



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Bern, Dezember 2019

---

# **Migration. Langfristige Folgen der Integration**

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des  
Postulates 16.3790 der Fraktion der  
Schweizerischen Volkspartei vom 29.  
September 2016

---

# Inhaltsverzeichnis

|            |                                                                                                                             |           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>Ausgangslage .....</b>                                                                                                   | <b>3</b>  |
| <b>1.1</b> | <b>Wortlaut des Postulats .....</b>                                                                                         | <b>3</b>  |
| <b>1.2</b> | <b>Antrag und Stellungnahme des Bundesrats .....</b>                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>2</b>   | <b>Entstehung des Berichts .....</b>                                                                                        | <b>4</b>  |
| <b>3</b>   | <b>Wichtigste Erkenntnisse zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Migration, Integration und Rückkehr .....</b>             | <b>5</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Allgemeine Erkenntnisse.....</b>                                                                                         | <b>5</b>  |
| 3.1.1      | Unterschiedliche Migrationsgründe – kein einfaches Pull-Push-Modell .....                                                   | 6         |
| 3.1.2      | Das Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Rückkehrbereitschaft .....                                             | 9         |
| 3.1.3      | Mit Massnahmen zur Bildung und Integration (auch) eine mögliche Rückkehr und die Entwicklung im Herkunftsland fördern ..... | 10        |
| <b>3.2</b> | <b>Zu den Fragestellungen des Postulats .....</b>                                                                           | <b>12</b> |
| <b>4</b>   | <b>Schlussfolgerungen.....</b>                                                                                              | <b>14</b> |

# 1 Ausgangslage

## 1.1 Wortlaut des Postulats

Am 16. Dezember 2016 hat der Nationalrat das Postulat 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei<sup>1</sup> vom 29. September 2016 angenommen.

Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

*Der Bundesrat wird gebeten, in einem Bericht folgenden Fragen vertieft nachzugehen:*

- 1. Setzen Integrationsmassnahmen nicht auch falsche Anreize im Hinblick auf eine spätere Rückkehr der Migranten in das Heimatland?*
- 2. Gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass mit einer zwar kurzfristig gelungenen Integration in einer späteren Phase die wichtigen Leute im eigenen Land für den Wiederaufbau und die Befriedung fehlen (angelehnt an die sogenannte Braindrain-Problematik)?*
- 3. Gibt es beispielsweise Erkenntnisse aus dem Fall Kosovo, wo nach Jahren der Befriedung die Rückkehr nicht funktioniert und umgekehrt immer noch viele Menschen abwandern, anstatt dass die besten und gebildetsten Leute im Land bleiben oder zurückkehren, um an einer besseren Zukunft für das eigene Land zu arbeiten?*
- 4. Welches sind die mittel- bis langfristigen Folgen auf die Schweizer Gesellschaft und Wirtschaft? Welche Jobs und Berufssegmente werden durch die Integrationsbemühungen Veränderungen erfahren, insbesondere in Bezug auf die Lohnstruktur und die Durchmischung? Welche Auswirkungen sind auf die generelle Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung zu erwarten, insbesondere in urbanen Gebieten?*

Begründet wurde das Postulat folgendermassen: *Den kurz- bis mittelfristigen Integrationsbemühungen müssen auch mittel- bis langfristige Folgen gegenübergestellt werden. Der mögliche Nutzen hier muss auch mit den Kosten im Heimatland abgeglichen werden. Was hier und jetzt womöglich nützt, kann für ein ganzes Land und dessen Zukunft von Belang sein. In diesem Sinn sollen auch die mittel- bis langfristigen Folgen der Integration auf die Zukunft des Heimatlandes genau untersucht werden. Vorrangiges Ziel muss nach wie vor sein, dass Flüchtlinge zurückkehren und beim Wiederaufbau ihrer eigenen Länder mithelfen.*

## 1.2 Antrag und Stellungnahme des Bundesrats

Der Bundesrat hat die Annahme des Postulats beantragt. Seine Stellungnahme vom 2. Dezember 2016 lautet folgendermassen:

*Je nach der Herkunft und Zusammensetzung der zuwandernden Gruppen, der Konjunkturlage oder der gesellschaftlichen Aufnahmebereitschaft gestalten sich Integrationsprozesse sehr unterschiedlich. Die vom Postulat gestellten Fragen werden sich daher nicht allgemein beantworten lassen. Der Bundesrat ist jedoch bereit, einen Bericht zum allgemeinen Kontext und zu den bisherigen Erkenntnissen der Forschung in den angesprochenen Fragestellungen und Bereichen zu erstellen.*

---

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20163790>

## 2 Entstehung des Berichts

Das federführende Staatssekretariat für Migration (SEM) hat dem Anliegen des Postulats sowie der Stellungnahme des Bundesrates entsprechend eine Literaturanalyse in Auftrag gegeben, welche den aktuellen Stand der Migrationsforschung zu den im Postulat aufgeworfenen Fragen im Gesamtkontext darstellt. Der Auftrag zur Erstellung einer systematischen Literaturanalyse ging an das Schweizer Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und das International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

Zur Erstellung des vorliegenden Berichts hat das SEM zudem eine bundesverwaltungsinterne Begleitgruppe einberufen, an welcher Vertreterinnen und Vertreter der betroffenen Bundesstellen innerhalb des SEM, des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) beteiligt waren. Die Begleitgruppe ist im Laufe der Projektumsetzung insgesamt vier Mal zusammengekommen.

Die der Literaturanalyse zugrundeliegenden Studien wurden mittels eines Screenings professioneller Dokumentalistinnen und Dokumentalisten der beteiligten Institute ausgewählt und mit einer Liste bekannter Studien zum Themenbereich des Postulates, die von der Begleitgruppe zusammengetragen wurde, ergänzt. Berücksichtigt wurden Studien in wissenschaftlichen Zeitschriften und Buchserien sowie sogenannte «graue Literatur» – vornehmlich wissenschaftliche Berichte von oder für Regierungsstellen und internationale Organisationen wie der OECD. Da aus der Schweiz in verschiedenen Bereichen zu wenige oder nur wenig belastbare Studien vorliegen, wurden ebenfalls Studien aus dem europäischen Raum einbezogen. Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf die Literaturanalyse ab, auch wenn unter Umständen nicht alle Aussagen auf die Schweiz übertragen werden können. Die Schlussfolgerungen werden jedoch dazu genutzt, um einen Bezug mit aktuellen Projekten und Vorhaben in der Schweiz herzustellen.

Die Arbeiten haben sich aufgrund der Breite und Komplexität der Fragestellungen sowie den notwendigen Differenzierungen namentlich nach Migrationsgründen, nach Zulassungspolitiken der Zielländer oder nach spezifischen Migrationssituationen als herausfordernd erwiesen. Mit der Studie «Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» vom Juli 2019<sup>2</sup> liegt nun jedoch eine Grundlage und Übersicht über die Zusammenhänge zwischen Migration, Integration und Rückkehr ins Herkunftsland vor.

