

Vingtième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des per- sonnes entre la Suisse et l'UE

Répercussions de la libre circulation des personnes
sur le marché du travail et les prestations sociales



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Ce rapport est disponible en allemand et en italien et peut être téléchargé sous www.seco.admin.ch > Travail.

Contact :
Secrétariat d'État à l'économie SECO
Direction du travail
Holzikofenweg 36
3003 Berne
www.seco.admin.ch

Informations SECO Tél. : +41 (0) 58 462 56 56
Courriel : info@seco.admin.ch

Berne, le 24 juin 2024

VUE D'ENSEMBLE

Management Summary

Introduction

TENDANCES ACTUELLES

- 1 Migration
- 2 Marché du travail
- 3 Assurances sociales

QUESTIONS CHOISIES

La migration de main-d'œuvre vers la Suisse : une réflexion en comparaison internationale

ANNEXES

Annexe A : Mandat de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes

Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes

Annexe C : Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Annexe D : Obligation d'annoncer les postes vacants

Liste des abréviations

TABLE DES MATIÈRES

Management Summary	7
Introduction.....	10
TENDANCES ACTUELLES.....	12
1 Migration	13
1.1 Contexte migratoire général au cours de l'année sous revu.....	13
1.2 Immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes.....	15
1.2.1 Pays d'origine	15
1.2.2 Motifs d'immigration.....	16
1.2.3 Autres manifestations de la migration de travail dans le cadre de la libre circulation des personnes	17
1.3 Caractéristiques de l'immigration sur le marché du travail dans le cadre de la libre circulation des personnes	19
1.3.1 Branches économiques.....	19
1.3.2 Niveau de formation.....	21
1.3.3 Profession.....	23
1.3.4 Région linguistique	24
2 Marché du travail	26
2.1 Situation générale du marché du travail au cours de l'année sous revue	26
2.2 Taux d'activité	26
2.3 Chômage	27
2.4 Salaires.....	29
3 Prestations sociales.....	33
3.1 Assurance-vieillesse et survivants - 1 ^{er} pilier.....	33
*** Nouveaux résultats d'études : répercussion de l'immigration sur l'AVS, l'AI et l'APG	34
3.2 Assurance-invalidité	35
3.3 Prestations complémentaires.....	36
3.4 Assurance-accidents.....	37

3.5	Assurance-maladie.....	37
3.6	Assurance-chômage.....	38
3.7	Aide sociale.....	41

QUESTIONS CHOISIES..... 44

**La migration de main-d'œuvre vers la Suisse : une réflexion en comparaison internationale
..... 45**

1 Introduction..... 45

2 Évolution de la migration de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'UE 45

2.1 Migration en tant que facteur de l'évolution démographique dans les pays de l'UE/AELE 45

2.2 Migration intra-européenne liée à la libre circulation des personnes..... 48

2.2.1 Évolution du volume total de citoyens de l'UE/AELE mobiles au sein de l'Europe 48

2.2.2 Contributions de différents pays à la migration intra-européenne en tant que pays d'émigration et pays d'accueil..... 49

2.2.3 Dynamique de la migration liée à la libre circulation en lien avec le développement économique..... 53

2.2.4 Impact de la mobilité intra-européenne sur l'immigration de l'UE vers la Suisse 56

2.3 Immigration en provenance des États tiers 57

2.3.1 Ampleur de l'immigration en provenance des États tiers par rapport à la migration liée à la libre circulation dans différents États de l'UE/AELE 57

2.3.2 Recrutement direct de main-d'œuvre dans les États tiers 59

2.4 Conclusion intermédiaire..... 61

3 Analyse plus poussée d'une sélection de pays à forte migration de main-d'œuvre : causes et facteurs favorisant l'immigration de main-d'œuvre en comparaison avec la Suisse..... 62

3.1 Corrélation entre migration et croissance de l'emploi..... 62

3.2 Migration et potentiel de la main-d'œuvre indigène pour répondre à la demande de main-d'œuvre..... 64

3.2.1	Contribution de la main-d'œuvre indigène et étrangère à la croissance de l'emploi.....	64
3.2.2	Influence de l'évolution démographique sur la croissance de l'offre de main-d'œuvre en Suisse	65
3.2.3	Utilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène.....	65
3.2.4	Effet combiné de l'évolution démographique et de l'intégration sur le marché du travail	66
3.3	Composition de l'immigration sous un angle qualitatif.....	69
3.4	Facteurs propices à la migration de main-d'œuvre	73
3.4.1	Position géographique et langue	73
3.4.2	Niveau de productivité	74
4	Discussion et résumé	75
	ANNEXE	77
	Annexe A : Mandat de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes.....	78
	Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes.....	79
	Objectifs et contenu de l'Accord	79
	Introduction de la libre circulation des personnes, étape par étape: aperçu	80
	Libre circulation des personnes provenant de Croatie : invocation de la clause de sauvegarde	81
	Annexe C : Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes	82
	Annexe D : Obligation d'annoncer les postes vacants (mise en œuvre de l'art. 121a Cst.)	84
	Liste des abréviations	86

Management Summary

Dans le cadre du présent rapport, l'Observatoire de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE examine, conformément à son mandat, les effets de la libre circulation des personnes sur l'évolution des flux migratoires, le marché du travail et les prestations sociales. Le thème choisi de cette édition est consacré à une analyse de la migration internationale de main-d'œuvre en Suisse et ses causes.

Immigration élevée en Suisse en comparaison internationale

La main-d'œuvre en provenance de l'UE continue d'être très demandée en Suisse et notre pays a toujours réussi à répondre à ses besoins. Dans un contexte de solide croissance de l'emploi (+2 %), d'un taux de chômage historiquement bas (2 %) et alors que nos entreprises font face à d'importantes difficultés de recrutement, la Suisse a attiré environ 68 000 ressortissants de l'UE/AELE en 2023, chiffre qui n'avait été dépassé qu'en 2008. L'ampleur de cette immigration est également remarquable si l'on observe le marché du travail au plan européen. En effet, près de 10 % de tous les ressortissants de l'UE/AELE en âge de travailler qui ont immigré à partir de 2005 dans toute la zone européenne de libre circulation se sont installés en Suisse, ce qui a fait de notre pays la troisième destination de la main-d'œuvre intra-européenne après l'Allemagne et l'Italie. En termes de population, la migration est également très importante dans d'autres pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, la Belgique et la Norvège, qui sont tous de petite taille et économiquement florissants.

Lien étroit entre immigration et croissance de l'emploi

Les pays affichant des taux d'immigration élevés ont enregistré une forte croissance de l'emploi, comme c'est le cas en Suisse, où les chiffres dépassent largement la moyenne de l'UE depuis 2005. Le rapport entre ces deux variables est double : les immigrés sont attirés par la demande de main-d'œuvre dans les économies qui sont en pleine croissance, et contribuent à leur tour à la dynamique de l'emploi. Par rapport à l'Autriche, aux Pays-Bas, à la Belgique et à la Norvège, la croissance de l'emploi en Suisse a été particulièrement dépendante de l'immigration. En effet, le potentiel de sa main-d'œuvre indigène, déjà bien exploité, n'a que faiblement progressé.

Potentiel démographique bien exploité

La population suisse en âge de travailler n'a que peu augmenté au cours de ces 20 dernières années, en raison du phénomène de vieillissement démographique. Avec l'arrivée à la retraite des premières générations du baby-boom, ce processus s'est encore accéléré ces dernières années, à tel point que chaque année, le nombre de personnes parvenant à l'âge de 65 ans dépasse celui des jeunes qui

atteignent l'âge de 20 ans. Dans certains pays, la situation est plus favorable, car la population indigène contribue davantage à la hausse de l'emploi. C'est le cas de la Norvège, où les tendances au vieillissement sont moins prononcées et où la croissance naturelle de la population est plus soutenue. La Suisse a également de la difficulté à mobiliser davantage sa population sur le marché du travail. En comparaison internationale, son taux d'activité est déjà particulièrement élevé, avec un faible niveau de chômage. Si les Suisses sont encore parvenus à augmenter leur activité professionnelle ces dernières années, les opportunités étaient plutôt limitées, en comparaison avec la Belgique ou les Pays-Bas par exemple, où la baisse du chômage et le développement de potentiels inexploités ont dynamisé la croissance.

Immigration adaptée aux besoins du marché du travail

Le taux d'activité et la structure de qualifications des personnes ayant immigré sous le régime de la libre circulation sont favorables, avec une part élevée de travailleurs hautement qualifiés : ceux-ci sont nombreux à exercer des activités exigeantes dans des secteurs économiques en plein essor, comme les services spécialisés, scientifiques et techniques, l'information et la communication ou la santé. Mais l'économie suisse dépend également du recrutement d'immigrés de l'UE pour occuper des emplois moins qualifiés, principalement dans l'hôtellerie-restauration, la construction et l'industrie. À chaque extrémité de l'éventail des qualifications, la libre circulation des personnes a permis de répondre à la demande de la main-d'œuvre qui n'était pas disponible en Suisse ou qui ne l'était pas en nombre suffisant.

S'agissant de l'intégration des immigrés des États tiers, la Suisse s'en tire également bien. En effet, elle réussit mieux que d'autres à mobiliser des catégories de personnes dont l'immigration n'était pas motivée à l'origine par la recherche d'un emploi. Dans l'ensemble et comparativement à d'autres pays, la Suisse a pu ainsi grandement valoriser son immigration au profit de son marché du travail et de sa prospérité.

La Suisse reste attractive pour les travailleurs étrangers

Au cours de ces prochaines années, le potentiel de personnes disposées à migrer au sein de l'UE devrait ralentir en raison du vieillissement démographique des sociétés européennes, mais également des progrès économiques réalisés dans les pays d'Europe de l'Est. Ces dernières années déjà, on n'a constaté qu'une faible progression de la mobilité intra-européenne sur l'ensemble du continent. En tant que pays plurilingue situé en plein cœur de l'Europe, avec un taux de productivité en hausse et des salaires élevés, la Suisse réunit plusieurs propriétés qui, individuellement mais surtout conjuguées les unes aux autres, ont favorisé la migration de main-d'œuvre dans le passé. Même si les conditions démographiques devenaient plus difficiles à l'avenir, ces caractéristiques devraient lui permettre de couvrir plus facilement ses besoins en main-d'œuvre que d'autres pays.

Pas de charge supplémentaire pour les assurances sociales

Proportionnellement, les immigrés de l'UE/AELE contribuent davantage aux assurances sociales inhérentes au système de répartition (AVS, AI et APG) qu'ils ne perçoivent de prestations. Cela tient en premier lieu au fait que la plupart des immigrés de l'UE/AELE sont en âge de travailler et donc plus jeunes que la population déjà établie. Leurs cotisations sont particulièrement élevées par rapport à d'autres catégories de population, grâce à leur forte participation au marché du travail et donc à des revenus plus élevés. Une récente étude montre que l'impact de l'immigration de l'UE/AELE reste positif, même dans une perspective à plus long terme et en tenant compte des futurs droits à la retraite des immigrés.

Toutefois, les travailleurs étrangers contribuent proportionnellement moins à l'assurance-chômage que ce qu'ils touchent sous forme d'indemnités de chômage. Cela s'explique notamment par le fait qu'ils occupent plus souvent que la population indigène des emplois instables, par exemple saisonniers, qui vont de pair avec un risque plus élevé de chômage. Les écarts de taux de chômage entre les immigrés et la population indigène sont restés stables au fil des ans, ces deux taux ayant atteint un niveau historiquement bas durant l'année sous revue. Il en va de même des taux d'aide sociale des Suisses et des ressortissants de l'UE/AELE, qui ont enregistré en 2022 leur valeur la plus basse depuis le début des mesures en 2005.

Introduction

L'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et les États membres de l'Union européenne (UE)¹ et l'Accord amendant la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)² sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE a été créé peu après. Son mandat est, entre autres, de rédiger un rapport périodique sur les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et les systèmes de prestations sociales (voir mandat à l'annexe A). Rédigé par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), avec la participation du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le présent rapport accomplit cette mission à nouveau cette année.

Le rapport est structuré comme suit : la première partie du rapport, intitulée « Tendances actuelles », détaille chaque année, sous la forme d'un monitoring condensé, les principaux indicateurs et paramètres relatifs à la migration, au marché du travail et aux prestations sociales dans le contexte de la libre circulation des personnes. Une deuxième partie, « Questions choisies », se penche sur une nouvelle thématique, qui cette année porte sur l'immigration en Suisse en comparaison internationale. Le présent rapport dresse un tableau de la réalité migratoire actuelle à l'échelle européenne et montre comment l'immigration en Suisse s'inscrit dans cette perspective plus large. Il compare ensuite la Suisse à d'autres pays européens économiquement prospères et présentant une forte immigration de main-d'œuvre, en mettant en évidence les facteurs qui ont favorisé le dynamisme économique de notre pays au cours des dernières années et qui se sont traduits par une immigration particulièrement marquée.

¹ Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)

² Accord amendant la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) (RS 0.632.31)

Contexte politique européen durant l'année sous revue

Lors de sa séance du 21 juin 2023, le Conseil fédéral a approuvé les paramètres d'un mandat de négociation avec l'Union européenne (UE), dans sa volonté de stabiliser et développer à long terme ses relations avec l'UE. Après onze rondes exploratoires et 46 discussions techniques, les discussions exploratoires se sont conclues en octobre 2023. Dans sa séance du 15 décembre 2023, le Conseil fédéral a approuvé le projet de mandat de négociation avec l'UE. Des consultations ont été menées auprès des cantons, des Commissions de politique extérieure (CPE) et d'autres commissions intéressées du Parlement. En tenant compte de leurs prises de position, y compris celles des partenaires sociaux et économiques, le Conseil fédéral a approuvé le 8 mars 2024 le mandat de négociation sous sa forme définitive. L'UE ayant également approuvé son mandat de négociation le 12 mars 2024, la présidente de la Confédération Viola Amherd et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen ont officiellement ouvert les négociations entre la Suisse et l'Union européenne à Bruxelles le 18 mars 2024.

Partie I

TENDANCES ACTUELLES

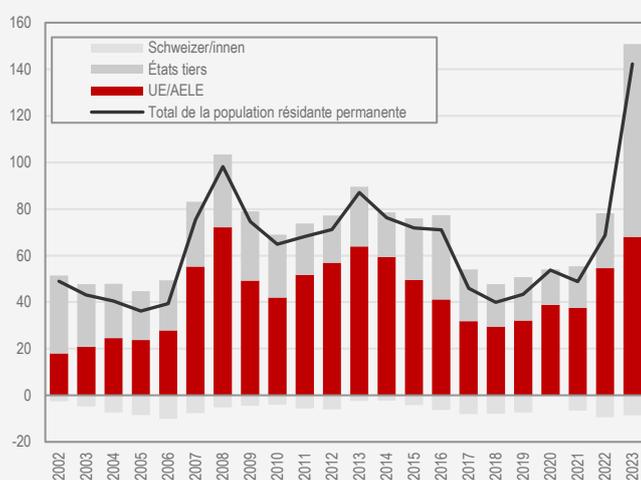
1 Migration

1.1 Contexte migratoire général au cours de l'année sous revue

Au cours de l'année de référence 2023, l'immigration nette vers la Suisse a atteint un sommet historique, entre autres en raison de la guerre en Ukraine. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique, encore provisoires au moment de la rédaction de ce rapport, le solde des immigrations et des émigrations pour la population résidente permanente s'est élevé à 142 300 personnes, contre 68 800 l'année précédente (+107 %). L'émigration nette a été de 8600 personnes pour les ressortissants suisses et de 150 800 personnes pour les ressortissants étrangers. Le flot de réfugiés en provenance d'Ukraine, en particulier, a contribué à l'augmentation du solde migratoire : au cours de l'année 2022, quelque 62 700 Ukrainiens ont fui la guerre pour se réfugier en Suisse. La prise en compte des personnes bénéficiant du statut de protection S encore présentes un an après leur arrivée explique un bon tiers du bilan migratoire 2023³.

Fig. 1.1 : Solde migratoire par pays d'origine

Population résidente permanente, en milliers



Remarques : les données pour l'année 2023 sont encore provisoires.

Source : STATPOP (OFS)

³ Sans les immigrés en provenance d'Ukraine, le solde migratoire se serait élevé à 89 200 personnes et la hausse se serait limitée à 30 % par rapport à 2022.

Les personnes détentrices du statut de protection S arrivées en Suisse en 2022 étaient comptées dans la population résidente non permanente durant les 12 premiers mois de résidence en Suisse. Après ces 12 mois, donc en 2023, elles passent de la population résidente non permanente à la population résidente permanente et sont désormais comptées dans cette dernière. Ces « changements de type de population » sont pris en compte dans le nombre d'immigrants de 2023. La définition de la population constitue la base de ces règles, qui s'appliquent donc également aux autres personnes dans le processus d'asile (permis N et F).

La population résidente permanente est la population de référence dans la statistique de population de l'OFS. Selon l'ordonnance du 19 décembre 2008 sur le recensement fédéral de la population (ordonnance sur le recensement, RS 431.112.1), la population résidente permanente comprend, depuis 2010, les Suisses ayant leur domicile principal en Suisse et les étrangers titulaires d'une autorisation de résidence d'une durée minimale de 12 mois ou séjournant en Suisse depuis au moins 12 mois (livrets C, B, L, F, S, N ou livret du Département fédéral des affaires étrangères DFAE, à savoir les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille). Cette définition est conforme aux recommandations internationales en matière de statistique de population.

L'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes, qui a toujours constitué la majeure partie de l'immigration nette en Suisse ces dernières années, a, quant à elle, continué d'augmenter dans le contexte d'une situation durablement bonne sur le marché du travail. Le solde migratoire avec la zone UE/AELE s'élevait à environ 68 000 personnes en 2023 (+29 % par rapport à 2022). Avant cela, l'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes n'avait été plus élevée qu'en 2008. À l'époque, au plus fort d'une phase de forte croissance économique, juste avant le début de la crise financière et économique, le solde migratoire avec l'UE/AELE s'élevait à 72 100 personnes.

L'immigration exceptionnellement élevée a fortement accéléré la croissance démographique. La population résidente permanente de la Suisse s'élevait à 8 960 800 personnes fin décembre 2023, contre 8 815 400 personnes fin 2022 (+145 400 personnes, soit +1,6 % ; ces chiffres sont encore provisoires). La croissance démographique a ainsi été la plus forte depuis le début des années 60. Cette augmentation a été presque exclusivement due à l'immigration, alors que l'accroissement naturel de la population, c'est-à-dire l'excédent des naissances, n'y a contribué qu'à hauteur de 5 %. En 2023, la population résidente étrangère a atteint un effectif de 2,4 millions de personnes, soit 27 % de la population.

Les résultats des bilans migratoires tirés de la statistique de la population de l'OFS se distinguent des résultats de la statistique des étrangers du SEM, utilisée ailleurs dans le rapport. Cette dernière statistique repose sur une autre source (les autorisations octroyées répertoriées dans SYMIC) et sur une définition plus étroite de la population résidente permanente, qui n'inclut notamment pas les personnes bénéficiant d'un statut de protection S. Pour les ressortissants de l'UE/AELE, les différences entre les résultats des deux statistiques sont faibles. Pour les ressortissants d'États tiers, en revanche, les divergences sont importantes en 2023 en raison de l'ampleur de l'immigration de réfugiés en provenance d'Ukraine. C'est pourquoi il est ici fait référence à la statistique de la population de l'OFS pour restituer un aperçu complet du contexte migratoire.

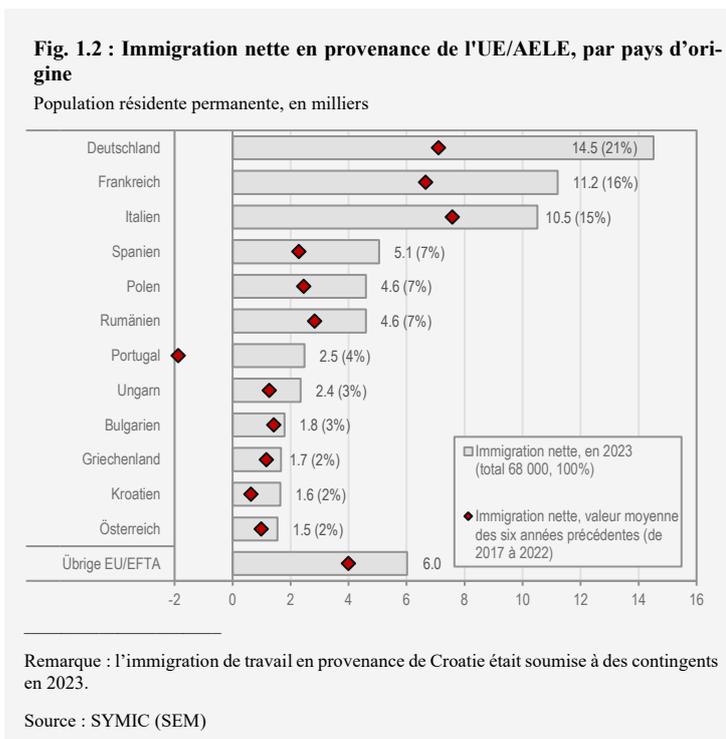
1.2 Immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes

1.2.1 Pays d'origine

La figure 2.2 montre la composition de l'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes en 2023 par pays d'origine. Sur les quelque 68 000 personnes qui ont rejoint la population résidente permanente en provenance de l'UE/AELE, un bon cinquième, soit 14 500, étaient originaires d'Allemagne, 11 200 (16 %) de France et 10 500 (15 %) d'Italie. Les trois grands pays voisins restent donc, comme les années précédentes, de loin les principaux pays d'origine. Ensemble, ils représentent plus de la moitié (53 %) de l'immigration dans le cadre de la

libre circulation des personnes en 2023. Ils sont suivis par l'Espagne (5 100) puis par la Pologne et la Roumanie, dont l'immigration nette est de 4 600 personnes chacune. Le Portugal a également contribué positivement au solde migratoire en 2023, avec une immigration nette de 2 500 personnes, alors qu'au cours des six dernières années, on a observé davantage d'émigration que d'immigration de ressortissants portugais. La part de tous les autres pays de l'UE/AELE dans l'immigration totale est restée inférieure à 4 % durant l'année sous revue.

Le classement des principaux pays d'origine n'a cessé d'évoluer au fil des années. La conjoncture dans la zone UE/AELE a eu une influence sensible sur la composition de l'immigration en fonction du pays d'origine (voir à ce sujet les explications dans la section 2 du thème principal de cette année sous « Questions choisies »). Cette corrélation semble se confirmer à nouveau en ce qui concerne l'évolution actuelle de l'immigration en provenance d'Allemagne, qui a particulièrement augmenté en 2023 par rapport aux années précédentes, dans un contexte de faible développement économique de l'Allemagne.

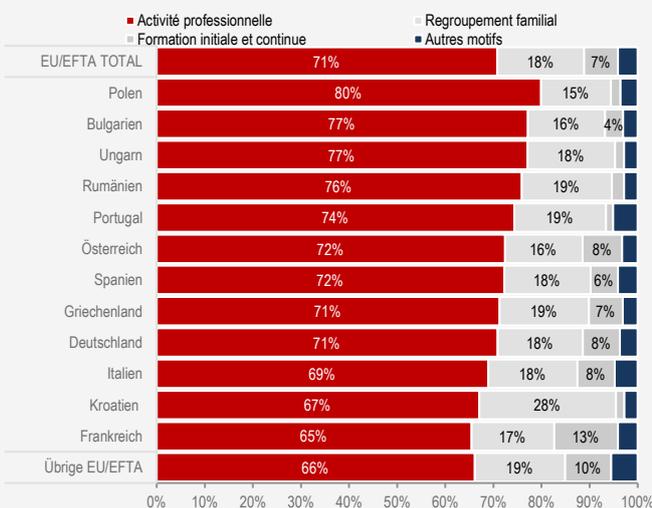


1.2.2 Motifs d'immigration

L'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes est fortement orientée sur le marché du travail. En 2023, 71 % des ressortissants de l'UE/AELE immigrés en Suisse sont venus dans le but d'exercer une activité professionnelle. Une grande majorité des immigrants arrivant dans le cadre de la libre circulation des personnes dispose donc déjà d'un emploi au moment de leur arrivée en Suisse.

Fig. 1.3 : Motif d'immigration lors de l'arrivée, ressortissants de pays de l'UE/AELE par nationalité

Population résidente permanente, 2023



Remarque : les données se réfèrent au motif qui a conduit à l'octroi de l'autorisation de séjour. La catégorie « Autres motifs » concerne surtout les retraités et les autres personnes sans activité professionnelle.

Source : SYMIC (SEM)

Dix-huit pour cent des immigrations ont eu lieu dans le cadre du regroupement familial⁴, 7 % à des fins de formation et 4 % pour d'autres raisons - il s'agit principalement de retraités et d'autres personnes sans activité professionnelle.

La proportion de personnes arrivées dans le cadre d'une immigration de travail a eu tendance à augmenter au cours des années passées. Cela est probablement à mettre sur le compte de l'augmentation de la part de l'immigration en provenance des pays d'Europe de l'Est. En effet, l'immigration depuis ces pays est plus souvent que la moyenne une immigration de travail alors que la part représentée par l'immigration à des fins de formation est plus importante en provenance des pays voisins. En ce qui concerne le regroupement familial, les différences entre les pays d'origine sont minimales ; seule la Croatie, où l'immigration sur le marché du travail était à nouveau soumise à des contingents

⁴ Les ressortissants de l'UE/AELE titulaires d'une autorisation de séjour ont le droit, en vertu de l'ALCP, de faire venir leur conjoint ainsi que leurs enfants et petits-enfants de moins de 21 ans. Les enfants et petits-enfants de plus de 21 ans ainsi que les ascendants peuvent également les rejoindre, à condition que leur entretien soit assuré. Ce chiffre inclut les cas de ressortissants de l'UE/AELE venus rejoindre des Suisses dans le cadre du regroupement familial.

en 2023 après l'activation de la clause de sauvegarde⁵ par le Conseil fédéral, voit la part du regroupement familial peser plus lourd par rapport aux autres motifs d'immigration.

Dans ce contexte, il convient également de noter que les personnes qui se sont installées en Suisse pour d'autres raisons que celles liées au marché du travail commencent souvent à exercer une activité professionnelle par la suite - c'est ce qu'indiquent notamment les taux d'activité élevés parmi les ressortissants de l'UE/AELE (voir à ce sujet la section 2.2).

1.2.3 Autres caractéristiques de la migration de travail dans le cadre de la libre circulation des personnes

L'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes ne se limite pas à l'immigration dans la population résidente permanente (pertinente pour l'évolution démographique). Les frontaliers, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et les prestataires de services transfrontaliers, qui peuvent également exercer une activité professionnelle en Suisse en vertu de l'ALCP, sont également importants pour le marché du travail suisse.

Frontaliers:

À la fin de l'année 2023, un total de 392 800 frontaliers étrangers travaillaient en Suisse (voir fig. 1.4), dont trois quarts dans un des cinq cantons limitrophes suivants : Genève (106 400), le Tessin (78 700), Vaud (45 100), Bâle-Ville (34 700) et Bâle-Campagne (24 600). L'effectif des frontaliers n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, avec la forte accélération de la croissance lors de la reprise après la crise liée au COVID. Au cours de l'année sous revue, l'augmentation des effectifs s'est élevée en moyenne annuelle à 4 %, soit 13 300 personnes, par rapport à l'année

Fig. 1.4 : Frontaliers étrangers, 2017 - 2023

Personnes en milliers (axe de gauche) et variation par rapport au même trimestre de l'année précédente, en pourcentage (axe de droite)



Sources : Statistique des frontaliers, STAF (OFS) ; publication en l'état au 4^e trimestre 2023

⁵ En 2022, la Croatie a bénéficié pour la première fois de la libre circulation complète des personnes. L'immigration a ensuite fortement augmenté, si bien que le Conseil fédéral a décidé fin 2022 de limiter à nouveau le nombre de travailleurs en provenance de Croatie à partir du 1^{er} janvier 2023, en vertu de la clause de sauvegarde prévue par l'ALCP. En novembre 2023, le Conseil fédéral a décidé de maintenir le contingentement pour l'année 2024 (voir l'annexe B pour plus d'informations sur l'introduction par étapes de la libre circulation des personnes).

précédente. Le potentiel de main-d'œuvre que représente cette catégorie de travailleurs pour répondre à la demande dans les régions frontalières reste donc intact et laisse supposer qu'ils sont toujours aussi nombreux à être disponibles.

Titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (L):

En 2023, l'effectif des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée actifs en Suisse et titulaires d'un permis L s'élevait à environ 42 400 personnes en moyenne annuelle. Ces personnes résident en Suisse pour un séjour de moins d'un an et travaillent principalement dans des secteurs économiques où l'emploi est soumis à de fortes variations saisonnières ou conjoncturelles - dans la construction, l'hôtellerie-restauration ainsi que dans l'industrie ; les emplois auprès d'une entreprise de location de services sont également fréquents. C'est pourquoi, d'une part, l'effectif est soumis à des fluctuations prononcées en cours d'année et, d'autre part, il réagit aussi plus

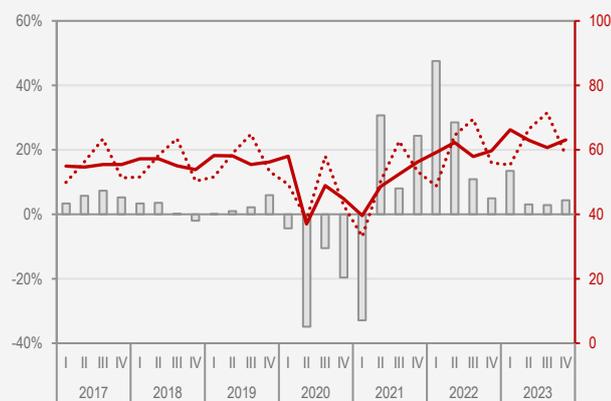
fortement aux changements conjoncturels que l'immigration dans la population résidente permanente. Ce potentiel de main-d'œuvre particulièrement flexible joue donc également un rôle d'amortisseur conjoncturel. C'est ainsi que l'effectif a nettement chuté lors de la crise liée au COVID et s'est reconstitué par la suite dans le cadre de la reprise, mais n'a pas encore atteint le niveau d'avant la crise. En 2023, il a augmenté de 12 % en moyenne par rapport à l'année précédente.

Séjours de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (séjours de moins de 90 jours par année civile):

Sur la base de l'ALCP, un séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative d'une durée maximale de trois mois ou de 90 jours par année civile est possible sans autorisation ; seule une simple déclaration préalable est nécessaire (obligation d'annonce). Cette réglementation bénéficie non seulement aux prestataires de services transfrontaliers (travailleurs détachés et prestataires de services indépendants), mais elle permet aussi les prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses sans autorisation. Au total, 280 300 personnes étaient actives en Suisse en tant que titulaires d'une

Fig. 1.6 : Titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée soumis à l'obligation d'annonce, 2017 - 2023

Nombre de personnes, désaisonnalisé, en milliers (axe de droite) et variation en pourcentage par rapport au même trimestre de l'année précédente (axe de gauche)



Source : SYMIC (SEM), correction des variations saisonnières par le SECO

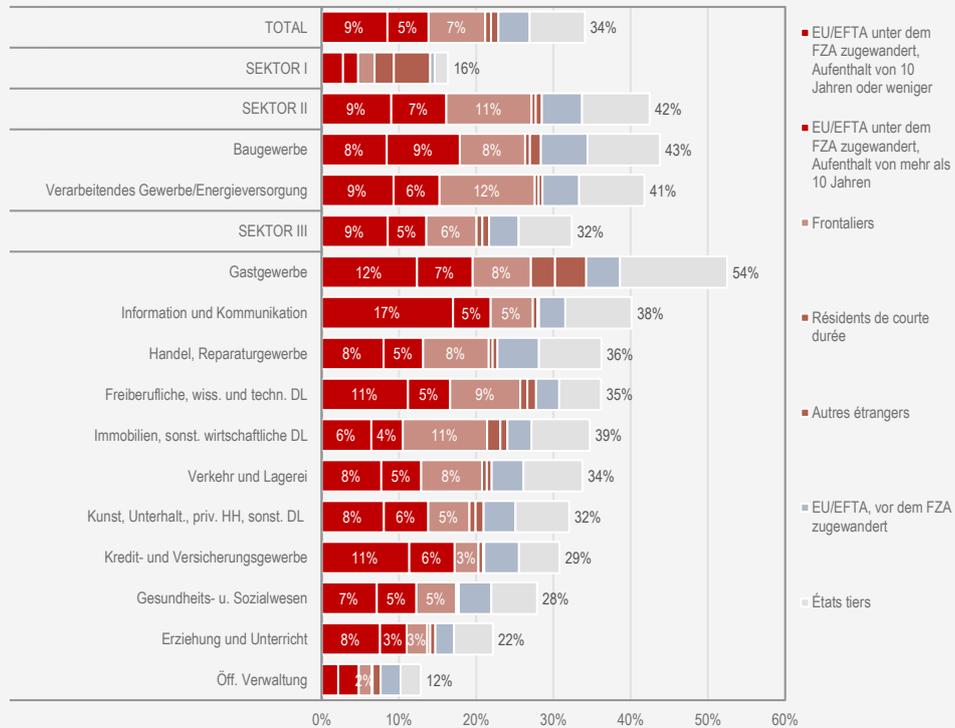
autorisation de séjour de courte durée soumis à l'obligation d'annonce en 2023. Parmi elles, 173 900 étaient occupées par des employeurs suisses et les 106 500 personnes restantes étaient des prestataires de services transfrontaliers. Au total, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée soumis à l'obligation d'annonce ont fourni un volume de travail correspondant à 11,1 millions de jours de travail au cours de l'année sous revue, soit l'équivalent du travail fourni par 44 000 travailleurs à plein temps sur une année (un équivalent plein temps comptant 254 jours de travail).

1.3 Caractéristiques de l'immigration sur le marché du travail dans le cadre de la libre circulation des personnes

1.3.1 Branches économiques

La figure 1.7 montre la part de la main-d'œuvre étrangère dans l'emploi par branche. Les données se rapportent à l'année 2023 et illustrent l'importance de l'immigration sous ses différentes formes pour les différentes branches économiques, en relation les unes avec les autres et avec les Suisses. Afin d'obtenir une vision aussi globale que possible, toutes les catégories de main-d'œuvre ont été prises en compte : les personnes immigrées de la population résidente permanente ayant la nationalité d'un pays de l'UE/AELE ou d'un État tiers, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée ainsi que les frontaliers. Les ressortissants de l'UE/AELE sont en outre présentés de manière différenciée selon le moment de l'immigration, ce qui permet de distinguer les immigrés ayant bénéficié de la libre circulation (rouge foncé) des personnes ayant immigré avant l'ALCP (bleu). Le premier segment rouge foncé correspond à l'immigration dans le cadre de la libre circulation des dix dernières années (c'est-à-dire les personnes qui ont immigré entre 2014 et 2023 et qui étaient encore présentes en 2023) et le deuxième segment rouge foncé à l'immigration des années précédentes de libre circulation des personnes. Avec les frontaliers et les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (segments bruns), les personnes qui travaillaient en Suisse en 2023 en vertu de l'ALCP représentaient donc 23 % de la population active, pour une part totale d'étrangers de 34 %.

Fig. 1.7 : Part d'étrangers parmi les actifs par secteur économique et groupe de branches, 2023



Remarque : sont considérées comme « immigrées dans le cadre de l'ALCP » les personnes ayant la nationalité d'un État membre actuel de l'UE/AELE et qui ont immigré en Suisse après 2002.

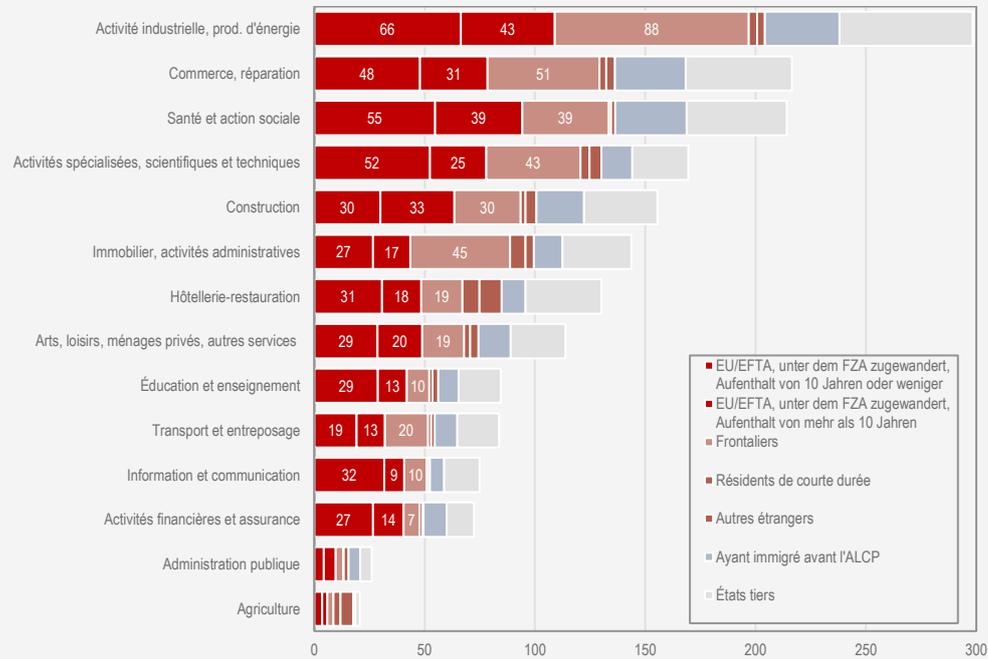
La catégorie « Autres étrangers » englobe les ressortissants de l'UE/AELE qui exercent une activité lucrative salariée auprès d'un employeur suisse pendant au maximum 90 jours par année civile, les personnes dans le processus d'asile, le personnel des ambassades et des consulats suisses et le personnel de la marine suisse.

Sources : Statistique de la population active occupée STAO (OFS) et Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS) ; évaluation du SECO

Les résultats indiquent que l'hôtellerie-restauration, la construction et l'industrie ainsi que la branche de l'immobilier et des autres activités de soutien aux entreprises, qui comprend entre autres la location de services, sont particulièrement dépendantes du recrutement via la libre circulation des personnes, tout comme la branche des activités spécialisées, scientifiques et techniques et celle de l'information et de la communication. En revanche, la part de l'emploi des immigrés dans le cadre de la libre circulation des personnes est plus faible dans l'agriculture et dans les secteurs proches de l'État, c'est-à-dire dans l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale.

Fig. 1.8 : Actifs étrangers par groupe de branches

Valeurs absolues en milliers, 2023



Remarque : sont considérées comme « immigrées dans le cadre de l'ALCP » les personnes qui ont la nationalité d'un État membre actuel de l'UE/AELE et ont immigré en Suisse après 2002.

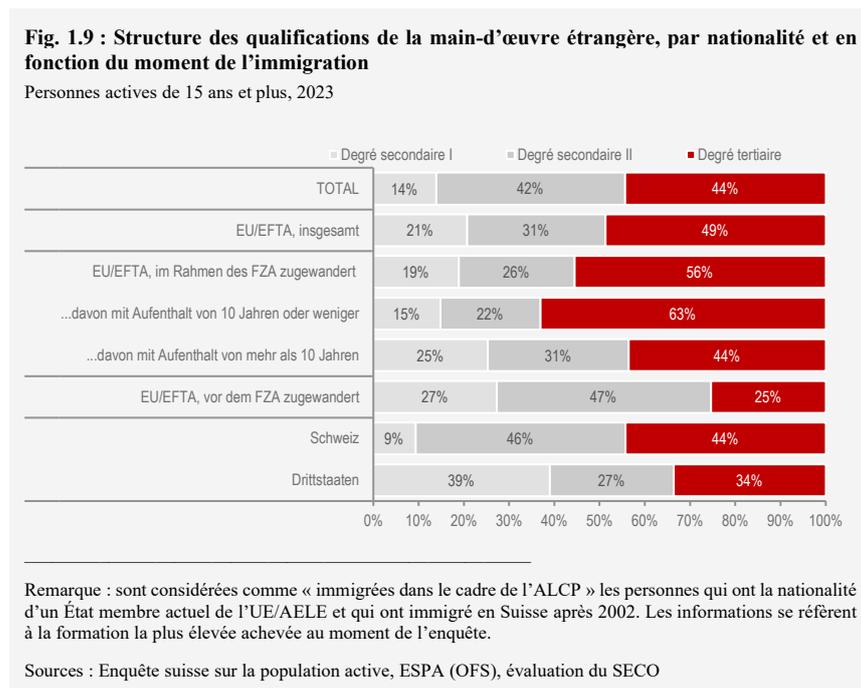
Sources : Statistique de la population active occupée, STAO (OFS) et Enquête suisse sur la population active, ESPA (OFS) ; évaluation du SECO

Comme les branches sont de tailles différentes, il est également intéressant d'examiner les valeurs absolues en complément (voir figure 1.8). Ces dernières permettent également de faire apparaître les différences de composition entre les différentes catégories d'immigrés selon les branches. Ainsi, 23 % des frontaliers travaillent dans l'industrie et un cinquième des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée dans l'hôtellerie-restauration. Les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP travaillent à 15 % dans l'industrie, à 13 % dans la santé, à 11 % dans le commerce et au même pourcentage dans les activités spécialisées, scientifiques et techniques. Dans cette dernière branche, on compte un nombre particulièrement élevé d'immigrés récents (c'est-à-dire arrivés au cours des dix dernières années). Il en va de même pour le domaine de l'information et de la communication. Cela indique une demande croissante de main-d'œuvre étrangère dans ces domaines, mais cela peut aussi être lié à une durée de séjour plus courte des personnes exerçant ces professions.

1.3.2 Niveau de formation

La figure 1.9 illustre la structure des qualifications des personnes qui ont immigré en Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes. Les données décrivent l'effectif des personnes ayant la

nationalité d'un pays actuel de l'UE/AELE, qui ont immigré en Suisse après 2002 et qui continuent d'y résider et d'y travailler en 2023⁶. Comme dans la section précédente, une distinction supplémentaire est faite entre les personnes récemment immigrées (au cours des dix dernières années) et les immigrés des années précédant de la libre circulation des personnes. Il s'avère que 56 % des immigrés de la libre circulation avaient un diplôme de niveau tertiaire, mais que 21 % n'avaient pas de formation post-obligatoire. Les immigrés issus de la libre circulation des personnes sont donc sur



représentés tant dans le haut que dans le bas de l'éventail des qualifications par rapport aux Suisses, où ces proportions étaient respectivement de 44 % et de 9 %⁷. Ce résultat est en accord avec l'observation par branche ci-dessus, qui a montré

que l'économie suisse a été fortement tributaire de la main-d'œuvre étrangère ces dernières années, d'une part pour couvrir ses besoins en main-d'œuvre hautement qualifiée pour le secteur des services en pleine croissance, et d'autre part pour les activités saisonnières, où l'on recrute à l'étranger surtout pour des tâches nécessitant peu de qualifications.

⁶ Les informations sur le niveau de formation ne sont pas disponibles pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et les frontaliers, qui ne sont donc pas pris en compte ici. La répartition de cette main-d'œuvre dans les différentes branches permet de conclure qu'elle est en moyenne moins qualifiée que les titulaires d'une autorisation d'établissement et les titulaires d'une autorisation de séjour. Il faut également tenir compte du fait que les résultats ne concernent que les personnes actives. Si l'on prend en compte les personnes sans activité professionnelle, le niveau moyen de formation est plus bas : la part des personnes ayant une formation tertiaire est de 52 % parmi les immigrés arrivés dans le cadre de la libre circulation des personnes et de 37 % parmi les Suisses.

⁷ Dans cette comparaison transversale, il faut se rappeler que les immigrés arrivés dans le cadre de la libre circulation des personnes sont en moyenne nettement plus jeunes que les Suisses. Parmi les jeunes Suisses, la proportion de personnes ayant un diplôme universitaire est plus élevée que dans l'ensemble de la population.

Les ressortissants de l'UE/AELE qui n'ont immigré en Suisse qu'au cours des dix dernières années (c'est-à-dire entre 2014 et 2023) ont en moyenne un niveau de qualification plus élevé que les immigrés issus de la première phase de la libre circulation des personnes. Le niveau d'éducation des immigrés arrivés dans le cadre de la libre circulation des personnes semble donc avoir eu tendance à augmenter. Toutefois, si les personnes bien formées sont plus mobiles et restent en moyenne moins longtemps en Suisse que les personnes peu qualifiées, cela a également une influence sur ce résultat. Il faut tenir compte du fait que la différence de structure des qualifications entre les immigrés et les Suisses reflète également les différences dans les systèmes de formation respectifs. Ainsi, en raison de l'importance accordée à la formation professionnelle, la proportion de personnes ayant achevé une formation de niveau secondaire II est élevée en Suisse, alors qu'elle est proportionnellement faible parmi les immigrés originaires de France et des pays du Sud de l'Europe, qui ne connaissent pas de système dual de formation professionnelle. La proportion élevée de personnes sans formation post-obligatoire, surtout parmi les Européens du Sud, est également liée au fait que leur pays d'origine ne propose souvent pas d'apprentissage professionnel formel. Étant donné que les qualifications professionnelles peuvent également s'acquérir par l'expérience, ces personnes ne devraient pas être considérées de manière générale comme « non qualifiées ».

1.3.3 Profession

La figure 1.10 montre quelles sont les activités professionnelles exercées en Suisse par les personnes qui ont immigré dans le cadre de la libre circulation des personnes. Comme dans la section précédente, l'évaluation porte sur les effectifs en 2023. Sont considérées comme immigrées dans le cadre de la libre circulation les personnes qui ont immigré en Suisse après 2002 et qui continuaient à y résider et à y exercer une activité professionnelle pendant l'année de l'enquête⁸. La classification dans les grands groupes de professions présentés suit la nomenclature suisse des professions, qui classe les professions en fonction de leurs exigences de qualification.

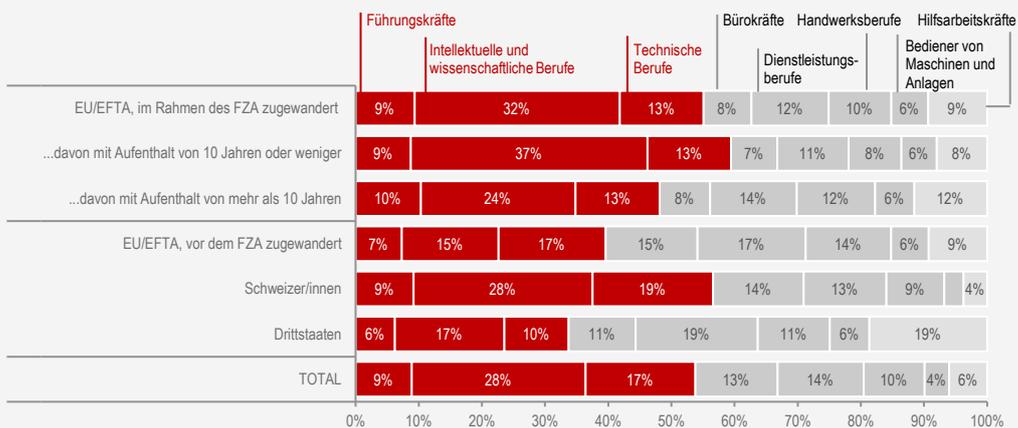
Parmi les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, 55 % exerçaient une profession dont l'exercice ne requiert pas obligatoirement, mais de facto le plus souvent, un diplôme de l'enseignement tertiaire. Il s'agit d'emplois de cadres et de professions intellectuelles, scientifiques et techniques (grands groupes de professions 1 à 3). Cette proportion est similaire à celle des personnes titulaires d'un diplôme du degré tertiaire, ce qui permet de supposer que les immigrés hautement qualifiés issus de la libre circulation des personnes sont en grande majorité employés en fonction de leur niveau de formation. Parmi les Suisses, la proportion de professionnels dans ces trois premiers seg-

⁸ Les informations sur la profession exercée ne sont pas disponibles pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et pour les frontaliers.

ments est similaire à celle des personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation des personnes. Cela indique que l'accès à ces professions exigeantes est souvent possible pour les personnes ayant une formation professionnelle suisse.

Fig. 1.10 : Activité exercée par la main-d'œuvre étrangère, par nationalité et en fonction du moment de l'immigration

Personnes actives de 15 ans et plus, grands groupes de professions selon la nomenclature suisse des professions CH-ISCO, 2023



Remarque : sont considérées comme « immigrées dans le cadre de l'ALCP » les personnes qui ont la nationalité d'un État membre actuel de l'UE/AELE et qui ont immigré en Suisse après 2002. Les informations se rapportent à la profession exercée au moment de l'enquête.

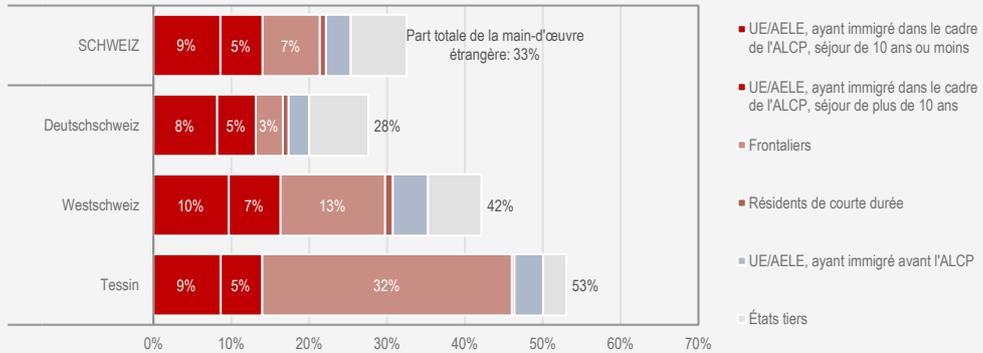
Sources : Enquête suisse sur la population active, ESPA (OFS), évaluation du SECO

En bas de l'échelle, on trouve les travailleurs auxiliaires. Seuls 4 % des Suisses actifs appartiennent à ce groupe de professions, alors que les étrangers immigrés dans le cadre de la libre circulation des personnes sont employés à 9 % dans des activités auxiliaires ; pour les ressortissants des États tiers, il s'agit de 19 %.

1.3.4 Région linguistique

Le poids relatif de la main-d'œuvre étrangère par rapport à la population active indigène varie fortement d'une région à l'autre. Comme le montre la figure 1.11, la proportion d'étrangers sur le marché du travail en Suisse alémanique, qui s'élève à 28 %, est inférieure d'un tiers à la moyenne nationale, alors qu'elle est nettement plus élevée en Suisse romande et au Tessin, atteignant respectivement 42 % et 53 %. Le Tessin et la Suisse romande se distinguent de la Suisse alémanique surtout en ce qui concerne le poids de l'emploi des frontaliers. Au Tessin, près d'une personne active sur trois est un frontalier, alors que dans les cantons romands, la part des frontaliers se monte en moyenne à 13 %.

Fig. 1.11 : Part de la main-d'œuvre étrangère dans le total des actifs, par région linguistique 2023



Remarque : les personnes dans le processus d'asile, le personnel des ambassades et des consulats suisses et le personnel de la marine suisse ainsi que les ressortissants de l'UE/AELE qui exercent une activité lucrative salariée auprès d'un employeur suisse pendant au maximum 90 jours par année civile ne sont pas pris en compte.

Sources : Enquête suisse sur la population active, ESPA (OFS), séjours de courte durée selon SYMIC (SEM), frontaliers selon la statistique des frontaliers (OFS) ; évaluation du SECO

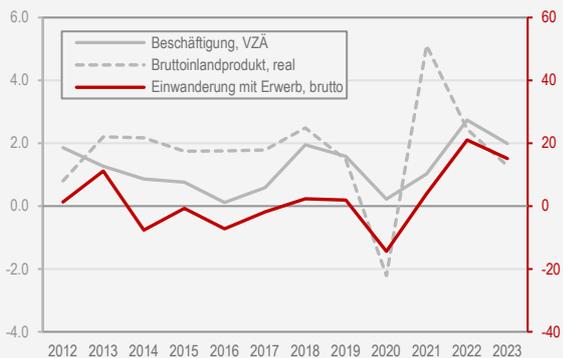
2 Marché du travail

2.1 Situation générale du marché du travail au cours de l'année sous revue

En 2023, l'économie suisse a progressé de 1,3 %, soit un rythme sensiblement inférieur à celui de l'année précédente (2,5 %). Ce ralentissement s'explique par un effet de normalisation survenu après la crise liée au COVID, par l'évolution modérée de la conjoncture mondiale et par le renchérissement du franc suite au tour de vis politico-monnaire. La croissance de l'emploi a néanmoins résisté, en progression de 2 %. Quant au taux de chômage annuel moyen, il a une nouvelle fois reculé par rapport à 2022 pour atteindre son niveau le plus bas depuis 2001, soit 2 %. Dans ce contexte, de nombreux secteurs économiques ont été confrontés à une pénurie de main-d'œuvre, à tel point que, cette année encore, le recrutement à l'étranger a occupé une importance particulière. Compte tenu de la forte demande, l'immigration de main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE a donc augmenté en 2023 par rapport à l'année précédente. Cette progression a toutefois été plus faible qu'en 2022, compte tenu de l'essoufflement conjoncturel.

Fig. 2.1 : Croissance du PIB, de l'emploi et de l'immigration de main-d'œuvre, 2012 - 2023

Croissance annuelle moyenne du PIB réel (corrige des effets calendaires, des variations saisonnières et des événements sportifs) et de l'emploi à plein temps par rapport à l'année précédente, en % (à gauche) ; immigration brute de personnes exerçant une activité lucrative issues de l'UE/AELE, population résidente permanente et non permanente, évolution par rapport à 2022, en % (à droite)



Sources : SYMIC (SEM), BESTA (OFS), PIB (SECO), chiffres provisoires (SECO)

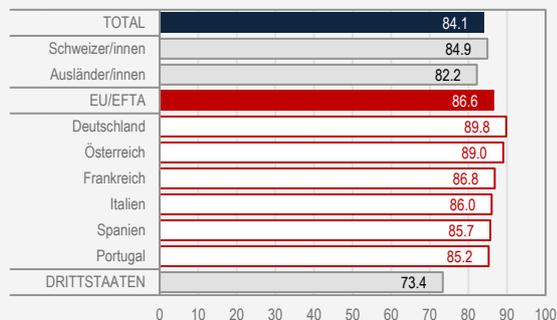
2.2 Taux d'activité

Taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans par nationalité :

En 2023, le taux d'activité des ressortissants de l'UE/AELE s'élevait à 86,6 %, contre 84,9 % pour les Suisses et 84,1 % pour l'ensemble de la population (voir figure 2.2). Ces résultats montrent que l'immigration dans le cadre de la libre circulation est très étroitement liée au marché du travail. Les écarts entre les différents

Fig. 2.2 : Taux d'activité par nationalité

Population âgée de 15 à 64 ans, 2023 (en %)



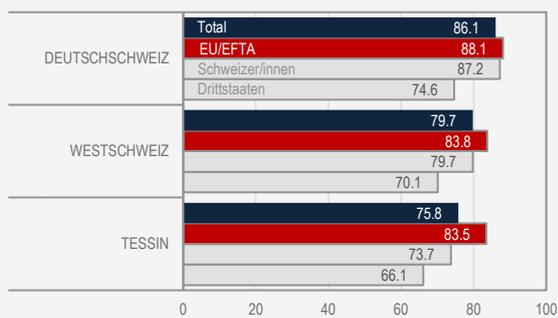
Source : Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS)

groupes de nationalités s’expliquent notamment par leur composition sur le plan de la répartition des sexes, de la structure d’âge ou de la participation à la formation.

Taux d’activité de la population âgée de 15 à 64 ans par région linguistique :

Dans toutes les régions linguistiques, le taux d’activité des immigrés est en moyenne supérieur à celui de la population résidente suisse, avec un taux inférieur en Suisse romande et au Tessin par rapport à la Suisse alémanique. Ce phénomène s’observe également dans la population immigrée de l’UE/AELE : son taux d’activité est lui aussi plus bas en Suisse romande et au Tessin qu’en Suisse alémanique.

Fig. 2.3 : Taux d’activité par nationalité et région linguistique
Population âgée de 15 à 64 ans, 2023 (en %)



Sources : Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS), analyse par le SECO

2.3 Chômage

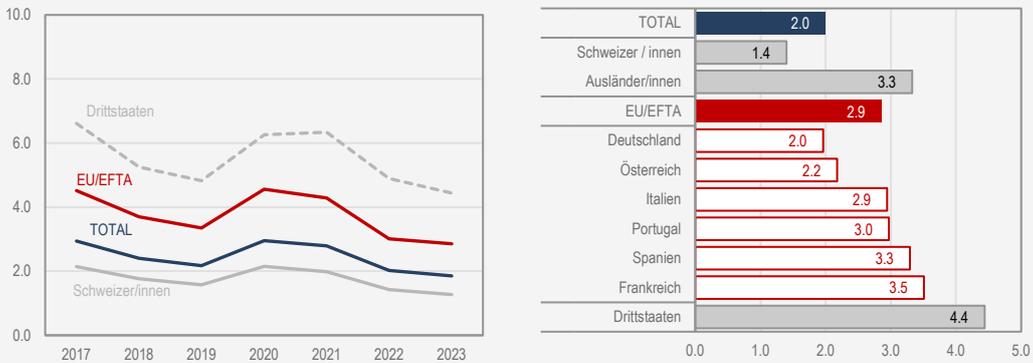
Chômage par nationalité : Les étrangers présentent un risque de chômage plus élevé que les Suisses. Cette observation vaut également pour les ressortissants de l’UE/AELE : en 2023, le taux de chômage de cette catégorie, qui s’élevait à 2,9 %, était supérieur d’un point de pourcentage à la moyenne nationale (voir figure 2.4). Si l’on considère de plus près les ressortissants de l’UE/AELE en fonction de leur nationalité, on constate que le taux de chômage des ressortissants de nationalité française, espagnole et portugaise est supérieur à la moyenne, tandis que celui des Allemands et des Autrichiens y est inférieur. Ces écarts de niveau de risque de chômage traduisent avant tout des différences dans la composition propre à ces groupes de population en termes de branches et de groupes de professions. Ainsi, les Européens du Sud sont nettement plus nombreux que les étrangers originaires d’Europe du Nord et de l’Ouest à exercer des activités qui font l’objet de variations saisonnières ou conjoncturelles particulièrement marquées et qui sont donc associées à un risque de chômage élevé. La répartition régionale pourrait également jouer un rôle : les ressortissants portugais et, surtout, français sont en grande majorité employés en Suisse romande, où le niveau de chômage est supérieur à celui de Suisse alémanique.

