

Conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail suisse: Un premier bilan

**Rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des
personnes entre la Suisse et l'UE pour la période du
1er juin 2002 au 31 décembre 2004**

**Secrétariat d'Etat à l'économie (seco)
Office fédéral des migrations (ODM)
Office fédéral de la statistique (OFS)**

Berne, le 28 juin 2005

0 Résumé

Vue d'ensemble

L'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (ALCP) est très important pour la Suisse en tant que site économique. Il ouvre les marchés du travail des Etats de l'UE aux entreprises suisses et leur facilite, par exemple, l'envoi de travailleurs suisses détachés dans ces Etats. Le régime transitoire avec ses restrictions à l'immigration et les mesures d'accompagnement contre le « dumping salarial » sont là pour empêcher que cette ouverture ne se fasse aux frais des travailleurs indigènes.

Le bilan des deux premières années d'application de l'ALCP est dans l'ensemble positif.

(1)

Après l'entrée en vigueur de l'ALCP, le 1^{er} juin 2002, l'immigration en Suisse a dans l'ensemble diminué, suivant en cela la tendance typique en période de faible conjoncture. Sa composition s'est par contre modifiée en faveur des ressortissants de l'UE15/AELE (UE à 15 et pays de l'AELE). La légère augmentation de l'immigration en provenance de cet espace a cependant été contrebalancée par une diminution de l'immigration en provenance des pays classés « Etats tiers ». Ce rééquilibrage est conforme aux objectifs de la politique migratoire du Conseil fédéral.

(2)

L'évolution de l'immigration les deux premières années après l'entrée en vigueur de l'ALCP a été conforme aux attentes et aux besoins de l'économie suisse. Le contingent d'autorisations de longue durée (jusqu'à 5 ans) réservé aux ressortissants de EU15/AELE a été à chaque fois épuisé; celui des autorisations de courte durée (durée de validité d'un an au maximum) ne l'a été qu'à 60% environ.

Compte tenu de la conjoncture générale, la demande de main-d'œuvre étrangère a été relativement forte, signe d'un besoin de rattrapage des entreprises suisses en matière de recrutement de main-d'œuvre étrangère dans l'UE15/AELE. La forte mise à contribution des contingents les deux premières années malgré le maintien de la préférence nationale (priorité du travailleur indigène) et du contrôle des conditions de salaire et de travail est un autre signe de ce besoin de rattrapage.

L'économie suisse a besoin de travailleurs étrangers, non seulement de travailleurs hautement qualifiés, rares et recherchés en Suisse comme à l'étranger, mais aussi de travailleurs qualifiés tels qu'en emploient les entreprises de l'hôtellerie ou de la santé.

Sur le plan régional, l'ALCP a entraîné une immigration accrue en particulier dans la région lémanique. L'immigration a également été supérieure à la moyenne, encore que dans une bien moindre mesure, en Suisse orientale et au Tessin.

(3)

L'ALCP n'a pas eu d'impact décisif sur l'évolution du taux de chômage, qui a suivi celle de la conjoncture. Aucune augmentation extraordinaire du chômage ne s'est manifestée dans les

branches où l'immigration de ressortissants de l'UE15/AELE a le plus augmenté. Depuis mi-2003, le taux de chômage est stable. Le taux de chômage relatif des Suisses a suivi une évolution normale ; il reste toujours bien inférieur à celui des étrangers. On ne décèle pas non plus de conséquences de l'ALCP sur l'évolution régionale du marché du travail.

(4)

Les expériences faites par les commissions tripartites montrent que les conditions de salaire et de travail sont très largement respectées. Ainsi, 6% seulement des contrats de travail contrôlés ont été jugés non conformes, dont 2,5% pour sous-enchère salariale.

Aspects juridiques

La première phase d'application de l'ALCP (1^{er} juin 2002 au 31 mai 2004) a apporté une première série de libéralisations. Ont notamment eu une influence sur l'immigration en provenance de l'UE15/AELE:

- le droit à une autorisation de séjour et de travail sous trois conditions: le non-épuisement des contingents, le respect de la priorité du travailleur indigène et le respect des conditions de salaire et de travail en usage dans la localité et la profession;
- l'abandon de toute exigence concernant la qualification des travailleurs;
- le droit au regroupement familial (même pour les résidents de courte durée);
- pour les frontaliers: l'extension des zones frontalières et le remplacement de l'obligation de retour quotidien au domicile par celle d'un retour hebdomadaire;
- le droit d'exercer une activité indépendante (même pour les personnes non titulaires d'un permis d'établissement);
- le droit de libre prestation de services transfrontalière dans les domaines où la prestation de services a été libéralisée (par ex. les marchés publics);
- le droit à une autorisation de séjour pour les personnes non actives aussi, sous condition de ressources financières suffisantes.

