



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Mesot Roland / Kolly Nicolas

2020-CE-48

Taux et incidence de l'immigration dans le canton de Fribourg

I. Question

Par le biais de cette question écrite, nous invitons le Conseil d'Etat à informer sur la situation des immigrés exerçant une activité lucrative dans notre canton ainsi que sur la situation liée à l'aide sociale. En effet, de plus en plus d'actifs étrangers travaillent dans des métiers où il n'y a pas de pénurie de professionnels qualifiés. Pour permettre au public d'avoir un aperçu de la situation dans notre canton, nous invitons le Conseil d'Etat à répondre aux questions suivantes :

1. Quelle est la part des immigrés à la population active (ventilée selon la nationalité) ?
2. Dans quelle mesure les immigrants provenant de l'UE et de pays tiers couvrent-ils ladite pénurie de main-d'œuvre qualifiée (résultats ventilés selon les origines) ?
3. Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total entre 50 000 et 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstanciées) et de quelles nationalités s'agit-il principalement ?
4. Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total plus de 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstanciées) et de quelles nationalités s'agit-il principalement ?
5. Combien d'autorisations de séjour (ventilées en fonction de la nationalité) ont été retirées depuis 2007 en raison d'une trop forte dépendance de l'aide sociale ?

10 mars 2020

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il faut noter que la notion de pénurie de main-d'œuvre qualifiée ne fait pas l'objet d'une définition universelle et que, pour être en mesure de quantifier ce phénomène, il est nécessaire de fixer le cadre méthodologique et de préciser les critères retenus pour appréhender cette problématique. Ces aspects sont abordés dans l'annexe A.

1. Quelle est la part des immigrés à la population active (ventilée selon la nationalité) ?

Selon le Relevé structurel (RS) de 2018, une enquête nationale annuelle de l'Office fédéral de la statistique (OFS) auprès d'un échantillon de personnes de 15 ans et plus, le canton de Fribourg compte 172 700 personnes actives, dont 43 400 de nationalité étrangère, soit une proportion de 25,1 %. Le graphique 1 et le tableau 2 de l'annexe B fournissent la ventilation par nationalités.

2. Dans quelle mesure les immigrants provenant de l'UE et de pays tiers couvrent-ils ladite pénurie de main-d'œuvre qualifiée (résultats ventilés selon les origines) ?

Toujours selon le RS 2018, sur 172 700 personnes actives au total domiciliées dans le canton de Fribourg, 96 700 (56 %) sont actives dans des professions réputées « sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée » (voir les définitions dans l'annexe A) et 63 700 (37 %) dans des professions « avec pénurie », 12 300 (7 %) étant inclassables. Parmi la population active de nationalité étrangère (43 400 personnes), 26 300 (61 %) sont dans des professions « sans pénurie de personnel qualifié », 12 100 (28 %) sont dans des professions « avec pénurie de personnel qualifié » et 5000 sont inclassables.

En moyenne, les personnes actives de nationalités étrangères sont donc proportionnellement moins représentées dans les professions avec pénurie que les personnes actives suisses. Mais cette représentation est très variable d'une nationalité à l'autre. Par exemple, la représentation des personnes actives de nationalités française et allemande dans les métiers avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée est supérieure à la moyenne et même supérieure à celle des personnes actives suisses.

Les professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée sont exercées à 19 % par des personnes actives de nationalités étrangères. Cette proportion est de 25 % pour l'ensemble des professions et de 27 % pour les professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Les pénuries de personnel peuvent aussi être estimées à l'aune du chômage, avec lequel elles sont négativement corrélées. Le taux de chômage dans le canton de Fribourg (selon les critères du BIT) se montait en moyenne à 2,8 % en 2018. Dans les professions réputées « avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée », ce taux tombait à 1,6 % contre 3,9 % dans les autres métiers. Parmi les personnes actives de nationalité étrangère, ces taux étaient respectivement de 5,6 % (total), 2,9 % (avec pénurie) et 7,8 % (sans pénurie).

3. Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total entre 50 000 et 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstancielles) et de quelles nationalités s'agit-il principalement ?