Si l’on observe les évolutions les plus récentes après la pandémie de COVID-19, on constate que, dans le sillage de la reprise amorcée en 2021, le redressement du marché du travail s’est traduit par un net recul du chômage, tant dans la population immigrée que dans la population indigène. Ainsi, après avoir atteint 4,6 % en 2020, le taux de chômage des ressortissants de l’UE/AELE était redescendu à 2,9 % en 2023, soit un niveau inférieur de 0,5 point de pourcentage à celui d’avant la crise (3,4 % en 2019). Quant au taux de chômage des Suisses, il se situait à 1,4 % en 2023, contre 2,2 %

en 2020 (1,6 % en 2019). Des valeurs historiquement basses ont ainsi été enregistrées, tant pour les immigrés que pour les Suisses.

Fig. 2.4 : Chômage par nationalité

De 2017 à 2023 (à gauche), et pour une sélection de nationalités, 2023 (à droite), en %

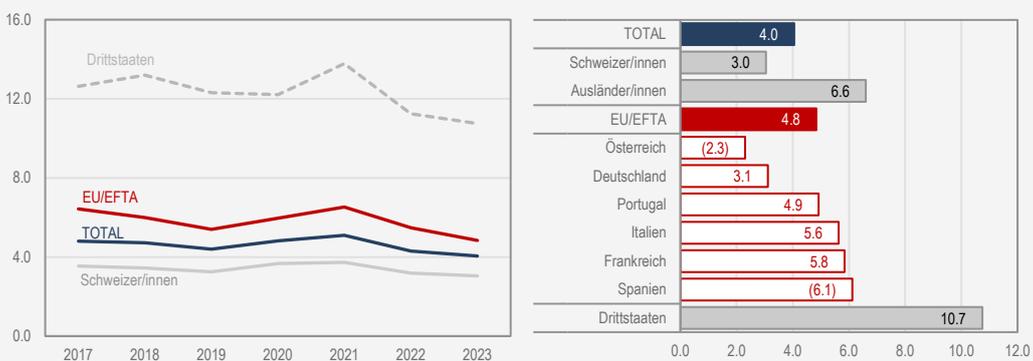


Remarque : les taux de chômage indiqués dans la présente figure correspondent au rapport entre le nombre de chômeurs selon le SECO (au numérateur) et la population active selon l'ESPA (au dénominateur). Pour certaines nationalités, ils peuvent donc diverger des taux officiels établis par le SECO, mais ils tiennent mieux compte de la croissance des groupes de nationalités concernés dans la population active.

Sources : statistique du chômage du SECO ; Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS)

Fig. 2.5 : Taux de chômage au sens du BIT par nationalité

De 2017 à 2023 (à gauche), et pour une sélection de nationalités, 2023 (à droite), en %



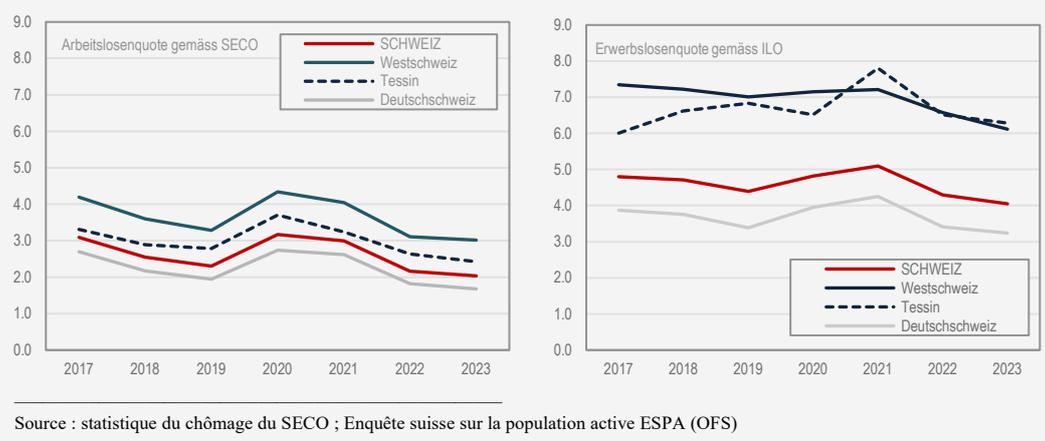
Remarque : les valeurs entre parenthèses ont été calculées par extrapolation sur la base de moins de 90 observations ; ces résultats doivent donc être interprétés avec prudence.

Source : Enquête suisse sur la population active ESPA (OFS)

Si l'on prend en compte le taux de chômage comme indicateur complémentaire, qui inclut également les chômeurs non-inscrits (voir figure 2.5), on parvient à la même conclusion. Cet indicateur suit pour l'essentiel la même courbe que le taux de chômage : la reprise après la pandémie s'est répercutée avec retard dans les résultats de l'année 2022. En 2023, le taux de chômage au sens du BIT des ressortissants de l'UE/AELE a atteint 4,8 %, contre 3 % pour les Suisses et 4 % en moyenne nationale.

Chômage par région linguistique : La figure 2.6 présente l'évolution du chômage de chaque région linguistique. L'évolution quasiment parallèle des différents taux de chômage indique que la pandémie de COVID-19 a eu des conséquences similaires dans les différentes régions et que le chômage a reculé dans les mêmes proportions une fois la reprise sur les rails. Dans chacune des trois régions linguistiques, le chômage a atteint en 2023 son niveau le plus bas depuis plusieurs années. En moyenne annuelle, il était de 1,7 % en Suisse alémanique, 2,4 % au Tessin et 3 % en Suisse romande.

Fig. 2.6 : Taux de chômage et taux de chômage au sens du BIT, par région linguistique
De 2017 à 2023, en %



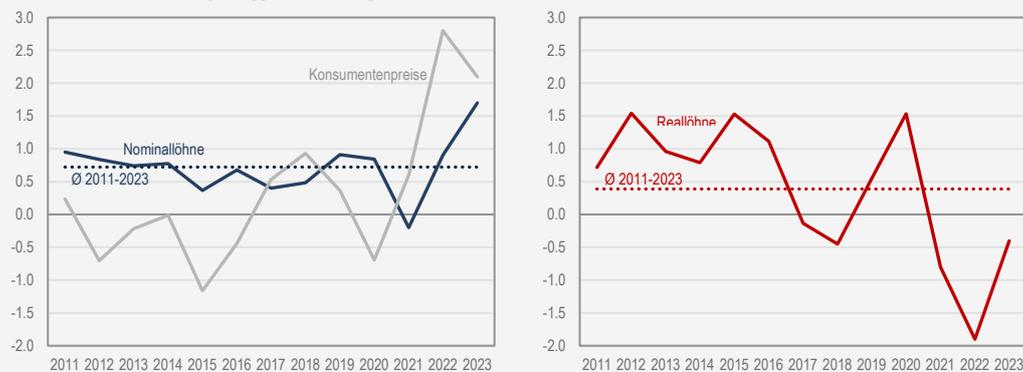
Dans l'ensemble, les écarts relatifs entre les régions sont restés constants au cours des dernières années. L'évolution du chômage confirme largement cette tendance. Toutefois, le niveau du chômage au Tessin et en Suisse romande demeure nettement plus élevé que la moyenne nationale. Ce phénomène se répercute sur le chômage des immigrés : dans ces deux régions, il est non seulement globalement plus élevé que la moyenne nationale, mais les ressortissants de l'UE/AELE qui y travaillent présentent également un risque de chômage plus élevé que ceux qui exercent en Suisse alémanique. Comme la répartition des immigrés dans les différentes régions linguistiques varie en fonction de leur nationalité (ou de la langue qu'ils parlent), ce facteur pourrait également expliquer les écarts relatifs constatés entre les taux de chômage des différentes nationalités, comme cela a déjà été évoqué précédemment.

2.4 Salaires

Évolution générale des salaires : Au cours de l'année sous revue, les salaires nominaux ont augmenté de 1,7 % en moyenne par rapport à l'année précédente. Toutefois, en tenant compte du renchérissement annuel moyen toujours élevé (+2,1 %), les salaires réels ont reculé de 0,4 %. Ainsi, le pouvoir d'achat s'est réduit pour la troisième année consécutive. Entre 2011 et 2023, la croissance des salaires réels a atteint en moyenne 0,4 % par an (0,7 % en valeur nominale).

Fig. 2.7 : Évolution des salaires nominaux, des prix à la consommation et des salaires réels

De 2011 à 2023, variation par rapport à l'année précédente en %



Source : indice suisse des salaires ISS (OFS)

Niveau et évolution des salaires par statut de séjour : Il existe des différences sensibles de niveau de salaire entre les Suisses et les étrangers, selon leur statut de séjour. En 2022, le salaire médian des étrangers était globalement inférieur de 15 % à celui des Suisses. Cet écart était de -12 % pour les titulaires d'une autorisation d'établissement, de -13 % pour les frontaliers, de -20 % pour les titulaires d'une autorisation de séjour et jusqu'à -30 % pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée. Ces écarts salariaux, parfois considérables, sont eux-mêmes liés, dans une large mesure, à des différences relatives aux facteurs déterminants pour le salaire (formation, profession, âge, etc.)⁹.

Les résultats de l'Enquête sur la structure des salaires suggèrent que, dans l'ensemble, la croissance salariale entre 2012 et 2022 a été répartie sur toute la fourchette des salaires (voir tableau 2.1). Le salaire médian pour un poste à temps plein, qui s'élevait en 2022 à 6 788 francs bruts par mois, a augmenté de 0,5 % par année en moyenne entre 2012 et 2022. L'augmentation n'a été que légèrement plus faible dans la partie supérieure (3^e quartile) de la fourchette des salaires, soit 0,4 %, et un peu plus forte dans la partie inférieure (1^{er} quartile), soit 0,8 %. L'écart entre les bas revenus et les revenus moyens tend donc à se resserrer.

⁹ Pour une discussion détaillée des écarts salariaux entre la main-d'œuvre étrangère et la population indigène à l'échelle nationale, voir le Quinzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Pour un examen approfondi des écarts salariaux entre les frontaliers et la population indigène dans les régions limitrophes, voir le Dix-septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Les résultats présentés dans ces rapports ont montré que dans certaines régions (notamment au Tessin), les écarts de salaires entre les frontaliers et la main-d'œuvre indigène ne sont pas dus qu'à des différences concernant les facteurs déterminants pour le salaire, ce qui peut être le signe d'un éventuel comportement discriminatoire en matière de salaire de la part des employeurs. Dans le cadre d'une nouvelle étude, l'Office de la statistique du canton du Tessin a réexaminé ces différences salariales et confirmé dans une large mesure les résultats obtenus précédemment (Bigotta et Giancone, 2022).

Les salaires ont évolué différemment en fonction du statut de séjour. La hausse des salaires médians des Suisses a été légèrement plus forte (0,6 %) que celle des actifs étrangers (0,5 %). Parmi ces derniers, ce sont les titulaires d'une autorisation d'établissement qui ont vu leur salaire médian augmenter le plus, soit 0,8 % par an. La croissance a été légèrement inférieure à la moyenne (0,4 %) pour les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et les frontaliers. Quant aux titulaires d'une autorisation de séjour, leur salaire médian n'a pas augmenté durant la période examinée. Il convient toutefois de noter que ces situations ne reflètent pas uniquement l'évolution individuelle des salaires, mais peuvent également être dues à des différences relatives à la composition de chaque groupe de population.

S'agissant des statuts de séjour, on constate que les salaires de la partie inférieure de la fourchette salariale (1^{er} quartile) ont tous connu une croissance légèrement plus forte que ceux de la partie moyenne (médiane). En revanche, ceux dans la partie supérieure (3^e quartile) ont généralement évolué de manière assez similaire au salaire médian. Ainsi, au sein de certaines catégories de séjour, on a pu constater, comme pour l'ensemble des salaires, une volonté de réduire les inégalités salariales, principalement en rapprochant les salaires les plus bas des salaires moyens.

Tableau 2.1 : Niveau et évolution des salaires, par statut de séjour

Secteur privé et secteur public confondus

	Salaire mensuel brut ^{*)} en 2022, en CHF			Croissance des salaires de 2012 à 2022, en %, par an		
	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile
TOTAL	6 788	5 365	9 014	0.5	0.8	0.4
Suisses	7 164	5 719	9 368	0.6	0.9	0.5
Étrangers	6 089	4 848	8 171	0.5	0.6	0.5
Titulaires d'une autorisation d'établissement (C)	6 280	5 072	8 455	0.8	0.9	1.0
Titulaires d'une autorisation de séjour (B)	5 743	4 579	8 048	0.0	0.4	0.0
Titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée (L)	4 992	4 036	6 120	0.4	1.2	0.1
Frontaliers (G)	6 241	4 984	8 166	0.4	0.5	0.2

*) Salaire mensuel standardisé : salaire calculé sur la base d'un équivalent plein temps de 4 1/3 semaines à 40 heures.

Source : Enquête sur la structure des salaires ESS (OFS)

Niveau et évolution des salaires par région linguistique : En Suisse, les niveaux des salaires varient fortement en fonction de la région linguistique. Ainsi, le salaire médian dans le canton de Zurich (7 229 francs) et dans le Nord-Ouest de la Suisse (6 969 francs) dépasse le salaire médian de 6 %, respectivement 3 %, alors qu'il est inférieur de 7 %, respectivement de 18 % en Suisse orientale (6 344 francs) et au Tessin (5 590 francs). Dans la région lémanique, en Suisse centrale et dans l'Espace Mittelland, il était relativement proche de la moyenne nationale (voir tableau 2.2). Ces écarts sont le reflet, entre autres, de différences dans le tissu économique local.

La progression des salaires entre 2012 et 2022 a été supérieure à la moyenne dans l'Espace Mittelland, en Suisse orientale et en Suisse centrale (0,7 %), mais elle a été légèrement inférieure à la

moyenne dans la région lémanique et au Tessin (0,4 %). La croissance du salaire médian des Suisses (0,6 %) a été légèrement plus élevée que celle de l'ensemble de la population, cette tendance ayant aussi été observée au niveau régional. Dans l'Espace Mittelland, en Suisse orientale et en Suisse centrale, le salaire médian des Suisses a une nouvelle fois progressé plus vite que la moyenne, soit respectivement 0,7 % et 0,8 %, alors que dans les autres régions, il a augmenté de 0,5 %, un rythme légèrement inférieur à la moyenne.

Tableau 2.2 : Niveau et évolution des salaires par région linguistique

Secteurs privé et secteur public confondus

	Salaire mensuel brut ^{*)} Médiane en 2022, en CHF			Croissance salariale Médiane de 2012 à 2022, en %, par an		
	TOTAL	Suisses	Étrangers	TOTAL	Suisses	Étrangers
SUISSE	6 788	7 164	6 089	0,5	0,6	0,5
Région lémanique	6 849	7 343	6 320	0,4	0,5	0,4
Espace Mittelland	6 752	7 086	5 841	0,7	0,8	0,5
Nord-Ouest de la Suisse	6 969	7 218	6 552	0,5	0,5	0,4
Zurich	7 229	7 568	6 444	0,5	0,5	0,4
Suisse orientale	6 344	6 702	5 686	0,7	0,8	0,5
Suisse centrale	6 779	6 977	6 156	0,7	0,7	0,9
Tessin	5 590	6 462	5 000	0,4	0,5	0,6

*) Salaire mensuel standardisé : salaire calculé sur la base d'un équivalent plein temps de 4 1/3 semaines à 40 heures.

Source : Enquête sur la structure des salaires ESS (OFS)

3 Prestations sociales

3.1 Assurance-vieillesse et survivants - 1^{er} pilier

Part des étrangers au financement du 1^{er} pilier

Les cotisations des employés et des employeurs représentent la principale source de financement du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG). En 2023, elles ont couvert 67 % des dépenses de ce système, y compris les prestations complémentaires (décompte de la Centrale de compensation 2023), le reste ayant été financé essentiellement par les pouvoirs publics, via les impôts. La statistique des revenus de l'AVS permet de suivre précisément l'évolution du substrat économique soumis à cotisation pendant la période correspondante. On a constaté que la croissance des salaires totaux évoluait en étroite corrélation avec les cycles conjoncturels. En période de croissance économique, l'accroissement de la somme des salaires soumis à cotisation était nettement plus élevée chez les assurés étrangers que chez les assurés suisses. Entre 2010 et 2021, la part de ressortissants de l'UE/AELE cotisants ¹⁰ est passée de 21 % à 25,8 %, tandis que celle des ressortissants suisses diminuait de 71,1 % à 65,9 %. Cette évolution plus dynamique du nombre et de la masse salariale des ressortissants étrangers a dès lors entraîné une augmentation de leur participation au financement du 1^{er} pilier, alors que la part des Suisses à la masse salariale diminuait de 72,4 % à 67 % entre 2010 et 2021. En revanche, celle des ressortissants de l'UE/AELE a progressé de 21,4 % à 26,3 % et celle des autres ressortissants étrangers de 6,2 % à 6,7 %.

Tableau 3.1 : Proportion des revenus soumis à cotisation¹ selon la nationalité des cotisants, 2000 - 2021

	2 000	2003	2007	2010	2013	2016	2019	2021
Suisse	76,4%	75,1%	72,4%	72,4%	70,1%	69,0%	67,8%	67,0%
UE/AELE ¹	17,5%	18,3%	20,5%	21,4%	23,5%	24,8%	25,7%	26,3%
États tiers	6,1%	6,6%	7,0%	6,2%	6,4%	6,3%	6,5%	6,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Remarque : *tous les revenus soumis à cotisation sont pris en compte

Source : OFAS

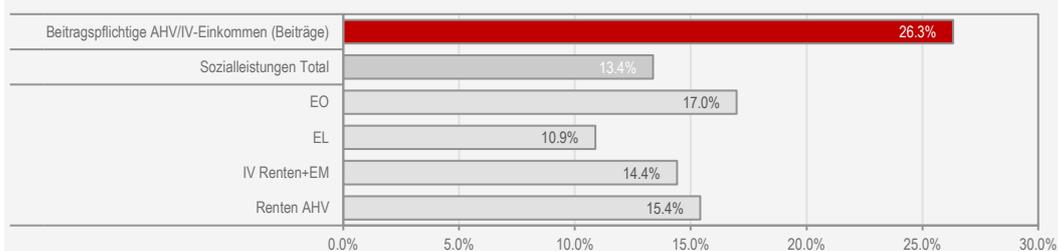
Part des ressortissants de l'UE/AELE au financement et aux prestations du 1^{er} pilier

En analysant la part des ressortissants de l'UE/AELE au financement des cotisations et aux prestations du 1^{er} pilier, on constate qu'ils y ont contribué pour 26,3 %, tandis qu'ils percevaient 13,4 % de la somme globale des prestations individuelles du 1^{er} pilier. En substance, les ressortissants de l'UE/AELE ont bénéficié de 15,4 % de la somme des rentes AVS versées, 14,4 % des rentes et des

¹⁰ Cette année, pour la première fois, le Royaume-Uni (UK) n'est pas pris en compte dans les pays de l'UE/AELE. Pour une meilleure lisibilité des données, les résultats ont été corrigés de manière rétroactive.

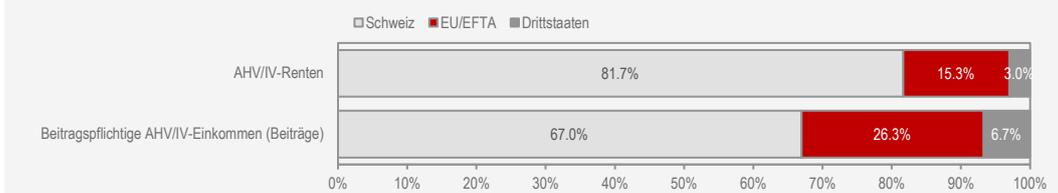
mesures de réadaptation AI, de 10,9 % des prestations complémentaires et de 17,0 % des allocations pour perte de gain. Pour ce qui est des rentes, il convient de noter qu'en 2023, seuls 7 % des ressortissants de l'UE/AELE percevant une rente de vieillesse jouissaient d'une durée de cotisation complète et, partant, d'une rente complète. Parmi les rentiers AI de l'UE/AELE, seuls 28 % ont perçu une rente complète.

Fig. 3.1 : Part des ressortissants de l'UE/AELE par rapport aux revenus soumis à cotisation et aux principales prestations du 1^{er} pilier, en %



Remarque : évaluation sur la base des données actuellement disponibles [revenu provenant de l'AVS 2021 (tous les revenus soumis à cotisation), APG 2022, PC 2023, mesures de réadaptation AI 2023, rentes AVS et AI 2023]. L'estimation des cotisations repose sur le revenu soumis à l'AVS/AI, qui se compose essentiellement de plus de 90 % du revenu des salariés. Source : OFAS

Fig. 3.2 : Répartition des revenus provenant de l'AVS/AI soumis à cotisation (2021) et des rentes AVS/AI (2023), par nationalité, en %



Remarque : sont pris en compte tous les revenus 2021 soumis à cotisation, total des rentes AVS/AI.

Source : OFAS

Si l'on considère exclusivement les rentes AVS et AI, qui constituent le domaine de prestations le plus important du 1^{er} pilier, on constate, sur la base des dernières statistiques disponibles, que les ressortissants étrangers contribuent de façon déterminante au financement et à la consolidation de la sécurité sociale. À long terme, le versement des cotisations ouvre naturellement un droit à des rentes, qui grèveront l'AVS d'ici 30 à 40 ans.

Nouveaux résultats d'études : répercussion de l'immigration sur l'AVS, l'AI et l'APG

Une étude mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales examine les effets de l'immigration en Suisse sur l'AVS, l'AI et le régime des APG, et ce jusqu'en 2070. Elle s'attache à comparer les cotisations versées et les prestations octroyées au cours d'une même année civile (moyenne). Par ailleurs, elle tente de répondre à la question de savoir à quelles prestations les cotisations versées actuellement donneront droit à l'avenir (cohorte). Par extension, l'étude analyse également les PC et les allocations familiales, en faisant une distinction par pays de naissance et par nationalité. La projection des calculs jusqu'en 2070 repose sur les scénarios de l'évolution démographique et économique de l'OFS et du SECO.

Les résultats montrent que l'immigration a des effets positifs à long terme sur l'AVS, l'AI et le régime des APG, principalement en raison du rajeunissement de la structure de la population liée à l'immigration. Même si les effets de ce rajeunissement s'atténueront d'ici 2070, la population immigrée contribuera aux assurances sociales dans une plus large mesure qu'elle ne bénéficiera de ses prestations, pour autant que l'immigration se poursuive. Ce sont surtout les cotisations versées par les ressortissants de l'UE/AELE qui sont nettement supérieures aux prestations qu'ils perçoivent, car leurs revenus sont plus élevés que ceux des autres catégories d'immigrés et leur participation au marché du travail est plus importante.

S'agissant des cotisations, seules les cotisations salariales ont été prises en compte, d'autres sources de financement comme la contribution fédérale ou la TVA en étant exclues. Le rapport de l'étude ne permet pas de tirer de conclusions sur le résultat futur de la répartition des assurances sociales.

Favre, Sandro ; Föllmi, Reto ; Zweimüller, Josef (2023). *Migration und Sozialversicherungen. Eine Betrachtung der 1. Säule und der Familienzulagen*. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n°6/23. Berne : Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

3.2 Assurance-invalidité

En 2023, les rentes ont représenté 58 % du volume des dépenses de l'AI (décompte de la Centrale de compensation 2023). Environ 251 000 rentes d'invalidité ont été versées, dont 73 % à des Suisses, 19 % à des ressortissants de l'UE/AELE et 9 % à des ressortissants des États tiers. Comme le montrent les tableaux 3.2 et 3.3, l'ALCP n'a pas provoqué de hausse du nombre de bénéficiaires de rentes AI. Toutes les catégories susmentionnées, par nationalité, ont enregistré une légère croissance en 2023. Après un pic observé en 2005, le taux de croissance du nombre de rentiers a continué de diminuer. Cette tendance a été plus prononcée pour les ressortissants de l'UE/AELE que pour les Suisses. Étant donné le fait que les contributions des premiers au financement de l'AI (26,3 %) étaient largement supérieures aux prestations dont ils ont bénéficié (14,4 % de la somme des rentes AI et des mesures de réadaptation), on peut conclure que la libre circulation des personnes et l'accès des ressortissants de l'UE aux prestations AI n'ont pas entraîné d'importantes charges supplémentaires pour l'AI. Les craintes selon lesquelles la libre circulation des personnes pourrait provoquer

une augmentation massive du nombre de bénéficiaires étrangers de prestations AI ne se sont pas confirmées. Si les nouvelles rentes ont, dans l'ensemble, reculé, cela est le fait de tous les acteurs du domaine de l'AI, plus sensibles à la problématique, ainsi que des nouveaux instruments de contrôle introduits lors de la dernière révision de l'AI.

Tableau 3.2 : Évolution annuelle moyenne du nombre de rentes AI par nationalité, 2001 - 2023

	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016-2019	2019-2021	2021-2023
Suisse	4,2%	0,9%	0,4%	-1,1%	-1,0%	-0,1%	0,5%	0,6%
UE/AELE	1,7%	-0,9%	-3,8%	-3,8%	-3,3%	-1,5%	-0,3%	0,3%
États tiers	13,0%	3,5%	-4,8%	-1,8%	-3,4%	-2,6%	-1,3%	0,5%
Total	4,3%	0,7%	-1,2%	-1,7%	-1,7%	-0,6%	0,2%	0,6%

Source : OFAS

Tableau 3.3 : Nombre de bénéficiaires de rentes AI par nationalité, 2001 - 2023

Valeurs de décembre

	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2021	2023
Suisse	162 270	183 529	188 606	190 628	184 409	178 830	178 290	180 205	182 480
UE/AELE	67 050	70 568	68 689	61 080	54 376	49 146	46 974	46 683	46 957
États tiers	20 195	29 104	32 268	27 819	26 335	23 743	21 936	21 360	21 587
Total	249 515	283 201	289 563	279 527	265 120	251 719	247 200	248 248	251 024

Source : OFAS

3.3 Prestations complémentaires

En 2023, le 1^{er} pilier a versé des prestations complémentaires à près de 350 000 personnes qui vivent dans des conditions économiques modestes, sur environ 2 millions de bénéficiaires de rentes AVS et AI résidant en Suisse. Ces prestations complémentaires représentent une garantie de revenu minimum. Fin 2023, 75 % des bénéficiaires étaient Suisses, 12 % des ressortissants de l'UE/AELE et 13 % des personnes provenaient des États tiers. Quant à la répartition des montants, 77 ont été versés à des Suisses, 11 % à des citoyens de l'UE/AELE et 12 % à des ressortissants des États tiers.

Le nombre de bénéficiaires de PC a enregistré pour la première fois une baisse en 2022, mais a de nouveau augmenté en 2023. Depuis 2007, les taux de croissance sont globalement stables par rapport aux années précédentes, et depuis 2010, ceux des ressortissants de l'UE/AELE sont plutôt légèrement inférieurs à ceux des Suisses. Les bénéficiaires de PC issus des États tiers sont ceux qui augmentent le plus nettement depuis 2010.

Les prestations complémentaires sont exclusivement versées aux personnes résidant en Suisse. En 2023, près de 80 % des bénéficiaires de rentes AVS/AI issus de l'UE/AELE résidaient à l'étranger

et n'avaient ainsi pas droit à des PC¹¹. La part de ces personnes retournées au pays ou des frontaliers a connu une tendance à la hausse ces dernières années.

