémentaire dans le domaine de la procédure

### • Hébergement

- La situation de congestion des CFA et d'afflux des personnes vers les cantons, les villes et les communes ne doit pas se reproduire.
- L'hébergement par des particuliers a joué un rôle important dans le système au début pour garantir des capacités d'hébergement suffisantes. Sans cette solution, de nombreuses personnes en quête de protection n'auraient pas pu être hébergées. La charge de travail (tâches administratives, conseil) a été considérable pour les cantons.
- L'hébergement par des particuliers ne doit pas être étendu de manière générale, mais c'est une forme d'hébergement complémentaire adaptée aux situations d'urgence imprévues.

→ Voir « Capacité du système à résister aux fluctuations », sous « Domaine de l'asile »

### • Encouragement de l'intégration

- Le principe de la double intention est opportun pour la recherche d'un équilibre entre orientation vers le retour et intégration.
- L'encouragement de l'intégration dans le cadre du programme S a fait ses preuves.
- La situation de congestion des CFA et d'afflux des personnes vers les cantons, les villes et les communes ne doit pas se reproduire.
- Des mesures ont été lancées en vue de mieux ancrer l'encouragement de l'intégration des bénéficiaires du statut S.
- Les déplacements nombreux sont source de désinscriptions et de défections aux mesures d'intégration.

→ Renforcer le caractère obligatoire des mesures d'intégration (voir ci-après « Levée du statut S »)

### • Levée du statut S

- La liberté de voyager dans l'espace Schengen autorise des déplacements nombreux, mais le statut est levé en cas d'absences prolongées (motion Würth/Paganini, 24.3022/24.3035).
- Le scénario de base du plan de levée du statut S n'est plus d'actualité, mais il pourrait être transposé en grande partie à la situation actuelle.
- Le forfait d'aide d'urgence et les structures correspondantes au sein du système d'asile ne sont pas adaptés aux personnes dont le statut S a été levé.
- Les bénéficiaires du statut S depuis cinq ans reçoivent une autorisation de séjour valable jusqu'à la levée générale du statut S.
- Face au nombre record de procédures pour cas de rigueur attendues à partir de 2027, les structures ordinaires de la Confédération et des cantons pourraient être dépassées.

- ➔ Élaborer une solution viable pour soutenir financièrement les personnes concernées entre la décision de levée du statut S et le retour au pays
- ➔ Clarifier la situation juridique si le statut S n'est pas encore levé au bout de cinq ans
- ➔ Trouver une solution pour faire face au nombre élevé de demandes de séjour pour cas de rigueur que les cantons et la Confédération auront probablement à traiter à partir de 2027, ainsi qu'à la possible hétérogénéité du traitement de ces demandes au niveau cantonal

## Migration irrégulière

### Entrée ou interceptions de personnes en séjour irrégulier

- L'OFDF réalise des dizaines de milliers d'interceptions ; l'ampleur réelle du phénomène reste difficile à estimer. Dans la grande majorité des cas, il s'agit d'une migration de transit, la Suisse n'étant pas la destination finale. → La migration irrégulière est un phénomène qui a son importance.
- Évaluer la nécessité de contrôles supplémentaires / renforcés en tenant compte des aspects suivants (tâche incombant aux organes de décision politiques) :
  - Les contrôles aux frontières intérieures sont autorisés uniquement dans des situations exceptionnelles ; il faudrait que cette mesure soit intégrée dans la réforme prévue du système européen d'asile et de migration.
  - Des renforts de personnel seraient requis au niveau de la Confédération et des organes de police cantonaux.
  - Des coûts macroéconomiques résulteraient des retards engendrés dans le trafic frontalier (quotidien).

### Décisions de renvoi et rapatriements dans le domaine des étrangers

- **Décisions de renvoi**
  - L'historique des données concernant le nombre de décisions de renvoi émises n'est pas fiable.
    - Vérifier si le passage à eMAP, déjà réalisé, apporte l'amélioration souhaitée pour l'enregistrement des décisions de renvoi
  - Les décisions de renvoi sont gérées différemment selon les cantons.
    - Étudier l'opportunité d'une harmonisation des pratiques
  - La réglementation actuelle concernant la répartition entre les cantons de la compétence pour les décisions de renvoi a potentiellement des effets inopportuns.
    - Examiner la réglementation pour identifier les effets inopportuns, et la modifier si nécessaire
- **Retours**
  - En comparaison européenne, la Suisse compte parmi les pays obtenant les meilleurs résultats en la matière, aux côtés des pays scandinaves.
    - Examiner les mesures supplémentaires susceptibles d'augmenter le nombre d'exécutions et de les accélérer
    - Déterminer pourquoi les niveaux d'exécution 1 à 4 sont appliqués à des fréquences différentes dans le domaine de l'asile et dans celui des étrangers, et si des mesures concrètes pourraient être prises dans ces deux domaines

**Sécurité**

- Le nombre de personnes inculpées (pour des infractions) au sein du groupe de population relevant de l'asile est important ; il est plus élevé chez les personnes engagées dans une procédure d'asile en cours et particulièrement élevé chez les personnes originaires d'États d'Afrique du Nord. → Atteinte au sentiment de sécurité de la population et charges de travail considérables pour les forces de police cantonales et communales.

→ Examiner les mesures supplémentaires envisageables pour réduire la criminalité parmi les personnes relevant du domaine de l'asile

**Pression exercée sur le système d'asile par les demandes manifestement infondées**

- La proportion de demandes d'asile manifestement infondées augmente depuis 2020 ; elle s'élève à 29 % en 2024 (en comptant les radiations). → Mobilisation de ressources qui font alors défaut pour le traitement des demandes fondées.

→ Examiner les mesures qui permettraient de mieux protéger les structures de l'asile face aux demandes manifestement infondées

→ Tenir compte à cet effet des correspondances qui existent entre le domaine de l'asile et la migration irrégulière

## Intégration

### Mesures générales à prendre

- Mettre en œuvre le plus tôt possible le processus d'intégration chez les personnes appelées à rester en Suisse
- Instaurer des mesures d'intégration plus ciblées et plus efficaces incluant les groupes difficiles à atteindre ; envisager à cet effet des incitations ou une obligation de participer, tout en veillant à ce que cela reste conciliable avec les éventuelles responsabilités familiales
- Améliorer encore la coordination entre l'hébergement, l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration

### Encouragement linguistique

L'encouragement linguistique des réfugiés fonctionne bien : environ les trois quarts d'entre eux atteignent l'objectif fixé en la matière dans le cadre de l'AIS, soit une valeur très élevée en comparaison internationale.

- La proportion de R/AP de plus de 16 ans fréquentant des cours de langue tournait autour de 70 % pendant la période 2020-2023.
  - Au sein de la première cohorte ayant bénéficié de l'encouragement selon les normes de l'AIS (2020), 77 % des réfugiés sont parvenus au moins au niveau de langue A1 au bout de trois ans.
  - Entre 2020 et 2023, beaucoup d'analphabètes ont trouvé refuge en Suisse (entre 11 % et 23 % des R/AP), l'encouragement linguistique représentant alors un défi particulier.
  - Avec les impératifs d'économies et l'objectif d'une intégration professionnelle rapide (plutôt que durable), il y a un risque que les réfugiés entrent sur le marché du travail avant de disposer de connaissances linguistiques suffisantes. Cela peut renforcer à long terme les situations d'emploi précaire et rendre plus difficile la sortie durable de l'aide sociale ainsi que l'intégration sociale.
- Déterminer les groupes de réfugiés qui n'atteignent pas l'objectif de l'AIS, les raisons de ce constat et les mesures requises pour y remédier ; prendre en compte à cet effet les différences liées au sexe
  - Examiner comment organiser l'encouragement linguistique comme un processus de long terme et orienté vers la formation, qui va au-delà de l'acquisition de compétences de base et s'articule davantage autour des objectifs individuels en matière de formation et d'activité professionnelle

### Encouragement (linguistique) dans la petite enfance

Concernant la réalisation des objectifs de l'AIS, les éléments suivants sont à noter :

- La mise en place de l'AIS a permis de mettre davantage l'accent sur l'intégration des enfants de moins de 4 ans. Le nombre d'enfants ayant bénéficié d'une mesure d'encouragement linguistique précoce a ainsi augmenté.
- On peut tabler sur le fait que les cantons, les villes et les communes ayant mis en place une obligation de suivre ces cours atteignent l'objectif de l'AIS.
- Sur l'ensemble du territoire suisse, cependant, moins de 50 % des enfants participent à une mesure. En outre, il s'agit souvent d'offres dont l'efficacité en termes d'encouragement de la langue n'est pas flagrante. Il existe d'importantes disparités entre les cantons.

- ➔ Bien que l'utilité d'un encouragement précoce dans l'optique de l'égalité des chances – notamment dans le contexte scolaire – soit démontrée scientifiquement et incontestée, l'accès à des offres de qualité en matière d'accueil extrafamilial des enfants reste insuffisant pour de nombreuses familles de réfugiés. Il convient d'examiner comment faire tomber efficacement les barrières existantes, en particulier le manque de places dans les crèches et les obstacles financiers.
- ➔ Pour mieux exploiter le potentiel de l'encouragement dans la petite enfance, il faudrait étudier comment formuler des directives obligatoires en la matière et comment ancrer les mesures correspondantes dans les structures ordinaires.

### Aptitude à la formation

Le nombre de jeunes réfugiés suivant une formation du degré secondaire II a pu être fortement accru.

- La proportion d'adolescents et de jeunes adultes concernés par ce type de mesures a nettement augmenté entre 2020 et 2023, passant de quelque 40 % à plus de 65 %.
  - Parmi les R/AP arrivés en 2020, 48 % suivent déjà une formation du degré secondaire II ou une offre de préparation deux ans après leur entrée en Suisse, soit près du double de la proportion observée pour la cohorte d'entrée de 2013.
  - Des disparités se font sentir en fonction de l'âge et du sexe : l'intégration des jeunes adultes dans une formation professionnelle fonctionne moins bien que celle des adolescents. Les femmes sont nettement moins nombreuses que les hommes à suivre une offre de formation du degré secondaire II.
  - Beaucoup de jeunes adultes travaillent dans des secteurs à bas salaires au lieu de s'engager dans une formation, car ils ont souvent des obligations financières envers leurs proches restés au pays.
- ➔ Développer des modèles de formation conciliables avec les réalités familiales et financières des jeunes réfugiés ; promouvoir de manière ciblée l'accès à la formation, en particulier pour les jeunes femmes
  - ➔ Déterminer comment engager davantage les jeunes réfugiés à suivre une formation du degré secondaire II et comment mieux soutenir cette approche sur le plan structurel (par des systèmes d'incitation appropriés, des formes d'encadrement ou des types de formations flexibles)
  - ➔ Intensifier l'accompagnement individuel pendant la formation et lors de l'entrée sur le marché du travail
  - ➔ Étudier comment mieux informer les entreprises sur le potentiel des jeunes réfugiés et comment les sensibiliser afin qu'elles mettent à disposition des places de formation pour ce public

### Employabilité

Depuis la mise en place de l'AIS, les R/AP entrent nettement plus rapidement et en plus grand nombre sur le marché du travail suisse. L'objectif fixé dans l'AIS d'un taux d'activité de 50 % devrait être atteint et même dépassé. En comparaison internationale, l'intégration professionnelle de long terme des réfugiés en Suisse fonctionne très bien (2<sup>e</sup> place des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE]).

- On observe une nette hausse de la participation aux mesures d'intégration axées sur le marché du travail : la proportion de personnes concernées est passée de 26 % (2020) à plus de 46 % (2023) et leur nombre a plus que doublé.

- Parmi les R/AP arrivés en 2020, 45 % exercent déjà une activité lucrative quatre ans après leur entrée en Suisse. Cela représente une hausse de plus de 10 points par rapport à la cohorte de 2016. Et les cohortes récentes (2021, 2022 et 2023) confirment cette tendance.
  - Cette évolution est particulièrement remarquable lorsque l'on considère que bon nombre de R/AP disposent, à leur arrivée, d'une formation scolaire de moins de six ans et de très peu d'expérience professionnelle.
  - De grandes disparités sont toutefois à noter en fonction de l'âge et du sexe : parmi les personnes arrivées en 2020, 21 % des femmes exercent une activité lucrative quatre ans après leur entrée en Suisse, contre 61 % des hommes. Cet écart s'est même creusé récemment. Par ailleurs, les jeunes âgés de 16 à 25 ans sont plus de 60 % à avoir une activité lucrative quatre ans après leur arrivée, tandis que les personnes de plus de 45 ans ne sont que 30 % dans ce cas.
  - L'emploi et le revenu des R/AP sont souvent précaires : un tiers seulement des personnes arrivées en 2016 exerçait une activité lucrative en continu la 6<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> années, tandis que 74 % des personnes arrivées en 2020 gagnaient, au bout de trois ans, moins de 3000 francs par mois.
  - Depuis la mise en place de l'AIS, les réfugiés sortent plus rapidement de l'aide sociale.
- ➔ En vue d'une intégration durable sur le marché du travail, mettre en œuvre des programmes d'encouragement directement au poste de travail (formation en cours d'emploi et *supported employment*) et un accompagnement global et de long terme – pas seulement à la prise de poste, mais aussi pour garantir la stabilité de l'emploi et le développement des qualifications
  - ➔ Privilégier des mesures ciblées pour réduire les disparités liées au sexe ou à l'âge
  - ➔ Pour éviter une déqualification de long terme, assouplir les modalités de reconnaissance des qualifications et garantir un accès rapide aux emplois correspondant à ces qualifications ; examiner comment recenser plus systématiquement les compétences acquises de façon non formelle par les réfugiés et comment reconnaître les diplômes existants
  - ➔ De bonnes conditions d'engagement, des offres d'encouragement internes à l'entreprise ou spécifiques à la branche (cours de langue, mentorat, etc.) ainsi que l'esprit d'ouverture des employeurs sont des facteurs décisifs pour l'intégration sur le marché du travail ; il faut donc impliquer davantage le secteur économique dans la mise en œuvre de l'AIS
  - ➔ Des connaissances linguistiques avancées sont souvent nécessaires pour progresser professionnellement ; il convient de promouvoir l'accès à des cours de langue plus approfondis, à partir des niveaux B1/B2

### Participation à la société

Concernant la réalisation des objectifs de l'AIS, les évolutions suivantes sont à noter :

- Depuis la mise en place de l'AIS, le nombre de R/AP participant à des mesures d'intégration sociale a fortement augmenté, puisqu'il est passé de 1839 en 2020 à 6050 en 2023 – leur proportion a ainsi grimpé de 11 % à 24 %.
- L'enquête « Vivre ensemble en Suisse » de l'Office fédéral de la statistique (OFS) montre que, si la population est majoritairement ouverte à la diversité, les attitudes xénophobes tendent à augmenter depuis 2020.
- Ni la Confédération ni les cantons ne disposent – à de rares exceptions près – d'une stratégie visant à atteindre cet objectif de l'AIS. Les compétences en la matière sont souvent floues ou morcelées ; l'impact des initiatives locales et des projets isolés reste limité. Les potentiels offerts par la société civile (vie associative, aide de voisinage, activités bénévoles, p. ex.), par le secteur économique

(mentorat en entreprise, p. ex.) et par les réfugiés eux-mêmes ne sont pas exploités de manière systématique.

- Une intégration durable ne peut réussir que si les réfugiés sont également insérés dans le tissu social et culturel, et ne subissent pas de discriminations.
- Les réfugiés sont souvent confrontés à des traumatismes et des contraintes psychosociales, ce qui complique leur participation aux mesures d'intégration.

- Examiner comment impliquer davantage les réfugiés dans la planification et la mise en œuvre des mesures d'intégration
- Développer des offres psychosociales faciles d'accès et adaptées aux groupes cibles afin de prévenir de manière précoce les phénomènes d'isolement et les facteurs de stress
- Mettre en place un suivi de la participation à la société afin de pouvoir détecter au plus tôt les évolutions et les défis majeurs
- Mettre en œuvre des approches concrètes pour lutter contre les structures racistes au quotidien

# 1 Introduction

## 1.1 Contexte

Dans le cadre des conférences nationales sur l'asile du 21 janvier 2013 et du 28 mars 2014, la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont adopté, dans ses grandes lignes, le projet visant à accélérer les procédures d'asile et arrêté la planification générale pour sa mise en œuvre.

Ce projet a été approuvé en vote final par le Parlement le 25 septembre 2015 (RO 2016 3101), et accepté par 66,8 % de la population et l'ensemble des cantons lors de la votation populaire du 5 juin 2016.

La restructuration du domaine de l'asile est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2019, l'Agenda Intégration Suisse (AIS) deux mois plus tard, le 1<sup>er</sup> mai 2019. Six ans après, le comité de pilotage « Stratégie globale en matière d'asile »<sup>2</sup> a estimé qu'une analyse approfondie de la situation s'imposait.

## 1.2 Objectif, tâches et délimitation

### a) Objectif

La présente analyse vise à identifier, pour les trois niveaux étatiques (Confédération, cantons, communes), les points forts et les points faibles du système d'asile depuis la mise en œuvre de la restructuration – à savoir les composantes qui ont fait leurs preuves et les nouveaux défis qui se posent – et à définir les éventuelles mesures à prendre dans les domaines de l'asile, de la migration et de l'intégration. Elle servira de référence pour la finalisation de la stratégie globale en matière d'asile et l'élaboration d'un plan de mise en œuvre assorti de mesures destinées à optimiser le système d'asile.

### b) Tâches

Couvrant la période de mars 2019<sup>3</sup> à la fin de l'année 2024, l'analyse porte sur la migration liée à l'asile, le statut de protection S (ci-après « statut S »), la migration irrégulière et l'intégration. Cette période a été marquée par des événements qui ont eu un impact significatif en matière de politique d'asile :

- Entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile et de l'AIS au printemps 2019

<sup>2</sup> Mis en place pour piloter la restructuration du domaine de l'asile, le comité de pilotage « Stratégie globale en matière d'asile » sera également responsable de la coordination de l'élaboration de la stratégie globale en matière d'asile. Ce comité est composé de représentants du Département fédéral de justice et police (DFJP), de la présidence de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), ainsi que de l'Union des villes suisses (UVS) et de l'Association des communes suisses (ACS).

<sup>3</sup> Dans le domaine de l'intégration, à partir de la mise en œuvre de l'AIS (1<sup>er</sup> janvier 2020).

- Pandémie de COVID-19 de février / mars 2020 à février 2022<sup>4</sup>
- Activation du statut S en mars 2022 suite au déclenchement de la guerre en Ukraine
- Augmentation notable du nombre de demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022

L'analyse apporte un éclairage sur les aspects suivants :

- Évolution au fil du temps
- Points forts et succès
- Mesures nécessaires

### c) Délimitation

Conformément au mandat confié à l'équipe de projet, l'analyse vise en premier lieu à déterminer dans quelle mesure les objectifs fixés dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile et de l'AIS ont été réalisés dans chacun des domaines étudiés (migration liée à l'asile, statut S, migration irrégulière, intégration). La collaboration et les interfaces entre les trois niveaux étatiques sont également examinées. Le présent rapport ne prétend donc pas fournir une analyse exhaustive de l'ensemble des thématiques liées à l'asile, à la migration et à l'intégration.

Dans les quatre domaines d'analyse retenus, certaines thématiques sont approfondies, tandis que d'autres ne sont abordées que brièvement (encadrés). Certains aspects ne sont par ailleurs pas du tout traités, notamment les finances ou le taux de couverture des indemnités fédérales (forfaits globaux, aide d'urgence, forfaits d'intégration<sup>5</sup>), la qualité de l'hébergement et de l'encadrement dans le domaine de l'asile aux trois niveaux étatiques, l'hébergement des requérants d'asile (RA) particulièrement récalcitrants, la prise en charge des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) ou des personnes vulnérables, l'organisation et la garantie des soins médicaux, la formation et la scolarisation dans les structures ordinaires, ou encore la participation des réfugiés à l'organisation de leur quotidien.

Le périmètre défini pour l'analyse n'affecte en rien l'orientation de la stratégie globale en matière d'asile. Il conviendra là de définir le degré d'approfondissement pour chaque thématique (et les thématiques complémentaires, le cas échéant).

<sup>4</sup> Les dates suivantes sont prises en compte pour circonscrire temporellement la pandémie de COVID-19 : du 18 février 2020 (interdiction des manifestations de plus de 1000 personnes en Suisse) ou du 16 mars 2020 (application de lois d'urgence : p. ex. présence simultanée de 50 personnes max. dans les bars, restaurants et discothèques) au 22 mars 2021 (levée des restrictions pour les réunions familiales ou entre amis) ou au 16 février 2022 (levée de la quasi-totalité des mesures sanitaires). 2

<sup>5</sup> Le taux de couverture des forfaits globaux est analysé dans le cadre d'un projet conjoint du SEM, de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et des cantons. L'analyse de l'évolution des coûts de l'aide d'urgence fait l'objet d'un contrôle régulier de la Confédération, en collaboration avec la CDAS et la CCDJP, dans le cadre du suivi concernant la suppression de l'aide sociale.

## 1.3 Méthodologie

L'élaboration du rapport s'est effectuée en trois temps :

### a) Phase 1 : préparation et conception

Au cours de la première phase (février 2025), le comité tripartite Stratégie (CT Stratégie)<sup>6</sup> et Ecoplan se sont entendus sur le mandat et les tâches à réaliser, ainsi que sur la méthodologie à appliquer. Le SEM a ensuite préparé et mis à la disposition d'Ecoplan un ensemble de documents (une vingtaine de dossiers) couvrant différentes thématiques en lien avec la migration liée à l'asile, le statut S et la migration irrégulière<sup>7</sup>. Il a également établi fin mars 2025 une liste des documents à étudier.

### b) Phase 2 : réalisation de l'analyse

Les travaux d'analyse proprement dits ont commencé début avril 2025. Après avoir passé en revue plus de 80 documents, Ecoplan a élaboré trois documents de synthèse, consacrés respectivement au domaine de l'asile, au statut S et à la migration irrégulière, qui ont fait l'objet de discussions bilatérales avec des représentants du SEM, de la CCDJP, de l'ACS, de la CDAS et de l'UVS. L'objectif était notamment d'affiner l'orientation de l'analyse et de valider les choix concernant les thématiques développées, les constats mis en lumière et les mesures identifiées comme nécessaires.

Les observations recueillies lors de ces échanges ont été prises en compte pour l'élaboration de la partie centrale du rapport d'analyse (chapitres 3 à 5).

### c) Phase 3 : validation des résultats

La première version du rapport a été présentée dans le cadre d'un atelier organisé début mai 2025, qui a réuni les membres du CT Stratégie, une représentante du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) et une représentante de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR). Les participants se sont notamment intéressés aux constats et aux mesures nécessaires dans chacun des domaines d'analyse (chapitres 3 à 5), auxquels ils ont donné leurs contours définitifs. Ils ont également évalué l'adéquation du périmètre de l'analyse et la nécessité de procéder à des ajustements.

À l'issue de ce premier atelier, une version complète du rapport a été élaborée. Cette version a été soumise à discussion à la mi-juin dans le cadre d'un deuxième atelier mené avec les membres du CT Stratégie. Le rapport final a été établi sur la base de l'ensemble des observations et suggestions à la fin du mois de juin 2025.

<sup>6</sup> Le CT Stratégie se compose de représentants des secrétariats généraux de la CDAS et de la CCDJP, des directions de l'ACS et de l'UVS, du SG-DFJP et de la direction du SEM.

<sup>7</sup> Les documents relatifs au domaine de l'intégration (chapitre 6) ont été préparés par le secrétariat général de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).

## 1.4 Structure du rapport

Le rapport est structuré comme suit :

- Le chapitre 2 présente les objectifs et les principaux aspects de la restructuration du domaine de l'asile et de l'AIS.
- Les chapitres 3 à 6 décrivent en détail la situation pour chacun des domaines d'analyse retenus (migration liée à l'asile, statut S, migration irrégulière, intégration). Ils présentent, pour les différentes thématiques, l'évolution sur la période 2019-2024, les constats découlant de l'analyse et les mesures à prendre.

## 2 Restructuration du domaine de l'asile et Agenda Intégration Suisse (AIS)

### 2.1 Objectifs de la restructuration du domaine de l'asile

La restructuration du domaine de l'asile visait à réaliser les objectifs suivants<sup>8</sup> :

- assurer une exécution rapide des procédures d'asile tout en restant conforme aux principes de l'état de droit ;
- continuer d'accorder une protection aux personnes qui en ont besoin et accélérer leur intégration en Suisse ;
- réduire l'incitation à déposer des demandes d'asile manifestement infondées ;
- renforcer durablement la crédibilité du domaine de l'asile ;
- garantir l'exécution systématique des décisions de renvoi ;
- organiser les structures d'hébergement à grande échelle et de manière efficace.

### 2.2 Nouvelle procédure d'asile

#### 2.2.1 Vue d'ensemble

Garantir l'exécution rapide des procédures d'asile, dans le respect des principes de l'état de droit, impose de définir strictement leur déroulement et les échéances à chacun des niveaux (voir la figure suivante)<sup>9</sup> :

- **Phase préparatoire** : dans les 72 heures qui suivent la demande d'asile, les requérants d'asile sont attribués à un centre pour requérants d'asile avec tâches procédurales (CFA avec TP) géré par la Confédération dans l'une des six régions Asile (voir ci-dessous). C'est là que sont menées, dans un délai de 10 à 21 jours, les clarifications préliminaires nécessaires pour mener à bien la procédure d'asile<sup>10</sup>.
- **Procédure Dublin** : une procédure dite « Dublin » est ouverte si le requérant d'asile a déjà déposé une demande d'asile dans un autre État Dublin (ou s'il est entré illégalement dans l'espace Schengen via ce pays). La personne est renvoyée vers l'État Dublin compétent si celui-ci a approuvé la réadmission. Contrairement à ce qui se pratiquait auparavant, l'attribution à un canton n'est pas prévue dans un tel cas. Le renvoi vers l'État Dublin s'effectue dans la mesure du possible directement depuis le CFA. Si la

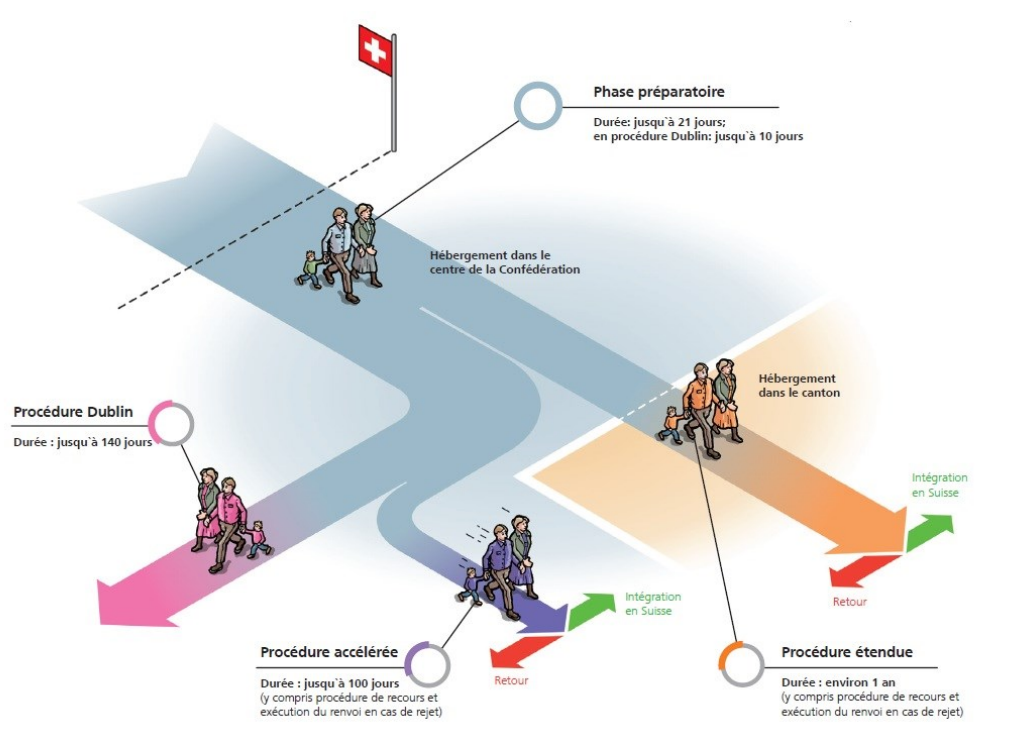
<sup>8</sup> Voir Ecoplan (2014) / Groupe de travail Restructuration (2014), rapport final « Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile ». Ce groupe de travail se composait de représentants des institutions suivantes : CCDJP, CDAS, SEM, ACS, UVS, offices cantonaux des migrations, services sociaux cantonaux, coordinatrices et coordinateurs cantonaux en matière d'asile, Association des services de la migration cantonaux et communaux (ASM), Association des présidents et présidentes des communes saint-galloises (VSGP), Stadtrat de Zurich.

<sup>9</sup> Repris pour l'essentiel de Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP)D; Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018).

<sup>10</sup> Dix jours ouvrables pour les procédures Dublin, 21 jours ouvrables pour les procédures accélérées ou étendues.

procédure Dublin ne peut pas être mise en œuvre, une procédure accélérée ou une procédure étendue est ouverte.

**Figure 2-1 Procédures d'asile depuis la restructuration du domaine de l'asile**



Source : Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJP)D; Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018)

- **Procédure accélérée** : une fois la phase préparatoire terminée, une audition sur les motifs d'asile a lieu dans le cadre d'un bref entretien structuré. Si les faits sont clairs, une décision d'asile de première instance est rendue sous 8 jours directement dans le CFA. En cas de décision d'asile positive ou d'admission provisoire, les RA sont affectés aux cantons selon une clé de répartition légale. En cas de décision d'asile négative, le renvoi est exécuté dans les meilleurs délais directement depuis le CFA. Le séjour dans un CFA ne peut excéder 140 jours<sup>11</sup>. Si le renvoi ne peut pas être exécuté dans ce délai ou que le moment du départ ne peut pas encore être planifié, la personne est transférée dans l'attente de l'exécution du renvoi vers le canton compétent, à savoir celui dans lequel le CFA est implanté. Les RA qui sont tenus de quitter la Suisse peuvent le cas échéant y percevoir l'aide d'urgence. Une indemnité compensatoire est accordée au canton pour ses tâches d'exécution.
- **Procédure étendue** : la procédure d'asile étendue s'applique si des clarifications demeurent nécessaires après l'audition sur les motifs d'asile. Les RA concernés sont affectés à un canton, qui prend en charge leur hébergement et leur encadrement le temps que le SEM

<sup>11</sup> Le séjour dans le CFA ne peut être prolongé au-delà de 140 jours que si cela permet un achèvement rapide de la procédure d'asile ou l'exécution de la décision de renvoi.

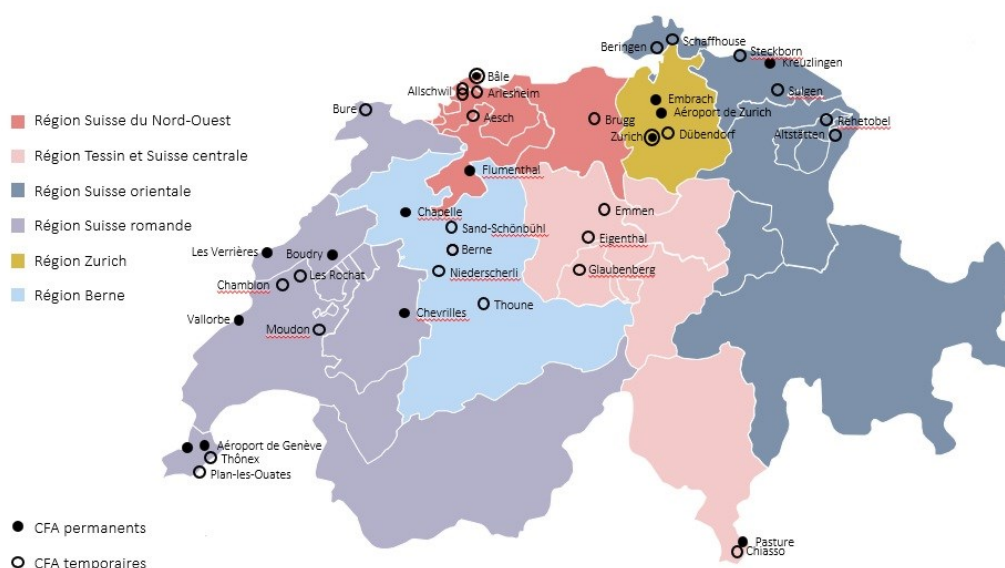
procède aux clarifications complémentaires. L'objectif est qu'une décision de première instance soit rendue dans les deux mois suivant l'attribution au canton. C'est au canton d'affectation qu'incombe la suite de la procédure, que la décision d'asile soit positive ou négative (intégration ou exécution du renvoi).

## 2.2.2 Structures régionales et CFA

Afin de permettre l'exécution rapide des procédures d'asile, dans le respect des principes de l'état de droit, les RA doivent être hébergés dans des structures centralisées durant la phase préparatoire et, dans la mesure du possible, jusqu'à la décision de première instance. Pour garantir le bon fonctionnement du nouveau système, la Suisse a été divisée en six régions Asile (voir la figure 2-2), comptant chacune entre deux et cinq CFA : un CFA avec TP et au moins un CFA dédié à l'hébergement des personnes en attente de la décision d'asile ou tenues de quitter la Suisse (CFA sans TP). Deux centres spécifiques ont par ailleurs été créés pour accueillir les RA qui perturbent le fonctionnement des CFA ordinaires ou troublent la tranquillité et l'ordre publics<sup>12</sup>.

La figure suivante rend compte de l'état de la mise en œuvre. Chacune des six régions Asile compte au moins deux CFA. Certaines structures sont temporaires : les régions « Suisse orientale » et « Tessin et Suisse centrale », p. ex., ne comptent qu'un seul CFA permanent. Les capacités des CFA permanents et temporaires sont décrites en détail au point 3.3.2.

**Figure 2-2 Les CFA dans les six régions Asile (état au 4 juin 2025)**



<sup>12</sup> Pour garantir l'efficacité opérationnelle et une certaine souplesse face à la fluctuation des effectifs, les catégories de CFA doivent rester perméables. C'est pourquoi la nouvelle loi sur l'asile ne fait pas la distinction entre les CFA avec ou sans TP. Seuls les centres spécifiques sont traités séparément.

Source : SEM

### 2.2.3 Responsabilités en matière d'hébergement et d'encadrement au niveau cantonal / communal

La figure 2-3 donne un aperçu de l'organisation et des responsabilités en matière d'hébergement et d'encadrement au niveau cantonal ou communal pendant les cinq ou sept années où les cantons ont perçu les forfaits globaux alloués par la Confédération<sup>13</sup>. Le tableau fait apparaître une grande diversité de structures organisationnelles au niveau cantonal / communal<sup>14</sup> :

- Dans certains cantons (AI, BE, BS, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH<sup>15</sup>, TI, UR, VD, VS, ZG), l'hébergement et l'encadrement des RA et des R/AP relèvent de la responsabilité cantonale durant toute la période de versement des forfaits globaux<sup>16</sup>. Plusieurs cantons (notamment BE<sup>17</sup>, BS, FR, NE, TI, UR, VD, ZG) délèguent tout ou partie de ces tâches à des tiers via des contrats de prestation. Le système prévoit souvent deux phases (voir ci-dessous)<sup>18</sup>.
- Dans plusieurs cantons (AR, BL, SO<sup>19</sup>, SZ, TG<sup>19</sup>, ZH), l'application d'un système à deux phases implique aussi un transfert des compétences : la responsabilité de l'hébergement et de l'encadrement incombe au canton durant la première phase (hébergement le plus souvent dans des structures collectives)<sup>20</sup>, aux communes durant la deuxième phase (hébergement le plus souvent dans des logements individuels)<sup>21</sup>. Dans certains cantons, la règle veut que les RA n'accèdent à un logement individuel attribué par la commune que si la décision d'asile est positive, et qu'ils soient jusque-là hébergés dans une structure collective<sup>22</sup>.

<sup>13</sup> La Confédération octroie aux cantons des forfaits globaux pour l'hébergement et l'encadrement des R/AP durant les cinq ou sept années qui suivent le dépôt de la demande d'asile. Les cantons peuvent attribuer tout ou partie de ces forfaits aux communes ou à des tiers, si ceux-ci sont chargés de l'octroi des prestations d'aide sociale.

<sup>14</sup> Les données se fondent sur les résultats d'une enquête réalisée par la CDAS en 2025 dans le cadre du projet « Analyse du taux de couverture des forfaits globaux » mené en partenariat avec le SEM. Il n'existe pas de données sur les structures organisationnelles au niveau cantonal ou communal pour le canton NW.

<sup>15</sup> Si la responsabilité en matière d'encadrement des RA et des R/AP incombe aux communes en vertu des lois cantonales sur l'aide sociale, ces tâches ont été transférées aux services sociaux cantonaux dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile.

<sup>16</sup> Dans le canton LU, cette responsabilité s'étend même au-delà de la période de versement des forfaits globaux de la Confédération. La compétence en matière d'octroi de prestations d'aide sociale échoit aux communes dix années après l'entrée des personnes en Suisse.

<sup>17</sup> Le canton BE collabore en la matière avec des partenaires régionaux.

<sup>18</sup> Pas de système à deux phases dans les cantons GE, OW et UR.

<sup>19</sup> L'hébergement et l'encadrement des RM durant la deuxième phase n'incombent pas aux communes, car ils demeurent sous la responsabilité des cantons.

<sup>20</sup> On entend par « structure collective » une solution d'hébergement pouvant accueillir plus de 20 personnes.

<sup>21</sup> Dans ces cantons ou communes également, la prestation est souvent déléguée à des tiers via des contrats de prestation.

<sup>22</sup> Selon la situation sur le marché du logement, il arrive que les personnes continuent d'être hébergées dans des structures collectives cantonales, même après être passées sous la responsabilité des communes.

- Dans d'autres cantons (AG, GR, SG), la répartition des compétences entre canton et communes dépend du statut de la personne (RA, AP, R, bénéficiaire du statut S) ou du groupe de personnes (requérants d'asile mineurs [RM], p. ex.).

À la fin de la période de versement des forfaits globaux (cinq ou sept ans), la responsabilité en matière d'octroi de prestations d'aide sociale dans le domaine de l'asile échoit aux villes et aux communes (non représenté dans l'illustration). Dans certains cantons, les villes et les communes sont responsables de l'octroi de prestations d'aide sociale pendant toute la période de versement des forfaits globaux.

**Figure 2-3 Organisation de l'hébergement et de l'encadrement au niveau cantonal / communal pendant la période de versement des forfaits globaux par la Confédération (5 ou 7 années)**

| Période de versement des forfaits globaux de la Confédération (5 ou 7 années)                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Canton                                                                                                                                                                                                                                                                           | Phase 1<br>(avant la décision d'asile, hébergement généralement dans des structures collectives)                       | Phase 2<br>(après la décision d'asile, hébergement généralement dans des logements individuels)                                                          |
| AG                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        | - Canton : N, RM, personnes tenues de quitter le territoire<br>- Communes : B, F, S<br>- Délégation en partie à des tiers                                |
| AI                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pas de procédure en 2 phases, responsabilité cantonale sur toute la période                                            |                                                                                                                                                          |
| AR                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        | - Canton : RM (délégation à des tiers)<br>- Communes : N, F, S<br>- Tiers, sur mandat des communes : B, F                                                |
| BE                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| BL                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| BS                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| FR                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| GE                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pas de procédure en 2 phases, responsabilité cantonale sur toute la période                                            |                                                                                                                                                          |
| GL                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| GR                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        | - Canton : N, F<br>- Communes (si logements individuels disponibles) : B, R/F                                                                            |
| JU                                                                                                                                                                                                                                                                               | Délégation à des tiers par le canton                                                                                   | Délégation à des tiers par le canton                                                                                                                     |
| LU                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| NE                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| NW                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pas de procédure en 2 phases, responsabilité cantonale sur toute la période                                            |                                                                                                                                                          |
| OW                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pas de procédure en 2 phases, responsabilité cantonale sur toute la période                                            |                                                                                                                                                          |
| SG                                                                                                                                                                                                                                                                               | - Canton : procédure étendue + aide sociale<br>- Communes (via TISG) : procédure accélérée (si décision positive) + RM | - Canton : aide sociale (personnes avec décision d'asile négative)<br>- Communes (via TISG) : bénéficiaires d'un droit de rester en Suisse (RM, AP, R/F) |
| SH <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| SO                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        | Sauf RM (sous la responsabilité des cantons)                                                                                                             |
| SZ                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| TG                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        | Sauf RM (sous la responsabilité des cantons)                                                                                                             |
| TI                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| UR                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pas de procédure en 2 phases, responsabilité cantonale sur toute la période                                            |                                                                                                                                                          |
| VD                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| VS                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| ZG                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| ZH                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
| 1: Si la responsabilité en matière d'encadrement des requérants d'asile et des R/AP incombe aux communes en vertu des lois cantonales sur l'aide sociale, ces tâches ont été déléguées aux services sociaux cantonaux dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile. |                                                                                                                        |                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Responsabilité cantonale                                                                                               |                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Responsabilité communale                                                                                               |                                                                                                                                                          |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Responsabilité partagée selon le statut de la personne                                                                 |                                                                                                                                                          |

Légende : N = requérants d'asile (permis N) ; B = réfugiés reconnus (octroi de l'asile avec permis B) ; F = personnes admises à titre provisoire (permis F) ; R/F = réfugiés reconnus admis à titre provisoire (permis F) ; RM = requérants d'asile mineurs ; TISG = Trägerverein Integrationsprojekte St. Gallen

### Principaux types de permis pour étrangers en Suisse

La figure suivante donne un aperçu des principaux types de permis délivrés aux personnes étrangères en Suisse, ainsi que des durées de validité et des droits associés à chaque permis / statut (RA, R, AP).

**Figure 2-4 Permis pour étrangers en Suisse**

| Désignation<br>Type de permis                                                   | Description                                                                                                                                                                                                 | Durée de validité                            |
|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Requérants d'asile<br>Permis N                                                  | Délivré aux personnes en procédure d'asile : pas de libre choix du lieu de domicile, accès limité au marché du travail.                                                                                     | Durée de la procédure d'asile                |
| Autorisation de séjour<br>Permis B                                              | Délivré aux ressortissants des pays de l'UE / AELE et des États tiers qui effectuent un long séjour en Suisse (> 1 an le plus souvent) : bénéficiaires d'un contrat de travail ou du regroupement familial. | 5 ans (UE / AELE), 1 an (États tiers)        |
| Autorisation de séjour pour les réfugiés reconnus<br>Permis B                   | Délivré aux personnes dont la demande d'asile a été acceptée, qui sont alors considérées comme des réfugiés au sens de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés.                             | 1 an, généralement renouvelé automatiquement |
| Autorisation d'établissement<br>Permis C                                        | Délivré aux personnes qui s'établissent durablement en Suisse : libre choix du lieu de domicile et accès illimité au marché du travail.                                                                     | Illimitée (contrôles périodiques)            |
| Personnes admises à titre provisoire, réfugiés admis provisoirement<br>Permis F | Délivré aux personnes dont la demande d'asile a été refusée, mais pour lesquelles le retour au pays n'est pas possible (guerre, p. ex.) ou ne saurait être exigé.                                           | 1 an, renouvelable                           |
| Autorisation de séjour de courte durée<br>Permis L                              | Délivré aux personnes séjournant moins d'un an en Suisse (contrat de travail < 1 an, p. ex.).                                                                                                               | Jusqu'à 12 mois, renouvelable                |
| Autorisation de travail frontalière<br>Permis G                                 | Délivré aux personnes qui travaillent en Suisse, mais résident dans un pays limitrophe (frontaliers).                                                                                                       | 5 ans (UE / AELE), 1 an (États tiers)        |
| Statut de protection (Ukrainiens, p. ex.)<br>Permis S                           | Délivré collectivement à des personnes qui ont fui leur pays (guerre, p. ex.), mais ne sont pas engagées à titre individuel dans une procédure d'asile.                                                     | 1 an, renouvelable                           |

#### 2.2.4 Soutien de la société civile

La société civile joue un rôle essentiel dans l'ensemble du domaine de l'asile. Dans les situations de crise notamment, lorsqu'il s'agit de faire face à d'importants afflux de personnes – comme cela a été le cas au début de la guerre en Ukraine –, elle est à même de réagir et de s'adapter rapidement, et d'assumer des tâches essentielles qui viennent compléter l'action des pouvoirs publics :

- Premiers secours et aide immédiate
  - Mise à disposition d'hébergements d'urgence, contributions en nature (vêtements, articles d'hygiène, nourriture)
  - Approvisionnement, aide médicale et encadrement psychologique
  - Mobilisation de bénévoles : mise en place rapide de réseaux de soutien (accueil des migrants à leur arrivée en gare ou dans les structures d'accueil)
- Coordination et collaboration
  - Mise en contact des bénévoles avec des ONG, les communes et les autorités
  - Coordination des actions de don, de l'acheminement des aides et de la mise à disposition des hébergements
  - Coopération avec des organisations internationales (UNHCR, p. ex.) pour la transmission d'informations et l'envoi de ressources
- Hébergement chez des particuliers et/ou mise en relation pour l'accès à une solution d'hébergement (logements, maisons de vacances)
  - Crise ukrainienne de 2022 : dix mille foyers suisses ont accueilli chez eux des personnes ayant fui l'Ukraine, notamment via des organisations telles que des plateformes locales, des paroisses, l'OSAR et Campax
- Offres d'encouragement linguistique et d'intégration
  - Organisation spontanée de cours de langue, de rencontres interculturelles et d'activités de loisirs
  - Aide pour l'entrée à l'école et l'accès à une formation ou au marché du travail
- Conseil
  - Organisation de la séance de premier conseil à l'arrivée des personnes en Suisse (informations générales sur le système d'asile)
  - Présentation des droits et des devoirs pendant la procédure d'asile, ainsi que des possibilités d'accompagnement dans la procédure
  - Protection des personnes particulièrement vulnérables (p. ex. RMNA, femmes, personnes LGBTQ+)

En plus de fournir des prestations lors de crises migratoires, la société civile joue un rôle majeur et diversifié dans d'autres domaines de l'asile : soutien et intégration des personnes étrangères, conseil juridique et actions dans le domaine des droits de l'homme, information et sensibilisation, influence et lobbying, contrôle de l'action étatique.

L'intervention des membres de la société civile est souvent coordonnée par les ONG, les églises et les autorités, qui mobilisent, encadrent et forment les bénévoles, et leur fournissent tous les conseils et informations nécessaires à leur mission. Les organisations de la diaspora jouent également un rôle essentiel dans la fourniture de conseils et l'accompagnement dans les démarches des personnes étrangères en Suisse, grâce au partage d'une langue commune. Leurs membres connaissent par ailleurs – pour avoir connu la même situation – les problèmes et les préoccupations des personnes qui ont dû fuir leur pays, ce qui génère un climat de

confiance. Le maintien de contacts entre les ONG et les autorités est donc primordial pendant les crises, mais aussi en dehors des crises.

### **2.2.5 Pacte européen sur la migration et l'asile : réforme du système européen d'asile et de migration**

Avec l'adoption du Pacte européen sur la migration et l'asile (Pacte de l'UE) en mai 2024, l'UE est parvenue à un accord sur une réforme globale du régime d'asile européen commun (RAEC). Cette réforme vise à freiner la migration illégale en Europe et à limiter la migration secondaire dans l'espace Schengen grâce à l'harmonisation et l'optimisation des procédures d'asile, et au renforcement du système Dublin dans son ensemble. L'objectif est également d'accorder rapidement une protection aux personnes qui en ont besoin et de rééquilibrer les responsabilités entre les États membres de l'UE pour éviter une surcharge des structures d'accueil.

