

Les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail

Il y a neuf ans entré en vigueur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'Union européenne (UE). Les entreprises suisses ont largement profité de cette opportunité pour recruter de la main-d'œuvre à l'étranger. Tant l'évolution conjoncturelle que la croissance démographique en ont bénéficié ces dernières années. L'ouverture du marché du travail aux ressortissants de l'UE a renforcé l'attrait économique du pays. Grâce aux conventions collectives de travail et aux mesures d'accompagnement, les retombées défavorables pour la population locale ont pu être strictement limitées. Le débat politique sur l'immigration porte actuellement davantage sur les éventuelles conséquences d'une accélération de la croissance démographique.



Serge Gaillard
Membre de la Direction, chef de la Direction du travail, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



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

La Confédération observe continuellement les répercussions de l'ALCP sur le marché suisse du travail. Les résultats de ces observations font chaque année l'objet d'un rapport rédigé par un groupe de travail comprenant des représentants du Secrétariat d'État 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). Le présent article se base sur la septième édition de ce rapport.

Les immigrants provenant de l'UE/AELE sont privilégiés

L'ALCP a eu une incidence non négligeable sur l'immigration. Au cours des onze années qui ont précédé son entrée en vigueur (1991–2001), le solde migratoire de la population étrangère résidente en Suisse s'établissait en moyenne à 26 000 personnes par an. Il était exclusivement le fait de ressortissants provenant de pays extérieurs à l'UE et à l'AELE. Après l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration nette en provenance de l'UE/AELE a concerné en moyenne 34 000 personnes, alors que le solde migratoire des ressortissants des États tiers stagnait à environ 26 000. Tandis que plus de 50% de l'immigration en provenance de l'UE/AELE en 2010 avait explicitement pour objectif l'emploi, la majorité des migrants issus des États tiers venait s'installer en Suisse au titre du *regroupement familial* (voir *graphique 1*).

Conformément aux objectifs de la Confédération en matière de politique des étrangers, la main-d'œuvre étrangère recrutée est majoritairement issue de l'UE/AELE. C'est dans ces États que les entreprises suisses ont également trouvé le personnel hautement qualifié relativement rare dans la plupart des pays et donc extrêmement convoité à l'échelle internationale: en 2010, 83% des actifs ressortissants de l'UE/AELE ayant immigré après juin 2002 disposaient au moins d'un diplôme du degré secondaire II (formation professionnelle, maturité) et 51% bénéficiaient d'une formation tertiaire (formation professionnelle supérieure, diplôme de haute école). Ainsi, le niveau de formation formelle de ces migrants était en moyenne supérieur à celui des actifs résidant en Suisse.

Une réaction à l'évolution conjoncturelle

En Suisse, l'immigration dépend de la demande de main-d'œuvre des entreprises et donc de la conjoncture. Ainsi, lors de la récession de 2009, le solde migratoire s'est contracté d'un quart. Anticipant une modeste reprise conjoncturelle, les pronostics tablaient il y a un an sur un nouveau recul. Le redressement a, toutefois, été étonnamment plus dynamique que prévu et le solde migratoire est resté stable en 2010.

