



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Berne, décembre 2019

Migration. Conséquences à long terme de l'intégration

Rapport du Conseil fédéral en réponse au
postulat 16.3790 du Groupe de l'Union
démocratique du centre du 29 septembre 2016

Sommaire

1	Contexte	3
1.1	Texte du postulat.....	3
1.2	Proposition et avis du Conseil fédéral	3
2	Élaboration du rapport.....	4
3	Principales observations sur les corrélations entre migration, intégration et retour	5
3.1	Observations générales.....	5
3.1.1	Différents motifs de migration – au-delà d'un simple modèle attraction-répulsion	6
3.1.2	Promotion de l'intégration et disposition au retour : des objectifs contradictoires ?	9
3.1.3	Des mesures de formation et d'intégration visant (aussi) à encourager un retour éventuel et le développement du pays d'origine	10
3.2	Réponses aux problématiques du postulat.....	12
4	Conclusions.....	14

Par souci de lisibilité, le masculin singulier est utilisé à titre épicène et désigne donc indifféremment le masculin et le féminin.

1 Contexte

1.1 Texte du postulat

Le 16 décembre 2016, le Conseil national a accepté le postulat 16.3790 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration » déposé par le Groupe de l'Union démocratique du centre¹ le 29 septembre 2016.

Le texte du postulat est le suivant :

Le Conseil fédéral est prié d'examiner de manière approfondie dans un rapport les questions suivantes :

- 1. Les mesures d'intégration n'envoient-elles pas un faux signal dans l'optique d'un retour ultérieur des migrants dans leur pays ?*
- 2. Existe-t-il des études qui montrent qu'une intégration, même réussie, prive à terme les pays d'origine de populations importantes pour la reconstruction et la pacification du pays (problème analogue à celui de la fuite des cerveaux) ?*
- 3. Le cas du Kosovo, par exemple, permet de conclure que le retour ne fonctionne pas même après plusieurs années de paix et que de nombreuses personnes continuent au contraire d'émigrer, alors que les populations les plus éduquées et les mieux formées pourraient rester ou retourner dans leur pays pour y œuvrer à la construction d'un avenir meilleur ?*
- 4. Quelles sont les conséquences à moyen et à long terme de cette situation sur la société et l'économie suisses ? Dans quels emplois et segments professionnels les actions d'intégration entraîneront-elles des changements, notamment en ce qui concerne la structure salariale et la mixité sociale ? Quels effets une telle situation aura-t-elle sur la composition générale de la population suisse, notamment dans les régions urbaines ?*

Le dépôt du postulat est justifié de la manière suivante : *il faut mettre en regard les actions d'intégration à court et à moyen terme et les conséquences à moyen et à long terme de ces actions. Il faut également mettre en balance l'utilité de ces actions dans notre pays et leurs coûts pour les pays d'origine des migrants. Ce qui est utile ici et maintenant peut avoir un impact sur l'avenir de ces pays. Il est donc important d'examiner très précisément les conséquences que l'intégration aura à moyen et à long terme sur ces pays. La priorité est, aujourd'hui comme hier, de faire en sorte que les réfugiés retournent dans leur pays et participent à sa reconstruction.*

1.2 Proposition et avis du Conseil fédéral

Le 2 décembre 2016, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, en émettant l'avis ci-dessous :

Le déroulement de l'intégration varie beaucoup en fonction de la provenance et de la composition du groupe d'immigrés, de la conjoncture et de la volonté d'accueil de la société. Aussi ne sera-t-il pas possible d'apporter une réponse générale aux questions posées par l'auteur du postulat. Cependant, le Conseil fédéral est disposé à rédiger un rapport sur le contexte général de la problématique et des domaines qu'il a abordés, de même que sur les observations faites dans le cadre de la recherche.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20163790>

2 Élaboration du rapport

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), en tant qu'autorité compétente dans ce domaine, a confié au Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) et à l'*International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD) le mandat de réaliser une analyse systématique de la littérature concernant les thématiques abordées par le postulat et par l'avis du Conseil fédéral. Cette analyse présente l'état actuel de la recherche en matière de migration sur les questions soulevées par le postulat, tout en replaçant ces dernières dans un contexte général.

En vue de l'élaboration du présent rapport, le SEM a également mis sur pied un groupe d'accompagnement interne à l'administration fédérale, constitué de représentants des services fédéraux concernés au sein du SEM, du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Ledit groupe de travail s'est réuni au total quatre fois pendant la mise en œuvre du projet.

L'analyse de la littérature se fonde sur une sélection d'études résultant d'une analyse effectuée par des documentalistes professionnels des instituts participants et complétée par une liste d'études connues sur le domaine thématique du postulat établie par le groupe d'accompagnement. Ont été pris en compte aussi bien les travaux publiés dans des collections et revues scientifiques que les ouvrages de la « littérature grise », en particulier les rapports scientifiques élaborés par ou à l'intention des services gouvernementaux et des organisations internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Comme les études suisses n'étaient pas assez nombreuses ou pas suffisamment fiables dans différents domaines, les études provenant de l'espace européen ont également été prises en considération. Le présent rapport s'appuie en premier lieu sur cette analyse de la littérature, même si certaines observations ne sont pas forcément pertinentes pour la Suisse. Les conclusions de l'analyse sont toutefois mises en relation avec des projets actuels en Suisse.

Les travaux se sont avérés délicats en raison de l'ampleur et de la complexité des problématiques examinées, mais aussi de la nécessité de faire la distinction entre les différents motifs de migration, entre les politiques d'admission des pays de destination ou entre les situations de migration spécifiques. Grâce à l'étude « Corrélations entre migration, intégration et retour : Analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790 Migration. Conséquences à long terme de l'intégration » réalisée en juillet 2019², nous disposons désormais d'une base de travail et d'une vue d'ensemble concernant les interactions entre migration, intégration et retour au pays.