Les deux principaux éléments de la réforme, à savoir les procédures aux frontières extérieures de l'espace Schengen lorsque les perspectives d'octroi d'une protection sont minimales et le mécanisme de solidarité, ne sont pas contraignants pour la Suisse en tant qu'État associé à Schengen et à Dublin. Cinq des dix règlements adoptés revêtent cependant un caractère obligatoire pour la Suisse, entièrement ou partiellement. Si certaines responsabilités Dublin y sont redéfinies, le principe de la responsabilité du premier État d'asile est maintenu. La base de données Eurodac a par ailleurs été élargie pour inclure de nouvelles données et catégories de personnes. Le Pacte de l'UE prévoit également l'instauration, impérative pour la Suisse, d'une nouvelle procédure de filtrage aux frontières extérieures de l'espace Schengen (screening) visant à établir l'identité des personnes qui y sont entrées irrégulièrement. Lors de sa séance du 21 mars 2025, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, le message relatif aux modifications requises dans le droit national. Il s'est également prononcé, sur le principe, en faveur d'une participation volontaire au mécanisme de solidarité, en fonction de la situation nationale et européenne en matière d'asile. Il a ainsi demandé à l'administration de se pencher sur la question et d'élaborer des propositions.

Les nouveaux règlements entreront en application en Suisse et dans l'UE à partir de juin 2026. La réalisation des objectifs de la réforme pourrait induire un recul de la migration irrégulière en Suisse. Dans la mesure où elle dépend de plusieurs facteurs, l'efficacité des nouvelles dispositions est difficile à apprécier avant la mise en œuvre concrète. Le nouveau cadre juridique et ses effets directs comme indirects sur la Suisse devront être pris en compte lors de l'élaboration de la stratégie globale en matière d'asile.

## **2.3 Objectifs de l'AIS<sup>23</sup>**

En 2018, la Confédération et les cantons se sont entendus sur un agenda commun visant à accélérer l'intégration sociale et professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre

<sup>23</sup> Section rédigée par Nicole Gysin (secrétariat général de la CdC) et Christof Rissi (division Intégration, SEM).

provisoire, et à réduire leur dépendance à l'aide sociale. L'objectif est notamment d'intensifier les mesures d'encouragement de l'intégration et d'accélérer leur mise en place<sup>24</sup>, dans le cadre d'un processus global coordonné. Une gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus est également prévue. L'encouragement de l'intégration doit en outre être axé sur les besoins des groupes cibles et viser l'intégration dans le monde du travail comme au sein de la société. L'expérience montre que la phase de première intégration s'étend globalement sur une durée de sept ans. Le processus suivant a été défini pour la mise en œuvre au niveau cantonal :

1. Première information et clarification des besoins individuels en matière d'encouragement de l'intégration
2. Conseils et accompagnement professionnels individualisés, pendant tout le processus de première intégration (« gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus »)
3. Encouragement linguistique selon les besoins
4. Mesures ciblées destinées à garantir l'employabilité de la personne et son aptitude à suivre une formation
5. Mesures favorisant l'intégration sociale

La Confédération et les cantons se sont en outre accordés sur des objectifs communs dans les domaines de l'encouragement linguistique précoce, de l'aptitude à suivre une formation, de l'employabilité et de l'intégration sociale (voir le chapitre 6). Ces objectifs sont contraignants pour tous les cantons<sup>25</sup>. Leur réalisation sera examinée dans le cadre d'un suivi commun.

La Confédération et les cantons ont convenu de revoir le système de financement du domaine de l'asile<sup>26</sup> en harmonisant au mieux l'aide sociale accordée aux RA et l'encouragement de l'intégration, et en incitant davantage les adolescents et les jeunes adultes à suivre une formation professionnelle. Ces modifications, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023<sup>27</sup>, visent à éliminer les incitations négatives au détriment de la formation professionnelle et à garantir l'application du principe formulé dans l'AIS, « le travail par la formation ».

Enfin, pour ce qui concerne le système global de cofinancement par la Confédération (forfaits globaux et forfaits d'intégration), la Confédération et les cantons ont défini l'objectif général suivant : « Le but poursuivi est de mieux utiliser les ressources disponibles et de remanier l'ensemble du système d'assistance dans le domaine de l'asile de manière cohérente, coordonnée et, dans la mesure du possible, homogène. Il s'agit, en effet, d'évoluer de l'assistance

<sup>24</sup> En vertu de l'art. 15, al. 5 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), les cantons peuvent utiliser le forfait d'intégration pour financer l'encouragement linguistique et des mesures de formation pour les RA dont la demande est traitée en procédure étendue.

<sup>25</sup> L'art. 14a OIE définit les prestations que les cantons sont tenus de fournir dans le cadre de la mise en œuvre de l'AIS, p. ex. la gestion continue des cas.

<sup>26</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzenzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzenzierungssystem-f.pdf>

<sup>27</sup> Les principales nouveautés sont les suivantes : les cantons reçoivent un forfait global pour les R/AP âgés de 18 à 24 ans, indépendamment du fait qu'ils exercent une activité professionnelle ou qu'ils suivent une formation ; pour les personnes de 25 à 60 ans exerçant une activité professionnelle, le forfait n'est plus déduit si le revenu est inférieur ou égal à 600 francs. Ces adaptations valent également pour les personnes admises à titre provisoire et les bénéficiaires du statut S sans autorisation de séjour.

sociale, de l'encouragement de l'intégration et des autres structures ordinaires concernées pour se réorienter vers une intégration rapide et durable des R et des AP. »<sup>28</sup> Cet objectif exige une approche concertée entre tous les acteurs étatiques, de la prise en charge initiale dans les structures collectives d'hébergement à l'accompagnement et au suivi pendant les premières années de vie autonome. L'accent est mis sur l'encouragement linguistique, l'éducation, l'intégration professionnelle et la participation sociale, clés d'une intégration durable et d'une large acceptation sociale.

---

<sup>28</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/integration/agenda/ias-tp1-finanzierungssystem.pdf.download.pdf/ias-tp1-finanzierungssystem-f.pdf>, p. 141.

### 3 Domaine de l'asile : analyse et mesures à prendre

#### 3.1 Demandes d'asile

##### a) Objectifs de la restructuration

Le groupe de travail Restructuration a estimé à 24 000 le nombre de demandes d'asile déposées chaque année en Suisse. Compte tenu de l'influence de facteurs exogènes (guerres, conflits), il a toutefois été décidé de ne pas définir de valeur cible explicite.

##### b) Contexte

La figure 3-1 montre l'évolution du nombre de demandes d'asile déposées chaque année en Suisse sur la période 2015-2024, ainsi que l'issue de la procédure : octroi de l'asile / reconnaissance de la qualité de réfugié (R), admission provisoire (AP), refus / non-entrée en matière (NEM) dans le cadre d'une procédure Dublin sans AP, radiation.

La courbe des demandes d'asile fait clairement apparaître des fluctuations annuelles importantes. Le nombre de demandes d'asile a ainsi considérablement diminué entre 2015 (40 000 demandes) et 2019 (14 300 demandes). Cette baisse s'est poursuivie en 2020, principalement sous l'effet de la pandémie de COVID-19<sup>29</sup> : on dénombre alors environ 11 000 demandes, le chiffre le plus bas enregistré sur la période. À partir du milieu de l'année 2022, d'importants flux migratoires vers la Suisse induisent une forte hausse du nombre de demandes d'asile, qui s'établit à plus de 24 500 sur l'année. Ce chiffre ne tient pas compte de l'afflux de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine à partir de mars 2022 (environ 75 000 demandes<sup>30</sup>). Les demandes d'asile continuent de progresser en 2023, passant la barre des 30 000<sup>31</sup>. Au vu de la forte pression exercée sur le système d'asile, le DFJP a décidé en avril 2023, sur recommandation de l'état-major spécial Asile et en concertation avec les cantons, de suspendre le programme de réinstallation<sup>32</sup>, bien que celui-ci ait été globalement bien accueilli.

<sup>29</sup> Concernant la circonscription temporelle de la pandémie de COVID-19, voir la note de bas de page 4, p. 23.

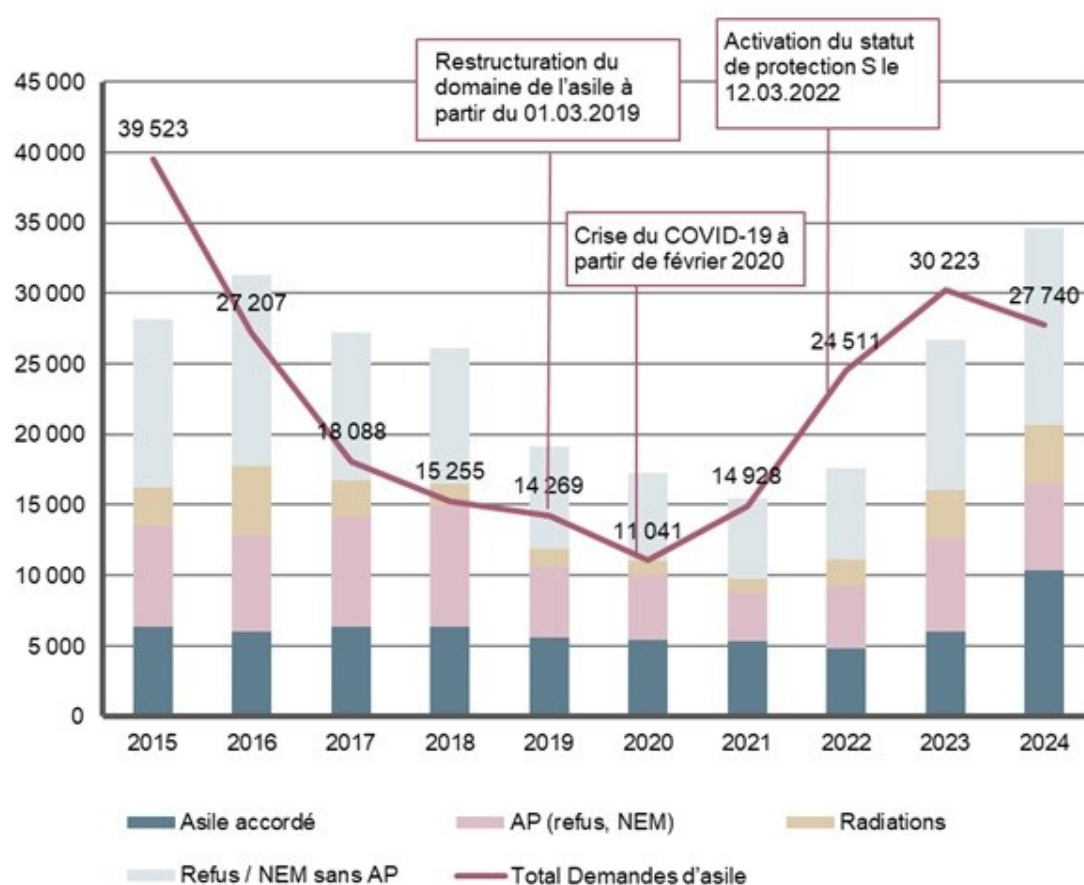
<sup>30</sup> Concernant l'évolution de l'afflux de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine à partir de 2022, voir le point 4.2, p. 86.

<sup>31</sup> En juillet 2023, le SEM a mis en place une nouvelle pratique pour les femmes et les filles afghanes. Ce changement de pratique leur permet, lorsque leur demande d'asile a été rejetée, mais qu'une admission provisoire leur a été accordée, de déposer une nouvelle demande d'asile. Quelque 4000 Afghanes ont utilisé cette option en 2023 / 2024, avec une incidence sur le nombre total de demandes d'asile.

<sup>32</sup> Le programme de réinstallation vise à réinstaller de manière durable les personnes particulièrement vulnérables dans un État tiers prêt à les accueillir, en leur offrant une pleine protection et la possibilité de s'intégrer. La Suisse a régulièrement accueilli des groupes de réfugiés depuis la ratification de la Convention de Genève en 1955 (entre 400 et 1000 personnes par an sur la période 2015-2023). Depuis 2019, le Conseil fédéral définit tous les deux ans les contingents de réfugiés à accueillir dans le cadre du programme de réinstallation (entre 1500 et 2000 personnes).

Après trois années de croissance continue, le nombre de demandes d'asile amorce une légère baisse en 2024, mais demeure malgré tout élevé (27 700 demandes). À ces demandes d'asile se sont ajoutées des demandes d'octroi du statut S émanant de 17 000 personnes. Au total, près de 45 000 personnes en quête de protection ont été enregistrées par les autorités en 2024, soit davantage qu'au plus fort de la crise des réfugiés en 2015.

**Figure 3-1** Évolution annuelle des demandes d'asile<sup>33</sup> et issue de la procédure



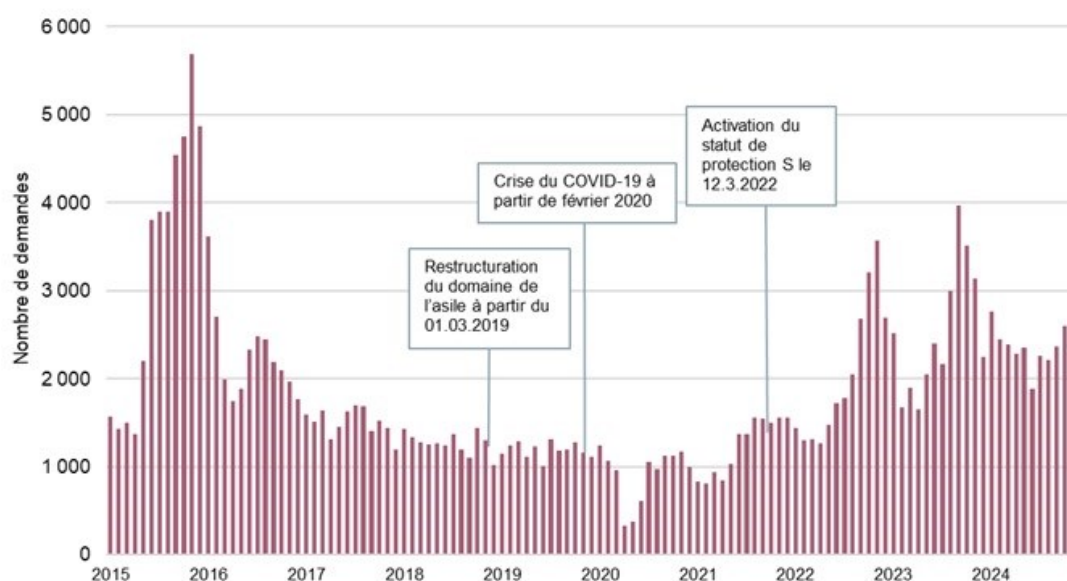
Source : statistique en matière d'asile du SEM

Le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse fluctue considérablement, avec parfois des écarts de plus de 10 000 demandes en l'espace d'une ou deux années. N'obéissant à aucune règle de fréquence ni à aucun schéma particulier, ces variations semblent plutôt induites par des événements externes non prévisibles. Considérer l'évolution annuelle des demandes d'asile ne suffit pas pour organiser les capacités d'hébergement et d'encadrement nécessaires, et améliorer la résistance du système d'asile aux fluctuations. Il faut également

<sup>33</sup> Demandes primaires et secondaires.

examiner leur évolution en cours d'année. En effet, certains mois de forte affluence, le nombre de demandes enregistrées s'écarte fortement de la moyenne annuelle (répartition très irrégulière des demandes d'asile sur l'année, avec parfois jusqu'à 40 % des demandes concentrées sur trois mois). Des variations saisonnières s'observent également : le nombre de demandes est ainsi nettement plus élevé en été ou à l'automne.

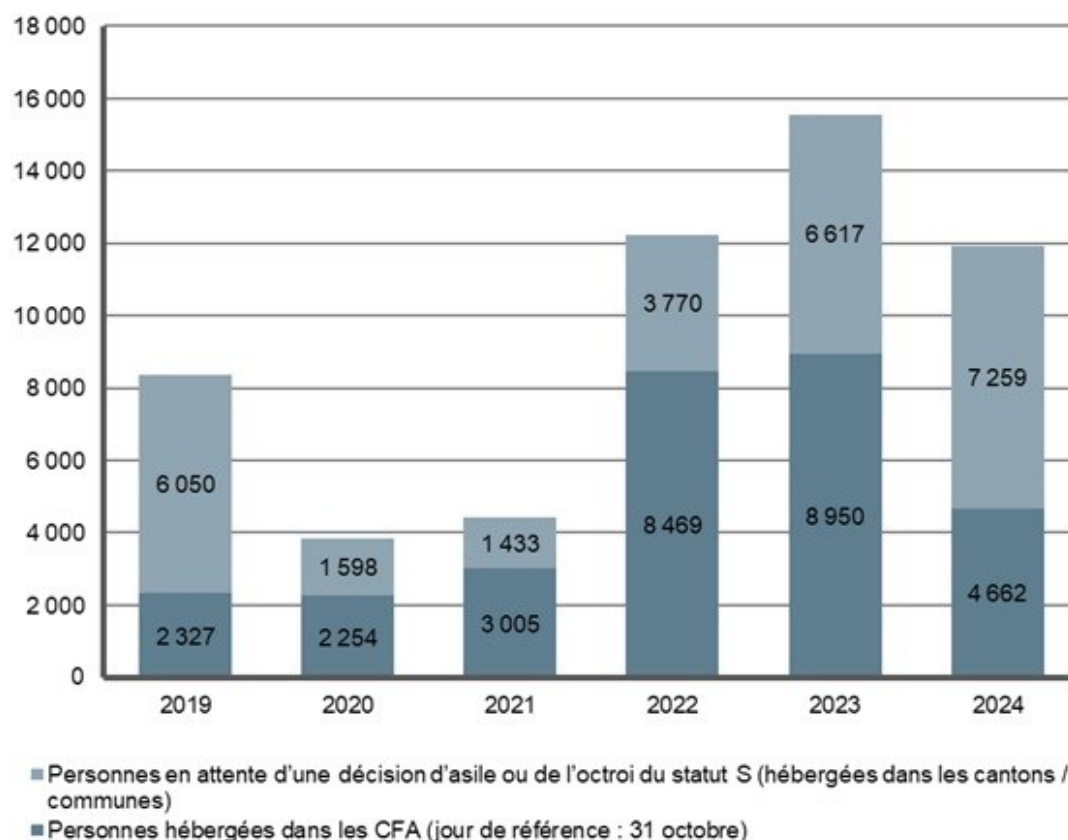
**Figure 3-2 Évolution des demandes d'asile en cours d'année**



Source : statistique en matière d'asile du SEM

La figure suivante montre l'évolution du nombre de personnes en attente d'une décision d'asile ou de l'octroi du statut S.

**Figure 3-3** Personnes en attente d'une décision d'asile ou de l'octroi du statut S, hébergées dans les CFA ou les cantons / communes



Source : évaluation du SEM

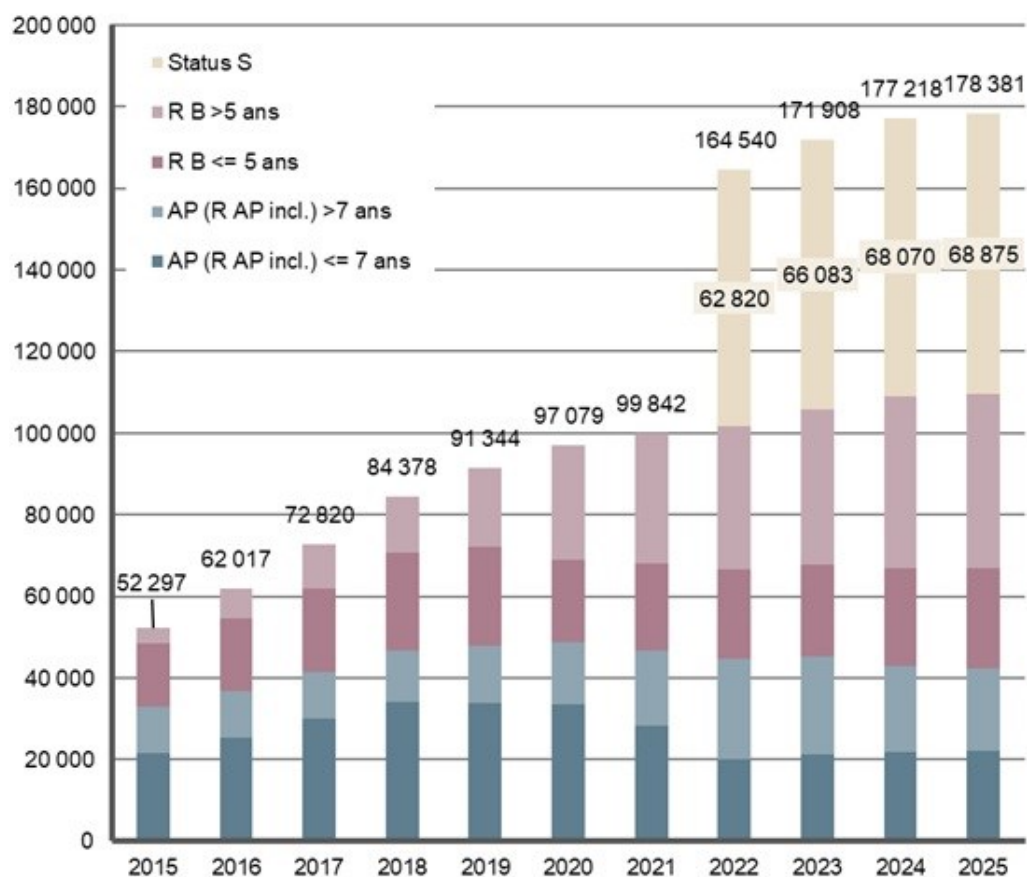
On note une nette augmentation des demandes en attente de traitement sur la période 2022-2024. En 2024, tout comme en 2019, il y avait nettement plus de personnes en attente d'une décision dans les cantons / communes que dans les CFA (61 % des dossiers). Cette situation est à mettre au compte de l'accumulation des cas traités en procédure étendue d'une part, des départs anticipés pour les cantons à la fin de l'année 2022 d'autre part<sup>34</sup>.

Les cantons et les communes sont sollicités non seulement pour l'hébergement et l'encadrement des personnes en attente d'une décision d'asile, mais aussi pour la prise en charge des R/AP. La figure suivante représente l'évolution de ces effectifs. Pour une meilleure vue d'ensemble, les bénéficiaires du statut S, ainsi que les R/AP arrivés en Suisse depuis plus de cinq ou sept ans ont été pris en compte<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Voir à ce sujet l'encadré « Départs anticipés pour les cantons », p. 54.

<sup>35</sup> Comme cela est indiqué plus haut, la Confédération alloue aux cantons des forfaits globaux pour l'hébergement et l'encadrement des R/AP durant les cinq ou sept années qui suivent le dépôt de la demande d'asile. Ces forfaits peuvent être attribués intégralement ou en partie aux communes ou à des tiers, si ceux-ci sont chargés de l'octroi de l'aide sociale.

**Figure 3-4** Personnes dont la demande a déjà été traitée (AP, R, S, hors permis N), hébergées dans les cantons / communes



Source : statistique en matière d'asile du SEM

Les chiffres rendent compte des prestations qui doivent être fournies aux niveaux cantonal et communal. Abstraction faite du soutien financier de la Confédération, les cantons et les communes assument seuls l'hébergement des R/AP, dont les effectifs sont nettement supérieurs à ceux des personnes en attente d'une décision d'asile (l'hébergement de ces dernières étant assuré conjointement par la Confédération, les cantons et les communes). Depuis 2022, les bénéficiaires du statut S viennent accroître de 60 à 80 % les besoins en hébergement.

Il convient de noter que les personnes qui se trouvent à un stade d'intégration avancé et exercent une activité lucrative ne sont souvent plus dépendantes du système de l'aide sociale. Elles ne sont alors plus prises en compte dans les effectifs du domaine de l'asile. Il est donc difficile d'établir avec certitude la durée pendant laquelle les personnes présentes en Suisse depuis plus de cinq ou sept ans génèrent encore des coûts pour les cantons ou les communes.

### c) Constats et mesures à prendre

Les constats suivants se dégagent des observations ci-dessus :

- D'une manière générale, d'importantes fluctuations s'observent dans le domaine de l'asile d'une année sur l'autre, ainsi qu'en cours d'année.
- Lors de l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile en 2019, le nombre de demandes d'asile était très en deçà de la valeur prévisionnelle (24 000), ce qui a facilité la transition avec la mise en place des nouvelles procédures et la réorganisation des compétences (p. ex., exécution de tous les renvois par les cantons dans lesquels les CFA sont implantés).
- Le système n'a ensuite cessé d'être confronté à des situations extrêmes : pandémie de COVID-19 à partir de février 2020 accompagnée de restrictions des capacités d'hébergement dans les CFA<sup>36</sup>, activation du statut S en mars 2022, forte augmentation des demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022. Le système n'a donc pas eu le temps de parvenir à un état de stabilité qui aurait permis d'optimiser les processus et la répartition des compétences entre la Confédération, les cantons et les communes. Au contraire, le « mode crise » a dû être enclenché très rapidement à chaque fois pour relever de nouveaux défis. C'est ainsi que le programme de réinstallation a été suspendu en 2023.
- La prise en charge des personnes en quête de protection venues d'Ukraine a représenté une importante charge de travail supplémentaire, notamment pour les cantons et les communes : aux trois niveaux étatiques, des capacités d'hébergement et d'encadrement ont dû être mobilisées en un laps de temps très court (voir à ce sujet le point 4.4).
- L'analyse du nombre de demandes d'asile, et des besoins en hébergement et en encadrement qui en découlent, ne doit pas se fonder exclusivement sur des données annuelles. Les fluctuations en cours d'année doivent également être prises en compte, dans la mesure où elles ont une incidence directe sur l'occupation des structures d'hébergement, sur les besoins en personnel pour le déroulement des procédures et sur la durée de celles-ci. Les fortes variations à court terme constituent le principal défi en termes de capacité du système à résister aux fluctuations<sup>37</sup>.
- Concernant la charge pesant sur les cantons et les communes, il convient de souligner que les bénéficiaires d'un droit de séjour ou du statut S induisent une augmentation plus durable des effectifs globaux du domaine de l'asile que les personnes hébergées dans les CFA. Les besoins en hébergement pour ces personnes aggravent un peu plus la situation de pénurie de logements, en particulier dans les cantons urbains. Le nombre de demandes d'asile n'est donc pas le seul indicateur déterminant ; il faut également tenir compte des effectifs globaux du domaine de l'asile.

Conclusion : la capacité du système à faire face aux fluctuations est essentielle, tant au regard des capacités d'hébergement que des ressources en personnel nécessaires. Ces aspects seront abordés en détail au point 3.3.4. Avant cela, nous nous intéresserons aux types et à la

---

<sup>36</sup> Voir le point 3.3.

<sup>37</sup> Voir à ce sujet le point 3.3. Si les fluctuations mensuelles ont un impact direct sur les besoins en hébergement, il faut également tenir compte du fait que les infrastructures ne peuvent pas toutes accueillir tous les RA. Dans la mesure du possible, les femmes, les familles et les RM ne doivent pas être hébergés dans des abris souterrains de protection civile. De même, les besoins en soins médicaux ou en matière de scolarisation doivent être considérés avant la répartition des personnes entre les différentes structures d'hébergement.

durée des procédures (point 3.2), ainsi qu'à l'offre d'hébergement et au taux d'occupation (point 3.3.2).

## 3.2 Procédure d'asile : types de procédure, durée, respect des délais

Le présent chapitre est structuré comme suit :

- Le point 3.2.1 examine la répartition des demandes d'asile entre les différents types de procédure et distingue deux situations : les valeurs prévisionnelles établies dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (section a) et la situation actuelle (section b).
- Le point 3.2.2 s'intéresse à la durée moyenne des procédures, là encore telle que visée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (section a) et telle que l'on peut l'observer aujourd'hui (section b).
- Considérant l'étalement des procédures dans le temps, le point 3.2.3 vient compléter l'analyse effectuée au point précédent.
- Enfin, le point 3.2.4 résume les résultats de l'analyse des procédures d'asile et présente les mesures à prendre<sup>38</sup>.

### 3.2.1 Répartition des demandes d'asile entre les différents types de procédure

#### a) Objectifs de la restructuration

Lors des travaux réalisés en amont de la restructuration du domaine de l'asile en 2014, il a été estimé que 40 % environ des demandes d'asile étaient traitées dans le cadre de procédures Dublin, 20 % dans le cadre de procédures accélérées et 40 % dans le cadre de procédures étendues. Ces chiffres, en particulier ceux concernant les demandes traitées en procédure accélérée et étendue, ont été réajustés après la phase de test (2014-2017) :

- Procédures Dublin : 40 %
- Procédures accélérées : 32 %
- Procédures étendues : 28 %

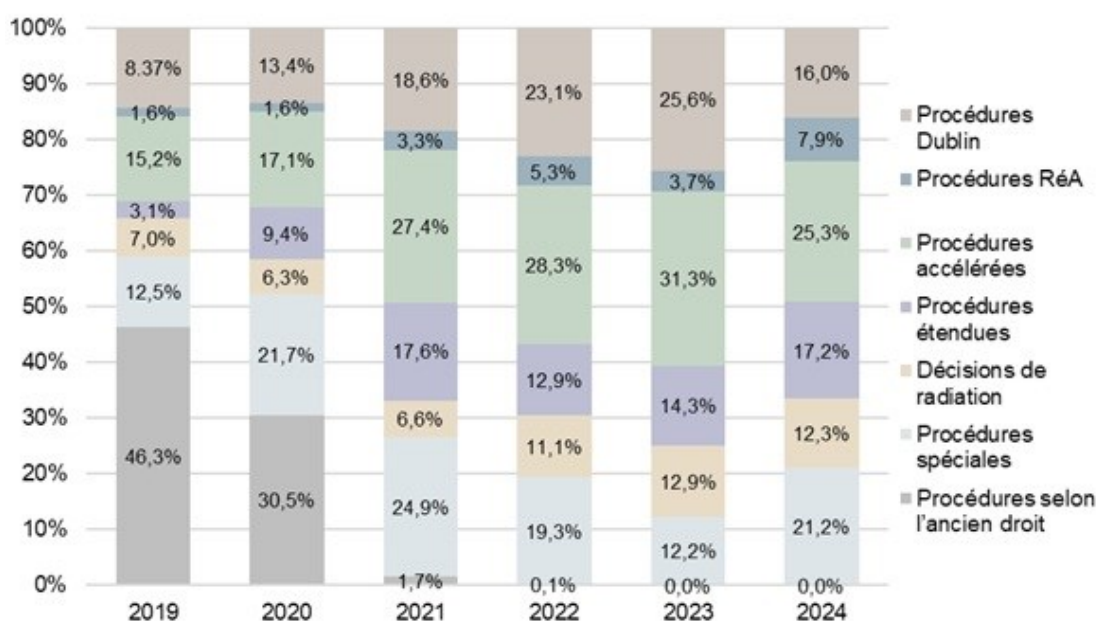
Comme il a été décidé, pour planifier le traitement des demandes d'asile, de se concentrer sur les procédures selon le nouveau droit à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019 (procédures Dublin, accélérées et étendues), les autres types de procédures (demandes multiples, naissances, réadmissions, radiations, etc.) n'ont pas été explicitement modélisés.

<sup>38</sup> Les auteurs du présent rapport ont décidé de ne pas recenser les mesures à prendre à chaque sous-chapitre. Une présentation globale a été jugée plus pertinente, en tenant compte de la répartition des demandes d'asile entre les différents types de procédures, de la durée moyenne des procédures et de leur étalement dans le temps (respect ou non des délais prescrits).

## b) Contexte

La figure ci-dessous dresse un tableau nettement plus nuancé des décisions rendues au tout début de la restructuration du domaine de l'asile :

**Figure 3-5 Répartition des décisions de première instance par type de procédure**



Source : évaluation du SEM

- Les décisions – pour des demandes d'asile déposées avant le 1<sup>er</sup> mars 2019 – ont été rendues selon l'ancien droit dans 50 % des cas en 2019, dans un peu plus de 31 % des cas en 2020. Au cours de ces deux années, seules 33 % (2019) ou 40 % (2020) des décisions ont été rendues dans le cadre des procédures du nouveau droit (procédures Dublin, procédures accélérées et procédures étendues).
- Si la part cumulée de ces trois types de procédures est nettement supérieure au cours des années suivantes (71 % en 2023, 59 % en 2024), on observe une nette évolution des conditions générales depuis la mise en place de la restructuration du domaine de l'asile. En 2024, les décisions de radiation<sup>39</sup>, les procédures de réadmission<sup>40</sup> (RéA) et les procédures spéciales<sup>41</sup> constituent ainsi 41 % des décisions de première instance.

### Évolution des décisions de radiation

<sup>39</sup> Voir l'encadré sur l'évolution des décisions de radiation.

<sup>40</sup> Les procédures de réadmission concernent les personnes qui ont déjà obtenu un droit de séjour dans un État membre de l'UE / AELE et déposent une nouvelle demande d'asile en Suisse. Voir également l'encadré « Migration secondaire » à la p. 46.

<sup>41</sup> Les procédures spéciales comprennent les demandes de réexamen, les demandes multiples, l'asile accordé aux familles (naissance) et le regroupement familial.

La figure 3-6 montre la nature<sup>42</sup> des **décisions négatives rendues, sans droit de séjour, sur la période 2022-2024** :

- Les deux barres de gauche reflètent le nombre de décisions de non-entrée en matière (NEM) rendues dans le cadre des procédures de réadmission d'une part, des procédures Dublin d'autre part. On note une forte augmentation des décisions de NEM sans droit de séjour rendues dans le cadre des procédures de réadmission, évolution qui suit celle observée pour toutes les procédures de réadmission (avec ou sans droit de séjour). L'exécution des renvois prononcés à l'issue des procédures de réadmission comme des procédures Dublin incombe aux cantons.
- Le renvoi des personnes dont la demande d'asile a été rejetée dans le cadre des procédures accélérées ou étendues, sans octroi d'une admission provisoire (troisième barre à partir de la gauche), est également de la responsabilité des cantons.
- Les trois barres de droite font apparaître une forte augmentation des décisions de radiation depuis 2022, même si leur niveau reste inférieur à celui de 2016<sup>43</sup>. Une grande partie des radiations sans décision de renvoi (barre gris foncé) concerne les personnes qui ont annulé leur demande d'asile pour cause de retour volontaire au pays. Le suivi du système d'asile ne prend pas en compte les décisions de radiation avec renvoi Dublin dans l'évaluation de la durée de la procédure. Indépendamment du type de procédure, les décisions de radiation mobilisent des capacités d'hébergement et des ressources en personnel dans les CFA, et représentent une charge pour les institutions aux trois niveaux étatiques. À noter que contrairement à ce qui se passe pour les décisions d'asile négatives assorties d'une décision de renvoi, les cantons ne perçoivent pas de forfait d'aide d'urgence pour les cas débouchant sur une décision de radiation<sup>44</sup>. Le taux de perception de l'aide d'urgence est dix fois moindre chez les personnes faisant l'objet d'une radiation que chez celles qui se voient refuser l'asile<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Du point de vue juridique, la décision de radiation est une décision informelle, qui n'est donc pas susceptible de recours. Les personnes concernées peuvent néanmoins formuler à tout moment une requête aux fins de reprise en charge. Un recours peut être formé si celle-ci n'aboutit pas.

<sup>43</sup> Une radiation intervient notamment en cas de départ non contrôlé ou de non-présentation de l'intéressé aux rendez-vous fixés tout au long de la procédure. Contrairement aux décisions d'asile négatives ou aux NEM Dublin, les radiations impliquent, pour les personnes concernées, qu'elles ne sont plus considérées comme des RA, et ce, dès la date de notification de la décision de radiation. En plus de ne plus pouvoir prétendre à un hébergement dans un CFA, ces personnes ne bénéficient alors plus d'une couverture maladie. Les RA qui se voient notifier une décision d'asile négative ou une NEM Dublin bénéficient, eux, d'un hébergement et de l'aide d'urgence au sein d'un CFA pendant 140 jours maximum, période après laquelle les cantons prennent le relais le cas échéant. La couverture maladie leur est par ailleurs garantie durant leur séjour dans le CFA, puis dans le canton.

<sup>44</sup> La décision de radiation, informelle, n'est pas considérée comme une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA). Elle n'est pas destinée à produire des effets juridiques, et ne définit ni droits ni obligations contraignants. Elle ne peut donc ni être contestée ni entrer en force. Les forfaits d'aide d'urgence sont versés lorsqu'une décision de renvoi est exécutoire et qu'un délai de départ a été fixé. Ce n'est pas le cas pour les décisions de radiation.

<sup>45</sup> Le taux de perception de l'aide d'urgence s'établit, pour la période 2019-2024, à 1,9 % pour les cas de radiation, contre 18 % pour les personnes déboutées sans AP.

**Figure 3-6 Issue de la procédure pour les demandes primaires<sup>46</sup> sans droit de séjour, par type de décision**

Source : évaluation du SEM

**Migration secondaire de RA bénéficiant déjà d'un statut de protection<sup>47</sup> dans un État de l'UE / AELE**

Les personnes qui bénéficient déjà d'un droit de séjour dans un État membre de l'UE / AELE (c'est-à-dire qui ont été reconnues comme des réfugiés ou bénéficient de la protection subsidiaire) sont en principe renvoyées vers cet État si elles déposent une nouvelle demande d'asile dans un autre État de l'UE / AELE. Les États de l'UE / AELE sont considérés comme des États tiers sûrs au sens de l'art. 6a, al. 2 de la loi fédérale sur l'asile (LAsi).

Si une personne bénéficiant déjà d'un droit de séjour dans un État membre de l'UE / AELE dépose une demande d'asile en Suisse, une procédure de réadmission est lancée. S'il n'est généralement pas donné suite à cette demande d'asile pour cause de défaut d'intérêt à agir, les éventuels obstacles au renvoi dans l'État de l'UE / AELE considéré sont examinés. En 2024, le SEM a engagé une procédure de réadmission avec des États de l'UE / AELE pour 2652 personnes au total : 1317 ont été renvoyées vers l'État considéré, 1335 (généralement des personnes ayant obtenu une protection en Grèce) admises à titre provisoire en Suisse, leur renvoi n'ayant pu être raisonnablement exigé en vertu de la jurisprudence en vigueur (selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral [TAF], le caractère raisonnablement exigible de l'exécution d'un renvoi vers un État membre de l'UE / AELE ne s'applique pas dans tous les cas de figure pour la Grèce).

En 2024, 6063 personnes au total se sont vu accorder une admission provisoire en Suisse (dont 22 % dans le cadre d'une procédure de réadmission).

Jusqu'en 2019, les procédures de réadmission ne constituaient qu'une infime partie des procédures d'asile, et ne débouchaient généralement pas sur l'octroi d'une autorisation de séjour. Ces dernières années, la part des procédures de réadmission est passée à 7,9 %<sup>48</sup>. Les rapports de suivi du système d'asile rendent compte de cette évolution. Jusqu'au rapport 2020, les procédures de réadmission étaient comptabilisées avec les procédures Dublin. Depuis le rapport 2021, elles sont référencées séparément, y compris pour ce qui concerne la durée des procédures. Si l'objectif est, dans la procédure Dublin comme dans la procédure de réadmission, de renvoyer les personnes concernées vers l'État membre de l'UE / AELE compétent, les deux procédures se distinguent tant sur le plan de la durée que du taux de protection.

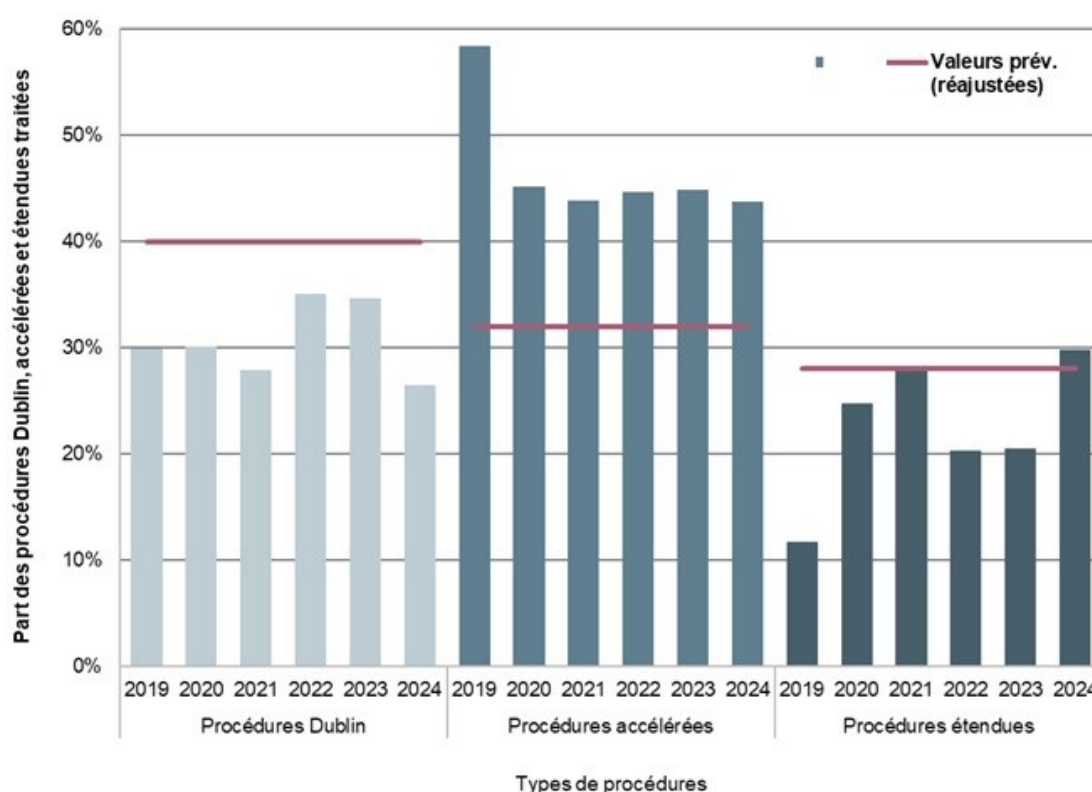
<sup>46</sup> L'accent est mis sur les demandes primaires, les RA étant (normalement) hébergés pendant 140 jours maximum dans un CFA dans l'attente du traitement de leur dossier avant d'être affectés à un canton. Les RA relèvent généralement déjà de la compétence cantonale lors de l'examen des autres types de demandes (secondaires ou multiples, regroupement familial).

<sup>47</sup> On entend ici par « statut de protection » le statut de réfugié ou la protection subsidiaire.

<sup>48</sup> Le nombre de bénéficiaires d'un droit de séjour dans un État membre de l'UE / AELE connaît d'une certaine manière une évolution « naturelle » : plus on s'éloigne de la date d'entrée en vigueur du système Dublin, plus il augmente.

Pour permettre une comparaison avec les valeurs prévisionnelles (réajustées) de la section a), seules les décisions rendues dans le cadre de procédures Dublin, de procédures accélérées ou de procédures étendues sont représentées dans la figure ci-après (et non l'ensemble des décisions comme dans la figure 3-5, p. 44).

**Figure 3-7 Répartition des décisions de première instance entre les procédures Dublin, accélérées et étendues**



Source : évaluation du SEM

Les chiffres peuvent être interprétés comme suit :

- La part des demandes traitées en procédure Dublin a varié au fil du temps. En 2024, elle était nettement inférieure à l'estimation effectuée lors de la restructuration du domaine de l'asile (27 %, contre 40 %).
- La part des demandes traitées en procédure accélérée, de près de 50 % voire davantage selon les années, est nettement supérieure à la valeur prévisionnelle (32 %). Le fait qu'un très grand nombre de demandes soient traitées en procédure accélérée est avantageux pour les cantons. En cas de décision d'asile négative, la procédure de renvoi peut être rapidement engagée ; en cas de décision positive avec droit de séjour, les mesures d'intégration peuvent être mises en œuvre sans attendre.

- La part des demandes traitées en procédure étendue (entre 17 et 30 %) est globalement inférieure aux estimations (28 %). Là encore, cela constitue plutôt un avantage pour les cantons : ils se voient attribuer en moyenne moins de cas relevant de ce type de procédure, ce qui a un impact sur les besoins en hébergement et en encadrement dans les structures collectives cantonales, ainsi que sur les besoins en matière d'intégration, pour des personnes dont l'issue de la procédure reste incertaine<sup>49</sup>. Les chiffres ne viennent donc pas confirmer la crainte exprimée par certains cantons que le SEM soit tenté de traiter un maximum de demandes d'asile en procédure étendue afin de dégager des capacités d'hébergement et d'encadrement dans ses propres structures.

### 3.2.2 Durée de la procédure

#### a) Objectifs de la restructuration

Dans le cadre du suivi du système d'asile, les objectifs suivants ont été définis en termes de durée de la procédure jusqu'à la décision de première instance pour les procédures Dublin, accélérées et étendues. Ces valeurs cibles se fondent sur les délais d'ordre légaux :

- Procédures Dublin : < 60 jours
- Procédures accélérées : < 40 jours
- Procédures étendues : < 90 jours

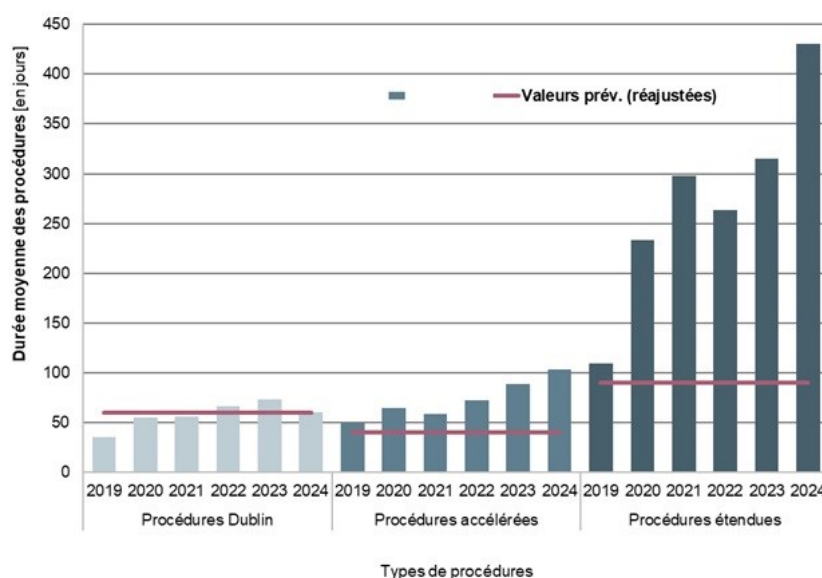
Aucune durée n'a été explicitement fixée pour les autres types de procédures (réadmissions, radiations, procédures spéciales).

#### b) Contexte

La figure 3-8 présente l'évolution de la durée des procédures sur la période 2019-2024.

<sup>49</sup> La charge qui pèse sur les cantons dépend bien évidemment aussi du taux de protection et de la durée de la procédure jusqu'à la décision de première instance. Si celle-ci ne peut être rendue avant 140 jours (durée maximale de séjour dans les CFA), les cantons sont obligés de prendre en charge également des personnes relevant de la procédure étendue susceptibles de se voir débouter de l'asile, situation qui ne se produirait pas si la durée de procédure prescrite (90 jours) était respectée.

