



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

S O D K – Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S – Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S – Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras



Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Stratégie Asile 2027

Synthèse politique de l'analyse

Sommaire

1.	Introduction.....	2
2.	Coopération européenne et internationale dans le domaine de l'asile et de la migration.....	3
3.	Asile	4
3.1.	Constats.....	4
3.2.	Mesures à prendre.....	6
4.	Statut S	7
4.1.	Constats.....	7
4.2.	Mesures à prendre.....	10
5.	Migration irrégulière, sécurité et exécution des renvois	11
5.1.	Constats.....	11
5.2.	Mesures à prendre.....	12
6.	Intégration.....	13
6.1.	Constats.....	13
6.2.	Mesures à prendre.....	15
7.	Implication d'autres organisations partenaires et de la société civile.....	16

1. Introduction

Le système d'asile suisse actuel se fonde sur la loi révisée sur l'asile. Le projet de modification de la loi a été accepté par près de 67 % de la population en votation populaire et par l'ensemble des cantons. La nouvelle loi sur l'asile (ou « restructuration du domaine de l'asile »), dont l'un des principaux objectifs était d'accélérer les procédures, est entrée en vigueur en 2019. Mis en place la même année, l'Agenda Intégration Suisse (AIS) est destiné à améliorer l'intégration sociale et professionnelle des personnes réfugiées en Suisse : il fixe des objectifs minimaux à atteindre par les personnes concernées dans différents domaines et a permis d'accroître considérablement les moyens alloués par la Confédération à l'encouragement de l'intégration.

La restructuration du domaine de l'asile et l'AIS constituent le cadre légal et conceptuel du système d'asile suisse. Les responsabilités des trois niveaux étatiques y sont définies, ainsi qu'un certain nombre d'objectifs, dont la réalisation peut servir de point de départ pour l'analyse et l'évaluation du système. Tâche conjointe de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, le domaine de l'asile ne peut fonctionner efficacement que moyennant la coopération et la coordination de l'ensemble des acteurs.

En juin 2024, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du nouveau système d'asile, le conseiller fédéral Beat Jans a demandé au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) une analyse de la situation destinée à servir de référence pour l'élaboration de la stratégie en matière d'asile (stratégie Asile 2027) et l'élaboration d'un plan de mise en œuvre assorti de mesures concrètes. Afin que l'ensemble des points de vue soient pris en compte dans la stratégie, cette analyse a été réalisée sous la houlette d'un comité de pilotage regroupant des représentants des trois niveaux étatiques : le Département fédéral de justice et police (DFJP), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS). L'objectif poursuivi avec la stratégie Asile 2027 est de continuer à optimiser le système existant en tenant compte de la répartition des compétences prévue par la Constitution. Les trois niveaux étatiques sont convenus d'adopter d'ici la fin de l'année 2025 lors d'une conférence nationale sur l'asile :

- une analyse externe,
- une synthèse politique,
- un mandat politique.

L'analyse externe, réalisée par Ecoplan, couvre les domaines de l'*asile*, de la *migration irrégulière*, du *statut de protection S* (ci-après « statut S ») et de l'*intégration*. Ces quatre domaines ont été retenus, car ils sont susceptibles de constituer une base adéquate pour le développement ultérieur du système d'asile. Le projet actuel vise à renforcer ce socle afin de le rendre suffisamment solide et à même de surmonter les crises. Les mandants sont conscients que d'autres aspects relevant du domaine de l'asile devraient aussi être développés ; cependant, il est prévu de les traiter dans un deuxième temps. La synthèse politique considère les constats découlant de l'analyse sous un angle politique et esquisse les mesures à prendre pour optimiser le système d'asile. Elle est le fruit d'une collaboration entre les trois

niveaux étatiques. C'est également le cas du mandat politique découlant de la synthèse, qui prescrit l'élaboration de mesures et la formulation de modifications législatives destinées à améliorer le système d'asile suisse. Une feuille de route définira, quant à elle, le calendrier de mise en œuvre du mandat politique et renverra à des travaux en cours ou achevés (décisions de l'exécutif et mandats parlementaires).

L'adoption de l'analyse externe, de la synthèse politique et du mandat politique lors de la prochaine conférence nationale sur l'asile mettra un terme à la première phase de la stratégie Asile 2027. Elle marquera également l'entrée dans la deuxième phase, au cours de laquelle un plan d'action et des mesures concrètes seront élaborés.

Les trois niveaux étatiques sont convenus, pour la suite des travaux relatifs à la stratégie Asile 2027, de s'en tenir à la répartition des tâches et au système de financement actuels. La Confédération, les cantons et les communes veillent ensemble à ce que les acteurs à chaque échelon de l'État disposent de suffisamment de ressources financières pour pouvoir exécuter efficacement les tâches qui leur incombent. La stratégie Asile 2027 ne doit pas aboutir à un report d'un niveau étatique à un autre des tâches constitutionnelles et des charges financières correspondantes.

Conclusion

La Confédération, les cantons, les communes et les villes souscrivent au système d'asile actuel et à l'AIS. Six ans après la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et de l'AIS, après une période marquée par la pandémie de COVID-19 et par des pressions importantes sur le système d'asile, tous les acteurs s'accordent à dire que l'orientation fondamentale de la restructuration du domaine de l'asile a prouvé son efficacité. Celle-ci contribue à une politique d'asile crédible qui renforce la tradition humanitaire suisse, respecte le droit international et préserve la dignité humaine. Les trois niveaux étatiques soutiennent la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes telle qu'elle est définie dans le système d'asile et s'engagent à ce que, à l'avenir également, chacun d'entre eux assume de manière fiable les tâches et les responsabilités qui lui sont conférées par la loi. Parallèlement, ils sont d'avis que le système atteint ses limites et pêche par manque d'efficacité dans les situations de forte sollicitation, comme en attestent les différends et les tensions survenus ces trois dernières années entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Le système d'asile doit donc encore être développé et amélioré.