Selon la statistique financière du Service de l'action sociale (SASoc), 871 ménages présentent une dette d'aide sociale d'un montant entre 50 000 et 75 000 francs sur la période allant du 1er janvier 2010 au 31 décembre 2019. Les ménages concernés sont principalement de nationalité suisse (539). Viennent ensuite des ménages de nationalité portugaise (91), française (23), italienne (22) ou turque (21).

Sur le plan méthodologique, la nationalité du ménage est déterminée dans cette statistique interne en fonction d'une personne de référence que l'on appelle la « tête de cordée ». Dans les faits, la composition d'un ménage peut être mixte et ses membres peuvent être de nationalités différentes. Toutefois, le système informatique à partir duquel la statistique est réalisée ne permet pas de détailler le statut individuel des membres d'un ménage. Cette remarque est également valable pour la réponse à la question 4.

4. Combien de ménages ont touché ces dix dernières années au total plus de 75 000 francs d'aide sociale (y compris les prestations circonstanciées) et de quelles nationalités s'agit-il principalement ?

1765 ménages présentent sur la même période une dette d'aide sociale d'un montant de plus de 75 000 francs. Ces ménages sont de nationalité suisse (1008), portugaise (137), turque (63), kosovare (57) ou encore française (47).

5. Combien d'autorisations de séjour (ventilées en fonction de la nationalité) ont été retirées depuis 2007 en raison d'une trop forte dépendance de l'aide sociale ?

73 % de l'effectif de la population étrangère du canton provient de l'UE/AELE. En raison des principes de non-discrimination et de droit à l'égalité de traitement avec les nationaux ancrés aux art. 2 et 7 de l'accord entre la Confédération suisse et la communauté européenne sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681), le recours à l'aide sociale pour les bénéficiaires de cet accord ne peut pas être retenu en tant que tel comme motif de retrait de l'autorisation. Le retrait de celle-ci ne peut se fonder que sur le constat d'une disparition des conditions qui, par exemple, avaient conduit à la reconnaissance d'un statut de travailleur ou d'un droit au séjour sans exercice d'une activité économique. La seule exception réside dans la situation du ressortissant étranger venu en Suisse pour rechercher un emploi et qui requiert de l'aide sociale. Dans ce cas, la personne concernée n'a aucun droit à l'aide sociale et sera tenue de quitter la Suisse pour ce seul motif de recours à l'aide sociale.

Le recours à l'aide sociale constitue par contre à l'égard des bénéficiaires d'un droit au séjour découlant de l'ALCP un indicateur de l'insuffisance des moyens financiers, ce qui, selon les cas de figure, peut déboucher sur le retrait de l'autorisation. C'est le cas pour les étudiants et les personnes exerçant une activité indépendante. Quant aux travailleurs dépendants bénéficiaires de l'ALCP et leur famille, même lorsque leur séjour en Suisse peut induire la nécessité durable d'une aide sociale, aucune mesure de retrait de l'autorisation n'est envisageable tant que sont maintenues les conditions de la reconnaissance du statut de travailleur.

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) s'applique quant à elle aux ressortissants étrangers pour autant qu'ils ne peuvent pas faire valoir un droit au séjour en raison de l'ALCP. Dans ce cadre, la dépendance de l'aide sociale, a fortiori si elle est durable et importante, constitue un motif en tant que tel de révocation de l'autorisation. Mais le droit des étrangers et la jurisprudence y afférente excluent tout automatisme entre le constat de l'existence d'un motif de révocation et la révocation à proprement parler, dont la décision résulte toujours d'un examen préalable sous l'angle de la proportionnalité, en mettant en balance d'une part les intérêts publics, d'autre part la situation personnelle de l'étranger.

