

L'effets de la libre circulation des ressortissants de l'UE15/AELE sur le marché suisse du travail

L'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse, d'une part, l'UE15 et l'Association européenne de libre-échange (AELE), de l'autre, est entré en vigueur en 2002. Les expériences faites jusqu'ici montrent que l'immigration en Suisse de ressortissants de l'UE15/AELE s'est accrue. La majeure partie des arrivants sont des travailleurs bien – voire hautement – qualifiés, très recherchés par les employeurs suisses. On n'a pas constaté d'effet négatif sur la main-d'œuvre indigène. Du point de vue économique, le bilan de l'ALCP est positif et il est justifié d'en attendre un apport bénéfique pour la croissance économique de la Suisse.

Au niveau fédéral, les effets de l'ALCP sur le marché suisse du travail sont suivis et analysés par l'Observatoire de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, groupe de travail formé de représentants du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), de l'Office fédéral des migrations (ODM) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ses conclusions sont publiées une fois par an sous forme de rapport. Le présent article se fonde sur le troisième rapport de l'Observatoire, qui récapitule les enseignements tirés de la période comprise entre le 1^{er} juin 2002 et le 31 décembre 2006.

Principales modifications du cadre juridique

Sous réserve de restrictions pendant la période transitoire, l'ALCP entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 garantit aux travailleurs de l'UE15/AELE l'obtention d'un permis de séjour. Les cinq premières années, l'admission annuelle de nouveaux travailleurs était limitée à 15 300 permis de longue durée (B, cinq ans) et 115 700 permis de courte durée (L, de 4 à 12 mois).

Outre le contingentement, les travailleurs indigènes conservaient la priorité durant les deux premières années de l'ALCP (phase 1); les conditions de salaire et de travail usuelles par région et métier devaient, en outre, être respectées pour obtenir une autorisation. Accorder la priorité aux travailleurs indigènes signifiait qu'un étranger ne pouvait être engagé qu'à condition qu'on ne trouve pas de main-d'œuvre adéquate en Suisse. Ces deux réglementations ont été abrogées le 1^{er} juin 2004 (début de la phase 2) et remplacées par les mesures dites d'accompagnement. À la même date, l'obligation de demander un per-

mis de courte durée pour un séjour de moins de 90 jours par an a été supprimée et remplacée par une simple annonce obligatoire.

L'ALCP a aussi libéralisé le statut des frontaliers. Depuis le 1^{er} juin 2002, tous les frontaliers originaires d'un pays de l'UE15/AELE peuvent travailler dans toutes les zones frontalières de Suisse et ne doivent plus retourner qu'une fois par semaine dans leur commune de domicile à l'étranger, alors qu'avant c'était tous les jours. Le statut de frontalier a donc gagné en attrait – sans parler de l'abolition, au cours de la phase 2 de l'ALCP, de la priorité accordée aux travailleurs indigènes.

Mouvements migratoires

L'analyse des mouvements migratoires de la population résidente étrangère (entrées et sorties de Suisse) montre que les modifications juridiques apportées par l'ALCP ont eu un effet marqué sur l'immigration (voir *graphique 1*). Alors que le solde migratoire positif de ressortissants d'États tiers¹ s'amenuisait continuellement après l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration nette de ressortissants de l'UE15/AELE a augmenté les quatre premières années. L'introduction de l'ALCP a donc surtout provoqué un déplacement de l'immigration des États tiers vers les citoyens de l'UE15/AELE. Ce sont avant tout les Allemands et les Portugais qui ont profité de l'ALCP pour immigrer de façon accrue en Suisse: 50% du solde migratoire positif des quatre premières années après l'entrée en vigueur de l'ALCP est le fait de travailleurs allemands, 36% de Portugais.