2. Coopération européenne et internationale dans le domaine de l'asile et de la migration

La Confédération, les cantons, les villes et les communes s'engagent en faveur de la protection internationale des réfugiés et plébiscitent la participation de la Suisse à la coopération Schengen et au système Dublin. En tant qu'État associé, la Suisse tire profit des mécanismes européens de coopération dans les domaines de la sécurité intérieure, de la gestion des flux migratoires et de l'asile. Le rattachement institutionnel à l'acquis de Schengen / Dublin lui permet de relever les défis dans ces domaines conjointement avec les États membres de l'Union européenne (UE) et d'agir au-delà de ses frontières sur la base de normes et de systèmes d'information communs.

Dans le domaine Schengen, l'accès au système d'information Schengen (SIS) contribue efficacement au maintien de la sécurité publique. Cet instrument permet aux autorités des trois niveaux étatiques de

consulter les données fournies par les États participants pour mettre rapidement à disposition des informations touchant à la sécurité. La suppression des contrôles systématiques aux frontières intérieures de l'espace Schengen facilite la mobilité des personnes, favorisant ainsi le maintien de contacts personnels et familiaux transfrontaliers, et l'établissement d'activités économiques et touristiques entre les différents pays.

Le système Dublin établit quant à lui des critères et des mécanismes d'attribution des responsabilités pour la mise en œuvre des procédures d'asile en Europe. Le principe est qu'un seul État soit compétent pour l'examen d'une demande d'asile si le requérant circule ou se déplace d'un pays à un autre, ce qui évite le dépôt de plusieurs demandes d'asile en parallèle. Même si le système Dublin ne fonctionne pas de manière optimale, il constitue un pilier essentiel du régime d'asile européen. Les trois niveaux étatiques reconnaissent ses avantages structurels. La Suisse bénéficie largement du système : depuis la signature de l'accord d'association, elle a renvoyé vers un autre État quatre fois plus de personnes qu'elle n'en a accueilli.

Adopté en 2024, le Pacte européen sur la migration et l'asile a essentiellement pour objectifs de réduire la migration irrégulière vers l'Europe et la migration secondaire au sein du continent, et d'accroître la résistance du système d'asile européen en cas de crise. Il prévoit un mécanisme de solidarité entre États membres qui vise à répartir plus équitablement la prise en charge des requérants d'asile entre les pays afin d'éviter que certains, notamment ceux en première ligne, ne supportent à eux seuls la pression migratoire. En contrepartie, tous les États sont tenus de participer au système Dublin. La Confédération et les cantons soutiennent la participation de la Suisse au pacte européen. En adoptant les développements de l'acquis de Schengen/Dublin à la session d'automne 2025, le Parlement a aussi donné son feu vert à une participation de la Suisse au mécanisme de solidarité de l'UE, à condition que le système de Dublin fonctionne bien dans l'ensemble à l'égard de la Suisse. Si un référendum venait à être organisé, c'est le peuple suisse qui aurait le dernier mot à ce sujet.

3. Asile

3.1. Constats

Le domaine de l'asile est une tâche conjointe de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Pour que le système fonctionne, chaque niveau étatique doit assumer ses responsabilités et disposer des ressources nécessaires. En conséquence, si l'un des trois niveaux n'est plus à même d'accomplir correctement les tâches qui lui incombent, cela a des répercussions sur les autres. L'analyse montre que les communes, en particulier, ne peuvent ni déléguer des activités ni mettre du personnel à disposition d'un autre niveau. Le bon fonctionnement de chaque niveau étatique est donc déterminant pour le fonctionnement de l'ensemble du système.

La restructuration du domaine de l'asile a fait la preuve de son efficacité dans le domaine des procédures. L'objectif en matière de taux de protection est atteint et la qualité des procédures peut être considérée comme bonne au vu du taux de recours et du taux de stabilité des décisions¹. Le système

¹ Le taux de stabilité des décisions exprime la part des décisions attaquables rendues par le SEM qui sont passées en force de chose jugée sans être modifiées.

d'asile suisse offre fondamentalement une protection aux personnes qui en ont besoin. Malgré des situations extrêmes (pandémie de COVID-19, activation du statut S, forte augmentation du nombre de demandes d'asile à partir du milieu de l'année 2022), il est demeuré dans l'ensemble fonctionnel, ce qui n'a pas toujours été le cas dans d'autres pays européens. Le nombre considérable de demandes d'asile durant la seconde moitié de l'année 2022 a pesé tout particulièrement sur le système, la Confédération, les cantons, les communes et les villes ayant mobilisé toutes leurs ressources pour gérer l'afflux de personnes en quête de protection (statut S).

Plusieurs évolutions positives ont été observées au cours de la période analysée. La part des procédures accélérées a ainsi très largement dépassé la valeur cible définie dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile (> 40 % au lieu de 32 %), tandis que la part des procédures étendues (30 %) correspond à l'objectif fixé (28 %). Ces résultats attestent de la pertinence de la répartition des demandes d'asile entre plusieurs types de procédures. L'analyse révèle toutefois que les prévisions se sont fondées sur des hypothèses de départ en partie erronées. Optimiser le système impose donc de s'interroger sur les raisons des écarts par rapport aux hypothèses de planification et de revoir les bases sur lesquelles s'appuyer pour la formulation de ces hypothèses.

