
Résumé

Etude

Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail

Le présent résumé regroupe les principaux résultats de l'étude. La version intégrale du rapport, qui contient des résultats complémentaires, des aides à l'interprétation et des recommandations, est disponible en langue allemande à l'adresse suivante : www.odm.admin.ch

Avril 2014

Mandant :

Office fédéral des migrations

Division Intégration
3003 Wabern bei Bern

Auteurs :

KEK-CDC

Claudio Spadarotto
Maria Bieberschulte
Katharina Walker

B,S,S.

Michael Morlok
Andrea Oswald

Table des matières

INTRODUCTION	2
Contexte	2
Problématique.....	2
Procédure	2
PREMIÈRE PARTIE : BASES ET ANALYSES DES PROCESSUS D'INTÉGRATION	4
1.1 Avant-propos	4
1.2 Evolution moyenne	4
1.3 Analyse par cohorte.....	6
1.4 La participation à la vie économique en tant que référence	9
1.5 Déclencheurs de l'exercice d'une activité lucrative.....	10
1.6 Changement de statut	11
1.7 Stabilité de la participation à la vie économique et des salaires	12
DEUXIÈME PARTIE : FACTEURS DE RISQUE ET DE SUCCÈS DE L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE.....	14
2.1 Sélection des acteurs à interroger	14
2.2 Facteurs clés de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.....	15
2.3 Exigences en matière d'offres d'intégration : importance, applicabilité et satisfaction	17
TROISIÈME PARTIE : BILAN, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	19
3.1 Remarques préliminaires	19
3.2 Bases des données et méthode de mesure	19
3.3 Facteurs clés de l'intégration professionnelle.....	21
3.3.1 Le statut, un facteur dominant	21
3.3.2 Autres facteurs clés de l'intégration professionnelle.....	24
3.3.3 Principales caractéristiques de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire	25

Introduction

Contexte

Reflète de l'importance primordiale que revêt l'activité professionnelle au sein d'une société axée sur l'exercice d'une activité lucrative et ce, tant pour assurer sa subsistance économique que pour participer à la vie en société et s'intégrer socialement, la « participation à la vie économique »¹ constitue un objectif primordial et représente un défi majeur pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire.

Voilà des années que les « taux d'activité » recensés chaque trimestre par l'Office fédéral des migrations (ODM) font l'objet de critiques. Stagnant à 20 % environ pour les réfugiés (au cours des cinq années qui suivent la décision, pour les personnes de 18 à 65 ans) et à 30 % environ pour les personnes admises à titre provisoire (au cours des sept années qui suivent la décision, pour les personnes de 18 à 65 ans)², ils sont jugés insatisfaisants et ont également été déplorés par l'OCDE tout récemment³.

Problématique

Dans ce contexte et sur la base des enseignements tirés jusqu'à ce jour, l'ODM a chargé, en avril 2012, les sociétés KEK-CDC Consultants et B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (B,S,S.) d'apporter des réponses détaillées aux questions suivantes : pourquoi les taux d'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont-ils comparativement très bas⁴ ? A quels facteurs déterminants de risque et de succès ces résultats sont-ils dus ? Quelles conclusions faut-il tirer dans la perspective d'une amélioration de la situation ? L'étude réalisée, qui porte sur la participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail, servira de base à une réflexion à long terme sur le processus d'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

Procédure

La **première partie** décrit comment l'association de deux banques de données statistiques permet, **pour la première fois, d'observer l'évolution de la participation à la vie économique**. Elle décrit également les enseignements tirés de cette observation en ce qui concerne l'intégration professionnelle des deux groupes cibles et des sous-groupes qui les composent, en fonction de la durée de leur séjour en Suisse.

Dans la **deuxième partie**, les auteurs s'appuient sur deux séries de questions et sur un atelier organisé avec des représentants des employeurs pour s'interroger sur les facteurs

¹ Art. 4, let. d, OIE

² Voir par ex. ODM (2013) : encouragement de l'intégration de la Confédération et ses effets dans les cantons, rapport annuel 2012, p. 40

³ T. Liebig et al. (2012), « L'intégration des immigrants et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 128, Editions de l'OCDE

⁴ Mandat confié par l'ODM à KEK-CDC / B,S,S. le 24.04.2012.

qui, selon les acteurs concernés (voir point 2.1), influencent l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, ainsi que sur les **facteurs d'influence** identifiés comme des **éléments clés** et considérés comme déterminants, par leur action conjointe, dans les différences de niveau d'intégration des groupes cibles sur le marché du travail.

Enfin, la **troisième partie** comprend un résumé des principaux résultats des deux parties de l'étude sous forme de **points thématiques essentiels**, ainsi que des conclusions et des recommandations.

Première partie : bases et analyses des processus d'intégration

1.1 Avant-propos

Les informations statistiques sur les parcours professionnels des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont relativement peu nombreuses. Ces deux groupes sont trop petits pour être recensés dans les statistiques ordinaires de l'Office fédéral de la statistique (OFS), qui reposent sur des échantillonnages. L'ODM, pour sa part, collecte des données détaillées sur les activités lucratives exercées par les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire tant que la prise et le changement d'emploi sont soumis à autorisation. Pour les réfugiés, cette période s'étend sur les cinq premières années (en règle générale) suivant leur entrée en Suisse ; pour les personnes admises à titre provisoire, sur les sept années durant lesquelles la Confédération est tenue de rembourser les frais. De ce fait, la participation des réfugiés et de bon nombre des personnes admises à titre provisoire à la vie économique n'est connue que pour les quelques années qui suivent leur entrée en Suisse.

La présente étude a réuni **deux banques de données afin d'ouvrir une perspective à long terme** : la banque de données AVS (assurance-vieillesse et survivants) de la Centrale de compensation (CdC) de Genève et la banque de données SYMIC (système d'information central sur la migration) de l'ODM. La banque AVS permet d'étudier les versements effectués sur les comptes AVS de toutes les personnes qui en possèdent un. Cette étude, contrairement à d'autres, n'établit pas un état des lieux mais une rétrospective longitudinale d'une période d'observation pouvant s'étendre sur treize ans.

Font partie de la cohorte étudiée toutes les personnes entrées en Suisse pour la première fois entre 1997 et 2000, à un âge alors compris entre 25 et 50 ans, qui y ont déposé une demande d'asile et n'ont pas quitté le pays au cours des dix années suivantes.

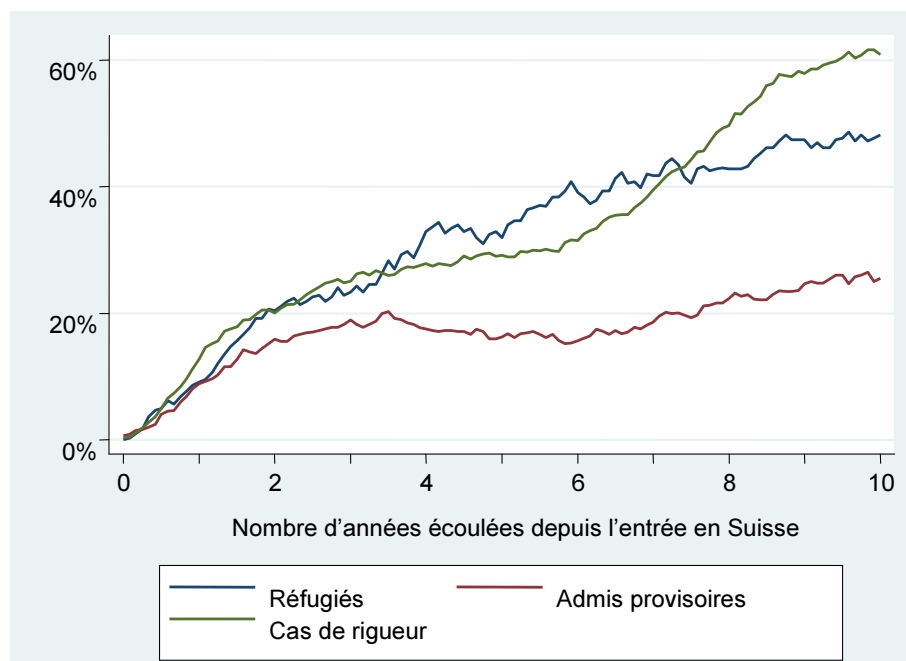
L'étude distingue trois groupes de personnes : les réfugiés, les personnes admises à titre provisoire et les cas de rigueur. Chaque personne est attribuée, pour toute la période d'observation, à un seul et même groupe d'étude, qui dépend du dernier statut observé. Par exemple, une personne qui, après son entrée en Suisse, s'est d'abord retrouvée en cours de procédure, puis a été admise à titre provisoire avant de passer, pour finir, dans le domaine des étrangers à la faveur d'une réglementation relative aux cas de rigueur sera affectée au groupe « cas de rigueur ». Cette méthode permet, pour la première fois, de distinguer les changements concernant la participation à la vie économique des éventuelles modifications de la composition du groupe et, partant, d'analyser l'évolution à long terme de leur activité professionnelle.

1.2 Evolution moyenne

Le graphique 1 illustre la proportion de réfugiés, de personnes admises à titre provisoire et de cas de rigueur qui exercent un travail rémunéré salarié ou indépendant, en fonction de la durée de leur séjour en Suisse.