Le nombre de travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée (<12 mois) a lui aussi crû pendant les quatre premières années de la libre circulation des personnes, en moyenne de 5400 par an². Cela provient, d'une part, du fait que les autorisations de séjour de courte durée ont été utilisées pour remplacer celles de longue durée (permis B) manquantes, les contingents UE15/AELE étant entièrement épuisés. De la sorte, le taux d'épuisement des 115 700 autorisations de séjour de courte durée disponibles par an pour l'UE15/AELE est passé graduellement de 58% la première année à 83% la quatrième³. Une autre raison pour laquelle le nombre de permis de courte durée a augmenté est l'introduction en juin



Peter Gasser
Chef du secteur Questions fondamentales et analyses, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne



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

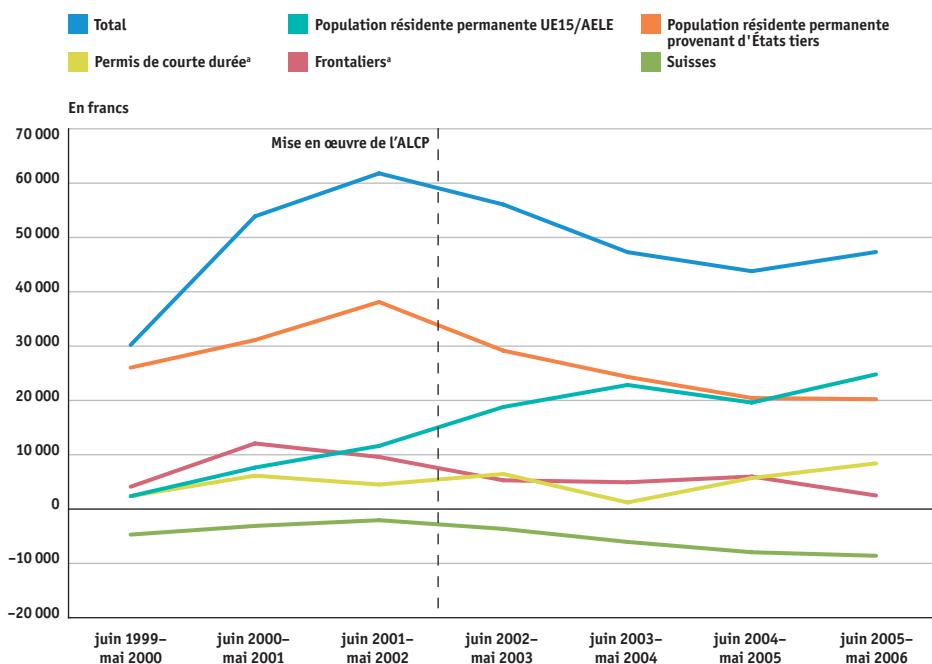
1 Par ressortissants d'États tiers, on désigne ici les citoyens et citoyennes d'États non-membres de l'UE15/AELE.

2 Ressortissants d'États tiers compris. La part de ces derniers dans le total des permis de courte durée était relativement modeste, mais a augmenté en moyenne de 1160 par an entre juin 2002 et juin 2006.

3 Les bénéficiaires de permis de courte durée qui séjournent plus d'un an en Suisse sont recensés dans la population résidente permanente.

Graphique 1

Solde migratoire de la population résidente permanente et variations d'effectif des frontaliers et de la population étrangère non résidente



a Variations annuelles d'effectif. Bénéficiaires de permis de courte durée (annonces obligatoires comprises).

Source: SECO, ODM, OFS / La Vie économique

2004 de l'annonce obligatoire pour les séjours de moins de 90 jours. Entre juin 2005 et mai 2006, les personnes assujetties à ce nouveau régime ont fourni un volume de travail équivalant approximativement à celui de 13 300 travailleurs à plein temps, soit 3900 travailleurs supplémentaires par rapport à la même période de l'année précédente⁴.

Les quatre premières années de l'ALCP, le nombre des frontaliers a crû en moyenne de 4700 personnes (2,8%) par an, mais ce nombre n'est que la moitié de ce qu'il était les deux années précédant immédiatement l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Contrairement à celui des étrangers, le solde migratoire de la population résidente suisse a toujours été négatif ces dernières années. Il était d'à peu près -2050 personnes un an avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, de -8600 quatre ans après, selon des estimations provisoires. Il n'est pas possible de déterminer exactement le rôle joué par l'ALCP, mais il paraît plausible que celui-ci ait favorisé l'émigration vers les pays de l'UE15/AELE, puisque les citoyens suisses bénéficiaient de l'entière liberté de circulation dès le 1^{er} juin 2004.

Globalement, on notait un léger recul du solde migratoire durant les trois premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP. La quatrième année, l'ascension reprenait, ce qui reflète sans doute une demande accrue de main-d'œuvre en 2006. Par rapport à la faible progression générale du marché du

travail de 2002 à 2005, l'immigration en Suisse a plutôt progressé par rapport à d'autres périodes comparables, ce qui suggère que l'ALCP a provoqué un certain élargissement du réservoir de main-d'œuvre.