Des faiblesses structurelles ont été constatées au niveau des procédures étendues. L'objectif fixé en matière de durée des procédures n'a, de loin, pas été atteint (240 à 431 jours en moyenne, au lieu de 90), ce qui a posé plusieurs problèmes. La longueur des procédures induit une forte augmentation des besoins d'hébergement aux trois niveaux étatiques, en particulièrement dans les cantons, les communes et les villes, le séjour des requérants d'asile dans un centre de la Confédération ne pouvant excéder 140 jours. La situation devient encore plus critique lorsque les personnes sont attribuées de manière anticipée aux cantons (avant l'expiration du délai de 140 jours, sans audition des motifs d'asile), comme cela a été le cas à la fin de l'année 2022 en raison de l'insuffisance de capacités d'hébergement au niveau fédéral. Compte tenu de l'offre limitée de logements dans certaines régions, la mise à disposition de places d'hébergement propices à l'intégration des personnes en attente de décision représente un défi particulier pour les cantons et les communes. Une telle situation pèse également sur les structures ordinaires – école, aide sociale, offres d'encadrement, soins de santé – qui peinent d'autant plus à répondre aux besoins que le mandat d'intégration n'est pas clairement établi. L'allongement de la durée de procédure retarde par ailleurs la mise en œuvre des processus d'intégration ultérieurs aux niveaux cantonal et communal, et complique l'exécution des renvois pour les personnes déboutées de l'asile. Cette forte pression exercée sur les systèmes d'hébergement et les structures ordinaires a obligé la Suisse à suspendre temporairement sa participation au programme de réinstallation des réfugiés reconnus du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Des instruments humanitaires pourtant éprouvés n'ont ainsi pas pu être utilisés sur une longue période.

L'un des principaux problèmes du système d'asile suisse réside dans sa trop faible capacité à résister aux fluctuations. Entre 2020 et 2025, des variations considérables ont été observées d'une année sur l'autre comme en cours d'année, avec des conséquences aux trois niveaux de l'État. Les structures d'hébergement disponibles permettent d'appréhender concrètement la capacité à gérer les fluctuations. À ce jour, la Confédération ne dispose pas des capacités permanentes prévues dans le cadre de la restructuration du domaine d'asile (5000 places). Les besoins doivent donc être couverts par des structures temporaires, ce qui a des conséquences négatives en termes d'efficacité et d'activation des infrastructures, mais aussi de planification au niveau cantonal. La mobilisation, pendant une courte

période seulement, d'hébergements de petite taille répartis dans toute la Suisse a engendré des surcoûts tant en termes de mise à disposition que d'exploitation, sans permettre une planification conjointe fiable des capacités. En l'absence de réserves suffisantes au niveau fédéral, les cantons et les communes se retrouvent très rapidement sous pression en cas de fluctuation imprévue des effectifs à prendre en charge. Pour éviter une telle situation, des places permanentes supplémentaires doivent être créées dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA).

Pour faire face aux fluctuations, la Confédération doit par ailleurs disposer des ressources en personnel nécessaires. En cas de forte augmentation des demandes d'asile, elle ne peut en effet garantir des procédures rapides et éviter l'accumulation des dossiers en attente que si elle est en mesure de mobiliser des effectifs qualifiés en quantité suffisante. Les cas en suspens, l'allongement des procédures et les décisions en attente compliquent la planification, que ce soit en matière d'intégration ou de renvoi des personnes relevant du domaine de l'asile.

3.2. Mesures à prendre

Raccourcir la durée des procédures étendues

Les procédures étendues sont actuellement trop longues. Des processus doivent notamment être définis pour éviter l'accumulation des dossiers en suspens (affectation plus souple du personnel, p. ex.). Parallèlement, il convient d'établir – idéalement de façon concertée entre tous les niveaux étatiques – des priorités claires. À défaut de coordination en amont, ces priorités seront communiquées précocement aux cantons et aux communes. On examinera par ailleurs si certaines mesures d'intégration (susceptibles également d'être utiles en cas de retour des personnes concernées, suivant le principe de la « double intention ») peuvent ou doivent être mises en œuvre avant même que la décision d'asile n'ait été rendue.

Permettre au système de faire face aux fluctuations en augmentant les capacités d'hébergement au niveau fédéral et en définissant des processus pour les situations particulières ou extraordinaires en matière d'asile

Pour les trois niveaux étatiques, il ne suffit pas que le système d'asile soit à même de résister aux fluctuations, il faut aussi que des solutions adaptées soient développées conjointement. Les capacités telles qu'elles ont été initialement évaluées pour les structures fédérales sont insuffisantes. Des ajustements substantiels s'imposent donc. Le nombre de places d'hébergement nécessaires dans les CFA sera examiné dans le cadre de la réponse au postulat Minder 23.3084 « Proposer des solutions pour faire face au manque de résistance aux fluctuations dans le domaine de l'asile ». La Confédération doit atteindre l'objectif de 5000 places permanentes et augmenter cette capacité à moyen terme. Pour anticiper les départs vers les cantons et coordonner les ressources, il est urgent d'élaborer un instrument de planification avec les cantons et les communes, et de veiller à ce qu'il soit utilisé à tous les niveaux. Les cantons et les communes doivent par ailleurs définir des objectifs en matière de gestion des fluctuations et mettre à disposition des structures d'hébergement temporaires. L'utilisation de ces structures temporaires à la fois par la Confédération et par les cantons / communes doit être examinée. Parallè-

lement, la planification par paliers et la planification d'urgence de la Confédération doivent être coordonnées et assorties d'objectifs quantitatifs clairs. Les processus contraignants et les responsabilités doivent également être précisés pour les différentes situations.

Garantir la capacité d'hébergement et d'intégration à long terme

Les cantons, les villes et les communes, à qui l'on demande de prévoir d'importantes capacités de réserve pour faire face à un afflux de requérants d'asile, ont besoin de sécurité en matière de financement comme de planification pour se doter des structures d'hébergement nécessaires. D'où la nécessité d'élaborer, à chaque niveau, des recommandations applicables en situation normale afin d'assurer l'hébergement et un accompagnement propice à l'intégration. La coordination entre l'hébergement, l'encadrement, l'aide sociale et l'intégration doit être améliorée, non seulement à chaque niveau étatique, mais aussi entre les différents niveaux, en particulier lorsque les procédures tendent à s'allonger. Parallèlement, les cantons doivent examiner dans quelle mesure ils peuvent avancer la fourniture de prestations propices à l'intégration pour les personnes dont la demande est traitée en procédure étendue, selon le principe de la « double intention » (prestations destinées à la fois à améliorer la capacité d'intégration et à faciliter le retour). En plus de garantir un logement digne, la recommandation, applicable en situation normale, d'héberger les personnes dans des structures collectives au cours de la deuxième phase (après leur séjour dans un CFA) renforce (ou rend tout simplement possible) le processus d'intégration, réduit la stigmatisation et a un effet positif sur la santé physique et mentale de personnes qui se sont réfugiées en Suisse pour échapper à la guerre et à la persécution, et sont parfois gravement marquées par des événements traumatisants. En cas de situation particulière ou extraordinaire, il est possible de déroger aux recommandations pour donner davantage de souplesse au système et lui permettre de faire face aux fluctuations du nombre de demandes d'asile. Les travaux menés par la CDAS depuis 2023 en vue de l'élaboration d'un manuel relatif à l'hébergement des requérants d'asile dans des structures collectives cantonales pour favoriser l'intégration peuvent servir de référence. Au niveau communal, l'instauration de conditions de logement favorisant l'intégration sur le long terme est un défi majeur et, en même temps, un prérequis essentiel pour une intégration durable.