---

<sup>2</sup> [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) → Publikationen → Berichte → Integration

### **3 Wichtigste Erkenntnisse zu den Wirkungszusammenhängen zwischen Migration, Integration und Rückkehr**

#### **3.1 Allgemeine Erkenntnisse**

Zusammenhänge zwischen Migration, Integration und einer möglichen Rückkehr sind vielschichtig. Allgemeingültige Regeln im Ursachen- und Wirkungsgefüge lassen sich kaum aufstellen (Ruedin et al. 2019<sup>3</sup>, S. 5). Das Verständnis der Migrationsprozesse ist in der Fachliteratur sehr vielfältig, da es keine umfassende, allgemeingültige Migrationstheorie gibt. Im Gesamten betrachtet handelt es sich nicht um einen monolinearen Prozess, bei welchem auf Migration unweigerlich eine Rückkehr folgt, während in der Zwischenzeit eine Integration gelingt oder misslingt. Die Literaturanalyse streicht hervor, dass aus dem Zusammenspiel der Situation im Herkunftsland, des Zulassungsregimes, darauffolgender Integrationsprozesse und individueller Merkmale der Migrantinnen und Migranten jeweils unterschiedliche Konstellationen für eine mögliche Rückkehr(bereitschaft), eine erfolgreiche Integration und das Zusammenleben im Aufnahmekontext resultieren können (Ruedin et al. 2019, S. 10).

Dies scheint auf den ersten Blick allgemeine Aussagen zu verunmöglichen. Dennoch verdichten sich in verschiedenen Forschungsfeldern die Erkenntnisse, womit sich mindestens drei klare Tendenzen ablesen lassen:

- Die Mehrheit der Menschen migriert nicht, sondern bleibt dort, wo sie aufgewachsen ist. Kommt es zu einer Migration und verlassen Menschen ihr Herkunftsland, sind die Wirkungszusammenhänge des Verlaufs dieser Migration komplex und lassen sich nicht auf ein einfaches Verständnis von Druck und Sogwirkung reduzieren.
- Je weniger sich der Lebensmittelpunkt ins Aufnahmeland verschiebt, desto höher bleibt die Rückkehrbereitschaft. Ob jemand mit einer hohen Rückkehrbereitschaft jedoch tatsächlich zurückkehrt, hängt in erster Linie von der Situation im Heimatland ab.

Frühzeitige Massnahmen zur Bildung und Integration können auch für Personen, bei denen aber ein langfristiger Verbleib noch fraglich ist, förderlich und im Hinblick auf eine mögliche Rückkehr und eine Entwicklung im Herkunftsland vorteilhaft sein.

In der Folge wird auf diese Punkte näher eingegangen, bevor die Fragestellungen aus dem Postulat behandelt werden (Kapitel 3.2). Die Ausführungen beziehen sich dabei auf die Literaturanalyse. Nach der Beantwortung der Fragestellungen werden in einem Schlusskapitel Schlussfolgerungen bezüglich der in der im Postulat in erster Linie angesprochenen Asylmigration gezogen.

---

<sup>3</sup> Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Üllen, Veronika Bilger & Martin Hoffmann (2019): Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr. Eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration», Juli 2019

### **3.1.1 Unterschiedliche Migrationsgründe – kein einfaches Pull-Push-Modell**

Die Gründe für eine Migration sind oft vielschichtig und verschiedene Motive können zusammenspielen. Die spezifischen Kontexte im Herkunfts- und Zielland können sich je nach Lage und Merkmale der Geflüchteten unterschiedlich auswirken. Die Migrationstheorie von Everett Lee aus den 1960er Jahren hatte postuliert, dass die Migration durch Druck im Herkunftsland und Sogwirkung von Migrationsdestinationen entsteht (Pull-Push-Effekte). Pull-Effekte umfassen die Gegebenheiten ausserhalb des Herkunftslands, welche den Wunsch zu migrieren erhöhen und die Wahl des Aufenthaltslandes mitbestimmen. Push-Effekte umfassen die Gegebenheiten innerhalb des Herkunftslands, welche dazu führen, dass ein Druck zu migrieren entsteht. Die neuere Literatur unterstreicht jedoch, dass ein Fokus auf Push- und Pull-Effekte komplexe Migrationsabläufe nicht zureichend erklären kann. Seit der Entwicklung theoretischer Grundlagen durch Lee hat sich deshalb eine breitere Auslegung etabliert, welche die Dichotomie zwischen Druck und Sogwirkung differenziert und von einem komplexen Wirkungsgefüge ausgeht (Ruedin et al. 2019, S. 10).

Ein differenzierteres Verständnis macht deutlich, dass aufgrund der verschiedenen Migrationsgründe, Integrationsprozesse und Rahmenbedingungen beim breiten Themenfeld der Integration und Rückkehr keine einfachen oder allgemeinen Antworten zu erwarten sind. Damit lässt sich erklären, weshalb etwa trotz grosser wirtschaftlicher Unterschiede zwischen Ländern nur eine Minderheit der betreffenden Personen migriert (Ruedin et al. 2019, S. 10). Weiter fällt ins Gewicht, dass für Migrantinnen und Migranten in erster Linie diejenigen Informationen ausschlaggebend sind, über welche sie in den für sie relevanten Netzwerken verfügen – Informationen, die sich von den effektiven Politiken und Massnahmen deutlich unterscheiden können. Dieser Umstand macht es schwierig, beispielsweise den Einfluss von strukturellen Integrationsmassnahmen auf das Migrationsverhalten empirisch zu eruieren, ohne auf den jeweiligen Kontext einzugehen.

Vielmehr entstehen Migrationspläne durch die Wechselwirkung zwischen der Situation im Herkunftsland und möglichen Zielländern (Ruedin et al. 2019, S. 15). Je nach Situation werden die Faktoren in diesem Zusammenspiel ganz unterschiedlich gewichtet. Was für Asylsuchende als Motiv ausschlaggebend ist – Sicherheit und politische Stabilität – kann für Arbeitsmigrantinnen und -migranten weniger relevant sein. Zudem können sich die Migrationsgründe ändern oder vermischen. Bei der Asylmigration können während der Flucht aufgrund des Wunsches nach Unabhängigkeit beispielsweise, wirtschaftliche Gründe hinzukommen (Ruedin et al. 2019, S. 19). Die verschiedenen Motive können im Migrationsverlauf jeweils eine unterschiedliche starke Bedeutung einnehmen. Unter den auslösenden Umständen sind ferner Konflikte und wirtschaftliche Not teilweise eng verwoben (Ruedin et al. 2019, S. 65).

Die Fachliteratur zeigt deutlich auf, dass wirtschaftliche Unterschiede und ein Wunsch, das Herkunftsland zu verlassen, keineswegs immer zu einer Migration führen müssen. Andere Faktoren bestimmen mit, ob eine Person überhaupt versucht, das Herkunftsland zu verlassen. Zudem können sich viele Menschen eine Migration aus finanziellen Gründen schlichtweg nicht leisten oder sind nicht bereit, das Risiko einzugehen, im Aufnahmestaat zu scheitern. Um die Integration und eine mögliche Rückkehr zu verstehen, sind Analysen der Situation im Herkunftsland und die damit zusammenhängenden Migrationsgründe deshalb unabdingbar (Ruedin et al. 2019, S. 5). Vor diesem Hintergrund unterscheidet die Literaturanalyse grob gemäss den jeweiligen Migrationsgründen nach der Arbeitsmigration, dem Familiennachzug und der Asylmigration; diese Unterscheidung entspricht auch den Migrationsregimen der Zielländer. Sofern nicht spezifisch vermerkt, werden im vorliegenden Bericht die Arbeitsmigration, der Familiennachzug und die Asylmigration gemeinsam betrachtet.

Bei der *Arbeitsmigration* und beim *Familiennachzug* handelt es sich in vielen Fällen um eine geplante und gesteuerte Einreise und Umsiedlung nach Erhalt der nötigen Bewilligungen.

Bei der *Arbeitsmigration* stehen wirtschaftliche Beweggründe meist zuoberst auf der Prioritätenliste. Je besser es der Schweizer Wirtschaft geht, desto höher ist typischerweise der Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften, welcher nicht durch Schweizer und Schweizerinnen gedeckt werden kann. Dies wiederum beeinflusst die Anzahl der einwandernden Migrantinnen und Migranten. Der Wanderungssaldo ergibt sich aus dem Verhältnis von zuwandernden Personen zu denjenigen Personen, welche die Schweiz wieder verlassen. Jedoch korrelierte die Veränderung des Wanderungssaldos in den letzten Jahren stärker mit Veränderungen im Arbeitsmarkt in den Herkunftsländern als mit der Situation in der Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 13). Die Literaturanalyse beruft sich hier auf den 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz–EU vom Juli 2018, wonach die Verschiebung in der Zusammensetzung der EU-Zuwanderung von Nord nach Süd in engem Zusammenhang mit der unterschiedlichen Arbeitsmarktentwicklung in diesen Regionen über die letzten Jahre steht. Die Arbeitslosigkeit liegt in Deutschland seit 2016 unter derjenigen der Schweiz, die Zuwanderung hat parallel dazu abgenommen. In Frankreich haben sich die Arbeitslosenzahlen – seit 2017 liegt diese unter der 10% Marke – sowie auch die Zuwanderungszahlen über die letzten Jahre langsam abgeflacht. Auch die Zuwanderungsquote aus südlichen EU-Ländern nahm nach den Höchstwerten der Arbeitslosenquote (11.7% in Portugal im Jahr 2013 resp. 7.9% in Italien im Jahr 2014) kontinuierlich ab.<sup>4</sup>

Beim *Familiennachzug* dominiert in den meisten Fällen das Bedürfnis der Migrantinnen und Migranten im Zielland, mit der eigenen Familie zusammenzuleben (Ruedin et al. 2019, S. 13).

Bei der *Asylmigration* hingegen stehen zu Beginn einer Flucht ein Konflikt oder eine Situation im Herkunftsland, die zu Vertreibung führen, wobei Verfolgung oder Gefährdung nicht nur in kriegesischen Auseinandersetzungen vorkommen. Ein Grossteil der Schutzsuchenden eines Konflikts bleibt in den meisten Fällen entweder im Herkunfts- (intern Vertriebene) oder in einem Nachbarland. So sind von den Schutzsuchenden aus dem aktuellen Syrienkonflikt etwa 10% nach Europa gekommen, während die restlichen 90% innerhalb Syriens oder in der Region eine Zuflucht gefunden haben. Es handelt sich bei der Asylmigration denn auch zahlenmässig um den mit Abstand kleinsten Teil der Migrationsbewegungen in die Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 10 sowie Anhang 3). Im Jahre 2018 machte die Einwanderung über den Asylbereich 5% der Einwanderungsgründe aus.<sup>5</sup>

Grundsätzlich werden gestützt auf den Begriff «Asylmigration» in der Statistik Personen im laufenden Asylverfahren, wie auch Personen mit abgeschlossenem Verfahren erfasst. Zu letzteren gehören Personen mit einem positiven Asylentscheid, welche als anerkannte Flüchtlinge in der Regel in der Schweiz verbleiben; sie haben erleichterten Zugang zu Rechten und Integrationsmassnahmen. Bei einem negativen Entscheid folgt eine Wegweisung; prinzipiell ist eine Rückführung vorgesehen. Wenn eine Rückkehr jedoch unmöglich (technische Schranke), unzulässig (flüchtlings- und menschenrechtliches Rückschiebungsverbot) oder unzumutbar (humanitäre Schranke, Krieg, Bürgerkrieg, Situation allgemeiner Gewalt, medizinische Notlage, etc.) ist, wird eine Person mit negativem Asylentscheid vorläufig aufgenommen, bis eine Rückkehr zu einem späteren Zeitpunkt durchführbar wird. Der Bericht des Bundesrats vom 14. Oktober 2016 betreffend «Vorläufige Aufnahme und Schutzbedürftigkeit: Analyse und Handlungsoptionen» in Erfüllung der Postulate: 11.3954 Hodgers, 13.3844 Romano sowie 14.3008 Staatspolitische Kommission des Nationalrates, zeigt auf, dass die überwiegende Mehrheit der vorläufig aufgenommenen Ausländerinnen und Ausländer nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft in der Schweiz

<sup>4</sup> 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU». Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (Juli 2018). S. 13ff.

<sup>5</sup> Migrationsbericht 2018. Einwanderung nach Einwanderungsgrund 2018. Bern: Staatssekretariat für Migration (2018). S. 54.

verbleibt.<sup>6</sup> Die unterschiedlichen Aufenthaltsstadien, wie beispielsweise der Status N für Asylsuchende, der Status F für vorläufig aufgenommene Personen oder die Aufenthaltsbewilligung (B) für anerkannte Flüchtlinge gehen mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten einher und beeinflussen entsprechend die Grenzen und Möglichkeiten einer möglichen Integration in der Schweiz.

Auf Migrationspläne oder den Druck ein Herkunftsland zu verlassen an sich, sei es im Falle der *Arbeitsmigration* oder der *Asylmigration*, haben gemäss den vorliegenden Studien mögliche Zielländer keinen klaren Einfluss (Ruedin et al. 2019, S. 15). Aktive Integrationsmassnahmen wie Sprachkurse haben – so die Forschung – keinen erkennbaren Einfluss auf eine Migrationsentscheidung; das gilt für *Arbeits-* wie auch *Asylmigration* und *Familiennachzug* (Ruedin et al. 2019, S. 67).

Bezüglich der Wahl des Aufnahmelandes kann gestützt auf die Forschungsliteratur insbesondere bei der *Arbeitsmigration* die Anziehungskraft gewisser Länder als Faktor genannt werden, wobei strukturellen Gegebenheiten wie etwa dem Arbeitsmarktbedarf und -zugang wesentlich grössere Bedeutung zukommen als spezifischen Integrationsvorkehrungen. Parallel dazu spielen auch Migrationsnetzwerke, das heisst, soziale und kulturelle Bande, eine wichtige Rolle für die Wahl des Ziellandes; ebenso kann ein historischer Bezug zwischen Herkunfts- und Zielland eine Rolle spielen (Ruedin et al. 2019, S. 65). Was die Wirtschaftsmigration betrifft, so zeigen die Beispiele Griechenland und Irland die wichtige Rolle von Netzwerken und Beziehungen: Trotz andauernder wirtschaftlicher Krise haben Personen aus Griechenland und Irland nicht vermehrt auch in der Schweiz nach Arbeit gesucht. Netzwerke und Beziehungen können somit bei Migrationsentscheidungen stärker sein als die wirtschaftliche Anziehungskraft (Ruedin et al. 2019, S. 13).

Bei der *Asylmigration* stellen in der Regel die Länder Europas insgesamt bzw. bestimmte Regionen das Ziel dar (Ruedin et al. 2019, S. 70). Der Verlauf der Fluchtwege zwischen Herkunftsland und Zielland ist ebenfalls von Bedeutung für die Wahl des Ziellandes. Schleppdienste und Zufälle im Fluchtverlauf können hier die Wahl des Ziellandes in Europa wesentlich beeinflussen, speziell, weil Informationen zu den verschiedenen Ländern oft lückenhaft und manchmal widersprüchlich sind (Ruedin et al. 2019, S. 66). Wenn die Informationen aufgrund eindeutiger Sachverhalte klar sind, sind deutliche Effekte von Massnahmen und politischen Entscheiden auszumachen. Dies war beispielsweise bei der Einführung von Fast-Track- und 48-Stunden-Verfahren in der Schweiz im Jahr 2012 im Zusammenhang mit einem deutlichen Rückgang der Zahl offensichtlich unbegründeter Asylgesuche aus EU/EFTA-Staaten, aus europäischen visumsbefreiten Staaten und auch aus Georgien und Kosovo zu beobachten.

Weitere Forschung ist aber nötig, um zu klären, welche Informationen sich wie verbreiten und vor allem wie sich Migrantinnen und Migranten, bzw. bei Geflüchteten deren Schleusende, in Situationen von lückenhaften und widersprüchlichen Informationen orientieren und Entscheidungen treffen.

---

<sup>6</sup> Personen von Drittstaaten aus dem Asylbereich, die aus der Schweiz weggewiesen wurden, der Vollzug zum Zeitpunkt des Entscheids jedoch als unzulässig, unzumutbar oder unmöglich beurteilt wurde, erhalten als Ersatzmassnahme eine vorläufige Aufnahme und damit einen Ausweis F. Dieser Ausweis wird jeweils für die Dauer eines Jahres ausgestellt. Sofern sich diese Person seit über mehr als fünf Jahren in der Schweiz aufhält und sich dabei u. a. gut integriert hat (vgl. Art. 84 Abs. 5 AIG) kann diese Person beim Kanton in dem sie lebt, ein Härtefallgesuch einreichen. Wird das Gesuch durch die kantonale Behörde und das SEM gutgeheissen, erhält die Person eine Aufenthaltsbewilligung (B).



### 3.1.2 Das Spannungsfeld zwischen Integrationsförderung und Rückkehrbereitschaft

Bei der Diskussion über Integration und mögliche Rückkehr ist zunächst festzuhalten, dass im Falle der *Arbeitsmigration* viele Migrantinnen und -migranten nur wenige Jahre in der Schweiz bleiben. Insgesamt lässt sich feststellen, dass mehr als die Hälfte der *Arbeitsmigrantinnen* und -*migranten* nach fünf Jahren wieder ausgereist sind (Ruedin et al. 2019, S. 34). Konkret zeigt die zugrundeliegende Analyse der Einreisezahlen<sup>7</sup>, dass innerhalb von fünf Jahren 63% aller eingereisten Personen die Schweiz wieder verlassen haben.<sup>8</sup> Auch im Falle der *Asylmigration* lässt sich feststellen, dass Geflüchtete oft zurückkehren, sofern dies nach einer relativ kurzen Frist möglich ist. Wenn sich die Umstände im Herkunftsland innerhalb vergleichsweise kurzer Zeit verbessern, ist auch die Anzahl der Rückkehrenden vergleichsweise hoch (Ruedin et al. 2019, S. 39-40).

Ein wesentliches Element für das Verständnis des Wirkungsgefüges zwischen Migration, Integration und Rückkehr ist das emotionale Ankommen in der Gesellschaft, das heisst, die Frage, wann und inwieweit sich der Lebensmittelpunkt der betroffenen Personen in die Schweiz verlagert. Dabei haben besonders (eingeschulte) Kinder und Familienmitglieder einen bedeutenden Einfluss. Die damit einhergehende Identifikation mit dem Aufenthaltsland hemmt die Rückkehrbereitschaft, das heisst, den Willen von Migrantinnen und Migranten für eine Rückkehr sowohl im Falle der *Arbeitsmigration*, des *Familiennachzugs* wie auch der *Asylmigration* (Ruedin et al. 2019, S. 24). Die Erfahrung mit Arbeitsmigrantinnen und -migranten, beispielsweise mit den so genannten Saisoniers in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, zeigt, dass eine Integration kaum zu verhindern ist, wenn zugewanderte Menschen langfristig in der Schweiz wohnen. Dies insbesondere deshalb, weil diese mit einer zunehmenden Vertrautheit mit der Kultur und den geltenden Normen verbunden ist. Dies entspricht auch den Zielen der Integrationspolitik.

Jedoch spielen auch die Situation im und eine allfällige Entfremdung gegenüber dem Herkunftsland eine wichtige Rolle: Betroffene Personen können den Bezug zum Herkunftsland verlieren oder eine Rückkehr ist aus anderen Gründen unmöglich. Migrantinnen und Migranten, die viel Geld in ihre Migration investiert haben, sei es im Rahmen der *Arbeits-* oder der *Asylmigration* müssen ausserdem unter Umständen Schulden an Bekannte, Familienmitglieder oder auch Schleppdienste abzahlen, bevor sie eine Rückkehr erwägen. Entscheidend für die Rückkehr bleiben jedoch bei der *Asylmigration* die Situation und insbesondere die Sicherheit im Heimatland. Das heisst, es entscheiden oft Kriterien über Aufenthalt und Rückkehr, die von der Schweiz oder der Schweizer Politik nicht direkt gesteuert werden können: neben der Situation in den Herkunftsländern in gewissen Fällen auch die Unmöglichkeit einer Rückführung trotz eines negativen Asylentscheides (Ruedin et al. 2019, S. 40).

Der Prozess der Umorientierung des Lebensmittelpunktes in die Schweiz findet schrittweise statt, wobei in vielen Fällen eine Integration in der Schweiz auch stattfindet, während im Herkunftsland Kontakte weiterhin gepflegt werden. Studien zum Transnationalismus zeigen auf, dass der Lebensmittelpunkt von Migrantinnen und Migranten durch informationstechnologische Entwicklungen und günstige Reisemöglichkeiten teilweise nicht mehr eindeutig einem Land zugeordnet werden kann. Durch das Internet und verbesserte digitale Kommunikationsmöglichkeiten ist es heute möglich, sowohl «hier» als auch «dort» zu sein, Kontakte über längere Zeit aufrechtzuerhalten und zu pflegen (Ruedin et al. 2019, S. 11-12). Um eine Rückkehrbereitschaft von Personen aufrechtzuerhalten, für welche kein

<sup>7</sup> Untersucht wurden die Einreisen in den Jahren 1998, 2003 und 2008. Im Total waren dies 317'000 Personen, davon ausgenommen wurden Personen aus dem Asylbereich.

<sup>8</sup> Zusammenfassung NCCR on the move vom Januar 2018 «Migratory Trajectories of Foreign Nationals in Switzerland: A State of Constant Mobility?», S. 2, abrufbar unter: <https://nccr-onthemove.ch/knowledge-transfer/policy-briefs/migratory-trajectories-of-foreign-nationals-in-switzerland-a-state-of-constant-mobility/> (Stand 04.11.2019).

Aufenthalt in der Schweiz möglich ist, sollten Betroffene deshalb ihre Netzwerke im Herkunftsland pflegen können. Aus der Literatur geht auch klar hervor, dass kein Widerspruch zwischen einer gleichzeitigen Orientierung auf die Schweiz und auf das Herkunftsland bestehen muss: Eine doppelte Loyalität ist ein Grundstein für transnationales Engagement, welches auch Einfluss auf die Förderung der Entwicklung im Herkunftsland hat (vgl. nächstes Kapitel) (Ruedin et al. 2019, S. 42).

### **3.1.3 Mit Massnahmen zur Bildung und Integration (auch) eine mögliche Rückkehr und die Entwicklung im Herkunftsland fördern**

Bei unsicherem Aufenthalt, ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen möglichen Einsparungen, falls man auf aktive Integrationsmassnahmen verzichtet und (längerfristigen) Kosten für die Sozialhilfe, falls die Personen doch bleiben. (Ruedin et al. 2019, S. 68). Die Fiskalbilanz bezeichnet das Verhältnis von staatlichen Investitionen in die Migration, zum Beispiel in Form von Bildungskosten oder Integrationsbeiträgen, zu den staatlichen Erträgen, beispielsweise in Form von Steuereinnahmen oder Sozialversicherungsbeiträgen.

Aufgrund der vorliegenden Studien in der Literaturanalyse lässt sich der Schluss ziehen, dass sich die Fiskalbilanz im Rahmen der *Arbeitsmigration* kurzfristig positiv auf die Schweiz auswirkt. Die Fiskalbilanz auf lange Sicht variiert je nachdem, welche Einnahmen und Ausgaben berücksichtigt werden. (Ruedin et al. 2019, S. 21-22). Zusammenfassend lässt sich jedoch sagen, dass Studien zum Arbeitsmarkt oft zum Schluss kommen, dass Migration in der Schweiz hilft, den Fachkräftemangel zu entschärfen, und dass im Allgemeinen durch Komplementarität kaum negative Konsequenzen für einheimische Arbeitskräfte zu verzeichnen sind (Ruedin et al. 2019, S. 21). Die Studie weist insbesondere darauf hin, dass dieser allgemeine Befund für die Schweiz durch das Observatorium zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU bestätigt werde.<sup>9</sup>

Im Falle der *Asylmigration* ist die Fiskalbilanz im Vergleich zur *Arbeitsmigration* insbesondere kurz- und mittelfristig schlechter. Sie ist umso positiver, je schneller die betroffenen Personen eine Arbeitsstelle finden. In Bezug auf die Ausbildungs- und Arbeitsmarktfähigkeit zeigt sich deutlich, dass eine rasche, intensive und individuelle Förderung dazu führt, dass die betroffenen Personen sich rascher und nachhaltiger beruflich integrieren können. Insbesondere in Bezug auf Sprachkurse und Anerkennung von Qualifikationen bestehen ausführliche Studien, die bestätigen, dass Integrationsmassnahmen für eine berufliche Integration förderlich sind (Ruedin et al. 2019, S. 30). Eine Integration in den Arbeitsmarkt kann zudem hilfreich sein, um wirtschaftliche Ziele zu erreichen, die ansonsten einer Rückkehr im Weg stehen (Ruedin et al. 2019, S. 68). Mit Blick auf eine mögliche Rückkehr von Migrantinnen und Migranten aus der *Asylmigration* spricht somit aufgrund der Forschungserkenntnisse grundsätzlich nichts gegen frühzeitige Massnahmen (Ruedin et al. 2019, S. 67-68). Im Gegenteil – es lässt sich damit längerfristig ein Beitrag leisten, die Kosten für die Schweiz zu verringern (Ruedin et al. 2019, S. 25-26). Wenn zugewanderte Personen sich auf eine Rückkehr fokussieren und dadurch wenig in das Zusammenleben in der Schweiz investieren, den Spracherwerb vernachlässigen und sich wenig um Kontakte mit der Mehrheitsbevölkerung bemühen, kann dies später bei einem Verbleib in der Schweiz zu Problemen bei der Arbeitssuche und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt führen. Die Studien zeigen hierzu, dass eine fehlende Investition in Integrationsmassnahmen langfristig zu hohen Kosten führt (Ruedin et al. 2019, S. 71).

Die Studien kamen zum Schluss, dass sich Personen, die sich von Beginn an auf einen Verbleib fokussieren, anders verhalten als Personen, die planen rasch wieder in ihr

<sup>9</sup> 14. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU». Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft (Juli 2018).

Herkunftsland zurückzukehren. Während die unterschiedliche Orientierung auf die berufliche Integration einen geringen Einfluss hat, spielt diese insofern eine Rolle, als dass Migrantinnen und Migranten mit einer Bleibeorientierung sich mehr für den Spracherwerb engagieren und sich früher in lokalen Medien informieren. Gleichzeitig berichten sie von einer grösseren Anzahl sozialer Kontakte. Wesentlich ist hier die erwartete Aufenthaltsdauer, nicht die effektive Aufenthaltsdauer (Ruedin et al. 2019, S. 21). Die aktive Entscheidung, sich gleich nach der Ankunft im Aufenthaltsland zu investieren, hat somit wesentliche Konsequenzen für einen erfolgreichen Integrationsverlauf. Zudem erlernen die betroffenen Personen vermehrt neue Fähigkeiten, welche sie bei einer allfälligen späteren Rückkehr produktiv einsetzen können. Damit kann zusätzlich zur Rückkehrbereitschaft auch die Rückkehrfähigkeit gefördert werden.

Unter dem Begriff «Brain Gain» werden die potenziell positiven Auswirkungen von rückkehrenden Fachkräften verstanden, etwa im Ausland gewonnene Arbeitserfahrung, neue Kenntnisse oder Ersparnisse aus dem Ausland. Dieser Prozess steht der Fachkräfteabwanderung, auch «Brain Drain» genannt, entgegen, welcher impliziert, dass diese Personen dem Herkunftsland fehlen und damit dort eine wirtschaftliche Entwicklung verhindert oder verlangsamt wird (Ruedin et al. 2019, S. 6). Aus rein volkswirtschaftlicher Sicht sind nicht alle Migrantinnen und Migranten für die Entwicklung und Befriedung des Herkunftslands unentbehrlich. Wesentlich für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung sind diejenigen Personen, die Arbeitsstellen schaffen und die Spezialisierung der Arbeit in Herkunftsländern vorantreiben. Gefragt sind vornehmlich unternehmerische Personen mit Erfahrung und guter Vernetzung sowohl im Herkunftsland als auch in der Schweiz. Es fehlen jedoch fundierte Aussagen dazu, in welchen Situationen Migranten und Migrantinnen bei einer Rückkehr das Potenzial ausschöpfen können und wie Rückkehr, Unternehmertum und positive wirtschaftliche Entwicklung miteinander verknüpft sind (Ruedin et al. 2019, S. 44). Es lässt sich nicht eindeutig feststellen, ob Migrantinnen und Migranten für das Herkunftsland nach ihrer Rückkehr einen Vor- oder Nachteil darstellen, insbesondere auch, weil die Nutzung der Erfahrung und der erworbenen Qualifikationen sich erst in der Wechselwirkung mit einem Umfeld, in welchem das Potenzial effektiv genutzt werden kann, ergibt. Vor diesem Hintergrund werden diese Fragen auch unter dem Aspekt einer «Brain Circulation» erforscht (Ruedin et al. 2019, S. 36).

Die Literatur zeigt jedoch auch, dass nicht alle in der Schweiz errungenen Kompetenzen zwingend auf das Herkunftsland übertragen werden können. Dies gilt für Sprachkenntnisse, aber auch beispielsweise für Alltagskenntnisse über das Gesundheitswesen, das in der Schweiz eventuell anders aufgebaut ist, als in anderen Ländern. Kenntnisse und Erfahrungen müssen übersetzt werden, dazu braucht es Erfahrung sowohl im Herkunftsland als auch im Aufenthaltsland. Rückkehrende scheinen hier als Brückenbauer gut geeignet (Ruedin et al. 2019, S. 37).

Grösserer Handlungsspielraum besteht hinsichtlich der Ausschöpfung des Potenzials der Migrantinnen und Migranten als nachhaltiger Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit. Dies bedeutet Massnahmen, welche die Bündelung von finanziellen Mitteln oder Erfahrung vorsehen und welche über Rimessen von Einzelpersonen an Einzelpersonen hinausgehen (Ruedin et al. 2019, S. 69). Im Vordergrund stehen dabei einerseits die Unterstützung von rückkehrwilligen Personen, andererseits die Unterstützung von Projekten, welche die Hilfe ins Herkunftsland koordinieren.

## 3.2 Zu den Fragestellungen des Postulats

Die Fragestellungen des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration» können vor dem Hintergrund der Literaturanalyse zusammenfassend folgendermassen beantwortet werden:

### *1. Setzen Integrationsmassnahmen nicht auch falsche Anreize im Hinblick auf eine spätere Rückkehr der Migranten in das Heimatland?*

Die Fachliteratur zeigt, dass hinsichtlich der Arbeitsmigration vor allem allgemeine wirtschaftliche und individuelle Karrieremöglichkeiten eine starke Wirkung auf Migrantinnen und -migranten ausüben. Im Gegensatz hierzu steht bei der Asylmigration die persönliche Sicherheit vorerst im Zentrum. Auch wenn es durchaus gemischte Motive für eine Migration (Arbeitssuche und Flucht) in die Schweiz gibt, gibt es in der Forschungsliteratur kaum Hinweise dafür, dass aktive Integrationsmassnahmen wie eine frühzeitige Sprachförderung einen Einfluss darauf haben, dass sich Schutzsuchende oder Arbeitssuchende für die Schweiz oder ein anderes Aufenthaltsland entscheiden (Ruedin et al. 2019, S. 67).

Die Fachliteratur macht deutlich, dass für eine mögliche Rückkehr von Personen aus dem Asylbereich ins Herkunftsland primär die Situation im Herkunftsland wichtig ist. Es lässt sich ausserdem feststellen, dass die Rückkehrbereitschaft insbesondere bei verfolgten Personen anfangs oft hoch ist, aber die Situation vor Ort eine solche Rückkehr mittel- bis langfristig verhindert. Hierbei spielt zuerst die schrittweise Entfremdung vom Herkunftsland eine wichtige Rolle (Ruedin et al. 2019, S. 67). Je früher Massnahmen zur Förderung der Bildung und Beschäftigung einsetzen, desto höher ist ihr Nutzen und ihr Beitrag, nachfolgende Kosten im Bereich der Sozialhilfe zu mindern.<sup>10</sup>

Um eine Rückkehrbereitschaft, resp. den Willen zur Rückkehr aufrechtzuerhalten, sollten Betroffene ihre Netzwerke und Kontakte im Herkunftsland pflegen können. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass für gewisse Personen eine Rückkehr grundsätzlich nicht vorstellbar ist. Zu beachten ist auch, dass eine hohe Rückkehrbereitschaft dazu führen kann, dass sich Asylsuchende und Flüchtlinge zu wenig um eine Integration in der Schweiz kümmern und beispielsweise den Spracherwerb vernachlässigen. Wenn die Situation im Herkunftsland dann eine Rückkehr verhindert oder sich die Personen durch fortschreitende Integration zunehmend in der Schweiz heimischer fühlen, werden mangelnde Kenntnisse oder Anpassungsschritte zur Hypothek (Ruedin et al. 2019, S. 68).

Zusammenfassend weist der Forschungsstand deutlich darauf hin, dass aus volkswirtschaftlichen Gründen im Zweifelsfall Integrationsmassnahmen frühzeitig erfolgen sollten. Die Fachliteratur zeigt auf, dass eine frühzeitige und intensive Integrationsförderung letztlich am effektivsten ist und damit langfristig Kosten gespart werden können (Ruedin et al. 2019, S. 68). Entsprechende Ansätze im In- und Ausland zeigen, dass eine gezielte Förderung der Rückkehrfähigkeit auch parallel zur Förderung der Integration erfolgen kann.

### *2. Gibt es Untersuchungen, die zeigen, dass mit einer zwar kurzfristig gelungenen Integration in einer späteren Phase die wichtigen Leute im eigenen Land für den Wiederaufbau und die Befriedung fehlen (angelehnt an die sogenannte Braindrain-Problematik)?*

<sup>10</sup> Im Rahmen der Integrationsagenda Schweiz wurde eine Kosten-Nutzen-Abschätzung erstellt. Diese hat ergeben, dass die öffentliche Hand durch die vollständige und optimale Umsetzung der Integrationsagenda bei den Personen im arbeitsmarktfähigen Alter pro investiertem Franken auf lange Sicht einen Return von bis zu vier Franken erzielt. (Vgl. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-d.pdf>).

Die Thematik der Fachkräfteabwanderung ist ein komplexes Feld, bei dem sich die Schlussfolgerungen in der Fachliteratur über die Jahre geändert haben. Während frühere Beiträge den Verlust von Fachkräften in den Herkunftsländern unterstrichen («Brain-Drain»), folgten Studien, welche das Potenzial von Rückkehrenden und transnationalen Aktivitäten in den Vordergrund rückten («Brain-Gain»). Aktuell konzentriert sich die Forschung darauf, zu ergründen, wie sich dieses Potenzial entfaltet. Auch wenn «Brain-Drain»-Effekte bestehen, so lässt eine langfristige Perspektive die Migration von Fachkräften nicht unbedingt nur in einem negativen Licht erscheinen: Fachkräfte wandern zwar ab, aber viele kommen später mit Erkenntnisgewinnen und Erfahrung zurück, was für das Herkunftsland von Vorteil ist.

Neben einer definitiven Rückkehr bestehen für die meisten Migrantinnen und Migranten weitere Möglichkeiten, sich im Herkunftsland für Entwicklung, Wiederaufbau und Befriedung einzusetzen. Die Fachliteratur zeigt auf, dass das Interesse dafür gross ist, speziell bei denjenigen Personen, die selbst migriert sind, aber in geringerem Masse auch bei deren Kindern. Da entsprechende Vorstösse ausschliesslich auf privaten Initiativen beruhen, bleiben viele Projekte ungenügend koordiniert, was deren Einfluss auf eine nachhaltige Entwicklung mindert. Die Fachliteratur zeigt auf, dass eine erfolgreiche Integration im Aufenthaltsland es den Initiantinnen und Initianten erleichtert, entsprechende Projekte auf die Bedürfnisse oder Gegebenheiten vor Ort abzustimmen und auch für breitere Bevölkerungskreise zugänglich zu machen. Eine gelungene Integration bietet eine gesicherte Position, um zu agieren. Netzwerke oder eine Koordination in Vereinen können die Unterstützung und Zusammenarbeit etwa mit entwicklungspolitischen Akteuren erleichtern (Ruedin et al. 2019, S. 68-69).

*3. Gibt es beispielsweise Erkenntnisse aus dem Fall Kosovo, wo nach Jahren der Befriedung die Rückkehr nicht funktioniert und umgekehrt immer noch viele Menschen abwandern, anstatt dass die besten und gebildetsten Leute im Land bleiben oder zurückkehren, um an einer besseren Zukunft für das eigene Land zu arbeiten?*

Auch nach der Beendigung eines Konflikts kann weiterhin eine hohe Bereitschaft bestehen, ein Land zu verlassen. Bestätigt hat sich dies im Fall Kosovo und es bestätigt sich weiterhin. Die vorhandenen Daten und Studien zeigen, dass ein grosser Teil der Migrantinnen und Migranten, welche während des Kosovo-Krieges Ende der 1990er Jahre geflohen sind, nach Ende des Konflikts wieder zurückkehrten. So stellten in der Schweiz zwischen 1998 und 1999 insgesamt fast 50 000 Kosovarinnen und Kosovaren, vor allem Angehörige von in der Schweiz bereits niedergelassenen Personen, ein Asylgesuch. Bereits unmittelbar nach dem Ende des Kriegs 1999 gab es bereits Rückkehrende und bis Ende August 2000 waren im Rahmen des Rückkehrprogramms weitere über 30'000 Personen freiwillig nach Kosovo zurückgekehrt (Ruedin et al. 2019, S. 46). Gleichzeitig ist festzustellen, dass viele der Rückkehrenden später wieder emigrieren wollten oder wollen. Dies lässt sich in erster Linie auf die Situation in Kosovo vor Ort zurückführen: Die Fachliteratur ist sich einig, dass die Gründe in diesem Fall durch die allgemeine Lage im Land verursacht werden, die eine (erneute) Auswanderung fördern (Ruedin et al. 2019, S. 60).

Am Beispiel der Migration aus dem Kosovo lässt sich aufzeigen, dass eine erfolgreiche Integration in der Schweiz nicht unbedingt hinderlich für eine Rückkehr ist, sondern diese sogar fördern kann, indem in der Schweiz angeeignete Fähigkeiten im Heimatland entsprechend genutzt werden können. Grössere Aufenthaltssicherheit, bessere finanzielle Möglichkeiten und eine erhöhte Koordination der Initiativen im Herkunftsland – etwa indem sich Remigrierte in einem Verein zusammenschliessen und gemeinsam eine Schule oder eine Wasserversorgung finanzieren – führt zu Projekten mit mehr Entwicklungspotenzial, als dies Rimessen an Privathaushalte typischerweise tun (Ruedin et al. 2019, S. 69).

*4. Welches sind die mittel- bis langfristigen Folgen auf die Schweizer Gesellschaft und Wirtschaft? Welche Jobs und Berufssegmente werden durch die Integrationsbemühungen Veränderungen erfahren, insbesondere in Bezug auf die Lohnstruktur und die Durchmischung? Welche Auswirkungen sind auf die generelle Zusammensetzung der Schweizer Bevölkerung zu erwarten, insbesondere in urbanen Gebieten?*

Einschlägige Studien der Fachliteratur haben ergeben, dass auf dem Arbeitsmarkt die Arbeitsmigration zur ansässigen Erwerbsbevölkerung weitgehend komplementär wirkt. Arbeitsmigration ermöglicht es, allfälligen Mangel zu überbrücken, wovon der Arbeitsmarkt insgesamt und damit auch die einheimischen Arbeitnehmenden profitieren können. In der Schweiz konnten aufgrund der Arbeitsmigration insgesamt kaum negative Einflüsse auf die Arbeitslosigkeit oder das Lohnniveau der einheimischen Bevölkerung nachgewiesen werden. Dort wo die Zuwanderung mit Herausforderungen verbunden ist, wurden vom Bund und den Kantonen flankierende Massnahmen zur Förderung des inländischen Arbeitskräftepotenzials ergriffen. Aus rein arbeitsmarktlicher Sicht ist die Asylummigration kritischer zu beurteilen, da die vorhandenen Qualifikationen von Personen im Asylbereich weniger der expliziten Nachfrage im Schweizer Arbeitsmarkt entsprechen, während gleichzeitig auch Zugangshindernisse bestehen, etwa bei der Anerkennung von Diplomen. Gleichzeitig zeigt die Fachliteratur auch hier eine klare Komplementarität, und dass eine Verdrängung der Schweizerinnen und Schweizer eher unwahrscheinlich ist. Die Fachliteratur macht zudem deutlich, dass eine Konkurrenzsituation am ehesten bei wenig qualifizierten Personen entstehen könnte. In der Schweizer Bevölkerung sind dabei typischerweise anwesende ausländische Arbeitnehmende betroffen (Ruedin et al. 2019, S. 69-70).

Bei der Migration handelt es sich in der Schweiz um gleichzeitig den wichtigsten und den am schwierigsten voraussehbaren Faktor für die demografische Entwicklung. Vor allem die Arbeitsmigration und der Familiennachzug haben einen wesentlichen Einfluss auf die Demografie der Schweiz (Ruedin et al. 2019, S. 33). Relevant ist, wer mittel- und langfristig in der Schweiz bleibt. Dadurch, dass jedoch diejenigen Arbeitsmigranten und -migrantinnen, die nicht langfristig in der Schweiz bleiben, oft durch jüngere abgelöst werden, wird die Gesellschaft kontinuierlich etwas verjüngt, was zu einer geringeren Alterung führt (Ruedin et al. 2019, S. 70). Die Szenarien des Bundesamts für Statistik zeigen jedoch deutlich, dass auch mit steigenden Migrationsbewegungen eine Alterung der Gesellschaft nicht verhindert werden kann (Ruedin et al. 2019, S. 24).

## 4 Schlussfolgerungen

Insgesamt ist aufgrund der vorliegenden Literaturanalyse festzuhalten, dass die Resultate im Grossen und Ganzen die Ausrichtung der bisherigen Schweizer Migrationspolitik und -praxis bestätigen. Das aktuelle System hat sich bewährt.

Was die in den ersten drei Fragen und in der Begründung des Postulats vordergründig angesprochene *Asylummigration* betrifft, so legen die geopolitischen Entwicklungen der letzten Jahre nahe, dass auch in Zukunft Geflüchtete vermehrt mittel- und langfristig in der Schweiz bleiben werden. Die Erkenntnisse bestätigen den von der Schweiz in der Asyl- und Integrationspolitik eingeschlagenen Weg und damit im Grundsatz die Politik einer frühzeitigen Integrationsförderung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Personen: Mit den beschleunigten Asylverfahren, die am 1. März 2019 schweizweit eingeführt wurden, wissen Schutzsuchende rasch, ob sie in der Schweiz bleiben dürfen. Durch die Umsetzung der Integrationsagenda Schweiz werden ab Herbst 2019 die Voraussetzungen dafür

geschaffen, dass Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene rasch Teil unserer Gesellschaft werden und ins Berufsleben einsteigen können.

Die Literaturanalyse zeigt jedoch auch, dass es für die Volkswirtschaft und den gesellschaftlichen Zusammenhalt ebenfalls sinnvoll ist, auch bei Unsicherheit bezüglich der Aufenthaltsdauer, wie bei Personen im laufenden Asylverfahren mit einer hohen Bleibeperspektive, Massnahmen zur Bildung und Beschäftigung vorzusehen, selbst wenn eine spätere Rückkehr das Ziel ist. Dies insbesondere auch mit Blick auf die Möglichkeit, dass die betreffenden Personen in langfristiger Perspektive einen Beitrag zu Entwicklung und Befriedung des Herkunftslands leisten können. Eine ausschliessliche Fokussierung auf eine mögliche Rückkehr führt langfristig zu hohen Kosten für die Aufnahmegesellschaft oder zu besonderen Herausforderungen im gesellschaftlichen Zusammenleben, wenn sich schliesslich ein Verbleib abzeichnet. Einige Länder sehen in diesem Zusammenhang für Asylsuchende Massnahmen vor, welche mit Elementen der Ausbildung und Kompetenzförderung kombiniert sind. Die Teilnahme an diesen Programmen ist unabhängig davon, ob sie später ein Bleiberecht erhalten oder nicht. Im Rahmen der OECD werden Beschäftigungsmassnahmen, die auf den Erwerb basaler beruflicher Kompetenzen verbunden mit konkreten Arbeitseinsätzen ausgerichtet sind und dem zum doppelten Zweck der Vorbereitung auf die Integration und auf die Rückkehr dienen, als «dual intent»-Massnahmen bezeichnet.

Auch in der Schweiz bestehen Beschäftigungsprogramme, welche neben der Bereitstellung einer simplen Tagesstruktur mit Elementen der Kompetenzförderung kombiniert sind. Diese vermitteln Asylsuchenden während des Wartens auf den Asylentscheid in Kurzausbildungen von einigen Wochen gezielt basale Kompetenzen für anschliessende Arbeitseinsätze. Dabei stehen Branchen im Vordergrund, für welche sowohl im Ziel- wie im Herkunftsland ein Mangel an Arbeitskräften besteht, beispielsweise in den Bereichen der Landwirtschaft, der Umwelt- und Energietechnik oder in bestimmten Dienstleistungssektoren wie der Informatik und Programmierung. Ziel der Massnahmen ist es, dass sich für die betroffenen Personen im Falle eines negativen Asylentscheids die Perspektiven für eine erfolgreiche Reintegration im Heimatland erhöhen und damit auch die Bereitschaft zu einer freiwilligen Rückkehr unterstützt wird. Bei einem positiven Asylentscheid oder einer vorläufigen Aufnahme lässt sich das Erlernte im schweizerischen Arbeitsmarkt nutzen. Die Beschäftigung und das Erlernen basaler beruflicher Kompetenzen in der Anfangsphase nach der Einreise hat einen starken Einfluss für die berufliche Integration in späteren Jahren. Studien zeigen, dass je länger Personen im Asylbereich keinerlei Beschäftigung nachgehen, die spätere Wahrscheinlichkeit eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, stark abnimmt, was zu hohen Folgekosten führt (Ruedin et al. 2019, S. 25).

Weitere Untersuchungen und Pilotprojekte sind notwendig, um aufzuzeigen, unter welchen konkreten Umständen es möglich ist, die Integration in der Schweiz so zu fördern, dass bei einer späteren Rückkehr auch das Herkunftsland gewinnt. Dabei ist auch zu untersuchen, ob und welche zusätzlichen Massnahmen notwendig sind, um die Rückkehrbereitschaft aufrecht zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist zudem ein vermehrter Einbezug der Perspektive der betroffenen Migrantinnen und Migranten erstrebenswert.



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

|            |                                                                                                                                      |           |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>Contexte .....</b>                                                                                                                | <b>3</b>  |
| <b>1.1</b> | <b>Texte du postulat.....</b>                                                                                                        | <b>3</b>  |
| <b>1.2</b> | <b>Proposition et avis du Conseil fédéral .....</b>                                                                                  | <b>3</b>  |
| <b>2</b>   | <b>Élaboration du rapport.....</b>                                                                                                   | <b>4</b>  |
| <b>3</b>   | <b>Principales observations sur les corrélations entre migration, intégration et retour .....</b>                                    | <b>5</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Observations générales.....</b>                                                                                                   | <b>5</b>  |
| 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        |
| <b>3.2</b> | <b>Réponses aux problématiques du postulat.....</b>                                                                                  | <b>12</b> |
| <b>4</b>   | <b>Conclusions .....</b>                                                                                                             | <b>14</b> |

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 centre<sup>1</sup> 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.*

<sup>1</sup> <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?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 2019<sup>2</sup>, nous disposons désormais d'une base de travail et d'une vue d'ensemble concernant les interactions entre migration, intégration et retour au pays.

---

<sup>2</sup> [www.sem.admin.ch](http://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. 2019<sup>3</sup>, 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.

---

<sup>3</sup> Ruedin, Didier, Denise Efonayi-Mäder, Sanda Üllen, 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)<sup>4</sup>.

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 Suisse<sup>5</sup>.

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

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> 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 durablement<sup>6</sup>. 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.

---

<sup>6</sup> 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 illicite, 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'immigration<sup>7</sup> révèle qu'en l'espace de cinq ans, 63 % des personnes arrivées en Suisse avaient de nouveau quitté le pays<sup>8</sup>. 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<sup>e</sup> 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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> 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-etrange-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'UE<sup>9</sup>.

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'avérer 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

<sup>9</sup> 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 sociale<sup>10</sup>.

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

<sup>10</sup> 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<sup>er</sup> 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.