Tableau 3.4 : Taux de croissance annuel moyen des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI par nationalité 1998 - 2023

	1998-2001	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016-2019	2019-2021	2021-2023
Suisse	2,5%	2,9%	2,2%	3,0%	2,6%	1,8%	1,8%	0,7%	0,3%
UE/AELE	5,1%	5,4%	3,3%	0,8%	2,5%	1,3%	0,5%	1,8%	0,8%
États tiers	18,5%	15,5%	9,6%	1,9%	4,5%	3,7%	3,9%	3,8%	3,2%
Total	3,6%	4,1%	3,0%	2,6%	2,8%	1,9%	1,9%	1,2%	0,7%

Source : OFAS

Tableau 3.5 : Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI par nationalité Valeurs de décembre, 1998 - 2022

	1998	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2018	2019	2021	2023
Suisse	156 226	168 190	183 407	195 525	213 611	230 534	243 171	250 264	256 558	259 916	261 332
UE/AELE	22 644	26 275	30 761	33 943	34 777	37 399	38 830	38 632	39 386	40 816	41 455
États tiers	8 042	13 378	20 622	27 164	28 760	32 814	36 593	39 202	41 079	44 271	47 175
Total	186 912	207 843	234 790	256 632	277 148	300 747	318 594	328 098	337 023	345 003	349 962

Source : OFAS

3.4 Assurance-accidents

L'ALCP prévoit, selon le modèle de l'assurance-maladie, un système d'entraide entre États en matière de prestations en nature pour l'assurance contre les accidents professionnels et non professionnels, ainsi qu'en cas de maladie professionnelle. La Confédération prend en charge les intérêts sur les avances de prestations accordées au titre de l'entraide. Les coûts administratifs liés à l'entraide en matière de prestations, qui se sont élevés à environ 315 180 francs en 2023, sont assumés par les assurances.

3.5 Assurance-maladie

En ce qui concerne l'assurance-maladie obligatoire des assurés à l'étranger, la mise en œuvre de la coordination ne pose en principe aucun problème. La procédure en matière de pratique du droit d'option par les assurés (certains assurés peuvent être libérés de l'obligation de s'assurer en Suisse et s'assurer dans l'État où ils résident) est exigeante, tant pour les autorités cantonales compétentes que pour les assureurs, mais n'a pas causé de difficultés majeures jusqu'à présent. S'agissant des

¹¹ Ne sont prises en compte que les rentes de vieillesse (sans les rentes de survivants) et les rentes d'invalidité.

répercussions financières, les coûts de l'assurance-maladie comprennent ceux incombant à l'Institution commune LAMal pour la mise en œuvre de la coordination internationale (entraide en matière de prestations et tâches vis-à-vis des bénéficiaires de rentes) et ceux liés à la réduction des primes pour les assurés à l'étranger.

Quant à l'application du système d'entraide entre États en matière de prestations en nature, l'Institution commune LAMal fait office d'organe de liaison et d'entraide dans l'assurance-maladie, garantissant l'octroi de prestations à charge de l'assurance étrangère. Pour l'année 2023, les frais d'intérêts se rapportant au préfinancement de l'entraide en matière de prestations ainsi que les coûts administratifs se sont élevés à 3,1 millions de francs.

Conformément à l'ALCP, certaines personnes domiciliées dans un État membre de l'UE/AELE doivent également souscrire à une assurance-maladie en Suisse. Ces personnes ont en principe droit, comme les autres assurés, à une réduction individuelle des primes, pour autant qu'elles vivent dans des conditions économiques modestes. La proportion d'assurés domiciliés dans un État membre de l'UE/AELE (environ 206 000 personnes) reste infime par rapport à l'effectif total des assurés, qui s'élève à 8,9 millions selon les dernières données de 2023.

Pour les quelque 520 bénéficiaires de rentes suisses (y compris les membres de la famille) résidant dans un État de l'UE/AELE, l'Institution commune LAMal a versé en 2023 0,7 million de francs au titre de réduction des primes.

3.6 Assurance-chômage

La libre circulation des personnes prévoit de coordonner le droit sur l'assurance-chômage pour assurer aux travailleurs mobiles de l'UE/AELE la protection offerte dans leur pays en cas de chômage et leur permettre de bénéficier également d'une protection dans le pays d'accueil, identique à celle de la population résidente¹². Pour les actifs provenant des États de l'UE/AELE¹³ qui résident en Suisse, le principe de la totalisation est appliqué. Il prévoit de prendre en compte la période de cotisation accomplie dans le pays d'origine dans le calcul de la durée minimale de cotisation en Suisse (douze mois en l'espace de deux ans). En 2023, 24,3 millions de francs d'indemnités journalières

¹² Voir le Treizième rapport de l'Observatoire 2017 pour de plus amples informations concernant les dispositions légales, les dispositions transitoires ainsi que les répercussions financières des réglementations.

¹³ Ce principe de la totalisation est entré en vigueur le 1^{er} juin 2016 pour la Roumanie et la Bulgarie. S'agissant de la Croatie, les cotisations AC des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée ont été rétrocédées à partir du 1^{er} janvier 2017 ; le principe de la totalisation n'est applicable que depuis 2022. Depuis le 1^{er} janvier 2021, en conséquence du Brexit, le Royaume-Uni n'est plus soumis à l'ALCP et aux règlements sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Pour les personnes originaires de ce pays qui travaillent en Suisse et qui étaient soumises à l'ALCP au 31 décembre 2020, l'accord relatif aux droits acquis des citoyens conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni continue de garantir les droits découlant de l'ALCP, si bien que la totalisation (ainsi que l'exportation de prestations) est toujours possible. En revanche, pour les immigrants en provenance du Royaume-Uni qui ont rejoint la Suisse après le 1^{er} janvier 2021, la totalisation est possible sur la base de la nouvelle convention de sécurité sociale.

ont été versés aux ressortissants de l'UE/AELE qui ont fait comptabiliser leurs périodes de cotisation depuis l'étranger, contre 19,6 millions de francs en 2022 (voir tableau 3.6).

En 2023, 3,3 millions de francs ont été versés à des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée L, soit 7,3 % de l'ensemble des indemnités journalières perçues par ceux-ci en provenance de l'UE/AELE. Quelque 17,6 millions de francs ont été versés aux titulaires d'une autorisation de séjour B, soit 2,9 % des prestations perçues par ceux-ci en provenance de l'UE/AELE. Enfin, 3,4 millions de francs ont été accordés aux titulaires d'une autorisation d'établissement C ou d'un autre type d'autorisation.

Tableau 3.6 : Versement d'indemnités de chômage (AC) aux ressortissants de l'UE/AELE sur la base du principe de la totalisation (en millions de francs), 2010 - 2023

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Autorisations B	9,5	8,4	13,1	18,8	17,0	14,7	16,2	16,5	16,3	17,6	27,3	24,0	13,1	17,6
Autorisations L	0,9	1,1	3,0	5,9	6,3	4,9	4,3	4,2	3,6	3,6	6,6	5,4	3,5	3,3
Autorisations C notamment	6,8	4,7	6,7	8,3	6,8	5,2	5,5	4,7	6,1	10,0	9,3	4,7	3,0	3,4
Total	17,2	14,2	22,8	33,0	30,1	24,8	26,0	25,4	26	31,2	43,2	34,1	19,6	24,3

Remarque : les données contenant les totalisations des immigrés de Roumanie et de Bulgarie sont disponibles à partir de 2016 et celles des immigrés de Croatie depuis 2022. Quant au Royaume-Uni, les totalisations restent possibles même après le Brexit et sont donc prises en compte dans l'analyse de toutes les années représentées.

Sources : SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA

Concernant les frontaliers, ils perçoivent les prestations de l'AC dans leur État de résidence, et non en Suisse. C'est le Règlement (CE) 883/2004 qui s'applique, selon lequel la Suisse rembourse à l'État de résidence¹⁴ les trois à cinq premiers mois d'indemnité de chômage des frontaliers (selon la durée de la période de cotisation en Suisse).

En 2023, 203 millions de francs au total ont été versés aux pays dont sont issus les frontaliers, soit une hausse d'un million par rapport à 2022 (voir figure 3.3).

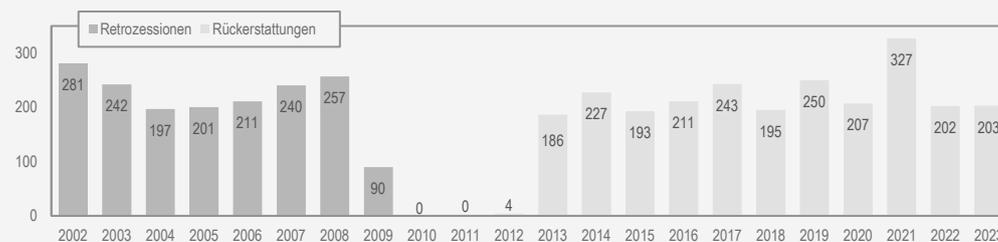
Il est question ci-après de montrer quels groupes de personnes qui ont immigré en Suisse ces dernières années constituent plutôt des payeurs nets ou des bénéficiaires nets des prestations de l'assurance-chômage. L'estimation la plus récente remonte à 2022, année où le taux de chômage s'élevait à 2,2 %. Sur la base des données relatives aux recettes de l'AVS, il est possible d'estimer celles de l'AC en fonction des groupes de nationalités. Selon les Règlements CE 883/2004 et 987/2009 relatifs aux frontaliers et aux titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, on peut déduire de ces recettes les remboursements qui ont été effectués. Concernant les dépenses de l'AC, les prestations versées au titre des IC peuvent être analysées en fonction des personnes qui en ont bénéficié, et donc des différents groupes de nationalités. Par contre, il n'est pas possible d'examiner par bénéficiaire les autres prestations des caisses de chômage ou des ORP, ni les mesures de marché du travail, ni

¹⁴ Sont considérés comme États de résidence tous les États de l'UE. Les frontaliers doivent retourner au moins une fois par semaine dans leur État de résidence pour être considérés comme tels.

les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Mais en fonction des groupes d'étrangers qui contribuent aux recettes, respectivement qui bénéficient des IC, il est relativement facile d'identifier ceux qui font partie des contributeurs/bénéficiaires nets de l'AC, ainsi que l'ordre de grandeur de la répartition des indemnités.

Fig. 3.3 : Remboursement des IC des frontaliers à l'État de résidence durant les trois, respectivement les cinq premiers mois de perception des indemnités journalières et rétrocessions des cotisations AC des frontaliers, 2002 - 2023

En millions de CHF



Remarque : lors de la phase transitoire du 1^{er} juin 2002 au 31 mai 2009, les cotisations AC des frontaliers ont été remboursées à leur État de résidence (Allemagne, France, Italie et Autriche) (rétrocessions). Suite à un régime transitoire, qui a duré du 1^{er} juin 2009 au 31 mars 2012, celles-ci n'ont plus été rétrocédées à l'État de résidence. Depuis le 1^{er} avril 2012, c'est le Règlement (CE) 883/2004 qui s'applique, selon lequel la Suisse rembourse à l'État de résidence les trois à cinq premiers mois d'indemnités de chômage des frontaliers (selon la durée de la période de cotisation en Suisse) (remboursements). Nous vous renvoyons au Treizième rapport de l'Observatoire 2017 pour de plus amples informations concernant les dispositions légales, les dispositions transitoires ainsi que les répercussions financières des réglementations.

Source : SECO (résultat comptable AC)

Le tableau 3.7 met en évidence les parts revenant en 2022 aux Suisses, aux étrangers originaires de certains États de l'UE/AELE et aux étrangers originaires des États tiers. Il ressort que les Suisses ont contribué à hauteur de 67,3 % à l'AC, alors qu'ils n'ont bénéficié que de 52,9 % des IC. Ils ont donc clairement fait partie des payeurs nets de l'AC. La part de leurs cotisations à l'AC était supérieure de 27 % à celle des indemnités perçues. Ces chiffres révèlent que les Suisses présentent un risque de chômage nettement inférieur à la moyenne. En 2022, les étrangers de l'UE/AELE, pour leur part, ont contribué à hauteur de 25,9 % aux cotisations AC, alors qu'ils ont perçu 30,8 % des IC. Leur quote-part aux recettes était ainsi inférieure de 24 % aux dépenses des indemnités de chômage. Ils ont donc fait partie des bénéficiaires nets. Ces chiffres reflètent le risque de chômage plus élevé des ressortissants de l'UE, notamment parce qu'ils occupent beaucoup plus souvent que les Suisses des postes instables. Quant aux ressortissants des États tiers, ils constituent très clairement des bénéficiaires nets de l'AC. La part des recettes liées aux cotisations AC s'élevait en 2021 à 6,8 %, tandis que les dépenses liées aux IC étaient de 16,3 %. Les dépenses étaient ainsi 2,4 fois supérieures aux recettes. Ces données traduisent également le risque de chômage supérieur et la perception de prestations plus longue que la moyenne dans ce groupe de nationalités (très hétérogène).

En analysant les différentes nationalités en provenance de l'UE/AELE, on constate que les ressortissants allemands ont fait partie des contributeurs nets de l'AC en 2022. Proportionnellement, ils ont versé environ 24 % de plus qu'ils n'ont bénéficié d'indemnités de chômage. Ils ont contribué à

hauteur de 6,5 % aux recettes de l'AC sur les montants de leurs cotisations et ont bénéficié de 5,3 % des indemnités de chômage. Le solde cotisations/indemnités des ressortissants français a été positif en 2022. La part de leurs cotisations était d'environ 14 % plus élevée (5 %) que celle des indemnités versées (4,4 %).

Tableau 3.7 : Part des recettes de l'AC et des dépenses liées aux IC (y compris rétrocessions et remboursements) par groupe de nationalités, 2022

	Suisse	UE/ AELE*	États tiers	ALL	FRA	ITA	PORT	ESP	UE8+2
Cotisations AC	67,3%	25,9%	6,8%	6,5%	5,0%	4,9%	3,1%	1,2%	2,4%
Indemnités AC	52,9%	30,8%	16,3%	5,3%	4,4%	6,4%	5,3%	2,0%	4,4%
Rapport cotisations/indemnités de chômage	1,27	0,84	0,42	1,24	1,14	0,76	0,58	0,58	0,56
Durée des indemnités de chômage en jours	89	84	94	84	94	86	75	83	87

Remarque : en 2022, les recettes de l'AC issues des cotisations salariales se sont élevées à 7,9 milliards de francs selon la statistique AVS, alors que 4,7 milliards de francs étaient dévolus aux IC.

Les résultats par groupe de nationalités se réfèrent à la composition de l'UE/AELE selon la situation en 2022 et n'incluent donc plus les cotisations et les versements AC des ressortissants du Royaume-Uni. Ces différences sont purement descriptives et ne permettent pas de tirer des conclusions sur le lien de causalité entre la nationalité et les cotisations/indemnités AC. UE8 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, République tchèque, Hongrie, Pologne. UE2 : Bulgarie, Roumanie

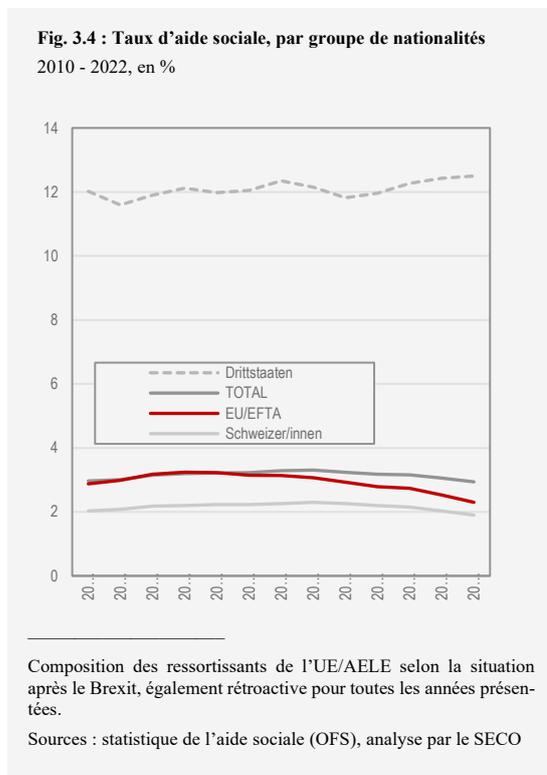
Sources : OFAS (comptes individuels de l'AVS), SECO

S'agissant des Italiens, leur bilan est négatif, en raison du risque de chômage plus élevé, la part des recettes de l'AC étant inférieure de 24 % à celle des indemnités versées en 2022. Le bilan est encore moins bon chez les actifs portugais et espagnols, ainsi que chez les ressortissants des États de l'UE8 et de l'UE2 (Roumanie et Bulgarie). La part des recettes liées aux cotisations AC de ce premier groupe représentait 58 % des dépenses des IC, contre 56 % pour les ressortissants d'Europe de l'Est. Cette part reste cependant toujours légèrement supérieure à celle des ressortissants des États tiers, qui présentent un taux de 42 %. En 2022, tous les groupes ont enregistré une durée moyenne d'indemnisation inférieure à celle de l'année précédente, ce qui s'explique par la reprise survenue après la crise liée au COVID-19. Les ressortissants portugais ont à nouveau affiché la plus courte durée d'indemnisation : comme ils travaillent très souvent dans des branches saisonnières, ils sont plus souvent au chômage de manière répétée, mais en général pour une durée relativement courte.

3.7 Aide sociale

L'aide sociale constitue le dernier filet social dans le système d'assurance suisse. Son organisation relève des cantons et des communes. Selon leur statut de séjour, les ressortissants de l'UE/AELE sont autorisés à percevoir des prestations de l'aide sociale ; dans la mesure où ils disposent par exemple d'une autorisation de séjour comme travailleur, ils bénéficient à cet égard du même traitement que les Suisses. La perception de l'aide sociale peut toutefois entraîner un réexamen du droit de séjour. Sont toutefois exclues de l'aide sociale les personnes qui se sont rendues en Suisse pour y chercher un emploi ainsi que celles sans activité lucrative.

La figure 3.4 illustre l'évolution du taux d'aide sociale, soit la proportion de personnes qui a bénéficié au moins une fois dans l'année de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente.



En 2022, celui-ci s'élevait en moyenne à 2,9 % pour l'ensemble de la Suisse, soit une baisse par rapport à l'année précédente (-0,2 point de pourcentage). Il s'agit de la valeur la plus basse depuis 2008. Les craintes selon lesquelles les conséquences tardives de la pandémie de COVID-19, le chômage en particulier, n'aient une incidence négative sur l'aide sociale ne se sont donc pas confirmées. D'une part, cette évolution a été favorisée de façon durable par les mesures mises en œuvre par la Confédération et les cantons pour atténuer les répercussions sociales de la pandémie. D'autre part, la reprise économique soutenue dans le sillage de la crise liée au COVID-19 et la situation favorable sur le marché du travail ont eu un effet positif sur l'aide sociale.

Les étrangers présentent un risque plus élevé de recourir à l'aide sociale que les Suisses. Cela se vérifie également pour les ressortissants de l'UE/AELE, mais on constate un net recul du taux d'aide sociale au cours de ces dernières années et donc un rapprochement progressif du taux des Suisses. Cela reflète avant tout la forte augmentation de la population immigrée dans le cadre de l'ALCP, qui jouit de bonnes qualifications professionnelles, et sa forte propension à rejoindre le marché du travail¹⁵. En 2022, le taux d'aide sociale des ressortissants de l'UE/AELE était de 2,3 %, contre 1,9 % pour les Suisses.

¹⁵ En observant l'évolution actuelle, se pose toutefois la question de savoir si le fait que des personnes menacées de pauvreté qui ont droit à ces prestations et n'y recourent pas a pu contribuer à la baisse du taux d'aide sociale qui a été observée. En effet, comme mentionné en début d'article, le recours à l'aide sociale peut avoir des conséquences en matière de droit de séjour. Dans ce contexte, la révision de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui est entrée en vigueur en 2019, a durci les conditions d'octroi, simplifié le retrait ou la rétrogradation des permis d'établissement ainsi que la non-prolongation d'une autorisation de séjour, par exemple en raison de la perception de l'aide sociale. Une étude récente fournit certains indices selon lesquels le non-recours plus marqué pourrait effectivement expliquer cette évolution (voir BASS 2022).

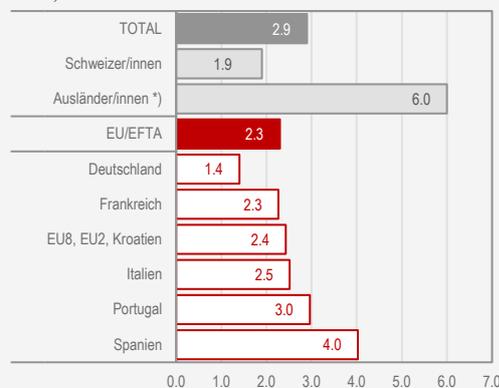
Il existe des différences majeures quant au risque de recourir à l'aide sociale chez les ressortissants de l'UE/AELE (voir figure 3.5). Celui-ci est supérieur à la moyenne de l'UE/AELE chez les personnes originaires des pays du Sud de l'Europe, à savoir l'Espagne (4 %), le Portugal (3 %) et l'Italie (2,5 %), ainsi que chez les ressortissants d'Europe de l'Est (2,4 %), alors qu'il est nettement inférieur à la moyenne chez les ressortissants allemands (1,4 %).

Le taux d'aide sociale est particulièrement élevé chez les ressortissants des États tiers, car à la différence des ressortissants de

l'UE/AELE, ils sont plus nombreux que la moyenne à avoir de faibles qualifications professionnelles, de telle sorte qu'ils ont moins d'opportunités sur le marché du travail en cas de perte d'emploi. Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire sont également pris en compte dans la statistique de l'aide sociale économique, et ce après cinq ans de séjour ou à partir du moment où la responsabilité financière est transférée de la Confédération aux cantons¹⁶. Il s'agit souvent de personnes qui ont de la difficulté à intégrer le marché primaire du travail.

Dans le rapport de l'année passée, la perception de l'aide sociale par les personnes immigrées a été analysée de manière approfondie dans le cadre d'un chapitre central et des évaluations ont été présentées non seulement en fonction de la nationalité, mais également en fonction de la date d'immigration ou de la durée de séjour en Suisse (voir Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes (2023), p. 35 ss). Les résultats ont montré que la proportion des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP qui ont recouru aux prestations de l'aide sociale durant leur séjour était plus faible que celle des Suisses. En particulier le versement de prestations immédiatement après l'arrivée en Suisse est extrêmement rare ; mais comme on peut s'y attendre, le risque d'y recourir augmente avec la durée du séjour. Les résultats ont largement confirmé les résultats des études antérieures sur le sujet (notamment le Quatorzième rapport de l'Observatoire sur l'ALCP (2018), Fluder et al. (2013).

Fig. 3.5 : Taux d'aide sociale de certaines nationalités
2022, en %



*) étrangers, y compris ceux des États tiers ; leur taux d'aide sociale était de 12,5 % en 2022.

Sources : statistique de l'aide sociale (OFS), analyse par le

¹⁶ Entre 2014 et 2016, un grand nombre de requérants d'asile sont arrivés en Suisse, et ceux-ci deviendront visibles à partir de 2019 dans la statistique de l'aide sociale économique. L'augmentation du taux d'aide sociale des ressortissants des États tiers que l'on observe à la figure 3.3 est probablement liée en premier lieu à cette situation.

Partie II

QUESTIONS CHOISIES

La migration de main-d'œuvre vers la Suisse : une réflexion en comparaison internationale

1 Introduction

En 2023, la Suisse a enregistré un taux d'immigration record, largement soutenu par la migration de main-d'œuvre liée à la libre circulation des personnes. Alors que d'autres pays européens ont énormément de difficultés à recruter de la main-d'œuvre qualifiée en raison de leur transition démographique, la Suisse semble en être épargnée. Comment expliquer ce phénomène ? Le présent chapitre tente de répondre à cette question.

Dans un premier temps, il explore la situation migratoire de l'ensemble de l'Europe. Cette observation entend fournir un éclairage plus large et montrer comment la migration de main-d'œuvre vers la Suisse s'y inscrit. Le deuxième chapitre analyse les moteurs qui stimulent et favorisent cette migration. Nous comparerons d'autres pays européens qui connaissent une économie florissante et une forte immigration, afin d'identifier les facteurs qui permettent au dynamisme économique de notre pays de trouver un tel écho dans l'immigration. Une conclusion termine ce chapitre.

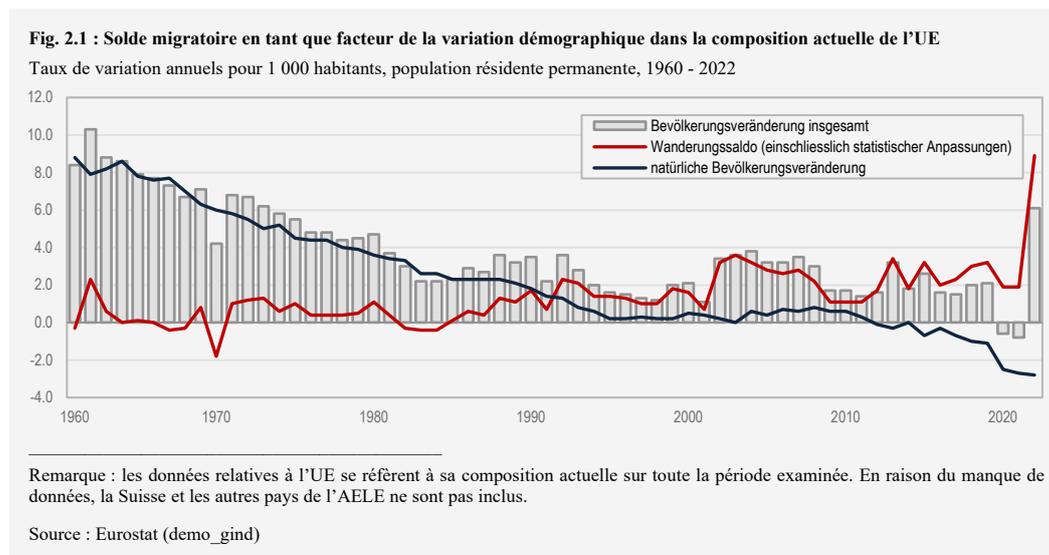
2 Évolution de la migration de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'UE

En guise d'introduction, ce chapitre retrace l'évolution de la migration dans les pays de l'UE au cours des dernières années en plaçant le processus migratoire de la Suisse dans ce contexte.

2.1 Migration en tant que facteur de l'évolution démographique dans les pays de l'UE/AELE

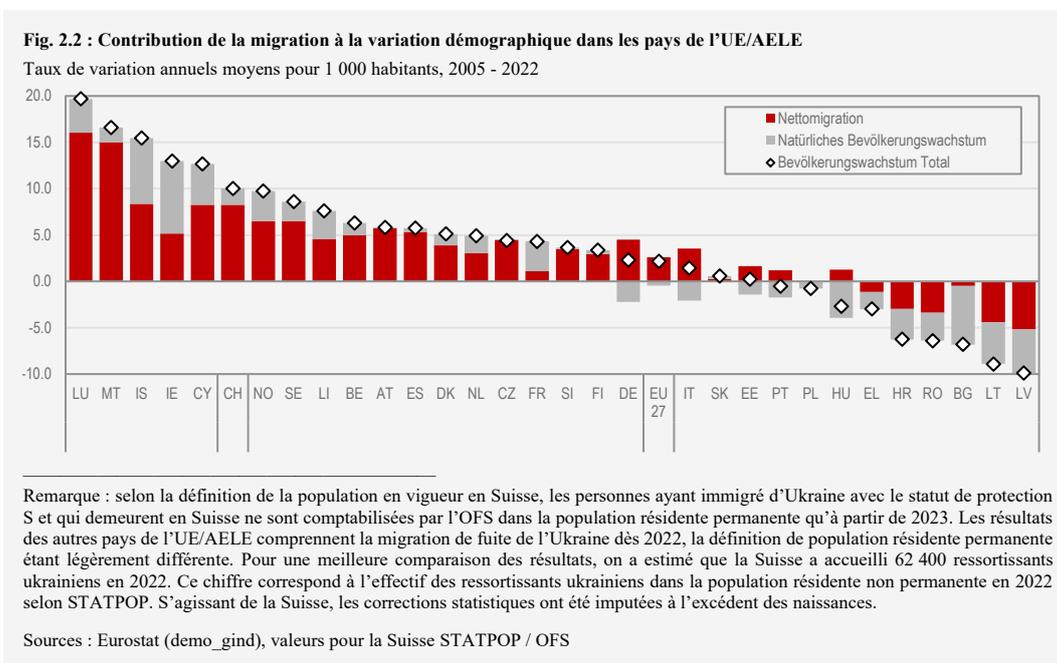
Quel rôle la migration dans son ensemble a-t-elle joué dans l'évolution démographique des pays de l'UE ces dernières années ? La figure 2.1 illustre ce phénomène à un niveau plus large, soit à l'échelle de l'UE. On constate que le taux d'immigration net pour 1 000 habitants, c'est-à-dire l'excédent migratoire par rapport aux pays non-membres de l'UE en fonction de la population de tous les pays de l'UE, a tendance à augmenter au fil du temps. Par contre, le taux d'évolution naturelle de la population, soit la différence entre le nombre de naissances vivantes et le nombre de décès, évolue en sens inverse : il est à la baisse, voire négatif depuis 2010. Sans l'immigration, la population de l'UE aurait donc déjà commencé à reculer à partir de 2010. À l'exception des années 2020 et 2021, l'évolution démographique est restée globalement positive ces dernières années.