² www.sem.admin.ch → Publications → Rapports → Intégration

3 Principales observations sur les corrélations entre migration, intégration et retour

3.1 Observations générales

Les corrélations entre migration, intégration et retour éventuel sont complexes. On observe très peu de règles universellement valables quant aux liens de cause à effet (Ruedin et al. 2019³, p. 5). Les processus de migration sont interprétés de manière très diverse dans la littérature spécialisée car il n'existe pas de théorie globale et universelle en matière de migration. Il ne s'agit pas ici d'un processus linéaire unique selon lequel la migration serait irrémédiablement suivie d'un retour, après une intégration plus ou moins réussie. L'analyse de la littérature montre au contraire que les interactions entre la situation dans le pays d'origine, le régime d'admission, les processus d'intégration qui en découlent et les caractéristiques individuelles des migrants donnent lieu à des configurations toujours différentes qui déterminent à la fois la disposition au retour ou le retour éventuel, le succès de l'intégration et la cohabitation dans le pays d'accueil (Ruedin et al. 2019, p. 10).

Voilà qui, de prime abord, semble rendre impossible toute observation générale. Dans différents champs de recherche cependant, la compilation d'un grand nombre de résultats permet de dégager au moins trois tendances claires :

- La plupart des individus ne migrent pas, mais restent là où ils ont grandi. Lorsque des personnes optent pour une migration et quittent leur pays d'origine, les facteurs influant sur le déroulement de cette migration sont complexes et ne se laissent pas réduire à un simple mécanisme d'attraction et de répulsion.
- Moins le centre de vie se déplace dans le pays d'accueil, plus la disposition au retour reste élevée. Cependant, le retour effectif d'un migrant fortement enclin à rentrer dans son pays d'origine dépend avant tout de la situation au sein de ce dernier.

Des mesures précoces de formation et d'intégration peuvent être bénéfiques et avantageuses dans l'optique d'un retour éventuel mais aussi du développement du pays d'origine, y compris pour les personnes dont la durée de séjour est encore incertaine.

Le présent rapport examine en détail ces trois points, avant de traiter les questions soulevées par le postulat (section 3.2). Les propos développés ici se réfèrent à l'analyse de la littérature. Après avoir répondu aux questions du postulat, le rapport formule, dans le dernier chapitre, des conclusions au sujet de la migration d'asile, première visée par le postulat.

³ Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Ülken, Veronika Bilger et Martin Hoffmann (2019) : Corrélations entre migration, intégration et retour : Analyse de la littérature sur mandat du SEM en réponse au postulat 16.3790 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration », juillet 2019

3.1.1 Différents motifs de migration – au-delà d'un simple modèle attraction-répulsion

Les motifs à l'origine d'une migration sont souvent complexes et ils peuvent interagir entre eux. Les contextes spécifiques du pays d'origine et du pays de destination peuvent avoir des conséquences différentes selon la situation et les caractéristiques des personnes en fuite. La théorie de la migration d'Everett Lee, formulée dans les années 1960, postulait que la migration naît d'une pression dans le pays d'origine conjuguée à une attraction des pays de destination (effets d'attraction et de répulsion). Les effets d'attraction englobent les conditions à l'extérieur du pays d'origine, qui augmentent le souhait de migrer et qui influencent le choix du pays de séjour. Les effets de répulsion sont les conditions au sein du pays d'origine qui entraînent l'apparition d'une pression incitant à émigrer. Les ouvrages récents soulignent toutefois que l'analyse des effets d'attraction et de répulsion ne peut suffire à expliquer des processus de migration complexes. Depuis le développement de ces bases théoriques par Lee, une interprétation plus large s'est donc affirmée : elle nuance la dichotomie entre pression et aspiration et se fonde sur un ensemble complexe d'interactions (Ruedin et al. 2019, p. 10).

Une compréhension nuancée du problème montre qu'en raison de la pluralité des motifs de migration, des processus d'intégration et des conditions-cadres, il ne peut y avoir de réponses simples ou générales sur le vaste sujet de l'intégration et du retour. Elle permet notamment d'expliquer pourquoi, malgré des disparités économiques importantes entre les pays, seule une minorité des personnes concernées émigrent (Ruedin et al. 2019, p. 10). Un autre élément à prendre en considération est que, pour les migrants, les informations décisives sont avant tout celles disponibles dans les réseaux auxquels ils ont recours. Or ces informations sont parfois très éloignées des politiques et mesures effectives. Il est par conséquent difficile, par exemple, de déterminer empiriquement l'influence des mesures d'intégration structurelles sur le comportement de migration sans tenir compte du contexte spécifique.

En réalité, les projets de migration naissent de l'interaction entre la situation dans le pays d'origine et celle des pays de destination possibles (Ruedin et al. 2019, p. 15). Le poids de chaque facteur intervenant dans cette interaction varie considérablement en fonction de la situation. Ce qui est déterminant pour les requérants d'asile, à savoir la sécurité et la stabilité politique, peut s'avérer moins important pour les travailleurs migrants. De plus, les motifs de migration peuvent évoluer ou s'entremêler. Dans le cadre de la migration d'asile, il arrive que des motifs économiques apparaissent pendant la fuite en raison du désir d'indépendance (Ruedin et al. 2019, p. 19). Il est également fréquent que l'importance des différents motifs fluctue au cours de la migration. Parmi les éléments déclencheurs, les conflits et la détresse économique sont en outre parfois étroitement liés (Ruedin et al. 2019, p. 65).