Ce graphique montre que, **dans une première phase (soit de la 1^{re} à la 3^e année après l'entrée en Suisse), le taux d'emploi moyen atteint assez rapidement 20 % dans les trois groupes**, qui se distinguent alors très peu les uns des autres. Tous trois comptent un petit nombre de personnes ayant réussi à trouver assez vite un travail dont la rémunération est supérieure au montant minimum soumis à cotisation AVS (2300 CHF par an et par employeur ; les revenus inférieurs ne peuvent être pris en compte dans l'analyse). Lors de cette première phase, de nombreuses personnes sont encore en cours de procédure et n'ont donc alors ni le statut de réfugié, ni celui de personne admise à titre provisoire, ni celui de cas de rigueur (même si elles sont déjà attribuées à ces différents groupes dans le graphique 1 ; voir explication au point 1.1).

Graphique 1 : taux d'emploi au cours des dix premières années suivant l'arrivée en Suisse



Remarque : cohorte de 1997 à 2000 (données concernant 407 réfugiés, 953 personnes admises à titre provisoire et 1281 cas de rigueur)

Dans une deuxième phase (soit de la 3^e à la 7^e année), la participation des trois groupes à la vie économique évolue de manière très différente. C'est ainsi qu'au bout de sept ans, les deux groupes ayant le mieux réussi (cas de rigueur et réfugiés) affichent un taux d'emploi plus de deux fois supérieur à celui du troisième groupe (personnes admises à titre provisoire).

Au cours de cette période, le taux d'emploi des réfugiés augmente continûment, bien que de manière moins soutenue qu'au début. Par contre, le taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire stagne, voire régresse. Le taux de participation de ces groupes à la vie économique reste très faible (20 %).

Les cas de rigueur, quant à eux, voient leur taux d'emploi augmenter modestement à l'entame de cette période, mais ils se rattrapent à partir de la 5^e/6^e année grâce à une hausse rapide. Selon la réglementation actuelle, les personnes admises à titre provisoire et les requérants d'asile peuvent demander une autorisation de séjour pour cas de rigueur après au moins cinq ans passés en Suisse et obtenir un permis B s'ils remplissent les

exigences posées pour une intégration réussie ainsi que d'autres critères (cf. art. 31 OASA). Toutefois, le fait est que, dans la cohorte étudiée, les personnes du groupe des cas de rigueur n'ont pu faire usage de la réglementation relative aux cas de rigueur que plus de dix ans après leur entrée en Suisse, en moyenne. La croissance rapide qui apparaît à partir de la 5^e/6^e année suivant l'entrée en Suisse n'est donc pas due au changement de statut ; il est probable que ce soit plutôt le changement de statut escompté, c'est-à-dire la possibilité de changer de statut en cas d'intégration réussie, qui induise une augmentation rapide du taux de participation à la vie économique.

Il faut attendre la troisième phase (soit de la 7^e à la 10^e année) pour observer de nouveau une évolution positive du taux d'emploi dans les trois groupes. Le taux d'emploi du groupe des cas de rigueur, en particulier, affiche un nouvel élan. C'est ainsi que ce groupe atteint, au bout de dix ans, un taux d'emploi très élevé par rapport aux deux autres groupes : 61 % (réfugiés : 48 % ; personnes admises à titre provisoire : 25 %).

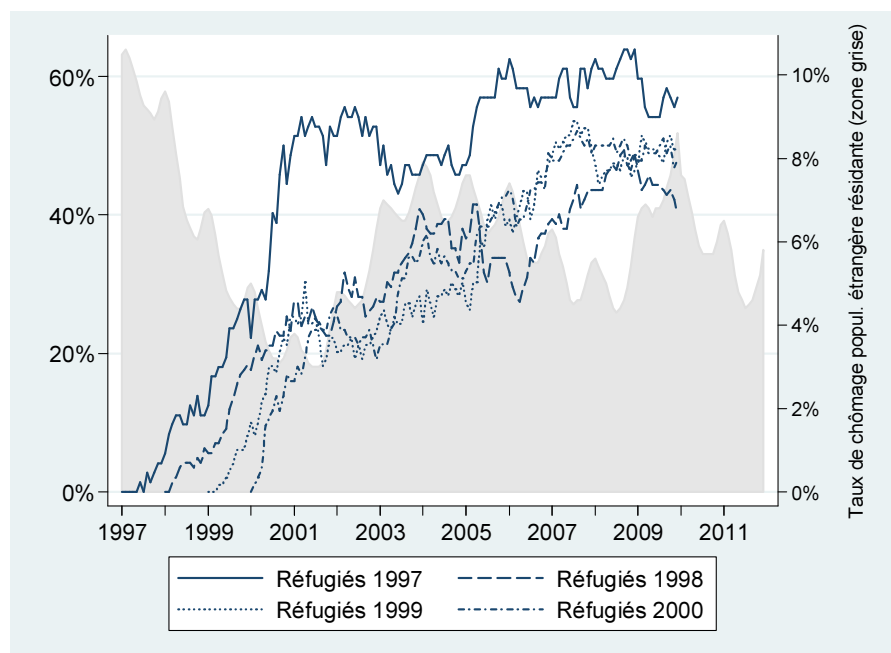
1.3 Analyse par cohorte

Les graphiques 2 à 5 ci-après présentent l'analyse longitudinale de chacune des cohortes d'immigration du graphique 1 pour chacune des années 1997, 1998, 1999 et 2000. Cette analyse permet, d'une part, d'englober une période un peu plus longue (jusqu'à 13 ans pour la cohorte entrée en Suisse en 1997) et, d'autre part, d'étudier les changements régulateurs, l'évolution du marché du travail et les autres événements qui se sont produits simultanément au cours de l'année calendaire, mais à des moments différents pour ce qui est de la durée du séjour en Suisse.

Si les résultats du graphique 2 révèlent bien quelques différences entre les **quatre cohortes de réfugiés**, globalement, ces dernières connaissent une évolution semblable. Seule la cohorte de 1997 se détache : à partir de la troisième année, son taux d'emploi est nettement supérieur à celui des autres cohortes. Ce phénomène est d'autant plus surprenant qu'en 1997 et 1998, le marché du travail s'est caractérisé par un taux de chômage très élevé, synonyme d'un démarrage difficile (les cohortes de 1997 et 1998 connaissent effectivement un démarrage plus lent que celles de 1999 et 2000).

C'est la cohorte de 1997 qui pâtit le plus de la récession qui suit, de 2003 à 2006 : durant cette période, sa participation à la vie économique baisse au fil du temps. Celle des cohortes de 1998 et 1999 accuse une baisse plus lente et moins marquée. Seule la cohorte de l'année 2000 voit sa participation à la vie économique continuer d'augmenter malgré la récession.

Graphique 2 : taux d'emploi des réfugiés

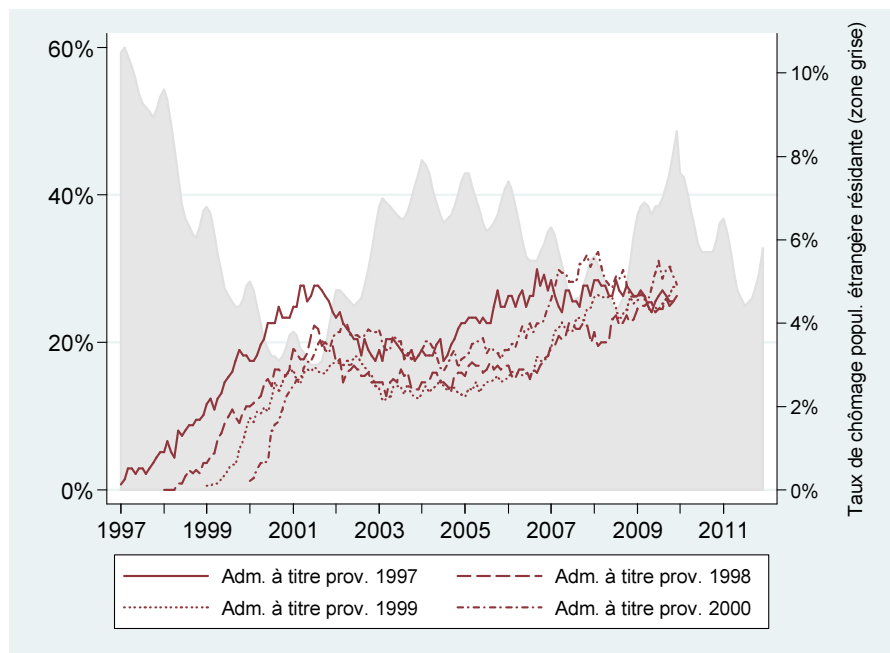


Remarque : Les calculs se basent sur les cohortes de 1997 (72 réfugiés), 1998 (142), 1999 (99) et 2000 (94).
Source du taux de chômage : www.amstat.ch

Les **cohortes de personnes admises à titre provisoire** (cf. graphique 3) affichent elles aussi une évolution très semblable. Eu égard au taux de chômage de la population résidente étrangère, la situation générale du marché du travail semble jouer un rôle important (plus que pour les réfugiés) : la baisse du taux d'emploi de ces cohortes suit une évolution parallèle à partir du milieu de l'année 2000 et se poursuit jusqu'en 2005, voire en 2006 (la Suisse a connu un taux de chômage particulièrement élevé de 2003 à 2005).