La deuxième phase (1^{er} juin 2004 au 31 mai 2007) apporte de nouvelles libéralisations :

- le droit à une autorisation de travail et de séjour sous réserve du non-épuisement des contingents (autorisations de longue et de courte durée) ;
- la suppression de la préférence nationale;
- la suppression du contrôle préalable des conditions de salaire et de travail;
- le droit à une autorisation de séjour de courte durée, jusqu'à quatre mois, sur présentation d'un contrat de travail;
- le droit à une autorisation frontalière sur présentation d'un contrat de travail;
- le droit à la libre prestation de services transfrontalière pour une durée allant jusqu'à 90 jours/an (une autorisation ne sera plus nécessaire).

Mouvements migratoires

Evolution générale

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration en provenance de l'UE15/AELE a quelque peu augmenté tandis que celle en provenance des Etats tiers a diminué. Cette tendance inverse est conforme à l'objectif de la politique des étrangers du Conseil fédéral qui souhaite justement, à travers l'ALCP, orienter plus fermement encore le recrutement de main-d'œuvre étrangère sur les ressortissants de l'UE15/AELE. Les deux premières années, les Allemands et les Portugais ont été les plus nombreux à venir s'installer en Suisse: les premiers ont fourni 42% et les seconds 44% de l'augmentation nette de 22'848 personnes de la population résidante étrangère enregistrée la deuxième année après l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Au total, tous pays confondus, au cours de ces premières années l'immigration a diminué d'une année sur l'autre comme cela se produit normalement en phase de faible conjoncture. Force est néanmoins de constater que le recul a eu une ampleur moindre que par le passé dans de mêmes situations du marché du travail, signe d'un besoin de rattrapage en matière de recrutement de main-d'œuvre étrangère. Cela confirme que l'ALCP, par les libéralisations qu'il apporte, a favorisé dans l'ensemble – temporairement du moins – l'immigration en Suisse. Il convient cependant de relever, dans le même temps, qu'il n'a pas provoqué d'immigration incontrôlée. Ainsi, les contingents d'autorisations de courte durée n'ont été épuisés qu'à 60% environ.

Epuisement des contingents

Le contingent de 15'300 autorisations de longue durée réservé aux ressortissants de l'UE15/AELE a été épuisé, conformément aux attentes, en 2003 comme en 2004. Diverses causes sont susceptibles d'expliquer cette évolution. D'une part, de nombreux frontaliers ont transféré leur domicile en Suisse et demandé de ce fait une autorisation de longue durée. D'autre part, des branches comme l'hôtellerie, l'agriculture et le bâtiment, qui, autrefois, ne recevaient normalement que des autorisations de courte durée, viennent maintenant, grâce entre autres à la suppression de l'exigence d'un niveau minimal de qualification, grossir la demande d'autorisations de longue durée. Sous l'effet de cette demande supplémentaire, les contingents d'autorisations de longue durée ont été rapidement épuisés ce qui a obligé d'autres branches à se rabattre sur les autorisations de courte durée. Les deux premières années, les contingents d'autorisations de courte durée n'ont été épuisés qu'à 60%. Dans l'agriculture, le bâtiment et l'hôtellerie, la demande de travailleurs détenteurs de ce type d'autorisations a diminué la deuxième année.

L'évolution observée jusqu'ici incite à présumer que la demande d'autorisations de longue durée restera forte, car il devrait y avoir encore un grand nombre de résidents de courte durée désireux d'obtenir une autorisation de longue durée.

Evolutions régionales

L'impact de l'ALCP sur les mouvements migratoires a été différent selon les régions. L'immigration en provenance de l'UE15/AELE a augmenté dans une mesure supérieure à la moyenne, après l'entrée en vigueur de l'ALCP, dans la région lémanique, au Tessin et en Suisse orientale. Les deux premières régions ont enregistré en outre une croissance de l'emploi frontalier.

Engagements de courte durée

Les travailleurs résidents de courte durée jusqu'à 90 jours n'ont plus besoin d'autorisation mais doivent seulement annoncer leur présence aux autorités compétentes. La demande de cette catégorie de travailleurs s'est fortement développée durant les premiers mois: env. 40'000 personnes le premier semestre, dont la moitié pour des engagements de moins de 30 jours. Dans le même temps, le nombre des autorisations de séjour de courte durée jusqu'à 4 mois a baissé de près de moitié (de quelque 16'000 à environ 8'200). Le nombre d'entrées de travailleurs résidents de courte durée a ainsi augmenté, en comparaison semestrielle, de 24'176. Il y a cependant lieu de présumer, en l'occurrence, que la simplicité de la procédure a incité un nombre important de travailleurs autrefois clandestins à régulariser leur situation.

Appréciation générale

Dans l'ensemble, pendant les deux premières années après l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration en Suisse a régressé comme cela se produit normalement en période de faible conjoncture. Dans le même temps, un certain besoin de rattrapage de l'économie suisse s'est fait sentir dans le recrutement de main-d'œuvre étrangère provenant de l'UE15/AELE, besoin que l'ALCP a permis de satisfaire.