La littérature spécialisée montre clairement que les disparités économiques et le souhait de quitter le pays d'origine n'entraînent pas nécessairement de mouvement migratoire. D'autres facteurs interviennent dans la décision de partir. De plus, nombreux sont ceux qui n'ont tout simplement pas les moyens financiers de migrer ou qui ne sont pas prêts à courir le risque d'échouer dans le pays d'accueil. Pour comprendre l'intégration et le retour éventuel, il est donc indispensable d'analyser la situation dans le pays d'origine et les motifs de migration qui en découlent (Ruedin et al. 2019, p. 5). C'est pourquoi l'analyse de la littérature distingue schématiquement trois grands groupes de motifs de migration : la migration de travail, le regroupement familial et la migration d'asile – une distinction qui correspond aussi aux régimes d'admission des pays destinataires. Sauf mention expresse contraire, la migration de travail, le regroupement familial et la migration d'asile sont considérés conjointement dans le présent rapport.

Dans le cas de la *migration de travail* et du *regroupement familial*, il s'agit généralement d'un voyage et d'un déplacement planifiés et maîtrisés, effectués après avoir reçu les autorisations requises.

La plupart du temps, la *migration de travail* est motivée en priorité par des considérations économiques. Par exemple, plus l'économie suisse est florissante, plus le besoin de main-d'œuvre supplémentaire ne pouvant être couvert par des ressortissants suisses augmente, ce qui influe à son tour sur le nombre de personnes migrant en Suisse. Le solde migratoire correspond au rapport entre les personnes qui arrivent en Suisse et celles qui en repartent. Toutefois, l'évolution du solde migratoire au cours des dernières années était plus étroitement corrélée avec l'évolution sur le marché du travail dans les pays d'origine qu'avec la situation en Suisse (Ruedin et al. 2019, p. 13). L'analyse de la littérature se fonde ici sur le Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE publié en juillet 2018, qui indique que la mutation observée dans la composition de l'immigration en provenance de l'UE – le Nord faisant place au Sud – est étroitement liée à l'évolution du marché du travail dans ces régions pendant ces dernières années. Depuis 2016, l'Allemagne affiche un taux de chômage inférieur à celui de la Suisse : l'immigration des ressortissants allemands a diminué en parallèle. En France, le chômage, inférieur à 10 % depuis 2017, a lentement reculé : l'immigration issue de ce pays a connu la même trajectoire. Le taux d'immigration en provenance des pays du sud de l'UE a lui aussi constamment régressé après le pic atteint par les chiffres du chômage (11,7 % au Portugal en 2013 et 7,9 % en Italie en 2014)⁴.

Dans le cadre du *regroupement familial*, c'est généralement le besoin qu'ont les migrants installés dans le pays de destination de vivre avec leurs proches qui domine (Ruedin et al. 2019, p. 13).

Par contre, dans le cadre de la *migration d'asile*, la fuite est provoquée par un conflit ou une situation dans le pays d'origine qui entraîne un déplacement forcé, sachant que la persécution ou la mise en danger ne se produisent pas qu'en cas de conflit armé. Une grande partie des personnes en quête de protection restent le plus souvent soit dans leur pays d'origine (déplacés internes), soit dans un pays voisin. Ainsi, seuls quelque 10 % des personnes ayant fui le conflit syrien sont venus en Europe, tandis que les 90 % restants ont trouvé refuge en Syrie ou dans la région. En termes d'effectifs, la migration d'asile constitue donc de loin la plus petite part des mouvements migratoires vers la Suisse (Ruedin et al. 2019, p. 10 et annexe 3). En 2018, parmi les différents motifs de migration recensés, l'asile représentait seulement 5 % des cas de personnes ayant immigré en Suisse⁵.

Les statistiques relatives à la « migration d'asile » englobent en principe les personnes dont la procédure d'asile est en cours ainsi que celles dont la procédure est close. Les personnes ayant fait l'objet d'une décision d'asile positive appartiennent à cette dernière catégorie et restent généralement en Suisse en tant que réfugiés reconnus ; elles bénéficient d'un accès facilité à divers droits et à des mesures d'intégration. Par contre, toute décision d'asile négative est suivie d'un renvoi : en principe, un rapatriement est prévu. Mais si ce retour s'avère impossible (obstacle technique), illicite (interdiction du refoulement en vertu du droit des réfugiés ou au regard des droits de l'homme) ou inexigible (obstacle pour motif humanitaire, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée, de situation d'urgence médicale, etc.), la personne dont la demande d'asile a été rejetée est admise à titre provisoire jusqu'à ce que son retour devienne réalisable. Le rapport du Conseil fédéral du 14 octobre 2016 « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action » établi en réponse aux postulats 11.3954 Hodgers, 13.3844 Romano et 14.3008

⁴ Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Berne : Secrétariat d'État à l'économie (juillet 2018), pp. 13 et suivantes

⁵ Rapport sur la migration 2018. Immigration 2018 par motif de migration. Berne : Secrétariat d'État aux migrations (2018), p. 54

Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) révèle que la grande majorité des étrangers admis provisoirement ne restent pas seulement de façon provisoire en Suisse, mais bien durablement⁶. Les différents statuts de séjour, tels que le permis N pour les requérants d'asile, le permis F pour les personnes admises à titre provisoire ou l'autorisation de séjour (permis B) pour les réfugiés reconnus s'accompagnent de différents droits et obligations et influent en conséquence sur les limites et les possibilités d'une intégration en Suisse.

Selon les études disponibles, les pays de destination potentiels n'ont pas d'influence tangible sur les projets de migration ou sur la pression menant à quitter le pays d'origine, que ce soit dans le cadre de la *migration de travail* ou de la *migration d'asile* (Ruedin et al. 2019, p. 15). La recherche montre ainsi que des mesures d'intégration actives telles que des cours de langue n'influent pas de façon perceptible sur la décision de migrer, qu'il s'agisse d'une *migration de travail*, d'une *migration d'asile* ou d'un *regroupement familial* (Ruedin et al. 2019, p. 67).

