

Secrétariat d'Etat aux migrations
Par email
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, 21.11.2019

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame, Monsieur,

Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM) vous remercie de votre invitation à s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation susmentionnée. Il ne présente pas une position politique spécifique, mais s'exprime sur la base de connaissances scientifiques issues, entre autres, de recherches menées au sein de l'institut ou par d'autres organismes et chercheurs. Depuis une quinzaine d'années, de nombreuses études ont porté sur les processus d'intégration de personnes relevant de l'asile en général et sur la situation des admis provisoires en particulier. Les résultats sont relativement convergents.

Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : **Prof. Dr. Gianni D'Amato, Christine Diacon, Joëlle Fehlmann, Prof. Dr. Anita Manatschal, Leonie Mugglin, Dr. Marco Pecoraro, Dr. Johanna Probst, Dr. Didier Ruedin, Irina Sille et Denise Efionayi-Mäder du SFM, ainsi que Dr. Anne-Laure Bertrand et Dr. Anne-Laurence Graf** de l'Université de Neuchâtel.

La première partie du texte abordera les adaptations ponctuelles du statut des admis provisoires, avant d'enchaîner avec la mise en œuvre de la motion Pfister et de terminer par quelques considérations plus générales concernant les cohérences de politiques. Les arguments avancés se basent sur des données empiriques issues d'études scientifiques ou d'expertises juridiques.

Adaptations ponctuelles du statut (motion 18.3002 CIP-E)

Le SFM salue tout particulièrement les mesures proposées permettant de lever des obstacles d'accès au marché du travail ou à une formation pour les admis provisoires, car elles contribuent à mettre en valeur le potentiel de la main-d'œuvre résidente et à favoriser l'intégration des personnes en question. La possibilité de changer de canton peut être une condition indispensable pour trouver et exercer un travail, si une personne est, par exemple, assignée à un canton avec

un marché de l'emploi très limité ou n'offrant aucune opportunité pour un profil donné. Il peut résulter de cette restriction une grande inégalité de situations, qui a des conséquences d'autant plus marquantes que l'obtention ultérieure d'un permis de séjour dépend largement de l'autonomie financière des individus. Par la seule assignation à un canton éloigné de toute opportunité de travail, une personne, ou une famille entière, peut ainsi se trouver précarisée, en marge de la société, durant de longues années et avec très peu de perspectives d'en sortir (Auer 2018, Bansak et al. 2018, Efiionayi-Mäder & Ruedin 2014). D'autres personnes peuvent être beaucoup plus chanceuses, car attribuées à un canton qui leur permet d'accéder à des débouchés et d'obtenir, au bout de quelques années, une transformation de leur permis F en autorisation de séjour. Ce processus, et l'assignation à un canton sans possibilité d'en changer, peut avoir des conséquences considérables en termes d'insertion professionnelle, sociale et, à terme, aussi en cas d'éventualité d'une naturalisation (après l'obtention d'un permis d'établissement).

D'un point de vue scientifique et selon les résultats de recherches récentes, une **flexibilisation en matière d'intégration professionnelle** devrait clairement être encouragée. Ces recherches montrent qu'une politique d'intégration inclusive peut fortement bénéficier aux personnes relevant du domaine de l'asile (permis N et F) en termes d'intégration économique (sur le marché de travail), socio-culturelle, et même de bien-être psychologique, tandis que des pratiques ou des politiques restrictives se sont avérées préjudiciables à l'intégration. Dans une étude récente, Pecoraro et al. (2019) ont démontré l'effet positif d'une réforme de la politique d'intégration mise en œuvre entre 2006 et 2008 dont le but était de promouvoir une meilleure intégration économique et sociale des titulaires d'admission provisoire. Comparé aux requérant·e·s d'asile (permis N) qui n'ont pas été concernés par cette réforme, les individus admis à titre provisoire (permis F) ont bénéficié d'une meilleure intégration économique (taux d'emploi, salaire), d'une meilleure maîtrise d'une langue officielle, se sentaient moins seuls et éprouvaient moins le sentiment de n'avoir plus de patrie après la mise en œuvre de cette réforme. De manière similaire, l'étude de Slotwinski et al. (2018) montre que le taux d'emploi des requérant·e·s d'asile est plus élevé dans les cantons avec un accès au marché du travail plus inclusif (voir aussi Marbach et al. 2018). En outre, des recherches montrent aussi que l'accès à des permis de séjour stables accroît significativement les chances d'intégration sur le marché du travail (Bertrand, à paraître). Des études précédentes ont démontré que la naturalisation augmente les chances d'intégration, tant politique (Hainmueller et al. 2017 et 2015) que professionnelle (Gathmann 2015).