Pendant cette période, les travailleurs indigènes avaient la priorité sur les personnes admises à titre provisoire. Concrètement, une personne admise à titre provisoire ne pouvait être embauchée que si l'employeur était en mesure de prouver qu'il n'avait pas trouvé de travailleur indigène pour le poste en question. Cette règle très handicapante pour les personnes admises à titre provisoire a été supprimée en 2006. S'il est encore trop tôt pour émettre un jugement définitif, les faits semblent toutefois montrer que la récession suivante (2009-2010, après la suppression de la priorité des travailleurs indigènes) n'a pas eu les effets négatifs des récessions antérieures sur la participation des personnes admises à titre provisoire à la vie économique.

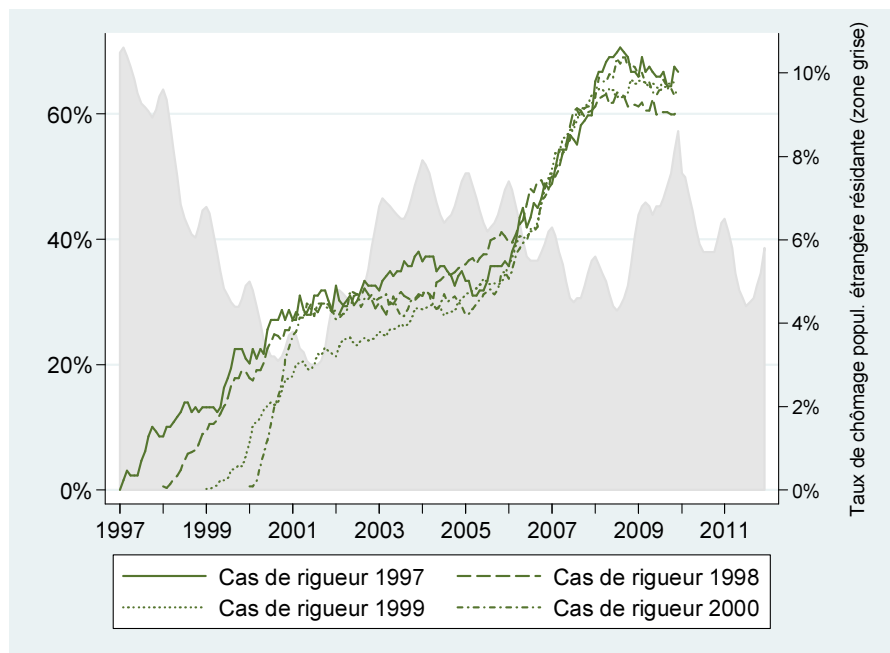
Graphique 3 : taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire



Remarque : Les calculs se basent sur les cohortes de 1997 (137 personnes admises à titre provisoire), 1998 (220), 1999 (348) et 2000 (248). Source du taux de chômage : www.amstat.ch

S'agissant des cohortes des **cas de rigueur**, le graphique 4 fait d'abord apparaître une augmentation particulièrement rapide, dès le début, du taux d'emploi de la cohorte de l'année 2000. Autre fait notable : les taux d'emploi de toutes les cohortes augmentent en 2005 et 2006. Il faut dire que ces deux années sont marquées par un recul du chômage et qu'une nouvelle réglementation concernant l'accès des personnes admises à titre provisoire au marché du travail, qui supprime la priorité des travailleurs indigènes, est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2006. De nombreuses personnes du groupe des cas de rigueur étaient alors encore admises à titre provisoire. Les événements (fin de la récession, réforme) ont eu des répercussions nettement plus fortes, en matière de la participation à la vie économique, sur les cohortes de personnes ayant obtenu plus tard le statut de cas de rigueur que sur celles des personnes admises à titre provisoire.

Graphique 4 : taux d'emploi des cas de rigueur



Remarque : Les calculs se basent sur les cohortes de 1997 (129 cas de rigueur), 1998 (314), 1999 (507) et 2000 (353). Source du taux de chômage : www.amstat.ch

1.4 La participation à la vie économique en tant que référence

Les taux d'emploi calculés dans le cadre de cette étude (réfugiés : 48,2 %, personnes admises à titre provisoire : 25,5 % ; cas de rigueur : 60,8 %) sont très bas par rapport à ceux de la **population résidente permanente** en Suisse (79 % chez les étrangers ; 88 % chez les Suisses âgés de 25 à 54 ans)⁵, signe que la marge de progression est encore grande.

Compte tenu des multiples défis auxquels les trois groupes étudiés sont confrontés sur le marché du travail (connaissances linguistiques insuffisantes, absence de réseau et, la plupart du temps, de reconnaissance de leur formation, barrières sur le marché du travail : taxe spéciale pour les personnes admises à titre provisoire, changement d'emploi ou de profession soumis à autorisation pour certains groupes de personnes, etc.), il n'est pas étonnant que les trois groupes étudiés participent moins à la vie économique que les groupes dont l'accès au marché suisse du travail est plus aisé (Suisses ; étrangers en provenance d'Europe, qui constituent la majorité de la population étrangère résidente permanente).

Une comparaison de la participation des trois groupes à la vie économique avec celle des personnes entrées en Suisse par l'intermédiaire du **regroupement familial** montre que ces dernières parviennent dès le début à trouver du travail plus rapidement, ce qui peut s'expliquer par l'existence d'un réseau social en Suisse et par les contacts, les expériences et l'aide que celui-ci est susceptible d'apporter. S'agissant du taux d'emploi, les réfugiés et les cas de rigueur rattrapent toutefois leur retard sur les personnes issues du regroupement

⁵ Cf. OFS (2013) : taux d'actifs occupés selon la nationalité et la tranche d'âge. Téléchargeable sur www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/03.html

familial au bout de dix ans, ce qui n'est pas le cas des personnes admises à titre provisoire. Cela dit, ces groupes ne peuvent être comparés que dans une certaine mesure, étant donné les différences qui existent, aux niveaux des caractéristiques et de la situation initiale, entre les personnes issues du regroupement familial et celles des trois autres groupes.

Il se peut que **les chiffres comparatifs de l'étranger représentent les meilleurs objectifs** à atteindre concernant le taux d'emploi pouvant être obtenu au bout de dix ans. On peut s'attendre à ce que les réfugiés séjournant dans d'autres pays doivent, eux aussi, relever les défis précités. Or il est difficile d'établir une comparaison au niveau international, car les définitions utilisées diffèrent (elles ne désignent pas toujours clairement les mêmes groupes). Si la comparaison se limite aux réfugiés reconnus, soit au groupe se prêtant probablement le mieux à la comparaison, la Suisse, avec 48 % de participation à la vie économique, se situe dans le gros du peloton avec la Norvège (51 %) et la Suède (55 à 79 %, selon le mode de calcul et le groupe). Elle fait mieux que la Nouvelle-Zélande (environ 40 %), mais nettement moins bien que le Canada (62 à environ 86 %, selon le mode de calcul et le groupe). Cette comparaison très simple ne tient compte ni de la composition des différentes cohortes ni de la situation générale du marché du travail, de la situation juridique et de la réglementation des pays de référence.

1.5 Déclencheurs de l'exercice d'une activité lucrative

Une analyse par régression a été réalisée afin de déterminer l'origine des différences entre les taux d'emploi. Ce genre d'analyse permet d'évaluer l'influence d'une série de caractéristiques lorsque tous les autres facteurs sont maintenus à une valeur constante.

Les résultats de l'évaluation montrent que le pays de provenance, le statut et l'âge (au moment de l'entrée en Suisse), notamment, influent très fortement sur l'exercice d'une activité lucrative. Le sexe, le canton de domicile et la cohorte jouent également un rôle considérable.

Il est intéressant d'observer que la situation du marché du travail semble n'avoir qu'une influence minimale sur l'exercice d'une activité lucrative. Deux facteurs d'influence ont été analysés : le taux de chômage cantonal et la demande de travail peu qualifié (proportion d'employés dans les branches du bâtiment et de l'hôtellerie/restauration). La régression a montré que ces deux facteurs exerçaient une influence très faible.

Les cantons affichent des coefficients considérables, ce qui montre qu'il existe entre eux des différences qui ne s'expliquent ni par les deux facteurs d'influence précités, ni par le profil des personnes domiciliées dans ces cantons (du moins pas en ce qui concerne les caractéristiques intégrées dans la régression).

Afin d'analyser l'influence de la langue sur l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, le taux d'emploi a été calculé par région de domicile (Suisse romande et Suisse alémanique) (voir tableau 1). Il apparaît que le taux de participation à la vie économique est plus élevé en Suisse alémanique qu'en Suisse romande (49,6 % contre 40,4 %). Le même calcul a été répété, mais uniquement pour les

personnes provenant d'un pays francophone⁶. Le résultat obtenu est exactement l'inverse du précédent : **le taux d'emploi de cette catégorie de personnes est nettement plus élevé en Suisse romande.**

La comparaison des deux résultats montre que la langue exerce une influence majeure et qu'il serait judicieux, du moins dans l'optique d'une optimisation des chances sur le marché du travail, d'attribuer les requérants d'asile francophones à des cantons francophones.