Garantir la sécurité de tous

La sécurité doit être garantie par les autorités compétentes pour toutes les personnes concernées. Cela vaut pour les requérants d'asile au sein des hébergements publics (ce qui s'avère particulièrement complexe pour les personnes vulnérables) comme pour les réfugiés reconnus, les bénéficiaires du statut S, les personnes admises à titre provisoire et la population résidente permanente suisse. Des mesures adéquates doivent être prises à l'égard des requérants d'asile qui se rendent coupables d'infractions (voir le point 6).

4. Statut S

4.1. Constats

Créé à la fin des années 1990, le statut S consiste à octroyer une protection rapidement et sans complications bureaucratiques en cas d'afflux de personnes ayant fui leur pays, dans le but de délester le système d'asile et de préserver son bon fonctionnement. Ce statut étant fondamentalement orienté

vers le retour dans le pays d'origine, il s'applique jusqu'à ce que le Conseil fédéral décide de le lever. Cet outil, qui n'avait jamais été utilisé auparavant, a été activé en mars 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. Dans l'ensemble, il s'est révélé efficace : en quelques semaines, des milliers de personnes ont pu être accueillies, hébergées, intégrées dans les structures ordinaires et dotées d'un statut, sans que le système d'asile s'effondre. Début septembre 2024, le Conseil fédéral a décidé que le statut S ne serait pas levé avant le 4 mars 2026 pour les personnes en quête de protection en provenance d'Ukraine, à moins que la situation sur place ne se stabilise d'ici là. À sa séance du 8 octobre 2025, il a décidé que le statut S serait maintenu pour une année supplémentaire, aucune stabilisation durable de la situation n'étant encore en vue en Ukraine.

Dans l'ensemble, il faut saluer la collaboration et les efforts de tous les niveaux étatiques – avec le soutien de la société civile – puisque, à aucun moment, le système ne s'est effondré au détriment des personnes en provenance d'Ukraine ayant trouvé refuge en Suisse. À la fin du mois de février 2025, plus de 115 000 demandes de statut S avaient été déposées au total, dont environ 55 000 pendant les trois premiers mois de la guerre. Le nombre de bénéficiaires de ce statut vivant en Suisse avoisinait 63 000 à la fin de l'année 2022, et 68 000 fin 2024. Au début de la crise ukrainienne, l'activation du statut S a permis de reprendre rapidement l'enregistrement des requérants d'asile, bien que les ressources nécessaires au traitement de ces demandes aient longtemps été mobilisées par les tâches liées à l'octroi de la protection provisoire. Des difficultés se sont toutefois fait sentir sur le plan de l'organisation. Durant les premières semaines du conflit, les personnes en quête de protection se sont en effet installées de manière disproportionnée dans les zones urbaines chez des proches ou des familles d'accueil. Elles ne se sont signalées aux autorités des trois niveaux étatiques que plus tard et souvent sans aucune coordination. La clé de répartition entre les cantons applicable en vertu de la loi sur l'asile n'a donc pu être respectée qu'à compter du 22 avril 2022, soit six semaines après l'activation du statut S. Les structures ordinaires² de certains cantons, villes et communes particulièrement prisés ont ainsi été surchargées pendant plusieurs mois.

Rétrospectivement, la collaboration entre les trois niveaux étatiques a globalement bien fonctionné sur le plan opérationnel. L'état-major spécial Asile y a fortement contribué, notamment en facilitant la circulation des informations entre les acteurs étatiques. L'intégration des associations de communes dans cet organe s'est avérée judicieuse. Néanmoins, tant les spécialistes que les responsables politiques n'ont cessé de juger cette collaboration insuffisante, les trois niveaux étatiques s'en rejetant mutuellement la responsabilité (situation relayée également par les médias).

Conçu bien avant la restructuration du domaine de l'asile et jamais mis en application, le statut S n'a pas été adapté aux évolutions. Il est ainsi rapidement apparu qu'il n'était pas assez intégré au système global de la restructuration et de l'AIS. En plus de susciter des incertitudes d'ordre juridique et des questions sur les modalités d'application du statut S, cette situation a été source d'inégalités non fondées objectivement entre les bénéficiaires de ce statut et d'autres groupes de personnes ayant fui leur pays, notamment celles admises à titre provisoire. Si un certain nombre d'ajustements ont pu être réalisés sans délai (comme la mise en place du programme S pour financer les mesures de soutien en matière d'acquisition de la langue et d'intégration professionnelle), une refonte complète du statut S

² Font notamment partie des structures ordinaires les services publics tels que les écoles, les institutions de formation professionnelle ou le système de santé, mais aussi certains acteurs de la société civile, p. ex. les partenaires sociaux.

et son intégration dans la conception même du système global n'ont pas été possibles en si peu de temps et compte tenu d'un contexte marqué par des contraintes persistantes.

