



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM
Domaine de direction Planification et ressources

En collaboration avec

McKinsey&Company

Berne, février 2015

Evaluation de la phase de test

Rapport intermédiaire mandat 1

Evaluation sous l'angle de la gestion d'entreprise des mesures visant à accélérer les procédures d'asile

Table des matières

Synthèse	3
1 Introduction	5
2 Problématique, méthodologie et démarche	6
2.1 Problématique	6
2.2 Méthodologie	6
2.3 Réserve d'ordre méthodologique	8
3 Résultats intermédiaires	9
3.1 Cas assignés, phases bouclées et répartition	9
3.2 Procédures bouclées, décisions et procédures de recours	10
3.2.1 Procédures bouclées et décisions	10
3.2.2 Procédures de recours	11
3.3 Durée des procédures	12
3.3.1 Durée des procédures : comparaison entre la durée visée et la durée effective	12
3.3.2 Durée des procédures : comparaison entre système standard et phase de test	13
3.3.2.1 Base de comparaison : moyennes avec le système standard en 2011 et 2012.....	13
3.3.2.2 Base de comparaison : moyennes avec le système standard en 2014	13
3.3.2.3 Conclusions	14
3.4 Départs, aide au retour et bénéficiaires de l'aide d'urgence	15
3.4.1 Départs	15
3.4.2 Conseil en vue du retour et aide au retour.....	17
3.4.3 Bénéficiaires de l'aide d'urgence	18

Synthèse

Contexte

Depuis le 6 janvier 2014, des procédures d'asile cadencées sont testées dans un centre pilote situé à Zurich dans le cadre de l'ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest)¹. Cette phase de test, d'une durée de deux ans, vise à examiner la possibilité d'une application de nouvelles procédures à l'ensemble du domaine de l'asile.

L'évaluation de la phase de test doit permettre de vérifier si, en pratique, la restructuration du domaine de l'asile prévue par le message du 3 septembre 2014² débouche véritablement sur une accélération significative des procédures d'asile (exécution des renvois et transferts Dublin compris) et ce, dans le respect de l'Etat de droit et en garantissant des procédures équitables. A cet effet, l'efficacité et la rentabilité économique de la phase de test ont également été vérifiées.

De plus, le système standard en vigueur aujourd'hui et la phase de test ont fait l'objet de comparaisons. Pour s'assurer que les mesures quantitatives effectuées lors de la comparaison entre le système standard et la phase de test s'appuient sur des groupes de cas comparables, une méthodologie a été développée en collaboration avec la société de conseil McKinsey&Company.

Le présent rapport présente les résultats intermédiaires pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre 2014.

En raison du nombre limité de cas traités dans le cadre de la phase de test durant la période sous revue, notamment en procédure étendue, on ne peut pour l'heure procéder à une évaluation fiable de la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile. Celle-ci sera calculée dès que les données disponibles seront suffisantes.

Résultats intermédiaires

L'évaluation de la phase de test jusqu'à fin octobre 2014 confirme que la restructuration du domaine de l'asile permet d'obtenir une accélération des procédures.

Une accélération nette suppose que les procédures soit menées avec tous les acteurs réunis au même endroit sans qu'il soit nécessaire d'attribuer les requérants à des cantons. Or, la hausse des capacités d'hébergement de la Confédération prévue dans la restructuration du domaine de l'asile permettra d'augmenter la part des procédures traitées « sous le même toit ». Par ailleurs, le cadencement de la procédure d'asile a fait ses preuves et concourt à son accélération.

Il convient de faire remarquer ici qu'au 31 octobre 2014, le centre pilote avait définitivement fini de traiter 66 % des demandes qui lui avaient été confiées (829 sur 1256).

Dans l'évaluation de la réalisation des objectifs au centre pilote, il faut distinguer les phases durant lesquelles le SEM assure lui-même la conduite de la procédure (phase préparatoire et

¹ Ordonnance du 4 septembre 2013 sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (ordonnance sur les phases de test, OTest), RS 142.318.1.

² Message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (restructuration du domaine de l'asile), chapitre 5, FF 2014 7771.

phase cadencée) de celles qui dépendent d'autres acteurs (phases de recours et d'exécution). Dans les procédures Dublin, le délai prescrit de 10 jours pour la phase préparatoire a été dépassé de 5,6 jours. Dans les procédures accélérées et étendues le délai prescrit de 21 jours a été dépassé de 2,8 jours. Dans la phase cadencée, l'accélération obtenue – procédure réalisée en 7,3 jours – a surpassé l'objectif, qui était de 10 jours. Si la phase de recours a duré en moyenne 10,6 jours, ce chiffre représente en fait une moyenne pour l'ensemble des procédures, c'est-à-dire avec ou sans recours. Les procédures de recours closes ont pour leur part duré 19 jours en moyenne.

Une comparaison de la durée des procédures dans le système standard et dans la phase de test révèle que, pour la période sous revue (1^{er} janvier au 31 octobre 2014), la phase de test a permis un raccourcissement des délais de traitement de l'ordre de 17 jours pour les procédures Dublin (jusqu'à l'entrée en force de la décision), de 20 jours pour les procédures accélérées (jusqu'à l'entrée en force de la décision) et de 76 jours pour les procédures étendues (jusqu'à la fin de la phase préparatoire, audition comprise). Les procédures bouclées durant le séjour dans les CEP (système standard) ou le centre pilote, c'est-à-dire n'ayant pas nécessité une attribution des requérants aux cantons, affichent à peu près les mêmes durées de procédure.