Tableau 1 : taux d'emploi au cours de la 10^e année suivant l'entrée en Suisse, par région linguistique

Variable	Pays de provenance francophone		Tous	
	en %	n	en %	n
Suisse romande	50,0	107	40,4	794
Suisse alémanique	44,6	99	49,6	1595

Remarque : ici, Suisse romande = VD, NE, JU, GE et FR ; Suisse alémanique = tous les autres cantons sauf TI, VS et BE ; n = nombre de personnes suivies dans l'échantillon étudié

1.6 Changement de statut

Les analyses réalisées ont révélé que le statut était un facteur d'influence très important. Les auteurs de l'étude ont donc également cherché à savoir si l'exercice d'une activité lucrative évoluait soudainement au moment même du changement de statut. Ce n'est pas le cas : la participation des réfugiés et des cas de rigueur à la vie économique ne cesse d'évoluer de manière positive durant les deux années précédant le changement de statut. Les deux groupes affichent un recul (temporaire) durant les six premiers mois qui suivent ce changement. Par la suite, le groupe des réfugiés compense ce recul, tandis que celui des cas de rigueur stagne à un niveau peu élevé au cours de la période observée.

Les résultats obtenus laissent supposer que le comportement à l'égard du travail n'est pas conditionné uniquement par le changement de statut : tant les différentes conditions que doivent remplir les personnes relevant du domaine de l'asile pour obtenir un permis B que les possibilités et les moyens rendus accessibles grâce au changement de statut en matière d'intégration ont des effets sur ce comportement.

Il convient de préciser ici que le lien de causalité entre le statut et la participation à la vie économique produit des effets dans les deux sens : le statut de cas de rigueur peut entraîner une meilleure intégration (par l'effet stimulant qu'il a avant son obtention et par l'amélioration de l'accès au marché du travail qu'il apporte après son obtention) et, en même temps, les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui sont mieux intégrés obtiennent plutôt le statut de cas de rigueur. Les différences constatées s'expliquent donc, au moins en partie, par un effet de sélection.

⁶ Burkina Faso, Tchad, Congo (Brazzaville et Kinshasa), Rwanda, Togo, Algérie, Liban, Tunisie, République centrafricaine, Cameroun, Guinée, Burundi et Togo

1.7 Stabilité de la participation à la vie économique et des salaires

Le tableau 2 ci-dessous indique combien de fois une personne est passée du chômage à la vie active et vice versa. Objectif : analyser la stabilité de l'exercice d'une activité lucrative.

Le nombre de changements est très élevé. Fait particulièrement étonnant, la part des personnes qui ne passent qu'une fois du chômage à la vie active est très faible. On aurait pu s'attendre à ce que l'intégration professionnelle soit plus simple après une première activité lucrative exercée en Suisse et à ce que les changements se fassent directement d'un emploi à l'autre : forte d'une première série d'expériences professionnelles en Suisse, la personne concernée peut faire valoir des références suisses lorsqu'elle se porte candidate à d'autres postes. Toutefois, le risque est grand de se retrouver au chômage quand on y a déjà été une fois (phénomène mis en évidence par des analyses consacrées au chômage à répétition, qui a touché 49,6 % des demandeurs d'emploi en 2008, par exemple)⁷.

Tableau 2 : interruptions d'activité

Changement			
Chômage > Vie active	Vie active > Chômage	N	%
0	0	706	26 %
1	0	438	16 %
1	1	292	11 %
2	1	312	11 %
2	2	171	6 %
3	2	221	8 %
3	3	141	5 %
4	3	144	5 %
4	4	72	3 %
5 +	4 +	267	10 %
Total		2764	100%

Les données AVS permettent de connaître les revenus obtenus au cours d'une période précise (de tel mois à tel autre d'une année donnée) et, ainsi, de calculer le revenu mensuel moyen de la personne concernée durant cette période. Par contre, elles n'indiquent pas le taux d'occupation, ce qui empêche de savoir si le revenu provient d'un emploi à plein temps. L'évolution (augmentation ou diminution) du revenu peut être due soit à l'évolution du salaire, soit à l'évolution du taux d'occupation.

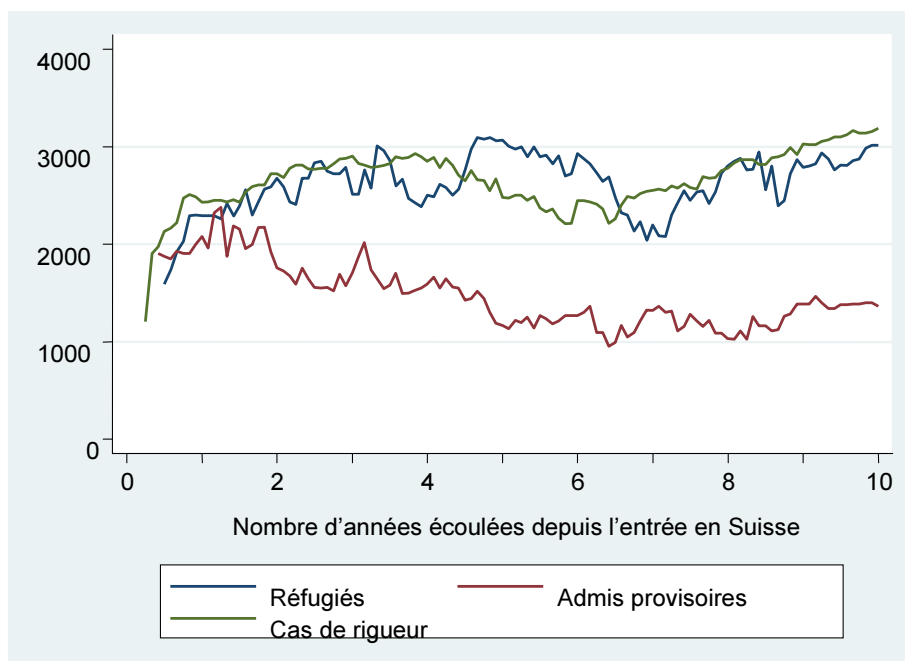
Le Graphique 5 montre que les revenus du travail des réfugiés et des cas de rigueur suivent une progression similaire : **après une évolution positive lors de la première phase (soit de la 1^{re} à 3^e année), le salaire moyen diminue (parfois très rapidement) dans les trois groupes** au cours de la deuxième phase (soit de la 3^e à la 7^e année). **Il faut attendre la**

⁷ Känel, Natalie et Angelo Wetli (2008) : *Wiederholte Arbeitslosigkeit* (Le chômage à répétition). Téléchargeable sur www.amosa.net/fileadmin/user_upload/projekte/wAL/01_wAL_Schlussbericht_DE.pdf

troisième phase (soit de la 7^e à la 10^e année) pour observer de nouveau une évolution positive. Chez les personnes admises à titre provisoire, les salaires affichent la plupart du temps une évolution négative au cours des dix premières années suivant l'entrée en Suisse.

Il faut noter que le groupe des personnes exerçant une activité lucrative ne cesse de grossir au fil du temps. Il se peut, par exemple, que les personnes ayant trouvé un emploi au cours de la première année voient leur salaire augmenter en deuxième année, mais que d'autres personnes aient commencé à exercer durant cette même deuxième année une activité lucrative moins bien rémunérée, ce qui peut neutraliser l'augmentation de salaire du premier groupe.

Graphique 5 : évaluation du salaire mensuel (salaire médian)



Remarque : Les calculs se basent sur la cohorte de 1997 à 2000 (données concernant 335 réfugiés, 607 personnes admises à titre provisoire et 1090 cas de rigueur). Les groupes sont représentés dès lors qu'ils comptent au moins 20 personnes percevant un revenu. Seuls les revenus issus d'une activité salariée sont pris en compte.

Deuxième partie : facteurs de risque et de succès de l'intégration professionnelle

2.1 Sélection des acteurs à interroger

En complément aux analyses quantitatives de la première partie de l'étude, la deuxième partie tente d'identifier et, plus particulièrement, de pondérer, sur une base qui soit la plus large possible **s'agissant des groupes d'acteurs déterminants**, les **facteurs pertinents de risque et de succès de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire**.

Six cantons de référence ont donc été définis selon huit critères. L'objectif de ce procédé est double : d'une part, illustrer la diversité des conditions posées en matière d'intégration par le système fédéral et, d'autre part, veiller à ce que les contextes et « cultures » évoqués dans les **enquêtes menées auprès des différents acteurs** soient les plus diversifiés possibles et représentatifs du spectre national.