**Figure 3-8** Durée moyenne des procédures Dublin, accélérées et étendues jusqu'à la décision de première instance<sup>50</sup>



Source : évaluation du SEM

L'évaluation de la durée moyenne des procédures peut être résumée comme suit :

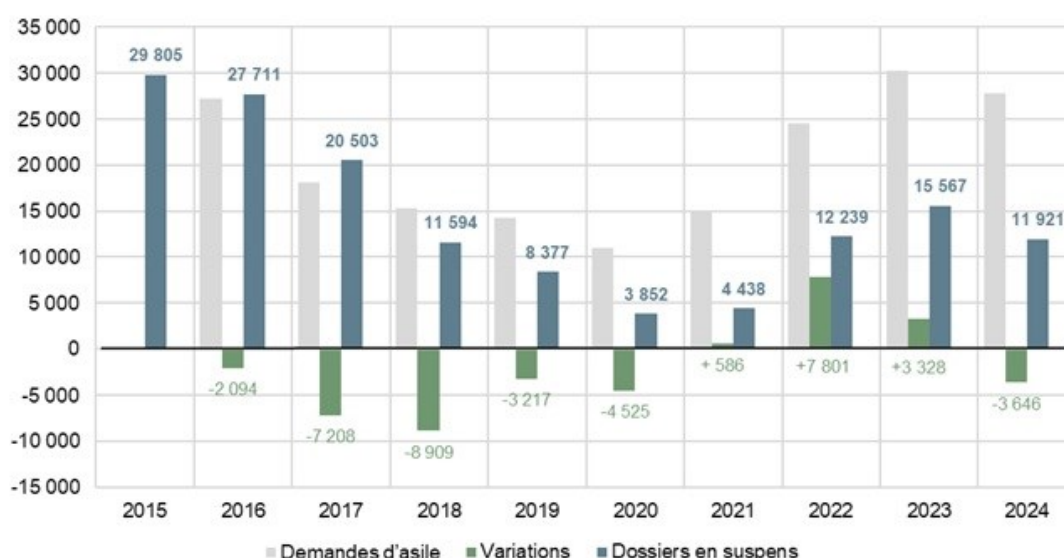
- L'objectif défini pour les procédures Dublin (< 60 jours) a été respecté dans une large mesure, sauf en 2023. Dans la grande majorité des cas, une décision de première instance a pu être rendue sous 140 jours (durée maximale de séjour dans les CFA) et les RA ont été attribués aux cantons pour l'exécution de la décision de renvoi (voir également le point 2.2.3, p. 30).
- La durée moyenne des procédures accélérées s'est quant à elle allongée, passant de 49 jours en 2019 à 103 jours en 2024. La valeur cible définie (< 40 jours) a donc été systématiquement dépassée depuis la restructuration du domaine de l'asile. Les dossiers ayant tous pu être traités sous 140 jours, il n'y a eu aucun cas de transfert vers un canton sans décision de première instance pour les cas traités en procédure accélérée.
- Le dépassement de la valeur cible (< 90 jours) est particulièrement important pour les procédures étendues. La durée moyenne pour ce type de procédure était en effet de 315 jours en 2023 et de 431 jours en 2024. Cette situation est à mettre au compte de l'afflux de personnes fuyant les zones de conflit en Ukraine à partir de mars 2022, de la hausse concomitante des demandes d'asile et de l'insuffisance des ressources pour l'enregistrement et le traitement des demandes, qui ont impacté tout particulièrement les procédures

<sup>50</sup> Les durées de procédures indiquées correspondent au temps de traitement nécessaire jusqu'à la décision de première instance. Les recours en attente de jugement (formés p. ex. devant le TAF) ne sont pas pris en compte. À noter que l'augmentation ou la diminution du nombre de dossiers en suspens peut influencer sur la durée moyenne des procédures : si, en raison d'un afflux de demandes, les cas complexes sont mis en attente l'année N, cela tend à réduire la durée moyenne des procédures cette année-là (puisque seuls les cas « simples » sont traités). À l'inverse, le traitement, l'année N+x, des cas complexes mis de côté induira à ce moment-là un allongement de la durée moyenne des procédures.

étendues<sup>51, 52</sup>. De telles durées de procédure ne sont pas satisfaisantes : elles accroissent le risque d'engorgement des structures d'hébergement cantonales et communales, et ont des répercussions négatives en termes d'intégration et d'exécution des renvois.

Entre 2021 et 2024, le nombre de décisions d'asile en suspens a sensiblement augmenté du fait de l'insuffisance des ressources affectées au traitement des dossiers<sup>53</sup>. La figure suivante rend compte de cette évolution. Alors que le nombre de dossiers en attente avait pu être ramené à 3900 en 2020 après traitement des cas liés aux importants mouvements migratoires des années 2015 et 2016, il a augmenté à nouveau de façon spectaculaire à partir de 2022 (activation du statut S en mars, hausse rapide des demandes d'asile à partir du second semestre), pour s'établir à 15 600 en 2023. Grâce à une augmentation significative des ressources en personnel en 2024, ce chiffre a pu être ramené à 11 900 cette année-là.

**Figure 3-9 Évolution des demandes d'asile en attente de traitement (dossiers en suspens)**



\* La répartition des ressources affectées au traitement des demandes d'asile, d'une part, et à celui des demandes de statut S, d'autre part, ne peut pas être établie avec certitude en 2022, dans la mesure où toutes les ressources ont été mobilisées pour traiter les demandes de statut S au début de la crise ukrainienne. Le nombre d'ETP disponibles en

<sup>51</sup> Voir aussi la stratégie de traitement du SEM dans Staatssekretariat für Migration SEM (2019). Conformément à l'art. 37b LAsi, le SEM définit une stratégie de traitement des demandes d'asile dans laquelle il détermine un ordre de priorité. À cet égard, il tient notamment compte des délais légaux de traitement, de la situation dans les États d'origine, du caractère fondé ou non des demandes ainsi que du comportement des requérants.

<sup>52</sup> La disponibilité des personnes sollicitées dans le cadre des procédures (interprètes pour des langues rares, p. ex.), les délais d'obtention des rapports médicaux et les investigations parfois complexes pour déterminer l'âge des RA expliquent également la longueur des procédures. D'autres défis sont d'ordre logistique : les RA étant généralement répartis dans différents centres au sein d'une même région, leur acheminement vers le CFA avec TP doit être organisé à chaque étape de la procédure.

<sup>53</sup> Le nombre de demandes concernant l'octroi du statut S a également augmenté durant cette période (pour plus de détails, voir le point 4.3).

2022 doit donc être interprété avec prudence.

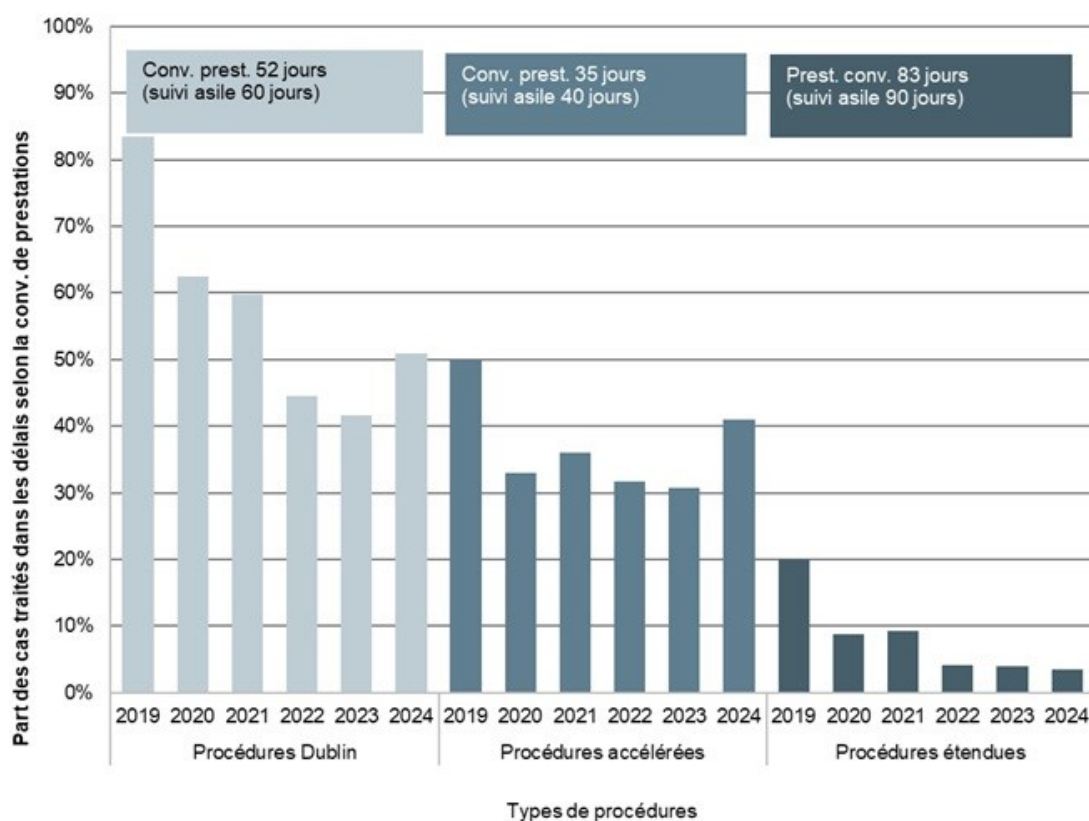
Source : statistique de l'asile du SEM + évaluation du SEM

### 3.2.3 Part des procédures clôturées dans les délais prescrits

L'évaluation de la durée de traitement des demandes n'est pas pertinente si l'on considère uniquement la durée moyenne des procédures. Il faut également tenir compte de leur étalement respectif dans le temps<sup>54</sup>.

Pour ce faire, le SEM a évalué la part des personnes pour lesquelles une décision de première instance a été rendue dans les délais convenus entre le SEM et le DFJP<sup>55</sup>.

**Figure 3-10 Part des procédures pour lesquelles une décision de première instance a été rendue dans les délais prescrits**



Source : évaluation du SEM

Les résultats peuvent être résumés comme suit :

<sup>54</sup> En d'autres termes, il s'agit de déterminer si toutes les demandes de même nature ont été traitées dans le même temps ou dans des temps approchants, ou si certains dossiers ont fait grimper la moyenne.

<sup>55</sup> Les délais fixés dans la convention de prestations entre le DFJP et le SEM sont généralement un peu plus « serrés » que ceux définis dans le cadre du suivi du système d'asile ou que les délais d'ordre légaux.

- Pour ce qui concerne les procédures Dublin, la part de demandes traitées dans les délais prescrits est passée de 83 % en 2019 à 42 % en 2023. En 2024, une décision de première instance avait été rendue sous 52 jours dans environ la moitié des cas. Pour apprécier globalement la situation, il convient de rappeler que le renvoi vers l'État Dublin compétent n'est pas toujours possible (cf. la suspension des transferts vers l'Italie depuis décembre 2022). Dans un tel cas, la procédure Dublin est transformée en procédure nationale à l'expiration du délai de transfert, ce qui allonge la durée de la procédure d'asile.
- Une évolution comparable s'observe pour les procédures accélérées, mais à un niveau globalement plus bas : la part des décisions de première instance rendues sous 35 jours était de 50 % en 2019, de 31 % en 2022 et de 41 % en 2024.
- Pour ce qui est des procédures étendues, 3,6 % seulement des cas ont été traités dans les délais (< 83 jours) en 2024, contre 20 % environ en 2019.

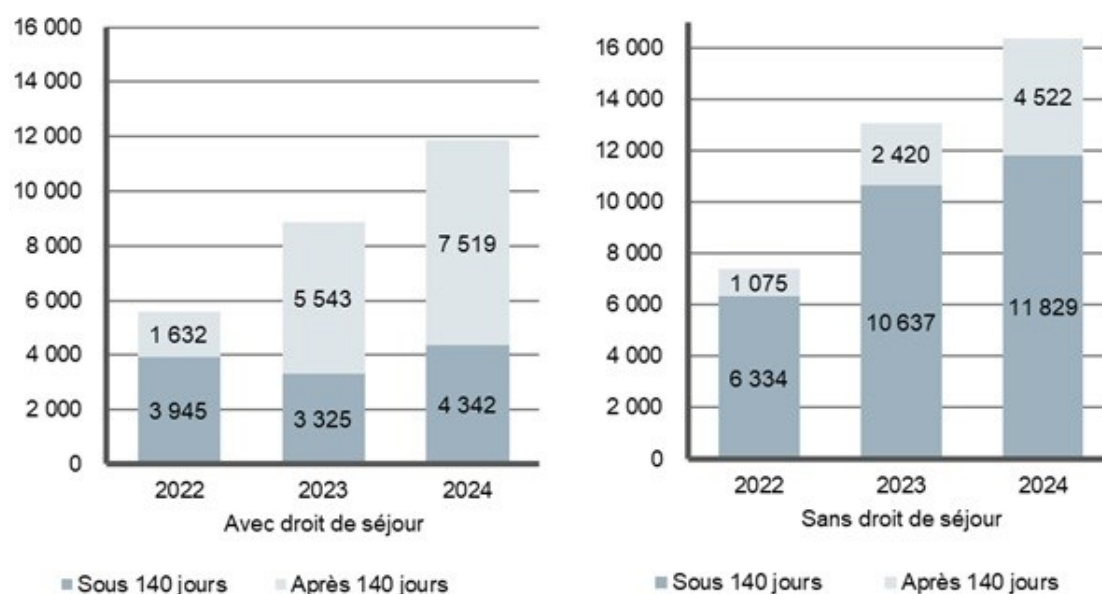
Dans l'ensemble, il apparaît que la durée moyenne trop importante des procédures ne résulte pas de quelques « cas particuliers » : le plus souvent, une décision de première instance ne peut être rendue dans les délais prescrits. C'est particulièrement flagrant pour les procédures étendues (non-respect de la valeur cible de 90 jours)<sup>56</sup>.

Le nombre de demandes primaires traitées dans les CFA dans un délai de 140 jours est quant à lui déterminant pour le calcul des capacités d'hébergement et d'encadrement à prévoir aux niveaux cantonal et communal. La figure 3-11 rend compte de l'évolution en la matière.

---

<sup>56</sup> Les raisons sont multiples : nombre élevé de demandes déposées, ressources en personnel insuffisantes, mais surtout rôle de « soupape » joué par les procédures étendues (ressources en personnel et/ou capacités d'hébergement insuffisantes de la Confédération pour faire face aux afflux de demandes).

**Figure 3-11** Part des demandes primaires traitées au sein / en dehors des CFA



Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025b)

En 2022, sur les quelque 13 000 demandes traitées, près de 10 300 (79,2 %) l'ont été dans les CFA, à savoir en moins de 140 jours. Cette proportion était de 63,7 % en 2023 (14 000 demandes sur 21 900) et de 57,3 % en 2024 (16 200 demandes sur 28 200).

Les chiffres montrent qu'avec la forte augmentation des demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022, les cantons – et, en aval, les villes et les communes – ont dû prendre en charge un nombre considérablement plus élevé de personnes, la décision de première instance n'ayant été rendue qu'au bout de 140 jours (voire bien plus tard). Les décisions de première instance rendues en plus de 140 jours sont ainsi passées d'environ 2700 en 2022 à près de 12 000 en 2024.

#### Départs anticipés pour les cantons

Compte tenu de l'afflux massif de personnes en quête de protection à partir de mars 2022 (dépôt de près de 75 000 demandes de protection jusqu'à la fin de l'année), de la forte hausse des demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022 (plus de 24 500 demandes sur l'année) et de l'engorgement des CFA, la Confédération a été contrainte d'autoriser en décembre 2022 les départs pour les cantons avant l'échéance de la durée maximale de séjour dans les CFA (140 jours)<sup>57</sup>.

Les personnes concernées (3381 en 2022) ont été attribuées aux cantons dès la phase préparatoire de

<sup>57</sup> En vertu de l'art. 24, al. 6, LAsi, l'attribution à un canton peut intervenir avant l'échéance de la durée maximale de séjour dans les centres de la Confédération, notamment en cas de hausse soudaine et considérable du nombre de demandes d'asile. Le SEM et les cantons se sont accordés sur des principes communs pour le traitement de nombres élevés de demandes (voir à ce sujet EcoPlan (2018)).

la procédure. Jusqu'à la fin novembre 2024, l'audition des motifs d'asile avait pu être menée durant la phase préparatoire pour toutes les personnes ayant quitté les CFA de manière anticipée. À la fin du mois de janvier 2025, une décision de première instance avait été rendue pour 2713 personnes (80 %), les dossiers des 668 personnes restantes (20 %) étant traités en procédure étendue (voir la figure ci-dessous).

**Figure 3-12 Départs anticipés pour les cantons et état d'avancement de la procédure**

Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025h)

### 3.2.4 Constats et mesures à prendre

Les constats qui se dégagent de l'analyse peuvent être résumés comme suit :

- Répartition des demandes d'asile :
  - Le déroulement des procédures tel que défini dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (distinction entre procédures Dublin, procédures accélérées et procédures étendues) a dans l'ensemble fait ses preuves. Les conditions générales ont cependant largement évolué depuis.
  - Point important pour les cantons et les communes en matière de capacités d'hébergement, la part des demandes traitées en procédure étendue est restée ces dernières années inférieure à la valeur cible de 40 %.
  - Si la part des demandes traitées en procédure Dublin a elle aussi été globalement inférieure aux prévisions (40 %), celle des demandes traitées en procédure accélérée a largement dépassé la valeur cible (près de 50 %, au lieu de 20 %).
  - On relève une évolution particulière pour les procédures de réadmission, dont la part a été multipliée par trois depuis 2019, passant de 3,3 à 10 %. Ces procédures impliquent des capacités d'hébergement et une charge administrative au niveau fédéral qui n'ont pas été prises en compte dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile.
  - On note également une forte progression des décisions de radiation depuis 2020 : multiplication par quatre du nombre de cas en valeur absolue, légère augmentation de leur part relative (9 % en 2020, près de 16 % en 2024).
- Durée des procédures et part des procédures traitées dans les délais prescrits :
  - Dans la grande majorité des cas, une décision a pu être rendue pour les demandes Dublin dans les délais prescrits (< 60 jours). Ces dernières années, les dossiers ont été traités en procédure accélérée en 70 à 80 jours en moyenne. Si ce chiffre dépasse la valeur cible définie (40 jours), il s'inscrit dans la durée de séjour dans les CFA (au plus 140 jours). À noter que la marge de manœuvre pour les procédures Dublin est faible, la procédure d'approbation dépendant de la coopération des États concernés.
  - La situation est critique pour les procédures d'asile étendues. En 2019, la durée moyenne de traitement des dossiers était de 109 jours, un résultat certes supérieur aux 90 jours prescrits, mais néanmoins acceptable. La valeur cible a en revanche été nettement dépassée les années suivantes (entre 240 et 431 jours). L'allongement de la durée

de procédure n'est pas à mettre au compte de quelques dossiers particuliers exigeant des clarifications complexes, il s'observe dans près de 80 % des cas<sup>58</sup>. Une telle situation est insatisfaisante, aussi bien pour ce qui concerne les besoins en hébergement aux trois niveaux étatiques, que pour l'intégration rapide des personnes auxquelles un droit de séjour a été accordé<sup>59</sup> et pour la bonne exécution du renvoi après une décision négative.

- Si l'on comprend que la Confédération ait décidé de valider les départs anticipés pour les cantons à la fin de l'année 2022 et en 2023 pour résoudre les problèmes de capacités et de ressources auxquels elle était alors confrontée, ces transferts ont représenté, compte tenu des retards enregistrés dans le traitement des demandes d'asile, un lourd fardeau pour les trois niveaux étatiques comme pour les RA, tant en termes de besoins en hébergement que d'efforts d'intégration.

Sur la base de ce qui précède, les mesures suivantes ont été identifiées comme nécessaires :

- La Confédération doit mettre à disposition des capacités d'hébergement et des ressources en personnel suffisantes pour réduire rapidement le nombre de dossiers d'asile (et de demandes de protection) en suspens<sup>60</sup>.
- Les capacités d'hébergement et les ressources en personnel de la Confédération devraient être définies sur la base non pas du nombre attendu de demandes d'asile, mais du nombre prévisionnel de cas traités, en tenant également compte des implications dans le domaine du séjour (voir l'encadré sur le nombre de cas traités par demande d'asile au point 3.3.4, « Capacité du système à résister aux fluctuations », p. 65).
- Les valeurs de référence définies dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile doivent être adaptées suite à l'évolution du contexte. Il convient notamment d'intégrer les réadmissions et les radiations dans les catégories de procédures, et de définir les délais dans lesquels ces procédures doivent s'accomplir. On examinera par ailleurs si des simplifications et des gains d'efficacité sont possibles pour réduire la durée globale des procédures tout en maintenant un niveau de qualité élevé. Une réévaluation des valeurs cibles s'imposera également en tenant compte des améliorations dans le déroulé des procédures, afin de déterminer si les faits pertinents peuvent être établis dans les délais prescrits.
- Au vu de la longueur des procédures étendues, il convient d'examiner si les mesures d'intégration doivent commencer dès l'attribution des personnes concernées aux cantons

<sup>58</sup> La Figure 3-10 fait apparaître une durée de procédure de 83 jours (valeur cible en vertu de la convention de prestations signée avec le DFJP) dans seulement 3 à 10 % des cas. Dans la mesure où 7 jours de plus ont été prévus dans le cadre du suivi du système d'asile (90 jours), la part des cas traités dans les délais prescrits est en réalité légèrement supérieure.

<sup>59</sup> Plusieurs études établissent un lien entre la durée de la procédure d'asile et l'activité professionnelle ou l'entrée dans la vie active. Une étude fondée sur des données collectées en Suisse pour les années 1994 à 2004 montre par exemple que chaque année de procédure réduit le taux d'activité de 4 à 5 points, soit une baisse du taux d'activité de 16 à 23 % sur l'ensemble de la période (voir Hainmueller (2012)). Une autre étude, menée entre 2013 et 2016 auprès de RA en Allemagne, montre que l'allongement de six mois de la durée de la procédure retarde d'environ deux mois (11 %) l'entrée dans la vie active (voir Brenzel; Kosyakova (2019)).

<sup>60</sup> À ces dossiers s'ajoutent les recours contre les décisions du SEM sur lesquels le TAF n'a pas encore statué, situation qui est là aussi à mettre au compte de l'insuffisance des ressources en personnel.

(évaluation du potentiel, p. ex.). L'évolution du taux de protection doit également être prise en considération.

- S'agissant des procédures de réadmission, il convient d'examiner dans quelle mesure les personnes concernées doivent, conformément aux recommandations du TAF, se voir accorder un droit de séjour en Suisse si un droit de séjour leur a déjà été accordé dans un autre État membre de l'UE / AELE<sup>61</sup>.
- Lors de l'élaboration de sa stratégie de traitement dans le domaine de l'asile, le SEM doit analyser comment impliquer plus étroitement les cantons dans le développement conjoint de solutions pour faire face à certaines situations (allongement des procédures étendues ou départs anticipés pour les cantons, p. ex).

Les autres mesures générales à prendre visent à permettre au système d'asile de faire face aux fluctuations (voir le point 3.3.4) :

- Une forte augmentation des demandes d'asile sur une très courte période entraîne des besoins accrus, d'une part en capacités d'hébergement pour les personnes concernées, d'autre part en ressources en personnel pour leur prise en charge. Le SEM doit par ailleurs être en mesure de mobiliser sans délai du personnel qualifié supplémentaire pour traiter ces demandes. Ces besoins sont proportionnels à l'accroissement des demandes d'asile.
- Si ces ressources ne peuvent pas être mises à disposition en temps utile ou qu'elles ne sont pas opérationnelles assez rapidement en raison du temps de formation nécessaire, la durée des procédures s'en trouve allongée, ce qui aggrave un peu plus les problèmes de capacités au niveau fédéral, avec d'autres effets en cascade. Lorsque les capacités d'hébergement de la Confédération sont insuffisantes, la solution ultime consiste à attribuer de manière anticipée les personnes aux cantons, le cas échéant pendant la phase préparatoire (comme cela a été le cas à la fin de l'année 2022). Des capacités d'hébergement et d'encadrement doivent alors être mobilisées plus tôt que prévu aux niveaux cantonal et communal, ce qui réduit, à court et moyen termes, les ressources en personnel disponibles pour le traitement des cas en cours. Le fait que les RA soient répartis dans toute la Suisse pendant la phase préparatoire complique par ailleurs les investigations et entrave le bon déroulement des procédures. La durée des procédures s'en trouve, là encore, allongée, avec des conséquences en termes de besoins en lits et en personnel.
- Il importe que les délais de procédure soient respectés, même en cas de hausse rapide du nombre de demandes d'asile. Cela implique non seulement de créer des places d'hébergement supplémentaires dans les CFA, mais aussi de mobiliser rapidement des ressources en personnel supplémentaires au niveau du SEM pour ce qui a trait à la procédure<sup>62</sup>.

Nous renvoyons aux mesures nécessaires identifiées au point 3.3.4 pour permettre au système de faire face aux fluctuations.

<sup>61</sup> Voir l'encadré sur la migration secondaire, p. 46 : en 2024, un droit de séjour (sous la forme d'une admission provisoire) avait été accordé dans 21 % des cas dans le cadre de procédures de réadmission.

<sup>62</sup> L'expérience acquise en 2022 et 2023 montre qu'il faut neuf à douze mois pour recruter et former du personnel supplémentaire de manière à ce qu'il soit pleinement opérationnel.

### 3.3 Offre d'hébergement et taux d'occupation

#### 3.3.1 Objectifs de la restructuration

Les objectifs suivants ont été définis dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile :

- La Confédération, les cantons et les communes se sont entendus sur l'étoffement des capacités d'hébergement de la Confédération, de 1200 à 5000 places. Ces 5000 lits doivent permettre à la Confédération de traiter et clôturer la majorité des procédures d'asile sous 140 jours (durée maximale de séjour dans les CFA).
- Les structures d'hébergement doivent être organisées à grande échelle et de manière efficace.
- Il incombe aux trois niveaux étatiques de garantir que le système est à même de résister aux fluctuations. La Confédération, les cantons et les communes veillent à ce que leurs structures soient dimensionnées pour faire face aux variations des demandes d'asile<sup>63</sup>.

#### 3.3.2 Hébergement au niveau fédéral

La figure 3-13 présente l'évolution des capacités d'hébergement au niveau fédéral depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile.

Au début de l'année 2019, la Confédération disposait au total de 4010 places d'hébergement, dont 3030 dans les CFA permanents, destinées à la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile. Ces capacités s'établissaient à la fin de l'année à 4862 places, dont 3902 dans les CFA permanents. À l'automne, il avait été décidé de fermer tout ou partie de certaines structures temporaires en raison d'une baisse des demandes d'asile<sup>64</sup>.

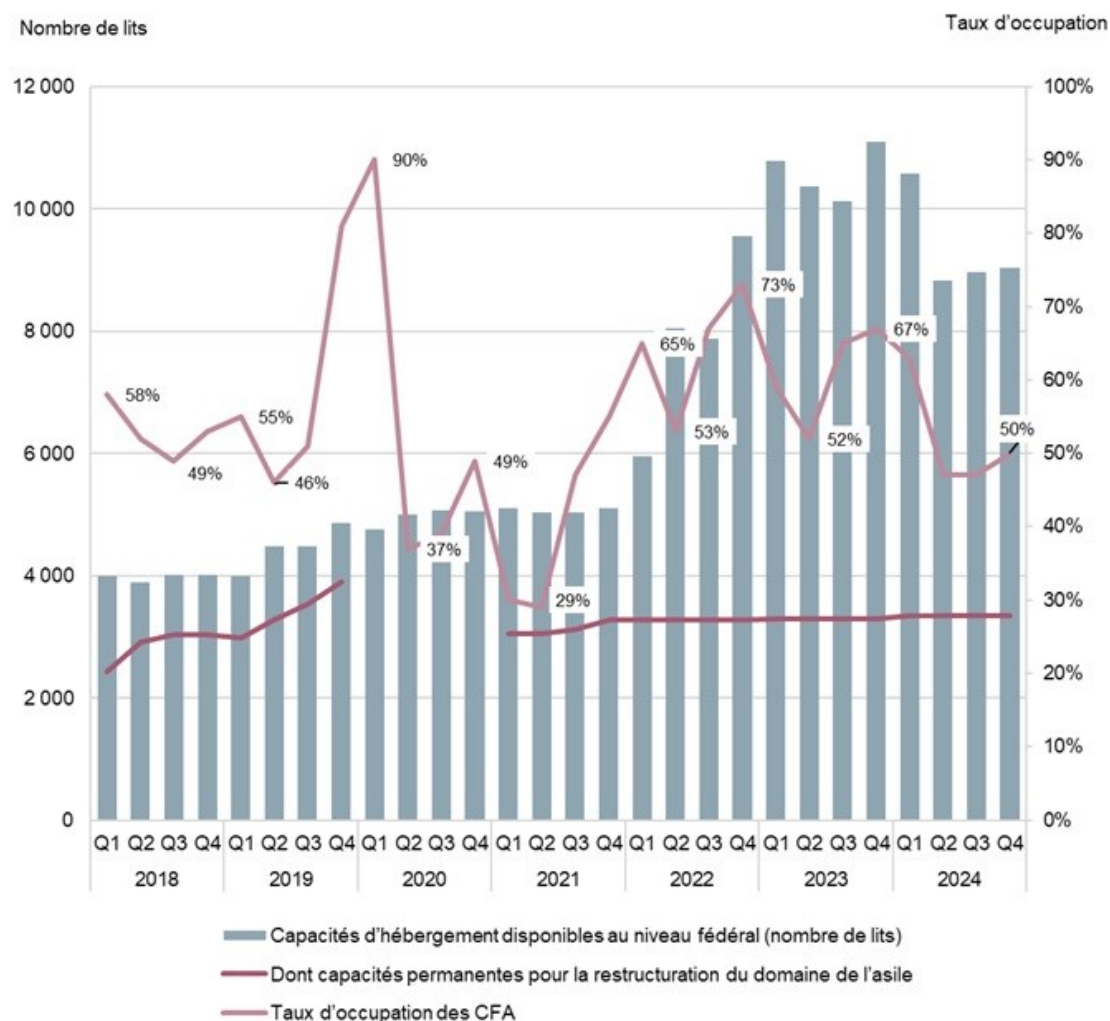
À la fin de l'année 2020, la Confédération disposait au total de 5056 lits, dont 3902 dans les CFA permanents. Les capacités supprimées fin 2019 ont été réactivées au printemps 2020. L'accroissement des places d'hébergement a permis de respecter les directives du SEM pour prévenir la propagation du coronavirus<sup>65</sup> : 50 à 60 % des capacités d'hébergement seulement étaient alors exploitées, soit une occupation quasi totale dans le contexte de la pandémie. Fin 2021, les capacités d'hébergement se situaient à un niveau proche de celui de l'année précédente. Les restrictions sanitaires étant toujours en vigueur, le taux d'occupation se situait aux alentours de 50-60 %.

<sup>63</sup> SODK, KKJPD, SEM (2018)

<sup>64</sup> Cela consistait concrètement en une réduction des effectifs d'encadrement et de sécurité.

<sup>65</sup> Ces directives se fondaient sur les recommandations de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

**Figure 3-13** Évolution des capacités d'hébergement au niveau fédéral et taux d'occupation des CFA



L'activation du statut S en mars 2022 a impliqué la mobilisation, dans l'urgence, d'importantes capacités d'hébergement pour garantir la prise en charge des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. Les besoins en lits se sont accrus un peu plus avec l'afflux de demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022 (voir la figure 3-2). Fin 2022, 9 558 places étaient disponibles au niveau fédéral, soit une hausse de 77 % par rapport au début de l'année. À noter que nombre de petites structures d'hébergement et d'infrastructures militaires n'ont pas été mobilisées pour des raisons de coûts. En effet, les structures de petite taille qui ne sont pas exploitées durablement induisent des frais de personnel et d'investissement élevés<sup>66</sup>. Malgré l'étoffement des capacités totales d'hébergement, le nombre de places dans les CFA permanents est demeuré stable (3 270 lits).

<sup>66</sup> L'exploitation de petits CFA occasionne des frais fixes importants : les coûts de personnel par place d'hébergement sont ainsi environ deux fois plus élevés dans les centres d'une capacité de 100 lits que dans ceux d'une capacité de 400 lits. L'ouverture et la fermeture de CFA temporaires induisent aussi des coûts relativement importants.

De nouveaux besoins en hébergements sont apparus en 2023 du fait des demandes de protection émanant des ressortissants ukrainiens et d'une nouvelle hausse des demandes d'asile à l'automne. À la fin de l'année, 11 086 places étaient disponibles au niveau fédéral, dont 3290 dans les CFA permanents. En 2024, les capacités d'hébergement ont été réduites pour tenir compte de la légère baisse des demandes d'asile et du recul des demandes de protection : à la fin de l'année, la Confédération disposait de 9000 places, soit 2000 de moins qu'à la fin de l'année 2023. Le nombre de places dans les CFA permanents (3340) a quant à lui très légèrement augmenté (50 places supplémentaires).

#### **Application de la procédure d'approbation des plans inscrite dans le plan sectoriel Asile<sup>67</sup>**

La nouvelle loi sur l'asile du 25 septembre 2015 prévoit une procédure d'approbation des plans (PAP) pour les constructions et les installations utilisées par la Confédération pour héberger des RA ou mener des procédures d'asile. La PAP a pour objectifs d'améliorer la coordination ainsi que de simplifier et d'accélérer les procédures d'autorisation. Elle permet l'octroi de toutes les autorisations requises par le droit fédéral. En vertu de la disposition transitoire de la loi sur l'asile, des demandes d'approbation des plans ne peuvent être déposées que pendant les dix ans suivant l'entrée en vigueur de ladite disposition, possibilité qui s'éteint au 31 décembre 2027. Passé cette date, les autorisations pour de nouvelles constructions seront à nouveau accordées dans le cadre de procédures cantonales et communales, ce qui compliquera la réalisation de nouveaux CFA.

### **3.3.3 Hébergement aux niveaux cantonal et communal**

Lorsque les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire, les réfugiés reconnus et les bénéficiaires du statut S sont affectés aux cantons, ces derniers doivent mettre à disposition les capacités d'hébergement nécessaires. Selon la répartition des tâches au niveau cantonal, les villes et les communes sont elles aussi directement ou indirectement concernées<sup>68</sup>.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de vue d'ensemble des places d'hébergement disponibles au niveau cantonal ou communal. L'évolution des effectifs du domaine de l'asile<sup>69</sup> montre que les cantons, les villes et les communes ont été fortement sollicités depuis la restructuration du domaine de l'asile, notamment pour faire face à l'afflux important de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine et au nombre élevé de demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022 et en 2023<sup>70</sup>. Certains cantons (AG, LU) ont ainsi été contraints de décréter temporairement l'état d'urgence dans le domaine de l'asile<sup>71</sup>. D'autres pourraient aussi

<sup>67</sup> Voir Staatssekretariat für Migration SEM (2025d).

<sup>68</sup> Dans de nombreux cantons, les requérants d'asile provenant des CFA sont tout d'abord hébergés dans des structures collectives. Passé cette prise en charge initiale (d'une durée variable selon les cantons), ils peuvent être hébergés chez des particuliers (logements privés). Selon la répartition des compétences, l'hébergement et l'encadrement de ces personnes incombent aux cantons, aux communes, ou à des tiers mandatés par le canton ou les communes. Voir également le point 2.2.3, p. 30.

<sup>69</sup> Voir la Figure 3-3, p. 40.

<sup>70</sup> Voir la partie consacrée au statut S au point 4.4, p. 92.

<sup>71</sup> Au moment de l'élaboration du présent rapport, l'état d'urgence dans le domaine de l'asile était toujours applicable dans ces deux cantons.

l'envisager, car ils auraient alors la possibilité d'exiger la mobilisation de capacités d'hébergement au niveau communal. Les communes sont elles aussi concernées par l'évolution des effectifs de domaine de l'asile, en particulier dans les cantons où il leur incombe, après la prise en charge initiale au niveau cantonal, d'héberger et d'encadrer les requérants d'asile et les personnes en quête de protection venues d'Ukraine<sup>72</sup>. Les exemples présentés dans l'encadré ci-dessous illustrent la pression qui s'exerce au niveau communal. L'hébergement dans les cantons / communes et l'hébergement dans les CFA se distinguent essentiellement à deux niveaux : la durée de séjour et la qualité. Les personnes du domaine de l'asile et des réfugiés et les personnes en quête de protection séjournent de façon durable dans les hébergements mis à disposition par les cantons ou les communes, de façon temporaire dans les CFA. Ce paramètre a une incidence sur la qualité des hébergements proposés : les hébergements mis à disposition au niveau cantonal / communal doivent être adaptés à un séjour de long terme qui favorise l'intégration. Compte tenu de l'offre en partie limitée de logements, en particulier dans les centres urbains, la mobilisation des capacités nécessaires peut se révéler un véritable défi. Différentes formes d'hébergements doivent être mobilisées pour répondre aux besoins : des abris de la protection civile, des constructions temporaires, des immeubles voués à la démolition, des biens loués pour une durée déterminée ou en attente d'affectation, etc. Dans de nombreuses régions, les besoins en logements pour les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés se retrouvent de manière croissante en concurrence avec les besoins sur le marché du logement classique, en particulier pour les autres bénéficiaires de l'aide sociale<sup>73</sup>.

#### Pression exercée dans certaines villes en matière d'hébergement et d'encadrement<sup>74</sup>

**Berne** : la ville de Berne est responsable, pour le canton, de l'octroi des prestations d'aide sociale dans le domaine de l'asile. Elle apporte son soutien aux RA affectés au canton, et ce jusqu'à leur prise en charge au niveau communal, ou, dans le meilleur des cas, jusqu'à leur autonomie financière. L'offre d'hébergement dans des structures collectives a dû être considérablement accrue pour permettre l'accueil des personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine. En juillet 2022, la ville a mis à disposition, sur le site d'un chantier de construction, un ensemble de conteneurs d'une capacité de 620 places (*Temporäre Unterkunft Viererfeld*, TUV), dédié essentiellement à l'hébergement de bénéficiaires du statut S.

**Lucerne** : au 31 décembre 2024, le canton louait à la ville de Lucerne 72 bâtiments (186 logements) pour l'hébergement de réfugiés reconnus, de personnes admises à titre provisoire et de bénéficiaires du statut S. Ce sont autant de logements dont la ville ne dispose pas pour héberger ses propres groupes cibles (bénéficiaires de l'aide sociale économique). Une grande partie de ces effectifs du domaine de l'asile reste à Lucerne lorsque la responsabilité de leur hébergement échoit à la ville de Lucerne. Celle-

<sup>72</sup> Les cantons LU et ZH ont par exemple augmenté, dans leurs communes, le taux de prise en charge des personnes du domaine de l'asile.

<sup>73</sup> Ces effets d'éviction sur le marché local du logement s'observent indépendamment de la répartition des tâches entre le canton et les communes. L'intégration s'effectue toujours au lieu de domicile, à savoir au niveau communal (à l'école, au sein d'une association, à l'église, sur le lieu de travail).

<sup>74</sup> Voir Schweizerischer Städteverband (2025)

ci est alors obligée de se mettre en quête de nouvelles solutions d'hébergement, le canton souhaitant conserver « ses logements » pour pouvoir y loger les nouvelles personnes relevant de sa compétence.

**Winterthour** : pour faire face aux besoins, la ville de Winterthour a dû accroître en urgence ses capacités d'hébergement en structure collective, qui sont passées de 23 en 2021 à 627 en 2024, ainsi que ses ressources en personnel affectées à l'hébergement et à l'encadrement des personnes du domaine de l'asile (80 ETP en 2021, 1400 ETP en 2024).

**Zurich** : jusqu'au déclenchement de la guerre en Ukraine, les personnes du domaine de l'asile étaient surtout hébergées dans des logements individuels répartis dans toute la ville et dans des habitats provisoires. Très difficiles à mobiliser, ces capacités d'hébergement ne permettent plus de répondre aux besoins. Entre décembre 2021 et février 2025, le nombre de places sur le marché ordinaire du logement a été notablement accru, de 1800 à près de 3200. Pour faire face à la crise migratoire, des centres d'hébergement collectif municipaux (*städtische Kollektivunterkünfte*, SKU) ont été développés moyennant d'importants investissements. Cette nouvelle forme d'hébergement garantit un nombre fiable de places pour une durée prolongée. Environ 1200 places étaient ainsi disponibles dans ces structures au printemps 2024 et au début de l'année 2025, contre à peine 600 en 2023. Pour répondre aux besoins, la ville a également décidé de réquisitionner des logements et des immeubles temporairement vacants. La gestion et l'exploitation du portefeuille immobilier se révèlent complexes et onéreuses en raison de sa qualité (rénovations coûteuses, charge importante de recherche / remplacement de biens et de réaffectation des personnes). Les biens sur le marché immobilier ordinaire n'étant pas suffisants, la ville doit à moyen terme continuer à exploiter des structures collectives, avec le risque d'investissement que cela implique (rénovation coûteuse de biens qui, selon l'évolution des mouvements migratoires, ne pourront plus être utilisés pour héberger des personnes du domaine de l'asile dans quelques années).

### 3.3.4 Capacité du système à résister aux fluctuations

Les fortes variations des demandes d'asile d'une année sur l'autre et en cours d'année (voir le point 3.1) ont une incidence sur la durée des procédures et le volume des dossiers en suspens (voir le point 3.2). Elles impliquent par ailleurs des réajustements récurrents et parfois abrupts pour ce qui concerne les capacités d'hébergement et les ressources en personnel aux niveaux fédéral, cantonal et communal (voir les points 3.3.2 et 3.3.3). Pour que le système d'asile fonctionne, il faut qu'il soit capable de résister aux fluctuations, ce qui implique aussi de prévoir des réserves et leur financement. Cela concerne tant le volume des ressources (nombre de personnes / places d'hébergement) que leur flexibilité (affectation du personnel à différentes tâches, mobilisation / réduction rapide des effectifs et des capacités d'hébergement en fonction des besoins).

Dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile, la Confédération, les cantons et les communes ont défini des valeurs de référence pour la planification d'urgence en matière d'asile.

## Plan d'urgence Asile et planification d'urgence en matière d'asile

### a) Plan d'urgence Asile<sup>75</sup>

Instrument de planification préventive, le plan d'urgence Asile permet aux responsables de réagir efficacement et en temps opportun à des évolutions extraordinaires dans le domaine de l'asile. Les mesures et les processus définis dans ce cadre contribuent à la prise et la mise en œuvre rapides de décisions complexes. Le plan d'urgence Asile a été approuvé par le Conseil fédéral en 2012.

Le plan d'urgence établit une distinction entre les situations suivantes :

- **Situation normale** : la situation normale peut être maîtrisée sans problème à l'aide des moyens ordinaires. C'est celle pour laquelle sont définies les structures et mesures permanentes dans le domaine de l'asile (CFA, p. ex.). La situation normale se fonde, en règle générale, sur les expériences accumulées pendant plusieurs années pour établir l'ampleur des moyens dont disposent les autorités.
- **Situation particulière** : la situation particulière constitue l'échelon intermédiaire entre la situation normale et la situation extraordinaire. Durant cette phase, la probabilité augmente qu'une situation déterminée survienne, avec les conséquences qui en découlent. Cette situation n'est que partiellement maîtrisable avec les moyens de la situation normale. Des mesures appropriées doivent être prises pour éviter une situation d'urgence ou situation extraordinaire.
- **Situation extraordinaire** : la situation extraordinaire en matière d'asile et la **situation d'urgence** sont considérées comme un seul et même concept. La situation d'urgence qui se dessinait durant la phase précédente est survenue sans autre signe avant-coureur. La situation d'urgence (situation extraordinaire) se situe nettement en dehors des prévisions établies précédemment et peut évoluer rapidement. Un autre élément typique de la situation extraordinaire est que les moyens mis en œuvre pour maîtriser une situation ordinaire sont complètement épuisés.

Lors du développement du plan d'urgence, l'option de se fonder sur des valeurs seuil a été sciemment abandonnée. Le modèle retenu vise plutôt à permettre la représentation dynamique de toutes les situations raisonnablement imaginables à l'aide de paramètres centraux, tout en montrant en quoi une situation donnée s'écarte de la situation de départ. À cet effet, un diagramme de scénarios a été développé, dans lequel quatre blocs thématiques (demandes déposées, effectifs, dossiers en suspens et évolutions internationales) se complètent et qui tient compte d'aspects purement quantitatifs, mais aussi qualitatifs.

Le plan d'urgence comprend en annexe un catalogue de 29 mesures couvrant les aspects les plus divers du domaine de l'asile, de la stratégie de traitement des demandes au soutien subsidiaire de l'armée, en passant par la constitution de réserves d'hébergements par la Confédération et les cantons, et des mesures juridiques telles que l'octroi de la protection provisoire ou l'application d'une clause de sauvegarde.

Il a par ailleurs été décidé de créer un état-major spécial Asile, convoqué en cas de besoin, dont le rôle est d'appuyer les décisions d'ordre stratégique ou politique au niveau de l'administration fédérale ou du Conseil fédéral. Cet état-major réunit, outre la direction du SEM, des représentants du DFJP, du DDPS, du DFAE et du DFF, ainsi que des membres de la CCDJP et de la CDAS.

### b) Valeurs de référence de la planification d'urgence commune<sup>76</sup>

Compte tenu de l'important flux migratoire auquel a été confrontée l'Europe à l'automne 2015, la Confédération, les cantons et les communes ont décidé d'établir une planification d'urgence fondée sur des valeurs de référence. Ces valeurs de référence montrent les scénarios auxquels la Suisse se prépare et les tâches qui incombent à chacune des autorités concernées.

La planification d'urgence repose sur les scénarios suivants :

- Scénario 1 : 10 000 demandes d'asile déposées en l'espace de 30 jours
- Scénario 2 : 10 000 demandes d'asile par mois pendant trois mois consécutifs
- Scénario 3 : 30 000 entrées irrégulières en Suisse en l'espace de quelques jours

La Confédération est responsable de l'enregistrement, du premier hébergement et du déroulement de la procédure d'asile. Les demandes d'asile faiblement motivées et les cas Dublin doivent si possible être traités en priorité. Pour remplir ses tâches, le SEM accroît ses capacités d'hébergement dans les scénarios 1 et 2 à 6000 places (base en 2016 : 4600 places), en réquisitionnant dans un premier temps des installations militaires et ses propres biens civils. Dans le scénario 3, jusqu'à 9000 places sont mises à disposition.

Les cantons assurent l'hébergement et l'encadrement des RA qui leur sont attribués par le SEM. Les cantons veillent à ce que les RA déboutés quittent la Suisse ou soient renvoyés au pays. Ils élaborent une planification d'urgence en impliquant l'échelon communal et mettent en place un état-major de direction chargé de sa mise en œuvre. Les corps de police cantonaux secondent le Corps des gardes-frontière (Cgfr) en cas de mouvement migratoire inhabituellement important.

La planification d'urgence n'a pas été appliquée au moment de l'activation du statut S ni pour faire face à l'augmentation des demandes d'asile au milieu de l'année 2022. Bien que les valeurs de référence de 2016 aient été actualisées par un groupe de suivi institué à cet effet en 2021, elles n'ont pas été adoptées définitivement par les instances compétentes.

Lors de la planification de la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile, il a été estimé qu'avec une capacité prévue de 5000 lits et la souplesse nécessaire au niveau des effectifs en personnel, la **Confédération** serait en mesure de prendre en charge entre 15 000 et 29 000 demandes d'asile par an<sup>77</sup>. En cas de dépassement de ce volume annuel ou de changements majeurs dans la répartition des demandes d'asile (augmentation du nombre de procédures Dublin, plus forte proportion de procédures accélérées), on partait du principe que la Confédération attribuerait de manière anticipée aux cantons une partie des RA déjà hébergés dans ses centres, libérant ainsi des capacités pour les étapes de la procédure qui doivent impérativement s'effectuer dans les CFA. Des priorités concernant les personnes obligatoirement hébergées dans les CFA ont été définies entre les trois niveaux étatiques (voir la figure suivante)<sup>78</sup>.

