



## Note de discussion

Date

25.04.2008

---

# Libre circulation des personnes: un bilan positif

Serge Gaillard, chef de la Direction du travail, SECO

En ce qui concerne la libre circulation des personnes, nous disposons d'une expérience de presque six ans. La libre circulation des personnes n'a été pleinement introduite qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin 2007 avec les anciens Etats membres de l'Union européenne (UE) lorsque les contingents d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjour durable ont été supprimés.

Dans le rapport de l'Observatoire de la libre circulation des personnes, nous avons tenté de tirer les enseignements des expériences qui ont été réalisées ces dernières années. Ce rapport a été rédigé en commun par des auteurs du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de l'Office fédéral des migrations (ODM), de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

*1. Même si des facteurs particuliers ont engendré une très forte immigration au second semestre 2007, la règle suivante reste valable: l'immigration dépend surtout de l'évolution de la conjoncture.*

En Suisse, l'ampleur de l'immigration dépend surtout de l'évolution de la conjoncture. Ainsi, l'évolution très positive qu'a connue le marché du travail ces deux dernières années a favorisé l'immigration de main-d'œuvre en Suisse.

En revanche, l'introduction de la libre circulation des personnes a provoqué un net glissement dans les pays de provenance: l'immigration venant des pays membres de l'UE/AELE est aujourd'hui nettement plus importante que celle issue de pays tiers. Ce sont notamment les ressortissants allemands et portugais qui ont profité de la libre circulation des personnes: en prenant comme référence la population résidente étrangère permanente, le solde migratoire positif avec les Etats membres de l'UE/AELE est composé à 75% d'Allemands et à 22% de Portugais.

La tendance à l'immigration d'employés très qualifiés a été encouragée par la libre circulation des personnes. La moitié des travailleurs ayant immigré au cours des quatre premières années de l'ALCP ont une formation universitaire et 30 autres pour-cent une formation de niveau secondaire II.

Après la suppression des contingents à la fin du premier semestre 2007, le nombre d'autorisations de séjour durable délivrées pour les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE est monté en flèche alors que le nombre d'autorisations de courte durée établies enregistrait un net recul. Ce phénomène s'explique en partie parce qu'avec la levée des contingents, les travailleurs au bénéfice d'un contrat de travail à durée indéterminée pouvaient obtenir immédiatement des autorisations de séjour durable de l'UE. Globalement, le solde migratoire a été en nette hausse les sept premiers mois qui ont suivi l'élimination des contingents par rapport à la même période l'année précédente.

## *2. La flexibilité de l'immigration qui suit l'évolution économique montre que la Suisse présente un potentiel de forte croissance.*

Le fait que les entreprises soient parvenues à recruter suffisamment d'employés qualifiés a sans doute favorisé l'essor économique en Suisse ces dernières années. Bien des augmentations de production auraient été impossibles si les entreprises n'avaient pas été en mesure de faire appel à du personnel qualifié étranger. En effet, il y a une pénurie de main-d'œuvre qualifiée en Suisse. L'immigration de travailleurs en majeure partie bien qualifiés laisse supposer que les travailleurs qui viendront encore de l'UE influenceront de manière positive le futur potentiel de croissance de l'économie suisse et la création d'emplois dans notre pays.

## *3. Il n'y a pas d'éviction d'actifs indigènes. La libre circulation des personnes a certes accru la concurrence sur le marché du travail mais ne s'est pas traduite par une poussée du chômage.*

Le chômage a reculé ces trois dernières années, passant de plus de 150'000 chômeurs à près de 100'000. Toutefois, il a notamment baissé plus lentement que lors de la dernière période de haute conjoncture.

Pour cette raison, on pourrait avancer l'hypothèse que le chômage a mis du temps à diminuer à cause de la libre circulation des personnes. La concurrence sur le marché du travail s'est effectivement accentuée car il est désormais plus facile pour les entreprises de recruter à l'étranger.