Concernant le choix du pays d'accueil, la littérature spécialisée indique que la force d'attraction de certains pays peut être citée comme facteur déterminant pour la *migration de travail*, en précisant que des conditions structurelles comme le besoin de main-d'œuvre et l'accès au marché du travail ont beaucoup plus d'importance ici que des dispositifs d'intégration spécifiques. Parallèlement, les réseaux de migration, c'est-à-dire les liens sociaux et culturels, jouent également un rôle important pour le choix du pays de destination, tout comme un éventuel lien historique entre les pays d'origine et de destination (Ruedin et al. 2019, p. 65). En matière de migration économique, les exemples de la Grèce et de l'Irlande montrent le rôle essentiel des réseaux et des relations : malgré la persistance de la crise économique, les ressortissants grecs et irlandais n'ont pas migré en masse vers la Suisse pour y trouver du travail. Les réseaux et les relations peuvent ainsi être plus forts que l'attrait économique d'un pays (Ruedin et al. 2019, p. 13).

Dans le cadre de la *migration d'asile*, l'objectif est généralement l'Europe dans son ensemble ou certaines régions en particulier (Ruedin et al. 2019, p. 70). Le parcours de fuite entre le pays de provenance et celui de destination revêt lui aussi une importance certaine : le recours aux passeurs et le hasard lors de la fuite peuvent influencer considérablement le choix du pays de destination en Europe, surtout parce que les informations relatives aux différents pays sont souvent lacunaires et parfois contradictoires (Ruedin et al. 2019, p. 66). Lorsqu'il s'agit en revanche d'informations sans équivoque découlant de faits clairs et objectifs, les mesures et décisions politiques ont des effets incontestables. Cela a par exemple été le cas lors de l'introduction des procédures *fast track* et en 48 heures en Suisse en 2012 : celle-ci a été suivie d'un net recul du nombre de demandes d'asile manifestement infondées de migrants provenant d'États membres de l'UE ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE), d'États européens dont les ressortissants sont exemptés de l'obligation de visa, de Géorgie et du Kosovo.

Mais de plus amples recherches sont nécessaires pour savoir plus précisément comment se diffusent les différentes informations et surtout comment les migrants ou, dans le cas des personnes en fuite, les passeurs se renseignent et prennent des décisions en cas d'informations lacunaires ou contradictoires.

⁶ Les ressortissants de pays tiers relevant du domaine de l'asile qui font l'objet d'une décision de renvoi de Suisse mais pour lesquelles l'exécution du renvoi a été jugée illécite, inexigible ou impossible au moment de la décision bénéficient d'une admission provisoire comme mesure de substitution. Cette admission est assortie d'un permis F délivré pour une durée de douze mois renouvelable. Si la personne concernée séjourne depuis plus de cinq ans en Suisse et qu'elle s'y est notamment bien intégrée (cf. art. 84, al. 5, LEI), elle peut déposer auprès de son canton de résidence une demande pour cas de rigueur. Si celle-ci est acceptée par l'autorité cantonale et le SEM, la personne reçoit une autorisation de séjour (permis B).

3.1.2 Promotion de l'intégration et disposition au retour : des objectifs contradictoires ?

Dans le cadre du débat sur l'intégration et le retour éventuel, notons tout d'abord que dans le cas de la *migration de travail*, de nombreux migrants ne restent que quelques années en Suisse. On constate ainsi que plus de la moitié des *travailleurs migrants* sont repartis au bout de cinq ans (Ruedin et al. 2019, p. 34). Concrètement, l'analyse des chiffres de l'immigration⁷ révèle qu'en l'espace de cinq ans, 63 % des personnes arrivées en Suisse avaient de nouveau quitté le pays⁸. Dans le domaine de la *migration d'asile* également, on observe qu'une grande partie des intéressés retournent au pays si cela est possible après un laps de temps assez court. Quand la situation dans le pays d'origine s'améliore relativement rapidement, le nombre de migrants revenant au pays est relativement élevé (Ruedin et al. 2019, p. 39-40).

Un élément essentiel pour comprendre l'ensemble d'interactions à l'œuvre entre migration, intégration et retour est l'ancrage affectif dans la société, c'est-à-dire à quel moment et dans quelle mesure le centre de vie des intéressés se déplace en Suisse. Les enfants (scolarisés) et les membres de la famille ont ici une influence particulièrement importante. L'identification avec le pays de séjour qui accompagne cet ancrage affectif entrave la disposition au retour, autrement dit la volonté des migrants de rentrer au pays, aussi bien dans le cadre de la *migration de travail* que du *regroupement familial* ou de la *migration d'asile* (Ruedin et al. 2019, p. 24). L'expérience recueillie avec des travailleurs migrants, par exemple avec les « travailleurs saisonniers » de la seconde moitié du 20^e siècle, montre que l'intégration peut difficilement être empêchée lorsque les immigrés vivent longtemps en Suisse. Notamment parce qu'elle va de pair avec une connaissance croissante de la culture et des normes en vigueur. Cela correspond d'ailleurs aux objectifs de la politique d'intégration.

Mais la situation dans le pays d'origine et l'éloignement éventuel vis-à-vis de celui-ci jouent aussi un rôle essentiel : les migrants peuvent perdre le lien avec leur pays de provenance ou le retour s'avérer impossible pour d'autres raisons. Les personnes qui ont investi beaucoup d'argent dans leur migration – qu'il s'agisse d'une *migration de travail* ou d'une *migration d'asile* – doivent de plus, le cas échéant, rembourser les dettes contractées à des connaissances, des membres de la famille ou des passeurs avant d'envisager un retour. Dans le cadre de la *migration d'asile*, le facteur décisif pour le retour reste la situation dans le pays d'origine, et en particulier la sécurité. Ainsi, les critères déterminants pour le séjour et le retour ne peuvent souvent pas être contrôlés directement par la Suisse ou la politique helvétique : c'est le cas de la situation dans les pays de provenance, qui non seulement provoque la fuite, mais rend également, dans certains cas, le rapatriement impossible malgré une décision d'asile négative (Ruedin et al. 2019, p. 40).