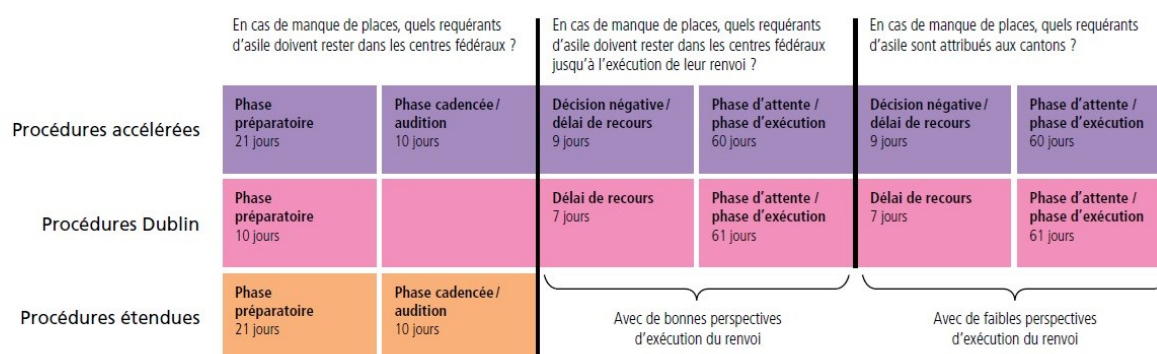
<sup>75</sup> Repris pour l'essentiel de Bundesamt für Migration (2012).

<sup>76</sup> Repris pour l'essentiel de EJPD, VBS, KKJPD, SODK (2016).

<sup>77</sup> SODK, KKJPD, SEM (2018)

<sup>78</sup> Aperçu des principaux objectifs pour les 3 scénarios :

– Tous les requérants d'asile doivent être enregistrés et soumis à un contrôle de sécurité.

**Figure 3-14 Hébergement des RA en cas d'engorgement des CFA**

Source : EJPD, VBS, EFD, KKJPD, SODK (2016)

La dernière actualisation des valeurs de référence date d'il y a plus de six ans. L'expérience accumulée depuis (variations en cours d'année, répartition des demandes, durée des procédures) montre que l'hypothèse initiale – jusqu'à 29 000 demandes d'asile traitées par an grâce aux 5000 lits à disposition dans les CFA – n'est plus valable. Le SEM a donc élaboré, en collaboration avec KPMG, un « modèle par paliers »<sup>79</sup> prenant en compte le nombre de demandes d'asile, le taux d'occupation constaté des CFA (85 %) et la durée moyenne des procédures (ou la durée de séjour moyenne dans les CFA, à savoir 75 jours). Ce modèle permet de déterminer, outre la capacité en lits nécessaire, les ressources en personnel minimales dont le SEM a besoin dans le domaine de la procédure (notamment pour garantir le traitement des demandes d'asile dans les délais prescrits, voir l'encadré ci-après).

Les auteurs de la présente étude estiment que pour traiter 24 000 demandes d'asile – induisant 21 000 entrées dans les CFA – il faudrait disposer de quelque 7700 places, soit nettement plus que les 5000 lits prévus dans le cadre de la planification de la restructuration du domaine de l'asile. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de demandes impose un accroissement des ressources en personnel pour le domaine de la procédure et, par-là même, pour le domaine de l'hébergement<sup>80</sup>. Un effort supplémentaire doit également être consenti au niveau des ressources en personnel pour réduire le volume de dossiers en attente.

- Tous les requérants d'asile doivent faire l'objet d'un contrôle sanitaire à la frontière.
- Tous les requérants d'asile doivent être hébergés et encadrés.
- Les demandes d'asile faiblement motivées et les cas Dublin doivent si possible être traités en priorité, même en cas de très forte hausse du nombre de demandes d'asile.
- Les cantons doivent exécuter systématiquement les renvois.

<sup>79</sup> Voir Staatssekretariat für Migration SEM (2024b)

<sup>80</sup> À noter qu'en plus de ces ressources « opérationnelles », des ressources doivent être planifiées pour le management et la coordination. Le SEM estime ces besoins dans les CFA à environ 20 % par ETP opérationnel.

### Nombre de cas traités supérieur aux demandes d'asile

En théorie, le nombre de cas traités est équivalent au nombre de demandes d'asile. L'analyse fait cependant apparaître un nombre de cas traités supérieur au nombre de demandes d'asile. Cette situation s'explique en partie par le fait qu'une décision (de première instance) est parfois rendue plusieurs fois pour les mêmes personnes, et ce pour différentes raisons : les personnes concernées déposent une demande de réexamen ; elles déposent une nouvelle demande d'asile (sans examen matériel préalable) après avoir quitté la Suisse de manière non contrôlée ; elles déposent plusieurs demandes (après un examen matériel préalable) ; elles sont renvoyées en Suisse après un départ non contrôlé vers un autre État, le traitement de leur demande incombant à la Suisse ; elles auraient dû être transférées vers un autre État Dublin compétent pour le traitement de leur demande, mais cela n'a pas été possible (la procédure d'asile se poursuivant alors en Suisse après entrée en force de la décision de renvoi), etc.

Sur les 103 667 demandes d'asile primaire déposées en Suisse de mars 2019 à la fin mars 2025, 10 489 demandes sont encore en attente de traitement ou n'ont pas été clôturées. Une décision a donc été rendue pour 93 178 demandes. Dans le même temps, le SEM a enregistré 119 963 cas traités selon le nouveau droit, soit 1,29 par demande d'asile primaire. On ne saurait dire si ce coefficient se vérifiera aussi à l'avenir. L'expérience montre néanmoins que 1200 à 1300 décisions sont rendues pour 1000 demandes d'asile déposées, ou que 200 à 300 décisions de première instance restent en attente après traitement de 1000 demandes.

Dans le modèle par paliers, un coefficient de pondération tient compte de ces écarts constatés (facteur de 1,3).

Les **cantons et les communes** jouent eux aussi un rôle important dans la capacité du système à résister aux fluctuations. En matière d'hébergement, la plupart des cantons appliquent un système à deux phases : les RA qui leur sont attribués sont hébergés dans un premier temps dans des structures collectives, dans un second temps (dans la mesure du possible) dans des logements individuels. La répartition des tâches entre le canton et les communes varie d'un canton à un autre<sup>81</sup>. La durée de séjour dans les structures collectives est elle aussi très variable (de quelques jours à une année), et dépend, comme au niveau fédéral, du nombre de RA attribués au niveau cantonal.

Conformément aux valeurs de référence de la planification d'urgence commune de la Confédération et des cantons en matière d'asile, les cantons ou les communes sont tenus d'assurer l'hébergement et l'encadrement des RA qui leur sont attribués par le SEM<sup>82</sup>. Il incombe aux cantons d'élaborer et de mettre en œuvre leur propre planification d'urgence en matière d'asile.

<sup>81</sup> Voir le point 2.2.3.

<sup>82</sup> Les cantons doivent par ailleurs veiller à ce que les RA déboutés quittent la Suisse ou soient renvoyés au pays. Ces tâches n'ont toutefois pas d'incidence directe sur la capacité à faire face aux fluctuations (capacités d'hébergement et ressources en personnel).

### 3.3.5 Constats et mesures à prendre

Depuis la restructuration du domaine de l'asile, le bon fonctionnement du système d'asile suisse a pu être garanti, y compris en période de forte sollicitation – que ce soit pendant la pandémie de COVID-19, lors de l'activation du statut S en mars 2022 ou de la forte augmentation de demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022 :

- L'hébergement et l'encadrement des RA ont pu être assurés à tout moment, même s'il a parfois fallu recourir à des solutions d'urgence.

Entre 2019 et 2023, la Confédération a considérablement accru ses capacités d'hébergement, en recourant à des hébergements temporaires ou transitoires, et à des infrastructures militaires, ou en densifiant les places d'accueil dans les structures existantes. Les structures d'hébergement actuelles sont dans l'ensemble très fragmentées : en raison de la multiplicité des logements de petite taille, l'exploitation n'est pas toujours efficace. Entre 2019 et 2024, seules 360 places supplémentaires ont pu être créées pour la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile. Les capacités permanentes s'établissent ainsi à 3340 lits, ce qui est nettement inférieur à la valeur cible définie de 5000 lits. L'expérience a pourtant montré qu'une capacité de 5000 lits ne suffit pas pour garantir le traitement de 24 000 demandes d'asile par an. Il faudrait mettre à disposition davantage de places dans les CFA<sup>83</sup>.

Les principaux défis ont pu être relevés aux niveaux cantonal et communal également. Compte tenu de la pression migratoire persistante, une charge proche de la limite a été atteinte dans de nombreux cantons et communes. Des difficultés se posent notamment en matière d'hébergement : en plus de constituer une solution sur le long terme favorisant l'intégration, il doit permettre l'encadrement de court terme et l'accès aux structures ordinaires (scolarisation des enfants, p. ex.). La mise à disposition de logements adaptés, du point de vue quantitatif et qualitatif, ne s'est pas effectuée au même rythme dans tous les cantons et communes.

- Les procédures d'asile ont pu être exécutées rapidement, dans le respect des principes de l'état de droit. Un allongement du délai jusqu'à la décision de première instance a cependant parfois été constaté, dans le cadre des procédures étendues notamment, ce qui a pesé sur les structures cantonales (hébergements collectifs) et, selon la répartition des tâches, sur les structures communales. Dans certains cantons et communes, des personnes relevant de la procédure étendue sont en attente d'une décision depuis plus d'un an. Ces demandes en suspens pèsent sur l'organisation aux niveaux cantonal et communal, notamment pour ce qui concerne l'intégration<sup>84</sup>.

<sup>83</sup> Voir Staatssekretariat für Migration SEM (2024b) et le point 3.3.4.

<sup>84</sup> Plusieurs cantons ne sont pas très enclins à faire démarrer les mesures d'intégration avant la décision d'asile, le forfait d'intégration n'étant versé qu'en cas de validation de l'admission provisoire ou de reconnaissance du statut de réfugié. L'encouragement de l'intégration ne se met donc en place que tardivement, ce qui n'est pas sans conséquences sur le succès des mesures (voir la note de bas de page 59, p. 56). Or, l'art. 15, al. 5, OIE autorise l'utilisation du forfait d'intégration pour les personnes relevant de la procédure d'asile étendue.

Ces très bons résultats montrent que les compétences et les processus entre les trois niveaux étatiques ont été répartis de façon appropriée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile.

Malgré cette évaluation globalement positive, l'analyse fait apparaître la nécessité de prendre un certain nombre de mesures.

#### a) Niveau fédéral :

- Atteindre la valeur cible de 5000 places d'hébergement dans les CFA permanents, comme prévu dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (voir l'encadré sur l'application de la procédure d'approbation des plans inscrite dans le plan sectoriel Asile, p. 59), respecter les capacités minimales prescrites pour les CFA avec TP et les CFA sans TP, et garantir le même niveau d'exploitation dans les deux types de CFA.
- Vérifier la valeur prévisionnelle de 24 000 demandes d'asile par an<sup>85</sup>.
- Vérifier les calculs issus du modèle par paliers : bien qu'il incombe aux trois niveaux étatiques de garantir que le système soit à même de résister aux fluctuations, la Confédération joue un rôle particulier en tant que première instance compétente en matière de procédure et d'hébergement. La résilience du système d'asile peut être renforcée si la Confédération dispose de ressources suffisantes pour assurer le premier hébergement et mener les procédures, les cantons et les communes disposant alors d'un laps de temps suffisant pour ajuster leurs capacités d'hébergement et leurs ressources en personnel. Au niveau fédéral, les besoins sont les suivants :
  - **Nombre de lits** : examiner si la valeur cible définie pour les besoins en hébergement (5000 lits disponibles dans les CFA permanents pour 24 000 demandes d'asile) doit être actualisée, et si oui dans quelle mesure. Si les résultats des calculs se confirment, déterminer les mesures permettant de créer les capacités supplémentaires nécessaires dans les CFA, même au-delà de la date limite d'application de la procédure d'approbation des plans.
  - **Ressources en personnel** : vérifier les besoins dans le domaine de la procédure en tenant compte du fait que les ressources « opérationnelles » ne sont pas les seules nécessaires. Garantir la disponibilité des ressources en personnel et leur flexibilité dans le domaine de la procédure et dans le domaine du séjour.
- Développer un outil de planification commun permettant à la Confédération et aux cantons d'estimer au plus juste le nombre de personnes attribuées aux cantons.

#### b) Niveau cantonal / communal :

- Faire connaître les capacités d'hébergement disponibles dans les cantons et les communes (nombre total de places et nombre de places disponibles, par trimestre).

<sup>85</sup> Voir l'exigence de l'ACS, dans le cadre de la prise de position sur le suivi du système d'asile 2023.

- Vérifier si le canton s'est déjà doté d'une planification d'urgence et si oui, si elle est toujours d'actualité ; l'actualiser et la compléter le cas échéant.
- Mettre en place un modèle par paliers similaire à celui de la Confédération pour estimer les besoins en hébergement et en personnel en fonction des départs prévus pour les cantons et éviter les attributions aux communes de manière anticipée (indépendamment de l'organisation cantonale) ou l'hébergement dans des installations de la protection civile (mesure à prendre en particulier dans les grands cantons).
- Examiner les mesures permettant, en cas d'afflux extraordinaire de RA, de recourir rapidement à des hébergements supplémentaires au niveau cantonal ou communal, p. ex. en diversifiant les formes d'hébergement.

### **c) Transition / collaboration entre les niveaux étatiques**

- D'une manière générale, actualiser les valeurs de référence pour la planification d'urgence aux trois niveaux étatiques : définition de valeurs quantitatives pour les trois types de situations et de processus obligatoires, clarification des compétences (en particulier pour les situations particulières et extraordinaires).
- D'une manière générale, vérifier la souplesse du système : comment les ressources en personnel et les capacités d'hébergement peuvent-elles être réparties entre les différents niveaux étatiques afin d'éviter que les RA soient affectés de manière anticipée aux cantons et que certains cantons refusent de prendre en charge les personnes qui leur sont attribuées ?
- Examiner comment garantir des échanges réguliers et une communication précoce entre les trois niveaux étatiques, pour ce qui concerne notamment les événements majeurs (p. ex. fermeture de CFA temporaires).
- Réfléchir à la façon de maintenir le programme de réinstallation (éventuellement réduit) malgré la forte pression qui pèse sur le système d'asile, afin d'éviter qu'il ne soit suspendu puis relancé à chaque fois, avec les conséquences en termes d'organisation.

## **3.4 Orientation du système d'asile vers les personnes à protéger**

### **a) Objectifs de la restructuration**

Les objectifs suivants ont été formulés dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile :

- Les personnes à protéger doivent continuer de disposer de la protection nécessaire et être intégrées aussi rapidement que possible en Suisse. Selon le SEM, un système d'asile orienté vers les personnes à protéger permet de garantir un taux de protection d'au moins 50 % (moyenne pour tous les types de procédure).
- Des mesures doivent être prises pour réduire les demandes d'asile manifestement infondées, qui ne doivent pas représenter plus de 20 % du nombre total de demandes.

## b) Contexte

L'orientation du système d'asile vers les personnes qui ont réellement besoin de protection peut être évaluée d'une part au moyen du taux de protection et, d'autre part, de la proportion de demandes manifestement infondées.

La figure 3-15 illustre l'évolution du taux de protection :

- Ensemble des procédures (Dublin, accélérées, étendues, réadmissions -> courbes bleues) : les résultats sont présentés avec et sans prise en compte des radiations<sup>86</sup>. Le premier calcul fait apparaître, sur le total de demandes traitées, la part des cas dans lesquels un droit de séjour a été accordé, le second calcul la proportion de cas ayant abouti à une décision positive ou un droit de séjour. Des différences notables s'observent entre les deux modes de calcul lorsque le nombre de radiations est important.
- Procédures nationales uniquement (accélérées et étendues -> courbe verte).

Le taux de protection pour l'ensemble des procédures d'asile (hors radiations) a légèrement progressé durant les mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile, s'établissant à quelque 62 % à la fin de l'année 2019<sup>87</sup>. S'il est retombé depuis à 54,6 %, il reste légèrement supérieur à l'objectif visé (plus de 50 %). Lorsque l'on prend en compte les cas de radiation, les valeurs sont inférieures de 3 à 8 points.

En 2022, le taux de protection pour les procédures nationales a atteint la valeur record de 80 %. Deux ans plus tard, il était retombé à 68 %. Cette situation est essentiellement à mettre au compte de l'évolution observée au niveau des procédures étendues (voir ci-après).

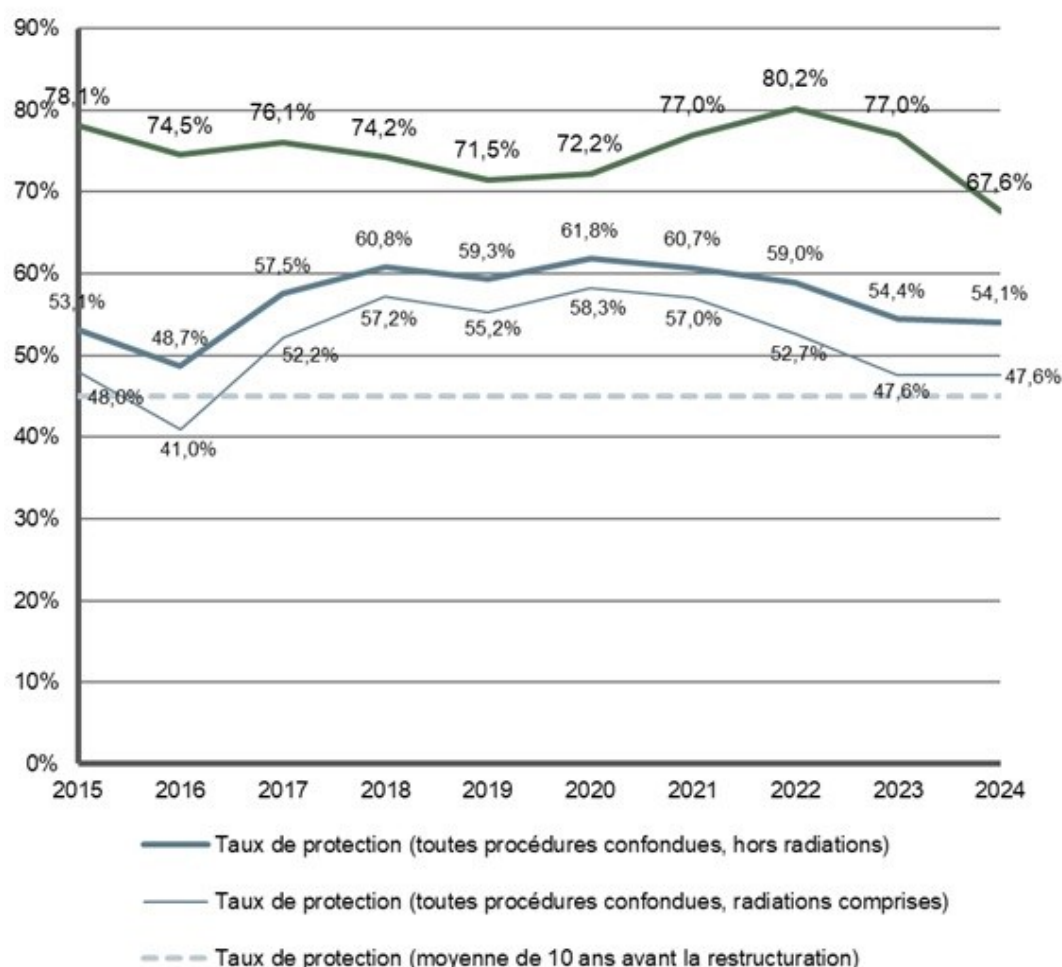
---

<sup>86</sup> Taux de protection **sans** prise en compte des radiations =  $\frac{(\text{octroi de l'asile} + \text{refus avec AP} + \text{NEM avec AP})}{\text{demandes traitées} - \text{radiations}}$

Taux de protection **avec** prise en compte des radiations =  $\frac{(\text{octroi de l'asile} + \text{refus avec AP} + \text{NEM avec AP})}{\text{demandes traitées (radiations comprises)}}$

<sup>87</sup> Cela s'explique notamment par la diminution des cas en suspens selon l'ancien droit. Dans l'ancien système, les cas des personnes à protéger n'étaient pas traités en priorité. En 2019 et 2020, les autorités ont toutefois été priées de réduire le nombre de dossiers relevant de l'ancien droit, ce qui se reflète par un taux de protection surévalué.

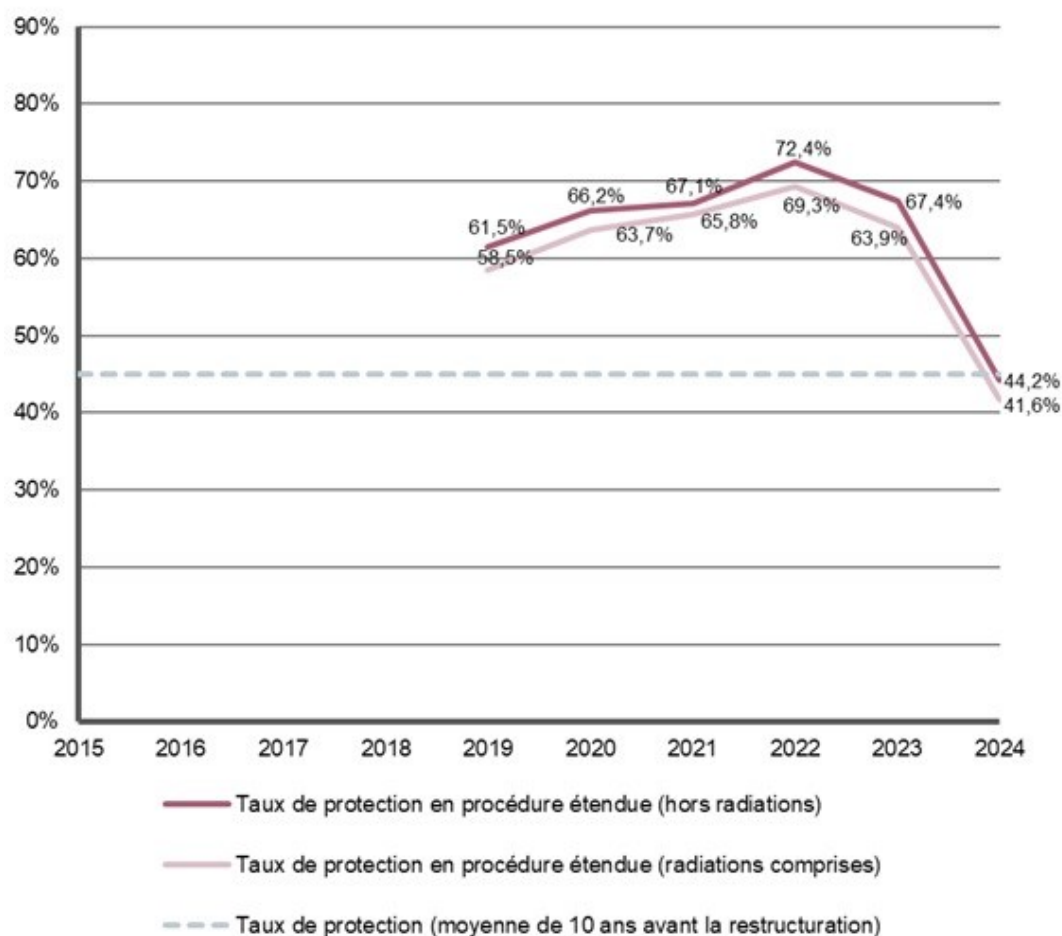
**Figure 3-15** Évolution du taux de protection toutes procédures confondues / pour les cas relevant uniquement des procédures nationales



Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025b) + évaluation du SEM

Le taux de protection dans les procédures étendues revêt une importance particulière pour les cantons, dans la mesure où ils prennent en charge en règle générale les personnes concernées avant que la décision d'asile ne soit rendue. La question est notamment de savoir s'il faut engager des mesures d'intégration, sachant que certaines des personnes se verront *in fine* notifier une décision négative. Comme le montre la figure 3-16, le taux de protection était compris entre 62 et 72 % pour les procédures étendues sur la période 2019-2023, soit nettement plus que pour l'ensemble des procédures (voir la figure 3-15). Cela confirme l'idée – sauf pour l'année 2024 – que seules des personnes dont la demande traitée en procédure étendue a des chances relativement élevées d'aboutir sont attribuées aux cantons.

Figure 3-16 Évolution du taux de protection pour les cas relevant de la procédure étendue



Source : évaluation du SEM

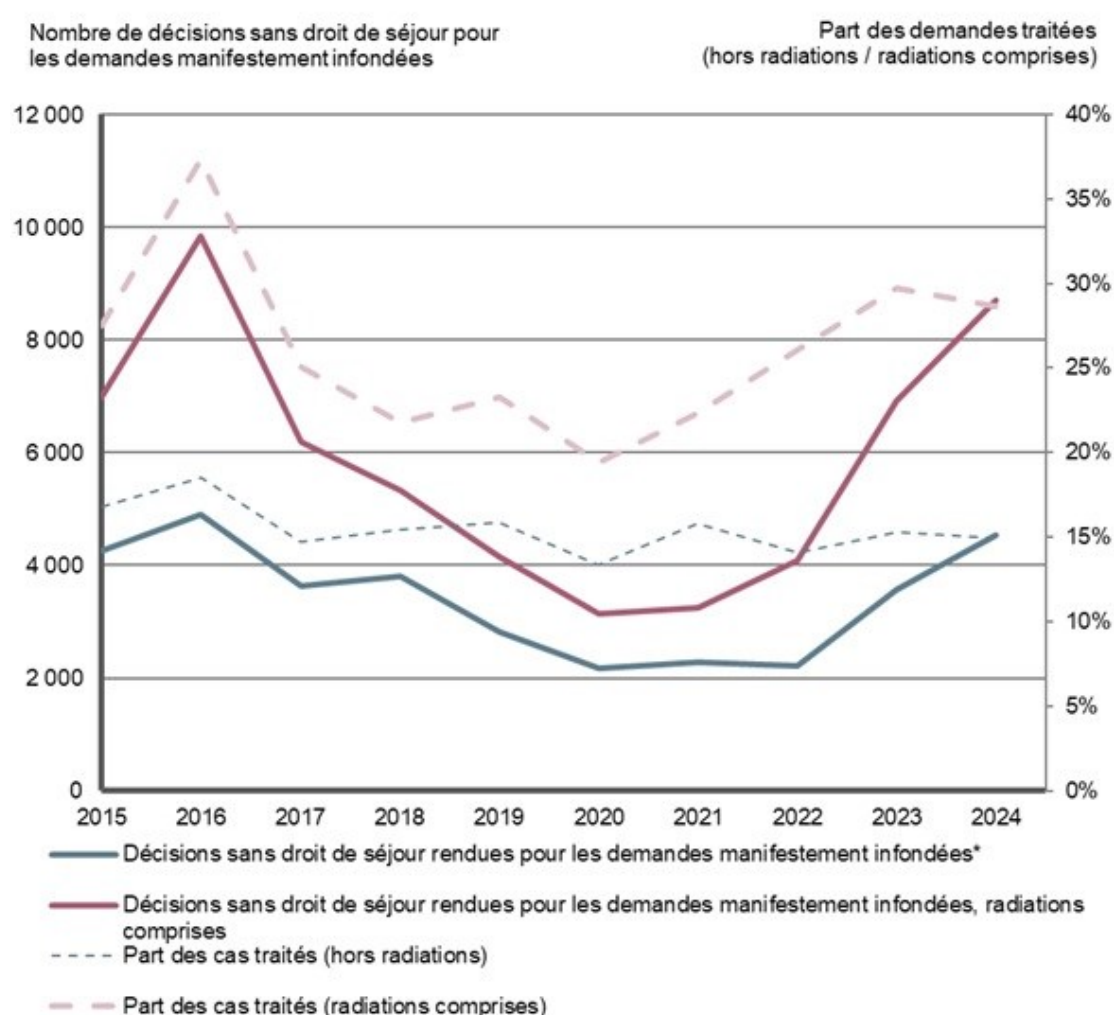
Il nous paraît important d'examiner d'un peu plus près les raisons de la baisse drastique du taux de protection en 2024 : une explication pourrait résider dans le fait qu'en 2024, nombre de cas en suspens dus aux départs anticipés pour les cantons à la fin de l'année 2022 et au début de l'année 2023 ont été traités en procédure étendue parce que les structures fédérales étaient surchargées, alors qu'en temps normal une décision négative aurait été rendue dans le cadre d'une procédure accélérée.

La statistique de l'asile ne permet pas de déterminer le nombre de demandes d'asile infondées comptabilisées dans le taux de refus (100 %-taux de protection). Les refus et les décisions de NEM sans droit de séjour opposés aux ressortissants d'États membres de l'UE / AELE, d'États exemptés de visa pour l'espace Schengen<sup>88</sup>, d'États exemptés de persécutions ou considérés

<sup>88</sup> Voir [https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1\\_staatsangehoerigkeit.html](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/visa/liste1_staatsangehoerigkeit.html)

comme sûrs<sup>89</sup> et d'États pour lesquels un faible taux de protection et un nombre élevé de demandes d'asile s'observent (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigeria, Tunisie) peuvent servir de valeurs indicatives. Ces demandes sont regroupées ci-après sous la dénomination générique « demandes manifestement infondées ». Comme le montre la figure 3-17, quelque 2100 demandes manifestement infondées ont été enregistrées chaque année durant la pandémie de COVID-19 (entre 2020 et 2022). Ce nombre a plus que doublé depuis : en 2024, il avoisinait 4500 et représentait près de 15 % de l'ensemble des décisions (hors radiations).

**Figure 3-17 Évolution des décisions sans droit de séjour rendues pour des demandes manifestement infondées**



\* Refus et décisions de NEM opposés aux ressortissants d'États membres de l'UE / AELE, d'États exemptés de visa pour l'espace Schengen, d'États d'origine exempts de persécutions ou considérés comme sûrs au sens de l'annexe 2 OA 1 (Albanie, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Géorgie, Ghana, Inde, Kosovo, Moldavie, Mongolie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie, Sénégal), et d'États pour lesquels un faible taux de protection et un nombre élevé de demandes d'asile s'observent (Algérie, Gambie, Guinée, Maroc, Nigeria, Tunisie).

Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025b)

<sup>89</sup> Voir l'annexe 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1, RS 142.311).

Pour être complète, l'évaluation de l'orientation du système d'asile vers les personnes qui ont besoin de protection doit aussi tenir compte des décisions de radiation. Une décision de radiation est rendue en cas de retrait de la demande d'asile pour cause de retour volontaire, de départ non contrôlé ou de défaut de collaboration dans le cadre de la procédure d'asile. Dans un tel cas, on considère que les demandes déposées étaient infondées.

La non-prise en compte des décisions de radiation fausse le calcul du taux d'octroi de l'asile et du taux de protection. À titre d'exemple, la moitié des demandes d'asile émanant de ressortissants algériens donne lieu à une radiation. Or, le nombre de radiations n'est pas pris en considération dans le calcul du taux d'octroi de l'asile ni dans celui du taux de protection.

### **c) Constats et mesures à prendre**

Les principaux constats peuvent être résumés comme suit :

- Le taux de protection est supérieur à ce qui a été estimé par le groupe de travail Restructuration. Cela signifie d'une part qu'une protection est accordée aux personnes qui en ont besoin et d'autre part que les mesures prises pour dissuader les personnes de déposer des demandes manifestement infondées sont efficaces<sup>90</sup>.
- Le nombre de demandes manifestement infondées a nettement augmenté ces deux dernières années. Bien que la procédure « 24 heures » ait permis d'accélérer considérablement le traitement des demandes dans le cadre légal existant, elle ne semble pas avoir réellement d'effet dissuasif.

Si l'on entend accorder une protection aux personnes qui en ont réellement besoin, il convient de définir des mesures permettant de réduire davantage le nombre de demandes manifestement infondées, actuellement en hausse.

## **3.5 Recours et qualité des procédures d'asile**

### **a) Objectifs de la restructuration**

L'un des objectifs explicites de la restructuration du domaine de l'asile était d'accélérer les procédures d'asile, dans le respect du cadre légal. Le taux de recours<sup>91</sup> et le taux de stabilité des décisions<sup>92</sup> peuvent servir d'indicateurs du respect des principes de l'état de droit et de

<sup>90</sup> On part du principe que seules les personnes qui peuvent se prévaloir de la qualité de réfugié se voient accorder l'asile.

<sup>91</sup> Le taux de recours exprime la part des recours déposés sur l'ensemble des décisions attaquables (refus et décisions de NEM, tous types de procédures confondus).

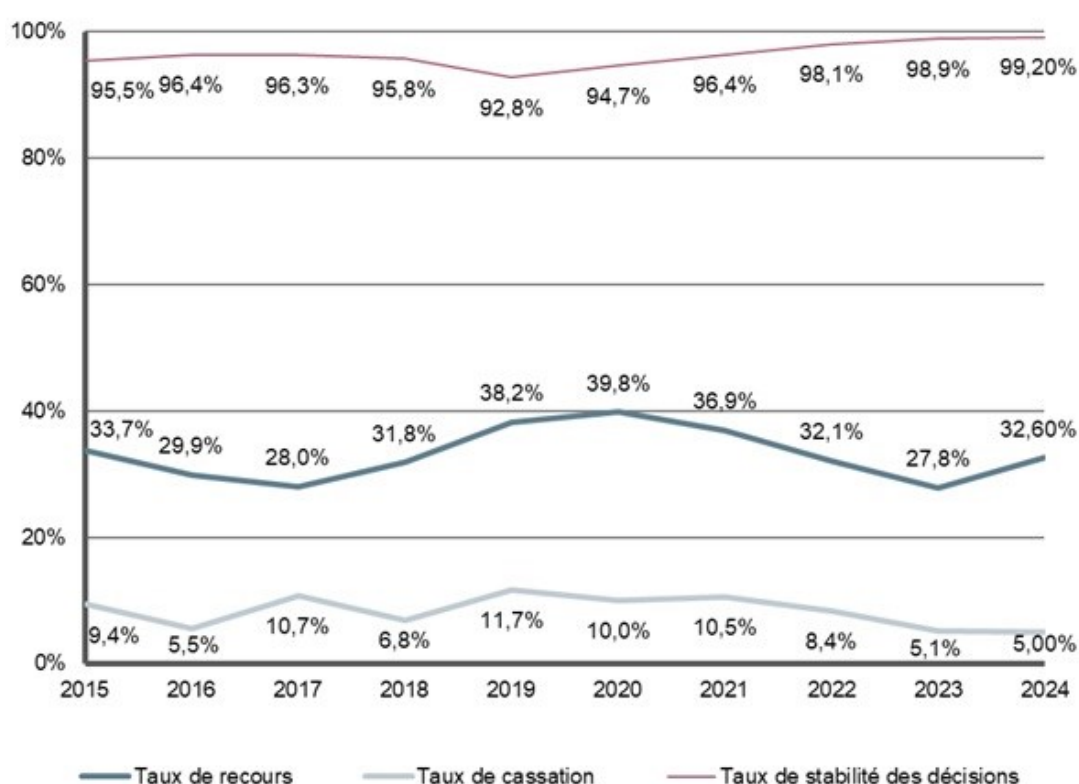
<sup>92</sup> Le taux de stabilité des décisions exprime la part de toutes les décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées, après avoir fait ou non l'objet d'un recours. Il est calculé comme suit :

l'acceptation des procédures d'asile. Les valeurs cibles fixées dans le cadre du suivi du système d'asile sont de  $\leq 20\%$  pour le taux de recours et de  $\geq 95,5\%$  pour le taux de stabilité des décisions.

## b) Contexte

La figure suivante montre l'évolution du taux de recours, du taux de stabilité des décisions et du taux de cassation<sup>93</sup> sur la période 2015-2024.

Figure 3-18 Taux de recours, taux de stabilité des décisions et taux de cassation



Source : SEM

Le taux de recours suit une courbe en vague. Il diminue progressivement jusqu'à 28 % en 2017, avant d'amorcer une phase ascendante, notamment au cours des trois années qui suivent l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile, où il fluctue entre 37 et

$$\text{Taux de stabilité des décisions} = 100\% - \left( \frac{\text{recours admis} + \text{cassations}}{\text{décisions attaquables} - \text{recours pendants devant le TAF}} \right) \times 100\%$$

Les recours pendants devant le TAF n'étant pas pris en compte, les valeurs pour les cohortes annuelles les plus récentes peuvent encore varier légèrement.

<sup>93</sup> Le taux de cassation exprime la part des cassations sur l'ensemble des décisions rendues par le TAF.

40 %. Il diminue ensuite jusqu'à son plus bas en 2023 (un peu moins de 28 %), puis remonte en 2024, dépassant très nettement la valeur cible (33 %). Il convient de noter que le SEM n'a guère d'influence sur le taux de recours. Après toute modification législative, il n'est pas rare d'observer une légère baisse de la sécurité juridique, des clarifications devant encore être apportées par la juridiction suprême et un certain temps étant nécessaire pour s'adapter aux nouveaux processus juridiques.

Le taux de stabilité des décisions diminue légèrement au moment de la mise en place de la restructuration en 2019 (93 % environ)<sup>94</sup>, avant de remonter progressivement jusqu'à atteindre son plus haut en 2024 (99,2 %). Là encore, le léger recul enregistré en 2019 s'explique par le fait que le SEM a dû acquérir de l'expérience dans l'application de la nouvelle loi sur l'asile, notamment pour ce qui concerne l'attribution des cas aux procédures accélérées et étendues. En 2019, le taux de cassation est à son plus haut, aux alentours de 12 %. Il diminue dès 2020 après une correction au niveau de la répartition des cas<sup>95</sup>. Il s'établit désormais à 5 %, ce qui témoigne de la grande qualité des décisions rendues par le SEM.

### **c) Constats et mesures à prendre**

Le principe de la protection juridique gratuite a prouvé son efficacité. Les cas ont été traités dans le respect des garanties procédurales, et ce malgré la nette accélération des procédures d'asile. L'allocation d'un forfait par cas pour la représentation juridique gratuite a en outre permis d'éviter de s'engager dans des recours voués à l'échec.

Le taux de recours et le taux de cassation ont légèrement augmenté dans le sillage de la restructuration du domaine de l'asile. Divers aspects procéduraux ont ensuite pu être clarifiés. Le taux de recours est désormais légèrement inférieur à sa valeur de 2019-2020, le taux de stabilité des décisions nettement supérieur.

Aucune mesure n'est à notre sens nécessaire pour garantir le bon déroulement des procédures d'asile dans le respect des principes de l'état de droit<sup>96</sup>. Il demeure bien entendu de la responsabilité du SEM de maintenir la qualité atteinte et de procéder à d'éventuelles optimisations.

<sup>94</sup> Ce taux est calculé à partir de cohortes annuelles fondées sur la date de l'annonce du règlement des cas par le SEM.

<sup>95</sup> Un nombre nettement plus élevé de cas ont ensuite été traités en procédure étendue.

<sup>96</sup> Les recours pendants devant le TAF pour cause de déficit de personnel ne sont l'objet de la présente analyse.

### 3.6 Départs volontaires, rapatriements et exécution des renvois<sup>97</sup>

#### 3.6.1 Décisions de renvoi et exécution des renvois

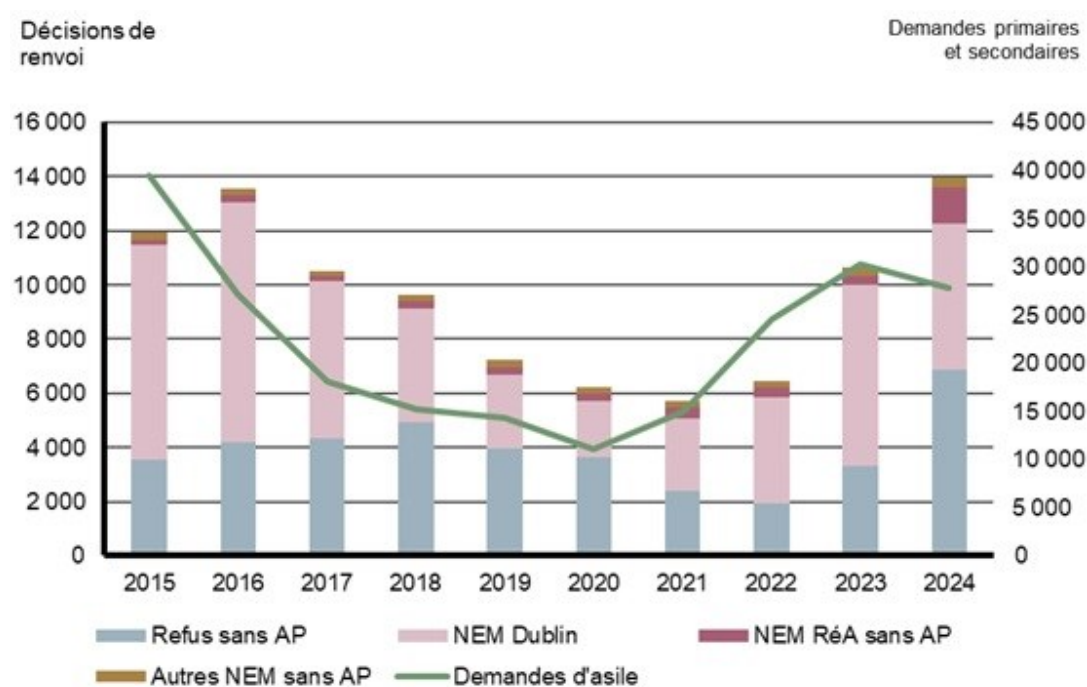
##### a) Objectifs de la restructuration

La restructuration du domaine de l'asile prévoit l'exécution systématique des renvois par les cantons.

##### b) Contexte

Les décisions d'asile négatives sans admission provisoire et les décisions de NEM (procédure Dublin ou de réadmission) sont assorties d'une décision de renvoi, prononcée par le SEM. La figure suivante donne un aperçu de l'évolution des décisions de renvoi rendues depuis 2015. Le nombre de décisions de renvoi a considérablement diminué entre 2016 et 2021, passant de 13 500 à 5700 environ, une évolution qui s'explique principalement par le recul du nombre de demandes d'asile (courbe verte) et la pandémie de COVID-19. Il augmente les années suivantes avec l'afflux des demandes d'asile, non pas concomitamment, mais avec un petit décalage. Le niveau de 2016 est atteint, et même légèrement dépassé, en 2024 (14 000 décisions).

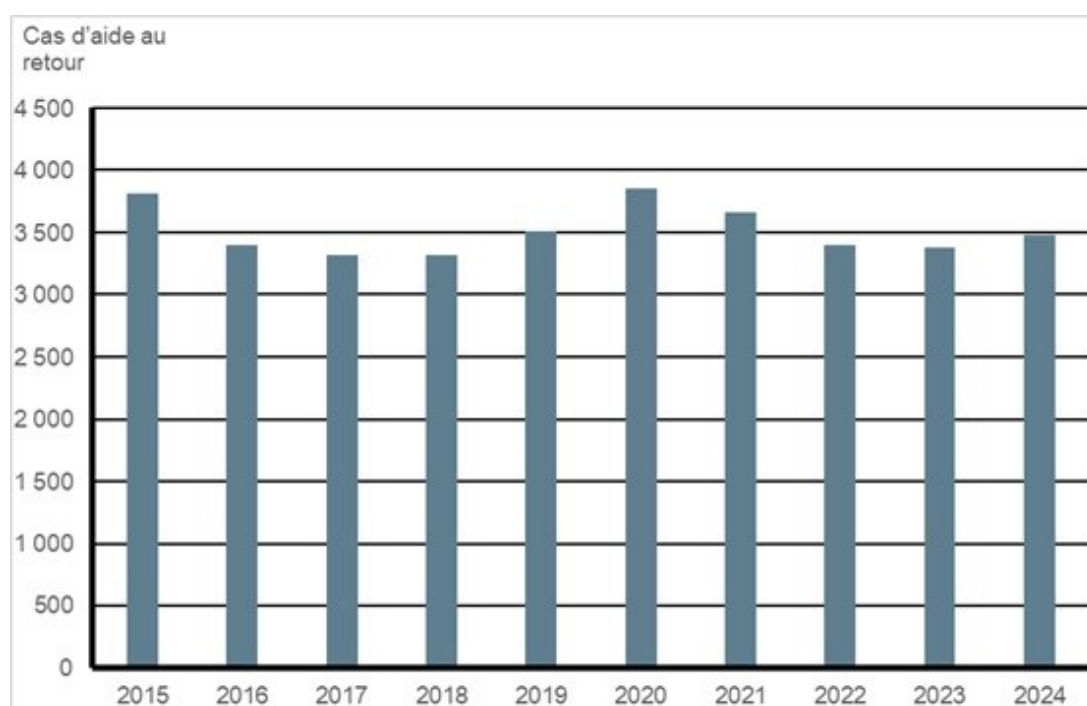
Figure 3-19 Décisions de renvoi prononcées par le SEM dans le domaine de l'asile



<sup>97</sup> Les renvois et leur exécution pouvant être ordonnés en cas de migration irrégulière, cette thématique est également traitée au point 5.3. Seuls les renvois résultant de décisions d'asile négatives sont abordés ici.

L'exécution des décisions de renvoi relève de la compétence des cantons. Depuis la restructuration du domaine de l'asile, une grande partie des départs (volontaires et sous contrainte) s'effectuent directement depuis les CFA. Le SEM assiste les cantons dans leurs tâches le cas échéant, en particulier pour l'identification des personnes déboutées auprès des autorités de leur pays d'origine, l'obtention de documents de voyage de remplacement et l'organisation du départ (vols spéciaux compris). Malgré un nombre élevé de décisions de renvoi en 2023 et 2024, le nombre de cas d'aide au retour en suspens n'a guère augmenté (voir la figure suivante)<sup>98</sup>.

