

L'accord sur la libre circulation des personnes et le marché du travail

En 2002 entré en vigueur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'UE. Les entreprises en ont profité pour recruter de la main-d'œuvre à l'étranger, ce qui a favorisé la croissance démographique ainsi que l'évolution économique au cours de la dernière reprise conjoncturelle. Si l'immigration vers la Suisse s'est réduite lors du repli économique que nous venons de traverser, son taux demeure encore relativement élevé. En dépit des éventuels effets négatifs que pourrait susciter un accroissement de l'offre de travail, il faut saluer le rôle de stabilisateur que joue l'immigration sur la conjoncture.

1 Les chiffres englobent la population résidente – permanente ou non –, les résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce et devant exercer une activité lucrative de 90 jours au maximum ainsi que les frontaliers.



L'immigration en provenance de l'UE/AELE vers la Suisse s'est renforcée au cours de ces 20 dernières années avec l'entrée en vigueur de l'ALCP. Si elle a participé à la forte croissance du PIB entre 2006 et 2008, elle a également accéléré quelque peu la hausse du chômage au début de la crise.

Photo: Keystone

La Confédération analyse continuellement les répercussions de l'ALCP sur le marché suisse de l'emploi et publie chaque année un rapport intitulé *Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne*, rédigé par un groupe de travail formé de représentants du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), de l'Office fédéral des migrations (ODM), de l'Office fédéral des statistiques (OFS) ainsi que de l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas). Le présent article se fonde sur les résultats du sixième rapport de ce groupe de travail.

Effets de l'ALCP sur l'immigration

En analysant les mouvements migratoires de ces vingt dernières années, on remarque que l'ALCP a eu une influence non seulement sur le volume de l'immigration, mais aussi sur sa composition. Le *graphique 1* indique que l'immigration nette vers la Suisse a été à chaque fois fortement influencée par la situation conjoncturelle. Au début des années nonante, ce sont notamment des ressortissants de l'ex-Yougoslavie et du Por-

tugal qui ont immigré en Suisse – suite à la haute conjoncture de la fin des années quatre-vingt, qui a favorisé un afflux massif d'immigrants. Puis, vers le milieu des années nonante, alors que la crise économique frappait de plein fouet le secteur de la construction et de l'hôtellerie, l'immigration nette a sensiblement reculé. Le solde migratoire¹ a même été négatif entre 1996 et 1998, une forte émigration nette ayant été constatée notamment chez les ressortissants de l'UE/AELE.

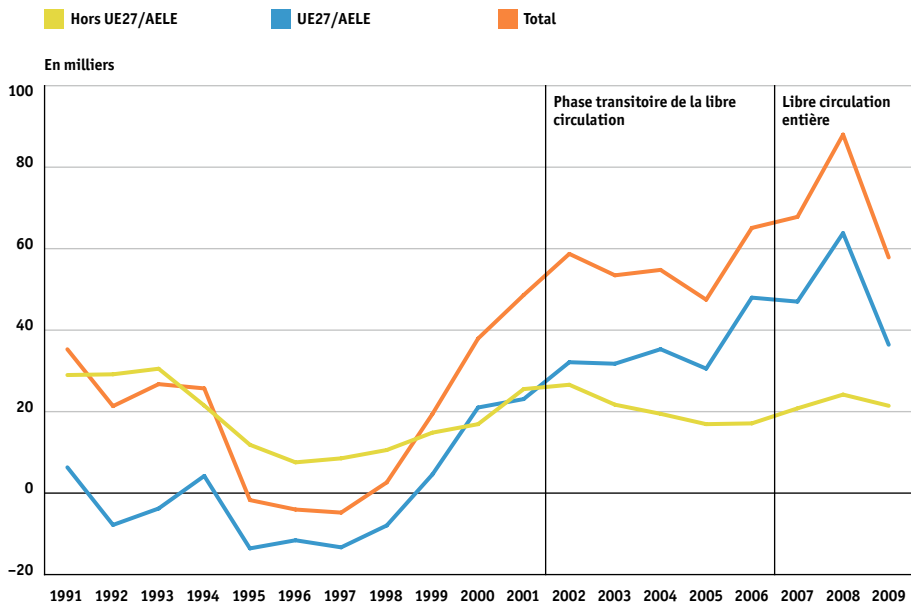
L'essor économique de 1997–2001 a stimulé l'immigration: on constate que ce sont avant tout des ressortissants de l'UE, et notamment d'Allemagne, qui ont été les plus nombreux à rejoindre le marché du travail suisse. L'ALCP, entré en vigueur en 2002, a encore renforcé ce mouvement. L'immigration en provenance des États de l'UE17/AELE est restée relativement élevée dans les années 2002–2003, malgré une conjoncture plutôt défavorable. Lors de l'embellie des années 2004–2008, l'immigration nette des ressortissants de l'UE/AELE a été nettement supérieure à celle des personnes provenant d'États tiers. Le produit intérieur brut (PIB)