Les effets de l'ALCP sur le marché du travail

Quels effets l'élargissement de l'offre de main-d'œuvre a-t-il eus sur l'emploi, le chômage et les salaires de la population active en Suisse? Avant d'y répondre, voyons comment la conjoncture influence le marché du travail.

Évolution de la conjoncture

L'ALCP est entré en vigueur en période de faiblesse conjoncturelle. De 2002 à 2004, l'emploi a reculé – ou stagné, dans le meilleur cas. L'économie a redémarré au deuxième trimestre 2003, mais sans se traduire par une reprise de l'emploi pendant un temps relativement long: c'est la raison pour laquelle le taux de chômage est resté légèrement inférieur à 4% de la mi-2003 à la mi-2005. D'après les statistiques de l'OFS, l'emploi a fini par remonter dans la seconde moitié de 2005, et en automne 2005, le chômage a commencé à baisser de façon significative. Entre 2005 et 2006, le taux de chômage a baissé de 3,8% à 3,3% (moyenne annuelle).

La main-d'œuvre indigène a-t-elle été écartée?

Le fait que l'ALCP ait favorisé l'immigration en provenance de l'UE15/AELE, précisément en période de faiblesse du marché du travail, avait naturellement fait craindre que la nouvelle main-d'œuvre étrangère écarte les travailleurs indigènes du marché de l'emploi. Les statistiques semblent confirmer cette hypothèse dans la mesure où, ces trois dernières années, l'activité des ressortissants de l'UE15/AELE a progressé de façon nettement supérieure à la moyenne. Selon l'Enquête suisse sur la population active (Espa), l'activité de la population résidente permanente a augmenté de 2,2% entre les deuxièmes trimestres de 2003 et de 2006. Toutefois, si les titulaires d'un passeport suisse ont accru leur activité de 1,7%, ce chiffre s'élève à 2,8% pour les ressortissants d'États tiers et à 5,3% pour ceux de l'UE15/AELE⁵.

Une analyse de l'évolution de l'emploi par nationalité et catégorie de métiers permet de mieux savoir si la main-d'œuvre indigène a été écartée par les travailleurs arrivant de l'UE15/AELE. Comme le montre le classement du *tableau 1*, les ressortissants de l'UE15/AELE ont trouvé des emplois supplémentaires, ces trois dernières années, dans les catégories de métiers où les citoyens suisses ont également progressé.

4 Ces chiffres sont compris dans l'augmentation moyenne de 5400 personnes par an mentionnée plus haut.

5 Ne sont pas pris en compte les bénéficiaires d'autorisations de courte durée ni les frontaliers, qui proviennent également (en majorité) des pays de l'UE15/AELE.

6 La baisse du taux de chômage chez les ressortissants de l'UE15 est un peu sous-estimée dans les statistiques officielles, étant donné qu'on ne tient pas compte de l'accroissement de la population active (base de calcul du taux de chômage).

7 La présente analyse tient compte des bénéficiaires de permis de courte durée et des frontaliers.

8 Sheldon George, *Die Höhe der konjunkturalen Arbeitslosigkeit in der Schweiz*, expertise destinée au SECO, Berne, mars 2006.

Tableau 1

Activité de la population résidente permanente par groupes de métiers^a et de nationalités, changements 2003–2006 (toujours au 2^e trimestre)

	Variation en milliers			Variation relative Total	Taux de sans-emploi 2006 Total
	Suisse/États tiers	UE15/AELE	Total		
Cadres	3	5	9	3.5%	2.6%
Professions universitaires	48	16	64	9.6%	1.9%
Techniciens et métiers apparentés	35	5	40	5.0%	2.4%
Employés de bureau et de commerce	-43	-4	-47	-8.7%	4.8%
Services et vente	15	3	18	3.3%	5.7%
Spécialistes en agriculture	-13	3	-10	-5.6%	(1.7)%
Artisanat et métiers apparentés	18	-5	13	2.2%	3.1%
Opérateurs sur machines et installations	(1)	(0)	(2)	0.8%	5.0%
Auxiliaires	-5	(2)	-3	-1.4%	4.6%
Total personnes actives ^b	62	26	88	2.2%	4.0%

a Selon la Classification internationale type des professions (CITP) de l'Organisation internationale de travail (OIT).

b Y compris les personnes actives sans indication de profession.