A l'inverse, la libre circulation des personnes a permis à de nombreuses entreprises d'augmenter leur production parce qu'elles avaient trouvé les ingénieurs, les informaticiens et les techniciens dont elles avaient besoin. A son tour, la hausse de la production a accru la demande d'autres qualifications et de personnes exerçant des activités plus simples, ce qui a encore favorisé le repli du chômage.

Nous pensons que c'est ce dernier aspect qui l'emportera à long terme.

La composition de l'immigration contredit aussi l'hypothèse selon laquelle les actifs indigènes seraient écartés par des travailleurs étrangers. L'évolution de l'emploi en fonction des catégories professionnelles le confirme. Ces dernières années, la Suisse a enregistré la plus forte immigration en provenance des Etats membres de l'UE/AELE dans des activités qui créent aussi des emplois pour la population résidente et pour les étrangers provenant d'autres pays et dans lesquelles le taux de chômage est très bas. La courbe du chômage ne présente aucun signe particulier même dans les branches qui ont attiré plus de travailleurs de l'étranger.

Le rapport montre cependant également qu'il convient de nuancer cette image générale selon les régions. Il existe des indices que la pression concurrentielle sur le marché du travail est notamment plus importante que la moyenne nationale dans certaines régions frontalières. Deux études révèlent que les régions avec une plus forte proportion de frontaliers que la moyenne suisse ont un taux de chômage plus élevé. Or, dans ces régions, les frontaliers représentaient un grand pourcentage de la population active déjà avant l'introduction de l'ALCP. L'écart entre leur taux de chômage et la moyenne suisse ne s'est donc pas creusé par rapport à l'an 2000. Néanmoins, nous avons l'intention de commander des études encore plus approfondies des effets de l'emploi de frontaliers sur le taux de chômage.

#### *4. En période de basse conjoncture, le recul de l'immigration donne une bouffée d'oxygène au marché du travail.*

Comme je l'ai déjà mentionné plus haut, l'immigration s'adapte aux besoins en main-d'œuvre des entreprises. Si l'économie ralentit, il faut s'attendre à un tassement de l'immigration. De plus, le taux de retour au pays d'origine des ressortissants de l'UE est relativement élevé les premières années qui suivent leur arrivée en Suisse. Par conséquent, en période de basse conjoncture, un nombre appréciable de citoyens de l'UE devraient retourner dans leur pays. La réaction de l'immigration aux changements conjoncturels devrait dans l'ensemble atténuer les problèmes du marché du travail.

Il ne faut cependant pas exclure qu'il y ait un certain décalage temporel entre le ralentissement conjoncturel et la baisse de l'immigration. Il est possible que des pans entiers de l'économie procèdent à des licenciements ou embauchent moins alors que des entreprises d'autres branches continuent de recruter à l'étranger. Cette hypothèse signifierait, comme lors des récessions antérieures, que la hausse du taux de chômage précéderait le recul de l'immigration.

#### *5. Grâce entre autres aux mesures d'accompagnement, la libre circulation des personnes ne devrait pas contribuer à creuser les inégalités salariales.*

Les salaires nominaux n'ont guère augmenté ces dernières années en Suisse. Il est possible que la libre circulation des personnes, avec l'élargissement de l'offre de main-d'œuvre, ait quelque peu freiné l'évolution des salaires. Cependant, trop peu de temps s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes pour être en mesure de tirer des conclusions.

Malheureusement, ces dernières années, une part considérable des augmentations de salaire a été absorbée par le renchérissement. Les hausses des prix des entreprises suisses ne sont pas la première cause de l'inflation, qui est surtout due à la flambée des prix du pétrole et des matières premières. Ces quatre dernières années, l'envol des prix des matières premières, en particulier celui du pétrole, ont représenté presque la moitié (40%) de la hausse des prix à la consommation en Suisse. Cette tendance semble se poursuivre en 2008. Au cours du premier trimestre, le renchérissement était imputable à 50% aux matières premières: outre les produits pétroliers, les denrées alimentaires nourrissent toujours plus l'inflation. Sans ces hausses de prix, le pouvoir d'achat aurait autant augmenté en cette période de haute conjoncture que lors de la dernière embellie économique.

