



Notes de discussion

Date 27.05.2010
Embargo 27.05.2010, 10h00

La libre circulation des personnes fait ses preuves même durant la crise économique

Serge Gaillard, chef de la Direction du travail du SECO

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu entre la Suisse et l'UE est entré en vigueur en 2002. Nous possédons ainsi aujourd'hui huit années d'expérience dans le domaine de la libre circulation des personnes. L'immigration était toutefois contingentée jusqu'à la fin 2007. Avec le rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, notre but est de présenter les effets de cet accord sur le marché suisse de l'emploi. Ce rapport a été rédigé conjointement par le SECO, l'ODM, l'OFS et l'OFAS. Le 1^{er} juin 2004 les mesures d'accompagnement ont été introduites. Depuis lors, ces mesures sont appliquées avec efficacité dans tous les cantons. Le deuxième rapport se penche sur la mise en œuvre de ces mesures d'accompagnement.

1: L'immigration a sensiblement augmenté après l'introduction de la libre circulation des personnes; comme attendu, l'immigration a réagi à l'évolution conjoncturelle.

Graphique 1

Au cours des onze années précédant l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes (1991-2001), le solde migratoire était de + 26'400 personnes par an. Ce solde était exclusivement le fait de migrants provenant de pays hors UE/AELE. Entre 2002 et 2009, il comptait en moyenne annuelle 59'700 personnes immigrantes de plus que de personnes émigrantes. Plus de la moitié, soit +31'200 personnes, étaient des ressortissants de l'UE17/AELE.

Le niveau de l'immigration reflète l'évolution conjoncturelle en Suisse. La récente crise économique a entraîné un net recul de l'immigration nette. Si l'immigration nette considérée dans sa globalité a diminué d'environ un quart, elle a diminué de plus de 30% pour les ressortissants de l'UE/AELE. En 2009, l'immigration nette, qui comptait +67'700 personnes, s'est néanmoins maintenue à un niveau élevé en regard du contexte économique.

Suite à l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse a connu une modification du profil de l'immigration par pays de provenance: l'immigration nette des ressortissants de l'UE/AELE est aujourd'hui supérieure à celle des ressortissants en provenance des Etats hors UE/AELE.

Graphique 2

L'immigration en provenance de l'UE/AELE se concentre sur une main-d'œuvre qualifiée. La part de travailleurs qualifiés parmi les nouveaux immigrés était supérieure à la moyenne, ce qui répond parfaitement aux besoins de l'économie. Sur les nouveaux immigrés entre juin 2002 et mai 2008, plus de la moitié avaient une formation de niveau tertiaire, alors que 22% des immigrés seulement jouissaient d'une telle formation dans les années 90.

2: On n'observe guère d'éviction des travailleurs indigènes

Comparé aux autres pays industrialisés ainsi qu'à nos voisins directs, le repli de l'activité économique a été moins marqué en Suisse. Cela s'explique par l'immigration nette durable qui a soutenu l'économie domestique grâce aux dépenses de consommation et aux investissements dans la construction. Les secteurs qui ont été les moins touchés par la crise économique ont continué de recruter de la main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE. Les résidents de courte et de longue durée ont vu leur taux d'emploi sensiblement augmenter durant 2009 également.

Lors de la dernière reprise économique, le taux d'actifs occupés âgés entre 15 et 64 ans a globalement augmenté en Suisse. Tant les Suisses que les ressortissants de l'UE17/AELE en ont profité. Le taux d'actifs occupés en provenance de Turquie et des Balkans de l'Ouest a, par contre, stagné.

Graphique 3

Ces dernières années, l'immigration en provenance des Etats de l'UE17/AELE s'est fortement concentrée sur les groupes de professions exercées également par la main-d'œuvre résidente. La majorité des immigrés bénéficiaient d'une bonne formation. Cela correspondait aux besoins croissants des entreprises en main-d'œuvre qualifiée.