Le processus de réorientation du centre de vie en Suisse a lieu progressivement, et dans de nombreux cas, les intéressés s'intègrent en Suisse tout en continuant à entretenir leurs contacts dans leur pays d'origine. Des études sur le transnationalisme démontrent qu'en raison de l'évolution des technologies et des offres de voyage bon marché, le centre de vie des migrants ne peut parfois plus être situé de manière univoque dans un seul pays. Internet et les moyens de communication numériques permettent aujourd'hui facilement d'être à la fois « ici » et « là-bas », tout comme de maintenir et d'entretenir des contacts sur une longue durée (Ruedin et al. 2019, pp. 11-12). Pour faire en sorte que les personnes qui ne peuvent demeurer durablement en Suisse restent disposées à rentrer au pays, il faudrait donc leur donner la possibilité de soigner leurs réseaux dans leur pays d'origine. La littérature révèle clairement qu'une orientation simultanée vers la Suisse et vers le pays d'origine n'est pas forcément

⁷ L'analyse portait sur les migrants arrivés en 1998, en 2003 et en 2008, qui représentaient au total 317 000 personnes, mais elle n'incluait pas les personnes relevant du domaine de l'asile.

⁸ nccr – on the move, *en bref* de janvier 2018 « Trajectoires migratoires des étranger·ère·s en Suisse : une perpétuelle mobilité ? », p. 3, disponible sur : <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/policy-briefs-en-bref/trajectoires-migratoires-des-etrananger%c2%b7ere%c2%b7s-en-suisse-une-perpetuelle-mobilite/> (dernière consultation le 04.11.2019).

contradictoire : une double loyauté est la pierre angulaire d'un engagement transnational, qui favorise également la promotion du développement dans le pays de provenance (cf. section suivante) (Ruedin et al. 2019, p. 42).

3.1.3 Des mesures de formation et d'intégration visant (aussi) à encourager un retour éventuel et le développement du pays d'origine

L'incertitude concernant la durée du séjour crée une tension manifeste entre les économies réalisables en renonçant à des mesures d'intégration actives et les coûts (à plus long terme) de l'aide sociale si les personnes finissent par rester (Ruedin et al. 2019, p. 68). L'impact de la migration sur les finances publiques correspond au rapport entre les investissements publics dans le domaine de la migration, par exemple sous la forme de dépenses de formation ou de contributions à l'intégration, et les recettes publiques telles que les rentrées fiscales ou les contributions sociales.

Les études prises en compte dans l'analyse de la littérature permettent de conclure que l'impact de la *migration de travail* sur les finances publiques est positif pour la Suisse sur le court terme. Sur le long terme en revanche, il varie selon les recettes et les dépenses considérées (Ruedin et al. 2019, p. 21-22). Cependant, dans l'ensemble, les études portant sur le marché du travail montrent que la migration en Suisse contribue à compenser le déficit de main-d'œuvre qualifiée et qu'en raison d'un effet de complémentarité, elle n'a globalement pas de conséquences négatives pour la main-d'œuvre indigène (Ruedin et al. 2019, p. 21). L'analyse de la littérature signale d'ailleurs que ce constat général pour la Suisse a été confirmé par l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE⁹.

L'impact de la *migration d'asile* sur les finances publiques est en revanche plus négatif que celui de la *migration de travail*, en particulier à court et à moyen termes. Mais moins les intéressés mettent de temps à trouver un emploi, plus cet impact est positif. Concernant la capacité à suivre une formation et l'employabilité, il apparaît clairement qu'un encouragement précoce, intensif et personnalisé aide les personnes concernées à s'intégrer plus rapidement et plus durablement sur le plan professionnel. Des études approfondies confirment que les mesures d'intégration – en particulier les cours de langue et la reconnaissance des qualifications – favorisent l'intégration professionnelle (Ruedin et al. 2019, p. 30). L'intégration dans le marché du travail peut en outre s'avérer utile pour atteindre des objectifs économiques indispensables à la concrétisation du retour (Ruedin et al. 2019, p. 68). Selon les recherches menées en la matière, des mesures d'intégration précoces ne semblent présenter aucun inconvénient dans la perspective d'un retour éventuel des personnes relevant du domaine de l'asile (Ruedin et al. 2019, pp. 67-68). Au contraire : de telles mesures contribuent sur le long terme à réduire les coûts pour la Suisse (Ruedin et al. 2019, p. 25-26). Si les migrants se focalisent sur le retour et si, pour cette raison, ils s'investissent peu dans la cohabitation en Suisse, négligent l'apprentissage de la langue et ne s'efforcent pas de nouer des contacts avec la population majoritaire, ils connaîtront par la suite des difficultés lors de la recherche d'un emploi et s'avéreront problématique pour la cohésion sociale dans son ensemble s'ils restent finalement en Suisse. Les études démontrent ici qu'un manque d'investissement dans des mesures d'intégration occasionne des coûts élevés sur le long terme (Ruedin et al. 2019, p. 71).

Les études parviennent à la conclusion que les personnes dont l'objectif initial est de rester dans le pays d'accueil se comportent différemment des personnes prévoyant de rentrer rapidement au pays. Si cette différence d'orientation a peu d'influence sur l'intégration

⁹ Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Berne : Secrétariat d'État à l'économie (juillet 2018)

professionnelle, elle joue par contre un rôle pour l'ancrage affectif : les migrants ayant l'intention de rester s'investissent davantage dans l'apprentissage de la langue et s'informent plus tôt via les médias locaux. Parallèlement, ils ont un plus grand nombre de contacts sociaux. L'élément déterminant ici est la durée de séjour prévue, et non la durée de séjour effective (Ruedin et al. 2019, p. 21). La décision de s'investir dans le pays de séjour dès l'arrivée dans celui-ci a donc des conséquences majeures pour le succès de l'intégration. De plus, les personnes concernées acquièrent quantité d'aptitudes nouvelles qu'elles pourront utiliser de manière productive en cas de retour ultérieur. On peut ainsi encourager à la fois l'aptitude au retour et la disposition au retour.