Par contre, il y a un cumul des désavantages pour ceux qui gardent durant de longues années des statuts de requérant·e·s d'asile et de personnes admises à titre provisoire, comme le démontrent plusieurs études en Suisse et à l'étranger (Bertrand, à paraître, Hainmueller et al. 2016, Hvidtfeldt et al. 2018). Tout cela va aussi de pair avec les obstacles à la naturalisation qui touchent particulièrement la population issue de l'asile (Bertrand 2017 : 244-246). Compte tenu de la grande efficacité des politiques inclusives facilitant l'accès au marché du travail du groupe ciblé, il convient de soutenir toutes les mesures de flexibilisation en matière de changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative pour les personnes admises à titre provisoire.

Règlementation des possibilités de voyager à l'étranger

Outre l'interdiction pour les personnes admises à titre provisoire de voyager dans leur pays d'origine ou de provenance (mise en œuvre de la motion Pfister), le projet prévoit (article 59e) une réglementation très stricte des possibilités pour les requérant·e·s d'asile, les personnes admises à titre provisoire (ou les bénéficiaires de la protection temporaire), de voyager dans *d'autres pays que* leur Etat d'origine ou de provenance. Cette réglementation pose en effet le

principe de l'interdiction, avec quelques exceptions pour les personnes admises à titre provisoire (et les personnes à protéger) qui seront concrétisées par voie d'ordonnance.

Le droit en vigueur réglemente déjà très strictement les possibilités pour les requérant·e·s d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger de voyager à l'étranger (article 9 ODV, RS 143.5). Leur possibilité de voyager à l'étranger est déjà soumise à une autorisation du SEM pour des motifs déterminés par l'ODV, par exemple pour participer à une sortie scolaire obligatoire ou à une manifestation sportive, considérées d'ailleurs dans le Rapport explicatif du projet de modification de loi comme des activités qui « favorisent l'intégration ». Le régime de l'interdiction sous réserve d'exceptions caractérise donc déjà le cadre légal en vigueur. Dès lors, il semble que la réglementation plus stricte des possibilités de voyager pour les personnes concernées apparaîtra au niveau de l'ordonnance. Dans cette perspective, il convient d'avoir à l'esprit que les témoignages issus de la pratique soulignent l'effet délétère pour l'intégration des personnes concernées des interdictions de voyages scolaires et des possibilités de faire des achats à moindre prix dans des pays voisins et, *a fortiori*, de rendre visite à des proches. Sans même évoquer les activités professionnelles nécessitant des déplacements à l'étranger, la mobilité transfrontalière est aujourd'hui une réalité incontournable pour la majorité des habitant·e·s. En exclure une catégorie de la population pour des raisons administratives revient à singulariser ces personnes, sinon à les stigmatiser *de facto*. On peut raisonnablement en déduire que des restrictions supplémentaires de se déplacer à l'étranger peuvent avoir un effet potentiellement négatif sur l'intégration des personnes concernées.

En outre, d'un point de vue juridique, la liberté de voyager à l'étranger des personnes concernées ne peut être restreinte que sous réserve du respect des principes de nécessité et de proportionnalité. A cet égard, l'article 12, al. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2 ; Pacte II) garantit le droit de toute personne relevant de la juridiction d'un Etat partie de quitter un pays (la Suisse n'a émis une réserve que concernant l'alinéa 1 de l'article 12 du Pacte II par rapport à la liberté des personnes étrangères de circuler et de s'établir librement à l'intérieur du pays). Selon le Comité des droits de l'homme dans son Observation générale du 2 novembre 1999 sur l'article 12 du Pacte II, l'article 12, al. 2, s'applique de manière large non seulement aux nationaux de l'Etat, mais aussi aux étranger·e·s quel que soit leur statut juridique sur le territoire. S'agissant du respect des principes de nécessité et de proportionnalité (également une exigence en matière de restrictions aux droits fondamentaux selon l'article 36 de notre Constitution), il faut se référer aux motifs énoncés à l'article 12, al. 3, du Pacte II (la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui). Ces principes de nécessité et de proportionnalité devront être pris en considération au moment de déterminer par voie d'ordonnance les exceptions à l'interdiction de voyager des personnes concernées. Ces considérations doivent également inspirer la mise en œuvre du nouvel article 59c LEI s'agissant de l'occasion de restreindre la possibilité pour les réfugié·e·s de se rendre dans un Etat autre que le pays d'origine ou de provenance.