C'est pourquoi les situations qui révèlent une trop forte dépendance de l'aide sociale au point de justifier le renvoi de Suisse ne sont pas si fréquentes. Rares sont en effet les situations où la dette d'aide sociale ne cesse de croître en l'absence de toutes circonstances explicatives admissibles alors que des reproches peuvent être adressés aux personnes concernées quant à leur passivité. Selon sa réponse du 12 janvier 2018 à une question Waeber Emmanuel sur le même thème (218-CE-8), le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de relever que le respect du principe de proportionnalité s'impose dans l'appréciation de toutes les situations. L'autorité tient ainsi compte notamment du montant de la dette d'aide sociale, de ses causes, du degré d'intégration en Suisse des personnes concernées, de la durée du séjour en Suisse et du préjudice que les personnes concernées auraient à subir avec leur famille du fait du non-renouvellement de leur autorisation de séjour, des liens subsistant avec le pays d'origine et des chances de réintégration sociale dans ce pays. Par exemple, la présence d'enfants scolarisés et bien intégrés en Suisse depuis plusieurs années, en particulier à

un âge auquel les jeunes forment leur personnalité, peut contrebalancer des reproches justifiés s'adressant à des parents qui dépendent de l'aide sociale. Mais en l'absence de circonstances faisant apparaître le renvoi comme inexigible, des autorisations de séjour sont effectivement retirées en raison de la dépendance de l'aide sociale.

La dépendance de l'aide sociale constitue par ailleurs un facteur très fréquemment retenu à l'appui de décisions de révocation d'autorisations pour d'autres motifs que le recours en soi à l'aide sociale. L'invocation de cette dépendance contribue alors, dans l'examen de la proportionnalité d'une décision, à démontrer une insuffisance ou un échec de l'intégration en Suisse et à justifier ainsi une mesure d'éloignement prise fondamentalement en raison d'autres faits importants (en particulier la disparition du but du séjour pour lequel l'autorisation avait été accordée). Néanmoins, nonobstant la dépendance durable à l'aide sociale et quelle qu'en soit la cause, la loi exclut dans certaines situations tout renvoi de Suisse. Il en est ainsi des réfugiés et des personnes admises provisoirement en Suisse.

Le Service de la population et des migrants (SPoMi) ne tient pas spécifiquement de statistiques des mesures prises expressément en fonction d'un motif déterminé de révocation, dans la mesure où généralement plusieurs motifs entrent en considération dans des pondérations variables selon chaque cas d'espèce. Le SPoMi ne tient pas non plus de telles statistiques au regard des nationalités, ce qui, en considération de toutes les explications exposées ci-dessus, donnerait un tableau très trompeur ou très incomplet, et à coup sûr discriminant.

Par contre, selon un examen qui avait déjà été effectué sur quelques années en 2018, il peut être estimé qu'entre 20 et 40 autorisations en moyenne sont révoquées chaque année dans des situations où la dépendance de l'aide sociale est prise en compte.

Résumé

Près d'une personne sur cinq (19 %) active dans des professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée est de nationalité étrangère, ce qui tend à indiquer que l'immigration constitue actuellement bien une des réponses à cette pénurie. Mais il est vrai aussi que les personnes actives de nationalité étrangère sont deux fois plus nombreuses dans les métiers sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée que dans les métiers avec pénurie, une proportion plus importante que celle de la moyenne toutes nationalités confondues. Ce constat global mérite toutefois quelques nuances. La représentation dans les professions avec pénurie est très variable selon la nationalité. De plus, s'il est question ici de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, il faut préciser qu'il peut aussi exister une pénurie de main-d'œuvre moins qualifiée, à laquelle peut aussi répondre l'immigration, cela même si le chômage est plus élevé dans ces professions. Alors que la pénurie de personnel qualifié suit une logique de mutation structurelle à long terme, l'offre de travail moins qualifié dépend plus souvent de phénomènes conjoncturels qui engendrent des cycles de pénuries et d'excédents, des à-coups qui sont absorbés par les migrations et/ou par le chômage. Dans ces conditions, la surreprésentation des bénéficiaires étrangers de prestations du chômage ou de l'aide sociale est explicable. Les coûts liés à la gestion des éventuels excédents de main-d'œuvre issue de l'immigration et dus à des fluctuations conjoncturelles sont à mettre en relation avec les gains de croissance que permet cette même immigration en phase d'expansion et de pénurie.