Le SEM a été fortement sollicité pour ce qui est de l'hébergement et de la gestion des procédures. Il a dû mettre à disposition, sur une très courte période, le personnel et les outils nécessaires pour traiter les demandes de statut S sept jours sur sept et répondre aux besoins d'information. Le manque de ressources s'est avéré particulièrement problématique : le nombre de décisions d'asile en suspens a ainsi sensiblement augmenté entre 2021 et 2024, et la liste s'est allongée à compter du milieu de l'année 2023 avec les demandes de statut S en attente, qui ont franchi la barre des 4500 l'année suivante. Si quelques critères seulement étaient pris en compte au début, on observe depuis 2023 une tendance croissante à l'examen au cas par cas des demandes de statut S, notamment parce que le profil des requérants s'est diversifié et que les conditions applicables ont été durcies. Cela s'est traduit par une nette hausse de la durée moyenne des procédures ainsi que du nombre de dossiers en suspens.

L'hébergement des bénéficiaires du statut S a représenté – et continue de représenter – un défi de taille pour tous les niveaux étatiques, en particulier pour les cantons, les villes et les communes. Au début de la crise, les processus étaient mal définis, ce qui a notablement compliqué la tâche, essentielle, de la société civile (OSAR, Campax), qui n'avait pas encore d'expérience dans ce domaine. Le principal constat est le suivant : le fait de combiner hébergement en nombre chez des particuliers, courte durée de procédure et processus peu clairs a eu pour effet d'accélérer considérablement l'arrivée des personnes concernées dans les cantons, les villes et les communes. Ces derniers ont donc été fortement sollicités pour fournir des capacités d'hébergement à court et long termes, ainsi que d'autres prestations relevant des structures ordinaires. Par ailleurs, l'encadrement, la première information et l'aide dans la gestion du quotidien ont été plus fastidieux pour ce groupe cible que pour des personnes ayant passé plusieurs mois dans un CFA. Il a néanmoins été possible – grâce notamment au soutien de la société civile – d'assurer à tout moment l'hébergement de l'ensemble des personnes provenant d'Ukraine qui ont trouvé refuge en Suisse.

Dans l'ensemble, la collaboration entre les trois niveaux étatiques en matière d'hébergement semble fonctionner de manière optimale lorsque l'on s'écarte le moins possible des processus déjà en place (clé de répartition, hébergement par des particuliers en tant qu'instrument cantonal, etc.).

L'engagement sans précédent de la société civile pour fournir un toit aux réfugiés dès le début de la guerre en Ukraine a considérablement délesté les structures d'hébergement publiques. Dans le même temps, les autorités ont été confrontées à de nouvelles difficultés et dû assumer des tâches supplémentaires comme l'accompagnement des familles d'accueil, la clé de répartition n'ayant pas pu être respectée dans un premier temps.

Le bilan de l'intégration des bénéficiaires du statut S est positif. Il a rapidement été décidé d'appliquer le principe de la double intention, qui consiste à favoriser l'intégration tout en maintenant une orientation vers le retour. C'est dans ce but que l'on a, d'une part, mis en place le programme S et, d'autre part, réduit les obstacles empêchant l'accès au marché du travail. L'approche de la double intention s'est révélée judicieuse et les mesures prises en la matière ont porté leurs fruits. D'abord axé principalement sur

l'encouragement de l'apprentissage de la langue, le programme S prend en compte depuis 2024 les exigences et les processus prévus dans l'AIS. Cette orientation a également montré sa pertinence et doit être conservée.

Concernant la levée du statut S et le retour au pays, la Confédération a élaboré en 2023, en associant les autres niveaux étatiques, un plan de mise en œuvre dans l'éventualité d'une suppression de ce statut. Plusieurs points du document en question ne sont cependant plus d'actualité et certaines questions centrales restent sans réponse. De plus, si la situation ne change pas d'ici mars 2027, la première cohorte de réfugiés, qui se trouvera depuis cinq ans en Suisse, aura droit à une autorisation de séjour (permis B) jusqu'à la levée du statut S et pourra déposer une demande pour cas de rigueur. Cela soulève de nouvelles questions quant au statut juridique des intéressés et aux modalités applicables en termes d'organisation, auxquelles il faudra répondre au plus tôt.

4.2. Mesures à prendre

Intégrer clairement le statut S dans le système d'asile

En associant les trois niveaux étatiques, il faut œuvrer pour intégrer sans attendre le statut S et le programme S dans la conception même des objectifs et de l'organisation du système d'asile actuel, sur lequel la Confédération, les cantons, les villes et les communes se sont accordés dans le cadre de la restructuration et de l'AIS. De nouveaux scénarios doivent être envisagés également. Les évolutions ne doivent pas se baser uniquement sur les expériences liées à la guerre en Ukraine. Les efforts doivent porter également sur la réglementation, les processus et la collaboration des trois niveaux étatiques, ainsi que sur le volet du financement. En outre, le statut S doit être pris en compte dans la planification d'urgence afin de garantir une cohérence avec le système d'asile dans sa globalité.

Il serait notamment opportun de se pencher sur les disparités entre les personnes bénéficiant de différents statuts de séjour relevant du droit d'asile (statut de protection, admission provisoire, réfugiés reconnus). Il y a également lieu de prendre des mesures efficaces contre les demandes de protection infondées ou multiples. Il faut également définir le rôle potentiel, à l'avenir, de l'hébergement par des particuliers en cas d'afflux massif de personnes en fuite, afin que cette solution puisse fonctionner au sein du système global sans remettre en cause la répartition entre les cantons.

Par ailleurs, des mesures s'imposent en particulier en vue d'institutionnaliser les mesures d'intégration. Il convient de s'appuyer ici sur les objectifs en matière d'efficacité définis conjointement par les différents acteurs et coordonnés avec ceux de l'AIS, afin d'éviter que des valeurs cibles soient décrétées unilatéralement à court terme.

Clarifier les modalités de la levée du statut S et la marche à suivre au bout de cinq ans

Élaboré en 2023, le plan relatif à la mise en œuvre de la levée du statut S et au retour des personnes ayant fui leur pays n'est plus d'actualité et doit être remanié. Les trois niveaux étatiques doivent se saisir au plus tôt de ces questions. Il faut notamment trouver une solution viable concernant le soutien financier accordé aux bénéficiaires du statut S entre la décision de levée du statut et le retour au pays.