Source: OFS (Espa) / La Vie économique

Remarque: Les valeurs entre parenthèses ne sont pas statistiquement sûres.

Entre 2003 et 2006, les catégories qui ont embauché le plus de ressortissants de l'UE15/AELE sont les professions universitaires (+16 000), les cadres (+5000) ainsi que les techniciens et métiers apparentés (+5000). Dans ces trois catégories de métiers, la progression a aussi été fortement supérieure à la moyenne; en même temps, les taux de chômage y étaient tous nettement inférieurs à la moyenne de 2006 (4%). D'un autre côté, on ne relevait pas d'augmentation notable de travailleurs de l'UE15/AELE dans les catégories de métiers qui se développaient peu ou reculaient, comme les employés de commerce (-4000), les opérateurs sur machines et installations (0, non significatif) ou les manœuvres (+2000, non significatif).

Dans l'ensemble, ces données indiquent que la majeure partie des nouveaux travailleurs venus ces trois dernières années de l'UE15/AELE ont trouvé des emplois dans des domaines où la population résidente avait elle aussi de bonnes chances d'y arriver. La thèse selon laquelle les immigrants de l'UE15/AELE écarteraient la main-d'œuvre indigène du marché du travail ne se confirme donc pas. Les données disponibles montrent au contraire que grâce à l'ALCP, les entreprises suisses ont pu combler des vides en recrutant de la main-d'œuvre étrangère et atténuer ainsi le manque chronique de personnel qualifié, ce qui aura eu tendance à favoriser l'essor économique de ces dernières années et à en assurer la permanence.

Évolution du chômage

On n'a constaté aucune évolution qui permette de conclure que la main-d'œuvre résidente aurait été acculée au chômage depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ces dernières années, les taux de chômage des citoyens suisses, des ressortissants d'États tiers et de ceux de l'UE15 ont généralement évolué de façon pa-

rallèle (voir *graphique 2*). Ce constat vaut aussi pour la période d'essor actuelle; ainsi, entre les mois de décembre 2005 et 2006, les taux de chômage ont diminué dans les mêmes proportions: Suisses -17%, ressortissants d'États tiers -16%, ressortissants de l'UE15 -13%⁶.

On ne note pas non plus de changements significatifs dans l'évolution du taux de chômage des secteurs qui ont connu une poussée de l'immigration après l'entrée en vigueur de l'ALCP⁷, soit l'agriculture, le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, l'immobilier, les conseils, l'informatique, la recherche et le développement (R&D), l'enseignement et la catégorie résiduelle des «autres services».

Le niveau du chômage structurel n'a pas non plus augmenté du fait de l'entrée en vigueur de l'ALCP. Selon une expertise commandée par l'assurance-chômage, il aurait même légèrement diminué en 2000-2005 par rapport à 1997-1999⁸. Il ne faut probablement pas y voir la marque de l'ALCP, mais plutôt celle des révisions successives de la loi sur l'assurance-chômage et des améliorations concomitantes du travail des offices de placement.