Bernhard Weber
Secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Graphique 1

Solde migratoire de la population résidente étrangère permanente et non permanente (15–64 ans) et variations des effectifs des résidents de courte durée jusqu'à 90 jours soumis à l'obligation de se déclarer ainsi que des frontaliers, par région de provenance, 1991–2009



Remarque: la définition du solde migratoire se trouve en note 1.

Sources: OFM, OFS, SECO / La Vie économique

a crû de 3% par an en moyenne entre 2006 et 2008, tandis que le niveau de l'emploi affichait une croissance exceptionnellement vigoureuse de 2,3% par an. De tels taux de croissance sont avant tout le fait de la forte immigration en provenance des États de l'UE/AELE. L'année 2008 aura atteint un sommet avec un solde migratoire frôlant les 64 000 personnes. C'est cette année-là que les contingents pour les ressortissants de l'UE17/AELE ont été supprimés. Le solde migratoire dans sa totalité a, lui aussi, atteint un niveau exceptionnellement élevé (+88 000), ce qui reflétait l'excellente conjoncture économique traversée par notre pays.

Le recul que nous avons traversé au troisième trimestre 2008 a été tout aussi violent qu'inattendu, se répercutant négativement sur l'emploi à partir de 2009. Le solde migratoire s'est alors réduit d'un bon tiers, celui des ressortissants de l'UE/AELE reculant même de 43%. L'immigration nette, (+58 000 personnes) s'est, toutefois, maintenue à un niveau élevé, compte tenu de la morosité conjoncturelle.

L'immigration en provenance de l'UE/AELE vers la Suisse s'est renforcée au cours de ces 20 dernières années avec l'entrée en vigueur de l'ALCP. En effet, entre 1991 et 2001, le solde migratoire des ressortissants de l'UE/AELE était légèrement supérieur à zéro, alors qu'entre 2002 et 2009, il s'établissait en moyenne à 41 000 personnes par an. Quant au solde migratoire des ressortissants d'États tiers, il est passé de 19 000 à 21 000 personnes en moyenne par an.

Immigration et récession

Fin 2008, l'économie suisse n'a pas été épargnée par la crise économique mondiale qui l'a fait entrer en récession. Le PIB s'est contracté de 1,5% en 2009, tandis que l'emploi reculait à partir du deuxième trimestre 2009. Bien que le choc ait été violent, le nombre d'emplois détruits a été relativement faible (-0,1%). Les trois raisons invoquées ci-dessous peuvent expliquer ce phénomène:

1. La baisse de la valeur ajoutée générée par les banques a représenté, à elle seule, une contraction de 0,9% du PIB en 2009. Or, celle-ci n'a eu jusqu'à présent aucune répercussion sur l'emploi.
2. Dans l'industrie et le secteur manufacturier, qui ont eux aussi pénalisé le PIB à hauteur de 0,9%, l'emploi en équivalent plein temps a reculé de près de 20 000 postes. Les licenciements ont, toutefois, pu être contenus grâce à la réduction des horaires de travail.

Encadré 1

Une libre circulation des personnes introduite par étape

UE15/AELE

L'accord sur la libre circulation des personnes issues de l'UE15/AELE est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Les ressortissants de cet espace ont, dès lors, obtenu des autorisations de séjour (autorisation L ou B-CE/AELE), sous réserve des restrictions d'accès au marché du travail au cours d'un régime transitoire de cinq ans.