Remarques générales

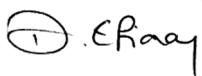
Au regard des données empiriques existantes, les révisions proposées dans le cadre des adaptations ponctuelles du statut se situent dans la suite logique d'une levée d'obstacles d'intégration professionnelle d'une catégorie de personnes appelées à s'intégrer, dont la très grande majorité restera durablement en Suisse. Ces arrangements ne peuvent être que dans l'intérêt économique (limitation des coûts d'aide sociale et de santé notamment) et sociétal de la Suisse. En effet, une politique qui favorise d'un côté des mesures d'intégration par le biais de cours de langue et de formation scolaire et professionnelle, tout en érigeant et maintenant des obstacles structurels d'insertion professionnelle de l'autre côté est non seulement

incohérente et coûteuse mais bien souvent vouée à l'échec. C'est aussi fort de ce même constat que les restrictions de la mobilité professionnelle et géographique des titulaires de permis B (contingentés) ont été abolies il y a plus d'une décennie dans le cadre de l'introduction de la LEtr.

En outre, une analyse systématique récente de la littérature spécialisée et plusieurs études particulières montrent qu'il est largement erroné de tabler sur un éventuel effet attractif de ce type de mesures annoncées pour l'accès au marché du travail ou, inversement, un effet répulsif de restrictions supplémentaires de voyager (Ruedin et al. 2019). Ceci vaut autant ce qui concerne des migrant·e·s potentiels que pour les premiers·ères concernés. Il n'existe aucune évidence empirique permettant de montrer qu'une marginalisation de ces derniers·ères se traduirait par une disposition à retourner dans le pays d'origine (Fokkema & Hein de Haas 2015).

Enfin, nous déplorons que le projet de loi exclut tout changement de la dénomination de l'admission provisoire. Cette décision est d'autant moins compréhensible qu'un nombre impressionnant d'études scientifiques ont confirmé, avec une convergence rarement observée en matière de recherche, que malgré les améliorations apportées à cette « mesure de substitution » (que constitue l'admission provisoire) et l'information promue, ce titre (ou intitulé) constitue un obstacle structurel indéniable à l'insertion sur le marché du travail des personnes concernées et de leur acceptation au sein de la population (entre autres : Pecoraro et al. 2019 ; ODAE 2015 ; UNHCR 2014 ; Efonayi & Ruedin 2014 ; Spadarotto et al. 2014 ; Kalbermatter 2012 ; Efonayi et al. 2009 ; Kamm et al. 2003 ; Kiener et al. 2003) : la précarité que l'intitulé suggère voile le sens pratique de ce statut et contribue à la confusion, notamment d'un public non-spécialiste, à propos de sa finalité de protection et des droits à l'intégration dont bénéficient ses titulaires.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de nos sentiments très distingués.



Denise Efonayi-Mäder
directrice adjointe

Références

- Achermann, Alberto, Hg. (2004). Die „angemessene Wohnung“ als Voraussetzung für den Familiennachzug, Materialien zur Integrationspolitik, Bern: Eidgenössische Ausländerkommission.
- Auer, Daniel (2018). 'Language Roulette – the Effect of Random Placement on Refugees' Labour Market Integration'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (3): 341–62. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1304208>.
- Bansak, Kirk, Jeremy Ferwerda, Jens Hainmueller, Andrea Dillon, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence, and Jeremy Weinstein (2018). 'Improving Refugee Integration through Data-Driven Algorithmic Assignment'. *Science* 359 (6373): 325–29. <https://doi.org/10.1126/science.aao4408>.