**Figure 3-20** Cas d'aide au retour en suspens dans le domaine de l'asile

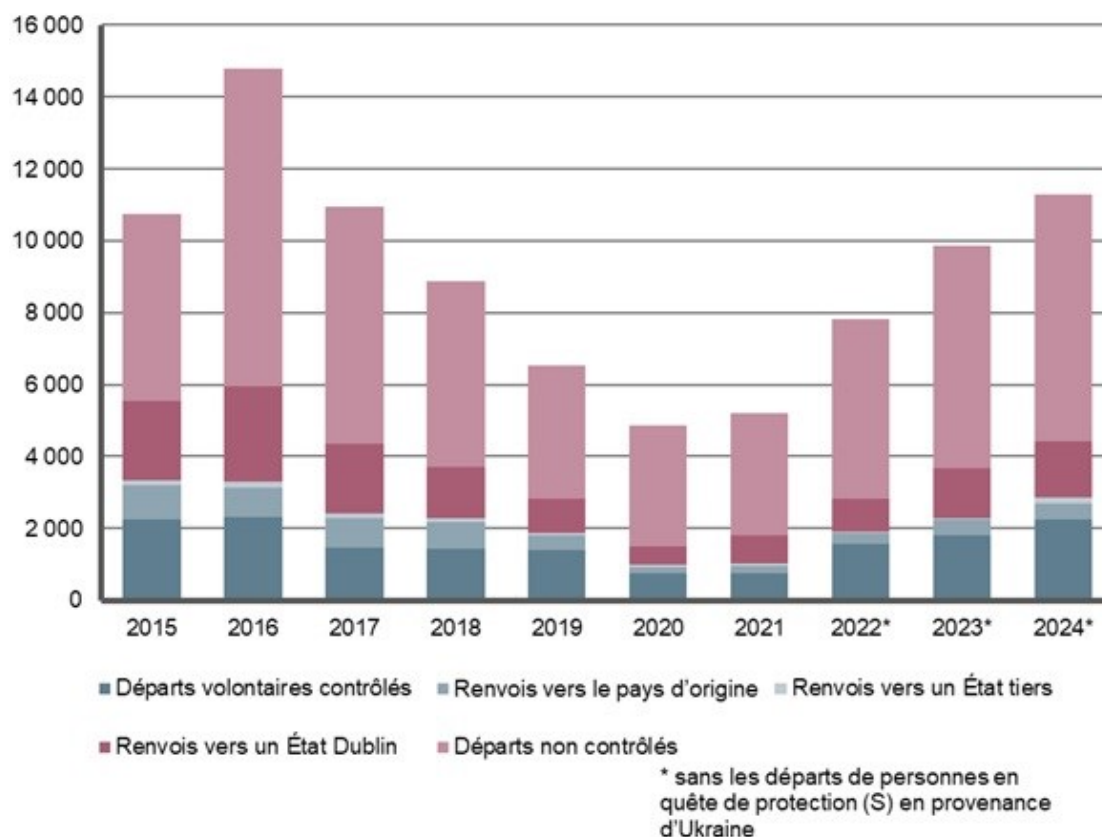


La figure 3-21 donne un aperçu de l'évolution de l'exécution des renvois. Elle rend compte à la fois des départs contrôlés, des départs volontaires, des rapatriements sous contrainte et des départs non contrôlés<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> L'ampleur de l'aide au retour à fournir est déterminée en premier lieu par le nombre de décisions de renvoi, qui dépend lui-même du nombre global de demandes d'asile et du taux de protection (plus le taux de protection est élevé, plus le nombre de décisions d'asile négatives, et donc de décisions de renvoi, est faible).

<sup>99</sup> Les départs non contrôlés sont enregistrés dans le système central d'information sur la migration (SYMIC) sur la base des absences signalées pour les personnes tenues de quitter le territoire (absence du CFA depuis plus de cinq jours, absence du canton depuis plus de 20 jours).

Figure 3-21 Départs, par type de procédure



Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025g)

Le nombre de départs volontaires et contrôlés a nettement reculé durant la pandémie de COVID-19 (de février 2020 à mars 2022). Il a ensuite augmenté progressivement jusqu'à retrouver en 2024 son niveau de 2016 (4400 départs). La même évolution s'observe pour les départs non contrôlés.

Pour une analyse approfondie de l'exécution des renvois et du système de retour, il serait judicieux de déterminer le « taux de départs » en comparant les renvois prononcés (figure 3-19) et les renvois effectifs (départs contrôlés et rapatriements, selon la figure 3-21). En l'absence des données ad hoc, il n'est cependant pas possible de procéder à une comparaison méthodologiquement fiable<sup>100</sup>. Une analyse par cohortes sur le long terme (analyse

<sup>100</sup> Dans le cadre du suivi du système d'asile, une valeur cible de 26 à 30 % a été définie pour le taux de départs. Celui-ci correspond à la part des départs contrôlés sur six mois (départs et retours volontaires) par rapport au nombre total de personnes tenues de quitter le territoire suisse (définitivement déboutées) et de candidats au départ. Il exprime ainsi la part des renvois exécutés rapidement – un des objectifs de la restructuration du domaine de l'asile –, mais n'est pas adapté pour mesurer l'efficacité globale de l'exécution des renvois (des procédures de renvoi complexes, notamment). Le taux de départs indiqué est une moyenne des quatre trimestres. Le taux de départs pour le premier trimestre

longitudinale) serait nécessaire pour déterminer à quel moment les personnes frappées d'une décision de renvoi au cours de l'année t quittent le territoire de manière contrôlée ou sont renvoyées au pays. Le SEM entend mettre en place une telle analyse par cohortes pour contribuer au développement du système d'information Schengen (SIS)<sup>101</sup>.

### Un taux d'exécution élevé pour les expulsions

Mesure pénale d'éloignement prononcée par les tribunaux suisses, les expulsions<sup>102</sup> impliquent le renvoi de Suisse ou de l'espace Schengen et l'interdiction d'entrer en Suisse ou dans l'espace Schengen pendant un certain temps. L'exécution des expulsions relève de la compétence des cantons, qui peuvent bénéficier en la matière du soutien du SEM.

Les données disponibles sur les expulsions sont depuis 2023 d'une qualité telle qu'une analyse par cohortes est possible. Des taux d'exécution fiables peuvent donc être calculés et publiés, ce qui n'est pas le cas pour les renvois.

En 2023, 2250 personnes se sont vu notifier une décision d'expulsion exécutable<sup>103</sup>. Jusqu'au milieu de l'année 2024, quelque 1670 personnes avaient quitté le territoire sous contrôle ou escorte de la police, soit un taux d'exécution d'environ 73 %. Ce chiffre devrait continuer d'augmenter à mesure de l'exécution des expulsions. Le taux d'exécution pour les expulsions prononcées au premier trimestre 2023 était ainsi de 87,1 % à la fin de l'année 2023, soit un niveau très élevé.

Si l'on en croit les retours du SEM et des cantons, l'exécution des renvois fonctionne globalement bien. Le blocage des transferts Dublin vers l'Italie depuis décembre 2022 est cité comme une cause de complications dans certaines situations.

La comparaison entre les exécutions de renvois (départs contrôlés, rapatriements) et les décisions de renvoi prononcées montre que nombre de personnes quittent le territoire de façon non contrôlée avant même de s'être vu notifier la décision de renvoi ou pendant le délai de recours, mais que les décisions en question figurent quand même dans les statistiques (figure 3-19).

2024 prend ainsi en compte les personnes auxquelles une décision de renvoi a été notifiée entre le 1<sup>er</sup> octobre 2023 et le 31 décembre 2023 et qui ont quitté le territoire au 31 mars 2024, ainsi que les personnes ayant quitté volontairement le territoire (sans décision de renvoi) au cours de la période du 1<sup>er</sup> octobre 2023 au 31 décembre 2023.

<sup>101</sup> Le module eGov eMAP (Mesures administratives et pénales) a été mis en place dans le cadre du développement du SIS. Il est utilisé depuis le 7 mars 2023 pour la saisie des renvois, des interdictions d'entrée sur le territoire et des expulsions. Une interface sera créée entre ce nouveau module et le système eRetour utilisé par les autorités cantonales et l'OFDF, ce qui permettra, dans le cadre d'évaluations eMAP, d'accéder également aux données eRetour, qualitativement meilleures. Ces mesures permettront à l'avenir d'évaluer le nombre global de décisions de renvoi pour l'ensemble de la Suisse, le nombre de départs contrôlés et le nombre de rapatriements.

<sup>102</sup> Au sens des art. 66a ss du code pénal (CP).

<sup>103</sup> Les expulsions qui ne sont pas entrées en force ou qui concernent des personnes détenues ne sont pour l'heure pas enregistrées dans eMAP. Seules les expulsions réellement exécutables sont donc prises en compte.

### c) Constats et mesures à prendre

L'évolution au cours des quatre dernières années fait apparaître une augmentation du nombre de départs et de rapatriements en valeur absolue. Faute de données adaptées, il est difficile de déterminer l'ampleur exacte de l'exécution des renvois.

Les mesures suivantes doivent être mises en œuvre :

- Le SEM, l'OFDF et les cantons doivent créer les données nécessaires pour qu'un taux de départs fiable, fondé sur une analyse par cohortes, puisse être déterminé.
- Il convient notamment de définir les mesures à mettre en œuvre et, le cas échéant, les adaptations auxquelles procéder dans le processus de renvoi pour accroître le nombre de départs volontaires et de rapatriements sous contrainte.
- Du point de vue des cantons, il convient également de clarifier la marche à suivre pour les personnes qui sont tenues de quitter le territoire, mais ne peuvent être renvoyées.

## 3.6.2 Durée de l'exécution des renvois

### a) Objectifs de la restructuration

Aucune valeur cible n'a été fixée dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile ni pour la durée d'obtention des documents de voyage ni pour l'organisation du départ. L'exécution systématique des décisions de renvoi étant l'un des objectifs visés, on peut cependant partir du principe que la durée nécessaire pour l'obtention des documents de voyage et l'organisation du départ doit être aussi courte que possible.

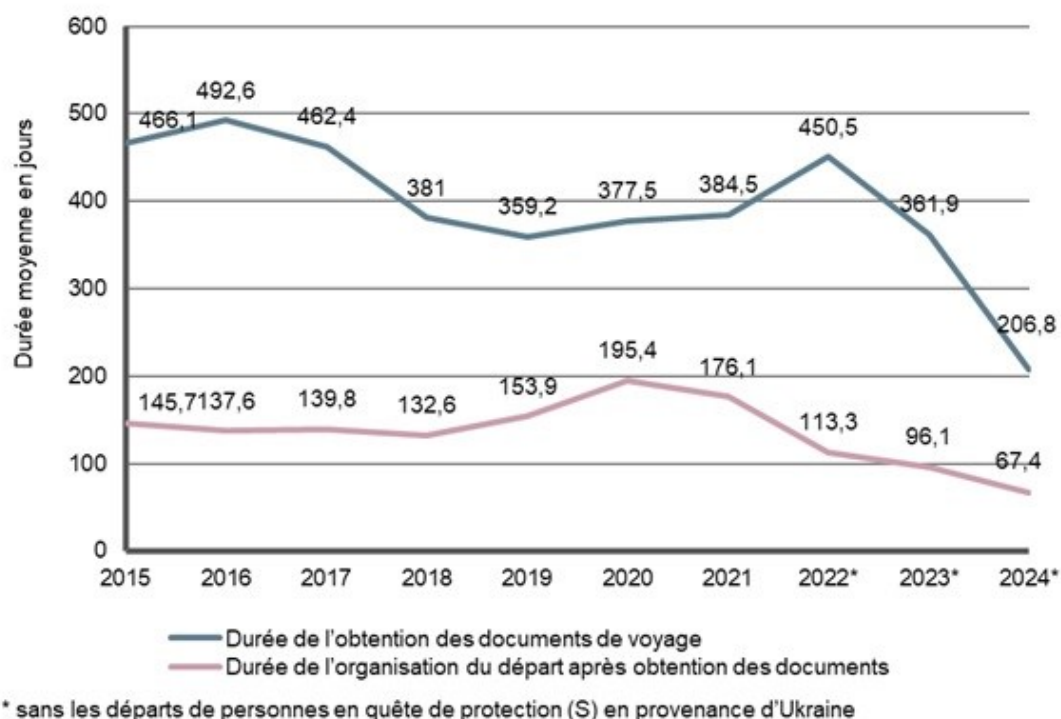
Dans le cadre du suivi du système d'asile, les valeurs cibles définies sont de 401 à 450 jours pour l'obtention des documents de voyage, de 126 à 150 jours pour l'organisation du départ<sup>104</sup>.

### b) Contexte

La figure suivante donne un aperçu de l'évolution des deux indicateurs.

<sup>104</sup> La définition de la durée d'obtention des documents de voyage se fonde sur la méthode utilisée dans le plan intégré des tâches et des finances (PITF). Pour la durée de l'organisation du voyage, il a été tenu compte du fait que cet indicateur dépend nettement moins de facteurs externes (coopération des autorités étrangères, p. ex.).

**Figure 3-22** Durée nécessaire pour l'obtention des documents de voyage et l'organisation du départ



Source : SEM

Les courbes montrent une diminution de la durée à la fois pour ce qui concerne l'obtention des documents de voyage et l'organisation du départ.

### c) Constats et mesures à prendre

L'évolution est positive pour les deux indicateurs. Depuis la pandémie de COVID-19, la durée nécessaire pour l'obtention des documents de voyage et l'organisation du voyage s'est considérablement réduite. Cette évolution s'explique en partie par la signature d'accords ou de conventions de coopération en matière de retour avec plus de 65 États. Le système Dublin a par ailleurs fait ses preuves : trois quarts des renvois s'effectuent vers un État Dublin. Cela est d'autant plus remarquable que l'Italie s'oppose depuis la fin de l'année 2022 à la réadmission de RA et que la Croatie applique des contingents de transfert.

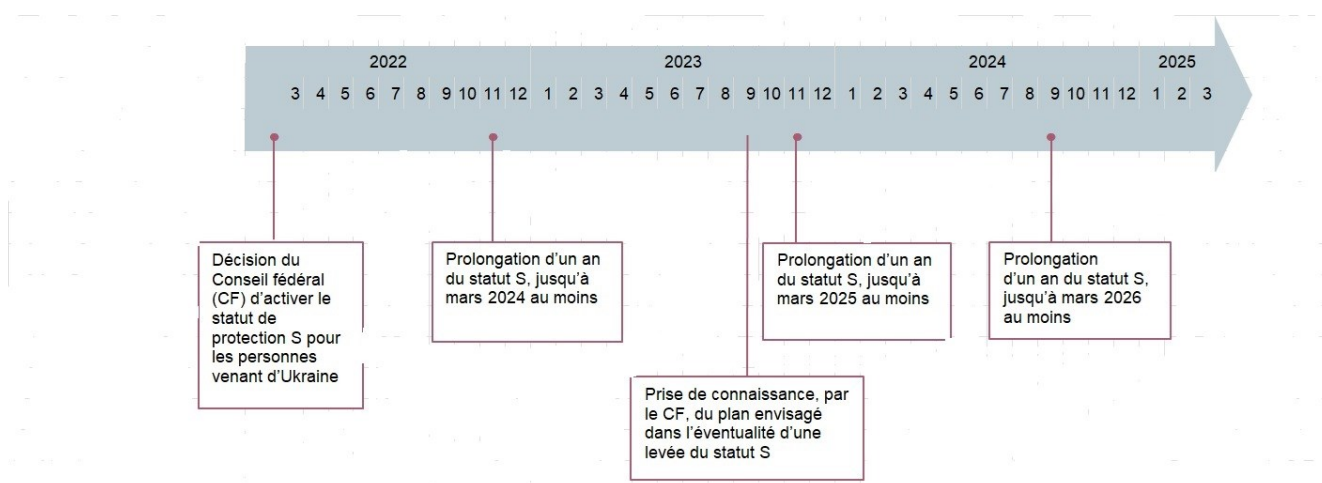
À notre sens, aucune mesure n'est nécessaire dans ce domaine. Il va sans dire que les efforts doivent être poursuivis pour améliorer la coopération avec les pays d'origine où des difficultés persistent.

## 4 Statut S : analyse et mesures à prendre

Le 11 mars 2022 (voir la Figure 4-1), le Conseil fédéral a décidé d'accorder le statut de protection S aux personnes fuyant la guerre en Ukraine, dispositif qui n'avait jamais été activé auparavant.

Le statut S permet d'octroyer une protection et un droit de séjour **provisoire** à un **groupe de personnes déterminé**. Il incombe au Conseil fédéral d'accorder ou non cette protection collective et de définir les critères applicables. L'objectif est que les personnes concernées obtiennent une protection rapidement et sans complications bureaucratiques, sans passer par une procédure d'asile ordinaire ni par la vérification de la qualité de réfugié. Ce dispositif vise à délester le système d'asile en cas d'afflux important de personnes en quête de protection et à garantir le traitement des demandes d'asile « normales ». Le statut S étant orienté fondamentalement vers le retour dans le pays d'origine, il s'applique jusqu'à ce que le Conseil fédéral décide de le lever.

**Figure 4-1 Statut S accordé aux personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine : étapes clés**



### 4.1 Première application du statut S

#### a) Contexte

Créé en 1998 dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'asile en réaction aux guerres dans les Balkans des années 1990, le statut S n'a jamais été utilisé en près de 25 ans. Il a été activé en urgence et appliqué pour la première fois en mars 2022.

Dès le début, la collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes a été activement encouragée, les échanges ayant lieu notamment dans le cadre de l'état-major

spécial Asile depuis mars 2022<sup>105</sup>. Un groupe d'évaluation du statut S a également été mis en place pour garantir la documentation, dans les meilleurs délais, de cette première application des dispositions de la loi sur l'asile relatives au statut S<sup>106, 107</sup>. Tous les niveaux étatiques ont été impliqués dans l'établissement des rapports d'évaluation.

L'application du statut S a fait apparaître certaines lacunes, tant au niveau des bases conceptuelles que sur le plan juridique. Recensées dans la fiche d'information de la Confédération<sup>108</sup> et dans l'étude réalisée par le professeur de droit Alberto Achermann dans le cadre des travaux du groupe d'évaluation du statut S<sup>109</sup>, elles concernent par exemple l'amélioration du statut juridique des intéressés ou les durcissements décidés entre-temps pour les personnes admises à titre provisoire, de sorte que les modalités d'octroi du statut S ne coïncident plus avec celles de l'admission provisoire.

## **b) Constats et mesures à prendre**

L'implication de tous les acteurs concernés dans le cadre de l'état-major spécial Asile a été judicieuse, car elle a permis de traiter tous les thèmes importants rapidement et de manière exhaustive. L'association des communes et des villes est également souhaitable dans les futures crises<sup>110</sup>.

S'appuyant sur les expériences des différents acteurs, le groupe d'évaluation du statut S a pu formuler des observations instructives.

La première application du statut S a montré que celui-ci n'était pas encore suffisamment intégré dans le système global d'asile. Ce manque d'ancrage a entraîné des inégalités juridiques, elles-mêmes à l'origine de questionnements, d'incertitudes et de mécontentements. Pour y remédier efficacement, il convient en premier lieu d'examiner comment intégrer de façon cohérente le statut S dans le système global d'asile. D'autres aspects, actuellement non traités, pourraient aussi être évalués pour tirer les enseignements de la première application du statut S, avec maintenant trois ans de recul.

---

<sup>105</sup> Sont représentés dans cet organe, outre le SEM, la CCDJP et la CDAS, l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), le Commandement des opérations de l'armée, le domaine Politique de sécurité du DDPS, l'OFDF, l'Administration fédérale des finances (AFF), le DFAE, la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales (CCPCS) et l'ASM. L'UVS et l'ACS ont également été invitées à intégrer l'état-major.

<sup>106</sup> Evaluationsgruppe Status S (2023)

<sup>107</sup> Evaluationsgruppe Status S (2024)

<sup>108</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2025j)

<sup>109</sup> Evaluationsgruppe Status S (2024)

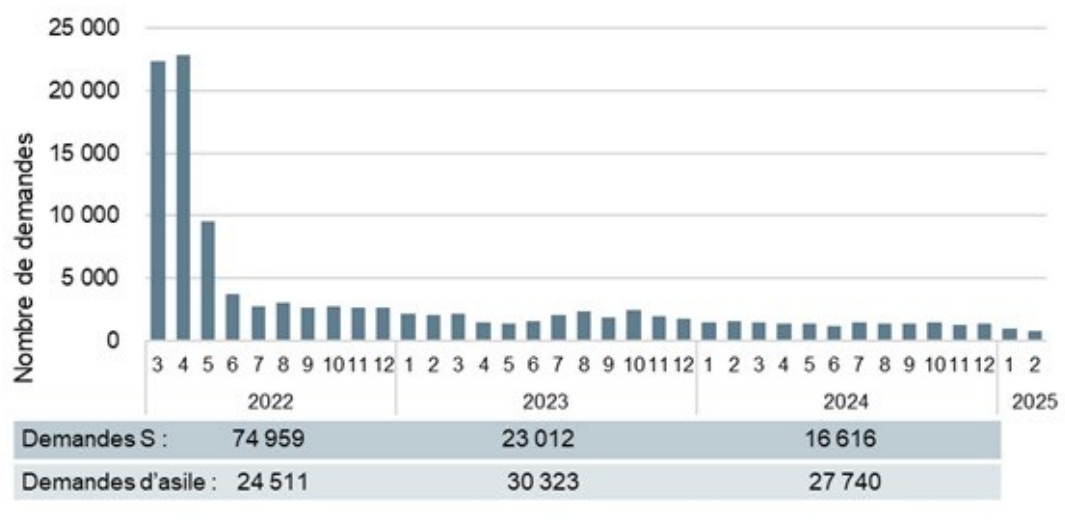
<sup>110</sup> Evaluationsgruppe Status S (2023)

## 4.2 Nombres de demandes et composition du groupe de personnes concerné

### a) Contexte

Entre mars et mai 2022, un très grand nombre de personnes en provenance d'Ukraine ont demandé une protection en un court laps de temps, qui se sont ajoutées aux personnes relevant du système d'asile. Elles étaient ainsi plus de 20 000 respectivement en mars et en avril, et près de 10 000 au mois de mai (voir la figure 4-2). À la fin février 2025, 115 000 demandes de statut S avaient été déposées au total.

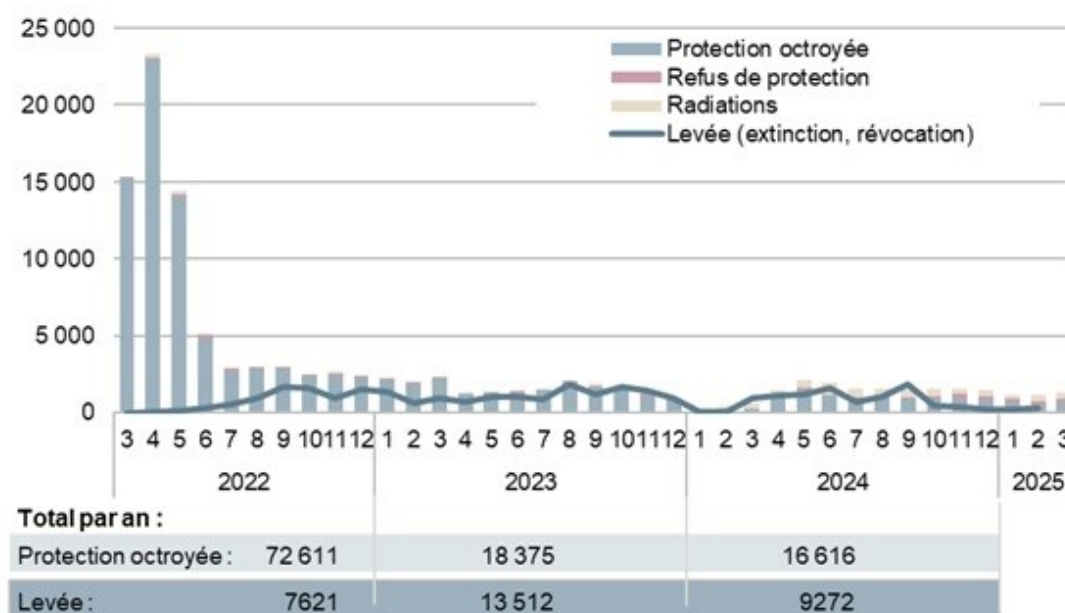
**Figure 4-2** Nombre de demandes de protection par mois et par an



Source : statistique en matière d'asile du SEM

Entre mars 2022 et fin février 2025, le SEM a accordé le statut S à environ 100 000 personnes. Un peu plus de 30 000 bénéficiaires ont entre-temps renoncé à ce statut et quitté la Suisse par leurs propres moyens (voir la figure 4-3).

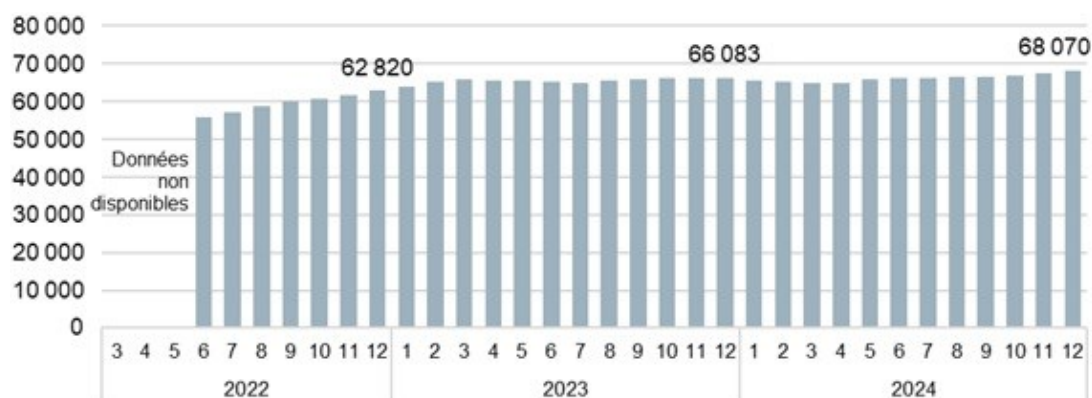
**Figure 4-3 Cas traités (octroi de la protection, refus ou radiation, levée)**



Source : statistique en matière d'asile du SEM

Les chiffres relatifs à l'octroi et à la levée de la protection montrent que la plupart des personnes arrivées au début de la guerre se trouvent encore sur le territoire suisse. Les effectifs élevés confirment ce constat : la Suisse comptait près de 63 000 bénéficiaires du statut S fin 2022, 68 000 fin 2024 (voir la figure 4-4).

**Figure 4-4 Effectifs des bénéficiaires du statut S**



Source : statistique en matière d'asile du SEM

Une étude menée par l'UNHCR, l'IPSOS et le SEM<sup>111</sup> analyse en détail, à partir d'un échantillon représentatif, la composition du groupe de personnes concerné par le statut S. Les résultats sont les suivants (état : mars 2023) :

- 79 % des bénéficiaires du statut S sont des femmes et des enfants ; les personnes en âge de travailler sont des femmes à 70,8 %.
- 14 % sont des personnes âgées (60 ans et plus).
- 13 % des ménages comptent un membre atteint d'une maladie de longue durée ou d'un handicap.
- 69 % des personnes disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur.
- 25 % des ménages sont composés d'une seule personne adulte avec des proches dépendants (enfants ou personnes âgées) et 27 % de deux ou plusieurs personnes adultes avec des proches dépendants.

Ces chiffres indiquent que le groupe des personnes en quête de protection se distingue de celui relevant de l'asile, mais aussi qu'il pose des défis particuliers en termes d'encadrement, de scolarisation, d'intégration et de soins médicaux compte tenu de la forte proportion de mères seules, d'enfants et de personnes malades.

#### **Scolarisation des enfants<sup>112</sup>**

Pour les villes et les communes, l'accueil des enfants à l'école ordinaire a représenté un défi de taille, notamment au début. En fonction des situations géographiques et des modes d'organisation, plusieurs nouvelles classes ont dû être créées en très peu de temps :

- À **Winterthur**, quatre classes d'accueil ont dû être ajoutées aux dix déjà existantes au sein de l'école de pédagogie spécialisée, ainsi qu'une classe spécifique, exclusivement destinée à des élèves venant d'Ukraine.
- Dans la ville de Zurich, la moyenne mensuelle depuis le début de la guerre est de quelque 300 élèves inscrits, avec toutefois de fortes fluctuations puisque l'on en recensait environ 400 à la fin février 2025.

Les établissements ont par ailleurs dû proposer des enseignements adaptés à ces nouveaux profils d'élèves (au plan linguistique et interculturel, p. ex.). Bien qu'une certaine routine se soit désormais installée, les allées et venues (notamment les déménagements) de familles avec des enfants en âge scolaire restent complexes à gérer. On observe par ailleurs un fort monolinguisme lorsque les intéressés sont hébergés dans des logements collectifs, ce qui ne facilite pas la répartition dans les classes. Dans l'ensemble, le grand nombre d'enfants bénéficiaires du statut S entraîne en toute logique des coûts élevés dans le secteur scolaire.

<sup>111</sup> UNHCR; Ipsos SA Switzerland; Staatssekretariat für Migration SEM (2023)

<sup>112</sup> Schweizerischer Städteverband (2025)

## b) Appréciation générale

Dans l'ensemble, il faut saluer la collaboration et les efforts de tous les niveaux étatiques puisque, à aucun moment, le système ne s'est effondré au détriment des personnes ayant trouvé refuge en Suisse<sup>113</sup>. Des défis urgents et de nature diverse se sont posés notamment au début, face au grand nombre d'entrées sur le territoire, pour traiter les demandes, coordonner les propositions émanant de la population et, en particulier, être en mesure de mettre à disposition des hébergements. Tous les niveaux étatiques ont dû agir rapidement. À l'échelon de la Confédération, par exemple, 548 personnes ont prêté main-forte au SEM entre début mars et fin 2022 pour l'accomplissement des tâches supplémentaires liées à la crise ukrainienne<sup>114</sup>. Les cantons, les villes et les communes ont également dû, en très peu de temps, recruter du personnel et louer des logements, mais aussi adapter les structures existantes afin de proposer des traducteurs, des points de contact et un soutien facilement accessible. Si la situation a pu être maîtrisée, c'est grâce à l'engagement de tous les acteurs impliqués, qui est venu compléter le grand élan de solidarité de la société.

Le statut S a prouvé son efficacité : sans son activation, il aurait été impossible de venir à bout de l'énorme quantité de demandes. Il aurait fallu accorder des admissions provisoires en grand nombre, ce qui aurait donné lieu à des procédures longues et coûteuses.

## 4.3 Procédure jusqu'à l'octroi du statut S

### a) Contexte

Les bénéficiaires du statut S reçoivent une protection collective sans passer par la procédure d'asile ni l'examen des motifs de fuite. Il s'agit là d'une différence fondamentale par rapport au domaine de l'asile, qui nécessite de déterminer, pour chaque personne, si elle remplit les conditions pour se voir reconnaître la qualité de réfugié. En toute logique, la procédure aboutissant à l'octroi du statut S est plus courte (objectif fixé : 21 jours).

Au début de la crise, la procédure était très brève, de même que le séjour en CFA (9 jours en moyenne en 2022, voir la figure 4-5), ce qui a permis de délester les CFA et de réduire le nombre de demandes en attente. Mais cela a aussi engendré des défis et des contraintes importantes au niveau des cantons, des villes et des communes, qui n'avaient quasiment pas le temps de se préparer aux arrivées et qui ont dû supporter les risques liés à la planification de l'hébergement et mobiliser du personnel et des moyens financiers supplémentaires<sup>115, 116</sup>. Au fil du temps, la répartition des tâches a été rééquilibrée : la Confédération est chargée de l'enregistrement et de la vérification des demandes (avec une durée de séjour minimale au

<sup>113</sup> Schweizerischer Gemeindeverband (2022)

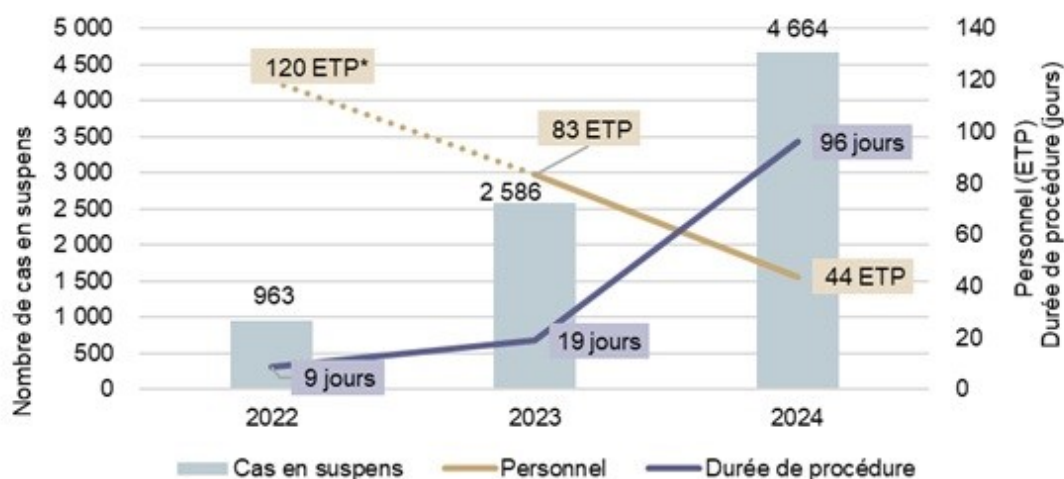
<sup>114</sup> Interface (2023)

<sup>115</sup> Schweizerischer Städteverband (2024)

<sup>116</sup> Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

sein du CFA), tandis que les cantons, les villes et les communes sont compétents pour l'hébergement et l'encadrement<sup>117</sup>.

**Figure 4-5** Durée de procédure, cas en suspens et personnel dans le domaine de la procédure



\* Les ressources affectées au traitement des demandes d'asile, d'une part, et à celui des demandes de protection, d'autre part, ne peuvent pas être établies pour l'année 2022, tous les effectifs ayant été mobilisés pour traiter les demandes de statut S au début de la crise ukrainienne.

Source : évaluation du SEM

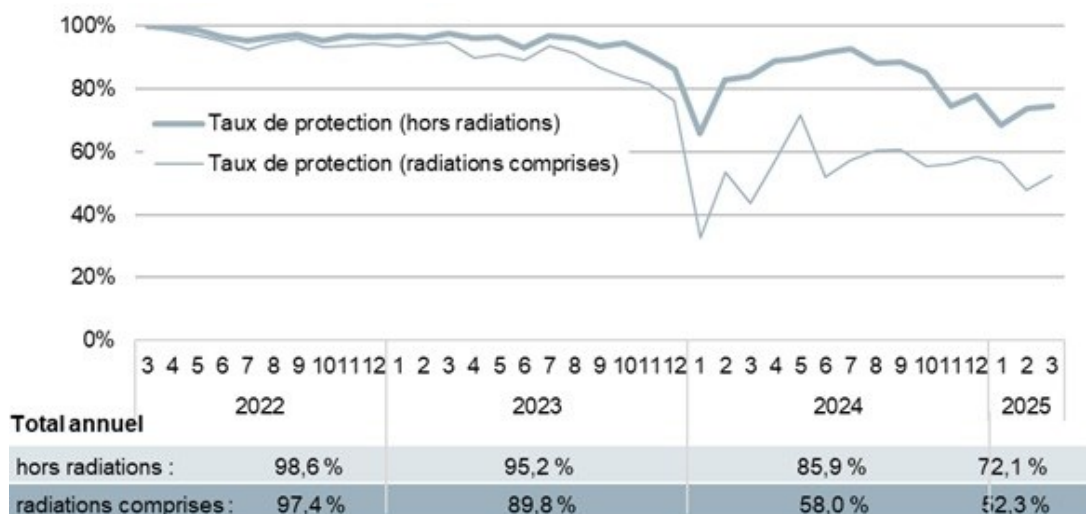
La durée de la procédure était un peu plus longue en 2023 (19 jours), puis a nettement augmenté en 2024 pour atteindre 96 jours. Plusieurs raisons expliquent cette évolution :

- Les personnes qui déposent une demande actuellement présentent un profil différent de celles qui ont fui l'Ukraine au tout début de la guerre (il s'agit davantage de migration secondaire). L'examen des demandes est par conséquent plus complexe, et les refus plus nombreux (voir la figure 4-6 sur le taux de protection).
- Les ressources en personnel affectées à la procédure S sont plus faibles en raison d'un report vers la procédure d'asile.
- Un temps a dû être consacré à la formation des nouvelles personnes recrutées.

Les cas en suspens se sont par conséquent multipliés à partir du milieu de l'année 2023 également pour les demandes d'octroi du statut S.

<sup>117</sup> Evaluationsgruppe Status S (2023)

**Figure 4-6** Évolution des taux de protection et de rejet des demandes (sans droit de séjour)



Source : statistique en matière d'asile du SEM

#### b) Constats et mesures à prendre

Les défis qui se sont posés en urgence au début – face au grand nombre de demandes et aux difficultés associées au niveau de la procédure – ont été surmontés.

On observe une tendance croissante à l'examen au cas par cas des demandes de protection, car le profil des requérants a changé (ils ont par exemple déjà transité par la Suisse ou par des États de l'UE, effectuant ainsi une « migration secondaire »). De plus, les conditions applicables ont été durcies afin d'éviter les demandes « abusives ». Or, l'examen différencié des demandes mobilise nettement plus de temps et de ressources en personnel. Cela se répercute directement sur le nombre de cas en suspens et nécessite de trouver un équilibre entre l'impératif d'examen minutieux des demandes et celui de limitation de la durée des procédures. Il convient donc de définir la priorité ou de déterminer si le SEM peut affecter davantage de personnel à ces tâches.

Il n'y a pas d'autres mesures à prendre en matière de procédure.

## 4.4 Hébergement

### a) Contexte

Les structures fédérales ont été fortement surchargées au début et il a fallu un certain temps pour que les capacités d'hébergement puissent être renforcées. La Confédération a toutefois réussi, grâce à une mobilisation importante de personnel supplémentaire<sup>118</sup>, à maintenir une durée de procédure assez courte. Elle a donc été en mesure de transférer rapidement les personnes des CFA vers les cantons après le traitement de leur demande. Les cantons et les communes ont alors pris le relais en matière d'hébergement. L'encadré au point 3.3.3 (p. 60) rend compte des besoins élevés en hébergement dans différentes villes, qui ont dû assumer des tâches normalement dévolues aux structures fédérales, alors engorgées, durant les deux premiers mois de la guerre. En raison du transfert rapide vers les cantons et les communes, ceux-ci ont dû prendre en charge des personnes qui ne bénéficiaient généralement d'aucune assurance-maladie, dont l'état de santé n'avait pas été examiné et qui n'étaient pas encore intégrées dans la vie quotidienne en Suisse.

### Hébergement par des particuliers :

Au début de la crise, la forte solidarité qui s'est manifestée au sein de la population a permis de fournir rapidement un toit à toutes les personnes concernées. La Confédération, les cantons, les villes et les communes ont ensuite été confrontés à plusieurs difficultés :

- Dans un premier temps, l'hébergement par des particuliers a soulagé le système, car il a créé des capacités supplémentaires. La durée de la solution offerte par les familles d'accueil n'était cependant pas déterminée. Dans la plupart des cas, il a fallu organiser assez vite la suite, ce qui a nécessité, pour les villes et les communes, de prévoir d'importantes réserves de capacités d'hébergement. L'expérience montre que l'hébergement par des particuliers ne constitue souvent pas une solution de moyen ou long terme. Les besoins des cantons et des communes en matière d'hébergement sont donc restés malgré tout très élevés<sup>119, 120, 121</sup>. De nombreux logements de particuliers ont toutefois été proposés de manière pérenne et sont, pour certains, toujours utilisés actuellement.
- La situation est restée critique pour ce qui concerne les processus administratifs des cantons, des villes et des communes. L'accompagnement a en effet nécessité d'importants moyens humains et financiers<sup>122, 123</sup>, d'autant que les structures et les processus requis pour organiser l'hébergement par des particuliers étaient quasiment inexistantes.

<sup>118</sup> Concrètement, 548 personnes au total ont prêté main-forte au SEM entre début mars et fin 2022 pour accomplir les tâches supplémentaires liées à la crise ukrainienne (Interface (2023)).

<sup>119</sup> Evaluationsgruppe Status S (2024)

<sup>120</sup> Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

<sup>121</sup> Schweizerischer Gemeindeverband (2024)

<sup>122</sup> Schweizerischer Gemeindeverband (2022)

<sup>123</sup> Evaluationsgruppe Status S (2024)

- Par ailleurs, la clé de répartition entre les cantons n'a temporairement pas pu être respectée du fait de l'hébergement par des particuliers. La situation a été particulièrement complexe dans certaines villes comme Zurich, qui ont été confrontées à un nombre supérieur à la moyenne de solutions de ce type et ont dû supporter les charges correspondantes (propositions aux autorités, solutions alternatives lorsque l'hébergement n'était plus disponible). Au bout de quatre mois, cependant, il a été de nouveau possible de respecter la clé de répartition dans 24 cantons, une performance remarquable compte tenu du grand nombre de demandes déposées au cours des mois précédents. Cela montre aussi que l'hébergement par des particuliers n'empêche pas fondamentalement le respect de la clé de répartition. L'écart constaté était davantage dû à la situation extraordinaire (nombre élevé de personnes en quête de protection, entrées sans visa, processus et interlocuteurs non définis, logements privés proposés en partie sans intermédiaire). Durant cette phase, les besoins individuels des intéressés étaient au cœur des préoccupations, notamment le souhait d'être hébergés directement chez des proches.

#### b) Constats et mesures à prendre

La situation de congestion des CFA et d'afflux de personnes vers les cantons, les villes et les communes ne doit pas se reproduire en cas de nouvelle hausse des demandes<sup>124</sup>. Des mesures adéquates doivent être planifiées à cette fin (voir les observations sur l'hébergement dans le domaine de l'asile, au point 3.3).

**Hébergement par des particuliers :** les logements privés ont joué un rôle majeur au début, car ils ont permis de fournir un toit à toutes les personnes ayant obtenu le statut S. Sans cette solution, de nombreuses personnes en quête de protection n'auraient pas pu être hébergées. Les ressources nécessaires et les incertitudes ont toutefois été considérables du point de vue des villes et des communes. Une étude en lien avec le postulat Marti 23.3203 a examiné le potentiel offert par cette forme d'hébergement dans le cas où elle serait pérennisée. Le rapport final ne sera publié qu'après l'adoption du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat, au printemps 2026. Les résultats (non publiés) permettent de dresser un premier tableau de la situation<sup>125</sup> :

- Les efforts importants requis au début de la crise pour créer les structures adéquates ont été consentis dans la plupart des cantons pour les bénéficiaires du statut S. Il pourrait être intéressant de conserver ces structures, notamment pour pouvoir rapidement y recourir à nouveau dans des situations d'urgence.
- L'hébergement par des particuliers pourrait être intégré comme une forme d'hébergement complémentaire. Il a été démontré qu'il a un impact positif sur la capacité des personnes en quête de protection à gérer leur quotidien ainsi que sur l'accélération du processus d'intégration.

<sup>124</sup> Schweizerischer Städteverband; Städteinitiative Sozialpolitik (2022)

<sup>125</sup> Postulat Marti Samira 23.3203 « Expériences faites en lien avec la guerre en Ukraine. Quels seraient les gains en termes d'intégration et d'économies d'une pérennisation de l'hébergement de réfugiés par des particuliers? » ; le rapport final de BSS était attendu pour la fin juin 2025.

- Une généralisation de l'hébergement par des particuliers n'est toutefois pas indiquée, notamment pour des raisons de coûts et d'autres raisons d'ordre structurel. Il n'est pas envisageable non plus que cette solution vienne remplacer les CFA. Le rôle que doit jouer à l'avenir l'hébergement par des particuliers dans la planification d'urgence sera déterminé dans le cadre du rapport en réponse au postulat Minder 23.3084, intitulé « Proposer des solutions pour faire face au manque de résistance aux fluctuations dans le domaine de l'asile ».

## 4.5 Encouragement de l'intégration

### a) Contexte

L'approche en vigueur pour l'encouragement de l'intégration des bénéficiaires du statut S est celle de la double intention, selon laquelle il est toujours profitable d'encourager l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile, même si elles ne sont pas appelées à rester durablement en Suisse. Ce principe, qui émane de l'OCDE<sup>126</sup>, est mis en œuvre par la Suisse depuis l'activation du statut S.

L'idée est que les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine participent activement à la vie sociale et économique en Suisse. Pour favoriser leur intégration, la Confédération a lancé au printemps 2022 le programme « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » (programme S). L'accent a été mis initialement sur l'encouragement de l'apprentissage de la langue. Depuis début 2024, les exigences de l'AIS s'appliquent également aux bénéficiaires du statut S (voir le chapitre 6 à ce sujet) et le Conseil fédéral avait fixé comme objectif, d'ici à la fin de l'année, un taux d'activité de 40 %. Concernant les adolescents et les jeunes adultes, la priorité est qu'ils suivent une formation<sup>127</sup>.

Le SEM surveille en continu la mise en œuvre du programme S au niveau cantonal. À l'été 2024, à partir des rapports fournis par les cantons, il a constaté, par rapport à mars 2023, une nette intensification de l'encouragement en matière de langue, mais aussi dans le domaine « Aptitude à la formation et employabilité ». Il a également observé une amélioration des connaissances linguistiques des bénéficiaires du statut S (la part des inscriptions aux cours de langue de niveau B1 étant passée de 4 % en 2023 à 17 % au premier semestre 2024). Les cantons sont également beaucoup plus nombreux à effectuer un accompagnement étroit (gestion au cas par cas sur l'ensemble du processus) conformément à l'AIS et à proposer des mesures de coaching professionnel en faveur de ce groupe cible<sup>128</sup>.

Afin de promouvoir davantage l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S, le Conseil fédéral a réduit en plusieurs étapes les obstacles à la prise d'emploi tout en mettant

<sup>126</sup> OECD (2023)

<sup>127</sup> Voir le site Internet du SEM : [Programme « Mesures de soutien pour les personnes avec statut de protection S » \(programme S\)](#).

<sup>128</sup> Staatssekretariat für Migration (2024)

en place des incitations à l'encouragement de l'intégration professionnelle. Lors de sa séance du 8 mai 2024, il a ainsi pris acte d'un train de mesures visant à favoriser l'intégration des bénéficiaires du statut S sur le marché suisse du travail. La Confédération, les cantons, les partenaires sociaux et les organisations s'occupant des bénéficiaires du statut S devront collaborer plus étroitement pour permettre à un plus grand nombre de ces personnes de s'intégrer sur le marché de l'emploi. Le DFJP a nommé un délégué à l'intégration professionnelle, qui sera chargé de renforcer les liens avec les entreprises. Le Conseil fédéral entend par ailleurs améliorer l'accompagnement dans le cadre de l'accès aux procédures de reconnaissance des diplômes, ainsi que le placement des intéressés par les offices régionaux de placement (ORP).

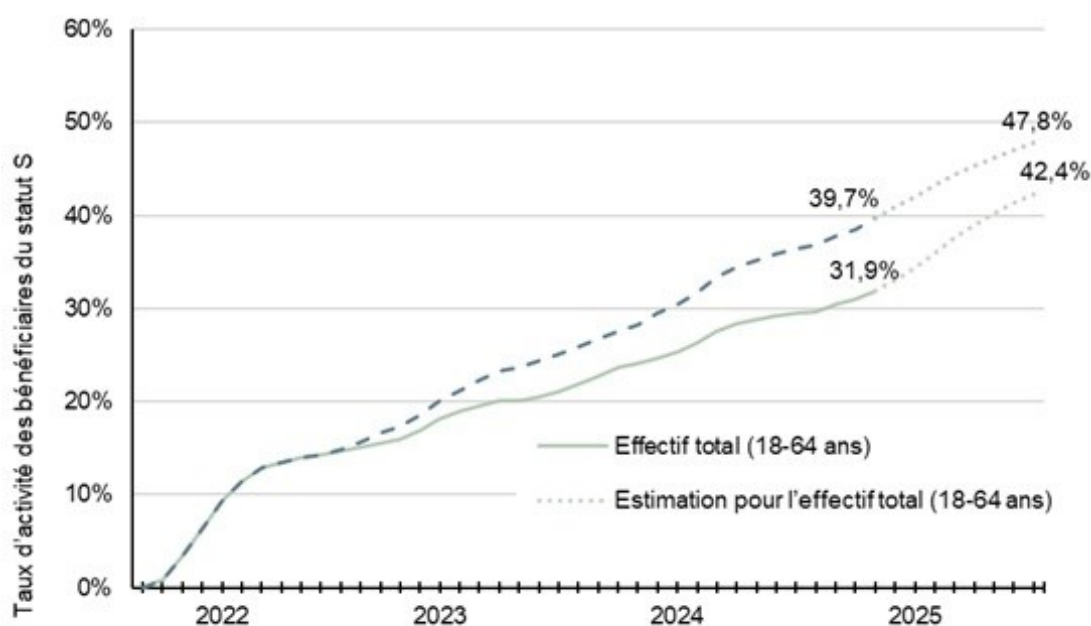
Les adaptations législatives suivantes sont prévues pour favoriser l'accès au marché du travail (décision du Conseil fédéral du 26 février 2025, consultation jusqu'au 2 juin 2025) :

- Modifications d'ordonnances (entrée en vigueur prévue avant la fin 2025)
  - Remplacement de l'obligation d'autorisation actuelle par la simple annonce d'une activité lucrative (entrée en vigueur prévue le 1<sup>er</sup> décembre 2025)
  - Mise en place de la possibilité d'obliger les bénéficiaires du statut S à participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle
- Modifications de lois (entrée en vigueur au plus tôt fin 2026)
  - Droit de changer de canton en cas d'exercice d'une activité lucrative
  - Mise en place de l'annonce à l'ORP, par les autorités responsables de l'aide sociale, des bénéficiaires du statut S aptes à intégrer le marché du travail

Le Conseil fédéral a également décidé d'accorder aux personnes actives bénéficiant du statut S un délai de départ de 12 mois à compter de la levée de leur statut. Les personnes suivant une formation professionnelle initiale, quant à elles, ont la possibilité depuis mars 2023 de prolonger le délai de départ jusqu'à l'achèvement de leur cursus.