En utilisant pour base de comparaison les durées de procédure moyennes des années 2011 et 2012, comme dans le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014, on se rend compte que, comparativement au système standard, la phase de test permet une accélération des procédures Dublin (jusqu'à l'entrée en force des décisions) de près de 36 jours, et même une réduction des procédures accélérées (également jusqu'à l'entrée en force des décisions) de près de 259 jours.

Les écarts obtenus dans l'effet d'accélération de la phase de test en fonction de la base de comparaison s'expliquent par les améliorations importantes apportées au système standard sur le plan opérationnel depuis 2012. Du personnel supplémentaire a en effet été alloué de manière temporaire au système standard, ce qui a permis de réduire les affaires pendantes ainsi que d'y accélérer la durée moyenne des procédures. Bien que ces améliorations diminuent l'écart entre le système standard et la phase de test, cette dernière demeure néanmoins plus rapide.

Le taux de recours en phase de test, de 15,2 %, est inférieur à celui du système standard, où 20,9 % des décisions sujettes à recours ont fait l'objet d'un recours durant la même période. Cette différence démontre que les décisions du SEM sont généralement bien acceptées ou que l'assistance juridique plus étendue proposée lors de la phase de test favorise l'acceptation des décisions rendues.

1 Introduction

Depuis le 6 janvier 2014, des procédures d'asile cadencées sont testées dans un centre pilote à Zurich dans le cadre de l'ordonnance sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest)³. Cette phase de test, d'une durée prévue de près de deux ans, devrait s'achever fin septembre 2015. La restructuration du domaine de l'asile vise une accélération significative des procédures d'asile, qui permettra de réaliser des économies à moyen terme. Dans le message du Conseil fédéral qui s'y rapporte⁴, la rentabilité économique du nouveau système a été calculée à l'aide d'un modèle de calcul.

L'évaluation de la phase de test vise à montrer si la restructuration du domaine de l'asile entraîne une accélération significative des procédures et de l'exécution des renvois tout en garantissant des procédures équitables et qui respectent l'Etat de droit. Par ailleurs, les enseignements qui seront tirés de la phase de test serviront à finaliser la restructuration. Parallèlement, les enseignements tirés de l'évaluation du suivi doivent permettre d'optimiser les processus pendant la phase de test.

Dans le cadre du mandat 1 de l'évaluation, une analyse quantitative détaillée faisant partie de l'analyse sous l'angle de la gestion d'entreprise a été réalisée. Cette analyse doit permettre, avec celle réalisée dans le cadre du mandat 2, de déterminer si – et, le cas échéant, dans quelle mesure – l'introduction des nouvelles procédures permet d'optimiser sensiblement le système de l'asile.

En raison du nombre limité de demandes traitées par le centre pilote durant la période sous revue, notamment en procédure étendue, on ne peut pour l'heure procéder à une évaluation fiable de la rentabilité économique de la restructuration du domaine de l'asile. Celle-ci sera calculée dès que les données disponibles seront suffisantes.

Le présent rapport présente les résultats intermédiaires pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 octobre 2014.

³ Ordonnance du 4 septembre 2013 sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (ordonnance sur les phases de test, OTest), RS 142.318.1.

⁴ Message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (restructuration du domaine de l'asile), chapitre 5, FF 2014 7771.

2 Problématique, méthodologie et démarche

2.1 Problématique

Le mandat 1 d'évaluation de la phase de test doit permettre d'en savoir plus sur le rapport coût-utilité. Il s'agit de déterminer

- si et, le cas échéant, dans quelle mesure (selon le type de procédure) les procédures introduites dans le cadre de la phase de test (en particulier la procédure « cadencée ») contribuent à une accélération significative des procédures d'asile et de l'exécution des renvois (durée de la procédure) ;
- quelles économies (forfaits globaux, etc.) l'accélération des procédures permet de réaliser par rapport aux procédures actuelles ;
- quels coûts supplémentaires (par rapport aux procédures actuelles) sont générés par l'accélération des procédures (p. ex. hausse des effectifs) ;
- si les économies que permettent de réaliser les procédures introduites dans le cadre de la phase de test suffisent à couvrir les coûts d'investissement et de gestion supplémentaires générés et
- si, l'introduction, éventuellement définitive, de ces procédures est la bonne voie à suivre pour optimiser sensiblement le système de l'asile.

2.2 Méthodologie

La méthodologie sur laquelle se fonde la présente analyse a été mise au point en collaboration avec la société de conseil McKinsey&Company. L'une des principales difficultés réside dans l'instauration d'une comparabilité suffisante entre le système standard et la phase de test. Il existe ici des différences considérables en ce qui concerne les catégories et la répartition des cas, la composition des catégories (« assortiment de demandes et de décisions ») et la stratégie de traitement des demandes.

Le système standard et la phase de test se distinguent dans la manière dont sont composées les catégories de cas. Les procédures étendues ne sont, par exemple, pas traitées jusqu'à la décision par le centre pilote. Par ailleurs, les participants à la phase de test sont sélectionnés de manière aléatoire⁵ et assignés uniquement en fonction des effectifs disponibles. Leur demande doit en outre être traitée immédiatement, ce qui explique qu'il n'y a pas d'accumulation de dossiers en suspens. Il n'existe en outre pas d'ordre de priorité pour le traitement des demandes, contrairement à ce qui se passe dans le système standard. Dans ce dernier, les demandes sont en effet traitées dans un certain ordre en fonction du pays d'origine⁶ ou du type de décision et certaines demandes sont mises en attente, faute d'effectifs disponibles, pour continuer à traiter rapidement les demandes faiblement motivées.