Par *brain gain* ou « gain de cerveaux », on entend les conséquences potentiellement positives du retour des spécialistes : il s'agit par exemple de l'expérience professionnelle, de l'épargne ou des connaissances acquises à l'étranger. Ce processus s'oppose à celui de la « fuite des cerveaux » ou *brain drain*, qui implique que les personnes concernées manquent au pays d'origine, ce qui empêche ou ralentit le développement économique de ce dernier (Ruedin et al. 2019 ; p. 6). D'un point de vue purement économique, tous les migrants ne sont pas indispensables au développement et à la pacification du pays d'origine. Les personnes essentielles pour un développement économique durable sont celles qui créent des emplois et qui promeuvent la spécialisation du travail au sein des pays d'origine. Sont recherchés en priorité les entrepreneurs ayant de l'expérience et un bon carnet d'adresses aussi bien dans le pays d'origine qu'en Suisse. Il n'existe cependant pas d'indications fiables sur les situations dans lesquelles les migrants peuvent mettre à profit leur potentiel en cas de retour et sur la manière dont sont corrélés le retour, l'entrepreneuriat et le développement économique positif (Ruedin et al. 2019, p. 44). Il est impossible de déterminer de façon univoque si les migrants constituent un avantage ou un inconvénient pour leur pays d'origine une fois qu'ils y sont rentrés, notamment parce que l'expérience et les qualifications acquises ne peuvent être utilisées que dans l'interaction avec un environnement permettant d'exploiter effectivement ce potentiel. Dans ce contexte, ces questions sont également étudiées sous l'angle d'une « circulation des cerveaux » ou *brain circulation* (Ruedin et al. 2019, p. 36).

La littérature spécialisée démontre toutefois que toutes les compétences acquises en Suisse ne peuvent pas nécessairement être transposées dans le pays d'origine. Cela vaut pour les connaissances linguistiques, mais aussi par exemple pour le domaine de la santé, qui n'est pas forcément structuré en Suisse de la même façon que dans d'autres pays. Certaines connaissances et expériences doivent être adaptées aux réalités locales, ce qui nécessite d'avoir de l'expérience aussi bien dans le pays de provenance que dans celui de séjour. Les migrants revenant au pays semblent bien armés pour assumer ce rôle de bâtisseurs de ponts (Ruedin et al. 2019, p. 37).

En revanche, on dispose dans le cadre de la coopération au développement d'une plus grande marge de manœuvre concernant l'exploitation du potentiel des migrants : ils peuvent ici apporter une contribution durable. Cette coopération se traduit par des mesures prévoyant le regroupement des moyens financiers ou des expériences et permettant de dépasser les simples transferts de fonds entre particuliers (Ruedin et al. 2019, p. 70). Au premier plan figurent d'un côté l'aide aux personnes souhaitant rentrer au pays, de l'autre le soutien à des projets de coordination de l'aide destinée au pays d'origine.

3.2 Réponses aux questions soulevées par le postulat

Sur la base de l'analyse de la littérature, les réponses suivantes peuvent être apportées aux questions du postulat 16.3790 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration » :

1. Les mesures d'intégration n'envoient-elles pas un faux signal dans l'optique d'un retour ultérieur des migrants dans leur pays ?

La littérature spécialisée montre que ce sont surtout les conditions économiques générales et les possibilités de carrière individuelles qui ont un fort impact sur les travailleurs migrants. Dans le cadre de la migration d'asile, c'est au contraire la sécurité personnelle qui compte. Même si les motifs poussant des personnes à migrer en Suisse s'entremêlent (recherche d'un travail et fuite), rien ne semble réellement indiquer dans la littérature spécialisée que des mesures d'intégration actives telles qu'un encouragement précoce de la langue incitent les personnes en quête de protection ou de travail à choisir la Suisse plutôt qu'un autre pays de séjour (Ruedin et al. 2019, p. 67).

Il ressort de la littérature scientifique que la situation dans le pays d'origine est un facteur décisif pour un éventuel retour au pays des personnes relevant du domaine de l'asile. On constate par ailleurs que la disposition au retour est initialement élevée, en particulier chez les personnes persécutées, mais que la situation locale empêche leur retour à moyen ou à long terme. Parallèlement, l'éloignement progressif vis-à-vis du pays d'origine joue aussi un rôle important (Ruedin et al. 2019, p. 67). Plus les mesures d'encouragement de la formation et de l'emploi sont précoces, plus elles sont utiles et contribuent à réduire les dépenses ultérieures dans le domaine de l'aide sociale¹⁰.

Pour maintenir la disposition au retour ou la volonté de repartir dans le pays d'origine, il faudrait donc que les intéressés puissent entretenir leurs réseaux et leurs contacts dans ce pays. Il faut cependant avoir à l'esprit que, pour certaines personnes, un retour est inenvisageable, mais aussi qu'une propension élevée au retour peut avoir pour conséquence que les requérants d'asile et les réfugiés ne se préoccupent pas suffisamment de leur intégration en Suisse et négligent par exemple d'apprendre la langue locale. Si la situation dans le pays de provenance empêche leur retour ou s'ils se sentent de plus en plus chez eux en Suisse en raison de leur intégration progressive, celle-ci peut être hypothéquée par des connaissances ou des efforts d'insertion insuffisants (Ruedin et al. 2019, p. 68).

Selon l'état actuel de la recherche, pour des raisons économiques, les mesures d'intégration devraient donc, dans le doute, être mises en place de manière précoce. La littérature spécialisée montre en effet qu'un encouragement précoce et intensif de l'intégration est finalement la mesure la plus efficace et qu'il permet à long terme d'économiser des coûts (Ruedin et al. 2019, p. 68). Des approches en ce sens, en Suisse comme à l'étranger, mettent en évidence qu'un encouragement ciblé de l'aptitude au retour peut être effectué parallèlement à la promotion de l'intégration.

2. Existe-t-il des études qui montrent qu'une intégration, même réussie, prive à terme les pays d'origine de populations importantes pour la reconstruction et la pacification du pays (problème analogue à celui de la fuite des cerveaux) ?

La thématique de la fuite des cerveaux est un sujet complexe, sur lequel les conclusions de la littérature scientifique ont changé au cours des ans. Si, auparavant, les ouvrages insistaient

¹⁰ Un outil de calcul du rapport coût/efficacité a été développé dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse. Il en ressort qu'une mise en œuvre complète et optimale des mesures de l'Agenda Intégration destinées aux personnes en âge de travailler rapporte à terme aux pouvoirs publics jusqu'à 4 francs par franc investi (cf. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-f.pdf>).

sur la perte de main-d'œuvre qualifiée pour les pays de provenance (fuite des cerveaux), des études plus récentes mettent en avant le potentiel des activités transnationales et des personnes revenant au pays (gain de cerveaux). Actuellement, la recherche tente de comprendre comment ce potentiel se déploie. Bien que la fuite des cerveaux continue d'avoir des effets néfastes, la migration des personnes qualifiées n'apparaît pas forcément uniquement sous un jour négatif lorsque l'on adopte une perspective à plus long terme : parmi ces personnes qui migrent, nombre d'entre elles reviennent avec de l'expérience et des connaissances supplémentaires, ce qui est profitable au pays d'origine.

Pour la plupart des migrants, il existe, outre le retour définitif au pays, d'autres possibilités d'œuvrer au développement, à la reconstruction et à la pacification de leur pays d'origine. La littérature spécialisée révèle que la volonté de s'engager est prononcée, surtout chez la première génération de migrants, mais aussi, dans une moindre mesure, chez leurs enfants. Pourtant, comme les démarches en ce sens reposent exclusivement sur des initiatives privées, de nombreux projets souffrent d'un manque de coordination, ce qui limite leur influence pour un développement durable. La littérature scientifique montre qu'il est plus facile pour les migrants ayant réussi leur intégration dans le pays de séjour d'adapter leurs projets aux conditions et besoins locaux et de les rendre accessibles à un plus grand nombre de personnes. Le fait d'être bien intégré offre une position sécurisée pour agir. Les réseaux ou la coordination au sein d'associations peuvent en outre faciliter le soutien et la coopération notamment avec les acteurs de la politique en matière de développement (Ruedin et al. 2019, p. 68-69).

3. Le cas du Kosovo, par exemple, permet de conclure que le retour ne fonctionne pas même après plusieurs années de paix et que de nombreuses personnes continuent au contraire d'émigrer, alors que les populations les plus éduquées et les mieux formées pourraient rester ou retourner dans leur pays pour y œuvrer à la construction d'un avenir meilleur ?

Après le règlement d'un conflit, il peut subsister au sein de la population une forte disposition à quitter le pays. Cette hypothèse a été confirmée par le cas du Kosovo, et continue de se vérifier aujourd'hui. Les données et les études disponibles montrent qu'une grande partie des migrants ayant fui pendant la guerre du Kosovo à la fin des années 1990 y sont retournés une fois le conflit terminé. Entre 1998 et 1999, près de 50 000 demandes d'asile ont été déposées en Suisse par des Kosovars, essentiellement des proches de personnes déjà établies dans le pays. Les retours ont commencé juste après la fin de la guerre, en 1999, et, fin août 2000, plus de 31 851 personnes supplémentaires étaient déjà rentrées volontairement au Kosovo dans le cadre du programme d'aide au retour (Ruedin et al. 2019, p. 47). On constate néanmoins qu'une bonne partie des personnes rentrées au pays voulaient ou veulent de nouveau émigrer ultérieurement. Ce phénomène s'explique avant tout par la situation locale au Kosovo : les ouvrages spécialisés s'accordent à dire que ces velléités de repartir sont provoquées par la situation générale du pays, qui encourage une (nouvelle) émigration (Ruedin et al. 2019, p. 61).

L'exemple de la migration depuis le Kosovo permet de montrer qu'une intégration réussie en Suisse ne fait pas forcément obstacle à un retour au pays, et qu'elle peut même le favoriser dans la mesure où les compétences acquises en Suisse peuvent être mises à profit dans le pays d'origine. Une plus grande sécurité du titre de séjour, de meilleures possibilités financières et une coordination accrue des initiatives au sein du pays d'origine (par exemple si les personnes revenues au pays se regroupent pour former une association et financent ensemble une école ou l'approvisionnement en eau d'un village ou d'un quartier) donnent lieu

à des projets présentant un plus grand potentiel de développement que les transferts de fonds à des ménages privés (Ruedin et al. 2019, p. 69).

4. Quelles sont les conséquences à moyen et à long terme de cette situation sur la société et l'économie suisses ? Dans quels emplois et segments professionnels les actions d'intégration entraîneront-elles des changements, notamment en ce qui concerne la structure salariale et la mixité sociale ? Quels effets une telle situation aura-t-elle sur la composition générale de la population suisse, notamment dans les régions urbaines ?

Les études consacrées à ce sujet dans la littérature spécialisée ont révélé que sur le marché de l'emploi, les travailleurs migrants sont largement complémentaires de la population active du pays d'accueil. La migration de travail permet en effet de combler les manques éventuels, ce dont peuvent profiter le marché de l'emploi dans son ensemble ainsi que la main-d'œuvre indigène. Dans l'ensemble, on ne relève en Suisse quasiment pas d'influence négative de la migration de travail sur le chômage ou le niveau de salaire de la population locale. Dans les secteurs où l'immigration entraîne des difficultés, la Confédération et les cantons ont mis en place des mesures d'accompagnement destinées à promouvoir le potentiel de main-d'œuvre local. Si l'on se place uniquement du point de vue du marché du travail, l'impact de la migration d'asile est en revanche plus problématique car les qualifications de ces migrants correspondent moins nettement à une demande explicite sur le marché du travail suisse ; de surcroît, ces personnes voient leur accès entravé par des obstacles, notamment en matière de reconnaissance de leurs diplômes. La littérature spécialisée montre toutefois qu'il existe ici aussi une complémentarité manifeste et qu'une éviction des ressortissants suisses est peu probable. Elle indique également que si cela devait faire naître une situation de concurrence, ce serait très vraisemblablement avec des personnes peu qualifiées. Dans le cas de la Suisse, cela concernerait typiquement des travailleurs étrangers présents dans le pays (Ruedin et al. 2019, p. 69-70).

En Suisse, la migration est à la fois le facteur le plus important et le plus difficilement évaluable de l'évolution démographique. La migration de travail et le regroupement familial, en particulier, influent considérablement sur la structure démographique du pays (Ruedin et al. 2019, p. 34). Seules les personnes restant à moyen ou long terme en Suisse sont déterminantes dans ce domaine. Toutefois, étant donné que les travailleurs migrants qui ne restent pas durablement dans le pays de séjour sont remplacés par d'autres, généralement plus jeunes, la société rajeunit en permanence et le vieillissement de la population est moins marqué (Ruedin et al. 2019, p. 71). Les scénarios élaborés par l'Office fédéral de la statistique montrent cependant clairement que le vieillissement de la société ne saurait *in fine* être empêché, même avec des flux migratoires à la hausse (Ruedin et al. 2019, p. 24).

4 Conclusions

Dans l'ensemble, il ressort de l'analyse de la littérature que les résultats de la recherche confirment, dans les grandes lignes, l'orientation de la politique et de la pratique suisses en matière de migration : le système actuel s'avère efficace.

En ce qui concerne la *migration d'asile*, particulièrement visée par les trois premières questions ainsi que dans le développement du postulat, les évolutions géopolitiques des dernières années laissent penser qu'à l'avenir aussi, les personnes en fuite seront de plus en plus nombreuses à rester à moyen ou à long terme en Suisse. Les ouvrages scientifiques confirment la voie choisie par la Suisse dans le cadre de sa politique d'asile et d'intégration, validant ainsi le principe d'un encouragement précoce de l'intégration des réfugiés reconnus

et des personnes admises à titre provisoire : grâce à la procédure accélérée, introduite dans l'ensemble de la Suisse le 1^{er} mars 2019, les personnes en quête de protection savent très vite si elles peuvent demeurer en Suisse. La mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse permet depuis l'automne 2019 de créer les conditions pour que les réfugiés et les étrangers admis provisoirement fassent rapidement partie de notre société et puissent intégrer le monde professionnel.

Mais l'analyse de la littérature montre aussi que, sur le plan économique et celui de la cohésion sociale, il est judicieux de prévoir des mesures de formation et d'occupation également lorsque la durée de séjour est incertaine, par exemple pour les personnes en procédure d'asile qui resteront très probablement en Suisse, même si l'objectif est un retour ultérieur. Et ce, notamment dans la perspective de donner aux personnes concernées les moyens de contribuer à long terme au développement et à la pacification de leur pays d'origine. Le fait de se concentrer uniquement sur un retour éventuel génère à terme des coûts élevés pour la société ou des difficultés particulières en termes de cohabitation sociale si les intéressés finissent par rester dans le pays d'accueil. C'est pourquoi certains pays ont mis en place pour les requérants d'asile des mesures assorties d'éléments de formation et de promotion des compétences. La participation à ces programmes n'est pas liée à l'obtention ultérieure d'un droit de demeurer dans le pays. Dans le cadre de l'OCDE, on parle de mesures de « double intention » pour désigner les mesures d'occupation combinant l'acquisition de compétences professionnelles de base avec des missions concrètes et qui servent à préparer l'intéressé à la fois à l'intégration et au retour.

Il existe en Suisse aussi des programmes d'occupation permettant de structurer le quotidien des personnes tout en contribuant à la promotion de leurs compétences. Ils consistent à transmettre de manière ciblée aux requérants d'asile en attente d'une décision d'asile, dans le cadre de formations courtes durant quelques semaines, des compétences basiques qui leur serviront ensuite lors de missions définies. Ces programmes sont organisés principalement dans des branches souffrant d'un manque de main-d'œuvre, tant dans le pays d'accueil que dans celui d'origine : par exemple dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie, ou encore dans certains secteurs de services tels que l'informatique et la programmation. Leur objectif est d'augmenter les chances d'une réintégration dans le pays de provenance en cas de décision d'asile négative et, partant, d'accroître la disposition au retour volontaire. En cas de décision d'asile positive ou d'admission provisoire, les compétences acquises peuvent être exploitées sur le marché du travail suisse. L'occupation et l'acquisition de compétences professionnelles élémentaires lors de la période suivant l'arrivée dans le pays d'accueil influent fortement sur l'intégration professionnelle au cours des années suivantes. Des études montrent que plus la durée d'inoccupation des personnes relevant du domaine de l'asile est longue, plus la probabilité d'exercer par la suite un travail rémunéré diminue, ce qui occasionne des coûts importants (Ruedin et al. 2019, p. 25).

De plus amples études et des projets pilotes sont nécessaires pour déterminer comment encourager l'intégration en Suisse de manière à ce qu'elle profite aussi au pays d'origine en cas de retour ultérieur. Il faut également examiner si des mesures supplémentaires sont requises pour maintenir la disposition au retour, et si oui, lesquelles. Enfin, une plus grande prise en compte du point de vue des migrants est ici souhaitable.