L'année 2022 aura été une année exceptionnelle à deux égards : le taux de variation naturelle de la population a atteint cette année-là un niveau historiquement bas, tandis que l'immigration nette était exceptionnellement élevée. Ce phénomène s'explique essentiellement par la migration de fuite des ressortissants d'Ukraine : fin 2022, 4,3 millions d'Ukrainiens ont obtenu un droit de protection dans les pays de l'UE, où ils sont désormais comptabilisés dans la population résidente permanente. Une comparaison sur plusieurs années met clairement en évidence l'ampleur de ce phénomène.



La figure 2.2 illustre l'interaction entre la migration et l'évolution démographique des différents pays de l'UE et de l'AELE entre 2005 et 2022. Les résultats mettent en évidence des réalités démographiques très hétérogènes. On observe, d'une part, des pays qui ont connu une croissance démographique particulièrement forte durant la période considérée, dont fait partie la Suisse. Avec un taux de croissance annuel moyen de 10 pour 1 000 habitants, notre pays affiche une croissance démographique quatre fois et demie plus élevée que la moyenne de l'UE (2,2), que seuls cinq (petits) pays, à savoir le Luxembourg, Malte, l'Islande, l'Irlande et Chypre, dépassaient. La migration y a joué un rôle majeur : le taux migratoire annuel net vers la Suisse s'élève à environ 8,2 pour 1 000 habitants, soit le cinquième pays au taux d'immigration le plus élevé (après le Luxembourg, Malte, l'Islande et Chypre) mesuré au cours de cette période. Les taux de croissance démographique et d'immigration ont également été supérieurs à la moyenne dans la majorité des pays d'Europe du Nord ainsi qu'en Espagne, tandis que celle d'Allemagne et d'Italie était positive uniquement grâce à l'immigration. D'autre part, à l'autre extrémité, on trouve des pays comme la Lettonie, la Lituanie,

la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie, avec une évolution démographique parfois en fort recul, résultat d'une émigration nette combinée à un taux de natalité négatif.



Globalement, il ressort de cette analyse que l'accroissement naturel de la population ne contribue plus que marginalement, voire négativement, à la croissance démographique dans presque tous les pays européens. Dans ceux où l'on a observé une croissance démographique, celle-ci a été principalement la conséquence de l'immigration, les seules exceptions étant l'Irlande et la France, où la contribution de l'excédent des naissances sur les décès dépasse celle de la migration. Il ne faut pas non plus oublier que l'immigration exerce également une influence sur l'évolution naturelle de la population. Outre un effet direct sur la croissance démographique, elle peut aussi la stimuler indirectement, car c'est majoritairement une population jeune en âge de procréer qui est mobile à l'échelle internationale. En conséquence, la migration exerce un impact majeur non seulement sur la croissance de la population, mais également sur sa structure. Dans les pays avec une immigration nette, elle rajeunit la population et lui permet ainsi de mieux gérer sa transition démographique. Cet effet ne doit pas être sous-estimé. Une population vieillissante exerce un frein sur la croissance de la prospérité : continuer à innover et à être compétitif constituent un défi, qui a incité ces dernières années plusieurs pays européens à repenser leur approche de la migration de main-d'œuvre ainsi que leurs conditions-cadres.

Les observations faites à ce jour ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure la migration dans les différents pays constitue une migration de main-d'œuvre et quelle part est imputable à d'autres raisons. Afin d'en savoir davantage sur ce sujet, il faut observer plus en détail les migrations

intra-européennes ainsi que l'immigration en provenance des États tiers, en nous basant sur d'autres sources de données, notamment l'Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail et les données administratives relatives à l'octroi de permis de séjour.

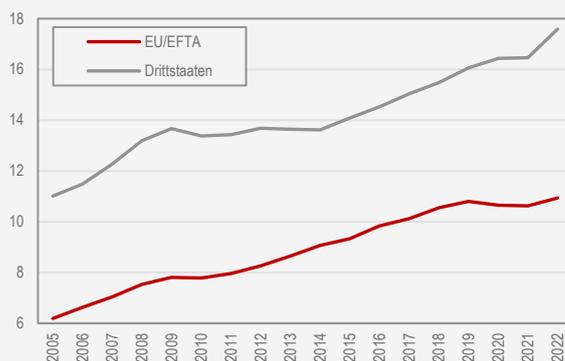
2.2 Migration intra-européenne liée à la libre circulation des personnes

2.2.1 Évolution du volume total de citoyens de l'UE/AELE mobiles au sein de l'Europe

Selon l'enquête de l'UE sur les forces de travail, l'actuelle UE/AELE comptait 292 millions d'habitants permanents en âge de travailler (15-64 ans) en 2022. Parmi eux, 10,9 millions de citoyens de l'UE/AELE vivaient dans un autre pays de l'UE/AELE que celui dont ils ont la nationalité, soit 3,7 % de la population totale de l'UE/AELE âgée de 15 à 64 ans pour la même année. À titre comparatif, l'effectif des personnes vivant dans l'UE/AELE avec la nationalité d'un État tiers s'élevait en 2022 à 17,6 millions, soit 6 % de la population, un chiffre nettement plus élevé (voir figure 2.3). Ce rapport met en évidence que l'immigration nette en provenance des États tiers a dépassé à un

Fig. 2.3 : Personnes en âge de travailler ayant leur résidence habituelle dans un pays de l'UE/AELE, par nationalité

Population âgée de 15 à 64 ans, 2005 - 2022 (en millions)



Remarque : pour les ressortissants de l'UE/AELE, l'effectif se réfère aux personnes qui vivent dans un pays de l'UE/AELE dont elles ne sont pas ressortissantes. Sans les ressortissants de Malte, Chypre et du Liechtenstein.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfst_lmbpcited)

moment donné l'immigration intra-européenne dans son ensemble¹⁷.

Le nombre de citoyens mobiles de l'UE/AELE a augmenté au fil des ans et au fur et à mesure de l'élargissement aux pays de l'Est¹⁸. Au total, l'effectif des citoyens de l'UE/AELE vivant dans un autre État de l'UE/AELE a augmenté de 4,6 millions de personnes entre 2005 et 2022, alors qu'il était de 6,2 millions avant 2005. Cette évolution a été continue dans un premier temps, même si l'éclatement de la crise financière et économique en 2009 l'a interrompue à court terme ; elle a même légèrement diminué

¹⁷ Il convient de noter que les effectifs de population résultent de l'immigration et de l'émigration, mais qu'ils sont également influencés par les pratiques en matière de naturalisation, les naissances et les décès. En outre, les résultats se rapportent uniquement à la population résidente permanente et ne tiennent pas compte des migrations circulaires, des séjours de moins d'un an et des activités transfrontalières, telles que la main-d'œuvre frontalière ou les travailleurs détachés.

¹⁸ Pour mémoire : la première vague d'élargissement aux huit pays d'Europe de l'Est, à savoir la Pologne, la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie, ainsi que Chypre et Malte, a eu lieu en 2004 ; la Roumanie et la Bulgarie sont devenues membres de l'UE à leur tour en 2007, suivies de la Croatie en 2013. L'accès au marché du travail pour les nouveaux États membres s'est fait de manière échelonnée dans la plupart des pays, ce qui signifie que des dispositions transitoires ont été appliquées dans un premier temps. La Suisse a elle aussi appliqué de telles dispositions, dont un tableau récapitulatif figure en annexe du présent rapport.

durant la crise liée au COVID en 2020. Mais ce sont surtout les dernières tendances qui sont intéressantes. En effet, dans le sillage du redressement économique rapide et généralisé qui a suivi la crise liée au COVID, il semble que la dynamique migratoire n'ait pas redémarré ; ce n'est qu'en 2022 que les effectifs ont recommencé à augmenter, quoique de manière très modérée. Compte tenu de la forte demande de main-d'œuvre intra-européenne à la suite de la crise liée au COVID, on aurait pu s'attendre à une plus forte relance de la migration intra-européenne. Comme nous l'avons vu à la section précédente, la population de l'UE n'augmente plus par elle-même ; le potentiel d'augmentation de la migration est donc limité par cette réalité démographique. Par ailleurs, il se peut que le Brexit ait aussi influencé cette évolution (voir également encadré 2.1)¹⁹. On retiendra ici que la forte croissance de l'immigration de l'UE vers la Suisse après la crise liée au COVID ne semble pas être corrélée à une hausse tout aussi marquée de la mobilité intra-européenne.

2.2.2 Contributions de différents pays à la migration intra-européenne, comme pays d'émigration et pays d'accueil

L'effectif susmentionné des ressortissants mobiles de l'UE/AELE peut être ventilé, d'une part, selon le pays de destination et, d'autre part, selon le pays d'origine ou la nationalité. La figure 2.4 montre la composition par pays de destination en 2022, les dix pays avec les effectifs les plus élevés de ressortissants de l'UE/AELE étant représentés séparément et par ordre d'importance. Avec 3,4 millions de personnes, soit 32 % des 10,9 millions de ressortissants de l'UE/AELE résidant à l'étranger, l'Allemagne est le pays de destination le plus important pour ce groupe de population, suivie de l'Espagne avec 1,2 million (11 %). Avec un effectif de 1,1 million de citoyens de l'UE (10 %), la Suisse arrive déjà en troisième position, juste devant l'Italie. Outre la Suisse, d'autres petits pays d'Europe du Nord, à savoir la Belgique, l'Autriche et les Pays-Bas, ont également attiré une part importante de la migration intra-européenne.

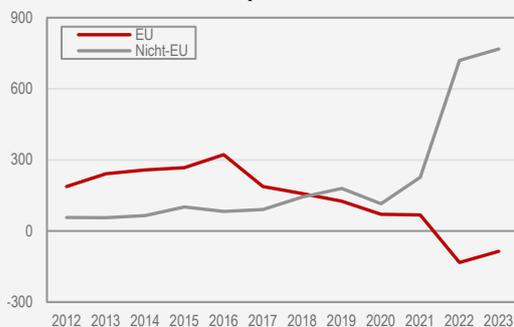
¹⁹ Le nombre de ressortissants de l'UE au Royaume-Uni, qui constituait avant son retrait de l'UE un des principaux pays d'immigration pour les travailleurs de l'UE, n'est pas comptabilisé ici sur toute la période examinée. Avec la suppression de la libre circulation des personnes entre le Royaume-Uni et l'UE/AELE, les ressortissants de l'UE/AELE sont retournés en grand nombre dans leur pays d'origine. À la suite du Brexit, il se peut que la main-d'œuvre mobile se soit rendue dans d'autres pays de l'UE. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer l'impact exact de ces bouleversements sur l'effectif total des citoyens mobiles de l'UE.

Brexit : quelles conséquences sur la migration ?

En juin 2016, à l’occasion d’un référendum national, une courte majorité de citoyens britanniques votait en faveur de la sortie du Royaume-Uni de l’UE. Cette année-là, quelque 2,8 millions de citoyens de l’UE âgés de 15 à 64 ans vivaient au Royaume-Uni, ce qui faisait de ce pays l’une des principales destinations de la main-d’œuvre mobile dans le cadre de la libre circulation des personnes. Le Brexit est venu changer la donne. Au cours des années de la phase de transition vers la nouvelle réglementation des relations entre le Royaume-Uni et les pays de l’UE/AELE, la sortie définitive de l’UE entraînant la fin de la libre circulation des personnes qui ne devait intervenir qu’à la fin de 2020, l’immigration nette de l’UE vers le Royaume-Uni n’a cessé de diminuer. Si environ 330 000 citoyens de l’UE se sont installés au Royaume-Uni l’année du référendum, ils n’étaient plus que 68 000 en 2021 ; au cours de ces deux dernières années, on a enregistré une émigration nette de citoyens de l’UE (2022 : -133 000 personnes ; 2023 : -86 000 personnes), tandis que l’immigration en provenance des États tiers atteignait des records historiques (voir figure à gauche). Cette augmentation s’explique en partie, au Royaume-Uni également, par la migration humanitaire exceptionnelle liée à la guerre en Ukraine, mais également par les tensions présentes dans l’ancienne colonie britannique de Hong Kong (voir illustration à droite). Mais c’est l’augmentation de la migration de main-d’œuvre en provenance des États tiers qui a contribué de manière encore plus prononcée à cette hausse de la migration. Après la suppression de la libre circulation des personnes et face à une forte demande de main-d’œuvre dans le sillage de la reprise post-COVID, la main-d’œuvre a été recrutée essentiellement en Inde, mais également au Nigeria et au Zimbabwe, tandis que les travailleurs saisonniers proviennent désormais principalement du Kirghizistan, du Tadjikistan et du Kazakhstan. Les autorisations de séjour délivrées aux diplômés des universités britanniques ont également augmenté. En effet, depuis la création de la « Graduate Route », cette catégorie de personnes est autorisée à travailler ou à chercher du travail au Royaume-Uni pendant deux ans après la fin de leurs études. Ainsi, même cette migration (classée dans la catégorie « études » dans la figure), qui a fortement augmenté après 2021, présente un lien avec le marché du travail. Dans l’ensemble, le Brexit a donc profondément bouleversé la composition de l’immigration de main-d’œuvre, sans pour autant entraîner une baisse globale de celle-ci.

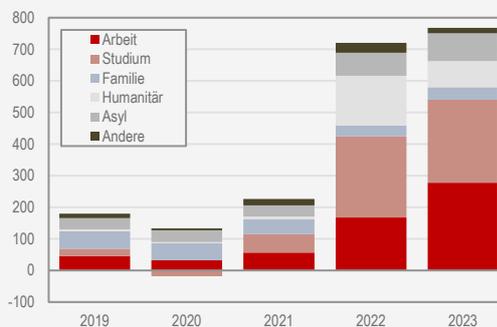
Estimation de la migration nette vers le Royaume-Uni par année et par nationalité (UE et hors UE), 2012 - 2023

sans les ressortissants britanniques, en milliers



Migration nette vers le Royaume-Uni en provenance de pays hors UE, selon le motif de migration

en milliers



Sources : UK Office for National Statistics (ONS) provisional long-term international migration estimates 2023, year ending June (État au 30 novembre 2023)

Si l'on rapporte les effectifs respectifs à l'ensemble de la population en âge de travailler du pays d'accueil concerné (voir figure 2.5), on obtient pour la Suisse une part de 19,3 %, soit la deuxième plus élevée au sein de l'UE/AELE, dépassée uniquement par le Luxembourg, où les ressortissants de l'UE/AELE représentaient plus de 40 % de la population en âge de travailler. La proportion d'étrangers de l'UE/AELE est également supérieure à la moyenne en Autriche (10,7 %), en Irlande (9,3 %), en Belgique (8,6 %) et en Norvège (7,5 %). En Allemagne, les ressortissants de l'UE/AELE représentent 6,5 % de la population, contre 3,9 % en Espagne, ce qui est encore supérieur à la moyenne européenne, inscrite à 3,7 %. En revanche, les taux sont nettement plus faibles aux Pays-Bas (3,3 %), en Italie (3 %) et en France (2,1 %)²⁰.

Fig. 2.4 : Effectif des citoyens mobiles de l'UE en âge de travailler, par pays de destination

Personnes âgées de 15 à 64 ans, 2022, nombre absolu en milliers et part relative au total en %

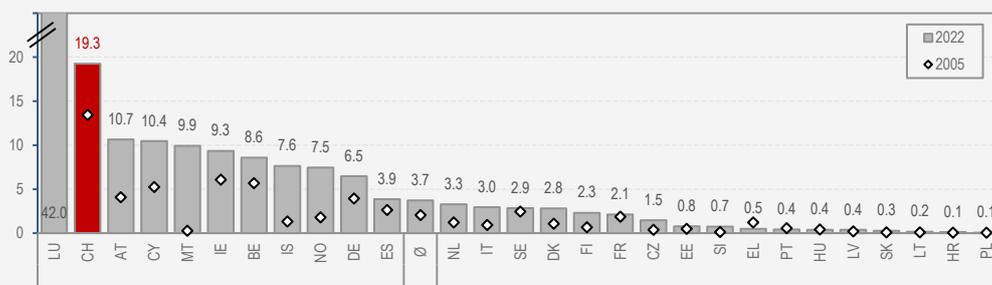


Remarque : les citoyens mobiles de l'AELE ne sont pas pris en compte. Absence de données pour la Roumanie et la Bulgarie en tant que pays de destination.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfsa_pganws)

Fig. 2.5 : Part des citoyens mobiles de l'UE dans la population en âge de travailler dans le pays de destination

Personnes âgées de 15 à 64 ans, 2005 et 2022, en %



Remarque : les citoyens mobiles de l'AELE ne sont pas pris en compte. Absence de données pour la Roumanie et la Bulgarie en tant que pays de destination.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfsa_pganws)

²⁰ Cette comparaison transversale doit tenir compte du fait que la proportion d'étrangers est également influencée par la pratique en matière de naturalisation : les personnes naturalisées ne sont plus considérées comme faisant partie de la population résidente étrangère. À noter que les différences entre les taux de naturalisation des pays sont importantes. Ainsi, la Suède, mais aussi les Pays-Bas et la Norvège appliquent une politique de naturalisation particulièrement généreuse par rapport à d'autres pays, alors que celle de l'Autriche et du Danemark est particulièrement restrictive, ces deux pays se situant dans le dernier tiers du classement. Le taux de naturalisation en Suisse se situe dans la moyenne inférieure (voir figure A1 en annexe de ce chapitre).

En ventilant l'effectif total de la main-d'œuvre mobile de l'UE/AELE par pays d'origine ou par nationalité, on constate que parmi tous les citoyens de l'UE/AELE qui vivaient en 2022 dans un autre pays de l'UE/AELE que leur pays d'origine, un bon cinquième, soit 2,3 millions de personnes, étaient des ressortissants roumains ; ils constituaient ainsi le plus grand groupe de nationalités parmi les étrangers de l'UE (voir figure 2.6). Ce résultat est d'autant plus remarquable quand on sait que la Roumanie n'a rejoint l'UE (avec la Bulgarie) qu'en 2007 et qu'elle n'a pu profiter de la libre circulation des personnes que par étapes au cours des années suivantes. Si l'on rapporte ces effectifs à la population de chaque pays d'origine, on constate que la Croatie ainsi que la Roumanie, avec 16 % chacune, affichent une part très élevée de ressortissants dans les pays de l'UE/AELE. Le Portugal, la Bulgarie et les pays baltes enregistrent également des taux nettement supérieurs à la moyenne. En revanche, les ressortissants des principaux pays d'accueil ne sont que peu enclins à émigrer. En comparaison transversale, la part des Suisses résidant dans les pays de l'UE/AELE est particulièrement faible et seule la Norvège la dépasse.

Fig. 2.6 : Effectif des citoyens mobiles de l'UE en âge de travailler, par pays d'origine

Personnes âgées de 15 à 64 ans, 2022, nombre absolu en milliers et part relative au total en %

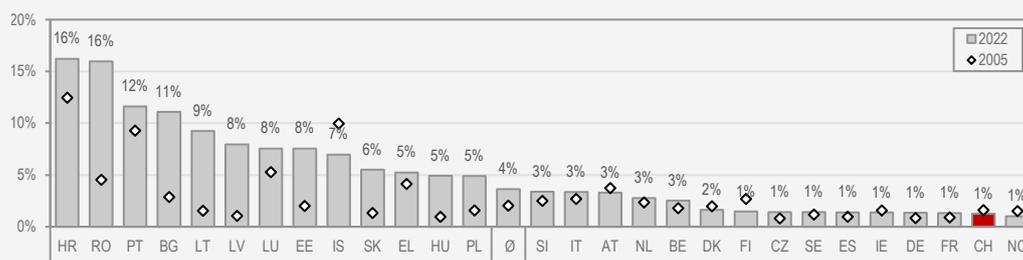


Remarque : absence de données pour Malte, Chypre et le Liechtenstein. Les données sur le pays d'origine reposent sur la nationalité des personnes mobiles.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfsa_pganws)

Fig. 2.7 : Part des citoyens mobiles de l'UE dans la population en âge de travailler dans le pays d'origine

Personnes âgées de 15 à 64 ans, 2005 et 2022, en %



Remarque : absence de données pour Malte, Chypre et le Liechtenstein. Les données sur le pays d'origine reposent sur la nationalité des personnes mobiles.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfsa_pganws)

Ces effectifs ou ces parts sont, à différents égards, le résultat de mouvements migratoires soit très récents, soit très anciens. Les valeurs comparatives pour l'année 2005, présentées dans les figures 2.5 et 2.7, permettent de deviner quels pays connaissent déjà un long parcours en tant que pays

d'accueil (p. ex. la Suisse) ou pays d'émigration (p. ex. la Croatie, le Portugal) et dans quels pays la migration a également joué un rôle majeur au cours des dernières années. Ce qui nous intéresse ici, c'est surtout la dynamique de la migration liée à la libre circulation des personnes ces dernières années. Afin de mieux comprendre ce phénomène, la section suivante aborde les changements survenus dans les effectifs des ressortissants mobiles de l'UE/AELE après 2005 et permet ainsi de corriger les données liées aux migrations plus anciennes²¹.

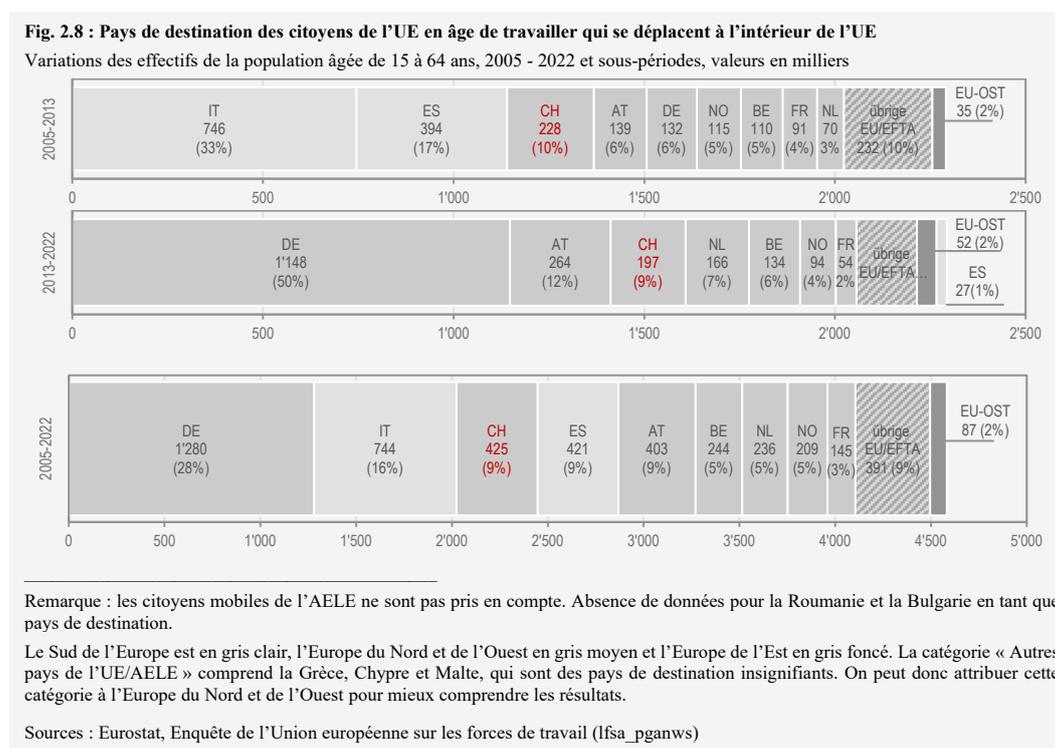
2.2.3 Dynamique de la migration liée à la libre circulation dans le contexte du développement économique

Comme nous l'avons vu au point 2.2.1, le volume total de citoyens mobiles de l'UE/AELE en âge de travailler est passé de 6,2 à 10,9 millions entre 2005 et 2022, soit une augmentation totale de 4,6 millions de personnes. La figure 2.8 illustre la manière dont cette croissance s'est répartie entre les pays de destination, en présentant, outre la variation totale, l'évolution nuancée des années avant et après 2013 ; la hausse générale est pratiquement répartie de manière égale entre ces deux sous-périodes.

Entre 2005 et 2013, l'Italie et l'Espagne ont été les principaux pôles d'immigration au sein de l'Europe. Ensemble, ces deux pays ont absorbé la moitié de la migration liée à la libre circulation. La Suisse, pour sa part, a attiré 10 % de l'immigration intra-européenne pour se placer en troisième position dans le classement des principaux pays d'accueil, devant tous les autres pays d'Europe du Nord et de l'Ouest. Durant ces années-là, un très grand nombre d'immigrés en Suisse étaient originaires d'Allemagne, qui était alors un pays de destination de faible importance en raison de son taux de chômage élevé. L'éclatement de la crise financière et économique en 2009, de même que la crise de l'euro qui lui a succédé et qui a atteint son point culminant en 2013, ont profondément modifié la dynamique et la direction des mouvements migratoires liés à la libre circulation. En effet, entre 2013 et 2022, les pays du Sud de l'Europe, qui avaient connu des années de forte croissance économique, ont fait face à de vives turbulences sur leur marché du travail, avec des taux de chômage en forte hausse, en particulier chez les jeunes. Dans ce contexte, ces pays sont devenus nettement moins intéressants en tant que pays d'accueil pour les travailleurs disposés à migrer. Entre 2013 et 2022, ni l'Italie ni l'Espagne n'ont enregistré de nouvelle hausse du nombre de ressortissants de l'UE/AELE. Bien au contraire, ce sont les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest à l'économie florissante qui ont accueilli l'ensemble de la migration européenne, dont 50 % vers la seule Allemagne. L'Autriche est elle aussi devenue un pays de destination de plus en plus apprécié : la part de ce pays dans l'immigration totale est passée à 12 % au cours de cette période, dépassant ainsi celle de la

²¹ En observant des périodes de plus courte durée, les résultats sont moins influencés par les différences de pratiques en matière de naturalisation.

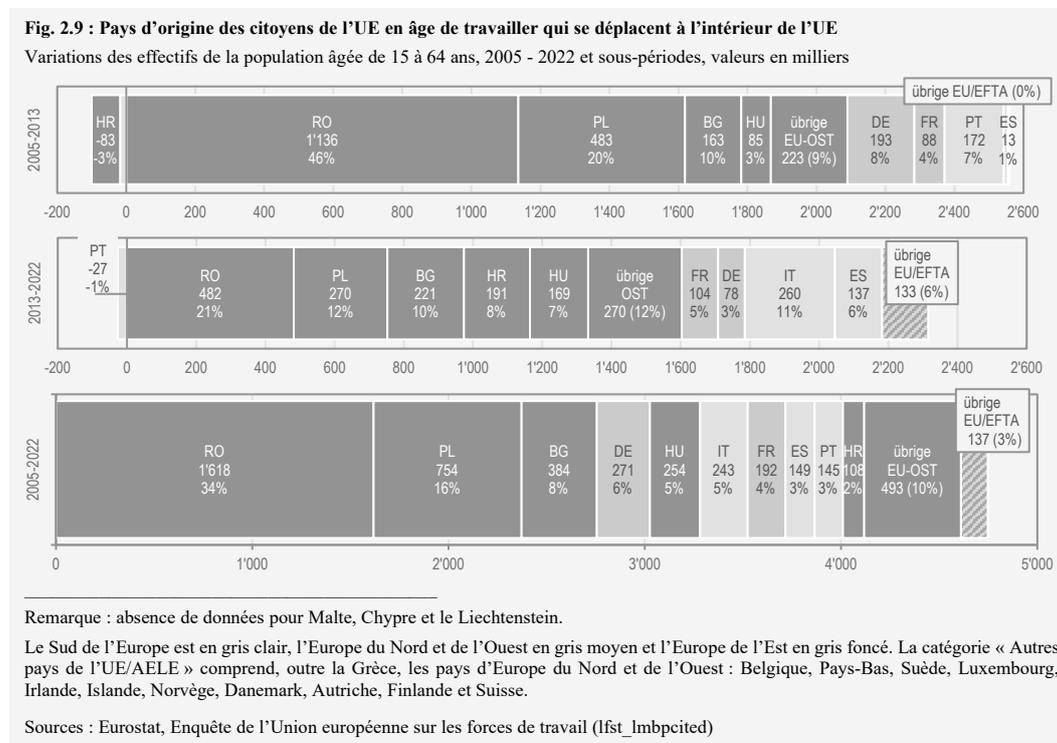
Suisse, avec 9 %, un taux élevé par rapport à la période précédente. Viennent ensuite les Pays-Bas (7 %), la Belgique (6 %) et la Norvège (4 %), autres petits pays économiquement prospères qui se sont également révélés intéressants pour l'immigration en provenance de l'UE. Par contre, les pays d'Europe de l'Est n'ont pratiquement pas enregistré d'immigration de ressortissants de l'UE durant les deux périodes examinées.