La situation juridique des personnes concernées doit en outre être clarifiée si le statut S n'est pas encore levé au bout de cinq ans. Au printemps 2027, la première cohorte de bénéficiaires de ce statut se trouvera depuis cinq ans en Suisse. Or, la loi prévoit que passé ce délai, les personnes obtiennent une autorisation de séjour de type permis B. Celle-ci demeurant toutefois associée au statut de protection, elle n'offre aucune sécurité en matière de séjour indépendamment de ce statut. Dans le même temps, les intéressés ont également la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur. Cela ne manquera pas d'induire une forte augmentation de ce type de demandes, générant une charge considérable de travail pour la Confédération comme pour les cantons. De ce fait, il est indispensable d'anticiper la manière dont la situation doit être gérée et les changements à effectuer.

5. Migration irrégulière, sécurité et exécution des renvois

5.1. Constats

La Suisse a besoin de l'immigration, en particulier pour sa contribution au marché du travail. L'entrée dans le pays s'effectue majoritairement par la voie légale. Les personnes qui entrent sur le territoire suisse sans autorisation valable ou qui y séjournent sans titre valable sont dites en situation irrégulière. Dans le débat public, il y a souvent un amalgame entre migration irrégulière et asile, notamment en matière de sécurité. La plupart des personnes en séjour irrégulier ne déposent pas de demande d'asile en Suisse – et ne causent généralement pas de problèmes sur le plan de la criminalité, puisqu'elles font tout pour passer inaperçues et rester sous les radars des autorités (comme c'est le cas des sans-papiers, p. ex.). C'est pourquoi la stratégie Asile 2027 considère uniquement la partie, restreinte, de la migration irrégulière qui a un lien avec le système d'asile.

L'un des défis majeurs que doit relever tout système d'asile est de limiter au maximum la part des demandes d'asile manifestement infondées (*protect the protection system*). Il est en outre essentiel de rapatrier rapidement les personnes qui ne remplissent aucune des conditions requises pour bénéficier de l'asile. Le système d'asile de la Suisse ne doit pas être dévoyé par des pratiques telles que le dépôt de demandes vouées à l'échec pour prolonger des séjours irréguliers, ou encore l'utilisation des structures d'asile comme des solutions d'hébergement temporaires ou des portes d'entrée dans le système de santé suisse. Il faut également tenir compte du fait que selon la loi, les requérants d'asile ne relèvent pas de la compétence des mêmes autorités que les personnes en séjour irrégulier. Le système d'asile est en effet une tâche commune aux trois niveaux étatiques, tandis que la responsabilité des étrangers sans statut de séjour valable incombe en premier lieu aux cantons et aux communes. Les mesures définies dans ces domaines peuvent donc donner lieu à des transferts de charges entre les différents échelons de l'État.

Parmi les migrants en situation irrégulière, seule une petite partie vient en Suisse avec des intentions criminelles et dépose une demande d'asile infondée pendant son séjour. C'est cette fraction qui porte atteinte à la crédibilité de la politique suisse en matière d'asile et aux personnes ayant réellement besoin de protection. Il en va de même pour les requérants dont la demande n'a aucune chance d'aboutir et qui commettent des délits avant d'être renvoyés au pays ou disparaissent pour échapper au renvoi. Ils proviennent souvent d'États affichant un taux de protection très faible. Les trois niveaux étatiques

s'accordent à dire que la proportion de personnes de ce profil dans le domaine de l'asile doit être maintenue le plus bas possible et que l'accès au système d'asile ne doit pas être fermé aux personnes à protéger.

Le phénomène de migration irrégulière est, par nature, difficile à quantifier. Le nombre de personnes qui entrent illégalement en Suisse ne peut en effet qu'être estimé. Les chiffres de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) font état de plusieurs dizaines de milliers de personnes par an. La plupart d'entre elles entendent toutefois seulement traverser le territoire suisse ou le quitter très rapidement (migration de transit). Les chiffres sont également très flous en ce qui concerne les personnes qui séjournent illégalement en Suisse sur une période prolongée. Vivant souvent dans la clandestinité, elles ne peuvent être ni recensées ni identifiées de façon systématique par les autorités. Elles n'ont généralement aucun lien avec le système d'asile et seule une petite minorité d'entre elles se rend coupable d'infractions. Les trois niveaux étatiques sont d'avis que l'intensification des contrôles aux frontières intérieures ou la fermeture de ces frontières ne sont pas des moyens appropriés pour influencer ou réguler durablement la migration irrégulière ou le nombre de demandes d'asile (voir le point 3). La Suisse est tenue de se conformer à l'acquis de Schengen, et donc de respecter la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. Il est essentiel de garantir une bonne coordination entre les cantons et la meilleure harmonisation possible de leurs pratiques pour la gestion de la migration irrégulière.

La crédibilité du système d'asile et de l'état de droit repose sur le fait que les personnes qui ne disposent pas d'un droit de séjour en Suisse soient renvoyées systématiquement dans leur pays d'origine et que ce renvoi soit exécuté sans délai. Ce principe s'applique a fortiori aux personnes qui commettent des infractions dans l'espace Schengen. La Suisse œuvre avec succès, depuis des années, en faveur d'une bonne coopération avec des pays d'origine de premier plan. En comparaison européenne, elle compte même parmi les États obtenant les meilleurs résultats en matière de retour. Dans certains cas, l'exécution des renvois est fastidieuse, par exemple pour réunir les documents de voyage, et la coordination avec les autorités étrangères (notamment en ce qui concerne l'identification des personnes) peut prendre beaucoup de temps.

Dans ce contexte, si l'on veut préserver la crédibilité du système d'asile, des améliorations sont souhaitables tant sur le plan des relations avec les États d'origine qu'au niveau du cadre juridique et de la coordination de l'exécution des renvois.