Conséquences sur le marché du travail

Climat conjoncturel

L'ALCP est entré en vigueur à un moment où la conjoncture et la demande de main-d'œuvre étaient faibles. Entre le 1^{er} trimestre 2002 et le 1^{er} trimestre 2005, le nombre des personnes actives a stagné. Du début 2001 à mi-2003, le taux de chômage désaisonnalisé a grimpé de 1,7% à 3,9% pour plafonner ensuite juste sous la barre des 4%. Vu cette situation du marché du travail, l'entrée en vigueur de l'ALCP est tombée dans une période économiquement peu favorable. Force est de constater pourtant qu'elle n'a eu que des effets mineurs sur le marché du travail pour les travailleurs indigènes protégés, il est vrai, jusqu'au 31 mai 2004 par la préférence nationale et le contrôle des conditions de salaire et de travail.

Emploi et chômage

Une étude du marché du travail différenciée selon le statut de séjour montre que, contrairement à l'évolution générale de l'emploi, l'offre et la demande de travailleurs étrangers résidents à l'année et résidents de courte durée, de même que celle d'autres catégories de travailleurs étrangers, a augmenté depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ce phénomène est l'indice que certaines entreprises ont profité de cet accord pour recruter dans l'UE15/AELE des travailleurs qu'elles n'avaient pu obtenir –à cause, par exemple, de l'exigence d'un niveau minimum de qualification– sous le régime antérieur de politique des étrangers.

Par contre, ces deux dernières années et demie, l'emploi a légèrement régressé parmi les Suisses et les étrangers titulaires d'un permis d'établissement. Il est cependant impossible de démontrer, sur la base des données disponibles, l'existence d'un rapport de cause à effet entre ce recul et l'immigration. La probabilité qu'il y en ait un est d'ailleurs très faible, d'autant plus que, jusqu'au 31 mai 2004, les travailleurs indigènes continuaient à jouir de la priorité sur les travailleurs étrangers (préférence nationale).

La libre circulation n'a pas modifié l'écart entre le taux de chômage des Suisses et celui des étrangers. Les Suisses ont encore et toujours un taux de chômage beaucoup plus bas que les étrangers.

Dans les branches comme l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et les autres services où l'immigration a légèrement progressé, le chômage n'a pas augmenté plus qu'ailleurs. Sauf dans l'hôtellerie, où l'on a constaté, la première année, une augmentation légèrement supérieure à la moyenne du taux de chômage. Et encore s'agit-il là d'un phénomène qui n'a rien d'atypique en période de faible conjoncture et ne peut dès lors être imputé de façon démontrable à l'ALCP. Dans le bâtiment, l'évolution du taux de chômage a quasiment suivi, tant en termes absolus que relatifs, celle du taux de chômage global. L'immigration n'a donc pas entraîné, là non plus, d'augmentation extraordinaire du chômage.

Il est impossible de déceler des effets de l'ALCP sur l'évolution régionale du marché du travail ni une corrélation systématique entre l'accroissement de l'immigration et l'évolution du chômage. Il n'est néanmoins pas totalement exclu que l'augmentation de l'offre de main-d'œuvre due l'immigration ait quelque peu pesé sur le marché du travail dans la région lémanique. Encore que, si on la compare avec celle des années 90, l'évolution du marché du travail ne saurait, dans cette région non plus, être qualifiée d'exceptionnelle.

Evolution des salaires

Les données disponibles sont encore trop maigres pour permettre plus qu'une analyse rudimentaire de l'évolution des salaires. Ces données ne font pas apparaître d'écart frappant, pour les deux premières années d'application de l'ALCP, par rapport à l'évolution générale type des salaires en période de faible conjoncture. L'ALCP n'a manifestement eu d'effet de frein ni sur l'évolution générale ni sur l'évolution par branches. On ne constate pas non plus de pression particulière à la baisse sur les salaires dans les branches, telles que l'hôtellerie et restauration, la santé et action sociale ou les autres services, où l'immigration a tendance à être supérieure à la moyenne. Ce qui, toutefois, ne saurait surprendre puisque le contrôle des conditions de salaire et de travail et la préférence nationale étaient encore en vigueur les deux premières années.

D'où l'intérêt des expériences faites concernant l'évolution des salaires dans la deuxième phase d'application, après la suppression du contrôle des salaires et de la préférence nationale. Le premier rapport semestriel du seco fournit de premières informations sur cette évolution. Dans un premier temps, les commissions tripartites ont concentré leur travail surtout sur le contrôle des contrats de travail des travailleurs détachés et des résidents de courte durée. Sur les quelque 14'000 contrats contrôlés, 354 cas de non-respect des conditions de salaire ont été signalés, soit une proportion de 2,5%. Le problème du non-respect des conditions de salaire semble donc n'avoir pour l'heure qu'une ampleur restreinte. Le dispositif simplifié de déclaration d'extension des conventions collectives de travail prévu dans les mesures d'accompagnement n'a pas encore servi. Une première demande d'établissement d'un contrat-type de travail pour les services domestiques a été déposée par la commission tripartite du canton de Genève.