17 août 2020

Annexes :

- A. Méthodologie
- B. Tableaux et graphiques

Annexe A : méthodologie

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée est une notion qualitative qui ne fait pas l'objet de définitions statistiques univoques. Dans son rapport *Pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse, système d'indicateurs pour évaluer la demande en personnel qualifié* publié en septembre 2016, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a calculé un indice synthétique de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée fondé sur plusieurs indicateurs jugés symptomatiques du phénomène :

- Taux de chômage
- Taux de postes vacants
- Taux d'immigration
- Croissance de l'emploi
- Besoin de remplacement
- Niveau de qualification

Les professions dont l'indice synthétique était supérieur à la moyenne ont été considérées comme étant en situation de pénurie de main-d'œuvre. Il s'agit des positions de la Nomenclature suisse des professions 2000 suivantes :

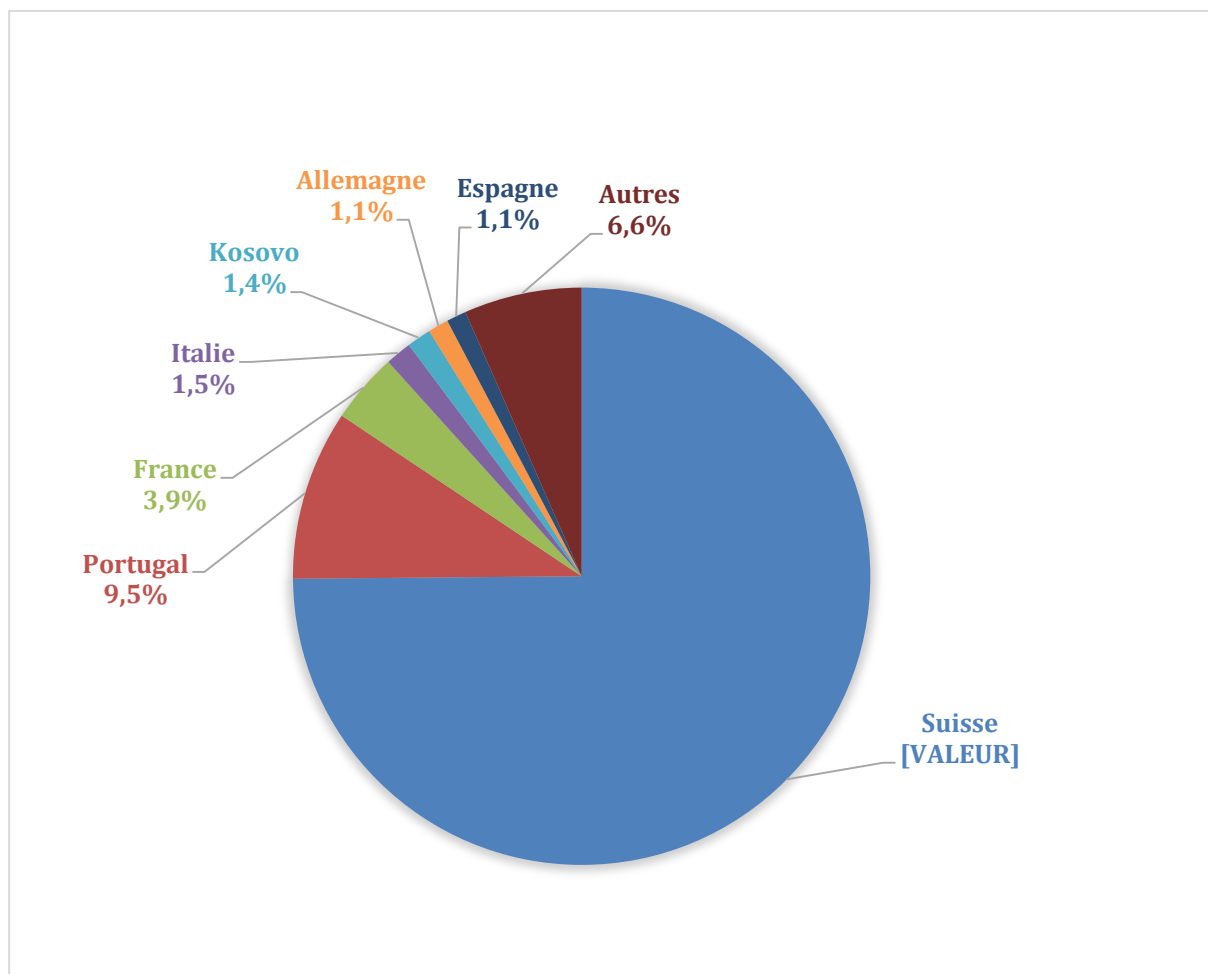
- 31 Ingénieurs
- 32 Techniciens
- 34 Personnel technique
- 36 Professions de l'informatique
- 52 Professions de la publicité et du marketing, du tourisme et de l'administration fiduciaire
- 75 Professions judiciaires
- 83 Professions de l'assistance sociale et spirituelle et de l'éducation
- 84 Professions de l'enseignement et de l'éducation
- 85 Professions des sciences sociales, humaines, naturelles, physiques et exactes
- 86 Professions de la santé
- 87 Professions du sport et du divertissement