5.2. Mesures à prendre

Réduire les incitations à déposer des demandes d'asile infondées et limiter le recours aux voies de droit extraordinaires

Le système d'asile ne devrait en aucun cas encourager le dépôt de demandes sans fondement. Il convient donc d'identifier les failles au sein de la procédure d'asile actuelle et d'y remédier dans la mesure du possible. Il en va de même pour les demandes multiples infondées et pour le recours aux voies de droit extraordinaires. Ce faisant, on veillera à ne pas rendre l'accès au système d'asile plus difficile pour les personnes à protéger mais, a contrario, à le garantir en tout temps.

Tenir compte des interactions entre le système d'asile et la migration irrégulière

Les personnes qui auront été dissuadées de déposer une demande d'asile infondée risquent de rester en Suisse de manière irrégulière. Elles relèvent alors de la compétence des cantons, ce qui peut accroître la charge pesant sur eux, ainsi que sur les villes et les communes. L'appréciation de ces transferts de charges doit prendre en compte le système global, c'est-à-dire les coûts liés à l'hébergement, à l'encadrement et aux soins de santé, mais aussi les frais induits par les décisions de renvoi et leur exécution.

Systématiser l'approche des autorités à l'égard des personnes en séjour irrégulier commettant des infractions

Les personnes en séjour irrégulier qui se rendent coupables d'infractions en Suisse doivent être systématiquement expulsées, l'exécution incombant aux cantons. Une bonne collaboration de toutes les autorités impliquées s'impose. Il est en outre important que les cantons assurent une saisie uniforme et transparente des renvois. Les règles de financement de l'exécution doivent, sur le long terme, être définies de manière à permettre un soutien mutuel entre les cantons sans les exposer à des risques sur le plan financier. Les efforts déployés en vue de la signature de conventions de coopération internationale en matière de retour (notamment des partenariats et des accords migratoires) doivent également être intensifiés.

Il est par ailleurs impératif que des mesures concrètes ciblent les personnes qui se livrent à des activités criminelles. La taskforce mise en place par la Confédération et les cantons pour lutter contre les multi-récidivistes (« Taskforce multirécidivistes LEI / LAsi »³) illustre en pratique comment exploiter, en cas d'urgence, tous les moyens disponibles. Il faut en outre veiller à ce que le droit de séjour puisse être retiré rapidement aux personnes ayant commis des infractions graves. Pour garantir l'exécution des renvois, des adaptations législatives doivent enfin être envisagées pour ce qui concerne les mesures de contrainte relevant du droit des étrangers. L'amélioration et l'accélération des processus dans le domaine du retour passent par l'élaboration de mesures supplémentaires aux niveaux fédéral et cantonal, visant en particulier à encourager le retour volontaire.

6. Intégration

6.1. Constats

L'intégration des réfugiés est une composante majeure d'une politique d'asile cohérente. Mise en œuvre idéalement juste après leur arrivée, elle crée les conditions requises pour que les personnes appelées à rester en Suisse trouvent rapidement et durablement une place au sein de la société et dans le monde du travail. L'encouragement de l'intégration renforce la cohésion sociale, réduit la dépendance des intéressés aux prestations sociales et permet d'exploiter leurs nombreux potentiels – en par-

³ [Communiqué du 4 avril 2025](#)

ticulier dans le contexte de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Les actions entreprises dans ce domaine contribuent à atténuer les tensions sociales, à garantir la participation à la société et à renforcer, globalement, la crédibilité et l'efficacité de la politique en matière d'asile et de migration.

Avec l'agenda intégration suisse (AIS), la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont défini une stratégie commune visant à intégrer durablement les réfugiés. Un premier bilan intermédiaire dressé dans le cadre de la stratégie globale en matière d'asile montre qu'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. Cette approche très vaste choisie par la Suisse en matière d'encouragement de l'intégration a prouvé son efficacité et doit être poursuivie. La réussite de l'AIS a été grandement favorisée par son insertion dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC) et par le renforcement de la collaboration interinstitutionnelle. Des défis restent cependant à relever à l'avenir dans plusieurs domaines :

Les trois quarts des réfugiés atteignent l'objectif fixé en matière d'encouragement linguistique dans le cadre de l'AIS, ce qui est un très bon résultat en comparaison internationale. Il reste toutefois difficile de favoriser l'apprentissage de la langue auprès des groupes ayant un faible niveau de formation. Il est donc important de déterminer les profils de personnes que l'AIS ne parvient pas à toucher, et pourquoi. Il faut en outre définir comment organiser encore davantage l'encouragement linguistique comme un processus de long terme orienté vers la formation.

Le nombre d'enfants d'âge préscolaire ayant bénéficié d'un encouragement a certes augmenté grâce à l'AIS, mais il reste inférieur à 50 % sur l'ensemble du territoire suisse. L'accès à des offres de qualité est souvent limité par le manque de places dans les crèches et par des obstacles financiers. Il serait possible d'améliorer la situation dans ce domaine en renforçant l'ancrage structurel de l'encouragement dans la petite enfance et le caractère obligatoire des directives.

L'AIS a permis d'accroître considérablement la participation des adolescents et des jeunes adultes à des mesures de formation de degré secondaire II, de 40 % en 2020 à plus de 65 % en 2023. Le bilan intermédiaire montre néanmoins que les résultats ne sont pas satisfaisants chez les jeunes adultes et que les femmes sont largement sous-représentées dans les offres de formation. Il faudrait donc veiller à l'avenir à proposer des formats plus souples, des incitations ciblées et un accompagnement plus individualisé en cours de formation.

Depuis la mise en place de l'AIS, les personnes concernées exercent plus rapidement et plus fréquemment une activité lucrative : quatre ans après leur entrée en Suisse, 45 % des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont en activité. À noter toutefois que ces emplois sont souvent précaires ; les salaires bas, les conditions de travail incertaines et la déqualification rendent plus difficile une sortie totale du système d'aide sociale. On observe en outre un écart flagrant entre les sexes, les femmes étant nettement moins nombreuses que les hommes à exercer une activité lucrative.