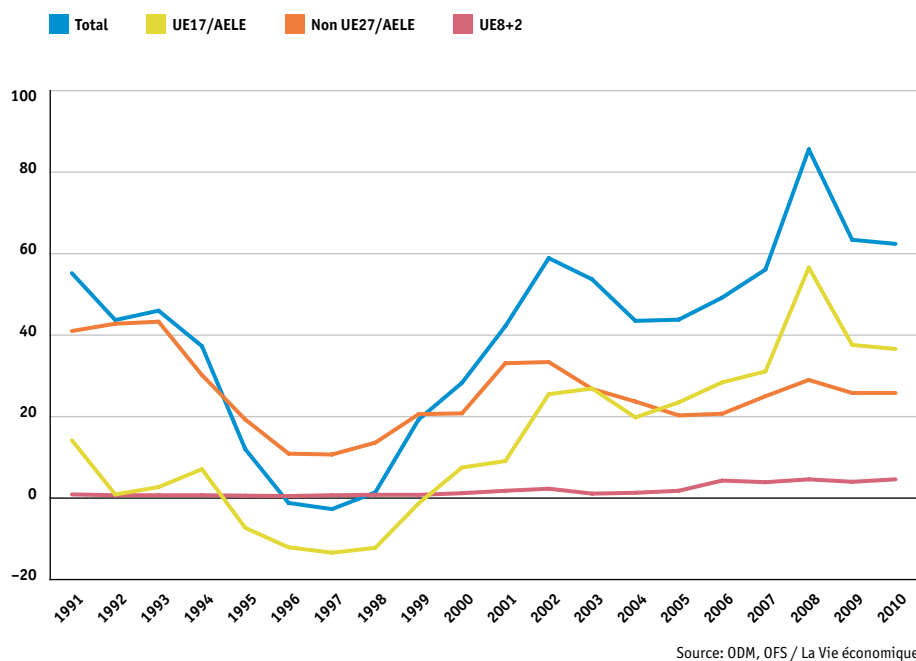
L'immigration restait importante ces deux dernières années, malgré le repli du produit intérieur brut (PIB) en 2009. En effet, alors que l'industrie et certaines banques étaient touchées de plein fouet par la crise, la conjoncture intérieure continuait sa phase ascendante. Malgré un recours accru aux réductions des horaires de travail, le nombre de chômeurs a grimpé en 2009. Durant la crise financière, l'immigration a eu un effet stabilisateur sur la consommation et les investissements dans la construction, donc sur l'évolution conjoncturelle du pays. L'économie d'exportation a rapidement profité de la reprise mondiale en 2010, si bien qu'une propagation de la crise à l'économie intérieure a pu être évitée. Dans l'ensemble, la Suisse a été moins durement touchée par la crise que de nombreux autres États développés, comme les économies de la zone euro (voir *graphique 2*).

Évolution de l'emploi

Sous l'effet de l'immigration, les ressortissants de l'UE/AELE ont vu leur taux d'emploi augmenter en Suisse à une vitesse supérieure à la moyenne ces dernières années. Leur participation à la vie active – telle que mesurée par le taux d'emploi des étrangers de 25 à 64 ans originaires de l'UE27/AELE – n'a cessé de croître entre 2003 et 2010. Au deuxième trimestre 2010, s'établissant à presque 84%, elle a rejoint le niveau déjà élevé atteint par les Suisses. En revanche, le taux d'emploi des ressortissants des États tiers est resté bas. Au deuxième trimestre 2010, il s'inscrivait à 67% seulement. Les insuffisances en matière d'intégration déjà constatées pour les générations précédentes d'immigrés ont visiblement perduré.

Graphique 1

Solde migratoire de la population résidente étrangère par région de provenance, 1991–2010



Source: ODM, OFS / La Vie économique

La force du taux d'emploi des ressortissants de l'UE/AELE et sa progression s'expliquent notamment par le fait que l'immigration a principalement concerné des groupes de professions exigeant un niveau de qualification élevé, très recherchés par les entreprises suisses. Les groupes dotés d'un niveau de qualification moyen – pour lesquels la demande au sein des entreprises est moindre – ont immigré en nettement moins grand nombre; ils n'ont, toutefois, pas été sans effet sur le marché du travail, ne serait-ce qu'en raison de la croissance solide et du niveau généralement élevé de l'immigration.

Évolution du chômage

Comparativement aux années nonante, le taux de chômage des étrangers s'est rapproché du faible niveau des travailleurs suisses. Néanmoins, l'écart demeure substantiel. Ainsi, en moyenne, durant la dernière décennie, les ressortissants des États hors UE/AELE ont connu le taux de chômage le plus élevé (8,3%), suivis des migrants issus des pays de l'UE/AELE (3,8%) et des Suisses (2,2%). Cette situation est restée inchangée ces dernières années; la récente crise n'y a pas non plus apporté de modifications notables. On remarque simplement certains glissements entre nationalités (voir *graphique 3*).