Tableau 3 : critères de définition des six cantons de référence (entre parenthèses : rang du canton)

	Arc lémanique	Espace Mittelland	Nord-Ouest de la Suisse	Suisse centrale	Suisse orientale	Zurich
	Vaud	Neuchâtel	Bâle-Ville	Lucerne	Grisons	Zurich
Taille	Grand (3)	Moyennement grand (16)	Moyennement grand (15)	Plutôt grand (7)	Moyennement grand (14)	Grand (1)
<i>Grand (1) – petit (26)</i>						
Urbanité	Moyennement urbain (10)	Moyennement urbain (11)	Très urbain (1)	Rural (19)	Rural (21)	Urbain (3)
<i>Urbain (1) – rural (26)</i>						
Politique migratoire	Très extensif (2)	Extensif (8)	Extensif (5)	Très restrictif (25)	Restrictif (22)	Plutôt restrictif (17)
<i>Extensif (1) – restrictif (26)</i>						
Attitude face à la migration lors de votations	Très extensif (1)	Très extensif (2)	Extensif (5)	Moyennement extensif/restrictif (13)	Moyennement extensif/restrictif (11)	Extensif (7)
<i>Extensif (1) – restrictif (26)</i>						
Taux de chômage	Fort (24)	Très fort (25)	Fort (20)	Moyen (11)	Faible (5)	Plutôt fort (19)
<i>Faible (1) – Fort (26)</i>						
Taux de chômage des étrangers	Fort (22)	Fort (24)	Moyen (12)	Plutôt fort (17)	Faible (3)	Moyen (14)
<i>Faible (1) – Fort (26)</i>						
Taux d'activité des réfugiés	Faible (4)	Plutôt faible (8)	Moyen (14)	Moyen (13)	Très fort (25)	Moyen (10)
<i>Faible (1) – Fort (26)</i>						
Taux d'activité des pers. admises à titre prov.	Très faible (2)	Faible (3)	Moyen (10)	Moyen (16)	Fort (22)	Fort (19)
<i>Faible (1) – Fort (26)</i>						

L'intégration étant une **tâche commune**, les spécialistes à interroger dans les cantons de référence ont été répartis en **six groupes** :

- les autorités cantonales compétentes en matière d'intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire : services responsables des questions d'intégration et services sociaux / de coordination en matière de réfugiés ou d'asile ;
- les communes et organisations qui assument des tâches communales en rapport avec le versement de prestations de l'aide sociale ;
- les prestataires de mesures d'intégration ;
- les personnes clés d'organisations et de réseaux d'étrangers ;

- e. l'Office fédéral des migrations et les organes de coordination / conférences intercantonaux ;
- f. les employeurs.

2.2 Facteurs clés de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

La **première partie de l'enquête** (35 entretiens semi-standardisés avec 46 spécialistes) a servi à **dresser un état des lieux détaillé** et à apporter une réponse provisoire à la **question centrale** qui sert de base à l'étude : pourquoi les taux d'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont-ils bas ? Les entretiens réalisés ont mis au jour **58 facteurs**.

La **seconde partie de l'enquête** (enquête en ligne) a consisté, dans un premier temps, à demander aux différents acteurs de classer les facteurs d'influence de niveau macro-analytique (17) ou micro-analytique (41) **soit parmi les facteurs de risque, soit parmi les facteurs de succès**, et d'évaluer leur importance. Dans un second temps, les spécialistes ont dû indiquer quels étaient les cinq facteurs de risque ou de succès permettant d'expliquer au mieux les processus spécifiques de l'intégration professionnelle mis en avant par l'analyse longitudinale (première partie de l'étude).

Le résultat de ce processus de sélection à plusieurs niveaux est présenté dans les tableaux suivants.

Tableau 4 : les cinq premiers facteurs de l'intégration professionnelle des réfugiés

Taux d'emploi des réfugiés dix ans après leur entrée en Suisse : 47,7 %					
Niveau		Facteurs clés	Direction des effets		Importance
Macro	Micro		Risque	Succès	
	x	1. Connaissances d'une langue nationale : B1 / B2		x	+ 129,2
	x	2. Handicap psychique ou physique / vulnérabilité (traumatisme, etc.)	x		- 79,4
	x	3. Disposition à accepter un travail moins valorisant ⁸		x	+ 52,0
	x	4. Disposition à accepter un travail différent de celui pratiqué dans le pays de provenance		x	+ 22,7
x		5. Possibilité d'un regroupement familial rapide		x	+ 22,4

Tableau 5 : les cinq premiers facteurs de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire

Taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire dix ans après leur entrée en Suisse : 25 %					
Niveau		Facteurs clés	Direction des effets		Importance
Macro	Micro		Risque	Succès	
	x	1. Connaissances d'une langue nationale : B1 / B2		x	+ 84,5
x		2. Statut : sécurité limitée / perspectives de séjour incertaines	x		- 36,9
	x	3. Disposition à accepter un travail moins valorisant		x	+ 33,9

⁸ C'est-à-dire un travail moins bien considéré, de moindre importance

x		4. Acceptation du statut par les employeurs	x		- 25,8
	x	5. Handicap psychique ou physique / vulnérabilité (traumatisme, etc.)	x		- 17,1

En résumé :

1. Parmi les 58 facteurs mentionnés par les acteurs lors des entretiens, **sept** ont été considérés comme des **facteurs clés** et donc comme déterminants pour l'intégration professionnelle des deux groupes cibles.
2. Sur les cinq premiers **facteurs clés** d'intégration professionnelle de chacun des **deux groupes**, ces derniers **en ont trois en commun** (soit plus de la moitié). Tous trois relèvent du niveau micro-analytique mais se classent différemment et revêtent donc une importance différente d'un groupe à l'autre. Ces trois facteurs sont les suivants :
 - **connaissances d'une langue nationale (niveau B) ;**
 - **handicap psychique ou physique / vulnérabilité (traumatisme, etc.) ;**
 - **disposition à accepter un travail moins valorisant.**
3. Deux facteurs clés sont spécifiques des **réfugiés** (et non des personnes admises à titre provisoire). Tous deux facteurs de succès, ils relèvent du niveau micro-analytique pour l'un et du niveau macro-analytique pour l'autre. Ce dernier est caractéristique du statut de réfugié. Ces deux facteurs sont les suivants :
 - **niveau macro-analytique : possibilité d'un regroupement familial rapide ;**
 - **niveau micro-analytique : disposition à accepter un travail différent de celui pratiqué dans le pays de provenance.**
4. Deux facteurs clés sont également spécifiques des **personnes admises à titre provisoire** (et non des réfugiés). Tous deux sont des facteurs de risque qui relèvent du niveau macro-analytique et sont caractéristiques du statut de personne admise à titre provisoire. Ces deux facteurs sont les suivants :
 - **sécurité limitée / perspectives de séjour incertaines ;**
 - **(absence d') acception de la part des employeurs.**
5. Exception faite du statut, aucun des autres éléments définis par les acteurs comme des facteurs clés ne figure parmi les variables de la première partie, dont l'importance pour le taux de participation à la vie économique a été calculée en termes statistiques sur la base des données SYMIC⁹. Ces variables expliquent pour moitié environ la variation du nombre de mois travaillés au cours de la dixième année suivant l'arrivée en Suisse. Les facteurs clés établis par les acteurs interrogés contribuent donc à expliquer l'autre moitié de cette variation.

⁹ Cf. étude, point 5.2 : analyse par régression

2.3 Exigences en matière d'offres d'intégration : importance, applicabilité et satisfaction

Les offres et mesures d'intégration sont là pour aider les participants à atteindre leurs objectifs, en tenant compte au mieux des conditions générales et des facteurs d'influence mentionnés. Il y a lieu de noter, premièrement, que les objectifs liés à l'**amélioration de l'employabilité** des groupes cibles sont très divers ; deuxièmement, que les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sont des groupes cibles à la fois de petite taille et extrêmement hétérogènes ; troisièmement, que les moyens destinés aux mesures spécifiques qui complètent le système de régulation sont limités. Lors des entretiens, les acteurs interrogés ont également émis de nombreuses réflexions sur le sujet et établi des relations avec la question centrale posée en introduction.

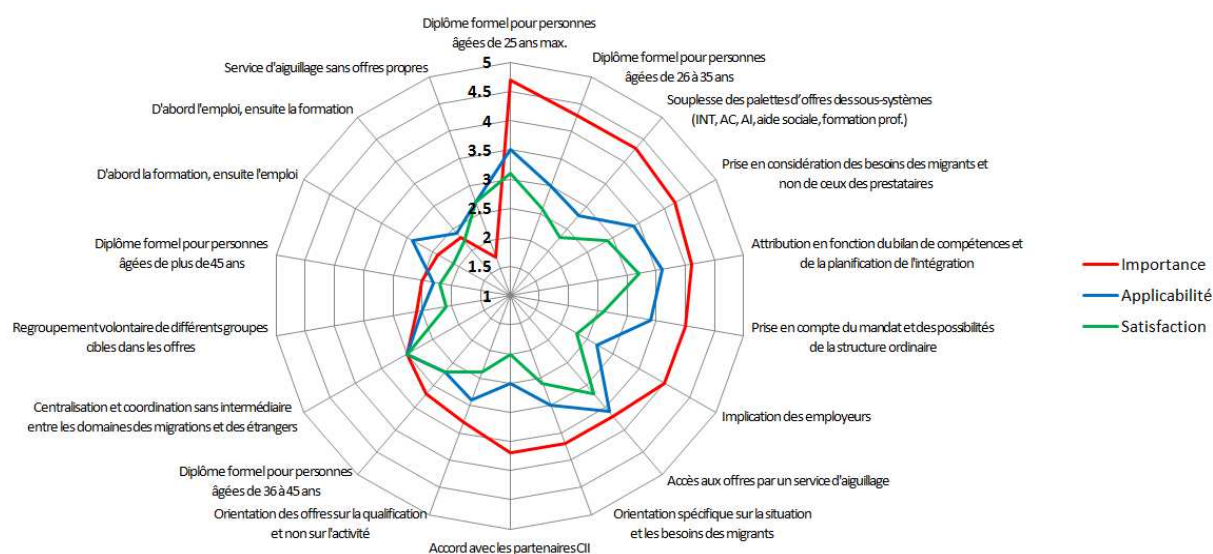
Les questions de l'enquête en ligne s'articulaient autour de quatre axes :

- « **Conception** » : questions relatives à la demande et à la coopération entre les acteurs des structures ordinaires et de l'encouragement spécifique de l'intégration
- « **Organisation** » : questions relatives à l'accès à l'offre
- « **Qualification vs activité** » : questions relatives à la prise en considération explicitement exigée du marché du travail dans les offres et mesures d'intégration
- « **Tranches d'âge et diplôme formel** » : questions relatives à la qualification complémentaire formelle des différentes tranches d'âge

Le graphique 6 présente l'ensemble des thèmes soumis pour avis aux acteurs lors de l'enquête en ligne. Ces thèmes sont classés par ordre décroissant d'importance aux yeux des acteurs interrogés (en rouge). Le graphique fournit également des informations sur le degré subjectif de difficulté de l'applicabilité des exigences posées (en bleu) et sur le degré de satisfaction à l'égard du statu quo au moment de l'enquête (en vert).