La figure 2.9 compare les principaux pays d'origine des personnes mobiles au sein de l'UE/AELE en âge de travailler²². Il ressort que la majeure partie de la migration intra-européenne concernait des personnes originaires d'Europe de l'Est, surtout au cours de la première phase de la période considérée. Entre 2005 et 2013, le nombre de citoyens mobiles de l'UE/AELE a augmenté de 82 % en raison de l'émigration de personnes en provenance d'États d'Europe de l'Est membres de l'UE, la Roumanie y contribuant à elle seule à hauteur de 46 %, contre 20 % pour la Pologne et 10 % pour la Bulgarie. La Hongrie a enregistré une mobilité sensiblement plus faible, car la situation sur son marché du travail était plus favorable qu'ailleurs en Europe de l'Est, en particulier au début de cette période. Quant à la Croatie, qui n'a rejoint l'UE qu'en 2013, sa croissance était encore négative entre

²² Faute de valeurs pour les différents pays, les variations globales des périodes considérées dans cette analyse par pays d'origine ne correspondent pas avec exactitude à celles de l'analyse effectuée par pays de destination.

2005 et 2013. Outre les pays d'Europe de l'Est, les immigrés d'Allemagne et du Portugal ont été les principaux acteurs de la mobilité intra-européenne au cours de cette période.



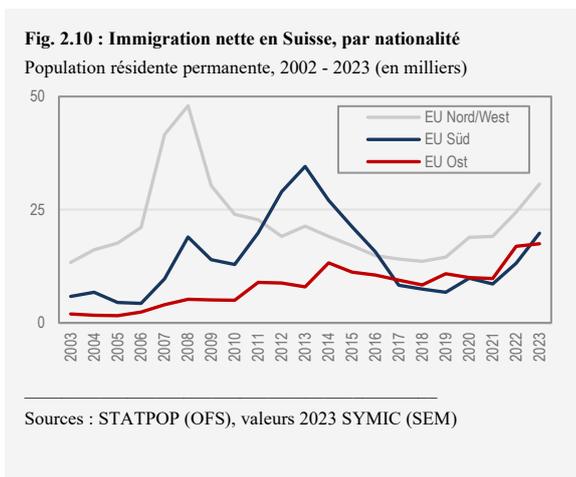
Si les pays d'Europe de l'Est sont restés importants en tant que pays d'émigration dans les années suivant 2013, leur part à l'augmentation du nombre de citoyens mobiles de l'UE/AELE a nettement diminué par rapport aux années précédentes. En effet, entre 2013 et 2022, la proportion de citoyens roumains et polonais participant à la mobilité interne a diminué de moitié par rapport à la période précédente. Il est possible que la dynamique positive du marché du travail, observée en particulier en Pologne, ait entraîné un recul du nombre de départs ou un retour plus marqué des personnes ayant émigré auparavant. En Roumanie également, les perspectives d'emploi et de rémunération se sont améliorées, essentiellement en raison de la pénurie de main-d'œuvre, qui est elle-même une conséquence de l'émigration massive que ce pays a connue. Ces résultats révèlent que le réservoir de personnes disposées à émigrer dans ces pays n'est pas indéfiniment extensible et qu'il pourrait s'épuiser petit à petit. Toutefois, par rapport aux années précédant 2013, le nombre d'immigrés originaires des autres États d'Europe de l'Est a augmenté, en particulier en Croatie, dont les ressortissants ont eu progressivement accès au marché du travail de l'UE à partir de 2013. L'augmentation de 191 000 personnes est remarquable par son ampleur, notamment au regard de la population du pays, la Croatie étant un pays relativement petit qui compte aujourd'hui un peu moins de 4 millions d'habitants. Cette dernière étape de l'élargissement confirme donc que la motivation à travailler

dans un autre État de l'UE est particulièrement forte pour les citoyens des nouveaux États membres au cours des premières années qui suivent leur accès au marché du travail.

Quant à l'Italie et à l'Espagne, les chiffres révèlent que la situation tendue dans le Sud de l'Europe n'a pas seulement stoppé la forte immigration vers ces pays, mais qu'elle a également incité leurs propres ressortissants à émigrer davantage. Il en va de même pour la Grèce, qui tombe dans la catégorie « Autres pays de l'UE/AELE »; la hausse par rapport à la période précédente s'explique pour moitié par une émigration très marquée. Dans la même veine, et selon les observations ci-dessus relatives à l'Allemagne, l'émigration de ses citoyens a nettement diminué dans les années postérieures à 2013. Enfin, le nombre de ressortissants portugais résidant dans d'autres pays de l'UE/AELE a même diminué entre 2013 et 2022, ce qui est tout à fait logique compte tenu de l'embellie du marché du travail portugais à partir de 2013.

2.2.4 Impact de la mobilité intra-européenne sur l'immigration de l'UE vers la Suisse

Les résultats de la section précédente permettent de conclure que la migration intra-européenne de ces dernières années s'est constamment alignée sur la situation économique changeante dans les pays d'origine et d'accueil. Les tendances observées en matière de mobilité ont également eu un impact sensible sur l'immigration en Suisse. Si le volume de l'immigration est resté élevé, sa composition par pays d'origine a évolué au fil



du temps. Ainsi, la figure 2.9 montre que l'immigration nette en provenance des pays d'Europe du Nord et de l'Ouest a atteint des valeurs élevées au cours des premières années de la libre circulation des personnes, mais qu'elle a ensuite reculé lorsque la situation sur le marché du travail en Allemagne s'est progressivement améliorée dans les années qui ont suivi la crise financière et économique. Pendant la crise de l'euro, l'immigration en provenance du Sud de l'Europe a fortement augmenté, mais de manière temporaire. Les évolutions au niveau européen trouvent donc ici un écho évident.

Mais il ressort aussi de manière manifeste que l'immigration en provenance d'Europe de l'Est vers la Suisse a été nettement moins forte que celle des autres régions d'origine. Ce phénomène est d'autant plus à noter que, depuis plusieurs années, les États d'Europe de l'Est sont de loin les principaux pays d'émigration en Europe et que leur main-d'œuvre représente la majeure partie de la migration intra-européenne, comme nous l'avons vu plus haut. Le fait que la Suisse parvienne, aujourd'hui

encore, à attirer la main-d'œuvre dont elle a besoin principalement dans les pays limitrophes, où la volonté d'émigrer est généralement plus faible, lui vaut une place particulière dans ce domaine. En moyenne, entre 2002 et 2023, 50 % de l'immigration nette en Suisse provenait d'Europe du Nord et de l'Ouest (principalement d'Allemagne et de France), 32 % du Sud de l'Europe et seulement 18 % d'Europe de l'Est.

2.3 Immigration en provenance des États tiers

2.3.1 Ampleur de l'immigration en provenance des États tiers par rapport à la migration liée à la libre circulation dans différents États de l'UE/AELE

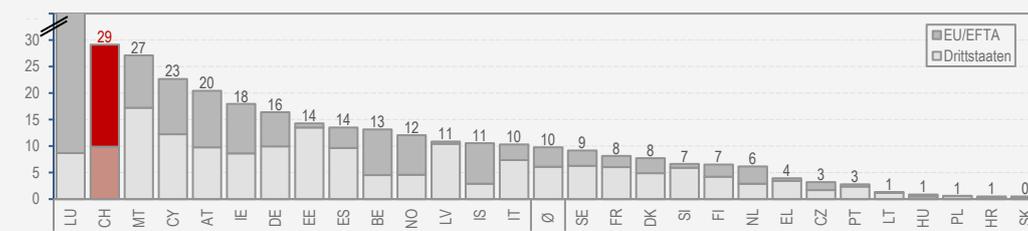
En fonction de leur situation historique, géographique et économique, les États de l'UE/AELE représentent également, à divers niveaux, des pays de destination pour les ressortissants des États non-membres de l'UE/AELE. Étant donné qu'il existe un rapport entre la mobilité interne à l'UE/AELE et le reste de l'immigration et que ces deux formes d'immigration ont un impact sur la situation du marché du travail des pays d'accueil, il convient de porter un regard différencié sur l'importance de l'immigration en provenance des États tiers. Pour compléter les parts de ressortissants de l'UE/AELE déjà présentées à la figure 2.4, la figure 2.10 montre également la proportion de ressortissants des États tiers par rapport à l'ensemble de la population en âge de travailler de chaque pays²³. En Suisse, cette proportion s'élève à environ 10 % et le rapport entre les ressortissants des États tiers et ceux de l'UE/AELE en âge de travailler (15-64 ans) est donc d'environ un sur deux. Dans cette tranche d'âge, la proportion de ressortissants étrangers est d'environ 30 % en 2022.

Alors que tous les pays appliquent les mêmes règles en matière de migration intra-européenne, leur politique migratoire à l'égard des États tiers varie considérablement. On constate donc de grandes disparités entre les pays, non seulement quant à au volume de l'immigration en provenance de ces pays, mais également quant à leur composition. L'importance qu'elle représente comme réservoir de main-d'œuvre est donc également très variable. La Suède, l'Allemagne et l'Autriche, par exemple, ont connu ces dernières années un afflux relativement important de demandeurs d'asile, dont l'intégration professionnelle constitue un véritable défi. En revanche, les pourcentages élevés de ressortissants des États tiers en Estonie et en Lettonie sont principalement des ressortissants de l'ex-Union soviétique, c'est-à-dire des populations historiquement proches culturellement parlant. En Espagne, l'immigration en provenance des États tiers vient majoritairement d'Amérique centrale,

²³ La proportion d'étrangers est également liée à la pratique en matière de naturalisation. À noter que les différences entre les taux de naturalisation des pays sont importantes. Ainsi, la Suède notamment, mais également les Pays-Bas appliquent une politique de naturalisation particulièrement généreuse par rapport à d'autres pays, raison pour laquelle ces deux pays ont une proportion d'étrangers inférieure à la moyenne en dépit de taux d'immigration supérieurs à la moyenne (voir figure 2.2.). L'Autriche, par exemple, est très restrictive dans ce domaine et se situe comparativement dans le dernier tiers du classement. Le taux de naturalisation en Suisse évolue dans la moyenne inférieure (voir figure A1 en annexe de ce chapitre).

d'Amérique du Sud ainsi que du Maroc, souvent dans le but précis d'y trouver un emploi. Les ressortissants des États tiers en Irlande sont très souvent des citoyens du Royaume-Uni, d'Irlande du Nord et d'Inde, ce qui montre clairement qu'il s'agit d'une immigration orientée vers le marché du travail.

Fig. 2.11 : Part des citoyens de l'UE et des ressortissants des États tiers en âge de travailler, par pays de destination
Personnes âgées de 15 à 64 ans, 2022, en %



Remarque : les citoyens mobiles de l'AELE ne sont pas pris en compte. Absence de données pour la Roumanie et la Bulgarie en tant que pays de destination.

Sources : Eurostat, Enquête de l'Union européenne sur les forces de travail (lfsa_pganws)

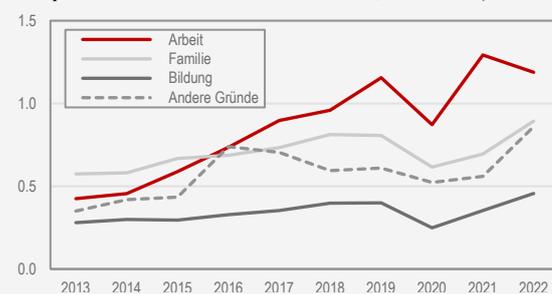
En Suisse, en 2022, la population étrangère originaire des États tiers se composait pour moitié de ressortissants des États tiers européens (plus grands groupes de nationalités : Kosovo, Turquie et Macédoine du Nord) et du reste du monde (plus grands groupes de nationalités : Érythrée, Sri Lanka et Syrie). Cette composition reflète donc, d'une part, la tradition humanitaire de notre pays et, d'autre part, l'importance qu'elle a conservée en tant que pays d'immigration accueillant les travailleurs européens originaires de pays situés en dehors de la zone actuelle de l'UE. En revanche, les personnes originaires des États tiers d'où provient aujourd'hui l'essentiel de la migration de main-d'œuvre, qui est étroitement limitée par des contingents, ne représentent qu'une infime part de la population suisse, à savoir l'Inde, les États-Unis, la Russie ou la Chine. Seuls 3 % de la population résidente permanente étrangère en Suisse sont des ressortissants de l'un de ces quatre pays.

2.3.2 Recrutement direct de main-d'œuvre dans les États tiers

Il est intéressant ici d'examiner plus en détail dans quelle mesure les différents pays de l'UE/AELE recrutent directement de la main-d'œuvre dans les États tiers. Les données consolidées d'Eurostat sur les autorisations de séjour délivrées pour la première fois chaque année par les États membres de l'UE/AELE à des ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE permettent d'obtenir des informations à ce sujet. Ces données comprennent les autorisations de séjour d'une durée supérieure

Fig. 2.12 : Autorisations de séjour délivrées pour la première fois à des ressortissants des États tiers, selon le motif de leur octroi

Total pour tous les États membres de l'UE/AELE, 2013 - 2022 (en millions)



Remarque : la catégorie « Autres motifs » englobe le statut de protection internationale et le droit de séjour sans activité lucrative (par ex. les retraités). Les personnes qui jouissent du statut de protection provisoire, soit les personnes qui ont quitté l'Ukraine suite à l'agression de la Russie, ne sont pas comptabilisées.

Source : Eurostat (migr_resfirst)

à trois mois, et incluent donc également les autorisations de courte durée pour les séjours de moins d'un an (par exemple pour un emploi saisonnier). Comme le montre la figure 2.12, au total 1,2 million d'autorisations de séjour a été délivré en 2022 par l'ensemble des pays de l'UE/AELE à des travailleurs originaires des États tiers. Le nombre de permis délivrés était nettement plus élevé que pour tous les autres motifs de séjour. Ainsi, les arrivées dans le cadre du regroupement familial et celles de la catégorie

« Autres motifs²⁴» se sont élevées à environ 900 000 cette même année, tandis que 450 000 autorisations étaient délivrées à des personnes pour y poursuivre des études.

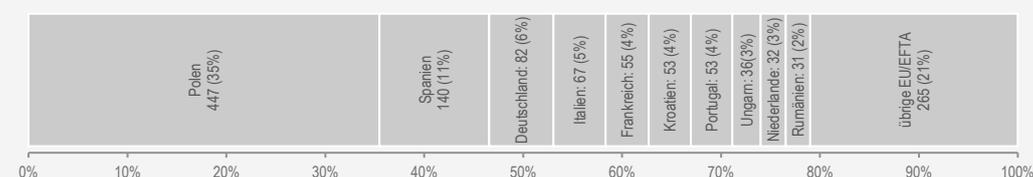
En outre, le nombre d'autorisations de séjour pour des raisons de travail a eu tendance à augmenter de manière particulièrement marquée au fil des ans, : il a presque triplé au cours de cette dernière décennie. Il semblerait que, globalement, les pays de l'UE/AELE recourent toujours plus à de la main-d'œuvre provenant des États tiers. La figure 2.13 met en évidence qu'en 2022, la Pologne était le membre de l'UE qui recrutait de loin le plus de travailleurs en provenance des États tiers, avec quelque 450 000 permis de travail délivrés. Comme nous l'avons vu plus haut, la Pologne a joué un rôle important en tant que pays d'émigration de la main-d'œuvre mobile ces dernières années, sans pour autant parvenir à attirer des immigrés en provenance du reste de l'UE. Pour répondre au besoin en main-d'œuvre de son économie florissante, le pays a donc été extrêmement tributaire du recrutement dans les États tiers. D'autres pays d'Europe de l'Est ont connu une situation similaire : par rapport à la moyenne de l'UE, la Pologne, la Croatie, mais aussi la Slovaquie, la Lituanie, la Hongrie

²⁴ La catégorie « Autres motifs » englobe le domaine de l'asile, mais pas le statut de protection provisoire actuellement accordé aux ressortissants ukrainiens dans l'UE/AELE.

et la Slovaquie ont délivré un nombre supérieur à la moyenne de permis de travail à des ressortissants des États tiers (voir figure 2.14) par rapport à la population (en âge de travailler). Il en va de même pour le Portugal, l'Irlande, la Finlande et l'Espagne. La Suisse, en revanche, se trouve à l'extrémité inférieure du classement : le recrutement direct en provenance des États tiers n'intervient qu'en complément à l'immigration liée à la libre circulation, laquelle permet de couvrir dans une large mesure ses besoins en main-d'œuvre. À l'instar de la Norvège, de la Belgique et de l'Autriche, les pays où la migration nette est globalement élevée n'accordent que peu de permis de travail à des travailleurs hors UE.

Fig. 2.13 : Autorisations de séjour délivrées pour la première fois à des ressortissants des États tiers en vue d'exercer une activité, par pays qui les a délivrées

Nombre absolu en millier et part relative au total de l'UE/AELE en %, 2022

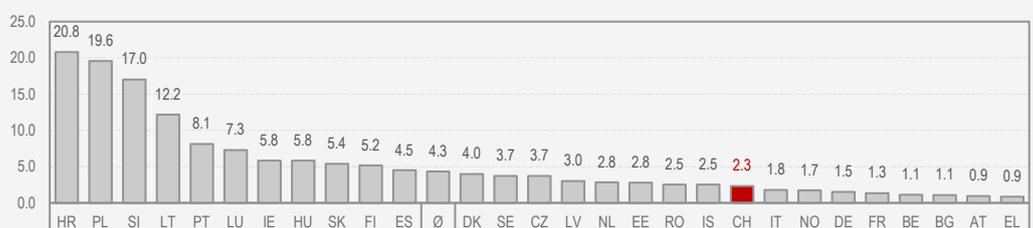


Remarque : séjour de courte et de longue durée

Source : Eurostat (migr_resfirst)

Fig. 2.14: Autorisations de séjour délivrées pour la première fois à des ressortissants des États tiers en vue d'exercer une activité, par rapport à la population en âge de travailler, par pays qui les a délivrées

2022, pour 1 000 habitants en âge de travailler



Remarque : sans le Liechtenstein, Malte et Chypre

Source : Eurostat (migr_resfirst und migr_pop1ctz)

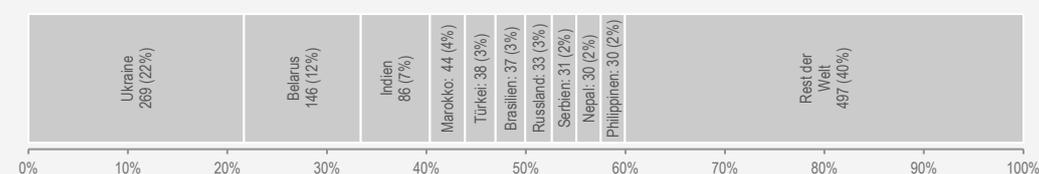
Enfin, la figure 2.15 montre les pays d'origine des travailleurs non-européens qui ont obtenu un permis de travail dans un pays de l'UE/AELE en 2022. L'Ukraine est manifestement le plus important pays d'origine, avec 270 000 permis délivrés, soit 22 %. Ce chiffre a fortement chuté par rapport à 2021, année qui marque le début de la guerre, avec 770 000 permis de travail délivrés²⁵. Le recul de la migration de main-d'œuvre en provenance d'Ukraine a été quelque peu neutralisé par une hausse des recrutements en Biélorussie : en 2022, 150 000 autorisations de travail ont été attribuées

²⁵ L'éclatement de la guerre en Ukraine explique également la baisse du nombre total de permis de travail délivrés entre 2021 et 2022 observée à la figure 2.11.

à des travailleurs biélorusses, alors qu’elles étaient deux fois moins nombreuses l’année précédente. La main-d’œuvre de ces deux pays est majoritairement occupée en Pologne. En troisième position des pays d’origine, on trouve l’Inde avec 90 000 permis ; la main-d’œuvre de ce pays était assez bien répartie entre les différents pays européens. Viennent ensuite le Maroc (permis délivrés pour moitié par l’Espagne et, dans une moindre mesure, par la France et l’Italie), la Turquie (Pologne, Allemagne, Roumanie), le Brésil (essentiellement le Portugal, mais également l’Espagne), la Russie (Chypre, Pologne, Allemagne), la Serbie (Allemagne, Croatie, également la Slovaquie et la Slovénie), le Népal (Croatie, Roumanie, Malte) et les Philippines (Pologne, Hongrie, Croatie).

Fig. 2.15 : Autorisations de séjour délivrées pour la première fois à des ressortissants des États tiers en vue d’exercer une activité, par nationalité du titulaire de l’autorisation

Nombre absolu en 1 000 et part relative au total de l’UE/AELE en %, 2022



Remarque : séjour de courte et de longue durée

Source : Eurostat (migr_resfirst)

2.4 Conclusion intermédiaire

Les résultats obtenus à ce stade ont montré qu’il est nécessaire de dépasser les frontières de l’UE pour bien comprendre l’importance de la migration de main-d’œuvre au sein de cette zone. Face au défi de rester productif et compétitif alors que la population active décroît et vieillit à un rythme soutenu, l’immigration de main-d’œuvre semble être aujourd’hui un enjeu essentiel pour tous les pays européens. Toutefois, les États profitent à des degrés très divers des avantages de la libre circulation des personnes pour recruter leur main-d’œuvre. Outre la Suisse, d’autres pays européens comme l’Autriche, les Pays-Bas, la Belgique et la Norvège, qui sont tous de petite taille, accessibles et économiquement florissants, réussissent plutôt bien à attirer des immigrants en provenance de l’UE/AELE. Le chapitre suivant examine de manière plus approfondie ces quatre pays par rapport à la Suisse, afin de comprendre les raisons et le contexte de cette migration de main-d’œuvre particulièrement élevée.

3 Examen approfondi d'une sélection de pays à forte migration de main-d'œuvre : causes et facteurs favorables à l'immigration de main-d'œuvre en comparaison avec la Suisse

Comment expliquer la forte migration de main-d'œuvre vers la Suisse et dans quelle mesure les éléments qui l'expliquent se différencient-ils de ceux des Pays-Bas, de la Belgique, de l'Autriche et de la Norvège ? Pour répondre à cette question, le présent chapitre se consacre à la dynamique de l'emploi de ces pays en la comparant à celle de la Suisse. Afin de comprendre ce phénomène de forte migration, il faut considérer, d'une part, l'évolution du potentiel de main-d'œuvre indigène et, d'autre part, la composition de l'immigration sous un angle qualitatif. Enfin, ce chapitre aborde les particularités propres à chaque pays susceptible de favoriser la migration, sans en être toutefois à l'origine.

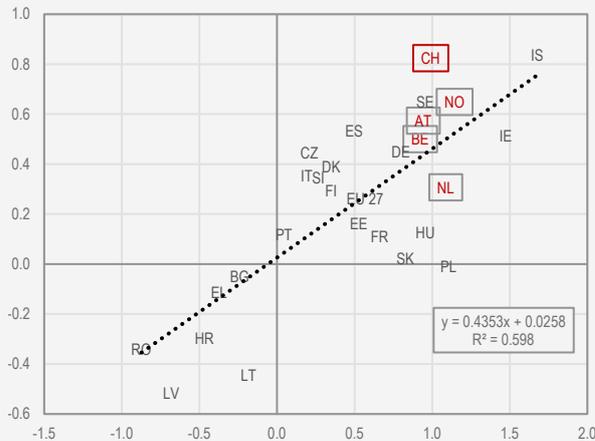
3.1 Corrélation entre migration et croissance de l'emploi

La figure 3.1 met en évidence une forte corrélation positive entre la croissance de l'emploi et le taux de migration nette dans les pays de l'UE/AELE. En effet, les pays qui ont connu une forte croissance de l'emploi ont généralement enregistré une immigration élevée, et inversement. Le lien entre ces deux grandeurs est donc réciproque : les immigrés sont attirés par la demande de main-d'œuvre dans les économies en expansion et contribuent à leur tour à la dynamique de l'emploi.

La Suisse, de même que la Belgique, l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas, des pays comparables au nôtre en raison de leur forte immigration de main-d'œuvre, se distinguent tous par une croissance de l'emploi largement supérieure à la moyenne européenne au cours des 20 dernières années. Entre 2005 et 2023, la Suisse a enregistré une croissance de l'emploi de 1 % en moyenne par an, contre 0,9 % pour la Belgique et l'Autriche, et 1,1 % pour la Norvège et les Pays-Bas, avec une moyenne européenne à 0,6 %. Toutefois, la forte demande de main-d'œuvre dans ces pays ne s'est pas répercutée dans les mêmes proportions sur l'immigration. En effet, la croissance de l'emploi s'est à chaque fois accompagnée de taux de migration nette plus faibles que ceux observés en Suisse : si cette dernière a enregistré une immigration nette de 0,8 personne pour 100 habitants en moyenne entre 2005 et 2022, elle était de 0,7 en Norvège, de 0,6 en Autriche, de 0,5 en Belgique et de 0,3 aux Pays-Bas, pays le plus peuplé des cinq examinés. Preuve en est que la demande de main-d'œuvre

Fig. 3.1 : Corrélation entre la migration nette et la croissance de l'emploi

Taux annuel moyen de migration nette pour 100 habitants, 2005 - 2022 ; croissance annuelle moyenne de l'emploi, 2005 - 2023, en %



Remarque : figure sans le Luxembourg, le Liechtenstein, Malte et Chypre.

	CH	NO	BE	AT	NL
État de la population 1 ^{er} janvier 2023, en millions	8,8	5,5	11,8	9,1	17,8
Croissance de la population 2005-2022, Ø p.a., en %	1,0	0,9	0,6	0,5	0,4
Taux de migration nette	0,8	0,7	0,5	0,6	0,3
Étranger	0,9	0,7	0,6	0,6	0,3
UE/AELE	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2
États tiers	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2
Propres ressortissants	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Excédent des naissances	0,2	0,3	0,1	0,0	0,1
Croissance de l'emploi 2005-2023, Ø p.a., en %	1,0	1,1	0,9	0,9	1,1

Remarque : le taux de migration nette englobe la migration de fuite en provenance d'Ukraine. Les corrections statistiques sont imputées à l'excédent des naissances par rapport aux décès.

Sources : Eurostat (demo_gind; naida_10_pe) ; taux de migration nette par nationalité pour la Suisse selon STATPOP / OFS, pour les pays de comparaison, données tirées de leur statistique de la population

dans un pays constitue certes un indicateur fiable et plausible de l'immigration, mais qu'elle ne saurait à elle seule en expliquer l'ampleur²⁶. Nous allons donc nous intéresser de plus près à la croissance de l'emploi. Pour ce faire, il s'agit tout d'abord de mettre en lumière la corrélation entre l'évolution de l'activité professionnelle de la population indigène et celle de la population étrangère pour couvrir la demande de main-d'œuvre dans chacun des pays. Outre les différences relatives à l'intégration de la population indigène dans le marché du travail, il convient également de considérer leurs conditions démographiques respectives.

²⁶ On notera que le taux de migration nette englobe la variation démographique globale liée à la migration, c'est-à-dire qu'il inclut non seulement l'immigration au titre de la libre circulation des personnes, mais aussi l'immigration nette en provenance des États tiers (y compris la migration de fuite en provenance d'Ukraine) ainsi que le solde de l'immigration et de l'émigration de ses propres ressortissants. L'importance de chacune de ces composantes pour la Suisse et les pays de référence est indiquée dans le tableau de la figure 3.1.

3.2 Migration et potentiel de la main-d'œuvre indigène pour répondre à la demande de main-d'œuvre

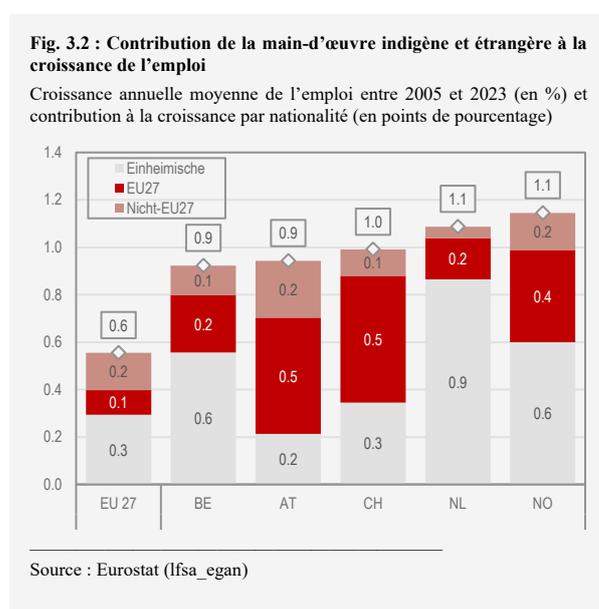
3.2.1 Contribution de la main-d'œuvre indigène et étrangère à la croissance de l'emploi

L'Enquête sur les forces de travail de l'UE pour la période 2005-2023 permet de mesurer la contribution de la main-d'œuvre indigène et étrangère à l'évolution de l'emploi, par région d'origine²⁷. Au cours des 18 dernières années et en moyenne dans les pays de l'UE27, la population indigène a contribué à une croissance de l'emploi de 0,3 point de pourcentage par an : 0,1 point de pourcentage de cette croissance a été généré par des actifs étrangers mobiles au sein de l'UE27 et 0,2 point de

pourcentage par des personnes originaires d'un pays hors de l'UE27.