L'évolution du taux d'activité montre que la barre des 50 % pourrait être franchie d'ici à la fin 2025 pour les personnes arrivées en 2022, moyennant de gros efforts de la part de la Confédération et des cantons, mais aussi des partenaires sociaux et des principaux intéressés (voir la figure 4-7). Cela correspond à l'objectif fixé par le Conseil fédéral le 28 mai 2022 : la part des personnes arrivées en 2022 qui exerçaient une activité lucrative s'établissait à 39,7 % fin avril 2025 et devrait progresser encore nettement d'ici à la fin de l'année. Pour l'ensemble des bénéficiaires du statut S, le taux d'activité fin avril 2025 était d'à peine 32 %. Si l'évolution se poursuit selon le même rythme jusqu'à la fin de l'année, on peut s'attendre à ce qu'il atteigne 42,5 %. Divers facteurs peuvent toutefois entraîner des écarts par rapport à cette prévision.

**Figure 4-7 Évolution du taux d'activité des bénéficiaires du statut S**



\* Source : statistique en matière d'asile (état au 30 avril 2025) (Service de la statistique)

#### **b) Constats et mesures à prendre**

D'après le groupe d'évaluation du statut S, le principe de la double intention s'avère judicieux pour la recherche d'un équilibre entre orientation vers le retour et intégration. Dans le cadre du programme S, l'intégration des bénéficiaires du statut S est encouragée conformément aux points essentiels de l'AIS, qui a prouvé son efficacité.

En complément de ce programme, de nombreuses mesures ont d'ores et déjà été prises pour soutenir l'intégration professionnelle de ce groupe de personnes. Fin février 2025, le Conseil fédéral a décidé de procéder à des adaptations législatives pour renforcer cet encouragement, projet qui a été mis en consultation jusqu'au 2 juin 2025. Il a en outre chargé le DFJP d'élaborer un projet de consultation afin d'inscrire le programme S dans les PIC existants<sup>129</sup>. Ces étapes importantes contribueront à un meilleur ancrage de l'encouragement de l'intégration des bénéficiaires du statut S.

<sup>129</sup> Staatssekretariat für Migration (2025)

## 4.6 Levée du statut S

### a) Contexte

Bien que la fin de la guerre en Ukraine et le retour en toute sécurité des personnes ayant fui le pays ne soient pas en vue, le SEM a cherché à définir, à la manière d'une planification prospective, selon quelles modalités juridiques, organisationnelles et procédurales la levée du statut S pourrait être envisagée (voir l'encadré ci-dessous)<sup>130</sup>.

#### Plan de mise en œuvre de la levée du statut de protection S

Ce document décrit la mise en œuvre des procédures applicables en cas de levée du statut S, et du retour au pays. Il distingue plusieurs scénarios :

- Scénario de base : le statut S est levé deux à trois ans après le début de la guerre, soit en 2024 ou 2025. Ce scénario n'est plus d'actualité.
- Levée ultérieure : la disposition au départ volontaire diminue au fil du temps et le processus d'intégration est plus avancé.
- Après un séjour ininterrompu de cinq ans, les bénéficiaires du statut S obtiendraient une autorisation de séjour (permis B) qui serait valable jusqu'à la levée du statut S (ce cas de figure se présenterait pour la première fois en mars 2027 pour les personnes arrivées en Suisse en mars 2022).

Le plan envisagé s'appuie sur le scénario de base, aujourd'hui obsolète. Les recommandations qui y sont formulées peuvent toutefois être adaptées à la situation actuelle dans l'hypothèse d'une levée ultérieure du statut :

- Procédures : organisation du processus de consultation jusqu'à la décision de lever le statut, compétences en matière d'exécution des renvois, communication, validité du délai de départ (variantes), durée du délai de départ.
- Retour : principe du retour volontaire, aménagement de l'aide au retour, organisation des départs et des rapatriements, gestion des cas spéciaux, approche prévoyant un programme spécifique Ukraine pour l'aide financière au retour, marche à suivre pour l'annonce de départ.

### b) Constats et mesures à prendre

Les constats suivants se dégagent des observations ci-dessus :

- Échelon individuel : en vertu de la liberté de voyager dans l'espace Schengen, les bénéficiaires du statut S peuvent se rendre en Ukraine (ou dans un autre pays) sans perdre leur statut de protection en Suisse. Ce phénomène a été fréquemment observé ces derniers temps. Pour la CCDJP, la CDAS, la CdC et l'UVS, la possibilité de voyager au sein de l'UE qui est offerte à ce groupe de personnes n'est pas problématique<sup>131</sup>. La pratique a cependant été modifiée suite à l'acceptation de la motion Würth/Paganini 24.3022/24.3035 « Adapter le statut S pour renforcer son acceptation » : le statut S n'est désormais plus

<sup>130</sup> Staatssekretariat für Migration (2023)

<sup>131</sup> Evaluationsgruppe Status S (2024)

maintenu en cas d'absences prolongées. En ce qui concerne les mesures d'intégration, les déplacements nombreux sont source de désinscriptions et de défections. Le renforcement du caractère obligatoire de ces mesures est censé apporter une solution en la matière<sup>132</sup>.

- Plan de mise en œuvre de la levée du statut S : il faut saluer l'ambition préventive de ce plan. Si le scénario de base sur lequel il repose n'est plus d'actualité, la majeure partie pourrait être transposée à la situation actuelle. Une solution financière satisfaisante doit notamment être trouvée entre la décision de lever la protection et le retour en Ukraine, puisque les cantons, les villes et les communes jugent inadéquats en la matière le forfait et les structures d'aide d'urgence destinés aux personnes relevant du système d'asile. Pour les villes et les communes, il est en outre important, en cas de levée du statut, que le SEM leur communique au plus tôt, ainsi qu'aux cantons, les règles et les procédures à suivre. Les centres de consultation doivent également être informés afin qu'ils puissent se préparer et accompagner au mieux les bénéficiaires du statut S dont ils s'occupent. Ces aspects sont prévus dans le plan et doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre.
- Solution au bout de cinq ans : si, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, les personnes à protéger se voient attribuer par le canton concerné une autorisation de séjour qui prend fin au moment où le statut S est levé. Cela soulève de nouvelles questions relatives au statut juridique des intéressés (liberté de voyager, activité lucrative, etc.), auxquelles il faudra répondre le moment venu.
- Procédure pour cas de rigueur : l'autorisation de séjour à laquelle les bénéficiaires d'une protection provisoire ont droit au bout de cinq ans est subordonnée au maintien de la protection provisoire. Les personnes qui visent un séjour durable en Suisse ont, à compter d'une durée de séjour de cinq ans, la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur (art. 14, al. 2, LAsi). Elles doivent s'adresser pour cela aux autorités cantonales chargées des migrations, qui examinent la demande et, en cas d'avis favorable, la soumettent au SEM pour approbation. Dans les structures habituelles, quelque 300 cas de ce type sont traités en moyenne chaque année. À la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2025, on recensait en Suisse environ 48 000 personnes qui, en 2027, seront bénéficiaires du statut S depuis plus de cinq ans (cohorte de 2022). On peut donc s'attendre à un nombre considérable de procédures pour cas de rigueur, qui pourra difficilement être absorbé par les cantons et la Confédération dans les structures existantes en suivant les procédures ordinaires. On peut par ailleurs s'interroger sur la manière de garantir une pratique à peu près uniforme, à l'échelle de la Suisse, en matière d'évaluation des cas de rigueur pour les bénéficiaires du statut S si la première évaluation a lieu au niveau des cantons. Compte tenu du grand nombre de demandes pour cas de rigueur qui devront être traitées à partir de 2027 et de la possible hétérogénéité de la mise en œuvre cantonale, il est impératif d'élaborer au plus tôt des propositions de solutions.

<sup>132</sup> Une consultation a été menée jusqu'au 2 juin 2025 pour encourager l'intégration professionnelle des bénéficiaires du statut S. Elle prévoit déjà une obligation de participer à des mesures d'intégration ou de réintégration professionnelle pour les personnes sans emploi au sein de ce groupe.

## 5 Migration irrégulière : analyse et mesures à prendre

### 5.1 Définition

La migration irrégulière comprend toutes les personnes qui sont entrées illégalement sur le territoire suisse, qui y séjournent de manière illicite ou qui ne disposent plus d'un statut de séjour légal (lorsqu'elles en avaient obtenu un)<sup>133</sup>.

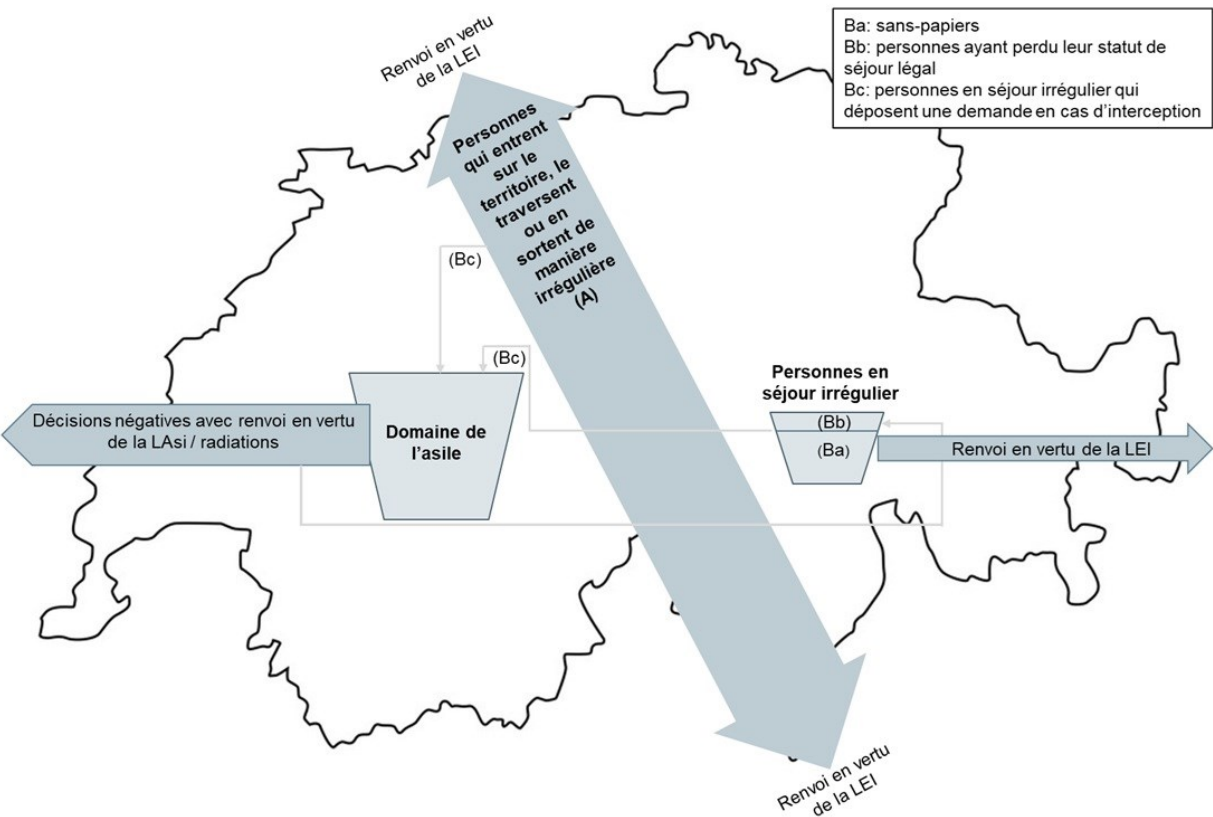
Cette définition générale englobe de nombreux phénomènes qu'il convient de distinguer et qui ont des répercussions très différentes pour la Suisse. Ils peuvent être répartis sommairement en deux groupes (voir aussi la figure 5-1) :

- A : les personnes qui entrent sur le territoire, le traversent ou en sortent de manière irrégulière, c'est-à-dire sans disposer des documents d'entrée ou de séjour nécessaires ;
- B : les personnes qui souhaitent rester en Suisse pour une durée indéterminée sans autorisation de séjour en règle, qualifiées de « personnes en séjour irrégulier ».

La seconde catégorie, regroupant les personnes qui ne font pas que traverser la Suisse, mais entendent y séjourner durablement, peut être subdivisée en trois groupes :

- Le plus important en nombre (Ba) rassemble les personnes communément appelées « sans-papiers ». Il s'agit de personnes qui n'ont ni obtenu un statut de séjour ni déposé une demande d'asile par le passé. On estime qu'elles représentent quelque 80 % des personnes en séjour irrégulier.
- Le deuxième groupe (Bb) est constitué des personnes qui ont disposé d'un titre de séjour légal à un moment donné et qui ont basculé vers le séjour irrégulier lorsqu'elles ont perdu ce statut. Elles représentent environ 10 % des personnes en séjour irrégulier.
- Le troisième groupe (Bc) a des points de contact avec le système d'asile. Les personnes de ce groupe déposent en effet une demande d'asile – bien qu'elles soient généralement conscientes de ne pas remplir les conditions requises. La plupart du temps, leur motivation est d'échapper à des mesures à court terme relevant du droit des étrangers ou d'obtenir un toit. La demande d'asile est souvent rapidement classée sans décision formelle ou rejetée en raison d'une violation de l'obligation de collaborer. Un grand nombre de ces personnes tombent sous le coup de la réglementation Dublin et sont donc renvoyées vers l'État Dublin compétent, en vertu de la loi sur l'asile ou du droit des étrangers si la demande d'asile a fait l'objet d'une radiation (classement). Ce groupe représente également environ 10 % des personnes en séjour irrégulier. Il fait l'objet d'une attention particulière dans la présente analyse, car il est surreprésenté dans les statistiques de la criminalité et que les demandes d'asile sont majoritairement infondées.

<sup>133</sup> Le rapport « Pour un examen global de la problématique des sans-papiers » du Conseil fédéral parle de « toutes les personnes ressortissantes d'États tiers en séjour illégal en Suisse » (voir Der Bundesrat (2020), p. 10).



en 2022, soit plus de 52 000 personnes interceptées<sup>135</sup>. En 2024, le nombre d'interceptions (29 400) représentait plus du double de la valeur enregistrée en 2019.

**Figure 5-2 Interceptions de personnes en séjour irrégulier par l'OFDF à la frontière ou dans les zones frontalières**



Source : SEM

La courbe fait apparaître clairement les fluctuations en cours d'année, très marquées au cours des trois dernières années. Les interpellations de personnes qui tentent d'entrer sur le territoire ou de transiter par la Suisse de manière irrégulière sont ainsi nettement plus nombreuses à la fin de l'été et au début de l'automne. À noter que les demandes d'asile déposées en Suisse ont enregistré des variations saisonnières similaires ces trois dernières années (voir la figure 3-1, p. 38). L'évolution annuelle suit un tracé analogue, avec un plus haut de 30 200 demandes en 2023, puis un léger recul à 27 700 en 2024, ce qui représente là aussi près du double des demandes enregistrées en 2019 (14 300, voir la figure 3-1, p. 38).

Les interceptions coïncident globalement avec les flux migratoires observés en Europe. Entre 2017 et 2022, les dix nationalités les plus fréquemment référencées étaient (par ordre décroissant) l'Afghanistan, la Syrie, le Maroc, le Nigeria, la Turquie, la Tunisie, la Guinée, l'Algérie, la Gambie et la Somalie.

Comme cela est mentionné au point 5.1, il s'agit majoritairement de personnes qui souhaitent uniquement traverser la Suisse. Leurs pays de destination sont souvent la France, la Grande-

<sup>135</sup> La Suisse faisant partie de l'espace Schengen, les personnes qui y séjournent ou qui transitent par ce pays de manière irrégulière se trouvent généralement aussi en situation irrégulière au sein de l'espace Schengen, sauf si elles sont titulaires d'une autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers d'un État de l'espace Schengen.

Bretagne, l'Allemagne ou encore les États du Benelux. D'autres projettent de rester plus longtemps ou durablement en Suisse. Parmi eux, un petit nombre indique au personnel de l'OFDF vouloir déposer une demande d'asile. Les personnes concernées sont alors orientées vers un centre de la Confédération, conformément à l'art. 21, al. 1, LAsi. La Confédération et les cantons constatent qu'une partie d'entre elles ne dépose aucune demande d'asile au sein des CFA. On peut supposer qu'elles ont exprimé l'intention de le faire uniquement pour éviter d'être renvoyées en vertu de la LEI. Les personnes qui déposent effectivement une demande d'asile le font pour des raisons très diverses : leur but n'est pas toujours de demander une protection contre des persécutions comme le prévoit l'art. 18 LAsi.

Une demande d'asile est parfois déposée à un moment ultérieur, en cas d'arrestation par la police cantonale ou communale, ou de menace d'application de mesures relevant du droit des étrangers. Pour autant qu'une détention administrative ne puisse pas être ordonnée, les personnes concernées sont envoyées dans un CFA en vue de l'exécution de la procédure d'asile.

### Effectifs des personnes en séjour irrégulier en Suisse

Le nombre de personnes en séjour irrégulier donne lieu à plusieurs estimations :

- Le rapport « Pour un examen global de la problématique des sans-papiers »<sup>136</sup> du Conseil fédéral estimait ces effectifs à **76 000** en 2015<sup>137</sup>.
- Dans une étude réalisée en 2020 (« Sans-Papiers im Kanton Zürich »<sup>138</sup>), Ecoplan évalue, en s'appuyant sur différentes sources de données, à environ 19 250 le nombre de personnes ayant un statut de séjour irrégulier dans le canton de Zurich<sup>139</sup>. Une extrapolation à l'ensemble du pays sur la base de la part de la population résidant dans le canton de Zurich conduirait très certainement à surestimer le nombre de personnes concernées. On peut en effet partir du principe que la migration irrégulière se concentre avant tout sur les grands centres urbains tels que Zurich, Bâle, Berne, Genève, Lausanne et d'autres grandes villes en Suisse. Nous avons donc réduit de 20 % le résultat de l'extrapolation fondée sur la population du canton de Zurich. Ce calcul nous permet de parvenir à une **estimation approximative** du nombre de personnes en séjour irrégulier en Suisse en 2020, à savoir environ **86 000** (avec une marge d'incertitude d'au moins 50 %).

Les deux estimations ci-dessus parviennent à un ordre de grandeur similaire. Il convient de noter que les études citées sont assez anciennes et portent sur la situation qui prévalait avant la pandémie de

<sup>136</sup> Selon le rapport du Conseil fédéral, il faut entendre par sans-papiers « *toutes les personnes ressortissantes d'États tiers en séjour illégal en Suisse, ce qui inclut également les requérants d'asile déboutés qui n'ont pas quitté volontairement la Suisse à l'issue de leur procédure d'asile et qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine ou de provenance.* ». Voir Der Bundesrat (2020), p. 10.

<sup>137</sup> Ce chiffre est tiré de l'étude B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung; in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015) « Les sans-papiers en Suisse en 2015 », qui considère une fourchette de 58 000 à 105 000 personnes.

<sup>138</sup> Ecoplan; KEK-Beratung (2020)

<sup>139</sup> Le groupe des sans-papiers inclut toutes les personnes qui séjournent en Suisse sans autorisation de séjour, pendant plus d'un mois et pour une durée non prévisible. Il n'englobe en revanche pas les personnes également dépourvues de statut de séjour légal, mais qui se trouvent en Suisse « uniquement » pour un séjour de courte durée, à des fins de transit.

COVID-19 et l'afflux massif de personnes en quête de protection entre 2022 et 2024. Il serait donc opportun de mettre à jour ces évaluations.

## **b) Constats et mesures à prendre**

Le nombre d'interceptions réalisées par l'OFDF révèle que la migration irrégulière n'est pas un phénomène mineur.

On peut raisonnablement se demander si les contrôles aux frontières constituent en soi un instrument adéquat de gestion des flux migratoires. Une approche européenne commune et coordonnée pourrait s'avérer beaucoup plus efficace ; le phénomène de migration irrégulière ne peut être combattu par des mesures unilatérales à la frontière. La mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile est appelée à fournir des instruments supplémentaires en la matière<sup>140</sup>. Au sein de l'espace Schengen, les contrôles aux frontières intérieures ne peuvent être autorisés que dans des situations exceptionnelles<sup>141</sup>.

Indépendamment de ces considérations juridiques, la mise en place de contrôles aux frontières intérieures entraînerait des besoins en personnel non négligeables aux niveaux fédéral et cantonal. Il faudrait également prendre en compte dans les réflexions les conséquences économiques des retards engendrés dans le trafic frontalier quotidien<sup>142</sup>.

## **5.3 Décisions de renvoi et rapatriements dans le domaine des étrangers<sup>143</sup>**

### **5.3.1 Décisions de renvoi**

#### **a) Contexte**

Les personnes en séjour irrégulier entrent dans le champ d'application de la LEI. Il incombe donc aux cantons de prononcer les décisions de renvoi qui les concernent et de les exécuter. Le nombre de renvois effectifs de personnes en séjour irrégulier au cours des dix dernières années n'a pas pu être déterminé dans le cadre de la présente analyse. Un contrôle de la plausibilité des données recueillies auprès de onze cantons a mis en évidence des divergences de pratique en matière de renvois par le passé, mais aussi des différences dans la qualité des données. Depuis mars 2023, dans le cadre d'un développement de l'acquis de Schengen, des règles ont été fixées pour la saisie des décisions de renvoi dans l'ensemble de l'espace Schengen, notamment le traitement impératif des données dans un système national. La qualité des données devrait ainsi s'améliorer et permettre à l'avenir des analyses sur plusieurs années.

<sup>140</sup> Concernant le Pacte européen, voir le point 2.2.5, p. 34.

<sup>141</sup> Voir la note de bas de page précédente.

<sup>142</sup> Voir Ecoplan (2017).

<sup>143</sup> La problématique des renvois et des rapatriements se pose également dans le domaine de l'asile. Elle est présentée en détail au point 3.6.

Selon une estimation sommaire, au cours des dix dernières années, les cantons auraient renvoyé chaque année entre 2000 et 5000 personnes qui séjournaient en Suisse de manière irrégulière. La répartition suivante se dessine entre les cantons :

- Quelque 40 % des décisions de renvoi sont rendues par le canton de Zurich, ce chiffre ne tenant pas compte des renvois depuis l'aéroport de Kloten (frontière extérieure de Schengen).
- Les cantons frontaliers TI, SG, BS et GE ont tendance à rendre plus de décisions de renvoi que les cantons intérieurs (canton ZH mis à part).
- Les décisions de renvoi interviennent souvent lorsque les personnes sont déjà détenues par le canton concerné, que les documents de voyage peuvent être obtenus auprès des autorités du pays d'origine et que les renvois peuvent être exécutés sans complications.

Le fait que l'exécution du renvoi incombe au tout dernier canton ayant renvoyé la personne concernée en vertu de la LEI pose problème par rapport à l'équilibre entre les cantons<sup>144</sup>. Étant donné que l'OFDF (sur mandat d'un canton frontalier) ordonne jusqu'à 75 % de la totalité des renvois, la compétence en matière d'exécution échoit de manière disproportionnée aux cantons frontaliers, et ce même lorsqu'une décision de classement a été prise auparavant dans le domaine de l'asile à l'intention d'un autre canton et que ce dernier se voit accorder en conséquence des prestations de compensation<sup>145</sup>.

Dans certains cas, il arrive également que la Confédération prononce des renvois à l'encontre de personnes en séjour irrégulier, à savoir relevant du domaine des étrangers. L'exécution de ces décisions de renvoi demeure de la compétence des cantons. Ceux-ci peuvent par exemple signaler à la Confédération les personnes en séjour irrégulier qui sont enregistrées dans un autre État Dublin en tant que requérants d'asile ou qui ont déjà été déboutées dans un autre État Dublin et sont tenues de quitter l'Europe. La Confédération détermine alors, avec les autres pays, la compétence qui ressort des traités internationaux et renvoie les personnes en séjour irrégulier dans l'État Dublin compétent. Chaque année, entre 500 et 1500 personnes environ sont concernées par cette procédure<sup>146</sup>.

L'OFDF peut aussi – pour le compte des cantons, sur la base d'accords administratifs avec eux – procéder au renvoi de personnes qui souhaitent entrer en Suisse ou y séjournent illégalement. Ces renvois ne sont pas directement comparables à ceux précédemment cités, car il s'agit principalement de personnes qui entrent en contact une seule fois avec les autorités suisses. Elles sont le plus souvent interceptées lorsqu'elles tentent d'entrer sur le territoire ou de le traverser de manière irrégulière, le renvoi intervenant immédiatement. Leur séjour en

<sup>144</sup> Accord trouvé en 2016 entre les cantons.

<sup>145</sup> Pour 100 décisions de radiation, le canton compétent au moment concerné se voit attribuer 15 personnes de moins en procédure d'asile étendue.

<sup>146</sup> Le règlement Dublin s'applique dès lors qu'une personne a déjà déposé une demande d'asile dans un État Dublin. Si elle poursuit son voyage en Suisse, il est possible d'engager une procédure Dublin – et ce, qu'elle séjourne en Suisse de manière irrégulière ou qu'elle y dépose une demande d'asile. Si elle ne dépose pas de demande d'asile et qu'elle est en séjour irrégulier, elle peut être renvoyée en vertu de la LEI dans l'État Dublin compétent. En cas de dépôt d'une demande d'asile, elle est renvoyée dans l'État Dublin compétent en vertu de la LAsi ou au moyen d'une NEM Dublin.

Suisse est donc généralement très bref. Le nombre de personnes renvoyées par l'OFDF à la frontière ou dans les zones frontalières présente de fortes variations, qui coïncident avec les flux migratoires observés en Europe et les fluctuations en cours d'année (entre 10 000 et 35 000 renvois de ce type ces dernières années).

### b) Constats et mesures à prendre

Au vu de ce qui précède, on peut dégager les constats et les recommandations ci-après :

- Les données relatives aux décisions de renvoi cantonales ne sont pas fiables. Leur qualité doit être améliorée si l'on entend donner un aperçu cohérent de la situation. Il faudra vérifier si le passage à eMAP, déjà réalisé, apporte les améliorations souhaitées.
- La pratique en matière de décisions de renvoi (dans quelles conditions une décision de renvoi est-elle rendue par les autorités cantonales en cas d'interception d'une personne ?) varie en fonction des cantons. L'opportunité d'une harmonisation des pratiques doit être étudiée.
- Il faudrait réexaminer la réglementation sur la compétence en matière d'exécution des renvois selon la LEI (le canton compétent est le tout dernier ayant renvoyé la personne en vertu de la LEI) pour identifier les éventuels effets inopportuns, et la modifier si nécessaire.

## 5.3.2 Retours

### a) Contexte

Comme dans le domaine de l'asile, l'exécution des renvois dans le domaine des étrangers incombe aux cantons. Le tableau suivant donne un aperçu de l'évolution du nombre de retours au cours des six dernières années.

**Figure 5-3 Évolution du nombre de retours relevant de la LEI**

| Type de retour                                                       | Nombre de personnes |              |              |              |              |              |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                                      | 2019                | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         | 2024         |
| Départs volontaires contrôlés (départs volontaires depuis le canton) | 217                 | 288          | 199          | 194          | 199          | 232          |
| Renvois vers État d'origine                                          | 2 280               | 1 185        | 1 315        | 1 377        | 1 457        | 1 499        |
| Renvois vers État Dublin                                             | 507                 | 202          | 344          | 393          | 306          | 414          |
| <b>Total des départs contrôlés</b>                                   | <b>3 004</b>        | <b>1 675</b> | <b>1 858</b> | <b>1 964</b> | <b>1 962</b> | <b>2 145</b> |

Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025i)

Ce tableau montre qu'après la baisse drastique survenue en 2020 (en raison de la pandémie de COVID-19), le nombre de retours a pu à nouveau être augmenté progressivement dans les

années qui ont suivi, pour atteindre quelque 2000 départs contrôlés par an. Si l'on compare ces chiffres au nombre de décisions de renvoi prononcées dans le domaine des étrangers (voir la section précédente), force est toutefois de constater qu'une petite partie seulement de ces décisions sont exécutées sous la forme de départs contrôlés. Cela s'explique principalement par le fait que les renvois ordonnés par l'OFDF tout comme ceux décidés par les cantons sont généralement assortis d'un délai pour permettre le départ volontaire. L'exécution sous contrainte des renvois (avec un ordre de détention) ne serait, dans la plupart des cas, pas proportionnée au regard de la législation actuelle. On peut donc supposer qu'une part importante des personnes auxquelles une décision de renvoi est notifiée se rendent à l'étranger de manière non contrôlée, passent à la clandestinité ou demeurent (provisoirement) tributaires du système de l'aide d'urgence en Suisse, car la décision de renvoi ne peut être exécutée. Les causes les plus fréquentes de cette impossibilité d'exécution sont les suivantes :

- La détention administrative (en phase préparatoire, en vue du renvoi ou de l'expulsion, ou pour insoumission) n'est possible que dans des cas de figure précis selon la réglementation Schengen en vigueur.
- La personne concernée ne dispose pas (ou pas encore) de documents de voyage de remplacement.
- L'identité de la personne frappée de la décision de renvoi n'est pas encore établie.
- Les examens médicaux en vue de déterminer l'aptitude à voyager (certificat « fit to fly ») ne sont pas (encore) achevés.
- Un recours ou l'exercice d'une voie de droit extraordinaire est en suspens.
- La personne concernée se trouve en détention pour infraction pénale.

La figure ci-après donne une vue d'ensemble des types de départs par voie aérienne<sup>147</sup> : une distinction est faite entre les départs volontaires autonomes et les quatre niveaux d'exécution des rapatriements<sup>148</sup>. À des fins de comparaison, le diagramme présente les départs liés à des décisions de renvoi relevant aussi bien de la LEI que de la LAsi.

On constate que la proportion de retours volontaires, sur l'ensemble des départs contrôlés, est nettement plus réduite dans le domaine des étrangers (10 %) que dans celui de l'asile (52 %). Cela est certainement dû au fait que les personnes dont les demandes d'asile ont peu de

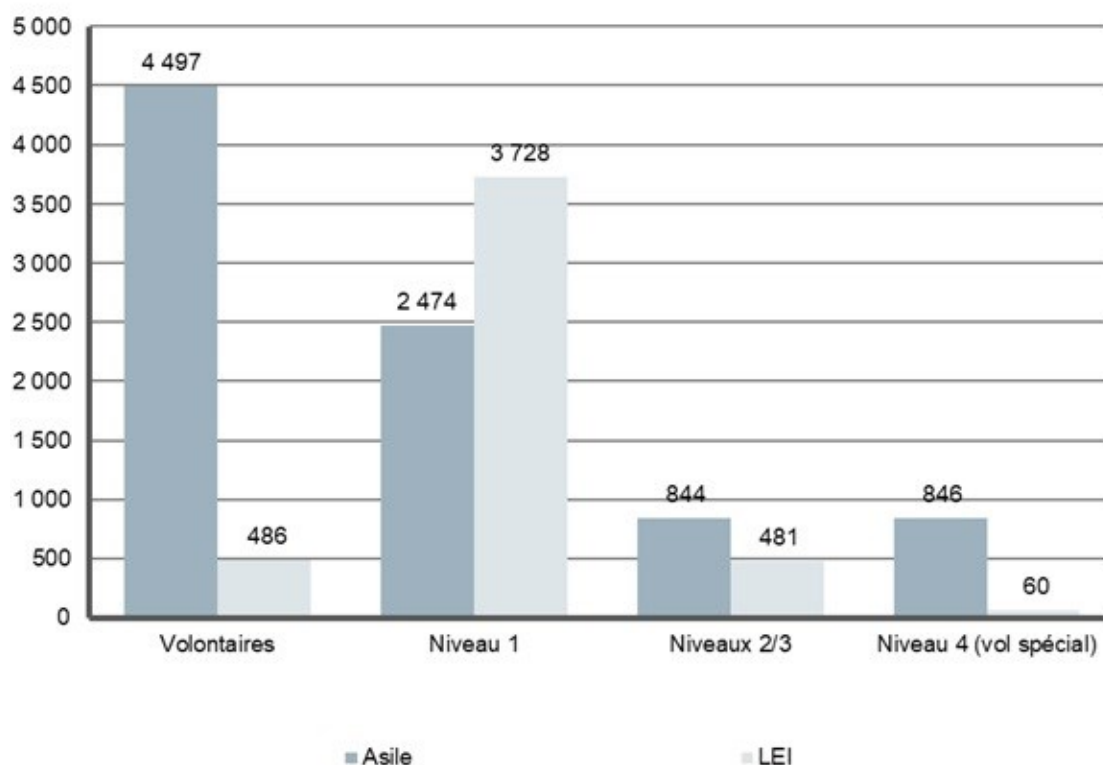
<sup>147</sup> L'exécution de la plupart des décisions de renvoi s'effectue par voie aérienne, car presque toutes les personnes concernées sont originaires de pays très lointains.

<sup>148</sup> L'ordonnance sur l'usage de la contrainte (OLUSC) distingue les niveaux d'exécution suivants :

- niveau 1 : la personne à rapatrier a donné son accord à un retour autonome ; elle est escortée par la police jusqu'à l'embarquement, mais poursuit son voyage seule.
- niveau 2 : la personne à rapatrier n'a pas donné son accord à un retour autonome ; elle est en principe escortée par deux agents de police en civil. Au besoin, elle est menottée.
- niveau 3 : la situation est similaire au niveau 2, mais la personne est susceptible d'opposer une résistance physique ; au besoin, des menottes ou d'autres liens peuvent être utilisés et le recours à la force physique est envisageable.
- niveau 4 : la personne à rapatrier est susceptible d'opposer une forte résistance physique ; elle ne peut être transportée qu'à bord d'un vol spécial ; les moyens de contrainte prévus pour le niveau 3 peuvent être utilisés.

chances d'aboutir se voient rapidement proposer un conseil en vue du retour dans les CFA. Le diagramme montre également que 20 % des départs relevant du domaine de l'asile s'effectuent selon les modalités des niveaux d'exécution 2/3, voire 4. Cette proportion est nettement plus faible pour les départs en vertu de la LEI (11 %).

**Figure 5-4** Évolution des départs par voie aérienne selon le niveau d'exécution (entre 2023 et mars 2025)



Source : évaluation du SEM

## b) Constats et mesures à prendre

L'exécution sous contrainte des renvois (retours) fonctionne globalement bien. En comparaison européenne, la Suisse compte parmi les pays obtenant les meilleurs résultats en la matière, aux côtés des pays scandinaves.

Malgré l'exécution systématique des renvois que la Suisse pratique depuis quelques années, le nombre de renvois exécutés reste modeste par rapport aux décisions rendues :

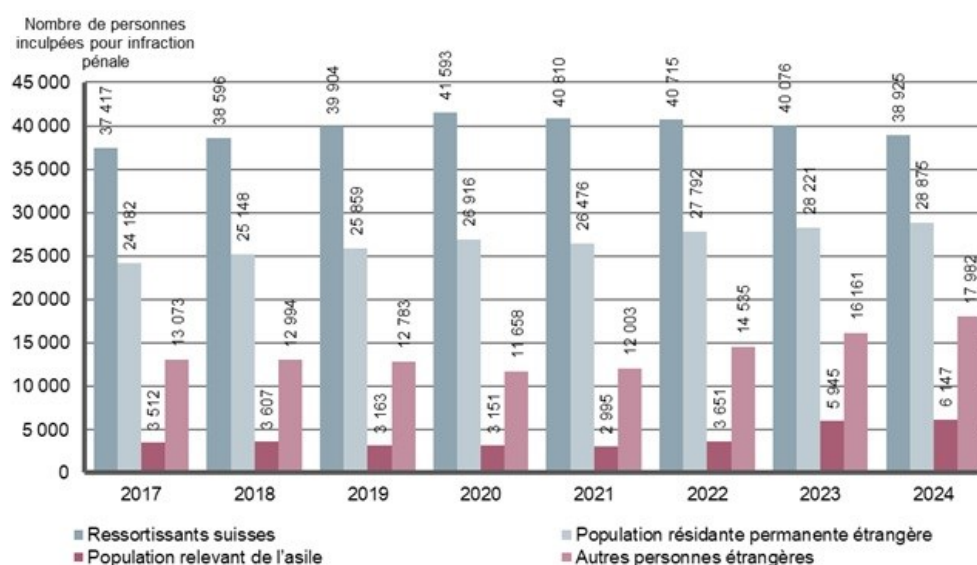
- Il convient d'examiner les mesures supplémentaires susceptibles d'augmenter le nombre d'exécutions et de les accélérer.
- Il faut en outre déterminer pourquoi les niveaux d'exécution 1 à 4 sont appliqués à des fréquences aussi différentes dans le domaine de l'asile et dans celui des étrangers, et si des mesures concrètes pourraient être prises dans ces deux domaines.

## 5.4 Sécurité

### a) Contexte

Le diagramme ci-après montre la répartition du nombre de personnes inculpées<sup>149</sup> en fonction de leur statut de séjour<sup>150</sup> en Suisse. Il apparaît ainsi qu'en 2017, environ 50 % d'entre elles étaient des ressortissants suisses. Entre cette date et 2024, cette proportion a diminué pour s'établir à 42 %. Dans le même temps, la part de personnes inculpées issues de la population résidente permanente de nationalité étrangère a légèrement augmenté, passant de 30,9 % à 31,4 %. Si le nombre de personnes inculpées parmi la population relevant de l'asile s'est accru de 75 % entre 2017 et 2024, il convient de noter que les effectifs de ce groupe de population ont connu sur la même période une hausse de 99 % (en raison de l'afflux de personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine). On observe par ailleurs une nette augmentation du nombre d'inculpés pour infraction pénale dans la catégorie « Autres personnes étrangères », qui a progressé de 13 100 (2017) à 18 000 (2024) environ. Cette catégorie inclut les personnes en séjour irrégulier, les requérants d'asile déboutés et tenus de quitter la Suisse, ainsi que les étrangers séjournant légalement sur le territoire (touristes, bénéficiaires de la libre circulation, etc.).

**Figure 5-5** Nombre de personnes inculpées en vertu du code pénal (CP) en fonction du statut de séjour



<sup>149</sup> Dans le contexte de la migration irrégulière, le nombre de personnes inculpées est plus pertinent que celui des condamnations, car il arrive que des migrants en transit sur le territoire commettent plusieurs délits et poursuivent leur route de manière non contrôlée sans faire l'objet d'une condamnation définitive.

<sup>150</sup> Ressortissants suisses ; population résidente permanente de nationalité étrangère (y compris les réfugiés) ; population relevant de l'asile (ce qui inclut les personnes dont la procédure d'asile est en cours, les bénéficiaires du statut S et les personnes admises à titre provisoire) ; autres personnes étrangères (cette catégorie comprenant les subdivisions suivantes : a) migrants en situation irrégulière n'ayant jamais déposé de demande d'asile, b) requérants d'asile déboutés et tenus de quitter la Suisse, et c) personnes séjournant légalement sur le territoire et bénéficiaires de la libre circulation ou sans obligation de visa [touristes et visiteurs]).

Source : Staatssekretariat für Migration SEM (2025a)

Une analyse approfondie des chiffres de l'année 2024 indique que le taux de criminalité est le plus faible au sein de la population suisse (moins de 1 % de personnes accusées d'une infraction pénale au cours de l'année). Ce taux est également faible parmi la population résidente permanente étrangère (autour de 1 %). Il est en revanche plus élevé chez les bénéficiaires du statut S et les AP (respectivement 1,9 % et 38 %).

Le groupe qui s'avère réellement problématique est celui des requérants d'asile venant d'États d'Afrique du Nord, dont le taux de reconnaissance des demandes d'asile se situe tout juste au-dessus de 0 %. Bien que la plupart de ces personnes restent à peine plus de deux mois en Suisse, près de 60 % d'entre elles sont inculpées pour une infraction pendant ce court laps de temps. Il s'agit généralement de jeunes hommes originaires du Maroc, d'Algérie et de Tunisie, qui se désignent eux-mêmes comme des « harragas »<sup>151</sup>. En outre, il est bien souvent difficile de déterminer si les ressortissants des États d'Afrique du Nord doivent être comptabilisés dans la « population relevant de l'asile » ou dans la catégorie « Autres personnes étrangères ». Les harragas procèdent de deux façons : soit ils déposent rapidement une demande d'asile pour bénéficier d'un hébergement et de repas dans un CFA, soit ils attendent de subir un contrôle policier, déposant alors une demande d'asile pour échapper à des mesures relevant du droit des étrangers. De surcroît, les harragas sont nombreux à présenter divers syndromes de dépendance à des sédatifs ou hypnotiques. Une part notable des délits commis est donc imputable à la criminalité liée à l'acquisition de stupéfiants.

## **b) Constats et mesures à prendre**

La proportion de personnes inculpées (pour des infractions liées à la sécurité) est plus importante dans le groupe de population relevant de l'asile que parmi les ressortissants suisses ou la population résidente permanente étrangère. Cette proportion est particulièrement élevée chez les personnes engagées dans une procédure d'asile, en particulier chez les ressortissants d'États d'Afrique du Nord.

Cette situation porte atteinte au sentiment de sécurité de la population (notamment aux alentours des CFA, mais pas exclusivement) et nuit à l'acceptation des domaines de l'asile et des réfugiés. Il en résulte également des charges de travail considérables pour les forces de police cantonales et communales.

Les mesures suivantes s'imposent par conséquent :

- Il convient d'examiner les mesures supplémentaires envisageables (outre celles déjà prises, telles que l'accélération des procédures pour les requérants d'asile ou les mesures spéciales autour des CFA) pour réduire la criminalité parmi les personnes relevant du domaine de l'asile.

---

<sup>151</sup> Définition d'après l'article Wikipédia : les harragas sont des migrants originaires d'Afrique du Nord qui tentent de rejoindre illégalement le continent européen ou des îles européennes sur des embarcations de fortune. Leur nom vient de la pratique consistant à brûler les documents de voyage en cas d'arrestation.

- Il faut aussi étudier la possibilité de subdiviser la catégorie « Autres personnes étrangères », importante en nombre et très hétérogène, afin notamment de distinguer les personnes séjournant légalement en Suisse de celles en séjour irrégulier.

## 5.5 Pression exercée sur le système d'asile par les demandes manifestement infondées

### a) Contexte

Les cantons et la Confédération constatent que nombre de personnes attendent d'être arrêtées par la police ou d'être potentiellement l'objet de mesures relevant du droit des étrangers pour déposer une demande d'asile. Ces personnes ont généralement l'intention de séjourner de manière illégale en Suisse ou souhaitent traverser le pays pour se rendre dans un autre État. Le dépôt d'une demande induit, pour autant qu'une détention administrative ne puisse pas être ordonnée, le transfert de la personne concernée vers un CFA en vue de l'exécution de la procédure d'asile. Les étapes ordinaires de la phase préparatoire<sup>152</sup> doivent alors être accomplies, même s'il ressort par la suite que la demande d'asile était manifestement infondée (conditions requises pour bénéficier de l'asile<sup>153</sup> non remplies, demande déposée pour des raisons purement économiques comme la recherche d'un emploi, ou pour obtenir des soins médicaux) ou que le requérant a violé gravement son obligation de collaborer pendant la phase préparatoire (p. ex. en refusant de se soumettre à un relevé d'empreintes digitales, en ne se présentant pas aux rendez-vous fixés ou en poursuivant son voyage avant l'enregistrement de son identité). Des lits et du personnel sont alors mobilisés inutilement dans les structures d'asile fédérales.

Il n'est pas possible de chiffrer précisément les demandes manifestement infondées (voire « abusives »<sup>154</sup>), mais différents indicateurs permettent d'évaluer l'ampleur du phénomène :

- La figure 3-17 (p. 72, partie relative au domaine de l'asile) montre que le nombre de demandes d'asile manifestement infondées (déposées par des personnes provenant d'États exempts de persécutions ou considérés comme sûrs et d'États à faible taux de protection) a considérablement augmenté en 2023 et 2024. Les décisions d'asile négatives sans droit de séjour sont ainsi passées, au sein de ce groupe, de 2100 en 2022 à 4500 en 2024. La part des demandes d'asile infondées correspond à près de 15 % de l'ensemble des cas

<sup>152</sup> La phase préparatoire se compose des étapes suivantes : enregistrement de la demande d'asile, premiers contrôles médicaux et de sécurité, collecte des données d'identité et de voyage, examen Dublin (le cas échéant), attribution d'un représentant juridique, préparation à l'audition des motifs d'asile.

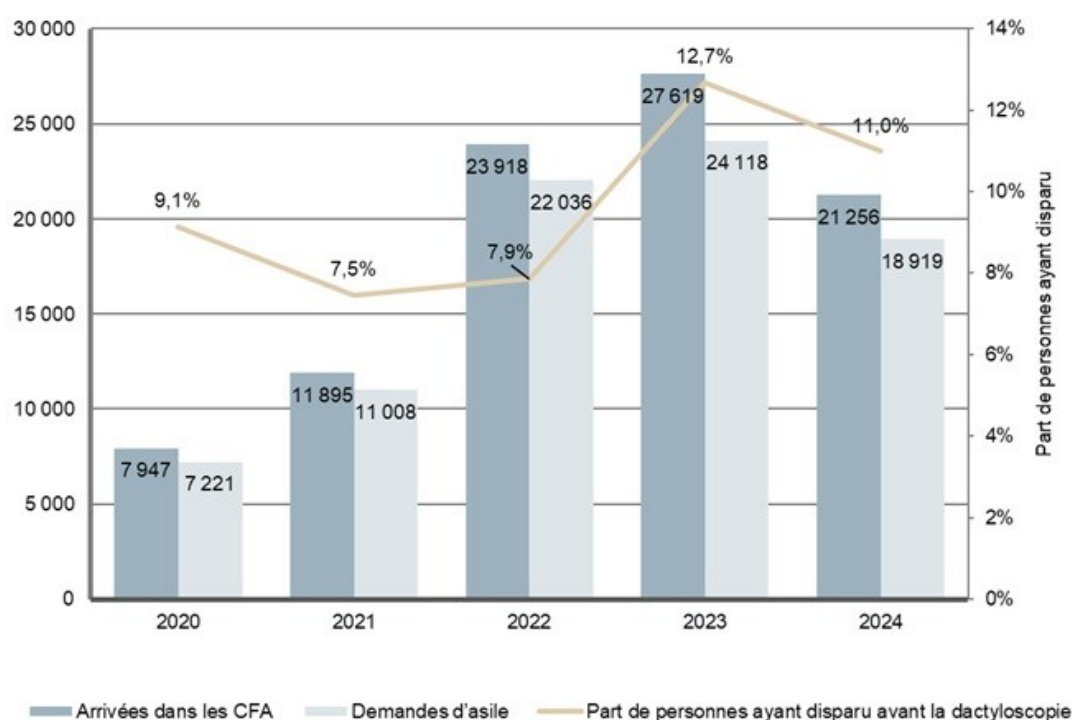
<sup>153</sup> L'UNHCR définit les réfugiés comme des personnes fuyant leur pays involontairement – en raison de persécutions individuelles ou collectives (guerres, violation des droits de l'homme). Ils bénéficient d'une protection en vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. Il en va autrement des migrants, qui émigrent généralement de manière volontaire, ne subissent pas de persécutions (au sens juridique) et quittent leur pays pour d'autres motifs (travail, formation, regroupement familial, meilleures conditions de vie). Cette catégorie de personnes n'est pas protégée par ladite convention.