Cette liste est évidemment susceptible d'évoluer rapidement en fonction de la situation conjoncturelle ou de crises sanitaires et économiques comme celle qui vient de frapper le monde entier. Dans le cadre d'une analyse structurelle axée sur le long terme et à défaut de définitions plus pertinentes, elle apparaît néanmoins comme raisonnable et adaptée à la présente recherche. Les chiffres concernant la population active et le chômage proviennent du Relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique, une enquête par questionnaires écrits auprès d'un échantillon de personnes de 15 ans ou plus résidant dans des ménages privés. La précision des estimations basées sur cette enquête dépend entre autres du nombre d'observations utilisables pour chaque caractère analysé et varie par conséquent d'un chiffre à l'autre. Lorsque le résultat se base sur un nombre d'observations inférieur à 50, il figure entre parenthèses dans les tableaux. Il doit alors être interprété comme un ordre de grandeur soumis à une marge d'erreur très importante. Lorsqu'il y a moins de 5 observations, le chiffre est remplacé par trois points. En raison de ce lien entre le nombre d'observations et la précision des estimations, il n'est pas possible d'exploiter les données à un niveau très détaillé (par canton, profession, nationalité, etc.). Le croisement de ces critères de sélection conduit souvent à un trop petit nombre d'observations. Dans les commentaires, les chiffres issus du Relevé structurel ont été arrondis à la centaine afin d'attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit d'estimations soumises à des marges d'erreur.

Les taux de chômage indiqués dans le présent document, issus du Relevé structurel, répondent aux critères du Bureau international du travail (par opposition aux taux calculés sur la base des chômeurs inscrits).

Annexe B : tableaux et graphiques

1. Personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon la nationalité



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

2. Personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg dans les groupes de profession, selon la nationalité

Nationalité	Personnes actives			
	Total	Professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Ne s'applique pas, sans indication, non attribuable
Total	172 680	96 735	63 660	12 285
8100 Suisse	129 274	70 389	51 580	7 305
Autres pays	43 406	26 346	12 080	4 980
UE/AELE	33 575	20 252	10 080	3 243
8212 France	6 785	2 519	3 844	(422)
8231 Portugal	16 454	12 405	2 404	(1 645)
8207 Allemagne	1 980	(1 093)	(816)	...
8236 Espagne	1 904	(951)	(804)	...
8218 Italie	2 539	(1 421)	(734)	(384)
8204 Belgique	(379)	...	(222)	...
8232 Roumanie	(543)	(240)	(225)	...
8230 Pologne	(670)	(426)	(176)	...
Autres	2 321	(1 126)	(855)	(340)
Autres pays européens	5 007	3 707	(768)	(532)
8256 Kosovo	2 347	(1 813)	(369)	...
Autres	2 660	(1 894)	(399)	(367)
Pays extra-européens	4 824	2 388	(1 232)	(1 205)