Graphique 6 : niveau méso-analytique : importance et applicabilité des exigences et satisfaction à l'égard du statu quo

Exigences en matière d'offres d'intégration : importance, applicabilité et satisfaction à l'égard du statu quo



L'enquête se termine par une analyse des questions et défis cruciaux qui se font éventuellement jour au niveau supracantonal.

Tableau 6 : niveau méso-analytique : les cinq premières mesures à prendre

Rang (imp. – satisf.)	Thème, exigence	Importance	Applicabilité	Satisfaction
1 ^{er}	Souplesse des palettes d'offres des sous-systèmes	4,3	2,8	2,3
2 ^e	a. Accord avec les partenaires CII	3,7	2,5	2
	b. Implication des employeurs	4	2,7	2,3
	c. Diplôme formel : 26 – 35 ans	4,3	3	2,6
3 ^e	Diplôme formel : jusqu'à 25 ans	4,7	3,5	3,1
4 ^e	Prise en compte du mandat et des possibilités de la structure ordinaire	4	3,4	2,6
5 ^e	Prise en considération des besoins des migrants et non de ceux des prestataires	4,2	3,4	2,9

Des mesures s'imposent dans les champs d'action suivants :

- Coopération interinstitutionnelle, y compris entre les structures ordinaires et l'encouragement spécifique de l'intégration : 1, 2a, 2b, 4
- Adaptation des possibilités de qualification complémentaire aux besoins des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de 35 ans max. : 2c, 3
- Prise en considération des besoins et non de l'offre : 5

Troisième partie : bilan, conclusions et recommandations

3.1 Remarques préliminaires

Fin 2012, la Suisse comptait 28 122 réfugiés et 22 625 personnes admises à titre provisoire (soit un peu plus de 50 000 personnes en tout), ce qui représente 2,7 % de la population étrangère résidante permanente en Suisse et 0,8 % de la population résidant en Suisse de manière permanente. Il s'agit donc d'un **groupe de population de très petite taille**, mais **extrêmement hétérogène** puisque rassemblant plus de 120 nationalités¹⁰.

L'intégration de ce groupe de population est une **tâche transversale** et commune, caractérisée par de multiples connexions et interdépendances à la fois thématiques et institutionnelles, mais aussi et surtout influencée par des points de vue et des intérêts politiques. Et sur ce dernier plan, la question de la réduction de l'effet d'attraction de la Suisse pour les candidats à l'immigration (du moins pour ceux en provenance d'Etat tiers, d'où sont issus la très grande majorité des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire) par une législation appropriée dans le domaine des étrangers et de l'asile a suscité un intérêt grandissant au cours des dernières années.

Les auteurs sont conscients de cette implication de la question centrale de l'étude (Pourquoi les taux d'emploi des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont-ils bas ?), à laquelle il convient d'apporter une réponse, assortie si possible de propositions de solutions. Toutefois, conformément au mandat qui leur a été confié, ils se concentrent sur les aspects qui permettent d'améliorer l'intégration professionnelle et la participation des groupes cibles à la vie économique et qui peuvent tout à fait s'écarter voire aller à l'encontre d'intérêts supérieurs. Les décisions à prendre reposent sur une pesée des intérêts en jeu régie par des critères avant tout politiques et non techniques. Les conséquences doivent donc être présentées elles aussi sous l'angle politique.

Si les deux premières parties relatent de nombreux faits liés à l'évolution de la participation à la vie économique et aux facteurs clés de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, la troisième et dernière partie, elle, récapitule les principaux résultats en rapport avec la question centrale qui sous-tend l'étude et se concentre sur des points thématiques essentiels.

3.2 Bases des données et méthode de mesure

Le faible taux d'activité des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire est régulièrement illustré dans les publications de la Confédération par les mêmes chiffres : « Seuls **20,5 % des réfugiés** relevant de la compétence fédérale âgés de 16 à 65 ans exercent une activité lucrative (...). Les personnes admises provisoirement ne bénéficiaient

¹⁰ ODM (2012), effectif des personnes dans le processus "asile" en Suisse par nations au 31.12.2012
Téléchargeable sur
https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/jahresstatistiken.html

que d'un accès limité à la formation professionnelle et au marché du travail ; **34 %** d'entre elles exercent une activité lucrative. »¹¹

Comme l'expliquent les points 1.1 et 2.1 de l'étude, ces pourcentages reposent sur les recensements effectués chaque trimestre par l'ODM d'après les données saisies dans SYMIC. Bien que correctes sur le plan technique, tant les données disponibles que la méthode de mesure peuvent induire des erreurs d'appréciation de la participation des groupes cibles à la vie économique :

1. Les seules données disponibles concernent la **durée de l'obligation de rembourser les frais qui incombe à la Confédération** ; la limitation de cette durée à cinq ans après l'entrée en Suisse pour les réfugiés et à sept ans pour les personnes admises à titre provisoire n'est pas connue de tous les milieux intéressés.

Comme le montre l'observation de l'évolution de l'exercice d'une activité lucrative présentée dans la première partie, cette **évolution ne s'arrête pas au bout de cinq ans**. Les taux d'emploi des trois groupes (réfugiés, personnes admises à titre provisoire et cas de rigueur) continuent d'augmenter au cours des années suivantes, quoique suivant des modèles différents.

Recommandation : Dans la communication, indiquer la durée de l'observation et préciser que les taux continuent d'augmenter (tant que l'ODM n'a pas accès aux données de la Centrale de compensation concernant les réfugiés titulaires d'un permis C et qu'il ne peut donc pas suivre l'évolution de leur participation à la vie économique).

2. La méthode de recensement est statique : les taux relevés à différents moments ne tiennent compte ni de la durée du séjour des personnes en Suisse, ni des fluctuations de l'effectif entre les mesures. **Les résultats relevés à des moments différents et comparés les uns aux autres se rapportent donc au même effectif**.
 - Entre les différentes mesures, l'effectif change considérablement et très rapidement, comme le montre une analyse du nombre total de personnes admises à titre provisoire dans les cantons de Bâle-Ville (BS) et de Lucerne (LU) entre le 31.12.2007 et le 30.09.2009 : durant cette période, ce nombre a fluctué chaque année de 34 % à BS et de 27 % à LU¹².
 - Les résultats présentés dans la première partie de l'étude révèlent – et c'est une première – que le seul moyen d'obtenir des informations concrètes sur l'évolution effective, à moyen et long termes, de la participation des groupes cibles à la vie économique est de s'appuyer sur des données longitudinales. Ces dernières établissent une distinction entre le taux d'activité des réfugiés (env. 20 %) et celui des personnes admises à titre provisoire (env. 30 %), ce qui évite les erreurs d'interprétation des taux d'activité communiqués jusqu'à présent : il ressort de l'étude

¹¹ ODM (2006): problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Les mêmes chiffres apparaissent des années plus tard dans les publications suivantes : ODM (2008) : rapport de synthèse sur les mesures d'intégration spécifiques de la Confédération pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire 2006-2008 ; rapport et recommandations de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) (2009) : avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Annexe au rapport du 29 juin 2009 destiné à la CTA ; Conseil fédéral (2010) : rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération

¹² Kehl Franz, 2011 : *Synthesebericht Monitoring des Integrationsstandes von vorläufig aufgenommenen Personen in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern* (rapport de synthèse sur le suivi du niveau d'intégration des personnes admises à titre provisoire dans les cantons de Bâle-Ville et de Lucerne). Données agrégées sur l'effectif global présent dans chaque canton (y compris les personnes séjournant en Suisse depuis plus de dix ans).

que, sur une décennie, ce sont les personnes titulaires d'un permis F qui participent le moins, et de loin, à la vie économique (à hauteur de 25%, contre 47,7 % pour les réfugiés et 60,8 % pour les cas de rigueur avec permis B). Ce constat vaut aussi pour la phase durant laquelle la Confédération est tenue de rembourser les frais.