⁵ Il existe une exception au principe de répartition aléatoire : en raison de l'explosion du nombre de demandes d'asile déposées par les ressortissants érythréens et de la pénurie d'interprètes qui en résulte, plus aucun ressortissant érythréen ne participe à la phase de test depuis fin mai 2014, ce qui a créé des distorsions en ce qui concerne les procédures Dublin.

⁶ Les demandes manifestement infondées et les demandes relevant de la procédure Dublin, notamment, sont

Pour garantir une comparabilité suffisante entre le système standard et la phase de test (comparaison d'éléments comparables), des catégories de cas comparables doivent être constituées. Il faut ici veiller, en particulier, à supprimer les distorsions du modèle. On compare aussi bien la durée moyenne des procédures que le nombre de procédures bouclées. La comparaison est effectuée séparément pour les différents types de procédures (procédure Dublin, procédure accélérée, procédure étendue⁷) :

- Dans le cas des procédures Dublin, la constitution des catégories de cas ne pose aucun problème car celles-ci peuvent être clairement identifiées dans la banque de données SYMIC, que ce soit pour le système standard ou pour la phase de test.
- Une comparaison directe du système standard et de la phase de test pour ce qui est des procédures accélérées et des procédures étendues n'est pas possible. Ces catégories n'existent pas dans le système standard car les demandes sont traitées conformément à la législation en vigueur.
- La catégorie des procédures accélérées, qui sont traitées dans le cadre de la phase de test, est définie dans le message du 3 septembre 2014⁸. Ce type de procédure n'existe pas dans le système standard. Comme éléments de comparaison, on a donc pris les demandes de priorité 1 traitées dans ce dernier durant la période sous revue (les demandes nécessitant des clarifications supplémentaires ne sont ici pas prises en compte, code SYMIC 7110).
- La définition des procédures étendues figurant dans le message du 3 septembre 2014 ne vaut, elle aussi, que pour la phase de test⁹. Pour la comparaison, on a pris les demandes de priorité 2 traitées dans le système standard (ainsi que les demandes de priorité 1 nécessitant des clarifications supplémentaires, code SYMIC 7110). Concernant les procédures étendues, vient s'ajouter une difficulté supplémentaire liée au fait que dans le système standard, les demandes concernées sont examinées selon le principe « first in – first out », ce qui conduit à de longues procédures dès lors que des dossiers en suspens ont été accumulés.

Enfin, pour améliorer encore la comparabilité, il a été décidé de sélectionner les cas comme suit :

traitées en priorité, car un renvoi rapide est ici fortement probable et du fait que des économies (par rapport à une procédure longue) peuvent être réalisées (priorité 1). En fonction des effectifs disponibles, les demandes qui ont de fortes chances d'aboutir à une décision d'asile positive ou à une admission provisoire sont mises en attente car les requérants qui pourront très probablement rester en Suisse bénéficieront déjà d'une protection (priorité 2).

⁷ L'ordonnance sur les phases de test ne prévoit pas, contrairement au projet de restructuration du domaine de l'asile, de procédure étendue mais une procédure hors phases de test. Comme l'analyse de la rentabilité économique porte également sur ce projet de restructuration, l'expression « procédure étendue » est tout de même utilisée par la suite.

⁸ « Les demandes d'asile qui ne requièrent aucune clarification supplémentaire à l'issue de l'audition sur les motifs d'asile ou de l'octroi du droit d'être entendu (art. 36 LAsi) doivent être traitées dans le cadre d'une procédure accélérée selon un calendrier bien précis (20 % au minimum de l'ensemble des demandes d'asile). A cette occasion, des décisions négatives (non entrées en matière [NEM], décisions d'asile matérielles assorties d'une décision de renvoi ou d'une admission provisoire) ou positives (octroi de l'asile) peuvent être prononcées. La proportion de demandes d'asile traitées en procédure accélérée peut varier en fonction de la composition des demandes. »

⁹ « La procédure étendue (environ 40 % des demandes d'asile) s'applique notamment aux demandes pour lesquelles une décision ne peut être prise directement après l'audition ou dans le cadre de la procédure de recours du fait que des mesures d'instruction supplémentaires sont nécessaires. La réglementation proposée en matière d'application de la procédure étendue n'est pas exhaustive. En cas de nécessité, la procédure étendue peut également s'appliquer pour les demandes de personnes qui seront vraisemblablement autorisées à rester en Suisse (admission provisoire ou octroi de l'asile). »

- Seuls les cas dans lesquels une demande d'asile et une décision exécutoire ont été enregistrées entre le 1^{er} janvier et le 31 octobre 2014 ou dans lesquels le traitement de la demande se poursuit en procédure étendue sont pris en compte. Ce procédé permet de s'assurer que la durée des procédures traitées dans le système standard n'est pas faussée par le traitement des cas en suspens datant des années précédentes.
- Les demandes multiples ont été exclues car elles ne sont pas traitées dans le cadre de la phase de test.
- Les personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé ne sont pas prises en considération dans l'analyse car elles ne génèrent plus de coûts (après leur « disparition »). On ne peut par ailleurs pas prendre en compte la durée des procédures les concernant, dans la mesure où l'on ne sait pas précisément combien de temps elles auraient duré si elles avaient été menées à leur terme.

Cette sélection de cas permet de comparer directement la durée des procédures dans le système standard et dans la phase de test.

En outre, l'exécution des renvois est analysée d'après la prévision selon laquelle 60 % des renvois seront exécutés à partir des centres de la Confédération (et ne seront donc pas attribués aux cantons).

2.3 Réserve d'ordre méthodologique

Une comparaison exploitable entre le système standard et la phase de test n'est possible que si suffisamment de procédures de chaque type (procédure Dublin, procédure accélérée et procédure étendue) ont été « bouclées ».