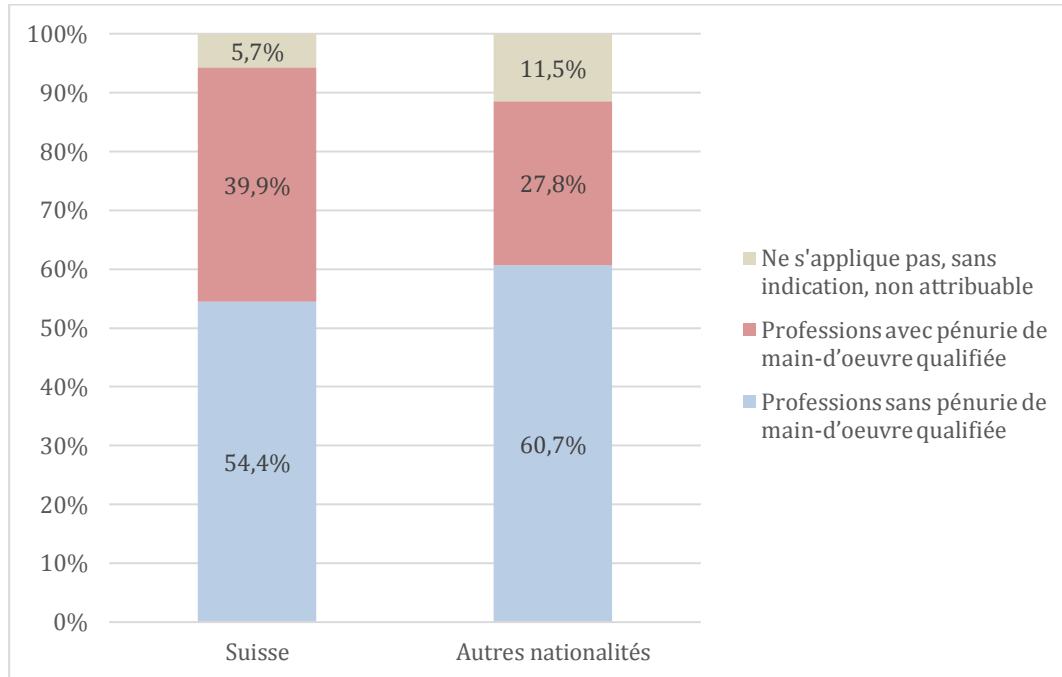
Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

3. Répartition (%) des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg dans les groupes de profession, selon la nationalité

Nationalité	Personnes actives			
	Total	Professions sans pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions avec pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Ne s'applique pas, sans indication, non attribuable
Total	172 680	56,0 %	36,9 %	7,1 %
8100 Suisse	129 274	54,4 %	39,9 %	5,7 %
Autres pays	43 406	60,7 %	27,8 %	11,5 %
UE/AELE	33 575	60,3 %	30,0 %	9,7 %
8212 France	6 785	37,1 %	56,7 %	(6,2 %)
8231 Portugal	16 454	75,4 %	14,6 %	(10,0 %)
8207 Allemagne	1 980	(55,2 %)	(41,2 %)	...
8236 Espagne	1 904	(49,9 %)	(42,2 %)	...
8218 Italie	2 539	(56,0 %)	(28,9 %)	(15,1 %)
8204 Belgique	(379)	...	(58,5 %)	...
8232 Roumanie	(543)	(44,1 %)	(41,5 %)	...
8230 Pologne	(670)	(63,6 %)	(26,2 %)	...
Autres	2 321	(48,5 %)	(36,9 %)	(14,6 %)
Autres pays européens	5 007	74,0 %	(15,3 %)	(10,6 %)
8256 Kosovo	2 347	(77,3 %)	(15,7 %)	...
Autres	2 660	(71,2 %)	(15,0 %)	(13,8 %)
Pays extra-européens	4 824	49,5 %	(25,5 %)	(25,0 %)