<sup>154</sup> Une partie des demandes d'asile infondées résultent sans aucun doute d'un abus à proprement parler, c'est-à-dire qu'elles ne sont déposées que pour échapper provisoirement à un renvoi.

traités (radiations exclues). Si l'on ajoute les radiations, on obtient pour 2024 un total de 8707 demandes, soit une proportion de 28,6 %.

- Dans ce contexte, il est intéressant également de comparer le nombre d'arrivées dans les CFA avec celui des demandes d'asile effectivement déposées, comme le propose la figure suivante.

**Figure 5-6** Évolution du nombre d'arrivées dans les CFA par rapport aux demandes d'asile déposées



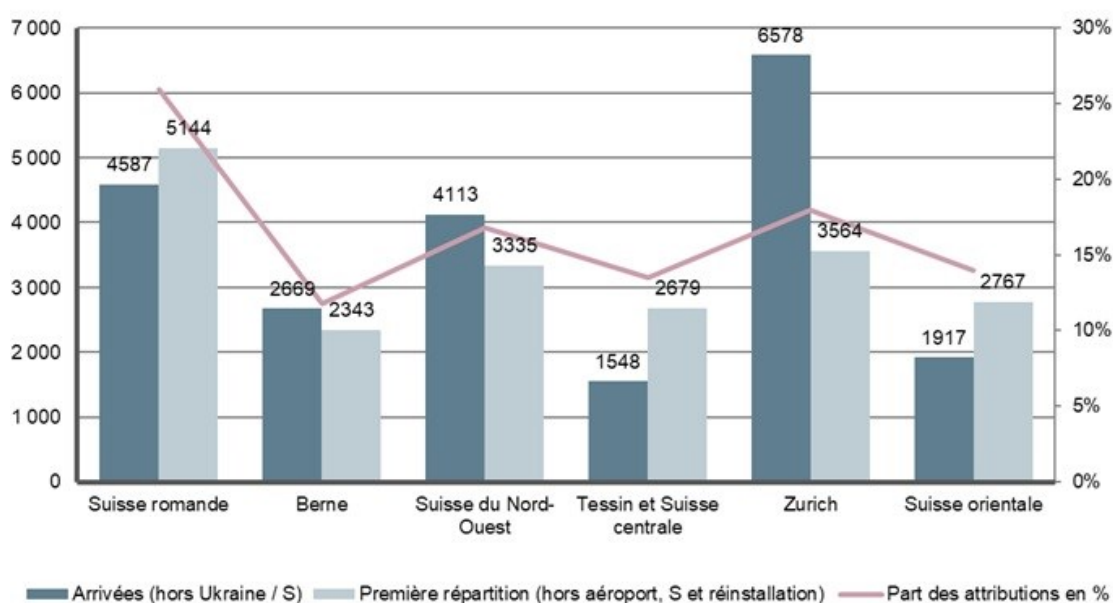
Source : évaluation du SEM

L'écart entre les deux chiffres correspond aux personnes qui disparaissent des CFA avant la dactyloscopie et évitent ainsi de se soumettre au relevé des empreintes digitales en vue de l'enregistrement ou de la comparaison avec la base de données EURODAC<sup>155</sup>. Ces personnes parviennent à ne laisser aucune « trace », ni en Suisse ni en Europe. Elles se servent manifestement du CFA comme d'un « hébergement temporaire avec pension complète ». La figure 5-6 fait apparaître près de 730 personnes ayant disparu ou quitté prématurément les CFA pour l'année 2020, environ 3500 pour l'année 2023 (soit 13 % des

<sup>155</sup> EURODAC est une contraction de « dactyloscopie européenne ». Chaque pays membre de l'UE et de l'espace Schengen est tenu de relever, à ses frontières, les empreintes digitales de certains groupes de personnes, à savoir des personnes qui envisagent de déposer une demande d'asile dans le pays ou des personnes âgées de 14 ans au moins ayant franchi illégalement la frontière ou séjournant illégalement sur le territoire concerné. Le but est d'identifier rapidement les personnes qui ont déjà demandé l'asile dans un autre État de l'espace Schengen ou qui ont déjà été appréhendées lors du franchissement illégal d'une frontière.

entrées) et environ 2340 pour l'année 2024 (11 %). Le phénomène est donc en nette progression ces deux dernières années, non seulement en valeur absolue, mais aussi en valeur relative. Dans le cadre des procédures en 24 heures, le processus d'enregistrement a été conçu de manière à réduire fortement l'écart entre les arrivées et les dépôts de demandes d'asile. D'autres mesures, prises à l'automne 2024, ont permis de resserrer encore cet écart. Le phénomène subsiste toutefois majoritairement chez les personnes transférées par le SEM d'un CFA à un autre pour des problèmes de capacités, et qui n'arrivent jamais dans le centre de destination. C'est particulièrement frappant dans le CFA de Zurich, en milieu urbain, où plus de 45 % de l'ensemble des requérants d'asile souhaitent déposer leur demande<sup>156</sup>. Cependant, ce centre ne pouvant prendre en charge que 18 % des dossiers, un certain nombre de personnes sont envoyées, à des fins d'exécution de la procédure, dans d'autres CFA où, bien souvent, elles ne se présentent pas.

**Figure 5-7 Arrivées et première répartition des personnes relevant du domaine de l'asile en 2024**



Source : SEM (2025), reporting mensuel sur les indicateurs Asile et retour (état : fin décembre 2024)<sup>157</sup>

<sup>156</sup> Le week-end, pour délester le CFA de Zurich, des personnes sont transférées directement dans d'autres CFA à bord de cars avant même l'enregistrement par les autorités. Sans cette mesure, le nombre d'arrivées enregistrées serait encore nettement plus élevé.

<sup>157</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2025f), S. 19

- Le nombre particulièrement élevé de demandes d'asile déposées au CFA de Zurich au moment où se déroule la manifestation annuelle de la Street Parade<sup>158</sup> constitue un autre indice de la tendance à utiliser le CFA comme un hébergement temporaire avec pension complète.

## b) Constats et mesures à prendre

Les constats suivants se dégagent des observations présentées :

- En 2024, la proportion de demandes d'asile manifestement infondées était d'environ 29 %. Ce chiffre serait encore plus élevé si l'on incluait les personnes qui passent à la clandestinité avant même le dépôt officiel de leur demande. Les demandes d'asile manifestement infondées constituent un vrai sujet.
- Il est juste d'affirmer que le système fonctionne, puisque les requérants d'asile se voient proposer un hébergement et que le traitement de leur demande suit son cours ordinaire. Cependant, jusqu'à ce que l'on puisse établir clairement que la demande est manifestement infondée et qu'elle peut être classée (par une décision de radiation, p. ex.), des capacités d'hébergement et des ressources en personnel sont mobilisées, qui font défaut pour le traitement des demandes fondées. L'exploitation abusive des CFA comme une « offre d'hébergement et de restauration » temporaire entraîne, elle aussi, une affectation inutile de ressources.
- La procédure en 24 heures, qui accélère nettement l'examen des demandes d'asile manifestement vouées à l'échec, est d'ores et déjà en application. Elle a permis de diviser par deux le nombre de requérants originaires d'États d'Afrique du Nord dans les centres de la Confédération et d'affecter de manière plus ciblée les ressources en personnel pour le traitement des demandes d'asile fondées. Par ailleurs, le SEM déploie désormais du personnel le week-end pour détecter sans attendre les personnes dont la procédure d'asile est achevée et leur refuser l'accès à l'enregistrement d'une nouvelle demande d'asile.

Les actions suivantes sont nécessaires :

- Il convient d'examiner les mesures supplémentaires qui permettraient de mieux protéger les structures d'asile face aux demandes manifestement infondées (voire abusives)<sup>159</sup>.
- Lors de cet examen, il est primordial de toujours garder à l'esprit les points de contact qui existent entre le domaine de l'asile et la migration irrégulière (voir la figure 5-1, p. 98). En effet, une solution qui se révèle efficace dans le domaine de l'asile n'améliore pas nécessairement la situation pour ce qui concerne la migration irrégulière.

<sup>158</sup> En 2024, lors des week-ends estivaux « ordinaires », entre 10 et 15 demandes d'asile ont été déposées par des personnes originaires d'États d'Afrique du Nord, contre 75 demandes durant le week-end de la Street Parade. Voir Staatssekretariat für Migration SEM (2025e), p. 10.

<sup>159</sup> Il n'existe actuellement aucune directive concernant le délai dans lequel les personnes voyageant illégalement qui sont interceptées à la frontière ou sur le territoire suisse et expriment le souhait de déposer une demande d'asile doivent se présenter dans un CFA. Dans certains cas, on constate qu'il peut s'écouler plusieurs semaines entre la formulation de ce souhait et l'enregistrement dans un CFA, ou que cet enregistrement n'intervient qu'après une nouvelle interception de la personne.

## 6 Intégration : analyse et mesures à prendre<sup>160</sup>

Les cantons mettent en œuvre l'AIS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020. Couvrant la période de 2020 à 2024, l'analyse de la situation exposée ci-dessous s'articule autour des cinq objectifs en matière d'efficacité fixés dans l'AIS. Elle se fonde sur les données issues du suivi de l'AIS (analyses des effectifs, indicateurs relatifs aux prestations et indicateurs de résultats)<sup>161</sup>, complétées par les résultats de différentes études et évaluations.

Afin de tenir compte également du point de vue d'acteurs non étatiques, le groupe de suivi PIC / AIS a invité des représentants de l'OSAR, de la Commission fédérale des migrations (CFM) et de l'UNHCR Suisse à participer à une audition (« hearing ») le 10 avril 2025. Leurs avis sur l'état de l'encouragement de l'intégration et sur les mesures à prendre en la matière ont été intégrés à la présente analyse.

L'AIS vise un processus de première intégration s'étendant idéalement sur une durée de sept ans. Étant donné que la mise en œuvre complète par les cantons a été possible à partir de 2020, l'analyse ci-après doit être considérée comme un bilan intermédiaire. Les objectifs en matière d'efficacité de l'AIS sont étroitement corrélés et doivent toujours être considérés dans le contexte global, en tant qu'éléments interdépendants d'un processus cohérent d'intégration sociale et économique.

### Constats généraux / communs aux différents objectifs et mesures à prendre :

- Plus les mesures d'intégration interviennent tôt, plus leurs effets sont importants et durables. Chez les personnes appelées à rester en Suisse, le processus d'intégration doit donc être mis en œuvre le plus précocement possible. Les mesures permettent de structurer le quotidien des intéressés, de leur transmettre les valeurs fondamentales du vivre-ensemble et de leur éviter d'attendre passivement et de s'isoler socialement. Elles contribuent également à la prévention des tensions et de la petite délinquance autour des centres d'hébergement pour requérants d'asile.
- La mise en œuvre de l'AIS montre que les offres existantes ne touchent pas tous les groupes visés pareillement. Il convient donc de mieux cibler les mesures d'intégration et de les imposer plus efficacement par le biais d'incitations ou d'une obligation de participer. Il faut toutefois veiller à ce que cela reste conciliable avec les responsabilités familiales des réfugiés, notamment afin d'atteindre davantage les femmes<sup>162</sup>.

<sup>160</sup> Section rédigée par Nicole Gysin (secrétariat général de la CdC) et Christof Rissi (division Intégration, SEM).

<sup>161</sup> De vastes travaux d'élaboration des données ont été menés dans le cadre du suivi de l'AIS. Concernant les R/AP, on dispose désormais de données sur l'exercice d'une activité lucrative, les parcours de formation, les revenus et la perception de l'aide sociale. Des défis subsistent toutefois, notamment au niveau de la qualité des données et du recueil des informations sur l'encouragement (linguistique) dans la petite enfance et sur la participation à la société.

<sup>162</sup> Voir aussi le [postulat Z'Graggen \(25.3129\) : Rendre systématiquement obligatoires les mesures d'intégration pour les personnes relevant de l'asile](#).

- Grâce à la restructuration du domaine de l'asile et à l'AIS, la Confédération et les cantons entendent notamment orienter les structures d'asile vers une intégration rapide et durable des R/AP. Un autre potentiel d'optimisation consiste à améliorer la coordination entre l'hébergement, l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. Grâce à une meilleure interaction entre ces domaines, les actions n'en seront que plus efficaces. Il serait utile, à cet effet, de préciser les objectifs sociopolitiques également en matière d'hébergement et d'aide sociale.

## 6.1 Encouragement linguistique

### a) Objectif de l'AIS

Les R/AP ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils possèdent tous des connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.

*Description et lien avec les autres objectifs de l'AIS : l'encouragement des connaissances linguistiques est déterminant pour l'intégration, car il permet l'accès à la formation et à l'emploi, et la participation à la société. La Confédération et les cantons ont convenu de fixer un objectif stratégique de 100 % afin d'éviter que certains groupes de personnes<sup>163</sup> soient exclus d'office de ce type d'offres. Le niveau A1 doit être compris comme un objectif minimal ; selon les principes de l'AIS, chaque personne doit bénéficier d'un encouragement répondant à ses besoins afin de pouvoir accéder aux structures ordinaires de formation (points 6.2 et 6.3) et atteindre les objectifs en matière d'intégration professionnelle (point 6.4) et sociale (point 6.5).*

### b) Contexte

*Effectifs et indicateur relatif aux prestations<sup>164</sup> :* les effectifs de R/AP qui étaient âgés de 16 ans ou plus à leur entrée en Suisse et qui avaient séjourné dans le pays pendant sept ans maximum se situaient, entre 2020 et 2023, dans une fourchette comprise entre 24 208 et 39 234 personnes. Le nombre de R/AP ayant participé à des offres d'encouragement de l'apprentissage de la langue est resté relativement stable dans les premières années après la mise en place de l'AIS (entre 12 000 et 14 000 environ). Il a augmenté nettement en 2023 pour

<sup>163</sup> P. ex. les personnes qui présentent des problèmes de santé ou les personnes âgées qui n'ont jamais fréquenté l'école.

<sup>164</sup> Indicateur AIS n° 7 : « Encouragement de l'apprentissage de la langue chez les adultes ». Nombre de personnes de 16 ans ou plus qui sont entrées, au cours de l'année sous revue, dans une offre d'encouragement de l'apprentissage de la langue. En outre, 9861 bénéficiaires du statut S se trouvaient également dans ce cas de figure en 2022, et 18 360 en 2023.

atteindre quelque 17 000 R/AP<sup>165</sup>. La proportion de personnes de 16 ans ou plus fréquentant des cours de langue avoisinait donc les 70 % au cours de ces années<sup>166</sup>.

*Indicateur de résultats* : parmi les R/AP arrivés en Suisse en 2020 (soit la première cohorte ayant bénéficié de l'encouragement complet selon l'AIS), 77 % sont parvenus au moins au niveau de langue A1 au bout de trois ans<sup>167</sup>.

Une étude sur les différences liées au sexe dans l'encouragement de l'intégration montre, pour la période antérieure à la mise en place de l'AIS, que des disparités importantes existent entre femmes et hommes réfugiés en matière de connaissances linguistiques : les premières maîtrisent ainsi nettement moins bien les langues nationales de la Suisse<sup>168</sup>. Une analyse de l'indicateur en matière d'efficacité de l'AIS (niveau de langue A1 au bout de trois ans) pour l'année 2022 ne révèle en revanche aucun écart flagrant entre les sexes.

De nombreux R/AP ayant trouvé refuge en Suisse au cours des dernières années disposent d'une formation scolaire limitée ou sont analphabètes (c'est-à-dire qu'ils ne savent ni lire ni écrire, y compris souvent dans leur langue première). Le suivi de l'AIS fait état, entre 2020 et 2023, d'un taux d'analphabétisme passant de 11 % à 23 % parmi les R/AP nouvellement arrivés en Suisse<sup>169</sup>. Cela pourrait expliquer pourquoi environ un quart des réfugiés n'atteint pas l'objectif fixé en matière de compétences linguistiques. L'acquisition de la langue s'avère nettement plus difficile pour ces personnes, puisque l'alphabetisation est une base importante

<sup>165</sup> Les indicateurs AIS se fondent actuellement sur les informations transmises par les cantons dans le cadre de l'établissement de leurs rapports annuels. L'homogénéité de la méthode et l'exhaustivité des données fournies ne sont donc pas garanties. Afin d'améliorer la collecte des indicateurs, ceux-ci doivent être intégrés à l'avenir à la Statistique de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique (OFS). En outre, il faut noter que les indicateurs relatifs aux prestations incluent aussi le nombre d'entrées déclarées de personnes ayant un permis N (requérants d'asile).

<sup>166</sup> Dans les cohortes de 2020 à 2023, cette proportion était comprise entre 69 % et 71 %, à l'exception de 2021, année où l'on a enregistré une baisse temporaire (probablement due à la pandémie de COVID-19) jusqu'à 55 %. Indicateur AIS n° 7 : « Encouragement de l'apprentissage de la langue chez les adultes ». Part des personnes de 16 ans ou plus qui sont entrées, au cours de l'année sous revue, dans au moins une offre d'encouragement de l'apprentissage de la langue par rapport à la valeur de référence. / Remarque : les effectifs indiqués englobent l'ensemble des R/AP enregistrés dans le SYMIC qui sont concernés par l'objectif en matière d'efficacité correspondant. En revanche, les proportions de R/AP touchés par les offres se fondent uniquement sur les effectifs recensés dans les cantons ayant été en mesure de fournir lesdits indicateurs relatifs aux prestations. En d'autres termes, les effectifs ayant trait à l'indicateur « Encouragement de l'apprentissage de la langue chez les adultes » incluent l'ensemble des R/AP de 16 ans ou plus séjournant depuis moins de sept ans dans l'un des 26 cantons suisses. En revanche, l'indicateur relatif aux prestations intègre, selon les années, les données de 18 (2020) à 21 cantons (2023). La proportion a été calculée à l'aide du nombre de personnes bénéficiant de l'encouragement linguistique et des effectifs totaux dans ces cantons. Le résultat n'est donc pas le même que si l'on considère les R/AP atteints par la mesure d'encouragement.

<sup>167</sup> Indicateur AIS n° 8 : « Niveau de langue chez les adultes ». Part des personnes de 19 ans ou plus possédant, trois ans après être entrées en Suisse, au moins le niveau A1 du Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR) dans la langue concernée, à l'oral et à l'écrit, par rapport à la valeur de référence.

<sup>168</sup> Ecoplan (2024), Différences spécifiques au genre dans l'intégration des personnes migrantes, pp. 30 et 38-39. Les données provenant du relevé structurel de 2016 à 2021 montrent qu'il existe des différences considérables liées au sexe parmi les personnes issues de l'asile. Selon la catégorie, le pourcentage de femmes maîtrisant la langue de leur canton de résidence comme langue principale est inférieur respectivement de 11,3 points (parmi les titulaires de permis B) ou de 8,2 points (permis F) à celui observé chez les hommes.

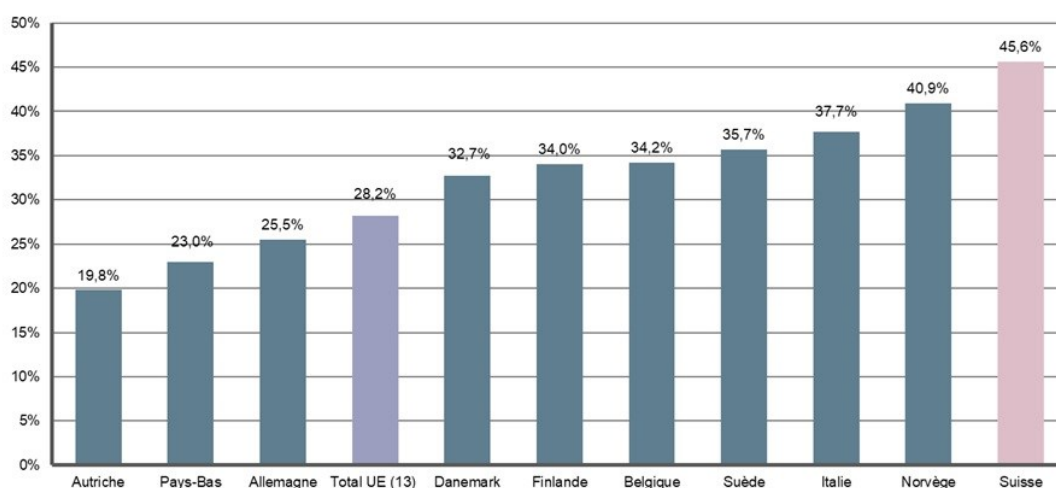
<sup>169</sup> Indicateur AIS n° 4 : « Alphabetisation ». Part des personnes de 16 ans ou plus analphabètes par rapport à la valeur de référence.

pour apprendre une nouvelle langue. Ces personnes progressent donc en général plus lentement dans les cours de langue, ce qui peut retarder leur intégration.

En comparaison internationale, toutefois, il apparaît clairement que les mesures d'encouragement linguistique en vue de l'intégration sont dans l'ensemble efficaces : une étude de l'OCDE affirme qu'en Suisse, près de la moitié des réfugiés parlent une langue nationale cinq à neuf ans après leur arrivée sur le territoire. Le pays figure ainsi dans la tête du classement international en la matière<sup>170</sup>.

**Figure 6-1**      **Près de la moitié des réfugiés ont au minimum des compétences avancées en langue au bout de cinq ans en Suisse**

Proportion de réfugiés déclarant posséder des compétences linguistiques au moins de niveau avancé (C1 selon le CECR<sup>171</sup>) après cinq à neuf ans dans le pays hôte, hors locuteurs natifs, dans la tranche d'âge 15-64 ans, 2021



Source : Enquête sur les forces de travail de l'Union européenne (EFT-UE), 2021<sup>172</sup>

### c) Constats et mesures à prendre

Les principaux constats peuvent être résumés comme suit :

- L'encouragement linguistique des réfugiés fonctionne bien ; les cantons disposent d'un large choix d'offres d'encouragement de l'apprentissage linguistique, pour différents niveaux de langue et divers groupes cibles, allant des cours d'alphabétisation aux offres d'encouragement linguistique pour les sourds et malentendants, en passant par des cours de langue en lien avec le marché du travail.

<sup>170</sup> OCDE (2025), *State of Immigrant Integration – Switzerland*, rapport non publié à ce jour.

<sup>171</sup> CECR : *Cadre européen commun de référence pour les langues*

<sup>172</sup> Eurostat (2021)

- Dans le cadre du processus de gestion au cas par cas, les réfugiés sont informés systématiquement de l'importance de l'acquisition de la langue ainsi que des cours susceptibles de leur convenir, puis sont affectés au cours de langue le plus adapté à leur potentiel<sup>173</sup>.
- Le fait que l'encouragement linguistique intervienne au plus tôt après l'arrivée facilite l'apprentissage de la langue, ce qui permet aux R/AP et aux personnes en procédure étendue d'avoir un meilleur accès aux mesures d'intégration en matière de formation et d'emploi. Ils peuvent ainsi également être préparés aux étapes suivantes d'un processus d'intégration durable. Des conditions plus favorables pour atteindre ce but ont été créées grâce à l'accélération des procédures d'asile, au programme pilote « Encouragement précoce de la langue » et à l'utilisation du forfait d'intégration pour les requérants d'asile<sup>174</sup>.
- Des normes unifiées pour l'acquisition d'une langue nationale mettant l'accent sur le quotidien ont été établies à l'aide du programme d'encouragement linguistique pour les adultes migrants de la Confédération (fide). Des cours de langue orientés vers la pratique, s'adressant en particulier aux personnes ayant un faible niveau de formation, peuvent ainsi être proposés. Le programme fide inclut aussi des tests de langue reconnus permettant d'attester, à l'échelle nationale, des compétences linguistiques acquises – y compris pour les réfugiés.
- Au cours des dernières années, beaucoup de personnes analphabètes ont trouvé refuge en Suisse. L'encouragement linguistique représente un défi particulier pour ce groupe et requiert plus de temps que chez les autres personnes relevant de l'asile.
- En fin de compte, environ les trois quarts des réfugiés atteignent l'objectif fixé dans le cadre de l'AIS en matière de langue, soit une valeur très élevée en comparaison internationale. Il n'en demeure pas moins que la réalisation de cet objectif fait actuellement défaut chez 23 % des réfugiés.
- Compte tenu des impératifs d'économies que connaît actuellement le domaine de l'asile, il y a un risque que les réfugiés entrent sur le marché du travail avant de disposer de connaissances linguistiques suffisantes. Bien souvent, ils ne poursuivent pas l'apprentissage, par manque de temps ou de motivation, estimant que leur niveau suffit à répondre aux exigences linguistiques posées dans leur environnement professionnel. Cela peut renforcer à long terme les situations d'emploi précaire et rendre plus difficile la sortie durable de l'aide sociale ainsi que l'intégration sociale.

<sup>173</sup> Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 15–20

<sup>174</sup> Auer; Efinayi-Mäder; Fehlmann; u. a. (2023); Staatssekretariat für Migration SEM (2023a)

- L'analyse montre que des connaissances linguistiques au-delà du niveau A2/B1 sont nécessaires<sup>175</sup> pour permettre une insertion professionnelle durable ou la réalisation d'une formation<sup>176</sup>.

Par conséquent, les mesures suivantes doivent être prises :

- Il faudrait déterminer les groupes de personnes relevant de l'asile qui, actuellement, n'atteignent pas l'objectif de l'AIS, ainsi que les raisons de ce constat. Les différences liées au sexe doivent également être prises en compte dans cette analyse.
- Par ailleurs, il serait utile de définir dans quelle mesure l'encouragement linguistique peut être organisé comme un processus de long terme et orienté vers la formation, qui va au-delà de l'acquisition de compétences de base et s'articule davantage autour des objectifs individuels en matière de formation.
- Enfin, il convient d'examiner comment relier davantage l'encouragement linguistique et l'intégration professionnelle. En cas de faibles compétences en langue, notamment, les mesures d'encouragement doivent être maintenues de manière ciblée après la prise d'emploi et ancrées dans les plans d'intégration. Cela nécessite une collaboration plus étroite avec les branches professionnelles et les entreprises.

## 6.2 Encouragement (linguistique) dans la petite enfance

### a) Objectif de l'AIS

Au début de leur scolarité obligatoire, 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile.

*Description et lien avec les autres objectifs de l'AIS : l'encouragement (linguistique) dans la petite enfance est un facteur clé d'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants réfugiés. Il favorise leur parcours de formation et facilite leur intégration précoce au sein du système scolaire et de la société. L'intégration des parents en est également renforcée (voir le point 6.3 concernant la formation et le point 6.4 relatif à l'employabilité).*

### b) Contexte

En Suisse, la politique en matière de petite enfance, qui est l'une des composantes de la politique de l'enfance et de la jeunesse, incombe principalement aux cantons et aux communes.

<sup>175</sup> Selon la règle fixée dans le cadre de l'AIS en vue de clarifier l'interface entre l'intégration et les structures ordinaires de formation, les réfugiés souhaitant suivre une formation de degré secondaire II bénéficient d'un encouragement linguistique jusqu'au niveau A2/B1, puis ce sont les structures ordinaires de la formation professionnelle initiale qui prennent le relais. Cette clarification a manifestement conduit certains services chargés de la gestion des cas à considérer que l'encouragement linguistique dans le cadre de l'AIS peut, de manière générale, aller uniquement jusqu'au niveau de langue A2, ce qui n'est pas exact.

<sup>176</sup> Ce constat a été mis en avant lors de l'audition réalisée, mais aussi dans une discussion avec des réfugiés à l'occasion d'une rencontre organisée le 19 mars 2025 par le National Coalition Building Institute (NCBI) Suisse et consacrée notamment à la mise en œuvre de l'AIS. Voir National Coalition Building Institute Schweiz (2025).

L'apprentissage des langues et la promotion linguistique dans la petite enfance en font partie. L'encouragement spécifique de l'intégration n'intervient ici qu'à titre subsidiaire.

*Effectifs et indicateur relatif aux prestations* : les effectifs de R/AP âgés de 0 à 4 ans se situaient, entre 2020 et 2023, dans une fourchette comprise entre 7527 et 9029 personnes<sup>177</sup>. Le nombre de celles qui ont bénéficié d'une mesure d'encouragement linguistique précoce au cours de l'année avant leur entrée à l'école a quasiment doublé depuis la mise en place de l'AIS, passant de 1565 enfants en 2020 à 2948 en 2023. Leur proportion a ainsi augmenté de 42 % à 47 %<sup>178</sup>.

*Indicateur de résultats* : il n'existe pas de données de suivi pour cet objectif. La Confédération et les cantons avaient déjà signalé en 2019, dans le plan général du suivi de l'AIS, que les structures ordinaires de l'école obligatoire n'effectuent aucune mesure systématique des compétences des enfants au début de leur scolarité. Il a donc été envisagé que ces données soient collectées par les services chargés de l'encouragement de l'intégration, mais cette option a été abandonnée en raison des préoccupations soulevées en termes de ressources nécessaires et de qualité des données<sup>179</sup>. Toutefois, la Confédération et les cantons ayant jugé que la phase de la petite enfance jouait un rôle important dans l'encouragement de l'intégration, il a été décidé de conserver l'objectif de l'AIS en tant qu'orientation stratégique.

Pour pouvoir malgré tout procéder à une estimation quantitative de la réalisation de l'objectif fixé, l'OFS a été chargé d'analyser tous les deux ans les données des analyses longitudinales dans le domaine de la formation (LABB) pour les enfants R/AP. Les premières analyses sont attendues en novembre 2025 et seront intégrées dans le suivi de l'AIS. L'OFS examinera en outre de manière approfondie le parcours scolaire des enfants R/AP dans le cadre d'une étude à paraître à l'été 2026, qui donnera pour la première fois des indications sur l'entrée à l'école et le déroulement des premières années de scolarité de ce groupe de personnes.

Il n'y a donc pas de données pour l'ensemble de la Suisse concernant le niveau de langue des enfants à leur entrée à l'école obligatoire. Cependant, dans les cantons BS<sup>180</sup> et TG<sup>181</sup>, tous les enfants disposant, selon une appréciation de leurs parents, de connaissances insuffisantes de la langue allemande sont tenus de fréquenter, pendant l'année avant leur scolarisation, des offres correspondantes dans des groupes de jeu, des garderies ou des familles de jour

<sup>177</sup> SYMIC.

<sup>178</sup> Indicateur AIS n° 9 : « Encouragement linguistique précoce chez les enfants d'âge préscolaire ». Nombre d'enfants d'âge préscolaire qui ont bénéficié, avant d'entrer à l'école obligatoire et au cours de l'année sous revue, de mesures d'encouragement linguistique précoce.

<sup>179</sup> Konferenz der Kantonsregierungen KdK; Staatssekretariat für Migration SEM (2020), S. 13, 15.

<sup>180</sup> Le canton de Bâle-Ville applique depuis 2013 une obligation sélective. Une étude de 2019 sur les effets à moyen et long termes de la détermination généralisée des compétences linguistiques confirme l'intérêt d'identifier précocement, par un *screening*, le niveau d'allemand chez les enfants dont la langue familiale est autre que l'allemand. L'efficacité à très long terme ne peut pas encore être démontrée compte tenu de la mise en place relativement récente de l'obligation sélective. Voir Grob; Schächinger Tenés; Bühler; u. a. (2019).

<sup>181</sup> Dans le canton de Thurgovie, des courriers ont été envoyés aux parents pour la première fois en janvier 2024 afin de déterminer les compétences linguistiques de leurs enfants. Le taux de retour est très élevé puisqu'il s'élève à 99 %. Depuis août 2024, quelque 800 enfants sont tenus de fréquenter pendant un an une offre d'encouragement linguistique intégrée au quotidien. Voir kibesuisse (2024).

(obligation de participer). On peut supposer que dans ces deux cantons, l'objectif de l'AIS en matière d'encouragement linguistique dans la petite enfance peut être atteint. D'autres cantons de Suisse alémanique ont mis en place, pour les communes, une « obligation de proposer des offres » dans le domaine de l'encouragement linguistique précoce<sup>182</sup>. C'est ensuite à elles de décider si la participation des familles à ces dispositifs est obligatoire ou facultative.

### c) Constats et mesures à prendre

Les principaux constats sont les suivants :

- L'encouragement dans la petite enfance est un outil particulièrement efficace d'intégration des enfants réfugiés. Il pose les bases de leur réussite scolaire à long terme ainsi que de leur participation à la vie sociale. Les éléments suivants ressortent d'une méta-analyse de 700 études : le fait de fréquenter des offres éducatives précoces telles que les crèches ou les groupes de jeu a une influence très favorable sur les compétences dans la langue enseignée à l'école – en particulier dans le cas d'un encouragement intégré au quotidien, nettement moins dans les contextes isolés. Il est par ailleurs déterminant que l'intensité soit suffisante (14 à 21 heures par semaine)<sup>183</sup>. La fréquentation de structures d'accueil par les enfants en bas âge est donc un moyen efficace d'encourager leurs compétences linguistiques.
- La mise en place de l'AIS a permis de mettre davantage l'accent sur l'intégration des enfants de moins de 4 ans. Pour atteindre l'objectif en matière de petite enfance, des impulsions ont été données tant au niveau de l'encouragement de l'intégration que dans les structures ordinaires.
- Tous les cantons, ainsi que de nombreuses villes et communes ont mis en œuvre ces dernières années, dans le cadre des PIC, des mesures d'encouragement concrètes dans le domaine de la petite enfance ou élaboré de vastes concepts d'encouragement de l'apprentissage de la langue<sup>184</sup>. Les offres en la matière varient cependant très fortement entre les cantons et les communes.
- Dans l'ensemble, l'accès des réfugiés aux crèches est insuffisant : le problème du manque de places d'accueil extrafamilial des enfants (notamment en Suisse romande et dans les régions rurales) est cité à plusieurs reprises par des spécialistes cantonaux dans une enquête du SEM<sup>185</sup>.

<sup>182</sup> Une obligation de proposer des offres est en place dans les cantons BL, GL, LU et SO. Le canton AG a décidé de permettre à toutes les communes, pendant la période de 2026 à 2028, de déterminer les compétences linguistiques des enfants un an et demi avant leur entrée à l'école enfantine. Elles doivent ensuite en déduire le besoin de mesures complémentaires. Dans le canton TI, les enfants entrent à l'âge de trois ans à la *scuola d'infanzia* : si la première année est facultative, les communes sont en revanche soumises à une obligation de proposer des offres en la matière. Environ 70 % des enfants résidant dans le canton fréquentent effectivement l'école enfantine dès la première année. Le canton VS propose gratuitement à tous les enfants allophones deux demi-journées par semaine de garde dans une structure d'accueil pendant une année. Voir Vogt; Stern; Fillietaz (2022).

<sup>183</sup> Vogt; Stern; Fillietaz (2022)

<sup>184</sup> Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 30–31

<sup>185</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2023b), S. 14–15

- Mettre à disposition une place d'accueil extrafamilial coûte très cher. Les personnes du domaine de l'asile, surtout les AP, n'ont souvent pas les moyens financiers de confier leurs enfants en dehors du cadre familial. L'accès à ces offres semble particulièrement difficile pour les enfants dont au moins l'un des parents n'a pas d'activité professionnelle, les coûts de l'accueil n'étant généralement pas pris en charge par l'aide sociale<sup>186</sup>. Les enfants ont tendance à fréquenter plutôt des offres telles que les groupes de jeu ou les services de garde ponctuelle proposés pendant les cours de langue des parents, qui s'avèrent moins efficaces pour l'acquisition de la langue.
- Les données disponibles font état d'une mise en œuvre globalement insatisfaisante de l'AIS : moins de 50 % des enfants participent à une mesure, quelle qu'elle soit. En outre, il s'agit souvent d'offres dont l'efficacité en termes d'encouragement de la langue n'est pas flagrante. Il existe d'importantes disparités entre les cantons.
- La mise en œuvre de l'AIS se heurte à une difficulté majeure : les structures ordinaires de la petite enfance en Suisse nécessiteraient un développement structurel. La question est de savoir comment agir à l'avenir dans le cadre de l'AIS pour couvrir l'ensemble du territoire et renforcer le caractère obligatoire des mesures.

L'analyse met en évidence des mesures à prendre, que l'on peut résumer ainsi :

- Bien que l'utilité d'un encouragement précoce pour l'intégration à long terme des enfants réfugiés soit démontrée scientifiquement et incontestée, l'accès à des offres éducatives préscolaires de qualité telles que les crèches reste insuffisant pour de nombreuses familles de réfugiés. Il convient d'examiner comment faire tomber efficacement les barrières à l'entrée existantes, en particulier le manque de places dans les crèches et les obstacles financiers. Cela vaut notamment pour les familles dont l'un des parents ou les deux n'exercent pas d'activité lucrative ou seulement de manière restreinte.
- Pour mieux exploiter le potentiel de l'encouragement dans la petite enfance, il faudrait étudier comment ancrer davantage les mesures correspondantes, le but étant de garantir une participation plus élevée des enfants réfugiés à des offres efficaces d'encouragement précoce.

## 6.3 Aptitude à la formation

### a) Objectif de l'AIS

Cinq ans après leur arrivée, deux tiers des R/AP âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post-obligatoire.

*Description et lien avec les autres objectifs de l'AIS : la Confédération et les cantons ont convenu, dans le cadre de l'AIS, que l'objectif prioritaire pour les adolescents et les jeunes adultes était l'obtention d'un diplôme de degré secondaire II. Pour ce groupe cible, l'accent est donc mis sur les mesures de formation (initiale), pas encore sur l'exercice d'une activité lucrative.*

<sup>186</sup> Der Bundesrat (2022), S. 21

*En Suisse, un diplôme de ce type est un facteur essentiel pour une intégration professionnelle durable, car il ouvre des perspectives de carrière et réduit le risque de dépendance à l'aide sociale ou de situations d'emploi précaire, tout en renforçant la relève de personnel qualifié sur le territoire.*

## **b) Contexte**

*Effectifs et indicateurs relatifs aux prestations*<sup>187</sup> : les effectifs de R/AP âgés de 16 à 25 ans et séjournant en Suisse depuis moins de sept ans se situaient, entre 2020 et 2023, dans une fourchette comprise entre 7319 et 11 410 personnes<sup>188</sup>. Depuis la mise en place de l'AIS, le nombre de réfugiés entre 16 et 25 ans participant à des programmes d'encouragement de l'aptitude à la formation et de l'employabilité a augmenté de 2795 en 2020 à 5682 déjà en 2023. La proportion d'adolescents et de jeunes adultes concernés par ce type de mesures a aussi nettement grimpé dans cette période, passant de quelque 40 % à plus de 65 %.

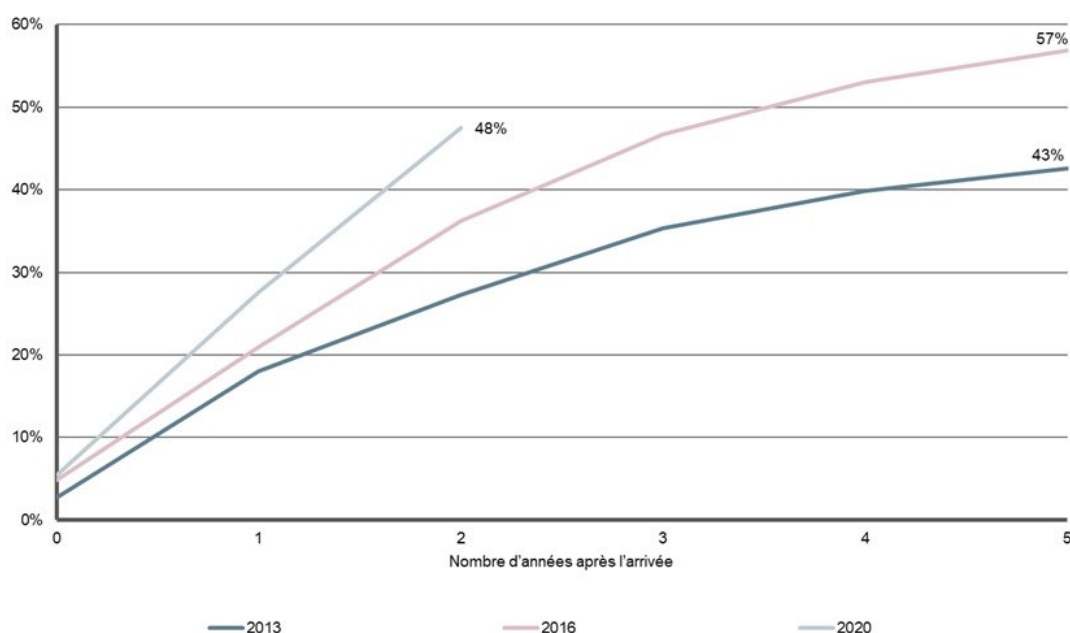
*Indicateur de résultats* : depuis la mise en place de l'AIS, les adolescents et les jeunes réfugiés s'engagent plus rapidement et plus fréquemment dans une formation initiale. Parmi la cohorte arrivée en 2020, 48 % suivaient déjà une formation du degré secondaire II ou une offre de préparation deux ans après leur entrée en Suisse (voir la figure 6-2), soit 12 points de plus que pour la cohorte de 2016 et près du double de ce qui s'observait pour la cohorte de 2013.

Évaluer la réalisation de l'objectif de manière exhaustive n'est pas possible, étant donné que sur les cohortes considérées dans le cadre de l'AIS, seuls les R/AP arrivés en 2020 se trouvent à ce jour depuis cinq ans en Suisse et que les données disponibles ne vont que jusqu'à fin 2022. Il ressort cependant clairement que la tendance est positive et que la première cohorte encouragée totalement dans le contexte de l'AIS est en bonne voie d'atteindre l'objectif fixé. Malgré l'absence d'analyse approfondie sur le sujet, on peut supposer que le préapprentissage d'intégration (PAI) mis en place quasiment en même temps a également contribué à la réalisation de l'objectif concerné (voir plus bas).

<sup>187</sup> Indicateur AIS n° 11a : « Encouragement de l'aptitude à la formation ». Nombre de personnes entre 16 et 25 ans qui ont bénéficié, au cours de l'année sous revue, d'une offre visant à encourager l'aptitude à la formation et/ou l'employabilité.

<sup>188</sup> SYMIC

**Figure 6-2** Proportion de R/AP arrivés en Suisse entre 16 et 25 ans et suivant ou ayant achevé une formation certifiante du degré secondaire II ou une formation transitoire, à la fin de l'année suivant l'entrée sur le territoire



Source : OFS (STATPOP et LABB) – analyses LABB<sup>189</sup>

Les données de suivi font dans l'ensemble apparaître une évolution très positive de l'accès à la formation. D'autres analyses indiquent que certains groupes en bénéficient moins – en fonction du sexe et de l'âge en particulier :

- **Écart entre les sexes** : l'indicateur relatif aux prestations de l'AIS de 2022 ne révèle pas de différences à ce niveau quant au nombre d'entrées dans des mesures d'encouragement de l'aptitude à la formation. En revanche, un écart flagrant entre les sexes ressort des données des LABB, sur lesquelles se base l'indicateur de résultats de l'AIS : cinq ans après leur arrivée en Suisse, 64 % des hommes de la cohorte de 2016 ont commencé ou terminé une formation post-obligatoire, contre seulement 42 % des femmes. On constate que cette différence existe toujours parmi les R/AP de la cohorte de 2020 deux ans après l'arrivée. Les données issues du relevé structurel et de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) pour les années 2016 à 2021 confirment cette tendance : les femmes réfugiées sont nettement moins nombreuses que les hommes à disposer d'un diplôme de degré secondaire II<sup>190</sup>.
- **Écarts entre les groupes d'âge** : l'accès à la formation dépend fortement de l'âge des personnes à leur entrée sur le territoire. Les résultats obtenus auprès de la cohorte de 2016 montrent que les adolescents arrivés en Suisse à l'âge de 16-17 ans s'engagent nettement plus souvent dans une formation de degré secondaire II, la proportion moyenne s'élevant à

<sup>189</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2025)

<sup>190</sup> EcoPlan (2024), Kap. 5.3

88 % des adolescents. Chez les jeunes adultes, en revanche, ce chiffre diminue rapidement au fil du temps. Si la proportion est encore de 54 % chez les personnes arrivées entre 18 et 21 ans, elle n'est, au bout de cinq ans de présence, plus que de 29 % chez les R/AP arrivés entre 22 et 25 ans. La probabilité de débiter une formation baisse donc considérablement avec l'âge<sup>191</sup>. Les premières données disponibles sur les cohortes arrivées après la mise en place de l'AIS indiquent que ces différences restent très marquées.

Une étude de l'OFS met enfin en évidence qu'il vaut la peine d'investir en faveur des jeunes réfugiés. Les adolescents et les jeunes adultes relevant du domaine de l'asile qui suivent une formation de degré secondaire II obtiennent à 86,8 % le diplôme correspondant, soit un taux de réussite proche de celui observé chez les personnes du même âge ayant effectué leur scolarité en Suisse (92,6 %). L'étude montre aussi que les jeunes adultes ont besoin de plus de temps pour entrer dans le système de formation : si les R/AP de 16-17 ans peuvent, en moyenne, commencer une formation au bout d'environ un an et demi seulement, il s'écoule au moins trois ans avant que les personnes de plus de 20 ans puissent s'engager dans une offre correspondante de degré secondaire II<sup>192</sup>.

### c) Constats et mesures à prendre

Les principaux constats peuvent être résumés comme suit :

- La mise en place de l'AIS a permis d'augmenter fortement le nombre de jeunes réfugiés suivant une formation professionnelle initiale, notamment grâce à une meilleure collaboration entre les autorités de formation, les services spécialisés dans l'intégration et les organisations du monde du travail (OrTra)<sup>193</sup>.
- Les cantons disposent d'un vaste éventail d'offres destinées à préparer les personnes relevant du domaine de l'asile à accéder à une formation professionnelle initiale. La réussite durable de l'intégration nécessite toutefois de garantir un accompagnement continu non seulement aux moments de transition, mais aussi au-delà<sup>194</sup>.
- Dans le cadre du PAI, mis en place en 2018, plus de 4700 adolescents et jeunes adultes ont bénéficié jusqu'à aujourd'hui d'un soutien pour accéder à une formation professionnelle initiale<sup>195</sup>. Plus de 80 % des participants ont achevé le programme avec succès et 70 % se sont ensuite engagés dans une formation professionnelle initiale de deux ou trois ans. Près des trois quarts des participants atteignent le niveau de langue visé à l'oral, et près de 90 % à l'écrit.

<sup>191</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024a)

<sup>192</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2024c)

<sup>193</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024d)

<sup>194</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024d)

<sup>195</sup> Le préapprentissage d'intégration (PAI) est un programme lancé par le SEM et mis en œuvre depuis août 2018 en collaboration avec les cantons et les associations économiques. L'objectif est de faciliter l'accès à la formation professionnelle initiale pour les R/AP/bénéficiaires du statut S et, depuis 2021, pour les adolescents et les jeunes adultes de l'UE / AELE et d'États tiers qui sont arrivés tardivement en Suisse. Le programme combine une expérience professionnelle pratique dans des entreprises avec une formation scolaire et un encouragement linguistique ciblé.