Recommandation : Les acteurs interrogés dans les cantons de référence souhaitent toujours connaître les résultats du recensement (en partie faute d'autre solution). Afin d'éviter toute erreur d'interprétation, il faut impérativement préciser que ce dernier ne prend pas en compte la durée du séjour en Suisse ni les différences de composition qui existent entre le groupe des réfugiés et celui des personnes admises à titre provisoire. Il serait également bon d'indiquer, en plus des taux, les chiffres relatifs aux fluctuations des effectifs (nombre d'arrivées, nombre de départs : changements de statut, « disparus », sorties du territoire) ainsi que la durée moyenne du séjour en Suisse des deux groupes.

3.3 Facteurs clés de l'intégration professionnelle

Les résultats des deux premières parties de l'étude mettent en évidence la diversité des facteurs qui influencent l'intégration professionnelle des intéressés et l'évolution de leur participation à la vie économique. L'intégration est un processus complexe au sein duquel s'expriment des forces qui peuvent s'additionner, se neutraliser ou encore s'opposer. De plus, le principe selon lequel le changement est la seule chose immuable s'applique ici aussi, tant pour les pays de provenance et les motifs d'immigration des migrants que pour le contexte économique, social et politique de la Suisse en tant que pays d'accueil.

Toutefois, les résultats obtenus permettent également de réunir des informations précises, tantôt nouvelles ou vérifiables pour la première fois, tantôt connues de longue date.

3.3.1 Le statut, un facteur dominant

Parmi les faits clairement vérifiables sur le plan statistique, on trouve le **rapport entre statut** et participation des groupes cibles à la vie économique, qui **domine** tous les autres facteurs d'influence¹³:

1. Indépendamment de la provenance, du sexe, de l'âge, du canton, etc., les trois groupes que forment les réfugiés, les personnes admises à titre provisoire et les cas de rigueur se classent, au bout de dix ans, dans le même ordre : les personnes admises à titre provisoire affichent toujours le taux d'emploi le plus bas, derrière les réfugiés et les cas de rigueur.
2. Cet ordre ne change pas non plus en fonction de la conjoncture. Chose étonnante, la hausse du taux de chômage de la population étrangère résidente a peu d'influence sur la

¹³ Deux éléments limitent la portée de ce constat : premièrement, les différences considérables qui existent entre les groupes s'expliquent en partie par la sélection qui s'opère entre eux, et notamment entre les personnes admises à titre provisoire et les cas de rigueur : seules les personnes admises à titre provisoire qui sont mieux intégrées peuvent obtenir le statut de cas de rigueur. La réussite de l'intégration a donc une influence sur le statut et réciproquement. Deuxièmement, il va de soi que l'effet du statut n'est pas un simple automatisme : l'étude contient suffisamment d'éléments indiquant la multiplicité des facteurs qui expliquent le comportement atypique des personnes concernées. En dépit de toutes les influences systémiques qui s'exercent, c'est en tant qu'individus que les migrants s'intègrent ; pour ce faire, ils doivent déployer des efforts à titre personnel et ont droit au plus grand soutien individuel possible. Il n'en demeure pas moins qu'au niveau du statut ou du groupe cible, les chances de succès et les risques d'échec ne sont pas répartis de manière égale entre les statuts.

participation des groupes cibles à la vie économique¹⁴. Une opinion largement répandue veut que les personnes les plus à risque sur le marché du travail soient les premières à perdre leur travail lorsque la conjoncture est difficile¹⁵. Les taux d'emploi des groupes cibles auraient donc dû baisser nettement de 2002 à 2005 et de 2008 à 2010, périodes durant lesquelles le chômage a connu une hausse à la fois rapide et forte. Or, exception faite, là encore, des personnes admises à titre provisoire, ce n'est pas le cas¹⁶ : l'évolution des taux d'emploi des réfugiés et des cas de rigueur reste positive pour les premiers et neutre pour les deuxièmes, tandis que celle des personnes admises à titre provisoire n'est que légèrement négative jusqu'au milieu de l'année 2004, après quoi elle est de nouveau positive, alors que le chômage est encore au plus haut. Parmi les acteurs interrogés, plusieurs ont émis l'hypothèse que les groupes cibles occuperaient majoritairement des postes à bas salaires qui ne seraient pas supprimés même en temps de crise¹⁷. On peut aussi imaginer un effet bouche-trou : les personnes les mieux qualifiées sont licenciées, ce qui provoque un manque de personnel, lequel peut être immédiatement compensé par des réfugiés ou des personnes admises à titre provisoire qui recherchent un emploi, ne correspondent pas exactement au profil requis et travaillent sur appel ou sont rémunérés à l'heure.

3. Le fait que les personnes admises à titre provisoire participent moins à la vie économique que les réfugiés est d'autant plus étonnant que, de l'avis des acteurs interrogés, les handicaps psychiques ou physiques sont bien plus fréquents chez les réfugiés¹⁸. Toutefois, le bilan des facteurs de risque et de succès des personnes admises à titre provisoire, très marqué par les effets de ce statut, pèse manifestement plus lourd, au bout du compte, que celui des réfugiés, qui se caractérise plutôt par des facteurs de succès¹⁹.
4. Comme le prouvent ou le suggèrent les résultats de l'analyse longitudinale et des enquêtes menées auprès des différents acteurs (entretiens et enquête en ligne), le **statut de personne admise à titre provisoire a un effet nettement négatif**. Les acteurs interrogés estiment que les raisons de cet effet sont vraisemblablement les suivantes :
 - La demande d'asile de la personne concernée est rejetée, mais l'exécution de son renvoi ou de son expulsion n'est ni possible, ni licite, ni raisonnablement exigible et fait l'objet d'un examen annuel (recevabilité) ; la personne peut déposer une demande de regroupement familial après trois ans au plus tôt et si elle est indépendante économiquement, condition stricte posée aux personnes admises à titre provisoire. Le manque de sécurité et de perspectives de séjour (**mode d'incorporation défavorable**) empêche la personne de construire un « projet

¹⁴ Cf. étude, point 5.2 : résultats de l'analyse par régression

¹⁵ Ce sont des personnes qui, par exemple, (a) ne possèdent aucun diplôme du degré secondaire II (avec ou sans formation), (b) possèdent des diplômes professionnels qui ne sont plus exploitables, (c) possèdent des diplômes étrangers non reconnus en Suisse ou bien une expérience professionnelle non exploitable, ou (d) ont connu une ou plusieurs périodes de chômage (de longue durée).

¹⁶ Les données disponibles ne permettent pas d'émettre un jugement définitif sur la phase 2008 – 2010 : les taux d'activité n'ont pu être calculés que jusqu'à fin 2010. Cf. graphiques 2, 3 et 4

¹⁷ Hypothèse contredite par l'hypersensibilité du secteur de l'hôtellerie et de la restauration à la conjoncture

¹⁸ A la deuxième place du classement des facteurs clés pour les réfugiés et à la cinquième pour les personnes admises à titre provisoire

¹⁹ Cf. étude, points 11.2.2 et 11.3.2

migratoire » basé sur un séjour de longue durée en Suisse qui l'aiderait pourtant à élaborer des stratégies ad hoc et à acquérir des connaissances, des capacités et un comportement favorisant son intégration.

Les résultats obtenus ne permettent pas de savoir dans quelle mesure la perspective d'un regroupement familial et l'appartenance au groupe des cas de rigueur motivent les personnes à exercer une activité lucrative. C'est peut-être ce qu'indique l'augmentation du taux de participation à la vie économique observable en 6^e/7^e année, mais la tardiveté du changement de statut (permis F → cas de rigueur avec permis B), lequel n'intervient qu'au bout de 10,5 ans en moyenne, tend à neutraliser cet effet incitatif²⁰. Faute d'informations sur le niveau de formation des personnes concernées, leurs connaissances linguistiques, leur état de santé, etc., il est impossible de savoir quelles autres circonstances et caractéristiques distinguent le groupe des personnes admises à titre provisoire de celui des cas de rigueur avec permis B.

- L'**accès au marché du travail** et la **mobilité professionnelle** au-delà des frontières cantonales sont **conditionnés** par l'obligation de se procurer une autorisation de travail et par les restrictions auxquelles est soumis le changement de canton. Ces restrictions compliquent inutilement l'accès déjà difficile au marché du travail, dans la perspective de l'employeur comme dans celle du marché du travail (atelier).
- Pour les employeurs, ce statut est clairement un frein à l'embauche et ce, quelle que soit la durée effective du séjour que recouvre la notion de « provisoire » : la dénomination même du statut contient l'idée que la personne sera renvoyée (et peut-être à un moment inopportun). Les employeurs se demandent donc dans quelle mesure ils peuvent, par exemple, confier des responsabilités à la personne concernée ou l'affecter à des tâches interchangeable et, au mieux, à durée déterminée.

Conclusions :

- Le statut est un facteur primordial d'intégration professionnelle.
- Le faible taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire reflète l'idée, exprimée au travers du rejet de la demande d'asile, que ces personnes devront quitter le pays. Cette idée s'exprime selon l'ancien droit (jusqu'en 2006) par des restrictions de l'accès au marché du travail et par des obstacles considérables à l'obtention du statut de cas de rigueur, et se retrouve jusqu'à aujourd'hui dans la notion d'« admission à titre provisoire », qui va à l'encontre d'une intégration durable.