Au cours de ces dernières années, l'industrie et la construction ont été touchées plus que proportionnellement par le chômage: l'industrie a été particulièrement touchée par la crise économique. S'agissant de la construction, la forte hausse qu'elle a enregistrée a été surprenante, compte tenu de la solidité de la conjoncture dans le bâtiment. On ne peut totalement exclure le fait que cette branche connaisse momentanément un certain processus d'éviction. Toutefois, les immigrés de ces dernières années sont, eux aussi, confrontés à la forte hausse du chômage. Nombre d'entre eux étaient engagés à durée déterminée ou ont été les premiers à perdre leur emploi en période de difficultés économiques. On constate cependant que

l'immigration a également diminué de manière très marquée dans les branches qui ont été fortement pénalisées par le chômage. Cette adaptation de l'immigration à la conjoncture a contribué à détendre la situation sur le marché du travail.

Graphique 4

Le taux de chômage des ressortissants de l'UE/AELE est nettement supérieur à celui des Suisses, mais sensiblement inférieur à celui des ressortissants des Etats tiers installés dans notre pays. Les Portugais présentent un taux de chômage structurellement supérieur à la moyenne en raison, d'une part, de leur présence dans les branches sensibles à la conjoncture (construction et hôtellerie) et, d'autre part, de la répartition régionale (Suisse romande). Les ressortissants allemands ont, en revanche, affiché un taux de chômage inférieur à la moyenne au cours de ces dernières années. Toutefois, durant la crise économique, leur taux de chômage a dépassé celui de la moyenne suisse. Cette hausse disproportionnée est due non seulement à leur forte représentation dans l'industrie et la construction, mais également au fait qu'ils constituent une main-d'œuvre relativement nouvelle au sein des entreprises suisses, si bien qu'ils sont confrontés au risque d'être licenciés avant la main-d'œuvre installée de longue date.

Graphique 5

S'agissant des conséquences de l'ALCP sur l'évolution régionale du chômage, les données fournies n'apportent aucune conclusion probante. Les régions ayant connu une forte immigration n'ont pas évolué de manière très différente des autres. On ne peut toutefois exclure que, lors du dernier redressement conjoncturel, le chômage a mis un peu plus de temps à reculer dans les régions affichant notamment une forte immigration de travailleurs moins qualifiés en tant que frontaliers.

3: La disparité des salaires ne devrait pas avoir augmenté mais plutôt diminué depuis l'introduction de la libre circulation des personnes sous l'effet notamment des CCT et des mesures d'accompagnement

- On ne constate guère de divergence quant à l'évolution générale des salaires entre les années précédant et celles suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Les salaires ont en effet toujours suivi l'évolution conjoncturelle.
- Par ailleurs, aucun changement majeur n'a été relevé au niveau de la répartition des salaires. Les salaires de la fourchette inférieure n'ont pas progressé de manière très différente des salaires globaux. Cependant, les salaires d'insertion ont évolué de manière légèrement plus faible que les salaires globaux.
- La question de savoir si l'évolution globale des salaires a été freinée par l'immigration de ces dernières années est controversée, ce qui laisse à penser que les effets sont modérés. Toutefois, il est tout à fait plausible que la forte présence de main-d'œuvre qualifiée ait quelque peu atténué la progression des salaires, surtout dans le segment des hauts salaires.

4: Les mesures d'accompagnement permettent de contrôler si les conditions de salaire en usage dans la branche et au lieu de travail sont respectées pour les nouveaux engagements

- Le rapport sur la mise en œuvre des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes informe sur l'activité de contrôle des organes d'exécution. Il présente en outre l'évolution du nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce, qui peuvent offrir leurs services en Suisse pour une période allant jusqu'à 90 jours dans l'année civile. On constate un net recul du nombre de prises d'emploi de courte durée auprès d'un employeur suisse en 2009. Cela est avant tout à mettre sur le compte de la mauvaise situation dans les activités manufacturières, dans l'industrie et dans la location de services pendant l'année sous rapport. Chez les travailleurs détachés, on ne constate qu'un léger recul, ce qui est en lien direct avec la situation relativement stable dans le domaine de la construction. Quant au nombre de prestataires de services indépendants soumis à l'obligation d'annonce, il a de nouveau augmenté.