- L'intégration des jeunes adultes dans une formation professionnelle fonctionne nettement moins bien que celle des adolescents. On peut raisonnablement supposer que beaucoup de réfugiés de ce groupe d'âge travaillent dans des secteurs à bas salaires, sans qualification formelle et avec des possibilités de carrière limitées. Ils ont en effet souvent des obligations financières envers leurs proches restés au pays et sont contraints de gagner de l'argent rapidement. Étant donné que les apprentis en formation professionnelle initiale ne perçoivent, au moins au début, qu'une indemnité modeste, cette option n'est pas tenable financièrement pour bon nombre de jeunes réfugiés.
- Des différences liées au sexe apparaissent : les femmes réfugiées sont nettement moins nombreuses que les hommes à suivre une offre de formation du degré secondaire II.

Les mesures suivantes se dégagent ainsi :

- Certaines branches et certains métiers connaissent une pénurie de main-d'œuvre qualifiée. L'économie suisse a besoin de relève. Il convient d'étudier comment informer de façon plus ciblée les organisations d'employeurs, les associations de branche et les entreprises sur la situation et sur le potentiel des jeunes réfugiés, et comment les convaincre de mettre à disposition des places de formation pour ce public.
- Il faut aussi déterminer comment engager davantage les jeunes réfugiés à suivre une formation du degré secondaire II et comment mieux soutenir cette approche sur le plan structurel.
- Le système de formation professionnelle suisse est orienté vers les jeunes. Il serait judicieux d'envisager des modèles flexibles permettant à ce groupe cible de concilier la formation avec la vie familiale ou avec une activité lucrative. Des mesures sont également nécessaires afin d'améliorer de manière ciblée l'accès à la formation pour les jeunes femmes et de promouvoir durablement leur participation et la réussite de leur cursus.
- Dans le cadre de la conception de l'AIS, le système de financement du domaine de l'asile a été revu (voir le point 2.3) ; la Confédération verse désormais aux cantons un forfait global pour les adolescents et les jeunes adultes indépendamment de leur situation d'emploi. Il convient d'examiner comment garantir la couverture financière requise pendant toute la durée de formation et d'identifier les autres obstacles qui empêchent de s'engager dans une formation et de la suivre jusqu'au bout.
- Le niveau de formation des jeunes réfugiés est très disparate. En fonction des besoins, leur préparation à la formation professionnelle initiale doit non seulement inclure l'apprentissage de la langue, mais aussi combler d'autres lacunes scolaires, par exemple en mathématiques ou en informatique. Il serait très utile d'analyser comment mettre en œuvre la promotion de ces compétences de base de manière plus ciblée, plus efficace et obligatoire.
- Par ailleurs, il faut se pencher sur les moyens de recenser plus systématiquement les compétences acquises de façon non formelle par les réfugiés et de reconnaître les diplômes existants<sup>196</sup>.

---

<sup>196</sup> Voir par exemple le passeport européen des qualifications des réfugiés (*European Qualifications Passport for Refugees*, EQPR) conçu par le Conseil de l'Europe : composé d'une partie d'évaluation, fondée sur les documents

- Garantir un environnement favorable à l'apprentissage et un accompagnement individuel est une condition indispensable pour que la formation puisse être efficace – et ainsi ouvrir la voie à une intégration durable sur le marché du travail. Les mesures en la matière ne doivent donc pas être conçues comme des éléments isolés. Des efforts supplémentaires doivent par ailleurs être consentis en matière d'hébergement, d'encadrement et d'accompagnement des jeunes réfugiés<sup>197</sup>.

## 6.4 Employabilité

### a) Objectif de l'AIS

Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des R/AP adultes sont durablement intégrés sur le marché primaire du travail.

*Description et lien avec les autres objectifs de l'AIS : l'employabilité est une composante centrale de l'intégration. L'objectif n'est pas seulement d'accéder à une activité lucrative : la Confédération et les cantons ont plutôt mis l'accent dans ce domaine sur la durabilité de l'insertion professionnelle, estimant que c'est le seul moyen de parvenir à une sortie de l'aide sociale sur le long terme. Le marché du travail suisse est très exigeant en termes de qualifications ; une intégration professionnelle durable n'est réaliste, en général, qu'avec des connaissances linguistiques solides (point 6.1), un diplôme de degré secondaire II (point 6.3) et des compétences en lien avec le métier concerné.*

### b) Contexte

*Effectifs et indicateur relatif aux prestations* : les effectifs de R/AP qui étaient âgés de 26 à 55 ans à leur entrée en Suisse et qui avaient séjourné dans le pays pendant sept ans maximum se situaient, entre 2020 et 2023, dans une fourchette comprise entre 15 580 et 26 245 personnes. On observe, depuis la mise en place de l'AIS, une nette hausse de la participation des R/AP adultes (âgés de 26 à 55 ans) aux mesures d'intégration axées sur le marché du travail : si 3027 membres de ce groupe d'âge profitaient d'une offre ad hoc en 2020, ils étaient pas moins de 6630 en 2023. La proportion de personnes concernées est ainsi passée, durant cette période, de 26 % à plus de 46 %<sup>198</sup>. Si l'on élargit le spectre aux R/AP entre 16 et 55 ans, le nombre de bénéficiaires de mesures a plus que doublé entre 2020 et 2023, grimant de 5822 à 12 312<sup>199</sup>.

---

disponibles et un entretien, et d'une partie explicative, il contient des informations sur le plus haut diplôme obtenu, la discipline académique, les expériences professionnelles et les compétences linguistiques de la personne concernée. Bien que l'EQPR ne constitue pas un acte de reconnaissance formel, il fournit des informations fiables qui peuvent être pertinentes dans le cadre de demandes d'emploi, de stages, de formations qualifiantes et d'admission aux études. Voir Council of Europe (2025).

<sup>197</sup> La CDAS élabore actuellement un guide sur l'hébergement et l'accompagnement axés sur l'intégration dans les structures collectives cantonales.

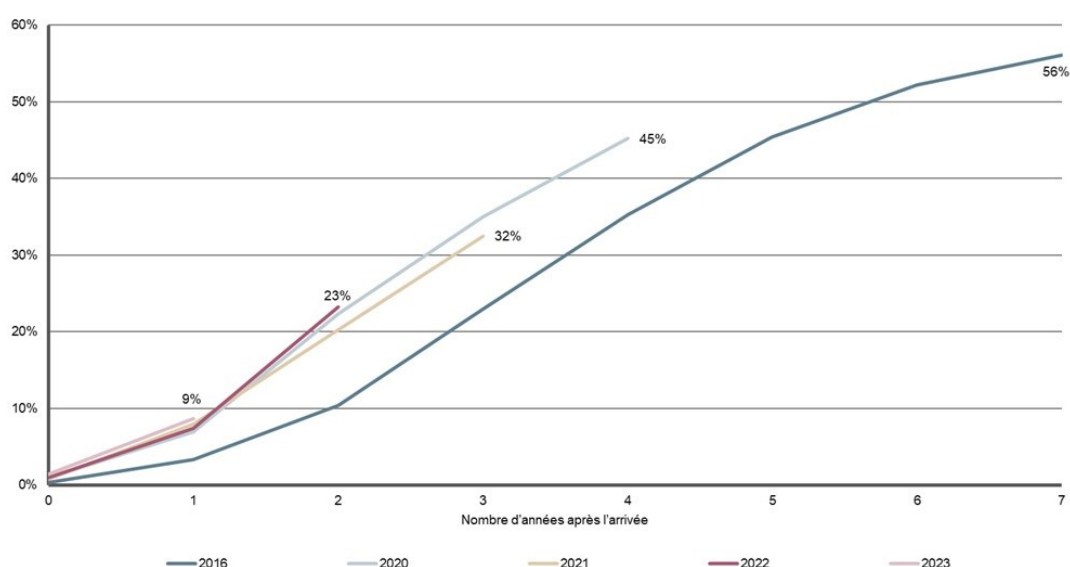
<sup>198</sup> Indicateur AIS n° 11b ; en 2023, l'encouragement a profité en plus à 2245 bénéficiaires du statut S.

<sup>199</sup> Indicateurs AIS n°s 11a et 11b ; en 2023, l'encouragement a profité en plus à 3956 bénéficiaires du statut S.

On constate toutefois des différences entre les sexes parmi les R/AP arrivés en Suisse entre 2016 et 2022 : dans presque la moitié des cantons (11 sur 23), les femmes participent en effet beaucoup moins que les hommes aux mesures d'intégration visant à encourager l'aptitude à la formation ou l'employabilité<sup>200</sup>.

*Indicateur de résultats* : depuis la mise en place de l'AIS, les R/AP entrent nettement plus rapidement et en plus grand nombre sur le marché du travail. Comme le montre le graphique ci-dessous, les R/AP arrivés en 2020 étaient déjà 45 % à exercer une activité lucrative quatre ans après leur entrée en Suisse. Cela représente une hausse de plus de 10 points par rapport à la cohorte de 2016. Et les cohortes récentes (2021, 2022 et 2023) confirment cette tendance. Tout indique que l'objectif fixé dans l'AIS peut être atteint et même dépassé.

**Figure 6-3** Évolution du taux d'activité des AP/R âgés de 16 à 55 ans à leur arrivée en Suisse, à la fin de l'année suivant l'entrée sur le territoire



Source : SEM (SYMIC)

Cette évolution est particulièrement remarquable pour plusieurs raisons : pour commencer, les conditions de l'intégration professionnelle des R/AP ont été fortement détériorées par la pandémie de COVID-19. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a compliqué encore davantage la situation. Par ailleurs, une grande partie des R/AP entrés en Suisse entre 2020 et 2025 ne disposaient à leur arrivée que d'un faible niveau de compétences scolaires et professionnelles, à savoir, pour bon nombre d'entre eux, moins de six ans de scolarité<sup>201</sup> et moins d'un an

<sup>200</sup> Ecoplan (2024), S. 30

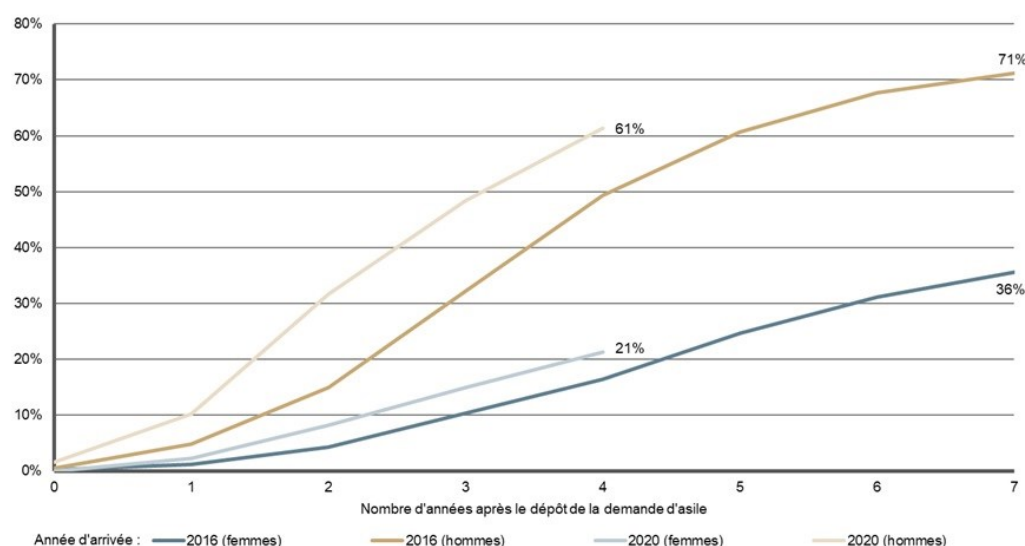
<sup>201</sup> La proportion au sein des cohortes 2020 à 2023 était comprise entre 33 % et 41 %. Indicateur AIS n° 3 : « Formation ». Personnes de 16 ans ou plus ayant fréquenté l'école, selon le nombre d'années (proportion par rapport au total). Comme cela est mentionné au point 6.1, durant la période 2020-2023, entre 13 % et 23 % des R/AP nouvellement arrivés en Suisse étaient en outre analphabètes.

d'expérience professionnelle<sup>202</sup>. Tous les intéressés n'avaient donc pas le potentiel requis pour devenir aptes à suivre une formation et à exercer une activité lucrative<sup>203</sup>.

De même que pour la participation aux mesures de formation, des disparités en fonction de l'âge et du sexe peuvent être observées en ce qui concerne l'intégration professionnelle :

- Écart entre les sexes : au sein de la cohorte de 2020, 21 % des femmes exercent une activité lucrative quatre ans après leur entrée en Suisse, contre 61 % des hommes. Pour la cohorte de 2016, les proportions étaient de 16 % pour les femmes et 49 % pour les hommes<sup>204</sup>. Si le taux d'activité a nettement progressé depuis la mise en place de l'AIS, l'écart entre les sexes s'est en revanche plutôt creusé<sup>205</sup>.

**Figure 6-4** Évolution du taux d'activité des AP/R âgés de 16 à 55 ans à leur arrivée en Suisse, à la fin de l'année suivant l'entrée sur le territoire



Source : SEM (SYMIC)

<sup>202</sup> La proportion au sein des cohortes 2020 à 2023 était comprise entre 33 % et 41 %. Indicateur AIS n° 2 : « Expérience professionnelle ». Personnes de 16 ans ou plus avec de l'expérience professionnelle, selon le nombre d'années cumulées (proportion par rapport au total).

<sup>203</sup> La proportion au sein des cohortes 2020 à 2023 était comprise entre 8 % et 14 %. Indicateur AIS n° 5 : « Potentiel ». Nombre de personnes de 16 ans et plus qui, d'après une première évaluation réalisée par le responsable du dossier, n'ont pas le potentiel pour devenir aptes à intégrer le marché du travail et/ou à suivre une formation dans la perspective de la phase de première intégration (proportion par rapport au total).

<sup>204</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024c) : évaluations non publiées relatives à la cohorte de 2020. Pour la cohorte de 2016, les valeurs suivantes ont été atteintes pendant le même laps de temps selon le groupe d'âge (arrivée en Suisse en 2016, état fin 2020) : âge au moment de l'entrée en Suisse / part d'actifs : 16-25 ans : 42,5 %, 26-35 ans : 29,6 %, 36-45 ans : 24,3 %, 46-55 ans : 14,3 %.

<sup>205</sup> L'étude « Différences spécifiques au genre dans l'intégration des personnes migrantes », basée sur les données AVS de la Centrale de compensation pour les années 2016 à 2021, montre des écarts importants entre les sexes cinq ans après l'arrivée en Suisse des R/AP. Voir Ecoplan (2024), S. 46–47.

- Écarts entre les groupes d'âge : plus de 60 % des R/AP qui étaient âgés de 16 à 25 ans à leur arrivée en Suisse en 2020 exerçaient une activité lucrative quatre ans plus tard, contre seulement 30 % des personnes de plus de 45 ans. Ces proportions sont nettement plus faibles chez les 26-35 ans (35 %) et les 36-45 ans (33 %) que chez les adolescents et les jeunes adultes. La part d'actifs quatre ans après l'arrivée a augmenté dans toutes les catégories d'âge par rapport à la cohorte de 2016<sup>206</sup>. Depuis la mise en place de l'AIS, les R/AP plus avancés en âge ont donc mieux réussi à s'insérer sur le marché du travail, mais des disparités subsistent en fonction de l'âge<sup>207</sup>.

### **Durabilité de l'intégration professionnelle**

L'un des objectifs formulés dans le cadre de l'AIS est une intégration durable sur le marché du travail. Divers indicateurs évaluent si l'intégration professionnelle fonctionne dans une optique durable :

Stabilité de l'emploi : ce n'est que dans quelques années que l'on pourra juger si les rapports de travail des R/AP sont stables sur le long terme. Les évaluations relatives aux premières cohortes montrent qu'environ un tiers seulement des R/AP arrivés en 2016 exerçaient une activité lucrative en continu durant la 6<sup>e</sup> et la 7<sup>e</sup> années de présence en Suisse<sup>208</sup>.

Niveau des revenus : les données AVS de la Centrale de compensation indiquent que 74 % des R/AP arrivés en 2020 exerçant une activité lucrative gagnaient, au bout de trois ans, un revenu brut mensuel de 3000 francs au maximum, et même moins de 1500 francs pour 58 % d'entre eux. Malgré une légère amélioration depuis la mise en place de l'AIS par rapport aux salaires perçus par les R/AP entrés en Suisse en 2016, le niveau des revenus reste souvent très bas<sup>209</sup>.

Déqualification : les réfugiés employés en dessous de leur niveau de qualification ou qui ne trouvent pas d'activité adéquate perçoivent un revenu trop faible pour subvenir à leurs besoins de manière autonome. Le suivi de l'AIS ne recense cependant pas de chiffres relatifs à la déqualification. Les seules indications disponibles en la matière se rapportent à la population étrangère en général<sup>210</sup> ou, de manière spécifique, aux personnes ayant fui l'Ukraine<sup>211</sup>.

<sup>206</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024c) : évaluations non publiées relatives à la cohorte de 2020. Pour la cohorte de 2016, les valeurs suivantes ont été atteintes pendant le même laps de temps selon le groupe d'âge (arrivée en Suisse en 2016, état fin 2020) : âge au moment de l'entrée en Suisse / part d'actifs : 16-25 ans : 42,5 %, 26-35 ans : 29,6 %, 36-45 ans : 24,3 %, 46-55 ans : 14,3 %.

<sup>207</sup> À noter : les chiffres sur l'évolution des écarts liés à l'âge ne sont pas très fiables en raison du petit nombre de cas analysés.

<sup>208</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024a)

<sup>209</sup> Au sein de la cohorte de 2016, 80 % des R/AP actifs percevaient, fin 2019, un revenu de 3000 francs maximum, et 65 % gagnaient 1500 francs au plus. Les chiffres proviennent d'une évaluation du SEM fondée sur des données de revenus non publiées de la Centrale de compensation : extraits des comptes AVS individuels associés à des données du SYMIC (SEM).

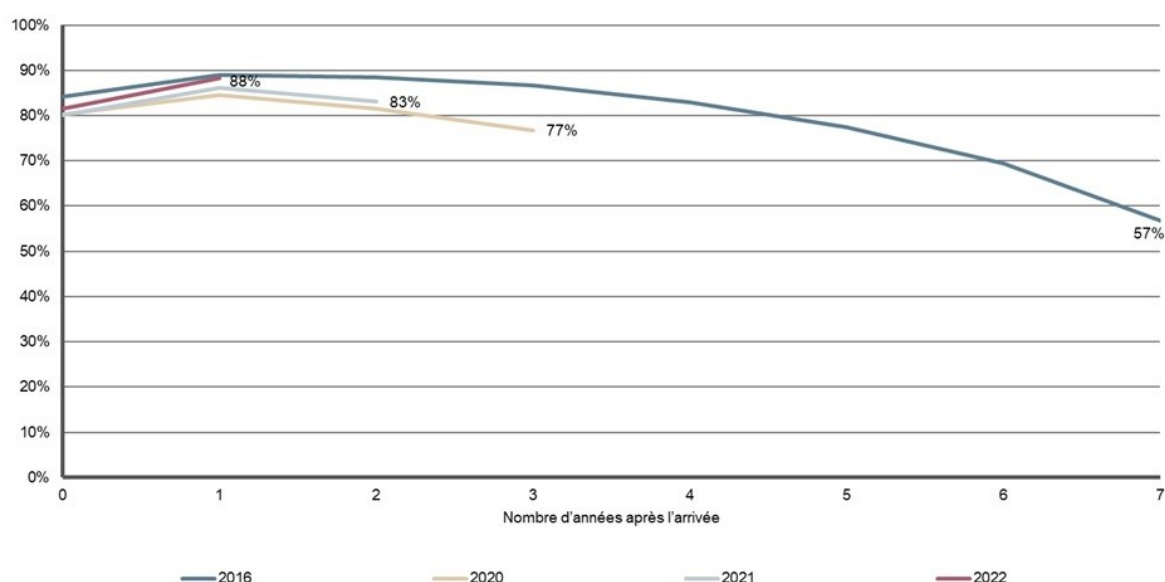
<sup>210</sup> Voir l'indicateur d'intégration de l'OFS relatif à l'adéquation entre formation et exigences requises par l'emploi : Bundesamt für Statistik BFS (2024b)

<sup>211</sup> UNHCR; Ipsos SA Switzerland; Staatssekretariat für Migration SEM (2023)

Indépendance économique : le taux de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les R/AP arrivés en 2020 s'élevait à 77 % trois ans après l'entrée en Suisse selon la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'OFS, sachant que près d'un tiers de ces personnes exercent une activité lucrative. Par rapport au taux observé pour la cohorte de 2016 (87 %), la part de R/AP touchant l'aide sociale a baissé de 10 points, tandis que la proportion des bénéficiaires actifs (23 %) a augmenté de 10 points<sup>212</sup>.

L'analyse des cohortes représentée ci-dessous indique que depuis la mise en place de l'AIS, les personnes ayant trouvé refuge en Suisse peuvent sortir plus rapidement de l'aide sociale<sup>213</sup> :

**Figure 6-5** Évolution de la part de bénéficiaires de l'aide sociale, à la fin de l'année suivant le dépôt de la demande d'asile



Source : OFS (statistique des bénéficiaires de l'aide sociale) et SEM (SYMIC) – analyses OFS

La hausse du taux d'activité depuis la mise en place de l'AIS a donc permis, ces dernières années, d'alléger quelque peu la charge de l'aide sociale : les statistiques de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) révèlent une stagnation du nombre de personnes relevant de l'asile qui bénéficient de l'aide sociale. On peut même s'attendre à ce que ce chiffre reparte à la baisse à partir de 2027<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2024d); (e)

<sup>213</sup> Parmi les personnes relevant de l'asile qui, dans une large proportion, touchaient l'aide sociale cinq ans après leur arrivée, les femmes étaient encore plus susceptibles de toucher des prestations d'assistance (+ 10,9 points chez les personnes admises à titre provisoire, + 7,1 points chez les personnes relevant de l'asile titulaires d'un permis B). Voir EcoPlan (2024), S. 61–62.

<sup>214</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2024)

Pour finir, il faut rappeler ici que l'intégration professionnelle des réfugiés dépend de nombreux facteurs sur lesquels l'AIS ne peut pas influencer, ou seulement de manière limitée : la réalisation de l'objectif de l'AIS implique notamment l'existence d'un nombre suffisant de postes de travail adéquats. Outre la capacité d'absorption générale du marché du travail suisse, l'engagement des employeurs publics comme privés joue également un rôle central – notamment leur volonté et leur capacité à employer les intéressés à des conditions durables et équitables, avec des salaires leur permettant d'assurer leur subsistance.

En comparaison internationale, l'intégration professionnelle de long terme des réfugiés en Suisse fonctionne très bien puisque le pays occupe la 2<sup>e</sup> place des pays de l'OCDE. Les résultats sont également parmi les meilleurs en ce qui concerne les femmes de ce groupe<sup>215</sup>.

### c) Constats et mesures à prendre

Les principaux constats peuvent être résumés comme suit :

- L'intégration professionnelle des R/AP était l'un des axes prioritaires de l'encouragement spécifique de l'intégration au cours des dernières années. Les cantons disposent par conséquent d'un vaste éventail de mesures visant à promouvoir l'employabilité et l'intégration sur le marché du travail, qui vont d'offres qualifiantes spécifiques à une branche à des mesures relatives au marché du travail (MMT) ciblées, en passant par du coaching professionnel<sup>216</sup>. Afin de renforcer encore la collaboration interinstitutionnelle, la disposition selon laquelle les R/AP aptes à intégrer le marché du travail sont annoncés au service public de l'emploi a été inscrite dans la LEI en 2018<sup>217</sup>.
- Dans le cadre du programme d'aides financières à l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire (AFi), le SEM octroie de manière ciblée des aides financières aux employeurs qui engagent des R/AP ayant particulièrement besoin d'une initiation au travail. Le taux de placement est de 90 %<sup>218</sup>. Ces aides peuvent aussi être utilisées pour le développement de certificats de branche et de formations complémentaires liées à un emploi (p. ex. le certificat dans le secteur du solaire de l'OrTra Enveloppe du bâtiment, qui permet aux intéressés d'obtenir une certification professionnelle pour adultes)<sup>219</sup>.
- Ces dernières années, la collaboration a pu être améliorée entre le service public de l'emploi, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. Les efforts déployés pour entretenir ces interfaces favorisent l'intégration.

<sup>215</sup> OCDE (2025), *State of Immigrant Integration – Switzerland*, rapport non publié à ce jour.

<sup>216</sup> Staatssekretariat für Migration SEM (2024d); o. J.

<sup>217</sup> Art. 53, al. 5, LEI et art. 9 OIE.

<sup>218</sup> Le taux de placement concerne toutes les personnes ayant participé au programme et qui disposaient, au terme de la période d'initiation, d'un contrat à durée indéterminée.

<sup>219</sup> Hanselmann (2024)

- La mise en place de l'AIS a permis d'accélérer considérablement l'intégration professionnelle des personnes relevant de l'asile sur la période récente ; l'objectif fixé dans ce cadre en matière de taux d'activité est atteint et même dépassé.
- De plus, les mesures prévues dans l'AIS ont contribué à réduire le taux d'aide sociale parmi les R/AP.
- D'autres données montrent cependant que l'intégration sur le marché du travail n'est pas encore assez durable : bon nombre de R/AP exerçant une activité lucrative ne perçoivent pas de revenus suffisants, y compris au bout de plusieurs années, pour pouvoir sortir durablement de l'aide sociale à titre individuel ou en faire sortir leur famille. En outre, les intéressés semblent se trouver encore trop rarement dans des rapports de travail stables et de long terme, disposant plutôt d'engagements temporaires.
- L'intégration professionnelle des femmes fonctionne nettement moins bien que celle des hommes.

Voici un aperçu des mesures à prendre :

- Pour atteindre l'objectif d'une activité lucrative durable, il faut examiner les programmes d'encouragement déployés directement au poste de travail, qui permettent de renforcer de manière ciblée les compétences des réfugiés en cours d'emploi (*supported employment*) et de leur ouvrir des possibilités de carrière.
- Des offres d'accompagnement s'avèrent souvent nécessaires aussi après la prise de poste ou après de premières expériences professionnelles. Un encouragement en continu sous la forme d'un *supported employment* peut contribuer à améliorer la stabilité de l'emploi et l'évolution professionnelle, et devrait être envisagé pour les personnes relevant de l'asile.
- On observe actuellement un risque de déqualification. Pour l'éviter, il faudrait assouplir les modalités de reconnaissance des qualifications professionnelles, mais aussi examiner comment permettre un accès rapide à la formation ou à un emploi correspondant aux qualifications, y compris en l'absence de tous les documents requis.
- L'intégration sur le marché du travail dépend également en grande partie de la mise à disposition de postes adéquats et de bonnes conditions d'engagement, ainsi que de la volonté des employeurs de donner une chance à des personnes issues du domaine de l'asile. Elle nécessite donc une collaboration étroite avec les milieux économiques et des mesures ciblées au sein des entreprises.
- La Confédération et les cantons ont formulé des recommandations communes pour renforcer la collaboration interinstitutionnelle entre l'aide sociale, l'encouragement de l'intégration et le service public de l'emploi (SPE). Ces recommandations doivent être appliquées. Il faut notamment préciser le passage vers les structures ordinaires du SPE, qui prévoit un développement du coaching professionnel dans le cadre de la Stratégie SPE 2030.
- Compte tenu des niveaux très différents que l'on observe chez les femmes et les personnes d'âge avancé du groupe étudié, il est crucial de mieux atteindre tous les groupes cibles, d'envisager des offres d'encouragement spécifiques et de veiller à une meilleure conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale.

## 6.5 Participation à la société

### a) Objectif de l'AIS

Sept ans après leur arrivée en Suisse, les R/AP connaissent bien le mode de vie dans le pays et entretiennent des contacts sociaux avec la population locale.

*Description et lien avec les autres objectifs de l'AIS : la Confédération et les cantons misent, avec l'AIS, sur une approche globale, qui inclut également l'intégration sociale. Cette dernière renforce l'acquisition de la langue (point 6.1) et facilite l'accès au marché du travail (point 6.4) : entretenir des liens au quotidien offre plus d'occasions de pratiquer la langue et de consolider ses compétences en la matière. Les contacts sociaux ouvrent souvent aussi des accès au marché du travail, que ce soit par des renseignements informels sur des emplois, par des recommandations ou encore par la confiance qu'apportent les échanges avec d'autres personnes. Pour les réfugiés qui ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail pour des raisons de santé, la participation à la société est un facteur essentiel pour développer un sentiment d'appartenance et d'efficacité personnelle, et gagner en stabilité sur le plan psychique.*

### b) Contexte

*Effectifs et indicateur relatif aux prestations* : les effectifs de R/AP qui étaient âgés de 16 ans ou plus à leur entrée en Suisse et qui avaient séjourné dans le pays depuis sept ans maximum se situaient, entre 2020 et 2023, dans une fourchette comprise entre 27 615 et 44 004 personnes. Le nombre de R/AP de 16 ans ou plus ayant bénéficié d'une mesure visant à encourager l'intégration sociale a nettement augmenté depuis la mise en place de l'AIS : il a plus que triplé entre 2020 et 2023, passant de 1839 personnes à 6050 – la proportion au sein de ce groupe a ainsi grimpé de 11 % à 24 %<sup>220</sup>. L'indicateur relatif aux prestations de 2022 ne met en évidence aucun écart entre les sexes dans ce domaine<sup>221</sup>.

*Indicateur de résultats* : on manque d'indicateurs pertinents pour mesurer la réalisation de cet objectif en matière d'efficacité de l'AIS. Le SEM a donc commandé une étude de base dont les résultats doivent permettre de déterminer comment mesurer la participation à la société des R/AP. Deux variantes y sont proposées ; la décision de mise en œuvre est encore en suspens<sup>222</sup>.

L'enquête « Vivre ensemble en Suisse »<sup>223</sup> de l'OFS renseigne indirectement sur l'intégration sociale : entre 2016 et 2020, la population suisse s'est ainsi montrée majoritairement ouverte

<sup>220</sup> Indicateur AIS n° 14 : « Vivre-ensemble ». Nombre de personnes de 16 ans ou plus qui ont bénéficié, au cours de l'année sous revue, d'une offre ou d'une mesure visant en premier lieu à encourager l'intégration sociale. Les chiffres concernant cet indicateur AIS doivent être interprétés avec une prudence particulière, car de nombreuses offres en matière d'intégration sociale sont conçues pour être faciles d'accès et la présence des participants n'y est, bien souvent, pas systématiquement recensée.

<sup>221</sup> Ecoplan (2024), S. 30

<sup>222</sup> Pour plus de détails : Staatssekretariat für Migration SEM (2025c).

<sup>223</sup> Bundesamt für Statistik BFS (2024a)

à la diversité. Seule une petite partie des habitants déclarent être dérangés par la présence de personnes perçues comme différentes, et la majorité de la population est en désaccord avec les attitudes racistes. Cependant, l'enquête révèle aussi que les attitudes xénophobes et hostiles envers certains groupes ont tendance à augmenter depuis 2020. De plus, 17 % de la population vivant en Suisse a déclaré en 2024 avoir subi de la discrimination au cours des cinq dernières années<sup>224</sup>.

### c) Constats et mesures à prendre

Les principaux constats sont les suivants :

- On manque actuellement de valeurs de mesure adéquates pour recenser la participation des R/AP à la société. Une étude de la Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW), intitulée « Suivi du domaine "Vivre-ensemble et participation" dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse », contient néanmoins des propositions concrètes sur les différentes manières d'évaluer à l'avenir la participation à la société des personnes relevant de l'asile en Suisse. Il est en outre important de prendre en compte les enquêtes sur les expériences de discrimination, ce vécu pouvant avoir un impact négatif sur la participation à la société.
- La participation à la vie sociale n'est pas un phénomène isolé, elle s'inscrit toujours dans un contexte d'échange avec l'ensemble de la population, par exemple via des activités communes dans les domaines de la culture, du sport, de l'animation de quartier ou de l'aide de voisinage. Les communes jouent à cet effet un rôle tout aussi central que la société civile (voir le point 2.2.4).
- La collaboration avec les communes, les bénévoles et les organisations de la société civile n'est guère coordonnée pour l'instant. Ni la Confédération ni les cantons ne disposent, à de rares exceptions près, d'une stratégie visant à atteindre cet objectif de l'AIS<sup>225</sup>. Les compétences en la matière sont souvent floues ou morcelées ; les initiatives locales et les projets isolés n'ont qu'un impact limité. Les potentiels offerts par la société civile (vie associative, aide de voisinage, activités bénévoles, p. ex.), par le secteur économique (mentorat en entreprise, p. ex.) et par les réfugiés eux-mêmes ne sont pas exploités de manière systématique pour atteindre le but mentionné.
- Des critiques se sont fait entendre lors des auditions ainsi que de la part des experts ayant contribué à l'étude de la ZHAW au sujet de la focalisation trop unilatérale de l'AIS – notamment sous la pression de la sphère politique – sur l'intégration professionnelle. Ces voix estiment que l'intégration sociale, c'est-à-dire la possibilité de participer activement à la vie de la société, de tisser un réseau de liens sociaux et d'éprouver un sentiment d'appartenance, n'est pas assez prise en compte actuellement.

<sup>224</sup> Les motifs cités en lien avec ces expériences de discrimination sont notamment la nationalité, la couleur de peau, des caractéristiques physiques particulières, la religion ou l'origine ethnique. Il n'est pas possible d'analyser de manière différenciée les résultats de l'enquête pour le groupe cible des personnes relevant de l'asile. On peut toutefois supposer que ce groupe est concerné dans une large mesure en raison de différents critères.

<sup>225</sup> Staatssekretariat für Migration SEM o. J., S. 37 ff.

- Une intégration durable ne peut réussir que si les intéressés trouvent leur place dans la société non seulement d'un point de vue économique, mais aussi socialement et culturellement. Le fait de pouvoir participer à la vie de la société – par exemple en ayant accès aux associations, à la formation, à la culture, aux activités de voisinage, aux possibilités de participation et de cogestion ou encore en étant protégé des discriminations – suscite de la confiance, favorise l'identification, réduit les tensions au sein de la population et contribue à la cohésion sociale. Si cette dimension n'est pas encouragée de manière ciblée, l'intégration risque de rester superficielle. Il est donc indispensable, dans le cadre de l'AIS, de renforcer l'ancrage structurel de la participation à la société.
- Pour finir, les personnes qui ont fui leur pays sont souvent confrontées à des traumatismes, des contraintes psychosociales et des difficultés au quotidien, ce qui complique leur participation aux mesures d'intégration. Des offres destinées à promouvoir les ressources peuvent permettre de renforcer la santé psychosociale de ces personnes, d'éviter qu'elles se retrouvent isolées socialement et de créer une base solide pour la formation et l'intégration professionnelle. C'est l'objectif du programme fédéral « Stabilisation et activation des ressources des personnes ayant des besoins particuliers » pour la période 2022 à 2026 (programme R). La forte demande qui émane des cantons prouve l'étendue des besoins dans ce domaine.

Les mesures à prendre sont les suivantes :

- Il convient de réfléchir à la manière dont l'intégration sociale (au sens large du terme) des personnes ayant fui leur pays peut être renforcée de manière ciblée – notamment en ce qui concerne l'insertion et la participation sociales, la codécision, le sentiment de bien-être, l'appartenance et la protection contre les discriminations. Pour cela, il faut clarifier le rôle de l'État et les formes que peut prendre la collaboration avec des organisations de la société civile, mais aussi développer une approche différenciée entre les espaces urbains et les zones rurales.
- La conception selon laquelle la participation à la société est une composante centrale d'un travail d'intégration réussi doit s'enraciner tant au plan politique que sociétal.
- Tout comme les organisations de la société civile, les personnes ayant fui leur pays apportent des perspectives et des expériences qui sont indispensables pour organiser efficacement les mesures d'intégration étatiques. Il convient d'examiner comment les impliquer davantage dans la planification et la mise en œuvre des programmes afin que les offres soient proches de la pratique et adaptées aux besoins, et qu'elles bénéficient d'une large acceptation. Une participation active des intéressés promeut également la participation à la vie démocratique, renforce la responsabilité individuelle et contribue à renforcer leur propre compétence d'action ainsi qu'à sensibiliser les institutions.
- Pour qu'un sentiment d'appartenance et de responsabilité individuelle puisse se développer, il faut éviter l'isolement social des personnes concernées et leur permettre de connaître et d'expérimenter la communauté dans laquelle elles vivent. Conjointement avec les structures ordinaires, de bonnes conditions générales doivent être créées pour l'animation de quartier et les programmes de mentorat, tandis que l'implication des associations locales et

la participation à des activités bénévoles doivent être encouragées. Les communes jouent un rôle central dans ce domaine.

- Les lacunes qui existent dans le soutien psychosocial des réfugiés doivent être comblées pour favoriser leur intégration. La Suisse manque, en la matière, d'offres faciles d'accès et adaptées aux groupes cibles. Dans ce contexte, il faut analyser comment prendre en considération sur le long terme les enseignements tirés du programme « Stabilisation et activation des ressources des personnes ayant des besoins particuliers ».
- On manque actuellement de données systématiques sur la participation à la société des personnes relevant de l'asile. Sans un suivi adéquat, il sera difficile de détecter les évolutions et les défis majeurs dans ce domaine.
- Les expériences de discrimination sont un obstacle important pour la participation à la société. Il faut donc examiner comment lutter systématiquement contre les structures racistes auxquelles les réfugiés sont confrontés au quotidien.
- La protection contre les discriminations doit être améliorée et la prévention du racisme encouragée de manière ciblée. Dans le même temps, l'accès des personnes issues de l'asile aux offres de conseil et de protection doit être facilité.

## Références bibliographiques

- Auer, Daniel; Efonayi-Mäder, Denise; Fehlmann, Joëlle; u. a. (2023): Monitoring und Evaluation des Pilotprogramms «Frühzeitige Sprachförderung». Université de Neuchâtel – Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM).
- Brenzel, Hanna und Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, und (Hrsg.). In: IAB-Kurzbericht. Aktuelle Analyse aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- B,S,S; Volkswirtschaftliche Beratung und in Kooperation mit Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM) und Université de Genève (2015): Sans-Papiers in der Schweiz 2015. Schlussbericht. Zuhanden des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- Bundesamt für Migration (2012): Konzept zur Steuerung und Bewältigung der ausserordentlichen Lage im Asylwesen (Notfallkonzept Asyl).
- Bundesamt für Statistik BFS (2024a): Erhebung zum Zusammenleben in der Schweiz. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/erhebungen/zids.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024b): Integrationsindikatoren. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationsindikatoren.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024c): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich. Bildungsverläufe der 16- bis 25- jährigen Personen aus dem Asylbereich. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024d): Sozialhilfebeziehende. URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe/sozialhilfebeziehende.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2024e): Sozialhilfeverlauf der Kohorte neuer Asylsuchender 2016. URL <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/33106210>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Bundesamt für Statistik BFS (2025): Längsschnittanalysen im Bildungsbereich (LABB). URL <https://www.bfs.admin.ch/content/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/erhebungen/labbb.html>, abgerufen am 5. Juni 2025.
- Council of Europe (2025): European Qualifications Passport for Refugees, Education. URL <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Der Bundesrat (2020): Gesamthafte Prüfung der Problematik der Sans-Papiers. Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 12. April 2018 (18.3381). Bern.
- Der Bundesrat (2022): Frühe Sprachförderung in der Schweiz Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 18.3834 Eymann vom 25. September 2018. Bern.
- Ecoplan (2014): Gesamtplanung Neustrukturierung des Asylbereichs. Schlussbericht. Arbeitsgruppe Neustrukturierung (AGNA).
- Ecoplan (2017): Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Schengen-Assoziierung der Schweiz.

- Ecoplan (2018): Schwankungstauglichkeit im neuen Asylsystem. Konzept zum Umgang mit hohen und tiefen Gesuchseingängen nach der Neustrukturierung, zuhander der AG Neustrukturierung. . Konzeptpapier, bereinigte Fassung.
- Ecoplan (2024): Geschlechtsspezifische Unterschiede in der Integration von Migrantinnen und Migranten. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- Ecoplan und KEK-Beratung (2020): Sans-Papiers im Kanton Zürich. Bern.
- EJPD, VBS, KKJPD, SODK (2016): Eckwerte der gemeinsamen Notfallplanung von Bund und Kantonen im Bereich Asyl.
- Eurostat (2021): EU - Labour Force Survey microdata 1983-2020, release 2021.
- Evaluationsgruppe Status S (2023): Evaluationsgruppe Status S. Bericht vom 26. Juni 2023.
- Evaluationsgruppe Status S (2024): Evaluationsgruppe Status S. Bericht zum Folgemandat vom Juni 2024.
- Grob, Alexander; Schächinger Tenés, Leila T.; Bühler, Jessica C.; u. a. (2019): Erste Erkenntnisse zur Wirksamkeit früher obligatorischer Sprachdiagnostik- und Sprachfördermassnahmen bei Kindern mit Deutsch als Zweitsprache. Überprüfung mittel- und langfristiger Effekte der flächendeckenden Sprachstanderfassung vor und nach der obligatorischen Sprachförderung im Kanton Basel-Stadt im Hinblick auf schulische Entwicklungsverläufe zwischen 2009 und 2018. Universität Basel. Fakultät für Psychologie.
- Hainmueller, Jens (2012): Entropy Balancing for Causal Effects: A Multivariate Reweighting Method to Produce Balanced Samples in Observational Studies. In: Political Analysis, 20, 1, 25–46.
- Hanselmann, Beat (2024): Arbeitskräfte für die Baubranche ein neues Qualifizierungsprogramm. In: Gebäudehülle, 4.
- Interface (2023): Evaluation des Einsatzes der Unterstützungspools und Temporärarbeitskräfte zur Bewältigung der Ukraine-Krise im SEM. Bericht zuhander des Staatssekretariats für Migration (SEM).
- kibesuisse (2024): Kanton Thurgau: «Selektives Obligatorium vorschulische Sprachförderung» (SOVS) ist in der Umsetzung. URL <https://www.kibesuisse.ch/news-detail/kanton-thurgau-selektives-obligatorium-vorschulische-sprachfoerderung-sovs-ist-in-der-umsetzung>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Konferenz der Kantonsregierungen KdK und Staatssekretariat für Migration SEM (2020): Monitoring IAS - Gesamtkonzept.
- National Coalition Building Institute Schweiz (2025): Bildung für Alle Präsentationen, NCBI Schweiz. URL [https://ncbi.ch/bildung-fuer-alle/tagung\\_praesentationen\\_downloads/](https://ncbi.ch/bildung-fuer-alle/tagung_praesentationen_downloads/), abgerufen am 4. Juni 2025.
- OECD (2023): Working towards dual intent integration of Ukrainian refugees. . OECD Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2024): Geflüchtete in der Sozialhilfe: Integrationsagenda zeigt Wirkung.
- Schweizerischer Gemeindeverband (2022): Evaluationsgruppe Status S: Zwischenbericht; Stellungnahme des SGV.

- Schweizerischer Gemeindeverband (2024): Evaluation Status S (Vorsitz a. Regierungsrat Urs Hofmann).
- Schweizerischer Städteverband (2024): Anhörung in der Evaluationsgruppe Status S vom 22.01.2024: Antwort des Schweizerischen Städteverbands zum Fragenkatalog.
- Schweizerischer Städteverband (2025): Asyl+Status S: Punktuelle Angaben und Aussagen aus einigen Städten. Dokument zuhanden von Ecoplan.
- Schweizerischer Städteverband und Städteinitiative Sozialpolitik (2022): Geflüchtete aus der Ukraine in der Schweiz - Situation und Handlungsbedarf aus Sicht der Städte.
- SODK, KKJPD, SEM (2018): Faktenblatt zur Neustrukturierung Asyl. Schwankungstauglichkeit und Notfallplanung.
- Staatssekretariat für Migration (2023): Bundesrat nimmt Konzept für eine zukünftige Aufhebung des Schutzstatus S zur Kenntnis. URL <https://www.news.admin.ch/de/nsb?id=97984>, abgerufen am 3. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration (2024): Fachbericht Programm S: Aktualisierung 2024. Umsetzung der Unterstützungsmassnahmen für Personen mit Schutzstatus S im Frühjahr 2024. Bern.
- Staatssekretariat für Migration (2025): Bundesrat will Arbeitsmarktintegration von Personen mit Schutzstatus S weiter verbessern. URL <https://www.news.admin.ch/de/newnsb/wOP8w2N2zIMRvR6WEIp3w>, abgerufen am 3. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2019): Behandlungsstrategie des SEM im Asylbereich.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2023a): Pilotprogramm «Frühzeitige Sprachförderung (FSF)», Abgeschlossene Programme und Projekte von nationaler Bedeutung (PPnB). URL <https://www.ejpd.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/innovation/abgeschlossen.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2023b): Schlussbericht KIP 2 Kantonale Integrationsprogramme 2018–2021.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024a): Ausbildungssituation junger vorläufig Aufgenommener und anerkannter Flüchtlinge, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.fedpol.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/ausbildung-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024b): Entwurf der Anträge an den Asylausschuss (dem Asylausschuss nicht unterbreitet) der Arbeitsgruppe Schwankungstauglichkeit und Kosteneffizienz - AP2.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024c): Erwerbssituation von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.bj.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/erwerb-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2024d): Standortbestimmung KIP 3.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025a): Bezüge zwischen Kriminalität und Migration. Eine Auslegeordnung.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025b): Erledigungen von Primärgesuchen und 24hV aus Sicht Dublin und Rückkehr. Einige Kennzahlen 2024.

- Staatssekretariat für Migration SEM (2025c): Gesellschaftliche Teilhabe von vorläufig Aufgenommenen und Flüchtlingen, Monitoring Integrationsförderung. URL <https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/integration-einbuergerung/integrationsfoerderung/monitoring/teilhabe-va-fl.html>, abgerufen am 4. Juni 2025.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025d): Grundlagen zur Planung und Inbetriebnahme von temporären und dauerhaften BAZ.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025e): Mögliche Massnahmen und Handlungsoptionen zur Entlastung des Asylsystems von nicht-schutzbedürftigen Personen.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025f): Monatliches Reporting Kennzahlen Stand Ende Dezember 2024. Bern-Wabern.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025g): Monitoring Asylsystem. Bericht 2024. Bericht der AG Monitoring Asylsystem zuhanden von EJPD, KKJPD und SODK. [Entwurf].
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025h): Pendenzen von vorzeitigen Kantonsaustritten nach Art. 24 Abs. 6 AsylG und Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025i): Rückkehr Vollzug von AIG-Wegweisungen seit 2019.
- Staatssekretariat für Migration SEM (2025j): Schutzstatus S: Vorschläge. Anlass: Auftrag im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Gesamtstrategie Asyl zur Erstellung eines Fact Sheets zum Schutzstatus S.
- Staatssekretariat für Migration SEM: Wie gestalten die Kantone die spezifische Integrationsförderung? Auswertung der kantonalen Eingaben für die KIP 3. Bern.
- Staatssekretariat für Migration (SEM); Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJP)D und Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (2018): Faktenblatt 2 zur Neustrukturierung Asyl: Asylverfahren.
- UNHCR; Ipsos SA Switzerland und Staatssekretariat für Migration SEM (2023): Intentions and perspectives of refugees from Ukraine in Switzerland.
- Vogt, Franziska; Stern, Suzanne und Fillietaz, Laurent (2022): Frühe Sprachförderung: Internationale Forschungsbefunde und Bestandesaufnahme zur frühen Sprachförderung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation. St.Gallen, Zürich, Genève, Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève, S. 189 Seiten.