La priorité accordée aux travailleurs indigènes ainsi que le contrôle des conditions de salaire et de travail ont été maintenus durant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ces dispositions ont été supprimées le 1^{er} juin 2004 et remplacées par des mesures d'accompagnement. Depuis lors, les résidents de courte durée travaillant en Suisse pour une durée n'excédant pas 90 jours n'ont plus besoin d'autorisation; ils sont uniquement tenus de se déclarer. L'accès au marché du travail des États voisins a été entièrement libéralisé pour les frontaliers dans l'ensemble des zones proches de l'État d'emploi.

C'est le 1^{er} juin 2007 que la libre circulation des personnes a été instaurée pour la première fois dans son intégralité pour les ressortissants de l'UE15/AELE. La Suisse pourra, jusqu'en 2014, réintroduire un contingentement en vertu d'une clause de sauvegarde spéciale, mais seulement sous certaines conditions. Les zones frontalières ayant été abolies le 1^{er} juin 2007 pour les ressortissants de l'UE17^a, ceux qui y vivent jouissent depuis cette date d'une pleine mobilité géographique.

UE10/UE8

Le 1^{er} avril 2006 est entré en vigueur le protocole I relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux huit nouveaux pays de l'Europe de l'Est ainsi qu'à Chypre et à Malte (UE10). Un délai transitoire courant jusqu'au 30 avril 2011 autorise la Suisse à maintenir ses restrictions nationales relatives au marché du travail (contingentement, priorité des travailleurs indigènes, contrôle préalable des conditions de salaire et de travail). Les ressortissants chypriotes et maltais sont traités comme les travailleurs de l'UE15/AELE et bénéficient depuis le 1^{er} juin 2007 de l'entière liberté de circuler suivant les termes de l'accord.

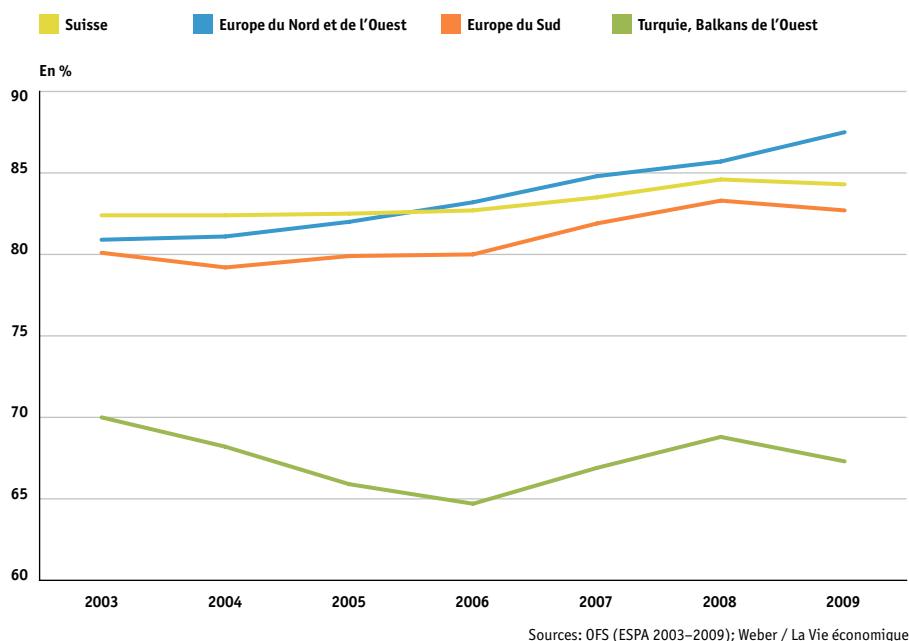
Roumanie et Bulgarie (UE2)

Le protocole II est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009. Il règle la libre circulation des personnes avec les deux États membres qui ont dernièrement rejoint l'UE, soit la Bulgarie et la Roumanie (UE2). La Suisse peut, jusqu'en 2016, limiter l'accès au marché du travail (contingentement, priorité des travailleurs indigènes, contrôle préalable des salaires et des conditions de travail). L'ouverture des frontières s'effectue, dans ce cas également, par étapes.

a L'UE17 correspond à l'UE15 plus Chypre et Malte, sur pied d'égalité avec les 15 «anciens» États de l'UE depuis le 1^{er} avril 2006. Les zones frontalières sont maintenues pour les ressortissants de l'UE8 et des États tiers.