De fait, après sa montée en flèche lors de la récession de 2009, le taux de chômage s'est rapidement tassé au moment de la reprise; ce phénomène a concerné de la même manière tous les groupes de nationalité. Cela prouve, une fois de plus, la bonne capacité d'intégration du marché du travail suisse. Le reflux du chômage est sans doute également imputable au fait que l'immigration au sein des professions industrielles – le secteur le plus touché par la crise – a connu son recul le plus marqué en 2009.

Évolution des salaires

Entre-temps, différentes études ont analysé les répercussions de l'immigration sur l'évolution des salaires. En résumé, on peut dire que différents signes laissent supposer qu'elle les a légèrement tempérés. En particulier, l'importante immigration de main-d'œuvre très qualifiée a pu freiner la croissance salariale pour les niveaux les plus élevés de qualification. Une étude plus récente montre également que les ressortissants hors UE/AELE faiblement qualifiés ont connu une évolution salariale plus modeste en raison de l'immigration. En revanche, les Suisses, quel que soit leur niveau de qualification, n'en ont pas pâti. Dans certains cas, on observe même le phénomène inverse.

Encadré 1

Une introduction de la libre circulation des personnes, étape par étape

UE15/AELE

L'accord sur la libre circulation des personnes issues de l'UE15/AELE, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, permet aux ressortissants de cet espace d'obtenir une autorisation de séjour (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, qui ont été supprimées le 1^{er} juin 2004, ont été remplacées par des mesures d'accompagnement. Depuis cette date, les résidents titulaires d'une autorisation de séjour 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. S'agissant des frontaliers, l'accès au marché du travail des États voisins est entièrement libéralisé dans l'ensemble des zones frontalières 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 travailleurs de l'UE15/AELE. La Suisse peut, 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, les frontaliers jouissent depuis cette date d'une pleine mobilité géographique.

UE10/UE8

Le 1^{er} avril 2006 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 membres de l'UE ainsi qu'à Chypre et à Malte (UE10). Un délai transitoire courant jusqu'au 30 avril 2011 autorisait 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 de Chypre et de Malte bénéficient de l'entière libre circulation des personnes depuis le 1^{er} juin 2007, et ceux de l'UE8 depuis le 1^{er} mai 2011.

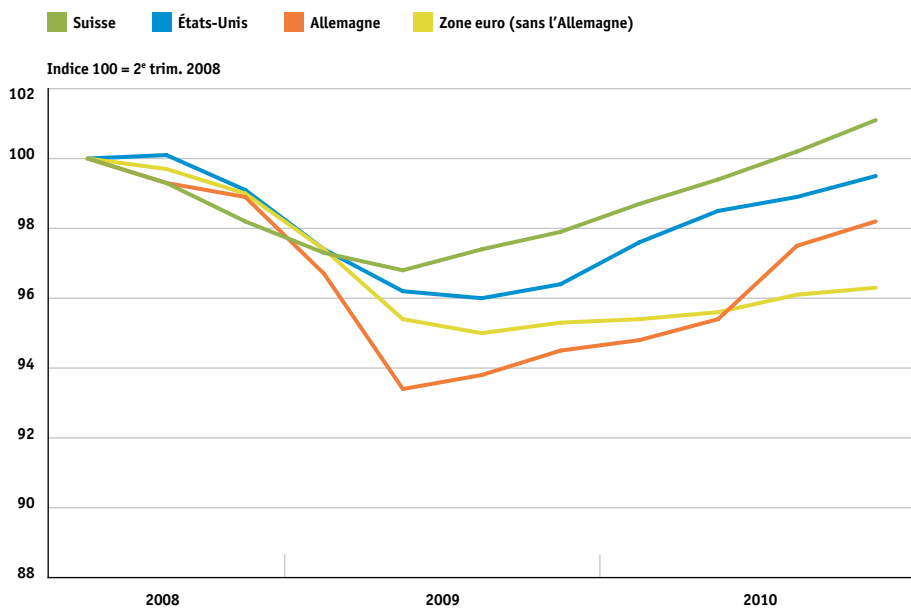
Roumanie et Bulgarie (UE2)

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.