Pour ce qui est de l'évolution des salaires dans les différentes branches, les informations disponibles actuellement ne permettent pas de constater un effet systématique de la libre circulation des personnes. L'évolution des salaires dans les branches et dans les régions présentant un taux élevé d'immigration n'est pas systématiquement différente de celle dans les branches et dans les régions à plus faible immigration. Ce résultat peut toutefois provenir de deux facteurs opposés: d'une part, l'élargissement de l'offre de main-d'œuvre permet d'éviter la pénurie de personnel, ce qui peut tempérer l'augmentation des salaires nominaux; d'autre part, les migrants sont attirés par les branches qui marchent bien et qui, typiquement, proposent des hausses plus élevées de salaires.

Cependant, c'est la structure des salaires qui est déterminante pour la cohésion sociale. Sur la base des analyses dont nous disposons aujourd'hui, nous constatons que la libre circulation des personnes n'a pas accentué les inégalités, au contraire: les premières conclusions des statistiques sur la structure des salaires révèlent que les bas salaires augmentent plus vite que les moyens: les inégalités se sont réduites dans la moitié inférieure de la pyramide des salaires. Par contre, la tendance à la hausse plus que proportionnelle des rémunérations des cadres supérieurs se confirme.

L'observation de l'évolution des salaires incombe, entre autres, aux commissions tripartites. Les mesures d'accompagnement protègent les salaires surtout dans les branches régies par des conventions collectives de travail fixant des salaires minimaux. Ce sont des branches dans lesquelles les salaires sont plutôt inférieurs à la moyenne.

#### *6. La libre circulation des personnes a favorisé le travail temporaire.*

La location de services a beaucoup gagné en importance ces dix dernières années. Sans doute l'entrée en vigueur de l'ALCP a-t-elle fortement contribué à cette évolution. En effet, l'entrée en vigueur de l'ALCP a donné la possibilité aux entreprises de location de services implantées en Suisse de recruter de la main-d'œuvre étrangère dans l'Europe des quinze et dans les Etats membres de l'AELE. La location de services a joué un rôle croissant dans l'immigration de main-d'œuvre, notamment dans les activités requérant des qualifications peu élevées ou moyennes. Les frontaliers, les bénéficiaires d'une autorisation de courte durée et les travailleurs

soumis à l'obligation d'annonce (c'.-à-d. séjournant en Suisse pour une période ne dépassant pas 90 jours) recourent largement à la location de services pour travailler en Suisse. La Commission tripartite nationale a décidé de renforcer les contrôles du respect des conditions de travail dans ces branches pour que les entreprises de location de services ne pratiquent pas la sous-enchère salariale.

*7. Les coûts pour les assurances sociales sont plus bas que prévu.*

La libre circulation des personnes a engendré moins de coûts pour les assurances sociales qu'escompté initialement. D'une part parce que, du côté des dépenses, les coûts supplémentaires pour l'assurance-chômage et pour l'assurance-maladie sont très inférieurs aux pronostics. D'autre part, du côté des recettes, l'ouverture du marché du travail et l'immigration de travailleurs des Etats membres de l'UE qui en a résulté se sont révélées avantageuses pour le financement des assurances sociales. Le total des cotisations versées par les ressortissants de l'UE est ainsi plus élevé que celui des prestations qu'ils ont perçues.

*8. La poursuite de la libre circulation des personnes et son extension à la Roumanie et à la Bulgarie sont dans l'intérêt de la Suisse.*

La libre circulation des personnes fait partie intégrante des accords bilatéraux conclus avec l'Union européenne qui garantissent à l'économie suisse l'accès aux marchés européens. Cet accès est primordial: près de 60% des exportations suisses sont destinées aux pays de l'UE.

La libre circulation des personnes favorise la reprise conjoncturelle. Elle contribue essentiellement à ce que la croissance économique ne soit pas bridée par une pénurie de personnel. Parallèlement, les mesures d'accompagnement sont un moyen efficace d'éviter la pression sur les salaires et l'éviction de travailleurs indigènes.

Ce sont des raisons économiques importantes qui plaident en faveur de la poursuite de l'accord et de son extension à la Roumanie et à la Bulgarie.