Graphique 2

Taux d'emploi des 25-64 ans par groupe de nationalités, population résidente permanente, 2003-2009



3. L'économie intérieure suisse a fait preuve d'une étonnante solidité en 2009, grâce notamment à la consommation privée et publique ainsi qu'à la construction, stabilisées notamment par l'immigration nette positive.

Même si les prévisions pour l'économie et le marché du travail ont été, à plusieurs reprises, revues à la hausse ces derniers mois, les perspectives concernant l'évolution conjoncturelle demeurent modestes et incertaines pour 2010. Selon le Groupe d'experts de la Confédération, la situation sur le marché du travail ne devrait pas connaître d'amélioration durable avant 2011. Toutefois, les conséquences de la crise économique devraient être plus modérées que les anticipations de l'année dernière ne le laissent prévoir. Les prévisions relatives à l'évolution migratoire évoluent également dans ce sens. En effet, en 2009, l'immigration nette s'est contractée de près d'un tiers dans notre pays. Si l'emploi devait cette année reculer, le solde migratoire pourrait encore diminuer quelque peu, tout en restant nettement positif. Les données du premier trimestre 2009 viennent également confirmer cette perspective: corrigé des variations saisonnières, le solde migratoire de la population résidente – permanente et non permanente – en provenance des États de l'UE/AELE était de 23% inférieur à la valeur moyenne de 2009. En revanche, l'immigration nette issue des États tiers a légèrement progressé.

1 Il convient, toutefois, de nuancer cette remarque pour les frontaliers, leur présence dans les travaux auxiliaires ayant également progressé.

2 Les valeurs du recensement de la population en 2000 ont été utilisées jusqu'en 2002 compris. Pour éviter tout écart des taux de chômage lors du changement d'année, les séries ont été lissées. Entre 2009 et mars 2010, une croissance supplémentaire de la population active a été supposée, notamment chez les ressortissants de l'UE15/AELE. Les valeurs présentées ici doivent être considérées comme des estimations.

Évolution de la population active par groupe de nationalités

Compte tenu de la forte immigration et donc de l'augmentation de la main-d'œuvre étrangère employée, il serait intéressant de savoir jusqu'à quel point la population résidente profite elle aussi de cette dynamique. Si l'on prend le taux d'actifs occupés entre 25 et 64 ans comme étalon de mesure, on parvient à la conclusion que tant les Suisses que les ressortissants de l'UE/AELE ont tiré parti de la dernière embellie économique que nous avons traversée. Le taux d'actifs occupés des pays du nord et de l'ouest de l'UE a même évolué plus rapidement que celui de la population suisse.

Les ressortissants des pays balkaniques occidentaux et de la Turquie n'ont, par contre, guère profité de cette reprise. Le taux d'actifs occupés se situait en 2009 à un niveau légèrement inférieur à celui de 2003. Si l'on tient compte de l'évolution de la pyramide des âges de ce groupe, on constate que le taux d'actifs occupés entre 2003 et 2009 a stagné à un bas niveau. Ces données ne fournissent aucune information sur les causes de ce phénomène. Il peut être la conséquence d'une éviction de ces ressortissants du marché du travail en raison de l'immigration ou d'une baisse globale de la demande de main-d'œuvre moins qualifiée.

La thèse de l'éviction n'est pas étayée du fait que, ces dernières années, l'emploi des ressortissants de l'UE17/AELE s'est accru dans les groupes de professions où la population résidente s'est, elle aussi, imposée. Entre 2003 et 2009, 69% de l'accroissement des ressortissants de l'UE15/AELE (y compris les frontaliers) concernait des fonctions dirigeantes, des professions académiques ainsi que des techniciens et des professions de même niveau. Dans toutes ces catégories, les taux de sans-emploi étaient inférieurs à la moyenne.

Dans le cas des groupes de professions exigeant un niveau de qualifications faible, dont la demande a été d'ailleurs très modeste, voire en recul, aucune hausse sensible de main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE n'a été enregistrée¹.