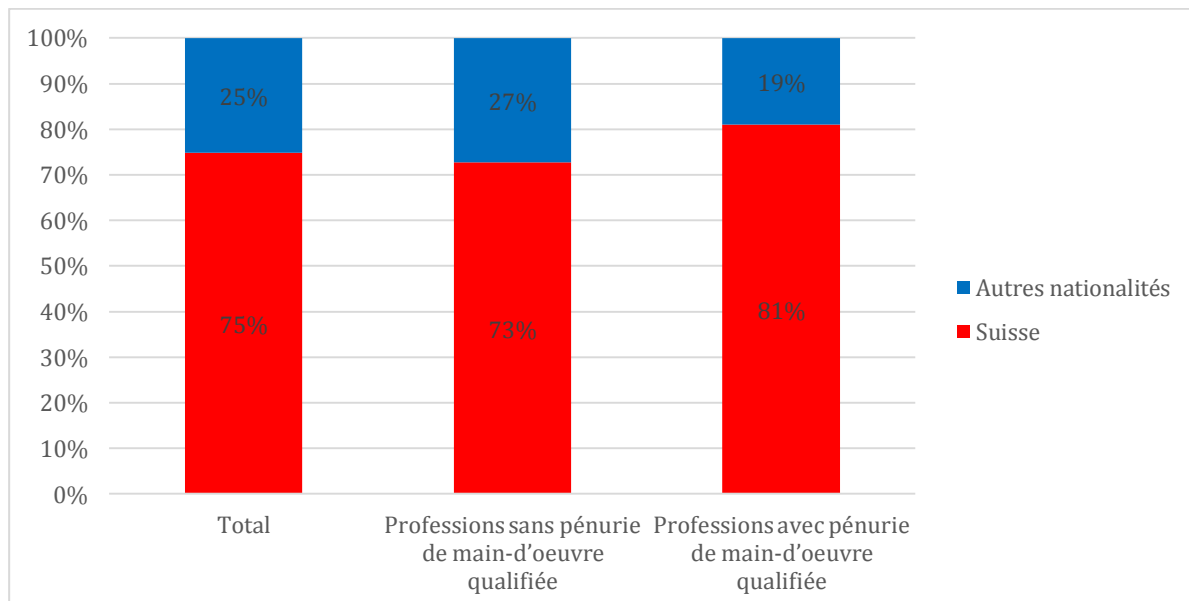
Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

4. Répartition (en %) des nationalités (Suisse – autres pays) des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon les groupes de professions



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

5. Répartition (en %) des groupes de professions des personnes actives domiciliées dans le canton de Fribourg selon la nationalité (Suisse – autres pays)



Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)

6. Taux de chômage par nationalités et groupes de professions

Nationalité	Taux de chômage		
	Total	Professions <u>sans</u> pénurie de main-d'œuvre qualifiée	Professions <u>avec</u> pénurie de main-d'œuvre qualifiée
Total	2,8 %	3,9 %	1,6 %
8100 Suisse	1,9 %	2,5 %	1,3 %
Autres nationalités	5,6 %	7,8 %	2,9 %
UE/AELE	4,9 %	6,9 %	2,4 %
8212 France	3,5 %	6,1 %	2,1 %
8231 Portugal	5,6 %	6,9 %	2,5 %
8207 Allemagne	1,5 %	(1,3 %)	(2,0 %)
8236 Espagne	6,4 %	(11,2 %)	(1,7 %)
8218 Italie	5,6 %	(8,4 %)	(2,7 %)
8204 Belgique	(5,0 %)	...	(4,5 %)
8232 Roumanie	(4,4 %)	(7,9 %)	(2,2 %)
8230 Pologne	(6,6 %)	(8,7 %)	(4,0 %)
Autres	4,6 %	(6,8 %)	(3,5 %)
Autres pays européens	7,8 %	9,4 %	(4,9 %)
8256 Kosovo	8,7 %	(10,5 %)	(3,2 %)
Autres	7,0 %	(8,3 %)	(6,5 %)
Pays extra-européens	8,2 %	13,0 %	(6,0 %)

Source : Relevé structurel 2018 - Office fédéral de la statistique, Neuchâtel
Exploitation par le Service cantonal de la statistique (SStat)