Pour finir, la mise en place de l'AIS a également permis d'accroître fortement la part de réfugiés participant à des mesures d'intégration sociale. Les potentiels offerts par la société civile, l'économie et les réfugiés eux-mêmes dans l'optique d'une participation pleine et entière à la société ne sont cependant

pas suffisamment exploités. Sans compter les expériences de discrimination et les contraintes psychosociales subies par ces personnes, qui sont autant de freins à l'intégration.

6.2. Mesures à prendre

Pour que l'AIS puisse déployer ses effets sur le long terme, tous les niveaux étatiques doivent s'impliquer dans l'intégration de manière conjointe et contraignante – sur les plans politique, structurel et financier. La Confédération, les cantons, les villes et les communes sont exhortés à poursuivre sur la voie de la mise en œuvre systématique de l'AIS, à vérifier régulièrement l'efficacité des mesures, à présenter les progrès réalisés et à mettre à disposition les moyens financiers requis. Le bilan intermédiaire relatif à l'AIS a fait apparaître la nécessité de prendre les mesures exposées ci-dessous.

Pour exploiter pleinement le potentiel de l'AIS, il faut en **renforcer le caractère obligatoire**. La réussite rapide et durable du processus de première intégration, et une participation active de tous les réfugiés à la société sont possibles si les réfugiés peuvent effectivement accéder aux offres et qu'on les incite ou les oblige à y participer. Chez les personnes appelées à rester en Suisse, le processus d'intégration doit débiter **le plus précocement possible**.

Par ailleurs, **des efforts supplémentaires doivent être consentis en faveur de l'intégration des femmes réfugiées** afin qu'elles aient les mêmes chances que les hommes de saisir les opportunités de formation et de carrière qui se présentent à elles. La Confédération, les cantons, les villes et les communes doivent veiller à ce que leurs offres soient conciliables avec des responsabilités familiales.

L'**organisation cohérente** du système d'asile est un prérequis pour une intégration efficace. L'hébergement, l'aide sociale et les mesures d'intégration doivent être mieux harmonisés (voir le point 4.2).

Les mesures suivantes se révèlent par ailleurs nécessaires dans les différents domaines d'encouragement de l'intégration :

Renforcer l'encouragement linguistique

L'encouragement de l'apprentissage de la langue constitue le fondement de l'intégration. Il doit systématiquement être axé sur les potentiels des intéressés et s'articuler autour de leurs objectifs individuels en matière de formation et d'activité professionnelle. Si besoin est, les mesures doivent être maintenues après la prise d'emploi. Pour que les offres proposées touchent tous les profils de réfugiés, elles doivent impérativement être diversifiées et adaptées aux groupes cibles. La Confédération, les cantons, les villes et les communes reconnaissant que l'acquisition de la langue prend du temps, ils doivent s'assurer de fournir les ressources nécessaires.

Améliorer l'accès à l'encouragement dans la petite enfance

Les enfants réfugiés doivent bénéficier de conditions de départ équitables à leur entrée à l'école. La Confédération, les cantons, les villes et les communes s'engagent donc à améliorer l'accès à des offres de qualité en matière d'encouragement dans la petite enfance. Pour cela, il faut éliminer les obstacles financiers, développer de manière ciblée les possibilités d'accueil extrafamilial et ancrer des mesures

obligatoires dans les structures ordinaires, mais aussi promouvoir la coordination entre l'action de ces dernières et les mesures prévues dans l'AIS.

Faciliter l'accès au marché du travail grâce à la formation

Une intégration professionnelle durable n'est généralement possible en Suisse qu'avec un diplôme de degré secondaire II au minimum. Il faut donc prévoir un encouragement très complet pour les jeunes réfugiés, notamment par le biais de modèles de formation prenant en compte la réalité de leur quotidien, par un accompagnement individuel et en leur accordant suffisamment de temps pour achever leur cursus. Des efforts supplémentaires doivent être fournis à cette fin, en particulier auprès des jeunes adultes.

Encourager l'intégration professionnelle durable

Les réfugiés doivent occuper des emplois correspondant à leurs qualifications. Ils ont besoin pour cela d'un accompagnement global, d'offres d'encouragement sur mesure directement au poste de travail et de solutions pragmatiques pour la reconnaissance des qualifications acquises dans leur pays d'origine. La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail portent ensemble la responsabilité de créer ces conditions favorables.

Garantir la participation à la société

L'intégration va au-delà du fait d'exercer une activité lucrative : elle englobe aussi la participation à la société, la codécision et une protection systématique contre les discriminations. Les expériences et les perspectives des réfugiés doivent pouvoir être prises en compte activement dans l'organisation des mesures d'intégration. Il faut développer en particulier les offres qui renforcent les compétences personnelles, favorisent la confiance en soi et augmentent les marges de manœuvre individuelles. Dans le même temps, il convient de renforcer la protection contre les discriminations et d'encourager systématiquement la participation à la société ainsi que les actions basées sur la consultation et la collaboration.

7. Implication d'autres organisations partenaires et de la société civile

Commande commune des trois niveaux étatiques, l'analyse confiée à Ecoplan a été soumise pour avis à d'autres services fédéraux, au HCR, à la Commission fédérale des migrations (CFM) et à une multitude d'organisations intéressées issues de la société civile. La plupart des acteurs considèrent qu'il s'agit d'une base utile sur laquelle peuvent s'appuyer d'autres travaux. Les représentants de la société civile déplorent néanmoins que l'analyse se soit concentrée sur quatre thèmes jugés centraux pour les autorités et qu'elle n'aborde pas d'autres sujets, importants pour les organisations non gouvernementales (ONG). Les prises de position du HCR, de la CFM et des ONG sont jointes à l'analyse. Les trois niveaux étatiques ont conscience du fait que la stratégie Asile 2027 émane des autorités et ne représente pas tous les points de vue sur le domaine de l'asile. Ils reconnaissent l'importance et le rôle des organisations partenaires, de la société civile et des communautés de réfugiés, et prennent acte de leurs prises de position. Ces acteurs seront associés sous une forme appropriée dans la mise en œuvre du mandat politique.