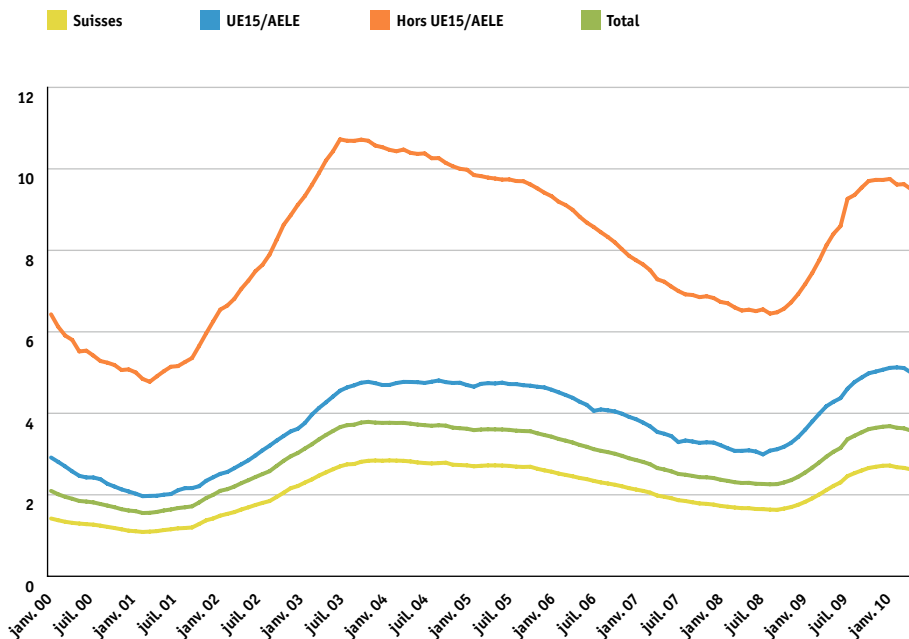
Évolution du chômage

Le graphique 3 compare l'évolution du taux de chômage des ressortissants de l'UE15/AELE, des autres étrangers ainsi que des Suisses, selon des données fournies par le Seco. Pour tenir compte des changements importants survenus ces dernières années au niveau de la population active, les chiffres fournis par l'ESPA ont été inclus

Graphique 3

Taux de chômage par groupe de nationalités, janvier 2000 – mars 2010

Valeurs corrigées des variations saisonnières et aléatoires



Sources: SECO, OFS (rec. 2000, ESPA 2003–2009) / La Vie économique

Encadré 2

Conséquences de l'ALCP pour les assurances sociales

L'ALCP contient également des dispositions relatives à la coordination des assurances sociales, élément essentiel au bon fonctionnement d'un marché du travail libéralisé. Comme cela a été relevé dans le message relatif à l'ALCP, la Suisse doit s'attendre à ce que les assurances sociales assument des coûts supplémentaires.

Les études publiées à ce jour indiquent que ces coûts ont été globalement inférieurs à ce qui avait été anticipé, notamment au niveau de l'assurance maladie et de l'assurance-chômage. L'extension de l'ALCP aux États de l'UE10 le 1^{er} avril 2006 n'a en rien modifié la situation. Il convient, toutefois, de relativiser ce constat du fait que les coûts réels de la libre circulation des personnes sur l'assurance-chômage ne peuvent être chiffrés de manière probante en l'absence de données concernant les effets de l'immigration sur l'ampleur du chômage.

Pour la sécurité sociale à financement ajusté comme l'AVS ou l'AI, l'ouverture du marché du travail et l'immigration inhérente de personnes actives en provenance des États membres de l'UE s'est révélée positive. Les statistiques indiquent que le montant des cotisations des ressortissants de l'UE25 est actuellement nettement supérieur aux prestations dont ils bénéficient.

Des articles relatifs aux répercussions de la libre circulation des personnes sur les divers aspects des assurances sociales peuvent être consultés dans le numéro actuel de *Sécurité sociale (CHSS)*, publication éditée par l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas).

dans les taux de chômage à partir de 2003². Celui des immigrés de l'UE15/AELE se situait en moyenne à 3,7%, soit un niveau de 31% supérieur à celui du pays (2,8%). Quant au taux de chômage des Suisses, il se situait en moyenne à 2,1%, soit un niveau de 27% inférieur à la valeur moyenne. Le taux de chômage des étrangers issus de l'UE15/AELE était moitié moins élevé que celui des autres, ce dernier atteignant 8% en moyenne à partir de l'année 2000; c'est là une preuve de leur meilleure intégration sur le marché du travail suisse que les autres groupes d'étrangers.