Le nombre de procédures Dublin traitées dans le cadre de la phase de test permet d'ores et déjà de tirer des conclusions fiables sur la restructuration du domaine de l'asile. Si le nombre de procédures accélérées donne une bonne idée du résultat final escompté, celui des procédures étendues ne permet pas, pour l'heure, de tirer de conclusions fiables. De surcroît, conformément à la stratégie adoptée en matière de traitement des demandes dans le système standard, les demandes d'asile relevant de ce type de procédure déposées en 2014 ne sont pas traitées en priorité. Des observations détaillées sur les valeurs mesurées figurent au paragraphe 3.

3 Résultats intermédiaires

3.1 Cas assignés, phases bouclées et répartition

Au total, 17 941 demandes d’asile ont été déposées durant la période sous revue, soit du 1^{er} janvier au 31 octobre 2014¹⁰. 1256 requérants ont été sélectionnés pour participer à la phase de test.

Au 31 octobre 2014, le centre pilote avait définitivement fini de traiter 66 % des demandes qui lui avaient été confiées (829 sur 1256) (cf. tableau 1). Les 427 cas non réglés en phase de test étaient en suspens dans une des phases de la procédure au moment du relevé.¹¹

Tableau 1 : Nombre de cas assignés et réglés dans la phase de test et dans le système standard au 31 octobre 2014

Phase de test	Nombre de requérants
Participants	1256
Procédures bouclées (y compris départs non contrôlés, classements)	829
Procédures pendantes	427

Sur les 1256 requérant ayant participé à la phase de test, 1168 avaient achevé la phase préparatoire, 540 la phase « cadencée », 372 la phase de recours et 241 la phase d’exécution au 31 octobre 2014. 829 procédures étaient bouclées et 93 étaient encore pendantes (cf. tableau 2).

Sur les 1168 requérants qui avaient achevé la phase préparatoire, 540 étaient également allés au terme de la phase « cadencée ». Parmi les 628 requérants restants se trouvaient principalement des personnes qui faisaient l’objet d’une procédure Dublin, mais aussi des personnes dont la procédure d’asile avait été classée après un départ non contrôlé ou un départ volontaire.

Tableau 2 : Phases pleinement achevées dans le centre pilote au 31 octobre 2014

Phases pleinement achevées durant le séjour dans le centre pilote :	Nombre de requérants
Phase préparatoire	1168
Phase cadencée	540
Phase de recours	372
Phase d’exécution	241

¹⁰ Selon les statistiques en matière d’asile, 21 796 demandes d’asile ont été déposées au total. La différence concerne les demandes qui n’ont pas été enregistrées par un CEP (naissance, regroupement familial, etc.), lesquelles ne sont pas prises en considération dans la présente évaluation.

¹¹ Environ la moitié des cas pendants en phase de test concernent des demandes traitées, une fois l’audition effectuée, dans la procédure étendue non plus par le centre pilote mais par la centrale à Wabern, avec hébergement dans les cantons.

Pour ce qui est de la répartition par type de procédure, des écarts sont à relever (cf. tableau 3) par rapport aux parts fixées dans le message (40 % de procédures Dublin, 20 % de procédures accélérées, 40 % de procédures étendues, *tant* pour les demandes déposées *que* pour les décisions rendues). En raison de difficultés rencontrées en 2014 dans la mise en œuvre de l'accord de Dublin, moins de procédures Dublin ont pu être bouclées comme telles¹². Les cas pour lesquels aucune procédure Dublin n'a pu être menée ont été transférés dans la procédure nationale. Ainsi, sur 45,5 % des procédures de sortie Dublin (part des cas assignés en phase de test), seuls 31,4% ont débouché sur des décisions de non-entrée en matière (NEM) Dublin (part des cas bouclés en phase de test). Aussi la part des décisions dans la procédure accélérée a-t-elle augmenté à 34,3 %. 22,2 % des cas ont quitté la phase de test dans le cadre d'une procédure étendue. Dans 12,2 % des cas, il est impossible de dire de quel type de procédure il s'agissait en raison, notamment, du classement de la procédure.

Tableau 3 : Répartition des demandes d'asile traitées en phase test par type de procédure au 31.10.2014

Type de procédure	Part prévue	Part effective	Nombre de demandes
Procédures Dublin : demandes de sortie	40%	45,5%	571
Procédures Dublin : NEM Dublin	40%	31,4%	334
Procédures accélérées : bouclées	20%	34,3%	365
Procédures étendues : départs	40%	22,2%	236
Autres (classements, etc.)	-	12,2%	130
Total	100%	100%	1065

Remarque : La proportion des procédures Dublin lancées est calculée par rapport au nombre total de requérants ayant participé à la phase de test. Les autres chiffres sont calculés par rapport au nombre total de procédures de première instance bouclées durant la période sous revue, car ce n'est qu'au moment de la décision qu'on sait de quelle procédure relève une demande. Une comparaison directe avec le système standard n'est possible que pour les procédures Dublin.

3.2 Procédures bouclées, décisions et procédures de recours

3.2.1 Procédures bouclées et décisions

Sur les 829 demandes que le centre pilote a fini de traiter, on compte 130 procédures classées, 119 décisions positives, 334 NEM Dublin ainsi que 246 décisions négatives (assorties parfois d'une décision d'admission provisoire) et NEM dans le cadre d'une procédure nationale (voir tableau 4).

¹² En 2014, l'Italie a connu des difficultés dans l'enregistrement des requérants d'asile accostant sur ses côtes, ce qui a entraîné des problèmes pour réaliser les procédures de sortie Dublin.

Tableau 4 : Décisions et taux de recours de la phase de test au 31.10.2014

Décisions et taux de recours	Nombre de cas / taux
Procédures classées	130
Décisions positives en matière d'asile	119
NEM Dublin	334
Décisions négatives (assorties d'une décision d'admission provisoire) et NEM	246
Nombre total de procédures bouclées	829
Décisions sujettes à recours	580
Recours	88
Taux de recours par rapport à l'ensemble des décisions sujettes à recours	15,2%

3.2.2 Procédures de recours

Au total, 580 décisions sujettes à recours¹³ ont été prononcées dans le cadre de la phase de test ; 88 ont fait l'objet d'un recours, ce qui correspond à un taux de recours de 15,2 % (voir tableau 4). Ce taux est inférieur à celui du système standard, où 20,9 % des décisions sujettes à recours ont fait l'objet d'un recours durant la même période¹⁴. La différence peut être un signe montrant que les décisions du SEM sont généralement bien acceptées ou que l'assistance juridique plus étendue proposée dans la phase de test favorise l'acceptation des décisions¹⁵.

Sur les 88 recours déposés devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) contre des décisions du centre pilote, 64 ont été traités (voir tableau 5). 42 ont été rejetés, 5 ont été considérés comme sans objet, 3 ont été admis, 11 ont abouti à une NEM, 2 à un renvoi et 1 à un retrait.

Tableau 5 : Recours contre une décision du centre pilote traités par le TAF au 31.10.2014

Recours traités par le TAF	Nombre de cas
Rejets	42
Recours considérés comme sans objet	5
Recours admis	3
Non-entrées en matière	11
Renvois	2
Retrait	1
Total	64

Les chiffres ont été comparés avec ceux du TAF, qui tient cependant des statistiques par cas et non par personne, comme nous l'avons fait plus haut. Selon la statistique du TAF, 59 procédures de recours contre des décisions du centre pilote ont été ouvertes, dont 44 ont été bouclées. Ces procédures ont duré en moyenne 19 jours. Il convient de souligner que 29 recours ont été déposés par le représentant légal désigné par le centre pilote. Dans les autres cas, les requérants ont choisi un autre représentant légal ou décidé de ne pas être

¹³ Il s'agit des décisions négatives et des décisions de non-entrée en matière prononcées dans le cadre des différentes procédures.

¹⁴ Dans ce contexte, il convient d'attirer l'attention sur le fait que le taux de recours est plus élevé chez les requérants attribués aux cantons romands.

¹⁵ Une analyse qualitative de cet aspect figure dans le mandat 4 de l'évaluation de la phase de test.

représenté.

Une comparaison avec les décisions rendues par le TAF dans le système standard est ici impossible en raison des caractéristiques totalement différentes présentées par les procédures.

3.3 Durée des procédures

L'évaluation de la durée des procédures résulte à la fois d'une comparaison des procédures menées dans le cadre de la phase de test avec la durée fixée dans le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014 ainsi que par une comparaison entre la phase de test et le système standard.

3.3.1 Durée des procédures : comparaison entre la durée visée et la durée effective

Dans l'évaluation de la réalisation des objectifs au centre pilote, il faut distinguer les phases durant lesquelles le SEM assure lui-même la conduite de la procédure (phase préparatoire et phase cadencée) de celles qui dépendent d'autres acteurs (phases de recours et d'exécution). Dans les procédures Dublin, le délai prescrit de 10 jours pour la phase préparatoire a été dépassé de 5,6 jours (cf. tableau 6). Dans les procédures accélérées et étendues le délai prescrit de 21 jours a été dépassé de 2,8 jours. Dans la phase cadencée, l'accélération obtenue – procédure réalisée en 7,3 jours – a surpassé l'objectif, qui était de 10 jours. Si la phase de recours a duré en moyenne 10,6 jours, ce chiffre représente en fait une moyenne pour l'ensemble des procédures, c'est-à-dire avec ou sans recours. Les procédures de recours closes ont pour leur part duré 19 jours en moyenne.

Tableau 6 : Durée moyenne des phases de la procédure achevées par le centre pilote au 31.10.2014

Phases achevées durant le séjour dans le centre pilote :	Durée visée (en jours)	Durée effective (en jours)	Nombre de cas
Phase préparatoire (toutes les procédures)	-	21,4	1168
Phase préparatoire des procédures Dublin	10	15,6	632
Phase préparatoire des procédures accélérées et étendues	21	23,8	536
Phase cadencée ¹⁶	10	7,3	540
Phase de recours ¹⁷	-	10,6	372
Phase d'exécution ¹⁸	-	14,9	241

Remarque : Il s'agit ici de la durée moyenne des phases.

¹⁶ Mesuré en jours ouvrables.

¹⁷ Aucune durée n'a été fixée concernant la phase de recours. Cependant, il y a lieu de tenir compte du fait que « Le recours contre une décision d'asile rendue lors d'une procédure accélérée [...] doit être déposé dans les dix jours qui suivent la notification de cette décision » (art. 38, OTest). Le délai de recours contre les décisions de non-entrée en matière Dublin est de cinq jours ouvrables (art. 108 LAsi).

¹⁸ Aucune durée n'a été fixée concernant la phase d'exécution.

Il faut garder à l'esprit que durant la phase de mise en place, une part non négligeable des ressources de la phase de test ont été consacrées à des missions de représentation (visites, etc.) et au développement du projet (optimisation des processus, rodage du travail des différents acteurs, etc.). Passé ce stade, ces coûts sont appelés à diminuer considérablement, ce qui, avec les mêmes ressources, pourrait entraîner une accélération supplémentaires.

3.3.2 Durée des procédures : comparaison entre système standard et phase de test

Les durées de procédure mesurées en phase de test peuvent également être comparées aux durées de procédure du système standard. A cet effet, comme dans le message du Conseil fédéral, les moyennes des années 2011 et 2012 ont été examinées (point 3.3.2.1). De plus, les durées de procédure mesurées durant la période sous revue avec le système standard ont également servi de base de comparaison (point 3.3.2.2).

3.3.2.1 Base de comparaison : moyennes avec le système standard en 2011 et 2012

En utilisant comme base de comparaison les durées de procédure moyennes des années 2011 et 2012, comme dans le message du Conseil fédéral du 3 septembre 2014, l'on se rend compte que, comparativement au système standard, la phase de test permet une accélération des procédures Dublin (de 35,8 jours et une réduction des procédures accélérées de 259,2 jours (cf. tableau 7). En ce qui concerne la procédure étendue, le nombre de décisions entrées en force parmi les cas traités en phase de test ne suffisent pas pour se prononcer sur la durée moyenne de ces procédures.

Tableau 7 : Comparaison des durées de procédure en phase de test avec les durées moyennes dans le système standard pour les années 2011 et 2012

Type de procédure	Système standard (moyennes 2011 et 2012)	Phase de test (moyennes 2014)	Accélération
Procédures Dublin (jusqu'à l'entrée en force)	94 jours	58,2 jours	35,8 jours
Procédures accélérées (jusqu'à l'entrée en force)	310 jours	50,8 jours	259,2 jours
Procédures étendues (jusqu'à l'entrée en force)	321 jours	N/A (nombre de cas insuffisant ; objectif : 180 jours)	N/A (par rapport à l'objectif : 141 jours)

3.3.2.2 Base de comparaison : moyennes avec le système standard en 2014

De plus, les durées moyennes de procédure dans le système standard de la période sous revue 2014 ont été utilisées comme base de comparaison avec la phase de test. Les cas présentés dans le chapitre consacré à la méthodologie (cf. point 2.2) permettent d'assurer la validité des comparaisons entre le système standard et la phase de test (comparaison avec ce qui est comparable).

Une comparaison des durées des procédures dans le système standard et en phase de test montre que la phase de test a permis d'obtenir une accélération des procédures Dublin de

16,7 jours (jusqu'à l'entrée en force des décisions), des procédures accélérées de 20,0 jours (jusqu'à l'entrée en force) et des procédures étendues (jusqu'à la fin de la période préparatoire, audition comprise) de 76,2 jours (cf. tableau 8).

Tableau 8 : Comparaison des durées de procédure en phase de test avec les durées moyennes dans le système standard (du 01.01.2014 au 31.10.2014)

Phase de test vs système ordinaire (du 01.01.2014 au 31.10.2014)										
Phase de test				Système ordinaire						Accélération (écart)
Type de procédure	Cas	PT (jours)	Canton (jours)	Durée totale	Type de procédure	Cas	CEP (jours)	Canton (jours)	Durée totale	Jours
Procédures Dublin (jusqu'à l'EF)	156	58,2	0,0	58,2	Procédures Dublin (jusqu'à l'EF)	1446	33,7	41,2	74,9	16,7
Procédures accélérées (jusqu'à l'EF)	259	50,5	0,3	50,8	Cas de priorité 1 (sauf code SYMIC 7110)	552	44,6	26,2	70,8	20,0
Procédures étendues (seulement phase préparatoire ; audition incluse)	116	37,5	2,0	39,5	Cas de priorité 2 (plus code SYMIC 7110) (audition incluse)	1332	27,9	87,8	115,7	76,2

SS = système standard ; PT = phase de test ; CEP = centre d'enregistrement et de procédure ; EF = entrée en force ; code SYMIC 7110 = cas nécessitant des éclaircissements complémentaires

La méthodologie de détermination de la comparabilité entre le système ordinaire et la phase de test

(comparaisons entre des données comparables) est décrite dans le chapitre qui lui est consacré (cf. point 2.2).

Pour garantir la comparabilité entre le système standard et la phase de test, les cas suivants n'ont pas été pris en compte dans la comparaison ci-dessus : demandes multiples, départs non contrôlés, procédures pendantes, procédures d'une durée supérieure à un an, reprises de procédures d'asile, deuxièmes auditions et cas Dublin réintégré dans la procédure nationale.

3.3.2.3 Conclusions

Par rapport aux comparaisons effectuées avec les chiffres enregistrés en 2011 et 2012, l'effet d'accélération de la phase de test diminue dans la procédure Dublin (16,7 jours au lieu de 35,8 jours) et dans la procédure accélérée (20,0 jours au lieu de 259,2 jours). La réduction de l'effet d'accélération de la phase de test s'explique par les améliorations importantes apportées au système standard sur le plan opérationnel depuis 2012. Du personnel supplémentaire a en effet été alloué de manière temporaire au système standard, ce qui a permis de réduire les affaires pendantes ainsi que d'y accélérer la durée moyenne des procédures. Bien que ces améliorations réduisent l'écart entre le système standard et la phase de test, cette dernière demeure néanmoins plus rapide.

L'analyse des durées des procédures montre que les longs ralentissements de procédure surviennent surtout quand les requérants d'asile doivent être transférés des centres de la Confédération dans les cantons, où les acteurs de la procédure d'asile ne sont pas tous réunis au même endroit. Les durées des procédures closes pendant le séjour dans un CEP (système ordinaire) ou au centre pilote de Zurich (phase de test), c'est-à-dire qui ne donnent pas lieu à l'attribution d'un requérant à un canton sont plus ou moins identiques. Si le système introduit

dans le cadre de la phase de test permet une accélération significative des procédures, c'est parce qu'en phase de test, la grande majorité des cas sont bouclés dans un centre de la Confédération. Le système standard, par contre, ne permet pas, dans un grand nombre de cas, de boucler la procédure durant le séjour au CEP et entraîne alors l'attribution des requérants concernés aux cantons.