- Bertrand, Anne-Laure (2017). *Réfugiés en Suisse : trajectoires d'asile et intégration professionnelle*. Thèse de doctorat, Université de Genève.
- Bertrand, Anne-Laure (à paraître). Refugees' Trajectories in Switzerland : Impact of Residence Permits on Labour Market Integration. *Revue Quetelet*.
- Efionayi-Mäder, Denise (2011). "Mesures d'intégration destinées aux titulaires d'admissions provisoires dans le canton de Vaud." *Asile revue pour le droit et la pratique d'asile*, (01-2011).
- Efionayi-Mäder, Denise et al. (2009). *Mesures d'intégration pour les titulaires d'admission provisoire dans le canton de Vaud*. Neuchâtel : SFM.
- Efionayi-Mäder, Denise und Didier Ruedin (2014). *Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz - Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen*. Neuchâtel: SFM.
- Garibian, V. (2013). *Etat de la situation des mesures d'intégration professionnelle dans le Canton de Genève nécessaires à l'élaboration du Programme cantonal d'intégration spécifique*. Genève : Observatoire universitaire de l'emploi (OUE).
- Gathmann, C. (2015). Naturalization and citizenship : Who benefits ? *IZA World of Labor* 125, pp. 1–10.
- Hainmueller, J., Dominik Hangartner, et G. Pietrantuono (2015). Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (41), pp. 12651–12656.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., and D. Lawrence (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8), e1600432.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, and Giuseppe Pietrantuono (2017). 'Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?' *American Political Science Review* 111 (2): 256–76. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000745>
- Hvidtfeldt, Camilla, Louise Schultz-Nielsen, M. L., Tekin, E., and M. Fosgerau (2018). An estimate of the effect of waiting time in the Danish asylum system on post-resettlement employment among refugees: Separating the pure delay effect from the effects of the conditions under which refugees are waiting. *PloS one*, 13(11), e0206737.
- Kalbermatter, Jacqueline (2012). „*Ich laufe auf der Strasse richtig, ich fahre richtig, ich schlafe richtig, ich esse richtig, alles wie ein Schweizer*“. Freiburg: Universität Freiburg i. Ue. Departement für Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit
- Kamm, Martina, et al. (2003). *Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz*. Bern, EKM EKR.
- Kiener, Regula., et al. (2003). *Vorläufige Aufnahme - die Optik der Grundrechte*. Bern, EKR/CFR.
- Marbach, Moritz, Jens Hainmueller, and Dominik Hangartner (2018). 'The Long-Term Impact of Employment Bans on the Economic Integration of Refugees'. *Science Advances* 4 (9): eaap9519.
- ODAE romand (2015). *Permis F : Admission provisoire ou exclusion durable ?* Genève : Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand).
- Pecoraro, Marco, Anita Manatschal, Eva G.T. Green, and Philippe Wanner (2019). "Does integration policy improve labour market, sociocultural and psychological adaptation of asylum-related immigrants? Evidence from Sri Lankans in Switzerland." *IRENE working paper 19-08*. URL: <https://ideas.repec.org/p/irm/wpaper/19-08.html>.
- Ruedin, Didier, Denise Efionayi-Mäder, Sanda Uellen, Veronika Bilger, und Martin Hofmann (2019/in Vorbereitung). «Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 'Migration. Langfristige Folgen der Integration'». Neuchâtel: Swiss Forum for Migration and Population Studies.



- Ruedin, Didier und Denise Efonayi-Mäder (2014). "Wenn aus vorläufig endgültig wird." *Terra Cognita*, 2014: 102-104.
- Slotwinski, M., A. Stutzer and R. Uhlig (2018). Are asylum seekers more likely to work with more inclusive labor market access regulations? *WWZ working paper* No. 8.
- Spadarotto, Claudio et al. (2014). *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. Zürich Basel: KeK CdC und B.S.S.
- UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein (2014). *Arbeitsmarktintegration - Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz*. Genf: UNHCR.
- UNHCR (2015). *Intégration sur le marché du travail : Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse (résumé)*. Genève : Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein.
- Wanner, Philippe (2014). *Une Suisse à 10 millions d'habitants: enjeux et débats*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Wichmann, Nicole et al. (2011). *Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen*. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen.