

Par email  
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Neuchâtel, le 29 mai 2023

***Modification des ordonnances d'exécution (OASA, OERE, OA 2) relatives à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et à la loi sur l'asile (modification du statut de l'admission à titre provisoire) : ouverture de la procédure de consultation***

Madame la Conseillère fédérale,

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

Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : **Dr. Dina Bader, Prof. Dr. Gianni D'Amato, Denise Efionayi-Mäder, Prof. Dr. Anita Manatschal, Leonie Mugglin, Dr. Didier Ruedin et Hoang-Mai Verdy** de l'Université de Neuchâtel.

Nous sommes ravis que le sujet de la mobilité intercantonale des personnes admises à titre provisoire soit traité car il s'agit d'une question importante. En effet, de nombreuses études, dont certaines menées par le SFM, montrent l'importance de la flexibilité dans la recherche d'emploi et de la réduction des obstacles à cet égard, de surcroît pour des personnes ayant un droit de séjour qui restreint formellement (par des conditions légales) ou informellement (par la lourdeur bureaucratique lors du recrutement) l'accès au marché de l'emploi.

Selon les résultats de la recherche scientifique à ce sujet, la probabilité d'une insertion professionnelle réussie varie passablement selon le canton de résidence des personnes relevant du domaine d'asile (permis de séjour ou admission provisoire). Plusieurs facteurs explicatifs sont identifiés pour expliquer ces différences régionales : la situation économique (opportunités d'emploi, taux de chômage, secteurs d'emplois), le climat politique et les mesures d'intégration du canton. En conséquence, les possibilités de trouver un emploi dépendent fortement du lieu de résidence, d'autant plus que les personnes admises à titre provisoire sont assignées à un canton et n'ont pas la possibilité de choisir leur lieu d'établissement. La simple assignation à un canton sans réelle opportunité de travail peut donc déclencher un manque de perspectives et des situations de vie marquées par la précarité auxquelles il est difficile d'échapper (Auer 2018, Bansak et al. 2018, Efionayi-Mäder & Ruedin 2014, Bertrand 2020, Kamm et al. 2003, Gafner-Tamo 2022, Slotwinski et al. 2019). Selon une étude de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les titulaires d'une admission provisoire vivent

le fait de ne pas pouvoir changer de canton de résidence comme une restriction administrative importante de leur vie privée et professionnelle. Leur recherche d'emploi est limitée à un champ géographique très restreint ce qui impacte également d'autres ressources importantes pour la recherche d'emploi comme le réseau social et les contacts personnels (UNHCR 2014).

Une flexibilisation résidentielle de l'intégration professionnelle devrait donc être encouragée, un constat que font plusieurs études qui attestent les effets positifs des politiques d'intégration inclusives sur l'insertion de personnes réfugiées sur le marché du travail. Pecoraro et al. (2022) ont dans ce sens démontré l'impact positif d'une réforme de la politique d'intégration mise en œuvre à partir de 2006 en matière d'intégration économique (salaire, taux d'emploi) et sociale (connaissances linguistiques, bien-être psychologique) des personnes admises à titre provisoire.

Tenant compte de ces constats, toute ouverture pour de nouvelles possibilités de changement de résidence dans un autre canton pour les personnes citées plus haut est à saluer. Les conditions posées sont, en revanche, restrictives, ne permettant finalement qu'à une petite frange du public cible de bénéficier de ce changement législatif.

Premièrement, les conditions ne semblent pas tenir compte des fréquentes responsabilités familiales du public cible. Or, effectuer 4h de trajet par jour (2h aller et 2h retour) semble difficilement conciliable avec les horaires de garde ou d'école des enfants des familles concernées. Plusieurs études démontrent que les femmes réfugiées, particulièrement si elles sont mariées, ont moins de probabilité d'entrer sur le marché du travail que les hommes, un constat reflété dans le taux d'activité professionnelle des titulaires d'une admission provisoire ou d'un permis de séjour qui, en 2022, est de deux tiers pour les hommes contre un tiers pour les femmes (SEM 2022). Les explications mises en avant quant à ces différences observées sont principalement les tâches de garde et le manque d'accès aux structures pour la prise en charge des enfants, ce qui empêche particulièrement les femmes d'exercer une profession (Gafner-Tamo 2022, Bertrand 2020, Efionayi-Mäder & Ruedin 2014). En s'appuyant sur ces résultats et afin de faciliter l'accès à l'emploi pour toutes les personnes réfugiées, il nous semble indispensable de réduire le temps de trajet à 2h par jour pour tenir compte de la situation des personnes ayant des enfants à charge et ne pas restreindre davantage l'insertion professionnelle des femmes réfugiées. Un déménagement pour rapprocher le lieu de scolarité des enfants du lieu de travail du ou des parents, en particulier lorsqu'il s'agit des personnes en charge principale, nous semble donc être une condition importante dont il faut tenir compte dès la prise d'emploi.

Deuxièmement et en lien avec le premier argument, la condition d'exercer une activité lucrative depuis 12 mois semble être une contrainte excessive, car cela implique que seules les personnes qui occupent déjà un emploi à durée indéterminée dans un autre canton depuis au moins une année sont autorisées à changer leur lieu de résidence. Or, un changement législatif visant à faciliter « l'exercice d'une activité lucrative » en élargissant les perspectives professionnelles de toute personne admise à titre provisoire, également celles avec des responsabilités familiales, ne peut attendre des travailleuses·eurs de trouver un mode de garde compatible avec une durée de trajet aussi conséquente pendant la première année d'emploi. Un nombre important d'études scientifiques démontre que les personnes d'origine immigrée sont confrontées à de nombreux obstacles sur le marché du travail et souvent victimes de discrimination dans la recherche d'emploi (Fibbi et al. 2003, Zschirnt & Fibbi 2019, Fibbi et al. 2022). L'intitulé de l'admission provisoire constitue un obstacle supplémentaire incontestable à l'accès au marché du travail, qu'il serait indispensable de supprimer. En tenant compte des nombreuses difficultés auxquelles font face les personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail, l'obstacle additionnel d'une limite de temps nous semble disproportionné. Le changement de domicile devrait donc être accordé dès la prise d'emploi et non

seulement après 12 mois comme le veut le texte proposé (Pecoraro et al. 2022, ODAE 2015, UNHCR 2014, Efionayi & Ruedin 2014, Spadarotto et al. 2014, Kalbermatter 2012, Efionayi et al. 2009, Kamm et al. 2003, Kiener et al. 2003).

Troisièmement, l'autorisation pour une personne admise à titre provisoire de changer de canton de résidence est soumise à la condition « que cette personne ne perçoive des prestations de l'aide sociale ni pour elle ni pour les membres de sa famille ». Cette condition ne tient pas compte du fait que les personnes concernées parviennent souvent uniquement à entrer dans des secteurs à bas salaires et que, même en travaillant à plein temps, les salaires doivent souvent être compensés par des prestations d'aide sociale supplémentaires (UNHCR 2014, Kamm et al. 2003). Sur la base de ces conclusions, le changement de canton devrait également être possible en cas de dépendance partielle à l'aide sociale, faute de quoi il ne sera que très rarement accordé.

Se pose finalement la question de savoir quel est le sens des nombreuses restrictions posées par rapport à une modification plus franche et plus incitative des conditions d'accès à l'emploi par la mobilité cantonale. Dans une pesée d'intérêts entre les avantages – au moins potentiels – pour l'intégration socio-professionnelle des titulaires d'admission provisoires et des contraintes administratives, les premiers ne devraient-ils pas primer ? Finalement, une insertion durable sur le marché du travail des personnes admises à titre provisoire et la réduction des coûts de l'aide sociale qui en découle est dans l'intérêt économique de la Suisse et des employeur·e·s qui souhaitent trouver du personnel le plus efficacement et facilement possible (Gnesa 2018).

Nous vous remercions par avance de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

Pour l'équipe de réflexion du SFM



Leonie Mugglin et Dina Bader

### Références bibliographiques :

- Auer, Daniel. 2018. „Language roulette – the effect of random placement on refugees' labour market integration“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44 (3): 341–62.  
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1304208>.
- Bansak, Kirk, Jeremy Ferwerda, Jens Hainmueller, Andrea Dillon, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence, and Jeremy Weinstein. 2018. „Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment“. *Science* 359 (6373): 325–29.  
<https://doi.org/10.1126/science.aao4408>.
- Bertrand, Anne-Laure. 2020. *Dans la jungle des permis de séjour. Parcours administratifs et intégration professionnelle des réfugiés en Suisse*. Seismo Verlag.  
<https://doi.org/10.33058/seismo.20733>.
- Efionayi-Mäder, Denise, Giuliano Bonoli, Cyrielle Champion, and Bülent Kaya. 2009. „Evaluation des mesures d'intégration pour les personnes titulaires d'une admission provisoire dans le canton de Vaud“. Neuchâtel: SFM.  
[https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes\\_publicationsSFM/MIF\\_evaluation\\_rapport%20final.pdf](https://www.unine.ch/files/live/sites/sfm/files/listes_publicationsSFM/MIF_evaluation_rapport%20final.pdf)

- Efionayi-Mäder, Denise, and Didier Ruedin. 2014. „Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz. Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM“. Neuchâtel: SFM. <https://libra.unine.ch/handle/123456789/23792>.
- Fibbi, Rosita, Bülent Kaya, and Etienne Piguet. 2003. „Le passeport ou le diplôme?: étude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration“. 2003. Neuchâtel: SFM.
- Fibbi, Rosita, Didier Ruedin, Robin Stünzi, und Eva Zschirnt. 2022. „Hiring discrimination on the basis of skin colour? A correspondence test in Switzerland“. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48 (7): 1515–35. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2021.1999795>.
- Gnesa, Eduard. 2018. „Verbesserung der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen in den Arbeitsmarkt – Bericht und Empfehlungen des Beauftragten für Flüchtlinge und Wirtschaft im Auftrag des Staatssekretariats für Migration.“ Bern: SEM.
- Kalbermatter, Jacqueline. 2012. „Ich laufe auf der Strasse richtig, ich fahre richtig, ich schlafe richtig, ich esse richtig, alles wie ein Schweizer‘. Eine qualitative Studie im Kanton Zürich über Wahrnehmungs- und Handlungsmuster von vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F) in prekären Lebenslagen“. Freiburg: Universität Freiburg.
- Kamm, Martina, Efionayi-Mäder, Denise, Neubauer, Anna, Wanner, Philippe, and Zanol, Fabienne. 2003. „Aufgenommen - aber ausgeschlossen? Die vorläufige Aufnahme in der Schweiz“. Bern: EKR CFR.
- Kiener, Regina, und Andreas Rieder. 2003. „Vorläufige Aufnahme - Die Optik der Grundrechte“. Bern: EKR CFR.
- ODAE romand. 2015. „Permis F: Admission provisoire ou exclusion durable?“ ODAE romand.
- Pecoraro, Marco, Anita Manatschal, Eva G. T. Green, and Philippe Wanner. 2022. „How Effective Are Integration Policy Reforms? The Case of Asylum-Related Migrants“. *International Migration* 60 (6): 95–110. <https://doi.org/10.1111/imig.12967>.
- Secrétariat d'État aux migrations SEM. 2022. „Situation professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés“. <https://www.nkvf.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/monitoring/erwerb-va-fl.html>.
- Slotwinski, Michaela, Alois Stutzer, and Roman Uhlig. 2019. „Are asylum seekers more likely to work with more inclusive labor market access regulations?“ *Swiss Journal of Economics and Statistics* 155 (1): 17. <https://doi.org/10.1186/s41937-019-0046-2>.
- Spadarotto, Claudio, Bieberschule, Maria, und Walker, Katharina. 2014. „Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt.“ Zürich Basel: KEK CDC und B.S.S.
- Tamò-Gafner, Anja. 2022. *Parcours d'intégration professionnelle de personnes réfugiées en Suisse. Trajectoires individuelles, conditions salariales et récits d'employeurs*. Université de Genève. <https://archive-ouverte.unige.ch//unige:164538>.
- UNHCR, Büro für die Schweiz und Liechtenstein. 2014. „Arbeitsmarktintegration. Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommenen in der Schweiz“. Genf: UNHCR. <https://docplayer.org/13333939-Arbeitsmarktintegration-die-sicht-der-fluechtlinge-und-vorlaeufig-aufgenommenen-in-der-schweiz.html>.
- Zschirnt, Eva, und Rosita Fibbi. 2019. „Do Swiss Citizens of Immigrant Origin Face Hiring Discrimination in the Labour Market?“ Working Paper. The National Centre of Competence in Research (NCCR). <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/65726>.