L'évaluation de la phase de test au 31 octobre 2014 montre qu'il sera possible d'atteindre une accélération des procédures en opérant la restructuration du domaine de l'asile. Pour obtenir une forte accélération, il faut que les procédures se déroulent en réunissant tous les acteurs sous le même toit, sans qu'il ne soit nécessaire d'attribuer les requérants à des cantons. Or, la hausse des capacités d'hébergement de la Confédération prévue dans la restructuration du domaine de l'asile permettra d'augmenter la part des procédures traitées « sous le même toit ». Par ailleurs, le cadencement de la procédure d'asile a fait ses preuves et concourt à son accélération.

3.4 Départs, aide au retour et bénéficiaires de l'aide d'urgence

Ce paragraphe traite de l'effet des procédures accélérées, du conseil en vue du retour et de l'évaluation des chances de succès de la demande d'asile pour les requérants, et plus particulièrement, pour l'exécution des renvois et les retours volontaires.

3.4.1 Départs

Pour la période sous revue, on dénombre dans le cadre de la phase de test 502 départs de requérants au cours des différentes étapes de la procédure, dont 159 contrôlés ; parmi ces derniers, 107 étaient volontaires (cf. tableau 9). Par ailleurs, 273 requérants d'asile « sont partis » dans le cadre d'un départ non contrôlé, c'est-à-dire qu'ils ont disparu.

43 % des participants à la phase de test pour lesquels la procédure était close ont quitté la Suisse depuis le centre pilote dans le cadre d'un départ contrôlé ou non, sans qu'une attribution aux cantons ne se soit révélée nécessaire. L'objectif est ici de 60 %. La différence s'explique par le nombre élevé de personnes qui ont obtenu le droit de rester en Suisse.

Dans le système standard, on compte, sur toutes les demandes d'asile déposées en 2014, 1684 départs depuis un CEP, dont 523 départs contrôlés ; parmi ces derniers, 468 étaient des départs volontaires (cf. tableau 9). Par ailleurs, 652 requérants sont partis dans le cadre d'un départ non contrôlé.

Tableau 9 : Exécution des renvois et départs dans le cadre de la phase de test au 31.10.2014

Exécution des renvois et départs dans le cadre de la phase de test	Phase de test		Système standard	
	Nombre de cas	Part effective	Nombre de cas	Part effective
Nombre de départs depuis le centre/CEP, c.-à-d. sans attribution aux cantons	502	43,0%	1684	31,0%
dont départs contrôlés	159	13,7%	523	9,6%
dont départs non contrôlés (disparitions)	273	23,5%	652	12,0%
dont autres issues	70	6,0%	509	9,4%
Transferts Dublin depuis le centre/CEP				
Nombre de transferts Dublin	50	4,3%	46	0,8%
Départs volontaires depuis le centre/CEP				
Nombre de départs volontaires (parmi les départs contrôlés)	113	9,2%	468	8,6%
Départs non contrôlés avant ou après la décision d'asile depuis le centre/CEP				
Nombre de départs non contrôlés (disparitions) – avant décision d'asile	142	12,2%	550	10,1%
Nombre de départs non contrôlés (disparitions) – après décision d'asile	131	11,3%	102	1,9%

Remarque : Tous les taux sont calculés par rapport au nombre total de participants à la phase de test (ou de demandes d'asile déposées), auquel on a soustrait le nombre de requérants dont la procédure est encore pendante. Les personnes qui ont obtenu le droit de rester en Suisse sont prises en considération dans le total.

Les taux figurant dans ce tableau sont révélateurs. Ils ont été calculés, pour toutes les catégories, par rapport au nombre total de participants à la phase de test ou de demandes d'asile enregistrées (moins les procédures pendantes) durant la période sous revue. Il convient de souligner les aspects suivants :

- La proportion de transferts Dublin dans le cadre de la phase de test atteint 4,3 %, alors qu'elle est de 0,8 % depuis les CEP dans le système standard.
- Les départs volontaires durant le séjour au centre pilote ou au CEP atteignent un taux de 9,2 % dans la phase de test et de 8,6 % dans le système standard.
- Les départs non contrôlés sont plus nombreux depuis le centre pilote que depuis les centres de procédure standard. Si la différence entre la phase de test et le système standard est relativement peu importante avant la décision d'asile, avec respectivement 12,2 % et 10,1 %, elle devient flagrante après la décision d'asile avec, respectivement, 11,3 % et 1,9 %.
- Une proportion particulièrement élevée de requérants, parmi ceux ayant fait l'objet d'une procédure Dublin dans le cadre de la phase de test, est partie sans annoncer son départ (« disparitions »). Sur les 334 requérants ayant fait l'objet d'une procédure Dublin dans le cadre de la phase de test, 157, soit environ 47 %, étaient parties de manière non contrôlée au 31 octobre 2014. Parmi elles, 34 ont par la suite été appréhendées et renvoyées par le canton de Zurich.

Pour expliquer ces écarts, on peut partir de l'hypothèse que les conseils en vue du retour dont bénéficient très tôt les requérants d'asile lors de la phase de test et l'évaluation de leurs chances par le représentant légal leur permettent d'anticiper plus facilement et plus rapidement l'issue de la procédure ou, en tout cas, son échec lorsque la demande est infondée. Par ailleurs, grâce à la procédure cadencée, les requérants savent mieux quand leur

décision sera rendue. Ils optent donc ensuite plutôt pour un départ volontaire ou quittent le processus de manière non contrôlée¹⁹.