Graphique 2

Produit intérieur brut réel de la Suisse en comparaison internationale



Remarque: évolution du niveau du PIB (2^e trimestre 2008=100)

Source: SECO, Datastream / La Vie économique

Parallèlement, les rapports concernant la mise en œuvre des mesures d'accompagnement en 2010 montrent que les contrôles quant au respect des conditions salariales usuelles par branche et par région restent nécessaires, principalement pour éviter des répercussions défavorables sur la partie inférieure de l'échelle salariale.

La proportion de sous-enchères salariales constatées a ainsi progressé par rapport à 2009. Les secteurs liés à des conventions collectives de travail de force obligatoire ont enregistré des taux d'infraction particulièrement élevés (36% pour les entreprises détachant des travailleurs et 41% pour les employeurs suisses contrôlés).

La forte capacité d'accueil du marché du travail suisse

L'état actuel des statistiques et des différentes études concernant les effets de l'ALCP nous incite à conclure que l'immigration de ces dernières années a été bien accueillie par le marché suisse du travail. Même si la concurrence engendrée par l'immigration a parfois sensiblement augmenté, on ne peut en aucun cas parler d'éviction de la population résidente.

En parallèle, on observe que les employés doivent répondre à des exigences croissantes, en raison de la mutation structurelle de l'économie. Ce constat vaut en particulier pour les personnes qui, de par leur formation, pourraient être confrontées à une concurrence aggravée, en raison d'une immigration parfois dotée d'un niveau supérieur de qualification. Par ailleurs, l'intégration sur le marché du travail des travailleurs les moins qualifiés se heurte toujours aux mêmes difficultés. Celle des étrangers venus en Suisse en tant que saisonniers ou dans le cas d'une procédure d'asile n'a, en particulier, pas connu d'améliorations notables ces dernières années. Or, l'ALCP permet également de recruter de la main-d'œuvre faiblement qualifiée; ce potentiel de recrutement sera, en outre, élargi à partir du 1^{er} mai 2011 avec l'extension de l'accord aux pays d'Europe orientale membres de l'UE. Par conséquent, le maintien des aptitudes au placement et des incitations en faveur de la participation au marché du travail de la population résidente constitue une priorité absolue sur le plan de la politique du marché du travail.

Impact sur les assurances sociales

L'immigration a ralenti le vieillissement de la population en Suisse. Pour les assurances du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG/PC) financées selon un mécanisme de répartition, elle a donc été synonyme d'allègement. En raison de leur structure d'âge favorable, les employés ressortissants de l'UE/AELE apportent nettement plus de fonds à ces assurances qu'ils n'en retirent. Surtout, grâce à l'immigration de ces dernières années, la situation financière de l'AVS est momentanément meilleure qu'attendue.

Encadré 2

Répercussions de l'ALCP sur les régions frontalières

À partir de 2000, l'emploi frontalier en Suisse a fortement gagné du terrain et la libéralisation introduite par l'ALCP a renforcé cette tendance (voir encadré 1). Entre 2004 et 2010, la proportion des frontaliers sur le total des actifs est passée de 4,2% à 5,0%.

On a pu identifier cinq régions en Suisse dans lesquelles l'emploi frontalier joue un rôle déterminant. Il s'agit de la région lémanique, de l'arc jurassien, du nord-ouest de la Suisse, de la Suisse orientale et de la Suisse méridionale.

C'est avant tout dans les régions frontalières des cantons latins que l'emploi frontalier a fortement crû au cours de ces dernières années.