En comparaison transversale, c'est en Suisse et en Autriche que la contribution des ressortissants de l'UE27 à la croissance de l'emploi a été la plus élevée, soit environ 0,5 point de pourcentage chacune, suivies de la Norvège avec 0,4 point de pourcentage. Elle a été un peu plus faible, mais toujours supérieure à la moyenne, en Belgique (0,2 point par an) et aux Pays-Bas (presque 0,2 point par an).

En Suisse, la population originaire des



États hors de l'UE a contribué à la croissance annuelle de l'emploi à hauteur de 0,1 point de pourcentage, soit moins que la moyenne, tout comme en Belgique. Aux Pays-Bas, sa contribution était encore plus faible (0,05 point de pourcentage). En revanche, en Norvège et en Autriche, la population originaire des États hors UE27 a tout autant contribué à la croissance de l'emploi que la moyenne de l'UE, avec respectivement un peu moins et un peu plus de 0,2 point de pourcentage.

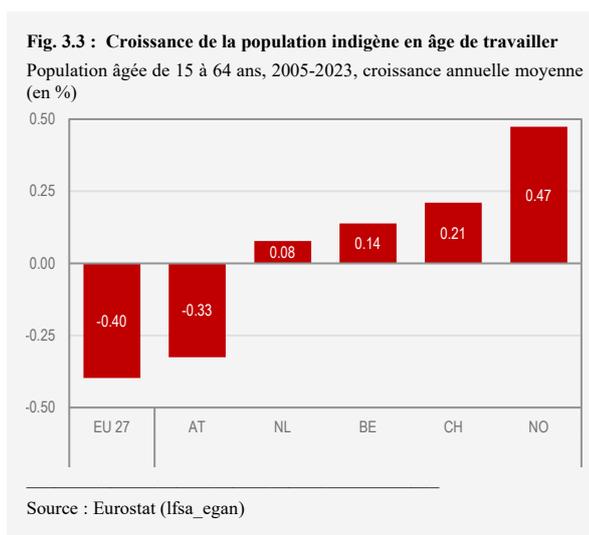
En Suisse, la population indigène a contribué à la croissance annuelle de l'emploi à hauteur d'un peu plus de 0,3 point de pourcentage, soit légèrement plus que la moyenne de l'UE27, qui s'élève assez précisément à 0,3 point de pourcentage. Par contre, la contribution de la population indigène a été plus faible en Autriche, avec 0,2 point de pourcentage par an. Enfin, au cours de ces 18 dernières années, la croissance de l'emploi de la population indigène a été nettement plus soutenue en

²⁷ La région d'origine est déterminée par la nationalité. Pour des raisons de disponibilité des données, les valeurs de 2006 ont été utilisées comme année de départ pour l'Irlande et la Roumanie et celles de 2007 pour la Croatie.

Belgique et en Norvège, avec une contribution de 0,6 point de pourcentage chacune, et surtout aux Pays-Bas, où elle a atteint 0,9 point de pourcentage par an. Nous allons examiner plus en détail le contexte démographique et le marché du travail qui sous-tendent ces différentes évolutions.

3.2.2 Influence de l'évolution démographique sur la croissance de l'offre de main-d'œuvre en Suisse

L'évolution de la population indigène en âge de travailler est un facteur clé de l'offre de main-d'œuvre d'un pays. Comme le montre la figure 3.3, les pays de l'UE27 ont enregistré une baisse globale (-0,4 % par an) de leur population en âge de travailler au cours des 18 dernières années, le vieillissement démographique en étant la principale raison. Toutefois, près d'un quart de ce recul était imputable à l'augmentation de la migration intra-européenne. En effet, par rapport à 2005,



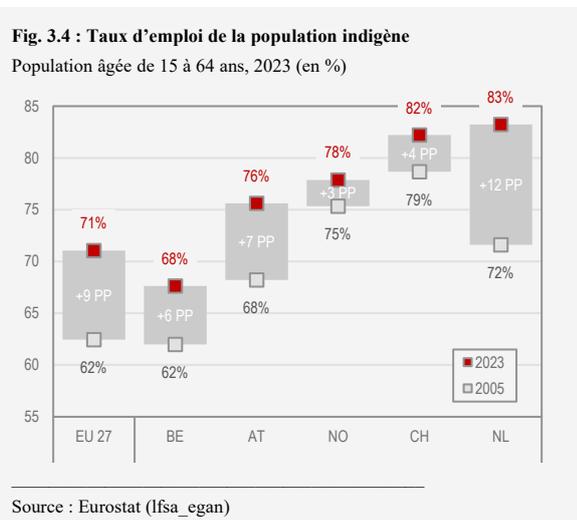
environ 4,8 millions supplémentaires de ressortissants de l'UE en âge de travailler vivaient en 2023 dans un autre pays de l'UE/AELE. Contrairement à l'UE27, la Suisse a continué d'enregistrer au fil du temps une croissance positive de sa population indigène, soit 0,21 % par an. Elle a été un peu plus faible, mais encore légèrement positive, aux Pays-Bas et en Belgique, avec respectivement 0,08 % et 0,14 %. Quant à l'Autriche, sa population indigène en âge de travailler a chuté de -0,33 % par an, soit presque autant que dans l'UE27 prise dans son ensemble. Et c'est la Norvège, avec un taux de 0,47 %, qui affiche la plus belle croissance. Si l'on tenait compte uniquement de la croissance de la population indigène en âge de travailler, tous les pays analysés auraient connu, au cours des 18 dernières années, une croissance de l'emploi nettement plus faible que celle qui a été effectivement observée. Toutes choses étant égales par ailleurs, on aurait même assisté à un recul de l'emploi en Autriche et dans tous les pays de l'UE27.

3.2.3 Utilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène

Outre l'évolution de la population potentiellement active, il est également important de déterminer si son potentiel est correctement valorisé sur le marché du travail. Comme le montre la figure 3.4, le taux d'emploi de la population indigène a augmenté au cours des 18 dernières années, tant dans l'ensemble de l'UE27 que dans tous les pays de comparaison et en Suisse. Cette tendance a d'ailleurs été observée dans à peu près les mêmes proportions pour la population étrangère. En d'autres termes,

le potentiel de main-d'œuvre disponible a été de mieux en mieux mis à profit dans tous les pays de comparaison ainsi que dans l'ensemble de l'UE.

En 2005, toutefois, le contexte permettant de mobiliser davantage de main-d'œuvre était différent. Alors que la Norvège et la Suisse, dont les taux d'emploi s'élèvent respectivement à 75 % et 79 %, ont déjà utilisé une part importante de leur potentiel, l'UE, ainsi que la Belgique, l'Autriche et les Pays-Bas jouissaient encore d'un potentiel inexploité important au sein de leur population âgée de 15 à 64 ans. De ce fait, les hausses observées au cours de ces 18 dernières années y ont été plus marquées. Entre



2005 et 2023, c'est aux Pays-Bas que l'augmentation du taux d'emploi de la population indigène a été de loin la plus forte, soit 12 points de pourcentage. En revanche, des taux de progression inférieurs à la moyenne ont été enregistrés en Norvège et en Suisse, pays qui avaient déjà largement exploité leur potentiel en 2005. En 2023, ils figuraient parmi les pays européens et de l'OCDE avec la plus forte participation au marché du travail.

3.2.4 Effet combiné de l'évolution démographique et de l'intégration sur le marché du travail

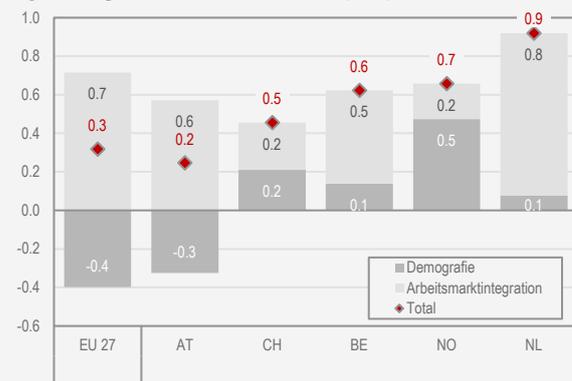
La figure 3.5 illustre la croissance de l'emploi de la population indigène âgée de 15 à 64 ans, en distinguant une composante démographique et une composante d'intégration sur le marché du travail. La composante démographique représente la croissance de l'emploi telle qu'elle aurait été si le taux d'emploi était resté constant. On peut ainsi expliquer l'écart avec l'évolution réelle de l'emploi par l'effet d'une plus forte intégration sur le marché du travail. En Suisse, une croissance démographique positive couplée à une meilleure intégration sur le marché du travail ont permis, dans des proportions similaires, d'augmenter l'activité de la population indigène de près de 0,5 % par an au total. Par contre, dans l'UE27 et en Autriche, une hausse plus marquée de l'intégration sur le marché du travail a contrebalancé l'effet démographique négatif. La croissance de l'emploi qui s'en est suivie a toutefois été plus faible que dans les pays de la comparaison, avec respectivement 0,3 % et 0,2 %. En Belgique et aux Pays-Bas, la contribution de la croissance démographique a été faible. En revanche, leurs potentiels de main-d'œuvre indigène sont nettement mieux exploités depuis 2005. Aux Pays-Bas en particulier, la croissance de l'emploi indigène a été nettement supérieure à la moyenne

(0,9 % par an). En Norvège (0,7 % par an), elle découle essentiellement de la croissance démographique. À l’instar de la Suisse, son taux d’emploi était déjà très élevé en 2005, de sorte qu’une plus forte intégration sur le marché du travail n’a eu que de faibles répercussions.

À la lumière de ces résultats, on peut conclure que l’immigration dans les différents pays doit être envisagée, à divers niveaux, comme une conséquence de l’évolution démographique. On peut supposer que le niveau d’intégration très élevé sur le marché du travail en Suisse et en Norvège, il y a 18 ans déjà, a favorisé l’immigration dans ces deux pays. D’autres pays sont parvenus à mobiliser dans une large mesure leur main-d’œuvre indigène, ce qui a pu compenser en partie le besoin d’immigration. L’avenir nous dira si ces tendances se poursuivront. La croissance démographique a également varié d’un pays à l’autre, ce qui a influencé les besoins de main-d’œuvre. Contrairement à l’Autriche par exemple, la Suisse a maintenu une croissance démographique positive de sa population active au cours des 20 dernières années, même si elle était nettement moins soutenue que celle de la Norvège, entre autres. Ces dernières années, la situation s’est encore accentuée en Suisse ; depuis quelques années, le nombre de personnes atteignant l’âge de la retraite est chaque année plus

Fig. 3.5 : Éléments de croissance de l’emploi indigène

Population âgée de 15 à 64 ans 2005 - 2023 (en %)



Source : Eurostat (Ifsa_egan)

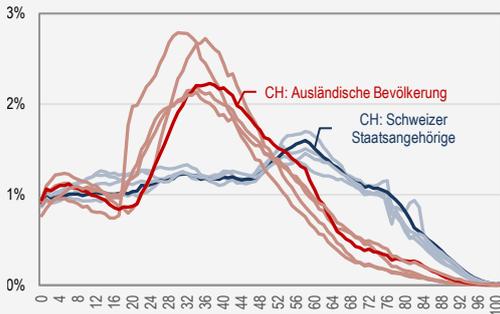
élevé que celui des jeunes, si bien que le vieillissement démographique se poursuit (voir aussi encadré 3.1). Dans ces conditions et compte tenu de taux d’activité déjà élevés, il ne faut pas s’attendre à une forte contribution des populations indigènes à la croissance de l’emploi. Aussi l’immigration prendra-t-elle probablement encore plus d’importance ces prochaines années pour stimuler la croissance de l’emploi, et pas uniquement en Suisse.

Migration et vieillissement de la population

L'immigration a des conséquences sur la progression du vieillissement démographique dans les pays d'accueil. Pour illustrer ce phénomène, la figure 3.6 montre la structure par âge de la population résidente et étrangère en Suisse et dans les pays de comparaison. On constate que ces deux groupes de population présentent une composition d'âge

Fig. 3.7 : Répartition par âge de la population étrangère par rapport à la population indigène en 2023, Suisse et pays sélectionnés

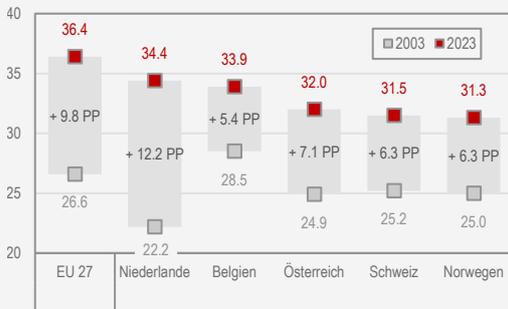
Distribution statistique relative selon l'âge, en %



Source : Eurostat (migr_pop1ctz)

Fig. 3.6 : Hausse du rapport de dépendance entre 2003 et 2023

Population âgée de 65 ans et plus par rapport à la population âgée de 20 à 64 ans, en %



Source : Eurostat (demo_pjanind)

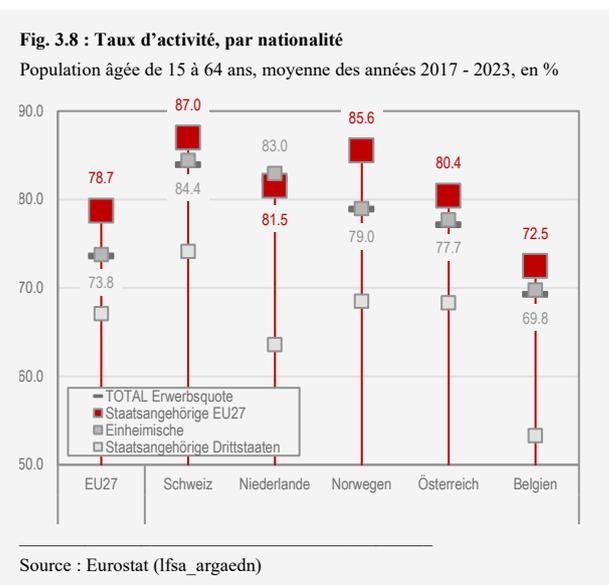
très similaire dans tous les pays de comparaison : la structure par âge de la population indigène (en bleu) se caractérise dans tous les pays par une prédominance de personnes âgées d'une soixantaine d'années, suivies par des tranches d'âge nettement moins nombreuses. À l'inverse, la population étrangère (en rouge) affiche une proportion particulièrement élevée de personnes en âge d'exercer une activité professionnelle, tandis que les distributions statistiques relatives s'aplatissent fortement dans les classes d'âge au-delà de l'âge de la retraite. On constate donc que, en moyenne, la population immigrée est nettement plus jeune que la population indigène²⁸. L'immigration exerce ainsi un certain frein sur le vieillissement démographique dans les pays considérés. Pour illustrer l'ampleur de ce phénomène, observons le rapport de dépendance des personnes âgées, qui correspond au rapport entre la population âgée de 65 ans et plus et la population en âge de travailler. La figure 3.7 nous montre que ce rapport a certes augmenté dans tous les pays considérés au cours des 20 dernières années, mais qu'il a été inférieur à la moyenne européenne en 2023. Ainsi, l'immigration n'a donc pas mis fin au processus de vieillissement démographique, mais l'a ralenti. L'effet le moins marqué a été observé aux Pays-Bas, où l'immigration nette a été la plus basse de tous les pays de comparaison pendant la période considérée. La croissance de la population âgée de 65 ans et plus et la baisse de la population indigène en âge de travailler ont caractérisé l'évolution démographique de ce pays : malgré son ampleur, l'immigration n'a que peu freiné cette tendance.

²⁸ En comparaison transversale, la population résidente étrangère la plus jeune (lignes rouge clair distinctes) est celle de la Norvège et des Pays-Bas ; les résultats portent ici sur une population dont la durée de séjour est en moyenne moins longue qu'en Suisse, en Belgique et en Autriche, en raison de leur politique de naturalisation libérale (et, pour la Norvège, de son histoire encore assez récente en tant que pays d'immigration).

3.3 Composition de l'immigration sous un angle qualitatif

Cette section vient compléter les observations précédentes en analysant la composition de l'immigration en termes qualitatifs en Suisse et dans les pays de comparaison ; celle-ci se justifie si l'on s'interroge sur la relation entre la dynamique de l'emploi et la migration. En effet, le degré de corrélation entre la croissance de l'emploi et le taux de migration nette dépend également de la propension des immigrés à rejoindre le marché du travail.

En Suisse, l'immigration globale de ces 20 dernières années a été essentiellement le fait de citoyens de l'UE/AELE ; le rapport entre l'immigration liée à la libre circulation et l'immigration en provenance des États tiers était en moyenne d'environ deux pour un. Dans les pays de comparaison, l'immigration en provenance de l'UE/AELE et des États tiers a en revanche contribué à parts plus ou moins égales à l'immigration prise dans son ensemble (voir tableau sous figure 3.1). Les taux d'activité de ces deux groupes d'immigrés (voir figure 3.8) montrent dans quelle mesure ils constituent



un atout pour le marché du travail de leurs pays d'accueil respectifs. La Suisse se caractérise par un taux d'activité particulièrement élevé des immigrés de l'UE. Entre 2017 et 2023, il était en moyenne de 87 %, soit un taux plus élevé que dans les pays de comparaison. En outre, il dépasse celui des Suisses (également élevé en comparaison internationale). Il apparaît donc que l'immigration liée à la libre circulation en Suisse entretient un rapport très étroit avec le marché du travail et que chaque

personne immigrée a contribué dans une large mesure à la dynamique de l'emploi dans notre pays²⁹. Comme on pouvait le supposer, c'est moins le cas pour l'immigration en provenance des États tiers. À l'instar de la Suisse, il s'agit essentiellement, dans les pays de comparaison, d'une immigration dans le cadre d'un regroupement familial (par exemple d'anciens travailleurs immigrés ou de leurs

²⁹ La majorité des immigrés de l'UE arrivent en Suisse avec un contrat de travail en poche. Ainsi, en 2023, 71 % des immigrations de ressortissants de l'UE étaient liées à la prise d'un emploi (voir à ce sujet la section 1.2.2 « Motifs d'immigration » dans la partie « Tendances actuelles »). Ce taux d'activité élevé laisse supposer que les ressortissants de l'UE ayant immigré dans le cadre du regroupement familial exerceront également une activité professionnelle ultérieurement.

descendants) ou d'une immigration liée à l'asile³⁰. Comparativement, la Suisse semble toutefois réussir assez bien à intégrer ce groupe de population sur son marché du travail : le taux d'activité des ressortissants de ces pays est également plus élevé en Suisse (74,1 %) que dans les pays de comparaison. En revanche, les Pays-Bas et, plus encore, la Belgique connaissent des problèmes particuliers à cet égard, puisque le taux d'activité des ressortissants de ces pays, qui s'élève à 63,3 %, respectivement à 53,3 %, est nettement inférieur à la moyenne européenne (67,1 %).

En plus d'un taux d'activité élevé, il est essentiel d'assurer un équilibre qualitatif entre l'immigration et la demande de main-d'œuvre, afin de déterminer la part des immigrés nécessaire pour répondre à un certain besoin de main-d'œuvre. La figure 3.9 illustre la composition respective de la population active immigrée et indigène en fonction de son niveau de qualification. En Suisse, on constate que la proportion de personnes hautement qualifiées, titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire, est particulièrement élevée chez les immigrés de l'UE : elle est de 48 %, soit plus que chez les Suisses (44 %). On peut donc en conclure que l'immigration de l'UE vers la Suisse permet dans une large mesure de répondre à une demande particulièrement forte en main-d'œuvre hautement qualifiée, ce que la population active indigène ne parvient pas à satisfaire complètement. Comme nous l'avons expliqué plus en détail ci-dessus, un grand nombre de ces immigrés hautement qualifiés ont été embauchés dans des secteurs économiques en plein essor, tels que les services professionnels, scientifiques et techniques ou l'information et la communication (voir section 1.3 « Caractéristiques de l'immigration sur le marché du travail dans le cadre de la libre circulation des personnes » dans la partie « Tendances actuelles »). Parallèlement, l'économie suisse est particulièrement dépendante

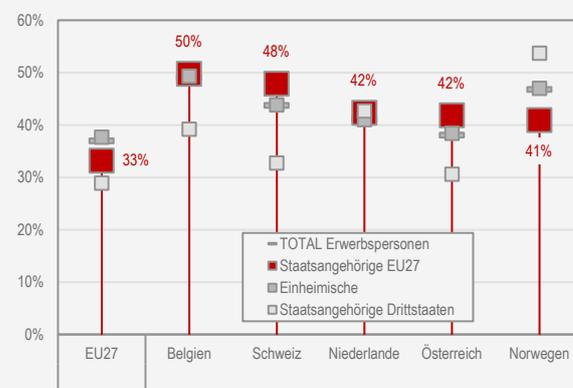
³⁰ La composition des populations des États tiers varie d'un pays d'accueil à l'autre ; elle est le reflet de leurs différences historiques et de leurs approches divergentes en matière de politique migratoire. Alors que la Norvège n'est devenue un pays de destination pour l'immigration qu'après le tournant du XX^e siècle (ce qui en fait un pays d'accueil relativement jeune), la politique d'immigration des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Autriche remonte à un passé plus lointain, au même titre que celle de la Suisse. En effet, ces pays partagent tous le fait d'avoir recruté en grand nombre des travailleurs immigrés dans les années 60. La Belgique et les Pays-Bas ont surtout fait venir cette main-d'œuvre du Maroc et de la Turquie, l'Autriche de Turquie et de l'ex-Yougoslavie et la Suisse d'Italie. Dans tous ces pays, la crise pétrolière qui a marqué le début des années 1970 a mis fin à la politique des travailleurs immigrés, tandis que de nombreux immigrés s'installaient durablement dans leur pays d'accueil à la fin de l'accord de recrutement. Ils y ont souvent fait venir leur famille, à tel point que les personnes originaires de ces pays constituent aujourd'hui encore une part importante de la population étrangère de leur pays d'accueil. La composition de la population résidente étrangère de chaque pays reflète bien son comportement en matière d'accueil des requérants d'asile. La figure A3, annexée au présent chapitre, présente les nationalités les plus fréquentes au sein de chaque groupe de population d'étrangers originaires des États tiers. Pour la Suisse, on notera que la main-d'œuvre originaire des États tiers est recrutée via des systèmes de contingents et ne représente qu'une petite partie de la population.

des ressortissants de l'UE pour recruter une main-d'œuvre peu qualifiée dans des activités simples, en particulier dans l'hôtellerie-restauration, la construction et l'industrie, car cette main-d'œuvre est rare parmi la population indigène : la figure ci-dessous montre que la part des personnes qui n'ont pas suivi de formation post-obligatoire n'est que de 10 % parmi les Suisses, contre 21 % parmi les immigrés de l'UE. La structure des qualifications des immigrés de l'UE qui immigrent en Suisse est donc bien répartie aux deux extrémités de l'éventail des qualifications et complète celle de la population active indigène. L'adéquation entre immigration et demande de main-d'œuvre est donc bonne. La comparaison transversale avec les autres pays montre que les immigrés arrivés en Belgique dans

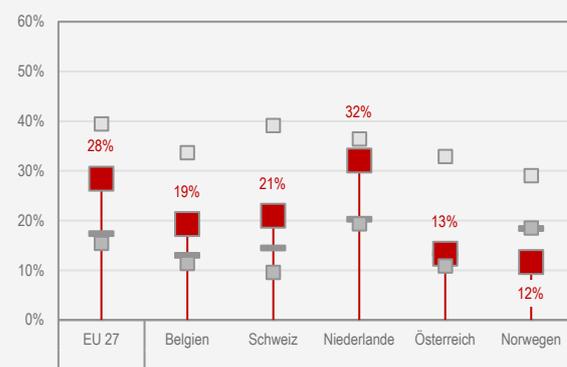
Fig. 3.9 : Structure des qualifications de la population active en Suisse et dans les pays de comparaison, par nationalité

Personnes actives âgées de 15 à 64 ans, 2023

Part des personnes actives avec diplôme de niveau tertiaire



Part des personnes actives sans formation post-obligatoire



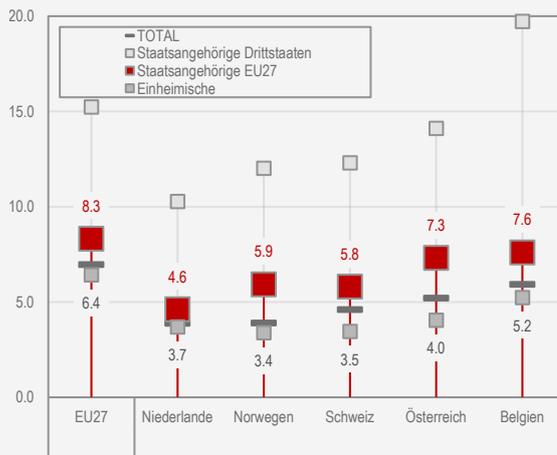
Source : Eurostat (Ifsa_pganedm, Ifsa_argaedn)

le cadre de la libre circulation présentent une structure des qualifications similaire à celle des immigrés de l'UE dans notre pays, avec des taux élevés de personnes hautement et faiblement qualifiées, alors qu'en Norvège et en Autriche, l'immigration en provenance de l'UE semble être mieux répartie sur l'ensemble de l'éventail des qualifications. La libre circulation des personnes présente en revanche un tout autre profil aux Pays-Bas : l'immigration en provenance de l'UE est composée pour près d'un tiers de personnes sans formation post-obligatoire, réponse manifeste à un besoin de main-d'œuvre non qualifiée. Un tel modèle est nettement moins favorable en ce qui concerne la contribution de l'immigration au développement de la prospérité, compte tenu également du fait que le potentiel de personnes peu qualifiées en provenance de pays tiers est moins exploité que la moyenne aux Pays-Bas.

Chômage de la main-d'œuvre étrangère en Suisse et dans les pays de comparaison

En Suisse et dans les pays de la comparaison, ainsi que dans l'ensemble de l'UE, la main-d'œuvre étrangère accuse des taux de chômage supérieurs à ceux de la population indigène. Cela s'explique par le fait que les travailleurs indigènes et étrangers présentent des caractéristiques différentes au niveau de leur composition,

Fig. 3.10 : Taux de chômage au sens du BIT, par nationalité
Moyenne des années 2017 - 2023



Source : Eurostat (Ifsa_urgan)

Suisse (3,5 %), la différence étant encore plus marquée pour les ressortissants des États tiers, avec un taux de chômage de 12,3 %.

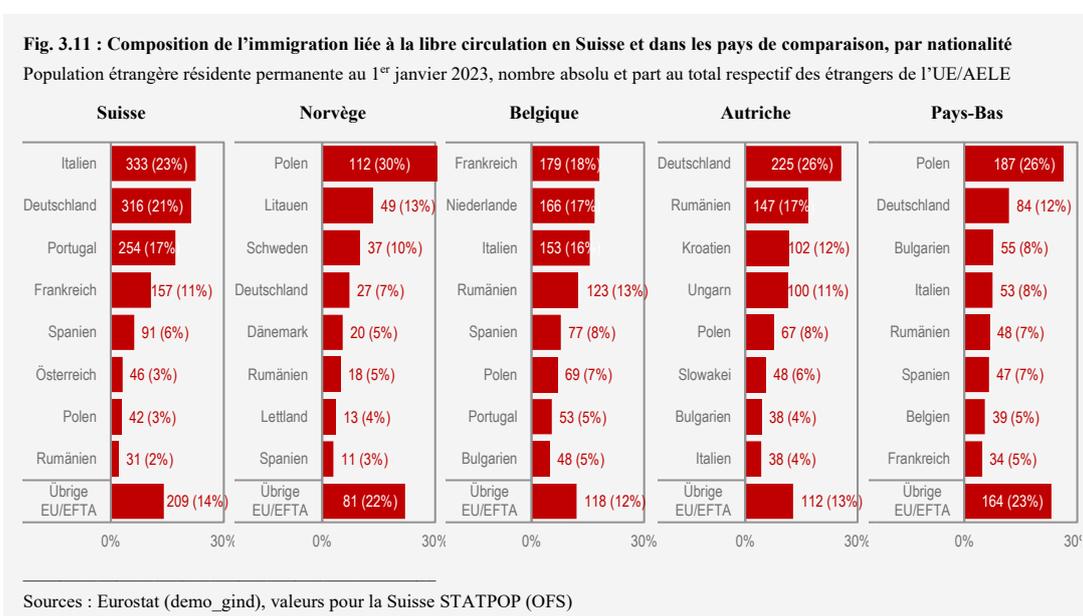
La Suisse se classe donc aussi bien que la Norvège en ce qui concerne sa capacité à intégrer sa population étrangère sur le marché du travail. Les Pays-Bas affichaient un taux de chômage moyen de 3,9 %, soit un niveau inférieur à celui de la Suisse (4,6 %), ce qui s'est répercuté sur le taux de chômage des immigrés. Or, en cas de ralentissement économique, la forte concentration de personnes peu qualifiées dans la population immigrée aux Pays-Bas pourrait augmenter les risques. Durant la période considérée, l'Autriche (5,2 %) et la Belgique (5,9 %) affichaient un niveau de chômage plus élevé que la Suisse, même si ces taux étaient inférieurs à la moyenne européenne (6,4 %). Preuve en est que, dans tous les pays considérés dans le présent rapport, la forte immigration résulte d'une bonne santé du marché du travail, supérieure à la moyenne.

comme le montre la structure des qualifications ci-dessus. L'augmentation du chômage parmi les immigrés reflète également le fait que ceux-ci sont généralement plus exposés aux risques inhérents au marché du travail, notamment parce qu'ils ont tendance à occuper des postes plus instables, comme c'est le cas des jeunes travailleurs qui rejoignent le marché du travail. En Suisse, le taux de chômage plus élevé des ressortissants de l'UE est notamment lié à leur présence massive dans les activités saisonnières mentionnées ci-dessus. Leur taux de chômage, de 5,8 % en moyenne entre 2017 et 2023, était supérieur de 2,3 points de pourcentage à celui des

3.4 Facteurs propices à la migration de main-d'œuvre

3.4.1 Position géographique et langue

Outre les aspects abordés ci-dessus, les spécificités de chaque pays exercent également une influence sur l'ampleur et la composition de l'immigration. En tant que petit pays multilingue et situé en plein cœur de l'Europe et qui entretient des relations économiques transfrontalières, la Suisse est étroitement liée à l'Europe, dans une large mesure et à de nombreux égards. Il est évident que cette proximité favorise l'immigration à plus d'un titre : il y a moins de barrières, notamment pour la main-d'œuvre des pays limitrophes qui, depuis le début de la libre circulation des personnes, sont les principaux pays d'origine des immigrés vers la Suisse.