Dans le message relatif à la restructuration du domaine de l'asile, l'on est parti de l'hypothèse que 60 % des requérants pouvaient être renvoyés depuis le centre et n'avaient plus besoin d'être attribués aux cantons²⁰. 43 % des participants à la phase de test (ceux dont la procédure est pendante ne sont pas compris), soit 502 personnes, ont quitté la Suisse depuis le centre pilote. Cet écart par rapport à l'objectif est une conséquence directe de la composition actuelle des demandes d'asile : la proportion des décisions Dublin et des procédures accélérées dans lesquelles l'exécution du renvoi a été ordonnée est plus basse que prévu.

Il convient toutefois de noter que le nombre de requérants arrivés au terme de la phase d'exécution est encore bas, d'où l'impossibilité de tirer des conclusions définitives.

Concernant les personnes parties dans le cadre d'un départ non contrôlé, il convient de remarquer d'une manière générale que si ces départs permettent de soulager financièrement le système de l'asile, on ignore pour l'instant combien de personnes ont effectivement quitté la Suisse.

3.4.2 Conseil en vue du retour et aide au retour

169 participants à la phase de test ont pris contact et eu au moins un entretien avec les services-conseils en vue du retour. 107 personnes ont quitté le territoire avec une aide au retour.

Dans le système standard, 3298 requérants ont eu recours à l'offre de conseil en vue du retour proposée par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans les CEP. Parmi eux, 661 ont quitté la Suisse avec une aide au retour.

Tableau 10 : Conseil en vue du retour et aide au retour dans le cadre de la phase de test et du système standard au 31.10.2014

Conseil en vue du retour et aide au retour	Phase de test		Système standard	
	Nombre de cas	Taux	Nombre de cas	Taux
Entretiens de conseil en vue du retour	169	13%	3298	20%
Personnes parties avec une aide au retour	107	9%	661	4%

Sources : Statistiques sur le conseil en vue du retour dans le cadre de la phase de test et OIM dans le système standard²¹. Les taux sont calculés par rapport à l'ensemble des cas traités dans le cadre de la phase de test et à l'ensemble des demandes d'asile enregistrées dans le système standard du 01.01.2014 au 31.10.2014.

¹⁹ A cela pourrait s'ajouter le fait que, dans le système standard, par manque de place, seule une part des cas Dublin potentiels peuvent être hébergés dans les CEP pendant toute la durée de la procédure. Si les requérants doivent être attribués aux cantons pour cette raison, l'éventuelle exécution du renvoi prend plus de temps, ce qui réduit d'autant l'incitation à quitter rapidement la Suisse.

²⁰ La prévision de 60 % correspond aux 40 % de cas Dublin sur lesquels table le message, auxquels viennent s'ajouter les 20 % de procédures accélérées qui ne sont plus attribuées aux cantons. On a supposé ici que les procédures accélérées aboutissaient systématiquement à un renvoi.

²¹ Moyennes calculées par l'OIM. De légères différences existent avec les statistiques que l'on peut établir sur la base de SYMIC.

13 % des requérants ayant participé à la phase de test ont pris part à des entretiens de conseil en vue du retour, contre 20 % dans le système standard²².

La proportion de requérants ayant effectivement quitté le territoire avec une aide au retour est cependant plus élevée dans le cadre de la phase de test (9 % contre 4 % dans le système standard). Sur les 107 personnes ayant quitté le territoire avec une aide au retour, 72 % environ avaient pris cette décision dès la phase préparatoire, ce qui s'explique, entre autres, par les différences entre les deux systèmes en matière d'incitations financières. En effet, dans le cadre de la phase de test, un système d'aide au retour dégressif avec une aide de CHF 2000.- pour un départ durant la phase préparatoire et une aide moins importante pour un départ lors des phases suivantes. Avec le système standard, seules des aides de CHF 500.- sont proposées. Par ailleurs, la phase de test se distingue par le fait que, comme évoqué précédemment, les requérants ont la possibilité de faire évaluer par leur représentant légal les chances de leur demande d'asile d'aboutir. Enfin, il convient de mentionner que les requérants faisant l'objet d'une procédure Dublin dans le système standard ne sont pas concernés par l'aide au retour.

La comparaison des taux de départ chez les personnes ayant participé à la phase de test et celles dont la demande a été traitée dans le cadre de la procédure standard n'est que partiellement révélatrice, puisqu'aucun ressortissant érythréen n'a participé à la phase de test depuis 2014. Ces personnes, qui constituent le plus important groupe de requérants, se caractérisent par leur taux de protection élevé. Cette situation explique que le taux de retour soit plus élevé chez les requérants ayant participé à la phase de test que chez ceux dont la demande a été traitée dans le système standard.

3.4.3 Bénéficiaires de l'aide d'urgence

Le suivi concernant la suppression de l'aide sociale est évalué tous les six mois. Au premier semestre 2014, deux participants à la phase de test ont bénéficié de l'aide d'urgence, pour un coût total effectif de CHF 6400.-, selon les indications du canton de Zurich. L'un des deux a utilisé les structures de l'aide d'urgence, mais a depuis été renvoyé dans son pays. L'autre n'était pas hébergé dans un canton mais a uniquement occasionné des frais de santé. Compte tenu de la brièveté de la période d'observation, il n'est toutefois guère possible, pour le moment, de tirer des conclusions au sujet des effets de la phase de test sur le recours à l'aide d'urgence.

²² Des entretiens de groupe, durant lesquels les requérants reçoivent des informations générales sur les possibilités d'aide au retour, sont proposés aussi bien dans le cadre de la phase de test que dans le système standard.