D'ailleurs, cette évolution rapide est perçue de plus en plus souvent comme un problème dans ces régions. Contrairement à l'immigration de main-d'œuvre, le nombre de frontaliers bénéficiant d'un niveau de qualification faible a augmenté très fortement. En outre, la location de services a joué un rôle relativement important en matière de recrutement.

Comme le révèlent les analyses effectuées entre 2001 et 2008, les trois régions présentant une forte progression de l'emploi frontalier ces dernières années (région lémanique, arc jurassien et Tessin) ont également connu une croissance de l'emploi supérieure à la moyenne suisse, qui

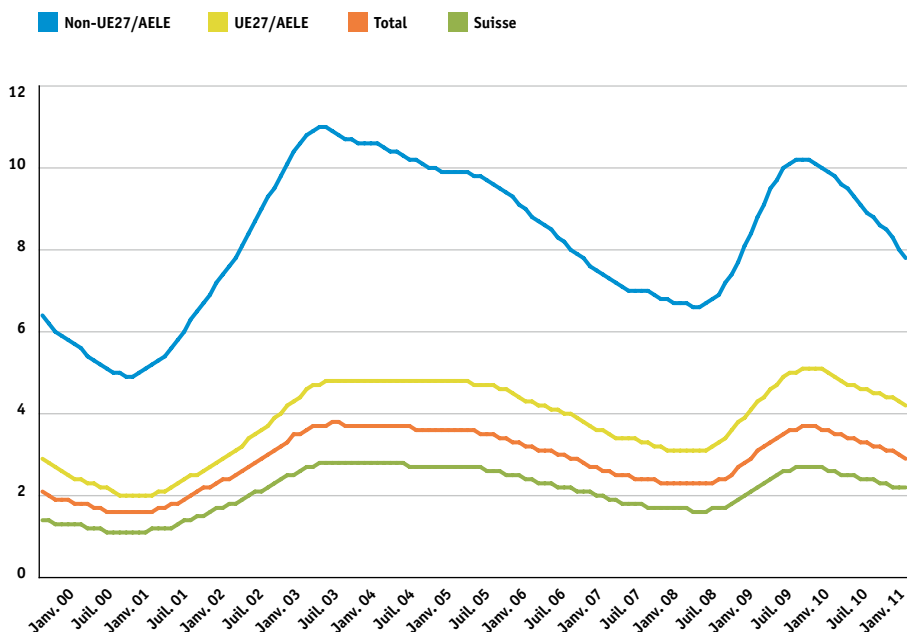
n'aurait pu être satisfaite uniquement par la main-d'œuvre locale. En règle générale, la dynamique de l'emploi de la population résidente a été similaire toutes régions confondues. Dans toutes les régions frontalières de Suisse, le taux d'emploi de la population indigène a augmenté ces dernières années, ou s'est maintenu à un niveau stable.

Par contre, en ce qui concerne le chômage, on a constaté une dégradation relative de la situation dans la région lémanique, dans le nord-ouest de la Suisse ainsi que dans l'arc jurassien par rapport aux autres régions non frontalières. Dans l'arc jurassien notamment, les autorités du marché du travail y voient un rapport de causalité avec l'augmentation de la concurrence causée par les frontaliers.

En ce qui concerne l'évolution des salaires entre 2002 et 2008, les régions frontalières ne se distinguent guère du reste de la Suisse. Alors que plusieurs autorités du marché du travail situées dans ces régions parlent de pression salariale accrue – ce que laissent également entendre différentes études –, nos analyses montrent qu'elle n'y serait pas nécessairement plus forte que dans les régions suisses qui ont ressenti les conséquences de l'ALCP tout au plus sous la forme d'une hausse de l'immigration.

Graphique 3

Taux de chômage par groupe de nationalité, janvier 2000–mars 2011



Remarque: valeurs corrigées des variations saisonnières et aléatoires.