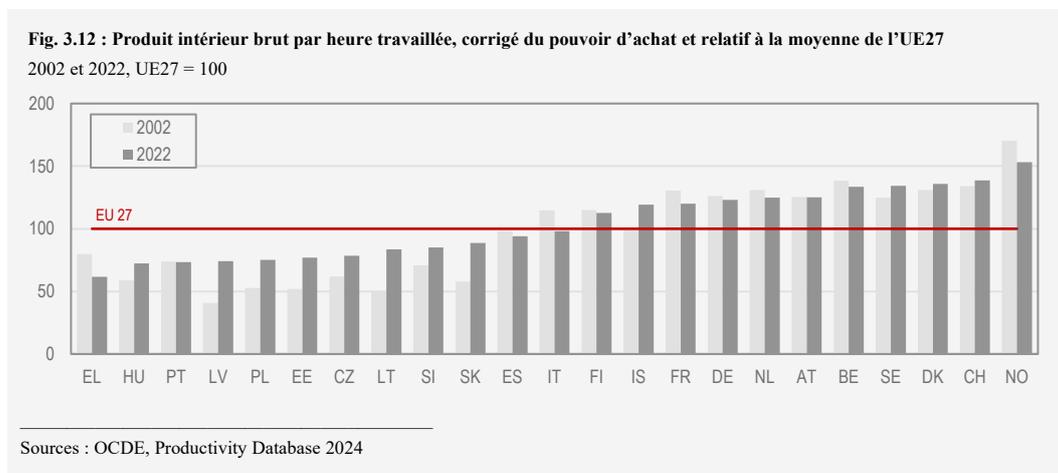
La situation géographique et la langue nationale jouent un rôle dans la migration, comme le montre l'immigration dans les pays de comparaison. S'il est vrai que tous les pays connaissent une certaine immigration issue des pays limitrophes, celle-ci est particulièrement importante lorsque les pays voisins partagent la même langue. Ainsi, les ressortissants allemands constituent le groupe d'étrangers le plus représenté en Autriche, alors que la Belgique compte principalement des ressortissants français et néerlandais (voir figure 3.11). La Norvège, pour sa part, ne devrait pas être un pays d'immigration classique, ne serait-ce qu'en raison de sa situation excentrée et de sa propre langue, mais contrairement aux autres pays de la comparaison, elle n'enregistre une immigration importante que depuis le début des années 2000.

Une part considérable d'immigrés dont la langue et la culture sont très proches, comme c'est le cas en Suisse, constitue un avantage certain, surtout en ce qui concerne l'accès au marché du travail. En

effet, d'excellentes compétences linguistiques facilitent considérablement l'intégration professionnelle et participent ainsi à la réussite des immigrants de l'UE sur le marché du travail en Suisse.

3.4.2 Niveau de productivité

Les entreprises suisses parviennent à recruter à l'étranger la main-d'œuvre dont elles ont besoin, notamment grâce au niveau de productivité élevé de notre économie, synonyme de conditions de travail et de salaire relativement intéressantes. Selon la théorie économique, le fait de bénéficier de meilleures perspectives de revenus que dans son pays d'origine constitue également une motivation indispensable pour un individu de quitter sa patrie et son environnement familial. Ainsi, dans le cadre de la libre circulation des personnes avec l'UE, les pays dont la productivité et les salaires sont élevés parviennent plus facilement à recruter des travailleurs dans d'autres pays de l'UE. Par contre, les pays dont le niveau de richesse et de productivité est faible sont davantage exposés à des mouvements d'émigration vers l'UE et doivent eux-mêmes faire appel à des immigrants issus des États tiers, où le niveau de vie est moins élevé. En contrepartie, ils profitent d'une intégration économique au sein d'un espace économique commun, par exemple en augmentant les échanges commerciaux et les investissements directs étrangers. Avec le temps, cela devrait leur permettre de converger économiquement avec les autres membres de l'UE.



Comme il ressort de la figure 3.12, les pays dont le taux d'immigration est supérieur à la moyenne, comme la Suisse, figurent parmi ceux dont le niveau de productivité est le plus élevé. À l'inverse, les pays dont le niveau de productivité est inférieur à la moyenne, comme ceux d'Europe de l'Est ou du Sud, se caractérisent le plus souvent par une émigration. Parallèlement, la plupart des pays d'Europe de l'Est ont vu leur niveau de productivité se rapprocher de la moyenne européenne au cours des deux dernières décennies. Alors que la productivité, et donc le niveau de vie, s'améliorent,

la motivation à quitter l'Europe de l'Est pourrait diminuer au fil du temps. Au cours des vingt dernières années, on n'a observé aucun phénomène de convergence économique dans les pays du Sud de l'Europe, notamment en raison de la crise de l'euro, ce qui peut expliquer la recrudescence des flux migratoires en provenance de ces pays observée ces dernières années.

Dans les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest, les niveaux relatifs de productivité n'ont pas évolué de manière homogène, mais tous ceux qui affichaient un niveau de productivité supérieur à la moyenne en 2002 occupaient toujours une position relativement similaire vingt ans plus tard. Ce constat vaut également pour la Suisse, qui présente l'un des niveaux de productivité les plus élevés d'Europe, condition essentielle pour pouvoir recruter avec succès des spécialistes dans d'autres pays de l'UE.

4 Discussion et résumé

Au cours de ces 20 dernières années, la Suisse s'est caractérisée par une croissance de l'emploi supérieure à la moyenne par rapport à l'UE. Plus encore que pour d'autres petits pays à l'économie ouverte et prospère, la Suisse a dû faire appel à une forte immigration de main-d'œuvre pour parvenir à accroître son taux d'emploi. Cela s'explique, d'une part, par le fait que la Suisse dispose d'une marge de manœuvre plus faible pour activer davantage sa main-d'œuvre indigène, contrairement aux Pays-Bas et à la Belgique par exemple. En comparaison internationale, la participation de la population suisse au marché du travail est en effet particulièrement élevée et le pays présente un faible taux de chômage ; les Suisses ont encore augmenté leur taux d'activité ces dernières années, mais leur marge de manœuvre est relativement limitée. D'autre part, au vu de la situation démographique de la Suisse, la croissance de l'emploi y a toujours été étroitement liée à l'immigration. La Norvège, par exemple, où la population indigène en âge de travailler connaît une croissance relativement soutenue se trouvait à ce titre dans une meilleure situation. La composition de l'immigration en Suisse s'est révélée avantageuse en comparaison internationale. Dans notre pays, la migration liée à la libre circulation des personnes, qui a été la plus représentative au cours des 20 dernières années, est fortement tournée vers le marché du travail et, du fait de sa complémentarité avec la population active indigène, a permis de répondre à la demande de main-d'œuvre qui manquait dans le pays ou qui n'était pas suffisamment nombreuse. La forte proportion de travailleurs hautement qualifiés au sein de la population immigrée en Suisse exerce également un effet favorable sur la croissance de la productivité à long terme. En comparaison transversale, la Suisse se distingue également par sa capacité à intégrer les immigrés des États tiers sur le marché du travail. Elle tire son épingle du jeu et parvient mieux que d'autres à employer des groupes de personnes dont l'immigration n'était à l'origine pas motivée par la recherche d'un emploi. Globalement et en comparaison avec d'autres pays, la Suisse a ainsi su tirer profit de son immigration liée au marché du travail et

de sa prospérité par personne immigrée. Ce point est essentiel à l'acceptation sociale de l'immigration élevée que connaît notre pays.

Au cours de ces prochaines années, le potentiel de personnes prêtes à migrer au sein de l'UE devrait quelque peu ralentir en raison du vieillissement démographique des sociétés européennes, mais également des progrès économiques réalisés par les pays de l'est de l'Europe. Ces dernières années déjà, aucune progression marquée de la mobilité intra-européenne sur l'ensemble du continent n'a été constatée. En tant que pays multilingue situé au cœur du continent, avec un haut niveau de productivité et des salaires élevés, la Suisse réunit plusieurs qualités qui, individuellement mais surtout conjuguées les unes aux autres, ont favorisé la migration de main-d'œuvre dans le passé. Ces atouts devraient lui permettre de couvrir plus facilement ses besoins en main-d'œuvre que d'autres pays, même si les conditions démographiques deviendront plus compliquées à l'avenir. Si, sous l'angle du marché de l'emploi, on peut considérer cette situation comme un avantage, voire comme un privilège au vu des nombreux efforts déployés par d'autres pays pour favoriser l'immigration de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers, il va de soi qu'une migration durablement élevée comporte également des défis. Les débats passionnés et contradictoires sur la question du rapport coût/bénéfice de l'immigration pour l'ensemble de la société qui animent aussi d'autres grands pays d'immigration nette en témoignent.

ANNEXE

Annexe A : Mandat de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes

L'Observatoire sur la libre circulation des personnes est géré par un groupe de travail interdépartemental composé de représentants du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), du Secrétariat d'État à la migration (SEM), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'Observatoire a pour mission d'analyser les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et sur les assurances sociales, respectivement sur le recours à ces dernières, en produisant tous les ans un rapport à cet effet.

Le premier rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes a été publié en 2005. La mise sur pied de l'Observatoire a été motivée par le postulat de Rennwald (00.3088), qui demandait au Conseil fédéral d'examiner la création d'un organe de contrôle de la libre circulation des personnes.

À ce titre, l'Observatoire :

- sert de plateforme de l'Administration fédérale pour l'échange d'informations ;
- fait périodiquement la synthèse des travaux scientifiques et des analyses des différents offices concernés en vue d'identifier les problèmes que peut poser la libre circulation des personnes ;
- lance et suit au besoin des études scientifiques ;
- identifie, le cas échéant, les conséquences globales politiques, économiques et sociales de la libre circulation des personnes et formule des propositions pour y faire face ;
- rédige un rapport périodique relatif aux aspects essentiels de la libre circulation des personnes.

Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes

Objectifs et contenu de l'Accord

Dans les années 1990, la politique de la Suisse à l'égard des étrangers a été revue de fond en comble. En effet, le recrutement de main-d'œuvre issue des États tiers est devenu limité aux travailleurs hautement qualifiés et spécialisés, le statut de saisonnier a été supprimé et, en 1999, la Suisse signait l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE et l'AELE. L'ALCP, approuvé par le peuple en 2000, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Son objectif consiste, d'une part, à introduire progressivement la libre circulation des personnes actives (salariés et travailleurs indépendants) et les personnes non actives (étudiants, retraités et autres) et, d'autre part, à libéraliser les prestations transfrontalières de services de courte durée³¹.

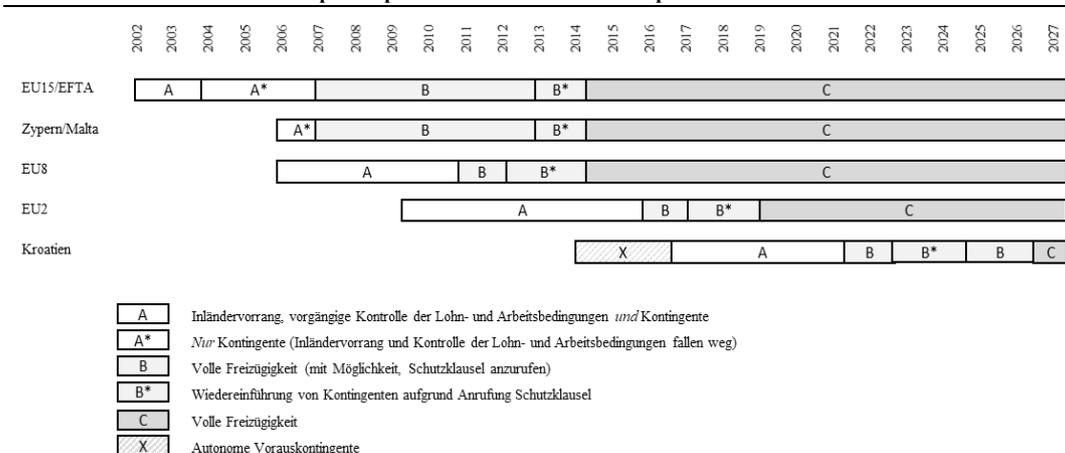
La libre circulation des personnes comprend le droit d'entrer en Suisse ou dans un État membre de l'UE/AELE, d'y séjourner, d'avoir accès à un emploi, de s'y établir comme indépendant et, le cas échéant, d'y demeurer après l'exercice d'une activité lucrative. Les personnes non actives, comme les retraités ou les étudiants, bénéficient également d'un droit d'entrée et de séjour, pour autant qu'elles remplissent certaines conditions (notamment ressources financières suffisantes et couverture d'assurance-maladie). Toute discrimination en lien avec la nationalité est proscrite dans l'application des dispositions relatives à la libre circulation des personnes. Les bénéficiaires de l'Accord ont droit aux mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées à la population indigène (*National Treatment*) et sont autorisés à se faire accompagner des membres de leur famille (regroupement familial). Dans le cadre de la libre circulation des personnes, les systèmes d'assurance sociale sont coordonnés entre les pays, lesquels accordent également l'équivalence réciproque des diplômes professionnels.

³¹ Les prestataires de services bénéficient d'un droit libéralisé d'une durée maximale de 90 jours ouvrables par année civile. Si le service est fourni dans le cadre d'un accord bilatéral particulier sur la prestation de services (p. ex. un accord sur les transports terrestres ou aériens, marchés publics), le droit de séjour est garanti pendant toute la durée de la prestation de services.

Introduction de la libre circulation des personnes, étape par étape: aperçu

Au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002, l'ALCP réglementait la libre circulation des personnes entre la Suisse et les quinze « anciens » États membres de l'UE (UE15) ainsi que les membres de l'Association européenne de libre-échange. Dans le sillage de l'extension de l'UE à l'Est (UE8 ainsi que Malte et Chypre), l'Accord a été élargi une première fois, puis une seconde fois avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie (UE2). Les protocoles I³² et II³³ de l'ALCP, déterminants à cet égard, sont en vigueur respectivement depuis le 1^{er} avril 2006 et le 1^{er} juin 2009. Le Protocole III, qui régit l'extension de l'accord à la Croatie, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017³⁴.

Vue d'ensemble de l'introduction par étapes de la libre circulation des personnes



Remarque : conséquence du Brexit, l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE ne s'applique plus au Royaume-Uni depuis le 1^{er} janvier 2021. L'accès au marché du travail des ressortissants britanniques est depuis lors régi par les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Dans le but de mettre sur pied une solution transitoire, des contingents ont été fixés séparément pour les travailleurs britanniques ; en 2022, ces contingents s'élevaient à 2 100 autorisations de séjour (permis B) et 1 400 autorisations de courte durée (permis L).

En matière de libéralisation de la libre circulation des personnes entre les États signataires, l'accord prévoit une démarche en trois étapes, l'accès au marché du travail restant réglementé pendant les phases transitoires. La figure suivante propose un survol des réglementations et des délais pour chaque catégorie de pays de l'UE.

³² Protocole relatif à l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes en vue de l'intégration de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République de Croatie en tant que parties contractantes par suite de leur adhésion à l'Union européenne (RS. 0.142.112.681)

³³ Protocole relatif à l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes en vue de l'intégration de la République de Bulgarie et de la République de Roumanie en tant que parties contractantes par suite de leur adhésion à l'Union européenne (RS.0.142.112.681.1).

³⁴ En raison de l'acceptation de l'Initiative contre l'immigration de masse le 9 février 2014, la signature du Protocole III a été repoussée. Entretemps (du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2016), la Suisse a accordé aux ressortissants croates des contingents séparés, qui s'élevaient à 50 autorisations de séjour (B) et 450 autorisations de séjour de courte durée (L) par an. Après la votation finale concernant la mise en œuvre du nouvel article sur l'immigration (art. 121a Cst.), le Conseil fédéral a pu finalement ratifier le Protocole III.

Dans une première étape (A), la priorité est donnée aux travailleurs indigènes ; les conditions de rémunération et de travail sont contrôlées au préalable comme élément indispensable à l'admission sur le marché du travail suisse. Le nombre de permis de séjour et d'autorisations de courte durée est limité par des contingents. Lors de la deuxième étape (B), ces restrictions ont été levées ; seule s'applique encore une clause de sauvegarde qui prévoit la possibilité de réintroduire des contingents si l'immigration de main-d'œuvre est supérieure de plus de 10 % à la moyenne des trois années précédentes. En cas d'application de cette clause de sauvegarde, le nombre d'autorisations de séjour est fixé unilatéralement et pour une durée maximale de deux ans en fonction de la moyenne des trois années précédentes, plus 5 %. Ce n'est qu'avec la troisième étape (C) que la libre circulation totale des personnes s'applique sans aucune restriction. Cette étape est désormais atteinte pour tous les États membres actuels de l'UE, à l'exception de la Croatie (voir encadré).

L'introduction de la libre circulation des personnes a entraîné quelques libéralisations réglementaires importantes pour les frontaliers également. Il est vrai qu'avant 2002 déjà, le nombre d'autorisations délivrées aux travailleurs frontaliers n'était pas limité. Au cours de l'année 2002, l'obligation du retour quotidien a été en plus levée pour les frontaliers et remplacée par un retour hebdomadaire. En 2004, le contrôle préalable des conditions de rémunération et de travail est devenu caduc également pour les frontaliers issus des anciens États de l'UE15/AELE, au même titre que pour les immigrés de ces pays. Enfin, les dénommées zones frontalières ont été supprimées le 1^{er} juin 2007. Dans le cadre des accords frontaliers conclus avec les États voisins, ces zones frontalières consistaient en des communes désignées situées à proximité de la frontière, dans lesquelles les frontaliers devaient résider et où le recrutement de frontaliers était autorisé. Avec leur suppression, l'engagement de frontaliers dans toute la Suisse et depuis la totalité du territoire des pays voisins est devenu possible ; pour les autres États membres de l'UE, les zones frontalières ont continué à être appliquées pendant les délais transitoires respectifs, mais sont devenues caduques pour ces États également à la fin de ces délais.

Libre circulation des personnes provenant de Croatie : invocation de la clause de sauvegarde

La période transitoire de cinq ans pour la Croatie, durant laquelle les restrictions d'accès au marché du travail prévues par l'ALCP étaient appliquées aux ressortissants et aux prestataires de services croates, est arrivée à terme à la fin de l'année 2021. Ces restrictions ont été levées le 1^{er} janvier 2022, permettant donc à la Croatie de bénéficier pour la première fois de la libre circulation complète des personnes. Conséquence de cette ouverture, l'immigration de main-d'œuvre en provenance de ce pays a enregistré une forte hausse en 2022, et le Conseil fédéral a décidé, en novembre 2022, de limiter à nouveau le nombre de travailleurs en provenance de Croatie à compter du 1^{er} janvier 2023, en vertu de la clause de sauvegarde prévue par l'ALCP. Les contingents applicables aux travailleurs croates ont été fixés à 1 053 autorisations de courte durée (permis L) et 1 204 autorisations de séjour (permis B). En novembre 2023, le Conseil fédéral a décidé de maintenir le contingentement pour une année supplémentaire.

La clause de sauvegarde ne peut être invoquée que deux années de suite selon l'accord sur la libre circulation des personnes. La liberté de circulation complète des personnes pour les ressortissants et ressortissantes croates sera ainsi à nouveau en vigueur, à titre d'essai, en 2025. Le régime transitoire avec la Croatie d'une durée totale de dix ans prendra fin le 31 décembre 2026.

Annexe C : Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes

Dès le 1^{er} juin 2004, l'introduction progressive de la libre circulation des personnes s'est accompagnée de la suppression des contrôles préalables des conditions de travail et de salaire, pour l'octroi d'une autorisation d'établissement et de travail. La crainte d'une pression sur les salaires ou, indirectement, d'une éviction de la main-d'œuvre indigène suite à l'ouverture du marché du travail suisse fut à l'origine de l'introduction des mesures d'accompagnement. Ces mesures visaient, d'une part, à protéger les travailleurs suisses contre les sous-enchères abusives eu égard aux conditions de travail et de rémunération et, d'autre part, à garantir des conditions de concurrence identiques pour les entreprises indigènes et étrangères.

Les mesures d'accompagnement consistent en une surveillance générale du marché du travail ainsi qu'en des contrôles ciblés des conditions de travail et de rémunération auprès d'employeurs suisses et auprès d'entreprises détachant des travailleurs en Suisse. Ces contrôles sont effectués sur la base de la loi sur les travailleurs détachés (Ldét), qui oblige les employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière à respecter les conditions minimales de travail et de salaire prévues par les prescriptions suisses correspondantes. Si des infractions sont constatées, des sanctions individuelles (par exemple à l'encontre des employeurs fautifs) et des mesures collectives sont prévues : en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée, les dispositions d'une convention collective de travail (CCT) sur les salaires minimaux, la durée du travail et l'exécution paritaire peuvent faire l'objet d'une extension facilitée au sens de l'article 1a de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail. Dans les branches dépourvues de CCT, des contrats-types de travail (CTT) au sens de l'art. 360a du Code des obligations fixant des salaires minimaux obligatoires peuvent être édictés en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée.

La mise en œuvre des mesures d'accompagnement a été confiée à différents acteurs. Lorsqu'il n'existe pas de conditions minimales obligatoires fixées dans les CCT étendues (salaires, durée du travail, etc.), les commissions tripartites (CT) cantonales contrôlent le respect des conditions de travail et de salaire en usage dans les branches, les localités et les professions. Les CT sont composées de représentants des cantons, des associations patronales et des syndicats. Les commissions paritaires (CP), composées des représentants d'employeurs d'une branche et des syndicats, garantissent le respect de la CCT par les employeurs suisses. En outre, la Ldét confie aux CP le contrôle du

respect des CCT étendues déclarées de force obligatoire par les entreprises qui détachent des travailleurs en Suisse, ainsi que la vérification du statut des prestataires de services indépendants actifs dans leur branche. La commission tripartite fédérale (CT fédérale) surveille, quant à elle, le marché du travail au niveau national. Dans son rapport annuel sur l'exécution des mesures d'accompagnement, le SECO, en tant qu'organe de surveillance fédéral, émet une appréciation positive du travail des autorités et des partenaires sociaux impliqués. Par analogie, les infractions aux conditions de salaire et de travail constatées chaque année montrent à quel point les mesures d'accompagnement sont nécessaires pour protéger les travailleurs en Suisse.

Depuis l'introduction des mesures d'accompagnement en 2004, le système a connu de nombreux développements. Des adaptations légales ont été effectuées et l'exécution a été ajustée aux besoins de la pratique. Ces dernières années, les instruments de contrôle et de sanction ont été successivement renforcés (par exemple, hausse des montants des amendes), avec une extension progressive de l'activité d'exécution, un renforcement de la qualité des contrôles et l'introduction d'une activité d'exécution ciblée et basée sur les risques.

Informations complémentaires

De plus amples informations sur les mesures d'accompagnement sont disponibles sur le site internet du SECO sous www.seco.admin.ch > Travail > Libre circulation des personnes et relations de travail > Détachement et mesures d'accompagnement. Sont également disponibles sur le site, les rapports d'exécution publiés chaque année par le SECO, qui informent en détail sur les activités de contrôle des organes d'exécution.

Annexe D : Obligation d’annoncer les postes vacants (mise en œuvre de l’art. 121a Cst.)

Le 9 février 2014, le peuple et les cantons ont approuvé l’initiative populaire « Contre l’immigration de masse ». Le nouvel article (art. 121a Cst.) introduit dans la Constitution suite à l’initiative exige que la Suisse gère de manière autonome l’immigration des étrangers. Lorsqu’il a adopté la loi d’application de l’art. 121a Cst., le Parlement a opté pour une réglementation compatible avec l’ALCP. Il a approuvé, le 16 décembre 2016, diverses modifications de la loi sur les étrangers (Letr ; désormais LEI), dont fait notamment partie l’introduction de l’obligation d’annonce pour les genres de professions dont le taux de chômage est élevé. Les modifications de la loi et de l’ordonnance correspondantes sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2018. Depuis lors, les employeurs sont tenus d’annoncer aux offices régionaux de placement (ORP) tous les postes à pourvoir dans les genres de professions dont le taux de chômage moyen atteint ou dépasse un certain seuil. Les postes soumis à l’obligation d’annonce font l’objet d’une interdiction de publication pendant cinq jours ouvrés, période durant laquelle seuls les demandeurs d’emploi inscrits auprès d’un ORP peuvent consulter les annonces les concernant. Les demandeurs d’emploi inscrits bénéficient ainsi d’un avantage en termes d’information et de candidature par rapport à tous les autres candidats. De leur côté, les ORP disposent de trois jours ouvrés pour transmettre aux employeurs des dossiers pertinents de demandeurs d’emploi inscrits ou pour les informer qu’ils n’en disposent pas de tels. L’obligation de communiquer les emplois vacants vise à encourager le placement des demandeurs d’emploi inscrits auprès d’un ORP et ainsi à exploiter au mieux le potentiel offert par la main-d’œuvre indigène.

Le Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) actualise tous les ans la liste des genres de professions qui atteignent ou dépassent le seuil du taux de chômage pendant la période de calcul et qui sont donc soumis à l’obligation d’annonce, valable au 1^{er} janvier, et la publie dans une ordonnance du Département³⁵.

³⁵ La liste des professions soumises à l’obligation d’annonce se trouve sous www.travail.swiss. Les ordonnances du département sont publiées sous www.fedlex.admin.ch > www.fedlex.admin.ch > Recueil systématique > Droit interne > 8 Santé - Travail - Sécurité sociale > 82 Travail > 823.111.3 Ordonnance du 30 novembre 2022 du DEFR sur la soumission de genres de profession à l’obligation d’annoncer les postes vacants pendant l’année 2023.

Informations complémentaires

De plus amples informations sur l'obligation d'annoncer les postes vacants sont disponibles sur le portail de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi www.travail.swiss, ainsi que sur le site du SECO sous www.seco.admin.ch > Travail > Assurance-chômage > Obligation d'annoncer les postes vacants. Vous trouverez également sur cette page les rapports de monitoring publiés chaque année par le SECO, qui fournissent des informations détaillées sur la mise en œuvre de l'obligation d'annoncer les postes vacants.

Liste des abréviations

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
AELE	Association européenne de libre-échange (European Free Trade Association)
AI	Assurance-invalidité
ALCP	Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE
AM	Assurance-maladie
APG	Allocations pour perte de gain
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BIT	Bureau International du Travail
CCT	Convention collective de travail
CCT étendue	Convention collective de travail étendue. Déclaration de force obligatoire
CP	Commission paritaire
CT	Commission tripartite
CTT	Contrat-type de travail
ESPA	Enquête suisse sur la population active
ESS	Enquête sur la structure des salaires
FlaM	Mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes
IC	Indemnités de chômage
ISCO	International Standard Classification of Occupations
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LDét	Loi sur les travailleurs détachés
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
PC	Prestations complémentaires
RHT	Réduction de l'horaire de travail
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SPAO	Statistique de la population active occupée
STAF	Statistique des frontaliers
STATPOP	Statistique de la population et des ménages
SYMIC	Système d'information central sur la migration
UE	Union européenne
WPS	Statistique de la croissance et de la productivité