- L'activité de contrôle des organes d'exécution s'est une nouvelle fois accrue par rapport aux années précédentes et a atteint le volume visé pour 2010 par la modification de l'ordonnance sur les travailleurs détachés. La plupart des contrôles ont lieu dans le secteur principal et le second œuvre de la construction, dans les activités manufacturières et dans l'industrie. L'activité de contrôle dans la location de services a été largement étendue. Les objectifs fixés par la Confédération ont été respectés et même dépassés dans certains cas.
- Les contrôles du respect des conditions de salaire applicables diffèrent nettement selon la compétence. Les cantons, qui effectuent des contrôles dans les branches non régies par une CCT déclarée de force obligatoire, se basent sur les salaires usuels qu'ils ont définis. Il s'agit souvent d'une fourchette salariale en dessous de laquelle les salaires ne doivent pas se situer. Les commissions paritaires (CP), de leur côté, peuvent se baser sur des conditions minimales impératives fixées par les CCT déclarées de force obligatoire. Ces conditions et les composantes du salaire servant à la comparaison étant fixées avec précision, les CP peuvent constater plus facilement les sous-enchères salariales (p. ex. concernant le 13e mois de salaire ou les indemnités pour vacances et jours fériés).
- Le taux de sous-enchères salariales chez les employeurs suisses (4%) et chez les entreprises détachant des travailleurs (8%) est resté à un niveau relativement bas d'après les indications des cantons. Les CP annoncent en revanche des taux d'infractions concernant les salaires minimaux prévus par les CCT déclarées de force obligatoire une nouvelle fois en légère hausse. Elles indiquent avoir constaté des infractions aux dispositions salariales chez 21% des entreprises de détachement contrôlées et chez 30% des employeurs suisses contrôlés. Cela ne signifie toutefois pas qu'environ un tiers des employeurs suisses ne respectent pas les conditions fixées par les CCT déclarées de force obligatoire. Les contrôles sont en effet souvent effectués sur la base d'un soupçon. Par ailleurs, les CP effectuent aussi des contrôles à grande échelle directement après l'introduction d'une augmentation de salaire. Les contrôles des employeurs suisses sont beaucoup plus détaillés que ceux des entreprises de détachement : les livres de salaire sont examinés sur une plus longue période. Le nombre

proportionnellement bas de sanctions prononcées par les CP (imputation des frais de contrôles aux entreprises fautives et peines conventionnelles) donne à penser que les infractions signalées sont souvent de minime importance.

5: Les coûts des assurances sociales sont plus bas qu'escompté. Une solide croissance dans les domaines de l'économie et de l'emploi renforce les assurances sociales

- Avec l'introduction de la libre circulation des personnes, de nouvelles règles de coordination ont été mises sur pieds dans le domaine des assurances sociales. Les coûts de ces nouvelles règles se sont avérés nettement moindre que l'estimation initiale faite par l'Administration.
- La forte croissance de l'emploi à la suite de l'introduction de la libre circulation des personnes a conduit à une forte hausse des contributions pour les assurances sociales financées selon le système de répartition sans pour autant donner lieu à une augmentation des prestations versées. Il est vrai cependant que les nouveaux assurés obtiennent de cette manière également un droit pour des prestations qu'ils pourraient potentiellement demander ultérieurement.

Conclusion Le nouveau rapport confirme l'expérience positive de la Suisse en matière de libre circulation des personnes :

1. Grâce à la libre circulation, l'économie suisse dispose de personnel qualifié et d'un potentiel de croissance soutenu à long terme.
2. Dans la dernière récession, nous avons été surpris de l'extraordinaire stabilité de la conjoncture nationale. Cette stabilité est due en partie à la politique de soutien économique (taux d'intérêt bas, programmes de stabilisation) mais n'aurait pas été possible sans le dynamisme économique et l'immigration de ces dernières années. Ces effets stabilisateurs ont permis, du moins ces dernières années, de largement surpasser les potentiels effets d'éviction du marché du travail des travailleurs indigènes.
3. Un marché de l'emploi ouvert internationalement serait à peine envisageable sans les mesures d'accompagnement et les conventions collectives de travail. Ce sont principalement ces dernières qui ont permis aux salaires de branches traditionnellement fortement sujettes à l'immigration de profiter, elles aussi, du progrès économique.