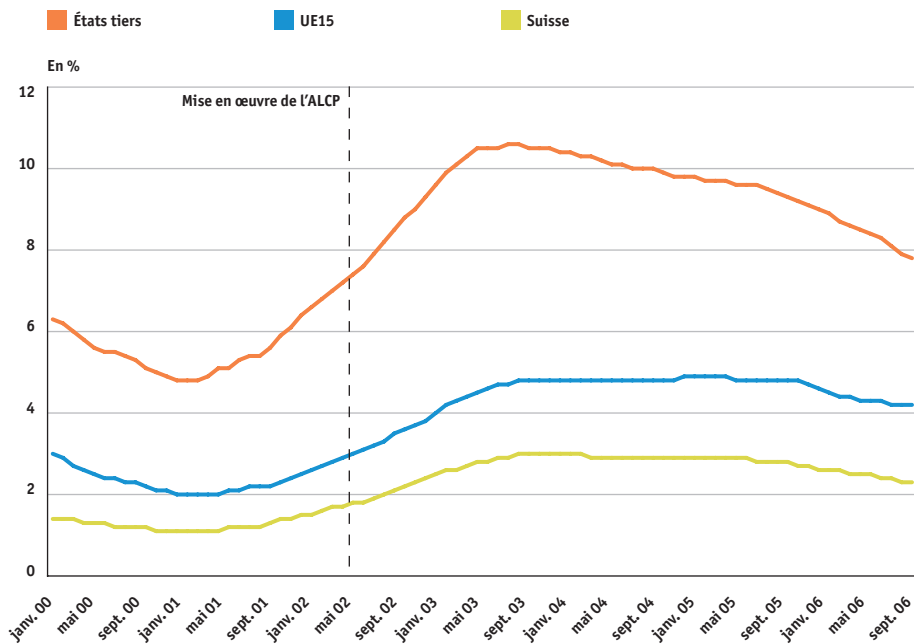
Effet sur les salaires

La croissance nominale des salaires a évolué entre 0,9% et 1,4% après l'entrée en vigueur de l'ALCP; cette croissance peut sembler modérée, mais face à la faiblesse du marché du travail, on ne saurait non plus la qualifier d'atypique. Il n'est donc pas possible d'en déduire une influence directe de l'ALCP sur les salaires. L'étude des secteurs d'activité ne permet pas non plus d'établir de lien systématique entre immigration et évolution des salaires durant la période 2002-2006. Parmi ceux qui ont connu une poussée migratoire, certains ont vu les salaires progresser plus vite que la moyen-

Graphique 2

Taux de chômage par groupes de nationalités, janvier 2000–décembre 2006

Valeurs corrigées des variations saisonnières et aléatoires



Source: SECO, ODM, OFS / La Vie économique

ne (autres services, hôtellerie), alors que pour d'autres, c'était le contraire (bâtiment, enseignement).

Il n'est cependant pas exclu que, à l'heure actuelle, l'ALCP ayant permis d'élargir la main-d'œuvre potentielle, la pénurie de personnel se soit atténuée dans certains domaines et que l'augmentation des salaires à laquelle on se serait attendu dans la période actuelle de haute conjoncture, ne se trouve quelque peu retardée. Du point de vue économique, cet effet ne serait d'ailleurs pas indésirable, en soi, puisque les progrès de l'emploi ne sont ainsi pas étouffés prématurément par une croissance trop forte des salaires.

Y a-t-il eu pression sur les bas salaires?

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, on dispose de données sur la ventilation des salaires pour 2002 et 2004, grâce aux enquêtes sur la structure des salaires (ESS). Les données de 2004 ne permettent pas de conclure à une érosion des bas salaires par rapport à 2002, même dans les secteurs qui connaissent une poussée migratoire. Des données plus récentes seront publiées au cours de 2007.

Les travaux des commissions tripartites chargées de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement permettent eux aussi de tirer quelques conclusions quant à l'évolution des salaires et leur rapport avec l'ALCP. En 2005, sur 31 000 travailleurs contrôlés, 14% ont donné lieu à un soupçon de dumping salarial,

ou au versement de salaires inférieurs aux normes CCT déclarées de force obligatoire. Comme ces contrôles se concentraient sur les secteurs particulièrement sensibles, la proportion d'infractions noircit nettement le tableau de l'ensemble de l'économie. De ce fait, on a pu constater qu'en 2005, les conditions salariales usuelles ont, en général, été respectées en Suisse, même pour les travailleurs et les bénéficiaires de permis de courte durée en déplacement. Les rapports intermédiaires de quatorze cantons pour 2006 arrivent à une conclusion similaire. Dans la plupart des cas où l'on a constaté une infraction, un arrangement a pu être trouvé avec les entreprises concernées. En conséquence, aucun canton ne s'est vu contraint de recourir à l'extension facilitée d'une CCT. Jusqu'ici, seul le canton de Genève a promulgué à la demande de sa commission tripartite un contrat-type de travail pour les aides de ménage, avec salaires minimaux.

Évaluation globale

Les enseignements tirés des effets de l'ALCP conclu avec l'UE15/AELE sur le marché suisse du travail sont jusqu'ici positifs. Malgré une immigration accrue, la main-d'œuvre indigène n'a pas été écartée du marché et la pression sur les salaires est restée dans des limites étroites. Les données disponibles indiquent plutôt que la main-d'œuvre issue de l'UE15/AELE a influencé positivement l'évolution économique de la Suisse en atténuant la pénurie chronique de personnel qualifié. Grâce à l'ALCP, il y a aujourd'hui de bonnes chances pour que la croissance économique continue à souffrir moins rapidement du manque de personnel qualifié. ■