Recommandation :

- Mettre les réfugiés titulaires d'un permis B, les personnes admises à titre provisoire et les cas de rigueur sur un pied d'égalité avec les titulaires d'un permis C pour ce qui est de l'accès au marché du travail.

²⁰ Concernant la hausse rapide survenue vers 2007, cf. étude, graphique 9. L'examen des dossiers des cas de rigueur potentiels incombe au canton depuis le 01.01.2007. Il se peut que ce changement, qui coïncide pratiquement avec la hausse précitée, ait incité les personnes admises à titre provisoire dont l'intégration professionnelle était déjà bien avancée à prendre les devants, les décisions étant dès lors rendues « sur place » et non plus à Berne.

Remarque : Sous l'angle uniquement intégratif (maximisation des chances d'insertion professionnelle), il faudrait demander la suppression de ce statut²¹.

3.3.2 Autres facteurs clés de l'intégration professionnelle

1. L'analyse par régression basée sur des données longitudinales qui est présentée dans la première partie de l'étude a mis au jour les facteurs de participation des groupes cibles à la vie économique. Ces facteurs, qui sont tangibles et se prêtent à l'analyse statistique, sont les suivants :
 - Influence très marquée : pays de provenance, statut, âge
 - Influence marquée : sexe, canton de domicile, cohorte
2. Aux facteurs tangibles s'ajoutent les cinq premiers facteurs clés tirés des résultats des entretiens et de l'enquête en ligne ; ces facteurs ont certes été recensés séparément pour les réfugiés et pour les personnes admises à titre provisoire, mais trois d'entre eux se retrouvent dans les deux groupes²² :
 - Connaissances d'une langue nationale au niveau B1/B2 (facteur n° 1 pour les deux groupes)
 - Handicap psychique ou physique / vulnérabilité (facteur n° 2 pour les réfugiés et n° 5 pour les personnes admises à titre provisoire)
 - Disposition à accepter un travail moins valorisant (facteur n° 3 pour les deux groupes)
 - Disposition à accepter un travail différent de celui pratiqué dans le pays de provenance (facteur n° 4 pour les réfugiés)

Recommandations :

Les **facteurs clés** susmentionnés sont **connus depuis des années** ; de nombreuses analyses ont donné lieu à des recommandations et à l'évaluation de projets pilotes sur le sujet. Ces résultats s'appliquent également aux questions que la présente étude a pour but d'élucider, si bien qu'il est de nouveau fait expressément référence à trois études déjà mentionnées, qui offrent une vue d'ensemble complète des mesures à prendre et des recommandations émises en vue de résoudre les problèmes posés²³; ces recommandations ne sont pas reprises dans la présente étude.

A titre complémentaire, l'étude livre toutefois deux recommandations tirées des résultats de l'analyse et de l'enquête présentées dans les deux premières parties, à savoir :

- L'analyse de l'influence de la langue sur l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire²⁴ a montré que le taux d'emploi des personnes en provenance d'un pays francophone était nettement plus élevé en Suisse romande qu'en

²¹ Plusieurs demandes de suppression ou de transformation du statut (par ex. « admission à titre humanitaire ») ont été présentées, mais sont restées lettre morte sur le plan politique.

²² Sont mentionnés uniquement les cinq premiers facteurs clés qui n'ont pas de lien avec le statut. Ceux qui ont un lien avec le statut sont, pour les réfugiés, le regroupement familial en tant que facteur de succès (en 5^e position) et, pour les personnes admises à titre provisoire, la sécurité limitée / les perspectives de séjour incertaines en tant que facteur de risque (2^e position) et l'acceptation du statut par les employeurs, également en tant que facteur de risque (4^e position).

²³ (1) ODM (2008) : rapport de synthèse sur les mesures d'intégration spécifiques de la Confédération pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire 2006-2008. Pour aller plus loin : (2) Lindenmeyer, Hannes et al. (2008): *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen. Studie über erfolgversprechende Faktoren* (intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Etude des facteurs de succès). (3) ODM (2008) : controlling de l'intégration des réfugiés B. Intégration professionnelle, formation, acquisition des langues, santé, intégration sociale. Rapport final et recommandations 2006

²⁴ Cf. étude, point 5.1

Suisse alémanique. Les requérants d'asile francophones devraient donc être attribués à des cantons francophones.

- L'enquête menée en ligne auprès des acteurs a permis de constater le niveau de langue A n'est pas jugé suffisant pour exercer une activité lucrative sur le marché primaire du travail. Il est recommandé, pour améliorer son employabilité, d'avoir le niveau B1 à l'oral et le niveau A2 à l'écrit dans la langue nationale concernée.

3.3.3 Principales caractéristiques de l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

1. L'analyse de la stabilité de la participation du groupe cible à la vie économique²⁵ a également été détaillée pour chacun des sous-groupes, afin de vérifier si ces derniers se classent, sur ce plan, dans un ordre différent de l'ordre habituel. Et c'est le cas. Comme le montre en outre le tableau 7, la **participation à la vie économique est très volatile** au sein des trois groupes et ne se stabilise pas pour plus de la moitié des actifs au cours d'une phase d'observation qui s'étend seulement de la 5^e à la 10^e année suivant l'entrée en Suisse (plus d'un changement entre la 5^e et la 10^e année). C'est chez les personnes admises à titre provisoire que la part des personnes sans engagement professionnel au cours des dix années suivant l'entrée en Suisse est de loin la plus élevée, mais aussi que la participation à la vie économique est de loin la plus discontinuée durant la période d'observation raccourcie.

Tableau 7: stabilité de la participation à l'activité économique par sous-groupe

Nombre de changements	Toutes les années				Actifs en 5 ^e année			
	Tous	Réfugiés	Admis provisoires	Cas de rigueur	Tous	Réfugiés	Admis provisoires	Cas de rigueur
0 (aucun engagement)	26%	20%	40%	18%				
1	16%	10%	8%	24%	34%	32%	23%	41%
2 et +	59%	69%	51%	58%	66%	67%	77%	58%

2. L'**instabilité des relations de travail** dénote des formes de travail dites non traditionnelles, telles que le travail temporaire, à temps partiel ou sur appel. Sur le principe, ces relations de travail n'appellent aucune critique, si les employés sont suffisamment indemnisés pour la précarité considérable de leur situation.²⁶ Or, comme le montre l'évolution des salaires présentée au chapitre 8 de l'étude, il n'y a pas lieu de penser que l'instabilité des relations de travail fasse l'objet d'une indemnisation suffisante : les données ne permettent de déduire ni le taux d'occupation ni, de ce fait, la hauteur de la rémunération. Cela dit, on sait par expérience que **les relations de travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont souvent atypiques et précaires**. Ni une expérience professionnelle suffisante ni une qualification ou des éléments de qualification reconnus sur le marché du travail ne permettent d'améliorer la situation, alors qu'une

²⁵ Cf. étude, chapitre 7

²⁶ Cf. Walker, Philipp et al. (2010) *Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgestudie zur Studie 2003* (évolution des relations de travail atypiques-précaires en Suisse. Etude réalisée à la suite de l'étude de 2003). Publication du SECO, Politique du marché du travail n° 32 (10.2010).

qualification minimale est nécessaire pour accéder au marché du travail et donc pour acquérir de l'expérience professionnelle.

Lors de l'enquête en ligne, les personnes interrogées ont qualifié l'obtention d'un diplôme formel d'ici à l'âge de 35 ans de très importante et ont estimé la pratique actuelle plutôt insatisfaisante car, aux yeux des acteurs du domaine, l'offre des structures ordinaires n'est pas adaptée à la demande.

Sur le fond, **les acteurs regrettent que la position de la Confédération ne soit pas aussi claire** pour les personnes âgées d'environ 30 ans ou plus que pour les jeunes adultes, auxquels s'applique le principe de la formation antérieure à l'emploi. **L'intégration professionnelle doit-elle être la plus rapide possible** (dans ce cas, elle est souvent volatile) ou bien **la plus durable possible** (dans ce cas, le taux d'emploi baissera à moyen terme) ? Le doute subsiste.

Recommandations :

- Saisir le taux d'occupation dans SYMIC, en plus des données sur le niveau de langue et sur la formation dans le pays de provenance.
- Engager un dialogue sur les objectifs, les chances et les risques auxquels sont exposés les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire adultes en matière d'intégration professionnelle, en se fondant sur les expériences des cantons et en favorisant les échanges entre les acteurs. Inclure les représentants des structures ordinaires dans les partenaires du dialogue.²⁷

²⁷ Il y a lieu d'exploiter les synergies avec d'autres projets : sur le modèle du projet de certificat individuel de compétence pour les jeunes sans diplôme fédéral, il est recommandé de lancer un projet pilote adapté aux besoins des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire adultes. L'ODM siège au sein du groupe de projet du projet mentionné en qualité d'observateur. Durée du projet : de septembre 2011 à février 2015 ; responsables du projet : Conférence suisse des offices de formation professionnelle (CSFP), Union suisse des arts et métiers (USAM) (direction du groupe de pilotage), INSOS Suisse ; partenaires du projet : Conférence des offices AI (COAI), Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Travail.Suisse, Verband Jugendheime Schweiz ; groupe de pilotage : Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), organisations du monde du travail des professions participant à l'essai pilote