Entre juin 2009 et mars 2010, le taux de chômage des ressortissants de l'UE15/AELE a progressé de 67%, soit bien plus que la moyenne. Celui des Suisses, en revanche, a augmenté de 58%, soit un rythme quasiment identique à celui du chômage national (+59%). Quant à la progression enregistrée par le taux de chômage des résidents hors UE15/AELE, elle était inférieure à la moyenne (+45%).

La hausse démesurée du chômage des ressortissants de l'UE15/AELE peut s'expliquer de plusieurs façons: de nombreux immigrés ont été confrontés pour la première fois en 2009 à une crise économique. Le risque latent, mais bien présent, pour chaque personne active de perdre son emploi en cas de crise s'est concrétisé pour la première fois. Par ailleurs, la main-d'œuvre récemment immigrée en Suisse, et qui a donc été

embauchée il y a peu de temps, a davantage de chances d'être licenciée en premier. Enfin, les immigrés en provenance de l'UE/AELE étaient particulièrement actifs dans l'industrie; or, ce secteur est celui qui a été le plus fortement touché par la crise économique.

Au cours de ces deux dernières années, le chômage a progressé démesurément dans le domaine de la construction, ce qui peut paraître surprenant compte tenu de la conjoncture globalement solide dans le bâtiment. Une analyse approfondie révèle que les professions liées à la construction exercées par les Allemands et surtout par les Portugais participent pour une part supérieure à la moyenne à la hausse du chômage. En 2009, l'immigration dans ce secteur a reculé plus fortement que la moyenne, ce qui pourrait détendre la situation sur le marché du travail. Il convient, néanmoins, de suivre de près l'évolution de ce secteur.

Quant à savoir comment l'ALCP a, dans l'ensemble, influencé le niveau de chômage, les réponses varient selon les études macroéconomiques externes. *Stalder (2010)* parvient à la conclusion que, depuis son entrée en vigueur, l'ALCP a engendré une hausse du chômage et freiné son recul. *Le KOF-EPFZ (2009)*, pour sa part, ne constate aucune influence négative de l'ALCP sur le chômage. Étant donné que l'immigration exerce, dans la situation actuelle, une influence tant positive que négative sur la situation macroéconomique de notre pays, rien ne présage de son évolution future. Bien plus, ce qui importe pour l'heure est de savoir si le chômage reculera rapidement et de manière durable lors de la prochaine reprise.

Conséquences sur l'évolution des salaires

Si l'on compare l'évolution des salaires de la période 1993–2002 à celle de 2002 à 2009, on constate que tant celle des salaires nominaux (1,5% contre 1,2% par an) que celle des salaires réels (0,6% contre 0,3% par an) étaient légèrement supérieures après l'entrée en vigueur de l'ALCP, ce qui contredit la thèse selon laquelle l'ALCP freinerait leur évolution. N'oublions toutefois pas que les années nonante ont été marquées par une longue phase de stagnation couplée à un chômage persistant et élevé, ce qui a certainement contrarié l'évolution salariale au cours de cette période. Les études macroéconomiques relatives aux effets de la libre circulation des personnes sur les salaires aboutissent, du reste, à des résultats nuancés. Alors que le *KOF-EPF* identifie des effets quelque peu positifs, *Stalder (2009)* parvient à la conclusion

3 Voir également l'article de Gerfin et Kaiser, pages 4ss.

Encadré 3

Bibliographie

- KOF-EPFZ, Aeppli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechti, Nitsch, Siliverstovs, Sturm, «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft», dans *KOF Studien*, Zurich, 2008.
- Stalder Peter, *Free Migration between the EU and Switzerland: Impacts on the Swiss Economy and Implications for Monetary Policy*, recherches menées par la Banque nationale suisse, 2010.
- Gerfin Michael et Kaiser Boris, *The Effects of Immigration on Wages in Switzerland - An Application of the Structural Skill-Cell Approach*, document de travail, université de Berne, 2010.
- OFAS, *Sécurité sociale CHSS 2/2010*, divers articles portant sur le thème de la mobilité et de la sécurité sociale (www.bsv.admin.ch, «Documentation», «Publications», «Sécurité sociale CHSS»).

que l'évolution des salaires a tendance à ralentir avec l'immigration. Une nouvelle étude menée par Gerfin (2010) révèle, pour sa part, que ce sont avant tout les salaires de la main-d'œuvre hautement qualifiée qui sont pénalisés³.