Source: SECO, OFS / La Vie économique

Dans le domaine de l'assurance chômage (AC), l'ALCP a entraîné certains surcoûts. En effet, les saisonniers et les travailleurs disposant d'autorisations de séjour de courte durée ayant cotisé à l'AC en Suisse peuvent, désormais, faire valoir leur droit à des indemnités de chômage. Parmi les principaux groupes de migrants, on constate que les ressortissants allemands (de même que les Suisses) cotisent davantage à l'AC qu'ils ne perçoivent d'allocations. L'inverse prévaut pour les ressortissants portugais, français et italiens. Le rapport entre cotisations/perceptions de prestations demeure, toutefois, plus avantageux chez les travailleurs issus des pays de l'UE/AELE que pour ceux relevant de pays tiers, les premiers étant relativement moins exposés au risque de chômage.

La situation est très semblable en matière d'aide sociale. En 2009, avec 1,4%, les travailleurs allemands ont même affiché un taux d'aide sociale inférieur à celui des Suisses (2%). Ils ont également fait mieux que les ressortissants italiens (3%), français (3,1%) et portugais (4,2%). Toutes ces nationalités ont par ailleurs connu un taux d'aide sociale nettement inférieur à celui des ressortissants des États tiers (11% en 2009).

Conclusion et perspectives

Le marché suisse du travail a, dans l'ensemble, très bien accueilli l'immigration – stimulée par l'ALCP ces dernières années –, prouvant ainsi sa flexibilité et sa bonne capa-

cité d'intégration. Face à l'émergence de cette nouvelle concurrence issue de l'UE/AELE, les travailleurs indigènes ont généralement dû composer avec des surcoûts d'exigences, mais ont été en mesure de rivaliser avec leurs nouveaux concurrents. Pour les entreprises en Suisse, l'arrivée de ces immigrés qualifiés a constitué un atout supplémentaire. L'accès facilité à une main-d'œuvre étrangère a d'ailleurs probablement encouragé l'installation de sociétés étrangères sur sol helvétique. Ces avantages économiques permettent de consolider notre prospérité, tandis que la population résidente en tire également profit. En raison du vieillissement de la population, la formation des jeunes occupe plus que jamais une place centrale pour la Suisse. Par ailleurs, un accès aisé au marché du travail international est également un facteur de succès déterminant pour une économie spécialisée et fortement internationalisée comme celle de notre pays.

Tandis que l'on peut relativement bien anticiper la composition et le développement conjoncturel de l'immigration, les pronostics concernant son ampleur à long terme sont, à l'inverse, très délicats et hasardeux. Durant ces quelque dix dernières années, l'immigration a été plus importante en Suisse que ne l'avaient prévu la plupart des analyses. Finalement, le grand nombre d'arrivants de l'UE ces dernières années prouve aussi le grand attrait de la Suisse, en tant que siège social pour les entreprises et de lieu de résidence ou de travail pour les particuliers. D'ailleurs, à l'inverse des années nonante, l'économie helvétique a été plus florissante que celle des pays de l'UE ces derniers temps. Si la Suisse conserve son attrait ces prochaines années, les immigrés des pays de l'UE/AELE pourraient continuer à venir nombreux. Dans le cas contraire, on pourrait assister à un reflux de l'immigration, à l'instar de ce qui s'est produit dans les années nonante.

Aujourd'hui, le débat sur la politique migratoire en Suisse ne se limite pas au marché du travail. Il s'étend également aux questions d'ordre général relatives à l'évolution de la population et à ses conséquences sur l'économie, la société et les conditions de vie en Suisse. Si la croissance démographique se poursuit, les différents domaines politiques devront effectivement faire face à des défis de plus en plus nombreux. Ainsi, outre une évolution équilibrée et dynamique, deux autres conditions sont essentielles pour qu'un marché du travail ouvert soit bien accueilli politiquement: d'abord, une intégration sociale réussie des migrants et, ensuite, un développement des logements et des infrastructures durable, afin d'éviter que la qualité de vie de la population résidente n'en soit affectée. ■