Il est particulièrement intéressant d'examiner l'évolution des bas salaires, dont les mesures d'accompagnement introduites en été 2004 visent précisément à prévenir l'érosion. Les dernières données relatives à la structure des salaires de l'OFS indiquent que cet objectif a été, jusqu'à présent, atteint. En effet, les bas salaires ont, dans la plupart des secteurs, évolué plus ou moins au même rythme que les salaires médians. Dans la majorité des branches, les salaires d'insertion ont progressé de manière identique à ceux des autres employés, à l'exception de l'industrie, des transports et de la communication, ainsi que de l'administration publique. La question de savoir dans quelle mesure l'immigration peut être responsable de cette évolution mérite d'être davantage explorée en cas de soupçon sérieux.

Conclusion

Huit années se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, ce qui nous donne un certain recul. Dans l'ensemble, l'évolution récente confirme que la libre circulation des personnes a eu des effets positifs sur l'économie et le marché du travail. Certes, la forte immigration survenue au début de la crise économique actuelle peut avoir quelque peu accéléré la hausse du chômage, mais elle a également exercé un effet stabilisant sur la conjoncture et l'évolution de l'emploi en Suisse. Le haut niveau de chômage que connaît notre pays et les perspectives conjoncturelles encore incertaines obligent à trouver de nouvelles solutions sur un marché du travail désormais libéralisé. Ramener rapidement le taux de chômage à son niveau initial lorsque la conjoncture s'améliorera et éviter que le chômage structurel ne progresse, telles sont les deux missions les plus critiques du moment. ■

europa forum luzern

FORMATION, RECHERCHE, INNOVATION

La place industrielle suisse en Europe et dans le monde

Programme

19^e Europa Forum international de Lucerne
8 et 9 novembre 2010
KKL Luzern

Manifestation publique
Lundi 8 novembre 2010
17h30 – 19h45, Entrée libre

Symposium
Mardi 9 novembre 2010
09h00 – 17h15, CHF 280 / Euro 210

Grande exposition industrielle au foyer

www.europa-forum-luzern.ch

Manifestation publique
sous l'autorité de:



Doris Leuthard

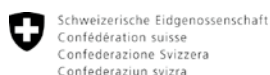
Présidente de la Confédération,
cheffe du Département fédéral
de l'économie DFE

Autres intervenants:

Spyros Arvanitis, chef de la section «Économie de l'innovation», KOF de l'EPF Zurich | Mauro Dell'Ambrogio, Secrétaire d'État à l'éducation et à la recherche | Ralph Eichler, président de l'EPF Zurich | Alfred Gantner*, Executive Chairman, Partners Group | George N. Hayek Jr., CEO Swatch Group | Tony Kaiser, Directeur de Future Technologies, ALSTOM (Suisse) SA | Matthias Kaiserswerth, Directeur d'IBM Zurich Research Laboratory | Ingrid Kissling-Näf, vice-directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) | Felix Mayer, Co-CEO Sensirion | Romeo Paioni, directeur des relations scientifiques et extérieures Novartis Pharma AG | Annette Schavan*, ministre fédérale de la formation et de la recherche (D) | Anton Schwin-gruber, président du Conseil d'État du canton de Lucerne | Roland Y. Siegwart, vice-président de l'EPF Zurich | Rudolph Stichweh, professeur de sociologie et recteur de l'université de Lucerne | Urs W. Studer, président de la ville de Lucerne | Johannes L. Suter, CEO, SVC-AG für KMU Risikokapital ainsi que d'autres représentants de l'industrie et des organisations internationales*.

* Demande

Principal:



Integrationsbüro EDA/EVD

Principaux partenaires:

- Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
Agence pour la promotion de l'innovation CTI
- Credit Suisse
- KPMG

Partenaire d'excellence:



Partenaires:

