



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

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

Cinquième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE

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

2 juillet 2009

Sommaire

0	Résumé.....	3
1	Introduction	7
2	Conséquences de l'ALCP sur les mouvements migratoires et sur la population résidente étrangère.....	9
2.1	Modifications du cadre juridique	9
2.2	Influence de l'ALCP sur la migration hors de et vers la Suisse	11
2.2.1	Evolution des mouvements migratoires par pays de provenance	11
2.2.2	Evolution de l'immigration selon le niveau de qualifications	21
2.2.3	Evolution la plus récente des autorisations et du solde migratoire.....	23
2.3	Influence de l'ALCP sur le solde migratoire de la population étrangère des différentes régions de Suisse	26
3.1	Conséquences de l'ALCP sur l'emploi et le chômage	31
3.1.1	Evolution du marché du travail selon la nationalité et le statut de séjour	34
3.1.2	Immigration et évolution du marché du travail par région.....	46
3.2	Influence de l'ALCP sur l'évolution des salaires en Suisse	51
3.2.1	Evolution générale des salaires.....	51
3.2.2	Expériences des commissions tripartites.....	54
4	La libre circulation des personnes avec les nouveaux Etats membres de l'UE (UE10)..	56
4.1	Introduction	56
4.2	Migration des ressortissants de l'UE10 en Suisse	56
4.2.1	Utilisation des contingents d'autorisations de séjour de longue durée	57
4.2.2	Utilisation des contingents d'autorisations de séjour de courte durée	57
4.2.3	Immigration de l'UE10 ventilée par branches	58
4.3	Remarques finales	59
5	Annexe.....	60
5.1	Mandat de l'Observatoire de l'ALCP	60

0 Résumé

Le cinquième rapport couvre les six premières années suivant l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne: en collaboration avec l'ODM et l'OFS, le SECO a étudié et analysé les effets que cet accord a eus jusqu'à présent sur la migration et le marché du travail suisse.

Mouvements migratoires

La libre circulation des personnes a influencé de manière positive l'immigration nette en provenance des Etats de l'Union européenne. Suite à l'introduction de l'ALCP, l'immigration en provenance de l'UE15/AELE s'est substituée à l'immigration en provenance des Etats tiers. En effet, l'immigration est actuellement plus marquée en provenance des Etats de l'UE/AELE que depuis ceux hors de l'UE/AELE. Concrètement, au cours des six ans précédant l'entrée en vigueur de l'accord, le solde migratoire des ressortissants de l'UE17/AELE se situait en moyenne à -2'700 par an, alors que, en comparaison, il s'élevait à +25'800 par an durant les six années suivantes. Concernant le solde migratoire des ressortissants des pays hors de l'UE25/AELE, il a augmenté nettement moins fortement, avec en moyenne +24'600 immigrés par an au cours des six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, contre +18'900 avant l'introduction de l'accord.

Ce sont notamment les ressortissants allemands et portugais qui ont le plus tiré parti de la libre circulation: s'agissant de la population résidente étrangère permanente, 66% du solde migratoire positif des ressortissants de l'UE/AELE revient aux Allemands, contre 20% aux Portugais.

Le solde migratoire des ressortissants des Etats d'Europe de l'Est, qui ont adhéré en 2004 à l'UE (UE8), a également progressé de manière marquée en 2006, dans le sillage de l'entrée en vigueur de l'ALCP. En comparaison avec l'UE27/AELE pris dans son ensemble, la part des immigrants issus de l'UE8 demeure néanmoins relativement faible.

La suppression, le 1^{er} juin 2004, de la préférence nationale et des contrôles en matière de conditions de salaires et de travail ainsi que la levée des zones frontalières au 1^{er} juin 2007 ont eu un impact positif sur l'emploi frontalier. Durant les six années suivant l'entrée en vigueur de la loi, le nombre de frontaliers actifs a augmenté en moyenne plus fortement chaque an (+8'200) qu'au cours des six années précédentes (+2'800). En 2008, 54% de l'ensemble des frontaliers provenaient de France, contre 22% d'Italie, 21% d'Allemagne et 3% d'Autriche.

Depuis juin 2004, les prestataires de services de l'UE15/AELE, qui ne séjournent pas plus de 90 jours par an en Suisse, n'ont plus besoin d'autorisation. A compter de cette date, le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation de se déclarer n'a cessé de croître, passant de 9'400 la première année (juin 2004 à mai 2005) à 16'700 entre juin 2007 et mai 2008.

Au cours des six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire moyen annuel de la population étrangère (y compris variations des effectifs des frontaliers et des résidents de courte durée) s'établissait à 44'500, soit un facteur de 3,2 supérieur à la valeur des six années précédant l'ALCP. C'est notamment au Tessin (facteur de 4,6) et en Suisse romande (facteur de 3,9) que le solde migratoire a dépassé la moyenne. Par contre, la Suisse alémanique affichait une croissance inférieure à la moyenne (facteur de 2,9). La forte progression enregistrée au Tessin et en Suisse romande est due principalement à la hausse de l'emploi frontalier dans ces deux régions.

En Suisse, le niveau du solde migratoire est fonction avant tout de l'évolution conjoncturelle. Or, cette progression de l'immigration nette peut s'expliquer par le fait que la croissance annuelle moyenne du PIB était, six ans après l'entrée en vigueur de l'ALCP, en hausse de 2,3% par rapport aux six années précédant l'introduction de l'ALCP (1,8%). La profonde période de stagnation économique avait, déjà au milieu des années 90, provoqué une baisse marquée de l'immigration. Globalement, l'immigration nette a été plus élevée au cours des six premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP que lors de périodes antérieures où la situation conjoncturelle était similaire. C'est ce qu'indiquent les chiffres relatifs aux deux dernières périodes de forte conjoncture (1997-2001 et 2005-2007): avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire a progressé avec un certain décalage, tandis que l'immigration nette a réagi relativement vite une fois l'accord en vigueur. Cela indiquerait que l'ALCP a favorisé l'immigration de main-d'œuvre en Suisse.

Compte tenu de la crise économique que nous traversons actuellement, les dernières statistiques portant sur les nouvelles entrées effectives sur le marché du travail suisse¹ indiquent une légère tendance à la baisse. Nous sommes d'avis que l'immigration réagira avec un certain décalage par rapport à l'évolution actuelle du marché du travail.

Sous le régime de la libre circulation des personnes, la structure des qualifications des travailleurs immigrés est fonction des besoins de l'économie. Or, le niveau des qualifications des immigrés a connu une évolution marquée. En effet, la libre circulation a favorisé l'immigration de main-d'œuvre fortement qualifiée. Entre juin 1997 et mai 2007, 50% des nouveaux immigrés possédaient une formation du degré tertiaire et 81% étaient titulaires au moins d'un diplôme du degré secondaire II. S'agissant des personnes étrangères qui ont immigré en Suisse entre juin 1986 et mai 1997, seules 24% d'entre elles possédaient un diplôme du degré tertiaire et 62% seulement avaient achevé une formation du niveau secondaire II. Il faut savoir que la proportion de la population active immigrée bénéficiant d'une formation du degré tertiaire est nettement supérieure au niveau correspondant de la population active en Suisse.

Conséquences sur le marché du travail en Suisse

Lors de l'entrée en vigueur de l'ALCP à la mi-2002, le marché du travail suisse se trouvait en mauvaise posture. Ce n'est que durant 2004 que la reprise conjoncturelle s'est amorcée, laquelle s'est répercutée en 2005 sur le marché du travail. Entre 2006 et 2008, la croissance économique et de l'emploi était exceptionnellement favorable, tendance qui a été soutenue par un accès facilité à la main-d'œuvre en provenance de l'Union européenne. En dépit

¹ Sur le total des autorisations délivrées, seules sont comptabilisées celles qui n'étaient pas déjà prises en compte auparavant.

d'une demande particulièrement élevée de main-d'œuvre hautement qualifiée, voire spécialisée, la question de la pénurie de personnel n'était plus un problème, à l'inverse des phases d'expansion antérieures.

La forte immigration de ces dernières années a entraîné avec elle une hausse de la croissance démographique, qui a plus que compensé la baisse de la croissance de la population indigène. Parallèlement, la proportion de la population indigène et étrangère en âge de travailler a augmenté, atteignant en 2008 de nouveaux sommets.

Entre 2003 et 2008, la progression de l'emploi s'est très fortement concentrée sur les groupes de professions nécessitant un niveau de qualifications élevé, telles que par exemple dirigeants, professions académiques, techniciens et professions de même niveau. C'est exactement sur ces groupes de profession, lesquels ont tous présenté des taux de sans-emploi inférieurs à la moyenne, que l'immigration en provenance de l'UE/AELE s'est concentrée. Cela tend à confirmer le fait que l'immigration représente, pour une grande part, un complément bienvenu à la population active indigène. Il existe toutefois des exceptions au niveau de l'emploi des frontaliers et des résidents de courte durée. Si le niveau moyen des qualifications a augmenté au cours de ces dernières années, on a pu constater un recours plus important à une main-d'œuvre non qualifiée. On ne pourrait totalement exclure une certaine éviction de la main-d'œuvre indigène, qui se traduit par exemple par une durée de recherche d'emploi plus longue. C'est notamment dans les régions où l'emploi frontalier progresse fortement que ces effets peuvent jouer un rôle majeur et, partant, empêcher le chômage de reculer. Stalder (2008) relève également des signes d'un certain effet d'éviction, alors qu'Aeppli et Gassebner (2008) ne voient aucune indication favorisant la thèse de l'éviction.

Les taux de chômage des étrangers en provenance de l'UE15/AELE se situaient, ces dernières années, à un niveau près de 30% supérieur au taux de chômage national, tandis que celui des Suisses était d'environ 30% inférieur à la valeur moyenne. Quant au taux de chômage des immigrés de l'UE15/AELE, il était moitié moins élevé que celui des ressortissants des Etats tiers, preuve qu'ils sont nettement mieux intégrés dans le marché du travail suisse que d'autres groupes d'étrangers. Pour l'heure toutefois, la hausse de leur taux de chômage est supérieure à la moyenne. Cela s'explique par le fait que de nombreuses personnes qui ont récemment immigré en Suisse sont les premières à subir les conséquences de la crise économique que nous traversons actuellement. Le manque d'ancienneté couplé à une forte représentation d'immigrés dans l'industrie (notamment les Allemands) et dans la construction (surtout les Portugais), branches qui sont les premières touchées par la crise, pourrait expliquer cette hausse.

S'agissant des conséquences de la libre circulation des personnes sur l'évolution des salaires, les analyses actuellement disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions explicites. Les études portant sur l'évolution des salaires par branche ne présentent aucune influence d'une immigration en hausse. Par ailleurs, aucun effet négatif de l'immigration sur la répartition des salaires à la limite inférieure n'a pu être constaté. A l'aune des expériences accumulées par les commissions tripartites dans le cadre des mesures d'accompagnement, les conditions salariales pratiquées en Suisse sont, dans leur grande majorité, maintenues par les entreprises étrangères détachant des travailleurs ainsi que par des sociétés suisses qui emploient une main-d'œuvre étrangère. Les contrôles ont pu encore être renforcés en 2008, permettant de freiner l'érosion des salaires à la limite inférieure.

Deux études macroéconomiques se sont penchées sur la question de savoir dans quelle mesure l'évolution des salaires est influencée par la main-d'œuvre de l'UE, laquelle est plus facilement disponible; leurs résultats sont à l'opposé l'un de l'autre. Tandis qu'Aeppli et Gassebner (2008) n'identifient aucune preuve empirique d'un effet de frein sur l'évolution des salaires nominaux lié à l'ALCP en raison de la hausse de la productivité induite par l'ALCP, Stalder (2008), pour sa part, relève des signes d'un certain effet de frein des salaires suite à l'entrée en vigueur de l'accord, qui seraient liés à la diminution de la pénurie de personnel et, partant, à une exacerbation de la concurrence entre travailleurs indigènes et étrangers. La divergence de ces résultats pourrait s'expliquer par le fait que, outre les différentes méthodes utilisées, ces deux études reposent sur une quantité relativement faible de données, de sorte que leurs résultats doivent être interprétés avec prudence. Des résultats complémentaires liés à cette problématique pourraient néanmoins être obtenus ultérieurement sur la base de l'enquête sur la structure des salaires 2008, en analysant en profondeur l'évolution des salaires par branche et par région.

1 Introduction

L'accord conclu entre la Suisse et la Communauté européenne (CE) sur la libre circulation des personnes (ALCP) ainsi que l'accord amendant la convention AELE sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. En substance, ceux-ci prévoient l'introduction progressive de la libre circulation des personnes, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué au sein de l'Union européenne (UE). La libre circulation entre la Suisse et l'UE sera entièrement effective en 2014, après un régime transitoire de douze ans, sauf pour la Roumanie et la Bulgarie, pays pour lesquels un régime transitoire plus long a été négocié.

Ledit régime prévoyait, pour une période allant du 1^{er} juin 2002 au 31 mai 2004, le maintien des contrôles en matière de priorité de la main-d'œuvre indigène et de conditions de salaires et de travail et, pour une période courant jusqu'au 31 mai 2007, le maintien des contingents d'autorisations de séjour de courte durée L-CE/AELE et de longue durée B-CE/AELE pour les ressortissants UE15/AELE, ainsi que le maintien des zones frontalières pour les frontaliers. A l'expiration de ce délai, les ressortissants de l'UE15/AELE (plus Chypre et Malte) – toujours sur la base de la réciprocité - bénéficieront d'un droit d'entrée et de séjour. Ils auront en outre le droit d'exercer une activité économique en Suisse en tant que salarié ou indépendant, avec un accès facilité (jusqu'à 90 jours par année) pour les fournisseurs de services; un droit d'entrée et de séjour est également prévu pour les personnes non actives, sous réserve des conditions générales (moyens financiers suffisants et couverture en matière d'assurance-maladie). Jusqu'au 31 mai 2014, la Suisse pourra encore, en cas d'immigration massive, limiter pour une durée restreinte l'accès à son marché du travail. Les détails y relatifs figurent dans l'accord (art. 10, al. 4, ALCP).

Le présent rapport a pour but d'analyser et de fournir des informations au sujet de l'impact de l'ALCP sur les flux migratoires entre la Suisse et l'étranger ainsi que les conséquences y relatives sur le marché du travail suisse. En ce sens, il se concentre sur l'importance que ces flux migratoires revêtent par rapport à l'UE15/AELE. Un aperçu quant aux premiers effets de l'entrée en vigueur, le 1^{er} avril 2006, de l'extension de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays² ayant adhéré à l'UE est présenté au chapitre 4, tandis que les répercussions de l'ALCP sur les assurances sociales sont analysées au chapitre 5.

Ce rapport a été rédigé par «l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne», observatoire composé de représentants du SECO, de l'ODM et de l'OFS.

² Suite à l'ouverture de l'UE, le 1^{er} mai 2004, à huit pays d'Europe centrale (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque) ainsi qu'à Chypre et à Malte, l'Accord sur la libre circulation des personnes a été complété par un protocole qui règle l'introduction progressive de la libre circulation des personnes avec ces dix nouveaux Etats membres. Ce protocole est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006, suite à l'approbation par le peuple le 25 septembre 2005.

Encadré 1.1. Distinction entre UE8, UE10, UE15 et UE17

En fonction de la disponibilité des données, le présent rapport se réfère à celles concernant l'UE8 ou l'UE10, respectivement l'UE15 ou l'UE17.

UE15. Belgique (1952³), Allemagne (1952), France (1952), Italie (1952), Luxembourg (1952), Pays-Bas (1952), Danemark (1973), Irlande (1973), Royaume-Uni (1973), Grèce (1981), Portugal (1986), Espagne (1986), Finlande (1995), Autriche (1995), Suède (1995).

UE17. L'UE17 correspond à l'UE15 plus Chypre et Malte, sur pied d'égalité avec les 15 «anciens» Etats de l'UE depuis le 1^{er} avril 2006.

UE8. Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie. Adhésion à l'UE: 1^{er} mai 2004. Les ressortissants de ces nouveaux Etats membres bénéficient toutefois de l'ALCP depuis le 1^{er} avril 2006.

UE10. UE8 plus Malte (2004) et Chypre (2004).

³ Année de l'adhésion à l'UE.

2 Conséquences de l'ALCP sur les mouvements migratoires et sur la population résidante étrangère

Ce chapitre analyse dans un premier temps les mouvements migratoires de ces dernières années, entrant et sortant de la Suisse, et leur influence sur la population résidante étrangère. En comparant les flux migratoires avant et après l'entrée en vigueur de l'ALCP ainsi que les caractéristiques structurelles y relatives, telles le pays de provenance, le statut de séjour, la répartition régionale, etc., il devrait être possible de tirer des conclusions sur l'impact de l'ALCP.

Les analyses des mouvements migratoires ci-après reposent essentiellement sur les évaluations spéciales du système d'information central sur la migration (SYMIC)⁴. Les données les plus actuelles en matière de migration figurant dans le présent rapport datent du premier trimestre 2009. Pour compléter ces évaluations, s'agissant de certaines problématiques, les chiffres de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), de la statistique de l'état annuel de la population (ESPOP) et de la nouvelle statistique des frontaliers (STAF) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont été pris en considération.

2.1 Modifications du cadre juridique

UE15/AELE

L'ALCP, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002, privilégie l'admission des personnes actives de l'espace UE15/AELE par rapport aux ressortissants des Etats tiers. Depuis ladite entrée en vigueur, les ressortissants de cet espace obtiennent une autorisation de séjour (autorisation L ou B-CE/AELE) – sous réserve des restrictions d'accès au marché du travail au cours du régime transitoire. Au cours des cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'admission annuelle de nouveaux immigrants actifs a été limitée à 15'300 autorisations B d'une durée de cinq ans, et à 115'700 autorisations L de courte durée (4 à 12 mois) (cf. tableau 2.1). La priorité accordée aux travailleurs indigènes, le contrôle des conditions de salaire et de travail ainsi que le contingentement ont été maintenus durant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Le 1^{er} juin 2004 – deuxième phase du régime transitoire – la préférence nationale et le contrôle des salaires, et, par voie de conséquence, l'examen des conditions de marché du travail, ont été supprimés. Depuis cette date, les résidents titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée travaillant en Suisse pour une durée n'excédant pas 90 jours n'ont plus besoin d'autorisation; l'accès au marché du travail des Etats voisins a été entièrement libéralisé pour les frontaliers dans l'ensemble des zones frontalières de l'Etat d'emploi.

Du 1^{er} juin 2004 au 31 mai 2007, la seule restriction d'accès subsistante était le contingentement des autorisations de séjour d'une durée de cinq ans et des autorisations de séjour de courte durée (4 à 12 mois); ensuite, la libre circulation a été instaurée pour la première fois dans son intégralité pour les travailleurs de l'UE15/AELE. Depuis le 1^{er} juin 2007, ces derniers ont donc en principe droit de manière subjective à une autorisation, si les

⁴ La direction du RCE est prise en charge par l'Office fédéral des migrations (ODM). Le RCE a été créé en 1972 pour mettre à la disposition de la politique suisse des étrangers une banque de données fiable. Les évaluations comprises dans le présent rapport ont été compilées par l'ODM et l'OFS.

conditions relatives au statut de séjour sont remplies. La Suisse pourra, jusqu'en 2014, réintroduire un contingentement en vertu d'une clause de sauvegarde spéciale, mais seulement sous certaines conditions.

Les zones frontalières ayant été abolies⁵ le 1^{er} juin 2007 pour les ressortissants de l'UE17, les frontaliers jouissent depuis cette date d'une pleine mobilité géographique. En d'autres termes, leur autorisation de frontalier est valable sur tout le territoire de l'Etat d'emploi, si bien qu'ils peuvent y exercer une activité.

En jouissant dès lors de l'entière libre circulation, le statut de frontalier est devenu beaucoup plus attrayant pour les frontaliers de l'un des 15 «anciens» Etats de l'UE, de Chypre, de Malte ou d'un Etat de l'AELE.

UE10

Un régime transitoire séparé a été convenu dans la perspective de l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres de l'UE qui ont adhéré en 2004 (UE10). Jusqu'au 30 avril 2011 au plus tard, l'accès au marché du travail pour les travailleurs ressortissants de l'UE10 (à l'exception de Chypre et de Malte qui bénéficient du même traitement que les ressortissants de l'UE15/AELE) est soumis au respect de certaines conditions portant sur la priorité des travailleurs indigènes, sur le contrôle préalable des conditions de salaire et de travail ainsi que sur des contingents progressifs annuels. Contrairement aux Etats qui relèvent de l'UE17/AELE, les prestataires de services transfrontaliers actifs dans certains secteurs (bâtiment, nettoyage industriel, sécurité, horticulture), de même que les titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée limitée à quatre mois, en cas de prise d'emploi, sont également soumis aux restrictions relatives au marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contrôle préalable des salaires et des conditions de travail et exigence d'une bonne qualification professionnelle).

Tableau 2.1. Contingents des autorisations de séjour initiales pour les travailleurs étrangers (en milliers)

a) Contingents pour les pays membres de l'UE 15/AELE (Chypre et Malte à partir du 1^{er} juin 2006)

		Juin 2002 - mai 2003	Juin 2003 - mai 2004	Juin 2004 - mai 2005	Juin 2005 - mai 2006	Juin 2006 - mai 2007
	Contingents	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3
Résidents de l'UE15/AELE	Taux d'utilisation	100%	100%	100%	100%	100%
Résidents de courte durée	Contingents	115.7	115.7	115.7	115.7	115.7
UE15/AELE	Taux d'utilisation	58%	61%	68%	83%	97%

⁵ L'UE17 correspond à l'UE15 en plus de Chypre et Malte, sur pied d'égalité avec les 15 «anciens» Etats de l'UE depuis le 1^{er} avril 2006. Les zones frontalières sont maintenues pour les ressortissants de l'UE8 et des Etats tiers.

b) Contingents pour les Etats tiers et, entre novembre 2004 et octobre 2006, pour les pays membres de l'UE8*

		Jun 2002 – nov. 2002	Nov. 2002 – oct. 2003	Nov. 2003 – oct. 2004	Nov. 2004 – oct. 2005	Nov. 2005 – oct. 2006	Nov. 2006 – oct. 2007 Jan. 2008	– déc. 2008 ⁶
	Contingents	2.0	4.0	4.0	4.7	4.7	4.0	4.0
Autorisations de séjour (B)	Taux d'utilisation	65%	55%	55%	57%	64%	90%	100%
Autorisations de séjour de courte durée (L)	Contingents	2.5	5.0	5.0	7.5	7.5	7.0	7.0
	Taux d'utilisation	52%	62%	68%	96%	99%	99%	100%

*Dès le mois de novembre 2004, des contingents spéciaux pour les ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'UE furent intégrés dans les contingents de l'OLE. Ces contingents supplémentaires (2500 permis L, 700 permis B) pour l'UE10 ont été convenus dans le cadre d'une déclaration commune faite entre la Suisse et l'UE à l'issue des négociations portant sur le protocole relatif à l'extension de la libre circulation des personnes à l'UE10, pour la période comprise entre la date de la signature du protocole et son entrée en vigueur.

c) Contingents pour les nouveaux Etats membres de l'UE (+8)

	Contingents	1.7	2.2	2.6
Autorisations de séjour (B)	Taux d'utilisation	57%	99%	88%
Autorisations de séjour de courte durée (L)	Contingents	15.8	19.2	22.6
	Taux d'utilisation	73%	67%	66%

Source: ODM

2.2 Influence de l'ALCP sur la migration hors de et vers la Suisse

L'entrée en vigueur de l'ALCP a ouvert un nouveau chapitre dans les relations entre la Suisse et l'UE. Dans ce contexte, il est par conséquent fort instructif d'observer comment ont évolué les mouvements migratoires entre la Suisse et les pays de l'UE15/AELE. Le présent chapitre a pour objet d'analyser l'évolution de ces mouvements depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP et leur impact sur la population étrangère, ainsi que le rôle joué par l'ALCP dans le développement de cette évolution, introduit de manière progressive depuis juin 2002.

2.2.1 Evolution des mouvements migratoires par pays de provenance

Population résidante permanente et non permanente

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration en provenance de l'UE17/AELE s'est substituée à l'immigration en provenance des Etats tiers⁷. Au cours des *six ans précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP*, le solde migratoire de la population étrangère résidante s'élevait en moyenne à +17'100 par an. Cette valeur positive est le fait exclusif de l'immigration nette provenant d'Etats hors de l'UE17/AELE (+19'800). Quant au solde migratoire des ressortissants de l'UE17/AELE, il était en recul (-2'700). Or, dès l'entrée en

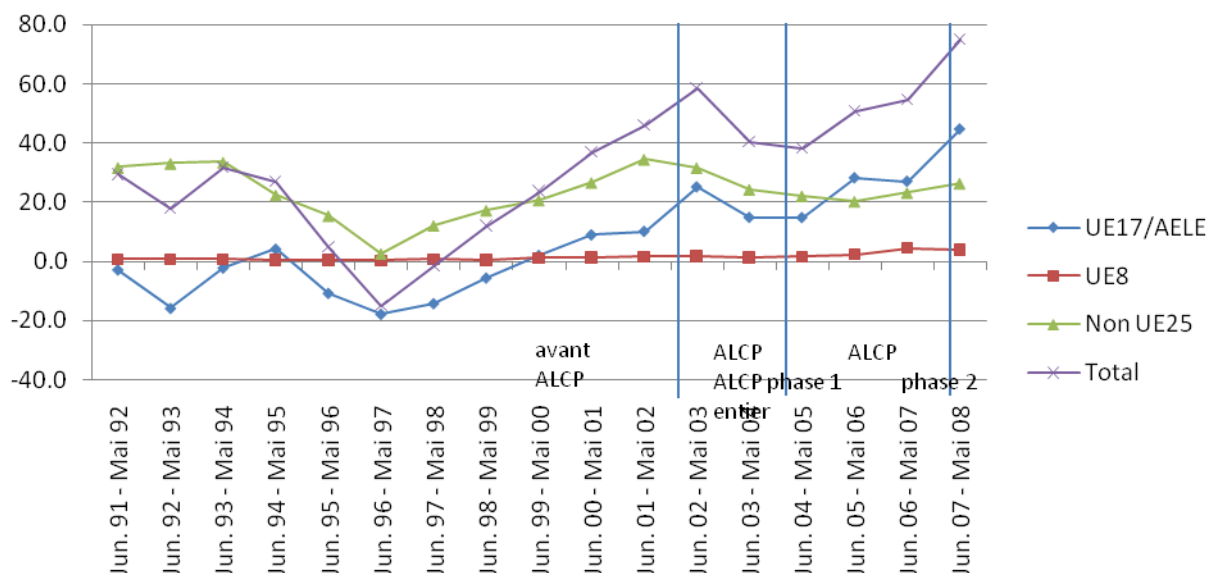
⁶ Suite à l'entrée en vigueur de la LÉtr/OASA, la période de contingentement s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre (année civile). Entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2008, la Suisse a délivré au total 8'830 autorisations de séjour de courte durée (L) et 4'417 autorisations de séjour (B) pour le secteur de l'économie et les organisations. Le besoin de l'économie a pu être couvert par les réserves de l'année précédente (Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA, SR 142.201, annexes 1 et 2, alinéa 3).

⁷ Outre les 15 anciens pays de l'UE et les trois Etats de l'AELE, l'UE17/AELE englobe également Chypre et Malte, qui bénéficient depuis le 1^{er} avril du même traitement que les ressortissants de l'UE15/AELE.

vigueur de l'ALCP le 1^{er} juin 2002, la composition de l'immigration s'est sensiblement modifiée. En effet, durant les *six premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP*, le solde migratoire des ressortissants de l'UE17/AELE se chiffrait à +25'800 en moyenne par année. A titre comparatif, au cours de cette même période, +24'600 personnes en provenance d'Etats hors de l'UE25/AELE ont été enregistrées.

Le solde migratoire des ressortissants des Etats d'Europe de l'Est ayant adhéré à l'UE en 2004 (UE8) a progressé, alors qu'entraît en vigueur l'accord sur la libre circulation des personnes le 1^{er} avril 2006. En faisant une moyenne des deux premières années suivant l'ALCP, le solde migratoire des ressortissants de l'UE8 s'élevait à +4'200 par an. Celui-ci se montait encore à +1'700 au cours des quatre années précédentes. L'importance de l'immigration en provenance des nouveaux Etats de l'UE demeure proportionnellement faible. Le contingent des autorisations de séjour B a été utilisé pour une bonne moitié au cours de la première année de contingentement et totalement épuisé l'année suivante. Quant à la troisième année, il se situe proche des 90%. Le nombre d'autorisations de séjour B délivrées a crû parallèlement à l'augmentation du nombre de contingents disponibles. S'agissant des autorisations de séjour de courte durée, elles n'ont jusqu'à présent encore jamais été totalement épuisées. Cependant, le nombre de contingents disponibles a, lui aussi, continué de progresser. Le nombre d'autorisations L délivrées est passé de 11'600 au cours de la première année de contingentement à 12'860 l'année suivante. La troisième année on affichait un taux d'utilisation de 66% pour les autorisations L.

Graphique 2.1. Solde migratoire de la population résidente étrangère par pays d'origine (UE17/AELE; UE8; autres), en milliers



Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

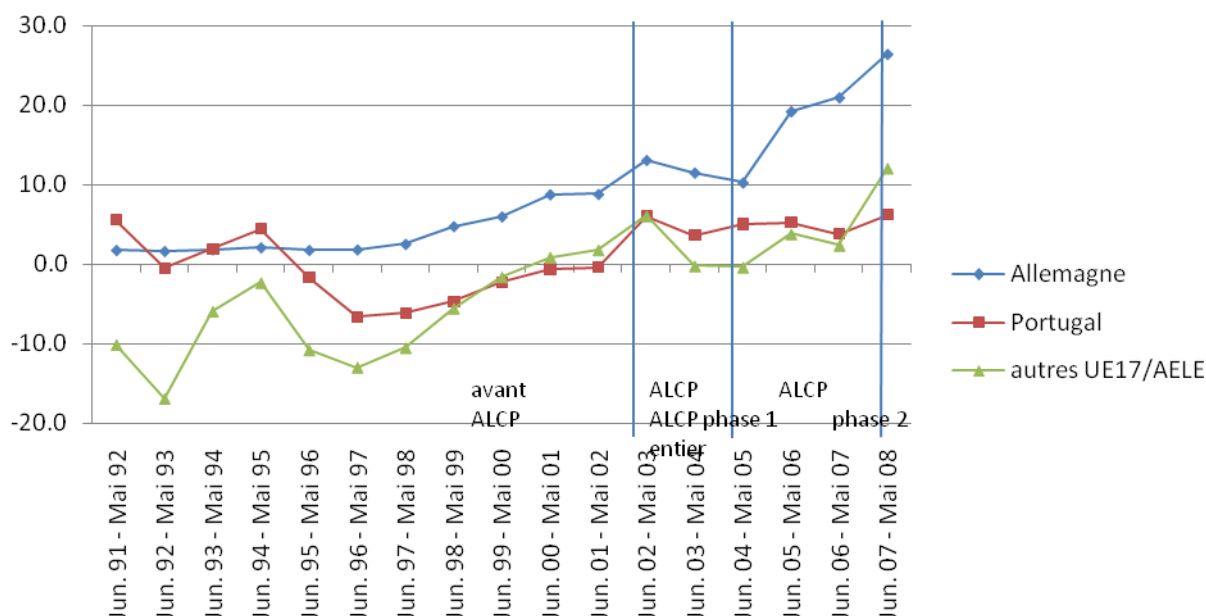
Ce sont les ressortissants allemands et portugais qui ont fait le plus grand usage de la libre circulation. En termes de solde migratoire de l'ensemble des Etats de l'UE17/AELE, les Allemands représentaient 66%, contre 20% pour les Portugais et 12% pour les Français. L'émigration nette issue de l'Espagne s'est chiffrée à 9% de l'ensemble du solde migratoire⁸.

⁸ La somme de tous les soldes migratoires positifs dépasse le solde total, étant donné que certains pays de l'UE17/AELE présentent des bilans migratoires négatifs.

Concernant l'immigration des ressortissants allemands, on constate un renforcement de la tendance amorcée avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, soit vers 1998, ce qui correspond à la dernière période de reprise économique. L'ALCP a manifestement exercé une forte influence sur la main-d'œuvre allemande.

C'est du milieu des années 80 au milieu des années 90 que l'on a pu constater pour la dernière fois une immigration massive vers la Suisse des ressortissants portugais. Au cours de la période de stagnation vers le milieu des années 90, cette vague d'immigrants a toutefois diminué, pour ensuite s'inverser. En effet, l'immigration du Portugal s'est à nouveau accentuée ces dernières années, en raison d'une part des restrictions en matière de recrutement de main-d'œuvre saisonnière hors de l'UE dans les années 90 et, d'autre part, de l'introduction de l'accord sur la libre circulation, lequel a facilité les démarches administratives pour les ressortissants de l'UE15/AELE.

Graphique 2.2. Solde migratoire de la population résidente étrangère par nationalité (sélection de pays membres de l'UE17/AELE), en milliers



Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

L'exemple des immigrants allemands et portugais vient confirmer la constatation de ces dernières années, selon laquelle le réseau social des immigrants renforce par lui-même l'émigration de leur pays d'origine («*chain migration*»). Aussi le mouvement migratoire vers la Suisse, et également vers d'autres pays, se concentre-t-il fortement sur quelques pays de provenance.

Outre l'Allemagne et le Portugal, l'ALCP a également influencé de manière positive l'immigration à partir d'autres pays de l'UE. En tous les cas, pour la plupart des pays, le bilan migratoire vers la Suisse a été plus élevé au cours des six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP que durant les six années qui l'ont précédée. A cet égard toutefois, l'influence de l'ALCP est nettement inférieure en termes absolus. Quant à l'Italie et à

l'Espagne, la libre circulation n'est pas parvenue à inverser le solde migratoire négatif enregistré depuis de nombreuses années.

Tableau 2.2. Solde migratoire de la population résidente étrangère par nationalité, nombre de personnes en milliers

	Avant ALCP						ALCP (phase 1)		ALCP (phase 2)			ALCP	Avant ALCP	Avec ALCP
	Juin 96 - mai 97	Juin 97 - mai 98	Juin 98 - mai 99	Juin 99 - mai 00	Juin 00 - mai 01	Juin 01 - mai 02	Juin 02 - mai 03	Juin 03 - mai 04	Juin 04 - mai 05	Juin 05 - mai 06	Juin 06 - mai 07	Juin 07 - mai 08	Juin 96- mai 02	Juin 02- mai 08
UE17/AELE	-17.8	-14.2	-5.6	2.0	9.0	10.2	25.2	14.9	14.8	28.2	27.1	44.7	-2.7	25.8
UE8	0.3	0.6	0.5	1.0	1.4	1.5	1.8	1.3	1.5	2.3	4.5	3.9	0.9	2.6
Hors UE25/AELE	2.6	12.1	17.2	20.7	26.6	34.5	31.6	24.3	22.1	20.2	23.2	26.4	18.9	24.6
Total	-14.9	-1.5	12.1	23.7	36.9	46.1	58.6	40.4	38.3	50.8	54.7	75.0	17.1	53.0
Etats choisis au sein de l'UE17/AELE														
Allemagne	1.8	2.5	4.8	6.0	8.8	8.8	13.1	11.5	10.3	19.2	21.0	26.4	5.5	16.9
Portugal	-6.7	-6.2	-4.8	-2.3	-0.7	-0.4	6.0	3.6	5.0	5.2	3.7	6.2	-3.5	5.0
France	0.8	1.4	1.8	2.9	2.3	2.7	3.7	1.7	2.0	3.2	3.8	4.7	2.0	3.2
Royaume-Uni	0.0	-0.2	0.9	1.1	1.7	0.9	1.1	0.7	0.7	1.3	1.9	2.3	0.8	1.3
Autriche	-0.2	0.0	0.2	0.6	1.2	1.6	1.6	1.0	-0.1	0.7	0.3	1.3	0.6	0.8
Italie	-7.6	-6.2	-4.2	-3.3	-2.5	-2.0	0.1	-2.2	-1.5	-1.1	-1.3	2.1	-4.3	-0.6
Espagne	-5.4	-4.9	-4.3	-4.0	-3.2	-2.6	-2.2	-2.4	-2.5	-2.2	-3.8	-0.7	-4.1	-2.3
Autres UE17/AELE	-0.5	-0.7	0.1	1.1	1.4	1.2	1.7	0.9	1.0	1.9	1.4	2.4	0.4	1.6

* Les deux dernières colonnes indiquent les valeurs annuelles moyennes sur six ans.

Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

La hausse de l'immigration en provenance de l'UE par rapport à celle des Etats tiers est conforme aux objectifs de la Confédération en matière de politique d'immigration. Le contingent disponible durant la phase transitoire de cinq ans pour les immigrants actifs provenant de l'UE/AELE n'a jamais été totalement utilisé. Néanmoins, le taux d'utilisation a progressivement augmenté au cours du régime transitoire pour les ressortissants de l'UE15/AELE.

Encadré 2.1. Quelle différence entre population résidente permanente et non permanente?

Les analyses du présent rapport portant sur le solde migratoire de la population résidente étrangère englobent tant les personnes résidant de manière permanente que celles résidant de manière non permanente. Ce choix s'explique par le fait qu'il était difficile de faire la distinction entre les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et les résidents de longue durée durant la période suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Aussi, en raison de l'absence de contingents d'autorisations de séjour de longue durée (autorisations B), les titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée entraient-ils souvent en Suisse avec une autorisation de séjour de courte durée (autorisations L), qu'ils renouvelaient tous les ans. Après un séjour de douze mois, les personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée sont comptabilisées comme faisant partie de la population résidente permanente et considérées comme immigrantes. Dans le cas de ces mutations statistiques, on parle de «conversions» du statut de séjour. Dans les statistiques, la population résidente non permanente est considérée comme étant émigrante alors que la population résidente permanente est répertoriée comme immigrante. En réalité, les personnes n'immigrent qu'une seule fois vers la Suisse. En ne faisant pas la distinction entre population résidente permanente et non permanente en matière d'immigration et d'émigration, il est alors possible de savoir à quel moment les immigrations et les émigrations ont eu lieu. Ainsi, le passage du statut de résident non permanent à celui de résident permanent ne vient pas biaiser le bilan migratoire.

Emploi frontalier

Outre les mouvements migratoires de la population résidente étrangère permanente et non permanente, l'ALCP a également joué un rôle sur les frontaliers actifs. S'il est vrai que l'emploi des frontaliers n'a jamais été soumis à un contingentement, la priorité de la main-d'œuvre indigène est restée de mise jusqu'au 31 mai 2004, alors qu'un contrôle préalable des conditions de salaire et de travail était pratiqué. Ces dispositions ont été supprimées au 1^{er} juin 2004. Depuis 2002, le retour au domicile des frontaliers peut être seulement hebdomadaire. Dès le 1^{er} juin 2007, les frontaliers ont la possibilité d'être recrutés à l'étranger hors des zones frontalières délimitées et peuvent également travailler dans toute la Suisse.

Au cours des six années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le nombre de frontaliers actifs augmentait en moyenne de 2'800 personnes par an, contre en moyenne 8'200 six ans plus tard. Ce chiffre est d'autant plus élevé entre le milieu des années 80 et le début des années 90.

Si l'on regarde de plus près l'évolution de l'emploi frontalier au moment de l'introduction de l'ALCP, on constate qu'elle croît moins fortement directement après son entrée en vigueur que trois ans plus tôt, l'emploi frontalier réagissant ainsi à la mauvaise conjoncture. Depuis le début de la deuxième phase de l'entrée en vigueur de l'ALCP, prévoyant la suppression de la préférence nationale, l'emploi frontalier a davantage progressé par rapport aux deux premières années de l'ALCP, progression qui s'est à nouveau renforcée dès le milieu de 2006, en réponse à la très forte demande de main-d'œuvre générale.

Tableau 2.3. Emploi frontalier et variation absolue par pays de provenance, calculé à fin mars⁹, en milliers

	Avant ALCP								ALCP (phase 1)		ALCP (phase 2)			ALCP intégral
	1q 1996	1q 1997	1q 1998	1q 1999	1q 2000	1q 2001	1q 2002	1q 2003	1q 2004	1q 2005	1q 2006	1q 2007	1q 2008	
En milliers														
Total	143.5	137.7	134.4	134.7	138.7	150.6	160.1	165.3	170.1	176.1	180.1	197.2	209.3	
Allemagne				28.3	29.2	31.7	34.1	34.2	34.8	35.4	36.6	40.6	43.1	
France				69.7	72.0	78.5	83.5	87.5	91.0	95.3	98.3	107.1	113.0	
Italie				29.8	30.6	33.4	35.3	36.9	37.7	39.0	38.9	42.6	46.1	
Autriche				6.9	6.9	7.0	7.2	6.8	6.6	6.4	6.3	6.9	7.1	
Total		-5.8	-3.3	0.3	4.0	12.0	9.5	5.2	4.8	6.0	4.0	17.1	12.1	
Allemagne				0.9	2.5	2.4	2.4	0.1	0.6	0.6	1.2	4.1	2.4	
France				2.3	6.5	5.1	5.1	3.9	3.5	4.3	3.0	8.8	5.9	
Italie				0.8	2.8	1.9	1.9	1.6	0.9	1.3	-0.1	3.7	3.5	
Autriche				0.0	0.1	0.2	0.2	-0.4	-0.2	-0.2	-0.1	0.5	0.2	

Sources: OFS/Statistique des frontaliers

Au premier trimestre 2008, 54% de l'ensemble des frontaliers provenaient de France, contre 22% d'Italie, 21% d'Allemagne et 3% d'Autriche. Entre le premier trimestre 2002 et le premier trimestre 2008, le nombre total de frontaliers a progressé en moyenne de 4,6% par an. Le nombre de Français a été plus que proportionnel (5,2%), tandis que celui des

⁹ La valeur du premier trimestre 2002 (=fin mars) correspond à la dernière valeur disponible avant l'entrée en vigueur de l'ALCP le 1^{er} juin 2002.

Allemands se situait en dessous de la moyenne (4%). Le taux de croissance des Italiens est resté globalement dans la moyenne (4,5% par an), alors que le nombre de frontaliers autrichiens diminuait de 0,2% par an.

Encadré 2.2. Etude de l'UE portant sur la mobilité transfrontalière

L'étude descriptive et qualitative mandatée par la Commission européenne examine les mouvements transfrontaliers au sein de l'UE27 (la situation en Suisse a également été analysée). Au total, 41 régions frontalières européennes ont été regardées à la loupe. Sur la totalité des 780'00 frontaliers de l'UE27, 206'000 travaillaient en Suisse en 2006/2007. Les autres principaux pays de destination concernent le Luxembourg (127'000), l'Allemagne (86'000), les Pays-Bas (58'000) et la Belgique (39'000). Les principaux pays de provenance sont la France (284'000), l'Allemagne (117'000) et la Belgique (78'000). En chiffres absolus, la Suisse (+59'000), le Luxembourg (+40'000) et l'Autriche (+34'000) affichaient entre 2000 et 2007 la plus nette progression des pendulaires.

En comparaison avec les anciens Etats membres de l'UE, qui réunissent près de 95% de la capacité d'accueil actuelle des frontaliers, la mobilité transfrontalière dans les nouveaux Etats membres est extrêmement faible.

En outre, les auteurs ont constaté que ce sont clairement les facteurs dits «Pull» (attrait du marché de l'emploi dans la région visée) qui incitent à la mobilité transfrontalière et non les facteurs dits «Push» (situation économique défavorable provoquant une émigration de la main-d'œuvre).

Gernot Nerb, Franz Hitzelsberger, Andreas Woidich, Stefan Pommer, Sebastian Hemmer, Petr Heczko (2009), MKW Wirtschaftsforschung GmbH, Munich, Empirica Kft., Sopron, «Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries», rapport établi à la demande de la Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances, janvier 2009.

Résidents de courte durée jusqu'à 90 jours, soumis à l'obligation de se déclarer

Pour les résidents de courte durée en provenance de l'UE15/AELE, qui ne séjournent pas plus de 90 jours par année civile en Suisse, l'accès au marché du travail suisse a été libéralisé au 1^{er} juin 2004. Si ce groupe de personnes n'a plus besoin d'autorisation de séjour, il est toutefois soumis à l'obligation de s'annoncer. Les résidents de courte durée ayant l'obligation de se déclarer et séjournant jusqu'à 90 jours au maximum concernent d'une part les personnes qui travaillent temporairement en Suisse pour un employeur suisse et, d'autre part, les indépendants ou les travailleurs détachés en provenance d'Etats signataires, chargés de fournir des services et qui ne résident pas plus de 90 jours en Suisse. Au 1^{er} avril 2006, les prestataires de services en provenance de l'UE8¹⁰ bénéficient également de cette réglementation, à l'exception de quatre branches (cf. chapitre 2.1).

¹⁰ Chypre et Malte bénéficient du même traitement que l'UE15/AELE depuis le 1^{er} avril 2006.

En 2005, 92'800 résidents de courte durée ont été annoncés dans le but d'exercer une activité lucrative ne dépassant pas 90 jours¹¹. Ce chiffre est passé à 137'900 jusqu'en 2008. Pour une grande part, cette main-d'œuvre n'a résidé que peu de temps en Suisse. A titre d'exemple, 45% d'actifs sont restés au maximum 30 jours en Suisse au cours de l'année 2008. Le tableau 2.4 indique les jours de travail effectués par les personnes soumises à l'obligation de s'annoncer convertis en volume de travail d'un résident à l'année. Selon ces données, le travail que ces personnes auraient fourni au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP représenterait le volume de travail de 9'400 résidents à l'année. Durant la quatrième année, cette valeur est passée à 16'700: 62% du volume de travail est attribuable aux actifs employés par des entreprises suisses, 29% aux travailleurs détachés et 8% aux prestataires de services indépendants. Au cours de la première année, le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation de se déclarer est passé à 9'400 résidents à l'année¹². Après une hausse marquée durant les deux premières années, ce nombre a continué de progresser fortement compte tenu de l'excellente situation du marché de l'emploi, mais de manière moins dynamique. Cette forte progression du nombre de personnes soumises à l'obligation de s'annoncer un an après l'introduction de ce statut doit être replacée dans son contexte: le nombre d'autorisations de séjour de courte durée jusqu'à quatre mois non contingentées a nettement diminué sur la même période.

Tableau 2.4. Résidents de courte durée soumis à l'obligation de se déclarer, nombre estimé de résidents à l'année en milliers, par catégorie de permis de séjour

	ALCP (phase 2)			ALCP (intégral)
	Juin 04 - mai 05	Juin 05 - mai 06	Juin 06 - mai 07	Juin 07 - mai 08
En milliers				
Total des personnes soumises à l'obligation de se déclarer	9.4	13.3	15.2	16.7
Salariés auprès d'employeurs suisses	5.7	8.5	9.5	10.4
Salariés détachés	3.2	4.0	4.6	4.9
Prestataires de services indépendants	0.4	0.8	1.1	1.4
Variation par rapport à l'an passé				
Total des personnes soumises à l'obligation de se déclarer	9.4	3.9	1.9	1.5
Salariés auprès d'employeurs suisses	5.7	2.8	1.0	0.9
Salariés détachés	3.2	0.8	0.6	0.3
Prestataires de services indépendants	0.4	0.3	0.4	0.3

Sources: ODM/SYMIC, évaluations SECO

Bilan migratoire de la population suisse

Au cours des années 90, quelque 30'000 Suisses quittaient chaque année le pays. Ils étaient environ 5'000 de moins peu avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Depuis lors, le nombre d'émigrations augmente constamment et a passé la barre des 30'000 en 2006 et en 2007.

Chaque année, les Suisses qui quittent le pays sont plus nombreux que ceux qui y rentrent. Le solde migratoire international est négatif depuis plus de dix ans. Au cours des années qui

¹¹ L'année 2005 est la première année civile complète pour laquelle des données pertinentes ont été recueillies.

¹² L'introduction de l'obligation de se déclarer a provoqué, entre autres, un recul du nombre de résidents de courte durée soumis à autorisation, qui sont représentés dans le solde migratoire susmentionné.

ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'émigration nette n'a cessé de s'accroître. Il est impossible de formuler des jugements valables au sujet de la question de savoir dans quelle mesure cette évolution doit être mise en relation avec l'ALCP, les pays de destination des émigrants n'étant pas connus. Il est toutefois permis de supposer que l'introduction de l'ALCP a, en règle générale, facilité l'émigration des Suisses vers l'espace UE15/AELE et exercé un impact positif sur leur comportement migratoire¹³.

Tableau 2.5. Solde migratoire de la population suisse en milliers

	Avant l'ALCP		ALCP (phase 1)		ALCP (phase 2)			ALCP (intégral)	
	Déc. 99 - déc. 00	Déc. 00 - déc. 01	Déc. 01 - déc. 02	Déc. 02 - déc. 03	Déc. 03 - déc. 04	Déc. 04 - déc. 05	Déc. 05 - déc. 06	Déc. 06 - déc. 07	Déc. 07 - déc. 08*
Emigration	30.8	25.8	24.9	25.7	26.8	27.7	30.5	29.5	
Migration de retour	26.1	24.3	22.3	21.0	19.4	19.2	20.4	21.8	
Solde migratoire	-4.7	-1.5	-2.6	-4.7	-7.4	-8.5	-10.1	-7.7	-6.1

* Chiffres provisoires

Sources: OFS/ESPOP

Appréciation de l'ensemble du solde migratoire

Le graphique 2.3 illustre les mouvements migratoires de la population résidente étrangère permanente et non permanente (salariés et non salariés) ainsi que les variations des effectifs des frontaliers et des résidents de courte durée (uniquement les salariés) soumis à l'obligation de se déclarer. Comme on peut le constater, l'immigration nette vers la Suisse s'est accélérée durant l'embellie économique des années 1998-2001. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire en provenance de l'espace UE/AELE a continué de progresser, tandis que l'immigration en provenance des Etats tiers a quelque peu diminué, suite à la faible demande de main-d'œuvre.

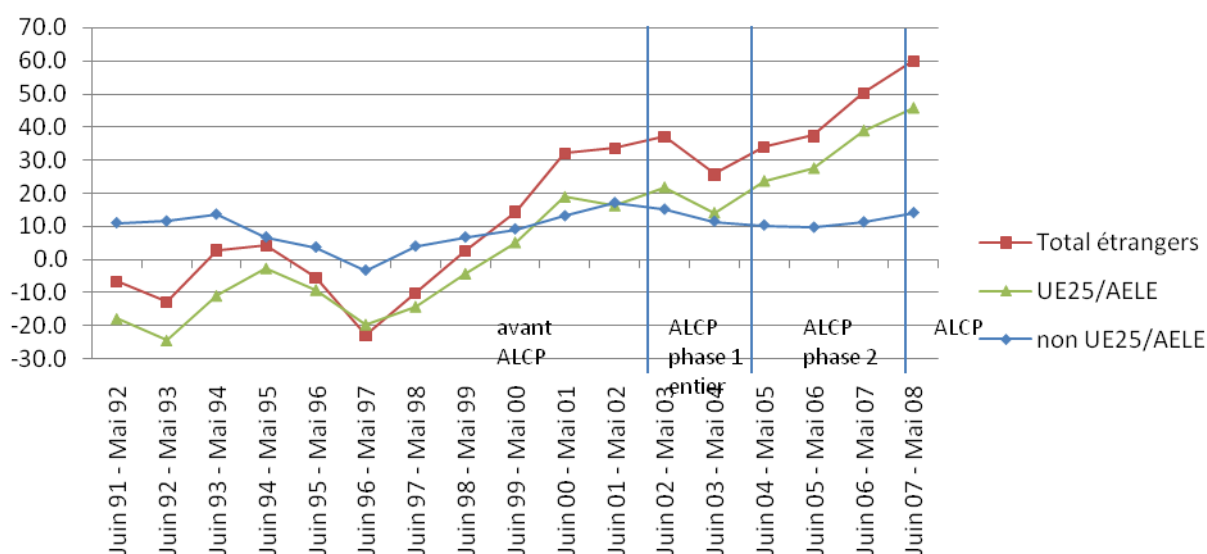
Lors de la dernière reprise économique, qui a vu le jour au cours de l'année 2005 et qui s'est répercutée sur le marché du travail, le nombre net d'immigrants de la zone UE a, une fois de plus, augmenté. En juin 2004, avec le passage de la deuxième phase de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, le contrôle préventif des conditions de salaire et la préférence nationale ont été supprimés, et des mesures d'accompagnement ont été mises en œuvre. S'agissant des séjours de courte durée inférieurs à 90 jours, l'obligation d'obtenir une autorisation a été levée, si bien que les prestataires de services étrangers ont eu plus de facilité à travailler en Suisse. Ces changements, couplés à la demande croissante de la main-d'œuvre, ont également favorisé l'immigration de la zone UE/AELE. Le contingentement de l'immigration provenant de l'UE17/AELE ayant été aboli au 1^{er} juin 2007, cela a apporté aux entreprises suisses davantage de sécurité en matière de planification de la main-d'œuvre en provenance de la zone UE. Ce phénomène a pu également soutenir

¹³ La statistique des Suisses de l'étranger fournit également des informations sur le lieu de séjour des Suisses à l'étranger, mais ces informations sont, pour diverses raisons, d'une utilité limitée dans le présent contexte. Il est impossible, en particulier, d'établir une relation entre les mouvements des Suisses vers l'étranger et les variations des effectifs des Suisses de l'étranger, la croissance des effectifs résultant, pour la plus grande part, des naissances à l'étranger et de l'acquisition de la nationalité suisse par des doubles nationaux.

l'immigration, même si auparavant les restrictions en termes de contingentement n'étaient pas strictes¹⁴.

Alors que l'immigration nette de l'UE25/AELE a continué de progresser entre la troisième et la sixième année suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, celle des Etats ne faisant pas partie de l'UE25/AELE n'a que légèrement varié. Entre juin 2007 et mai 2008, période au cours de laquelle la demande de main-d'œuvre en Suisse était très forte, le solde migratoire par rapport aux Etats ne faisant pas partie de l'UE25/AELE n'est pas parvenu à atteindre le niveau obtenu immédiatement avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, lorsque la conjoncture était également très favorable. En revanche, au cours de la première année suivant l'avènement de la libre circulation des personnes, le solde migratoire des ressortissants de l'UE25/AELE était près de trois fois plus élevé que durant les deux années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Graphique 2.3. Solde migratoire de la population résidente permanente et non permanente et variations des effectifs des résidents de courte durée jusqu'à 90 jours soumis à l'obligation de se déclarer ainsi que des frontaliers, par pays de provenance (en milliers)



Sources: ODM, OFS, SECO

Au cours des six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire de la population résidente étrangère (y compris les frontaliers et les résidents de courte durée) s'élevait à près de 64'000 par an, contre 44'000, ou un facteur de 3,2 supérieur à la valeur moyenne des six années avant l'introduction de l'accord.

En Suisse, le niveau du solde migratoire est fonction avant tout de l'évolution conjoncturelle. Or, cette hausse du solde migratoire peut s'expliquer par le fait que la croissance annuelle

¹⁴ La totalité des contingents pour les ressortissants de l'UE15/AELE n'a pas été intégralement épuisée durant le régime transitoire. Dans les cantons où les contingents ont été épuisés, un léger effet restrictif a été constaté vers la fin de la phase transitoire. Les cantons avaient toutefois la possibilité d'échanger les contingents non utilisés ou, au contraire, d'en réclamer davantage auprès de la Confédération.

moyenne du PIB était, six ans après l'entrée en vigueur de l'ALCP, en progression de 2,3% par rapport aux six années précédant l'introduction de l'ALCP (1,8%)¹⁵. Au cours des années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration nette a été freinée en raison, d'une part, du taux de chômage qui s'élevait, au milieu des années 90, à 5% et, d'autre part, à la longue période de stagnation économique qui avait provoqué durant la première partie des années 90 un recul marqué de l'immigration.

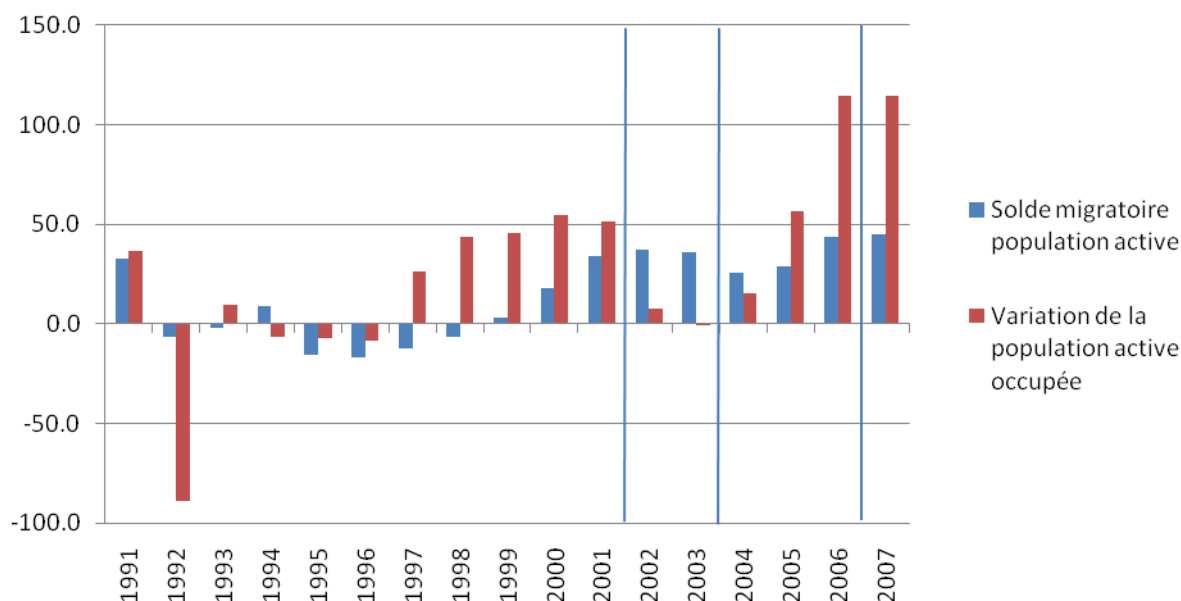
Globalement, l'immigration nette a été plus élevée au cours des six premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP que lors de périodes antérieures où la situation conjoncturelle était similaire. Les données des comptes globaux du marché du travail traduisent également l'immigration et l'émigration des salariés, sans toutefois faire la distinction entre les pays de provenance. Le graphique 2.4 met en exergue deux phases d'expansion du marché du travail suisse, soit l'une de 1997 à 2001 et l'autre entre 2005 et 2007. Ces deux périodes de hausse ont été accompagnées d'une immigration nette de la population active. Toutefois, c'est avec un décalage de trois ans suivant la reprise de 1997 que cette immigration a vu le jour. Au cours des années 2000 et 2001, une part importante de la croissance de l'emploi était imputable à l'immigration.

A titre comparatif, le solde migratoire lors de la deuxième phase d'expansion, qui a débuté dès 2005, était dès le début relativement élevé. Entre 2002 et 2004, soit immédiatement après l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration nette des personnes actives a dépassé la progression de l'emploi. Ce taux d'immigration relativement élevé pourrait s'expliquer d'une part par le fait que l'immigration réagit avec un certain décalage lors de périodes baissières et, d'autre part, par le fait que les conditions de recrutement de main-d'œuvre au sein de l'UE15/AELE ont été sensiblement assouplies, si bien que les entreprises ont été en mesure de combler leurs besoins en recrutant des spécialistes étrangers.

Entre 2005 et 2007, l'évolution de l'emploi a gagné en taille et en intensité. La croissance de l'emploi a fortement baissé par rapport aux phases de reprise antérieures. A cet égard, l'immigration des personnes actives a manifestement joué un rôle de soutien. Toutefois, au cours de ces trois années, la progression de l'emploi a, une fois de plus, sensiblement dépassé celle de l'immigration nette des personnes actives. Alors que les salariés de l'UE15/AELE sont parvenus à afficher une hausse du taux d'emploi, lors de l'entrée en vigueur de l'ALCP et malgré une évolution de l'emploi globalement défavorable, la population indigène a, dans une large mesure, également profité de cette reprise à grande échelle.

¹⁵ La direction de l'impact n'est pas directement explicite. En effet, d'une part, une évolution économique favorable favorise l'immigration et, d'autre part, l'immigration stimule l'évolution du PIB.

Graphique 2.4. Solde migratoire des salariés et variation annuelle de la population active occupée, 1991-2007 (en milliers)



Sources: OFS/CMT, ETS

2.2.2 Evolution de l'immigration selon le niveau de qualifications

Lorsqu'on analyse par période d'arrivée la population résidente permanente étrangère active en Suisse en 2008, il convient de retenir qu'au cours des dernières années, la majeure partie des immigrés d'origine étrangère disposaient d'un niveau de formation moyen à élevé. Parmi les personnes étrangères actives qui ont immigré en Suisse entre juin 1997 et mai 2007, 81% d'entre elles en moyenne possédaient au moins un diplôme du degré secondaire II (maturité ou formation professionnelle), 50% étant même titulaires d'un diplôme du degré tertiaire (haute école professionnelle, haute école spécialisée ou université [voir à ce propos le tableau 2.6]). S'agissant des personnes étrangères qui ont immigré en Suisse entre juin 1986 et mai 1997, 62% d'entre elles seulement avaient achevé une formation du niveau secondaire II (maturité ou apprentissage) ou d'un niveau plus élevé, et seules 24% possédaient un diplôme du degré tertiaire.

Si l'on observe les immigrés par pays de provenance, on constate alors que la part des salariés issus de l'UE15/AELE et des pays tiers bénéficiant au moins d'une formation du degré secondaire II était, au cours de ces dernières années, pratiquement égale et qu'elle a progressé de manière très similaire. Si la part des immigrés de l'UE15/AELE dotés d'un diplôme du degré tertiaire a toujours été supérieure à celle des ressortissants des pays tiers, ceux-ci ont eu tendance, au cours de ces dernières années, à s'en rapprocher. Cette évolution s'explique, pour l'essentiel, par le fait que l'immigration de main-d'oeuvre a été limitée à des travailleurs spécialisés et hautement qualifiés depuis les dernières années précédant la nouvelle loi sur les étrangers puis, notamment, depuis son entrée en vigueur. Or, dans le cadre des pays de l'UE17/AELE, il n'existe aucune restriction de ce type.

S'agissant des conséquences de l'ALCP, on remarque que la structure de qualifications des immigrés de l'UE15/AELE n'a que très peu bougé depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Cela confirmerait les prévisions selon lesquelles l'immigration, en dépit de la libre circulation, tiendrait également compte des besoins de l'économie, laquelle a dû, ces dernières années, recourir toujours plus à une main-d'œuvre qualifiée, voire hautement qualifiée. Le niveau de la population active immigrée (54%) dotée d'une formation du degré tertiaire est nettement supérieur au niveau correspondant de la population active en Suisse. En effet, en 2008, seuls 32% des travailleurs suisses permanents bénéficiaient d'une formation du degré tertiaire. Aussi, l'immigration de ces dix dernières années a-t-elle contribué à accroître la part de la main-d'œuvre de niveau tertiaire en Suisse.

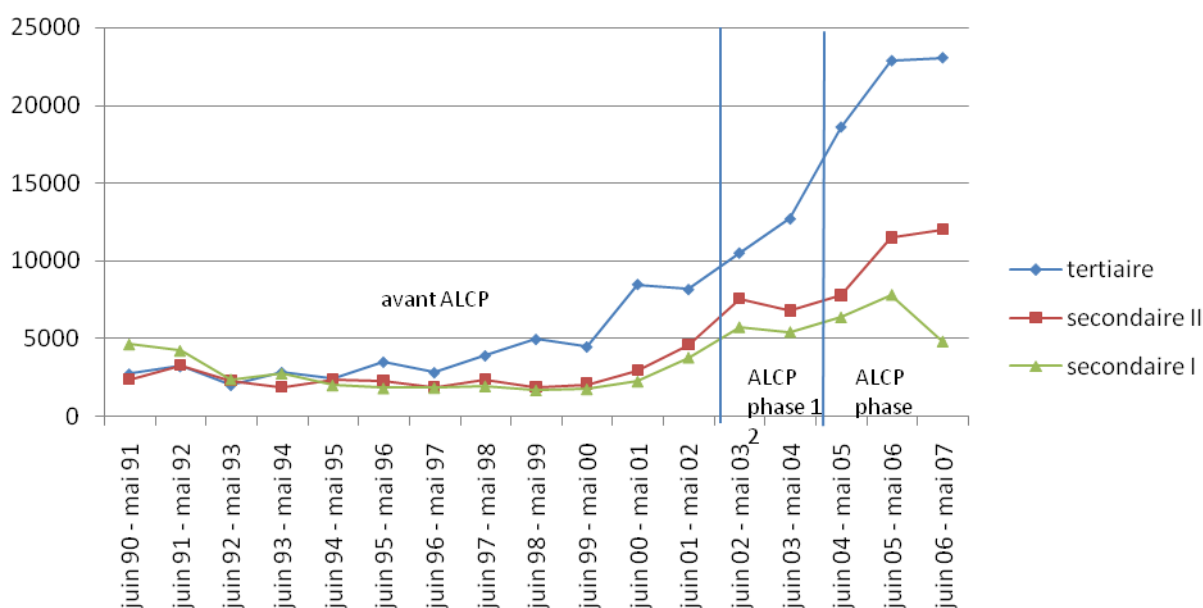
Tableau 2.6. Niveau de formation de la population permanente étrangère active durant le 2^e trimestre 2008, par pays de provenance et par période d'arrivée en Suisse, en termes relatifs¹⁶

	Total étrangers			UE15/AELE			Autres étrangers		
	Avant l'ALCP	ALCP		Avant l'ALCP			Avant l'ALCP		
Niveau le plus élevé de la formation achevée	juin 87 - mai 97	juin 97 - mai 02	juin 02 - mai 07	juin 87 - mai 97	juin 97 - mai 02	juin 02 - mai 07	juin 87 - mai 97	juin 97 - mai 02	juin 02 - mai 07
Degré secondaire II ou supérieur	62%	79%	82%	62%	79%	82%	62%	78%	83%
Degré tertiaire	24%	47%	51%	32%	54%	54%	16%	38%	46%

Sources: OFS/ESPA (2008)

Le graphique 2.5 illustre l'évolution des immigrés de l'UE15/AELE de ces dernières années qui étaient salariés au deuxième trimestre 2008 en chiffres absolus, l'année suivant leur arrivée en Suisse.

Graphique 2.5. Niveau de formation de la population permanente étrangère en provenance de l'UE15/AELE durant le 2^e trimestre 2008, par période d'arrivée en Suisse, en termes absolus



Sources: OFS/ESPA (2008)

¹⁶ Ne sont pris en compte que les étrangers qui ont immigré en Suisse à l'âge adulte (+18 ans) et qui étaient actifs en 2008 (ne sont donc pas compris les étrangers nés en Suisse ou les enfants ayant immigré).

Il ne fait aucun doute que l'immigration de la main-d'œuvre hautement qualifiée a joué, en termes quantitatifs, un rôle significatif ces dernières années. Lors de la quatrième et cinquième année suivant l'entrée en vigueur de la libre circulation, environ 23'000 personnes de niveau tertiaire ont immigré chacune de ces années en Suisse. Au cours des cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de l'accord, 87'700 personnes au total ont immigré vers la Suisse, dont quelque 33'900 personnes actives de pays tiers dotées d'une formation du degré tertiaire.

2.2.3 Evolution la plus récente des autorisations et du solde migratoire

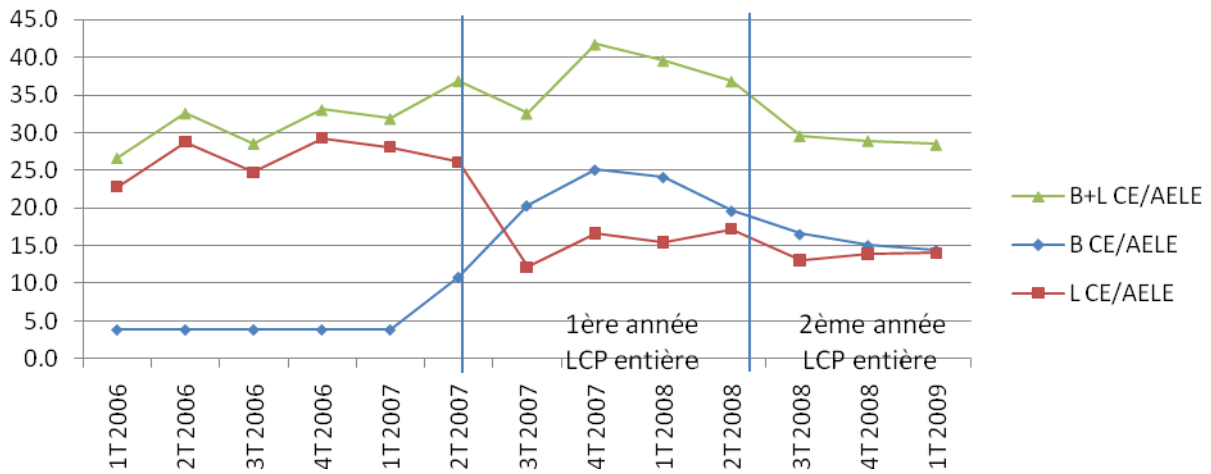
Les représentations ci-dessus illustrent le développement à long terme de l'immigration avant et après l'entrée en vigueur de l'ALCP. Pour l'heure, compte tenu de l'évolution économique défavorable, nous nous intéresserons tout naturellement aux tendances les plus récentes en matière d'immigration.

Comme l'expérience de ces dernières années l'a montré, l'immigration en provenance des pays de l'UE a très fortement réagi à la conjoncture favorable que la Suisse a connue. La question qui se pose désormais est de savoir si l'immigration réagira de la même manière dans une situation inverse, à savoir se rétrécir sensiblement dans le sillage d'une demande de main-d'œuvre plus faible. D'un point de vue économique, et compte tenu des expériences vécues par les pays de l'UE en matière de libre circulation, on devrait assister à un tel scénario.

Deux paramètres permettent d'analyser l'évolution actuelle: d'une part, le nombre d'autorisations de séjour délivrées et, d'autre part, les statistiques portant sur l'immigration et l'émigration de l'ensemble de la population résidente étrangère. Etant donné qu'une partie des autorisations sont octroyées à des personnes qui résident déjà en Suisse, le nombre des nouvelles entrées effectives sur le marché du travail en Suisse est déterminé séparément, en tant que sous-ensemble de la totalité des autorisations délivrées.

Le graphique 2.6 illustre la façon dont le nombre des nouvelles autorisations délivrées aux ressortissants de l'UE17/AELE a évolué depuis le début 2006. Il en ressort nettement que, au terme de la période transitoire et suite à l'introduction de la totale liberté de circulation au 1^{er} juin 2007, le nombre d'autorisations B délivrées a pris l'ascenseur. En corollaire, le nombre d'autorisations L a, pour sa part, diminué. Au cours de la première année suivant l'introduction de la libre circulation (juin 2007 à mai 2008), la totalité des autorisations de séjour délivrées aux ressortissants de l'UE17/AELE a augmenté d'environ 28'900, ou 23%, par rapport à la même période une année plus tôt. Durant les neuf premiers mois de la seconde année (avec suppression du contingentement), le nombre d'autorisations a diminué de 32'400, ou 25%.

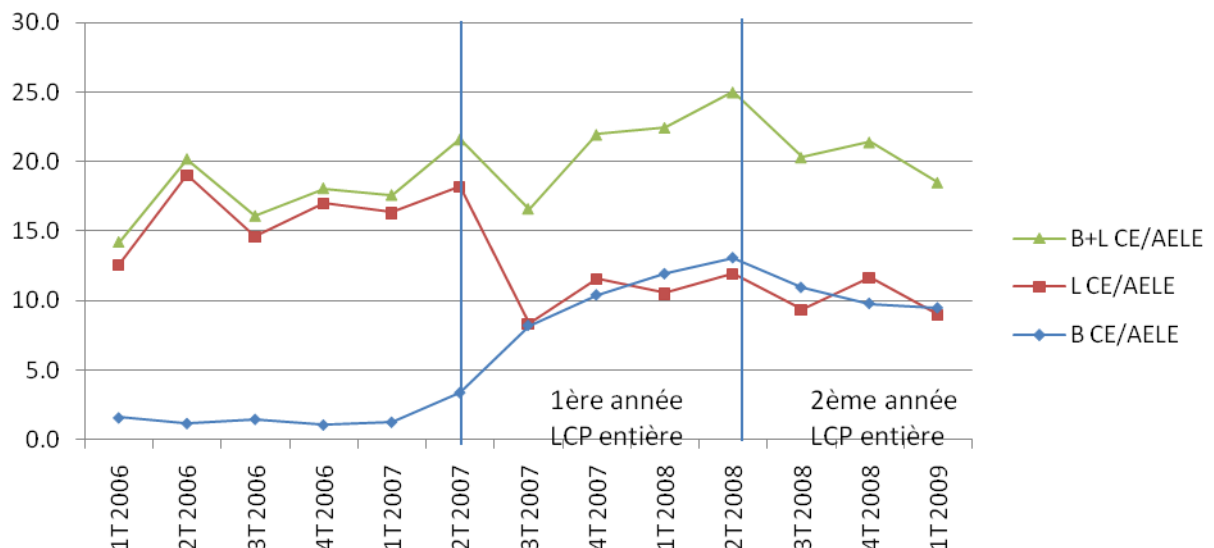
Graphique 2.6. Autorisations délivrées à des ressortissants de l'UE17/AELE (population résidente active)



Source: ODM

Le nombre d'autorisations de séjour UE a été fortement influencé ces deux dernières années par la suppression du contingentement. C'est notamment au cours de la première année suivant la totale liberté de circulation, soit à partir de juin 2007, que de très nombreuses autorisations de séjour ont été délivrées à des personnes qui se trouvaient déjà en Suisse, par exemple avec une autorisation L. Le graphique 2.7 illustre l'évolution des nouvelles entrées effectives sur le marché du travail suisse, mais seules sont comptabilisées dans le total les personnes qui n'étaient pas déjà présentes sur territoire suisse (les changements de statut sont donc exclus).

Graphique 2.7. Nouvelles entrées effectives sur le marché du travail suisse, autorisations CE-17/AELE délivrées à des personnes actives



Source: ODM

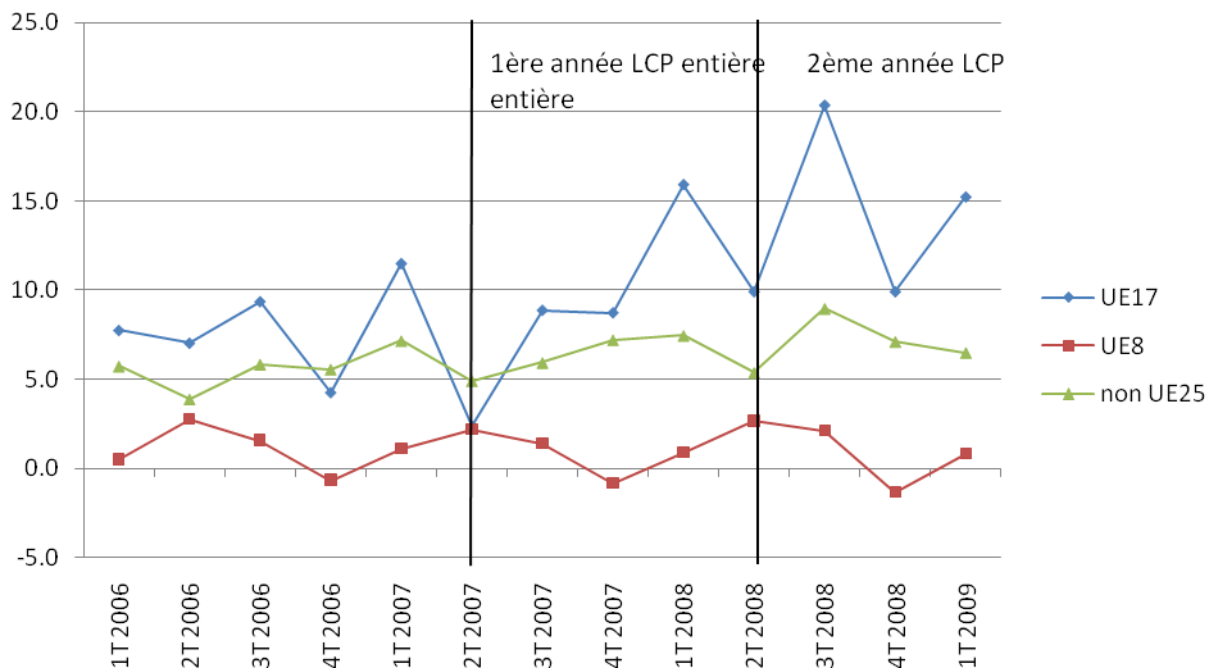
Le nombre des nouvelles entrées effectives ont, dans un premier temps, évolué en parallèle au total du nombre des autorisations délivrées, quoique à un niveau moins élevé. Tandis que le nombre de nouveaux immigrants dotés d'une autorisation B croissait fortement suite à la

suppression des contingentements, le nombre d'autorisations L reculaient. Dans l'ensemble, le nombre de nouvelles entrées a augmenté de 19% entre juin 2008 et février 2009 (neuf mois) par rapport à la même période une année plus tôt. Par contre, les deux premiers mois de 2009 ont enregistré une baisse de 13% en comparaison avec ceux de 2008.

Globalement, les données relatives aux autorisations délivrées indiquent que l'immigration était en hausse en 2008, ce qui concorde avec l'évolution favorable du marché du travail. Vers fin 2008 et début 2009, une légère baisse a pu être constatée. Selon nos prévisions, cette tendance baissière devrait se renforcer si la situation économique continue de se dégrader au cours de l'année.

Le solde migratoire, qui se rapporte à l'ensemble de la population et pas uniquement à la population active, a aussi connu une évolution similaire. Outre l'immigration, il tient également compte de l'émigration. Le graphique 2.8 indique que le solde migratoire a continué d'augmenter au cours de la première année suivant la totale liberté de circulation, se situant à un niveau légèrement supérieur à celui de l'année précédente. Cette tendance positive s'est par ailleurs poursuivie durant la deuxième année en question. Au cours du premier trimestre 2009, le solde migratoire des ressortissants de l'UE17, de l'UE8 ainsi que des pays tiers se situait légèrement en-deçà du niveau du premier trimestre 2008. Cela indique que la dynamique de l'immigration nette s'essouffle dans le sillage de l'affaiblissement de la demande de main-d'œuvre. Nous sommes d'avis que l'immigration réagira avec quelques mois de décalage par rapport à l'évolution du marché du travail.

Graphique 2.8. Solde migratoire de la population résidente étrangère par pays de provenance



Sources: ODM (RCE), évaluations OFS

2.3 Influence de l'ALCP sur le solde migratoire de la population étrangère des différentes régions de Suisse

Il s'agit, dans les sous-chapitres qui suivent, de montrer comment a évolué le solde migratoire dans les sept grandes régions ¹⁷ de la Suisse et dans les trois régions linguistiques avant et après l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le tableau 2.7 présente le solde migratoire de la population étrangère depuis juin 1996, auquel s'ajoutent les variations des effectifs des résidents de courte durée soumis à l'obligation de se déclarer ainsi que des frontaliers.

Au cours de la première année suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire s'est accéléré dans toutes les régions suisses, à l'exception de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale. C'est notamment en Suisse romande et au Tessin qu'une hausse sensible du solde migratoire a été enregistrée suite à l'entrée en vigueur de l'accord. Toutefois, au cours de la deuxième année de la totale liberté de circulation, le solde migratoire a diminué dans toutes les régions, ce que l'on peut expliquer par la situation défavorable sur le marché du travail. Depuis le début de la deuxième phase de l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire a, une fois de plus, progressé de manière plus marquée en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Dès mi-2005, mais au plus tard à la mi-2006, le solde migratoire s'est fortement accentué dans toutes les régions suisses. En effet, la situation conjoncturelle favorable a dopé la demande de main-d'œuvre, laquelle n'a manifestement pas pu être couverte par la seule population active suisse.

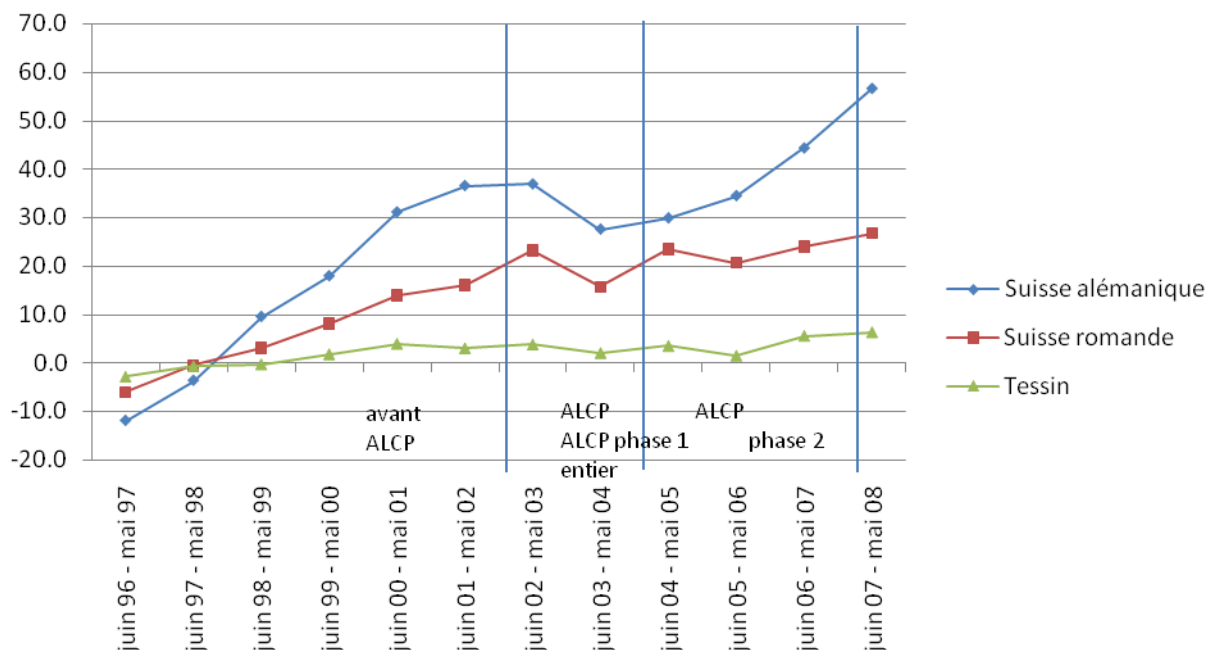
Tableau 2.7. Solde migratoire de la population résidente étrangère et variations des effectifs des résidents de courte durée ainsi que des frontaliers, par grande région et région linguistique (en milliers)

	Avant ALCP						ALCP (phase 1)		ALCP (phase 2)			ALCP intégral	ALCP	
	Jun 96 - mai 97	Jun 97 - mai 98	Jun 98 - mai 99	Jun 99 - mai 00	Jun 00 - mai 01	Jun 01 - mai 02	Jun 02 - mai 03	Jun 03 - mai 04	Jun 04 - mai 05	Jun 05 - mai 06	Jun 06 - mai 07	Jun 07 - mai 08	Jun 96 - mai 02	Jun 02 - mai 08
Grandes régions														
Région lémanique	-5.0	-0.7	2.3	6.8	10.3	12.9	19.3	13.5	19.6	16.8	18.6	20.3	4.4	18.0
Espace Mitteland	-2.8	-0.1	3.1	4.3	7.9	10.1	10.3	7.1	9.3	9.7	11.6	15.0	3.7	10.5
Suisse du Nord-Ouest	-2.1	-1.3	1.9	3.6	8.6	8.8	7.3	6.0	5.6	5.5	10.5	9.3	3.3	7.4
Zurich	-1.2	0.3	3.7	6.2	9.4	10.2	11.8	8.7	9.7	12.6	13.3	20.6	4.8	12.8
Suisse orientale	-5.4	-2.3	1.1	2.6	5.1	6.3	7.6	5.2	4.8	6.8	9.0	11.2	1.2	7.4
Suisse centrale	-1.4	0.1	0.5	2.5	3.7	4.3	3.8	2.8	4.2	3.8	5.2	6.8	1.6	4.4
Tessin	-2.8	-0.7	-0.3	1.8	3.9	3.0	3.8	2.0	3.5	1.5	5.6	6.3	0.8	3.8
Régions linguistiques														
Suisse alémanique	-11.9	-3.7	9.5	17.9	31.1	36.6	36.9	27.6	29.9	34.5	44.3	56.6	13.3	38.3
Suisse romande	-6.0	-0.4	3.1	8.0	13.8	16.0	23.1	15.6	23.3	20.6	23.8	26.6	5.8	22.2
Tessin	-2.8	-0.7	-0.3	1.8	3.9	3.0	3.8	2.0	3.5	1.5	5.6	6.3	0.8	3.8
Total	-20.8	-4.8	12.3	27.7	48.9	55.6	63.8	45.3	56.7	56.6	73.7	89.5	19.8	64.3

Sources: ODM/SYMIC, OFS, SECO

¹⁷ Les cantons ont été répartis en sept grandes régions qui servent de base en comparaison internationale et régionale. Il s'agit en l'occurrence de la Région lémanique (Vaud, Genève et le Valais), de l'Espace Mitteland (Berne, Fribourg, Jura, Neuchâtel et Soleure), de la Suisse du Nord-Ouest (Argovie, Bâle-Campagne et Bâle-Ville), de Zurich (Zurich), de la Suisse orientale (Appenzell Rh. int., Appenzell Rh. ext., Glaris, les Grisons, Schaffhouse et Thurgovie), de la Suisse centrale (Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz, Uri et Zoug) et du canton du Tessin.

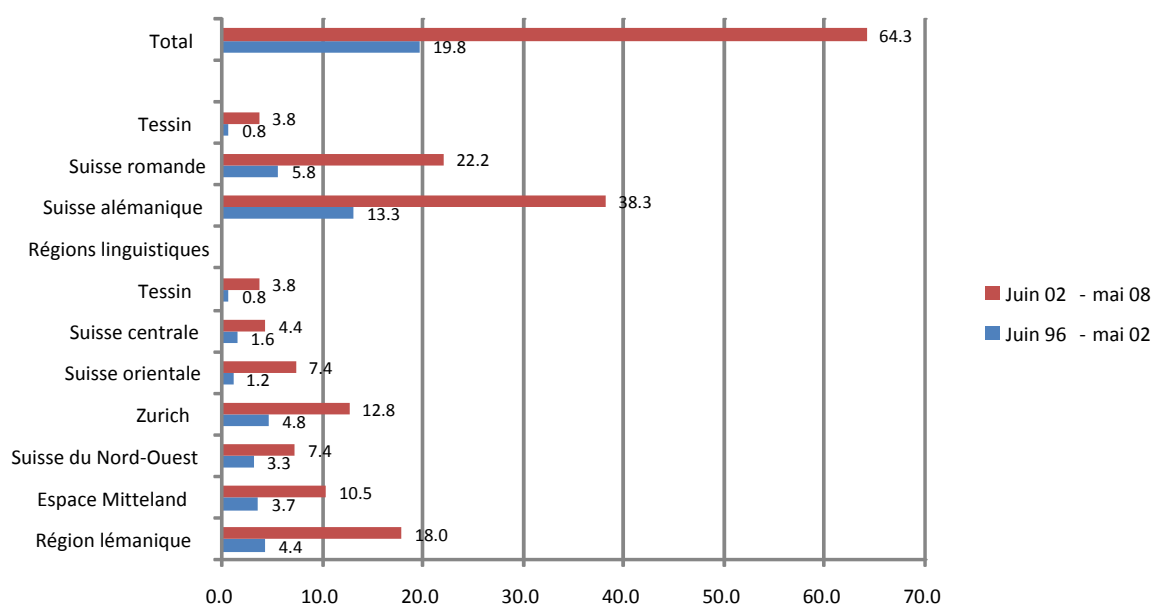
Graphique 2.9. Solde migratoire de la population résidente étrangère, par région linguistique



Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

Si l'on compare les six années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP aux six années qui la suivent, on constate que le solde migratoire annuel moyen se situait, dans toutes les régions de Suisse, à un niveau nettement supérieur au cours de ces six dernières années qu'avant l'entrée en vigueur de l'accord (voir à cet effet le tableau 2.10). Le solde migratoire était, pour l'ensemble de la Suisse, supérieur d'un facteur de 3,2: il s'établissait à un facteur de 2,9 pour la Suisse alémanique, de 3,9 pour la Suisse romande et même de 4,6 pour le Tessin par rapport à la valeur moyenne des six années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Au sein de la Suisse alémanique, la Suisse orientale affiche plus forte progression du solde migratoire. Au cours des six années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le solde migratoire se situait à un facteur supérieur de 6 à la valeur moyenne des six années précédentes.

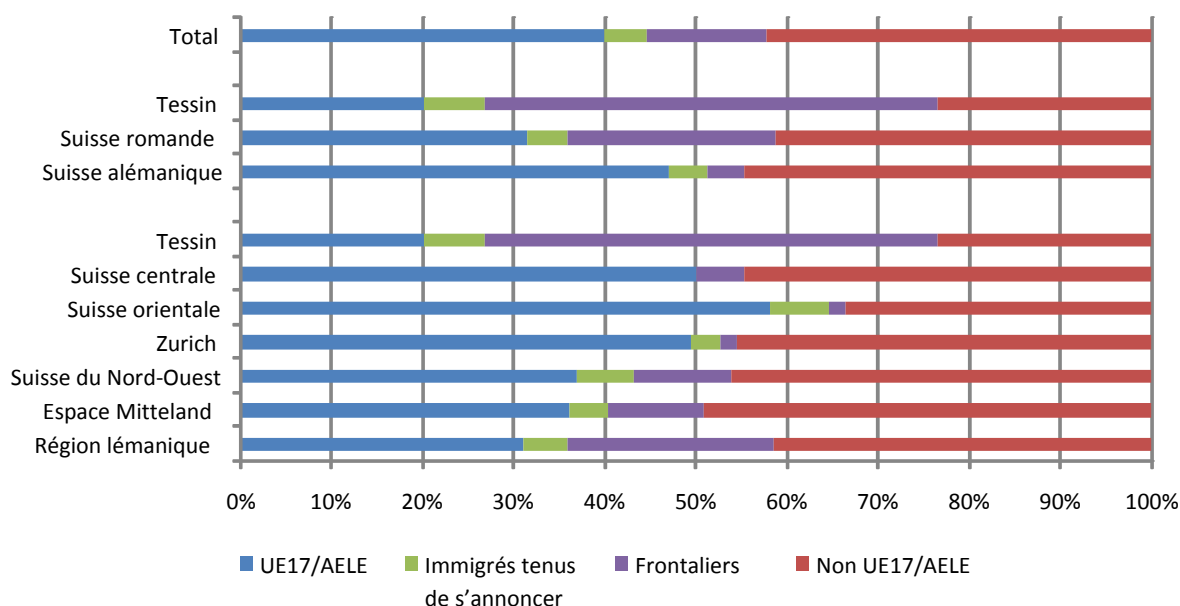
Graphique 2.10. Solde migratoire et variations des effectifs des résidents de courte durée soumis à l'obligation de se déclarer ainsi que des frontaliers, six ans avant et six ans après l'entrée en vigueur de l'ALCP, par région (moyennes annuelles)



Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

Sur la base de ces données, on peut conclure que l'accord sur la libre circulation des personnes a favorisé l'immigration de main-d'œuvre en provenance de l'UE15/AELE dans toutes les régions de Suisse. Une hausse marquée a pu être constatée en Suisse romande et au Tessin, ainsi qu'en Suisse orientale. En effet, tant au Tessin qu'en Suisse romande, l'emploi des frontaliers a joué un rôle important. Le graphique 2.11 indique que, au Tessin, la moitié environ du solde migratoire positif est due à une augmentation de l'emploi des frontaliers durant la période allant de juin 2002 à mai 2008. Pour la Suisse romande, cette part s'élève à près d'un quart, contre moins de 5% pour la Suisse alémanique. Mais, si l'on compare uniquement le solde migratoire de la population active en provenance de l'UE17/AELE, on arrive à la conclusion inverse: en Suisse alémanique, cette composante contribue pour 47% du solde migratoire positif. Si l'on regroupe les trois catégories des immigrés de l'UE/AELE, le solde migratoire positif des personnes en provenance des l'UE15/AELE se situe à un bon trois quart pour le Tessin, à près de 60% pour la Suisse romande et à 55% pour la Suisse alémanique au cours des six premières années suivant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Graphique 2.11. Part des diverses catégories de permis de séjour par rapport au total du solde migratoire, de juin 2002 à mai 2008, par région



Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

2.4. Proportion d'étrangers en décembre 2008, par groupe de nationalité

En décembre 2008, la population résidente étrangère permanente comptait 1'638'900 personnes. Parmi elles, 53'100 faisaient partie de la population résidente non permanente. En outre, 212'600 personnes travaillaient en tant que frontaliers. Un bon deux tiers de l'ensemble de la population étrangère provenait de l'UE27/AELE. Quant aux groupes d'étrangers les plus représentés, les Italiens arrivent en tête avec presque 18%, suivis des Allemands (un peu plus de 15%), des Portugais et des Français (presque 11% pour chacun d'eux). La proportion élevée de ressortissants français est due avant tout aux frontaliers, qui représentent plus de la moitié d'entre eux.

Tableau 2.1. Population résidente étrangère et frontaliers, données à décembre 2008 (en milliers)

	Pop. rés. per.		Pop. rés. non per.		Frontaliers		Total	
	en 1'000	Part	en 1'000	Part	en 1'000	Part	en 1'000	Part
Total étrangers	1'638.9	100.0%	53.1	100.0%	212.6	100.0%	1'904.6	100.0%
Total UE27/AELE	1'026.5	62.6%	43.5	81.9%	212.6	100.0%	1'282.5	67.3%
Total UE17/AELE	992.4	60.6%	37.5	70.6%	212.6	100.0%	1'077.4	56.6%
Italie	290.0	17.7%	3.5	6.5%	47.5	22.3%	341.0	17.9%
Allemagne	233.4	14.2%	16.9	31.8%	44.0	20.7%	294.3	15.5%
Portugal	196.2	12.0%	8.7	16.4%			204.9	10.8%
France	85.6	5.2%	2.6	4.9%	113.9	53.6%	202.1	10.6%
Espagne	64.4	3.9%	0.6	1.1%			65.0	3.4%
Autriche	35.5	2.2%	1.6	3.0%	7.1	3.3%	44.1	2.3%
Royaume-Uni	31.9	1.9%	1.7	3.3%			33.7	1.8%
Autres UE17/AELE	55.5	3.4%	1.9	3.6%			57.4	3.0%
Total UE8 (adhésion UE 1^{er} mai 2004)	27.5	1.7%	5.5	10.3%			33.0	1.7%
Pologne	8.9	0.5%	2.3	4.4%			11.3	0.6%
Hongrie	5.0	0.3%	0.9	1.8%			6.0	0.3%
Slovaquie	4.8	0.3%	1.4	2.6%			6.2	0.3%
Rép. tchèque	4.5	0.3%	0.5	0.9%			5.0	0.3%
Slovénie	2.3	0.1%	0.1	0.2%			2.4	0.1%
Etats baltes	1.9	0.1%	0.2	0.4%			2.1	0.1%
Total UE2 (adhésion UE 1^{er} janv. 2007)	6.5	0.4%	0.5	1.0%			7.1	0.4%
Bulgarie	2.2	0.1%	0.2	0.4%			2.4	0.1%
Roumanie	4.3	0.3%	0.3	0.6%			4.6	0.2%
Etats tiers	612.5	37.4%	9.6	18.1%			622.1	32.7%
Europe hors UE27/AELE	404.0	24.6%	2.3	4.2%			406.2	21.3%
Amérique du Nord	21.7	1.3%	1.9	3.5%			23.6	1.2%
Amérique centrale et du Sud	43.3	2.6%	1.1	2.1%			44.4	2.3%
Asie	90.0	5.5%	3.6	6.8%			93.6	4.9%
Océanie	3.3	0.2%	0.2	0.4%			3.5	0.2%
Sans Etat / pas connu	0.3	0.0%	0.0	0.0%			0.3	0.0%

Sources: ODM/SYMIC, évaluations OFS

3 Conséquences de l'ALCP sur le marché du travail suisse

3.1 Conséquences de l'ALCP sur l'emploi et le chômage

Le chapitre qui suit examine si, et dans quelle mesure, l'ALCP a influé sur l'évolution de l'emploi et du chômage. Pour ce faire, nous commençons par décrire l'évolution de la conjoncture et du marché du travail depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP. Puis, nous nous pencherons plus en détail sur les segments du travail ayant fait l'objet d'une forte immigration afin de déterminer dans quelle mesure les situations de pénurie ont pu être limitées en recourant à la main-d'œuvre étrangère et s'il existe, le cas échéant, des signes indiquant une éviction des travailleurs locaux.

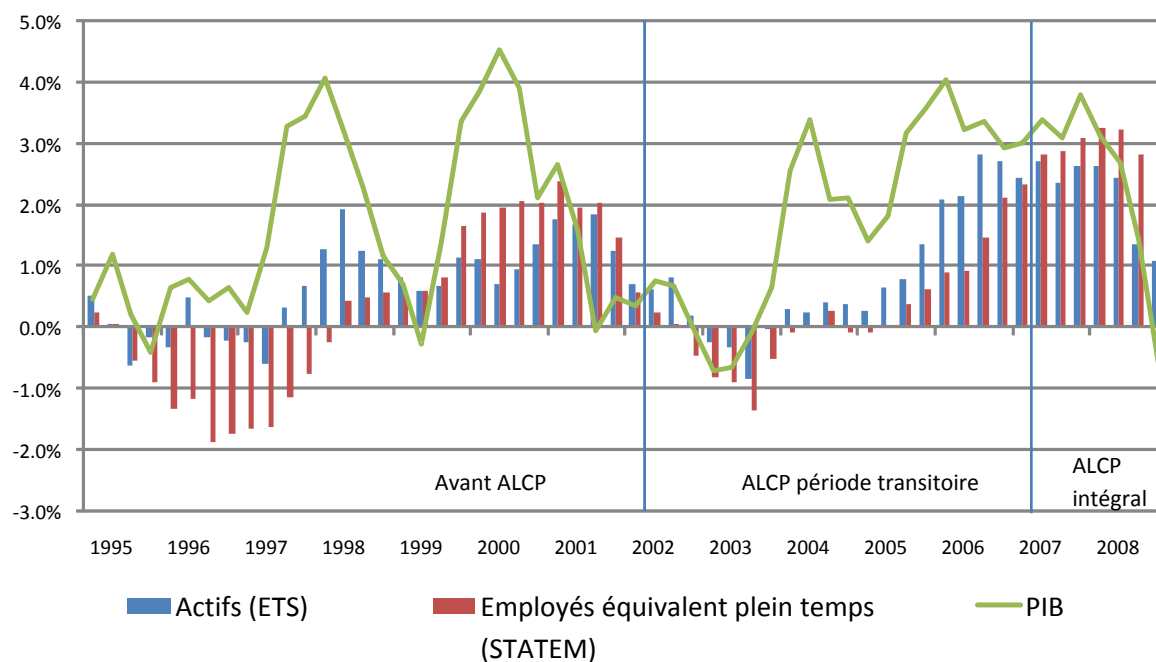
Croissance économique et évolution de l'emploi

A l'entrée en vigueur de l'ALCP avec l'UE15, le 1^{er} juin 2002, la Suisse traversait une phase de quasi stagnation et même, passagèrement, de régression de la population active occupée (voir graphique 3.1). Au fil de l'année 2004, une reprise a commencé à se dessiner en Suisse, qui s'est répercutée positivement sur le marché du travail au cours de la seconde moitié de 2005. Entre 2006 et 2008, la croissance de l'emploi a été exceptionnellement dynamique. En effet, selon les statistiques de l'OFS (statistique de la population active occupée et statistique de l'emploi), en 2008, le nombre de personnes actives était supérieur de 294'000 par rapport à 2005. Le nombre d'emplois à plein temps et à temps partiel a augmenté, dans les secteurs secondaire et tertiaire, de 264'000 par rapport à 2005. En termes d'emplois en équivalent plein temps, cette augmentation se chiffre à 221'000. Les taux de croissance annuels de l'emploi s'élevaient en moyenne à 2,3% au cours de ces trois années. Entre 2006 et 2008, le PIB a également connu une forte croissance en termes réels de respectivement 3,4%, 3,3% et 1,6%. Fin 2008, l'économie suisse n'a pu échapper à l'évolution économique défavorable, entrant alors en récession.

Les perspectives concernant l'évolution du marché du travail en 2009 et 2010 demeurent extrêmement défavorables, tandis qu'il faut tabler sur un repli du PIB et de l'emploi, ainsi que sur une hausse marquée du chômage. Selon les prévisions conjoncturelles du Groupe d'experts de la Confédération, le PIB devrait se contracter de 2,2% au cours de cette année pour ensuite se redresser que légèrement en 2010 (+0,1%). Si ce scénario se confirme, l'emploi connaîtrait un repli de -1,2% cette année, contre -1,7% l'année prochaine. Cela représenterait une perte d'environ 100'000 emplois en équivalent plein temps, et le taux de chômage doublerait entre 2008 (2,6%) et 2010 (5,2%). Plus de 200'000 personnes se retrouveraient sans emploi.

De par le passé, l'émigration de la main-d'œuvre a toujours su réagir de manière flexible face à l'évolution du marché du travail. Aussi peut-on s'attendre ces prochaines années à une baisse sensible de l'immigration nette. Toutefois, les données actuellement disponibles et les changements au niveau de la situation juridique ne permettent pas de savoir si cette hypothèse se concrétisera.

Graphique 3.1. Evolution du PIB, de la population active occupée et de l'emploi, variation par rapport au même trimestre de l'année précédente en %

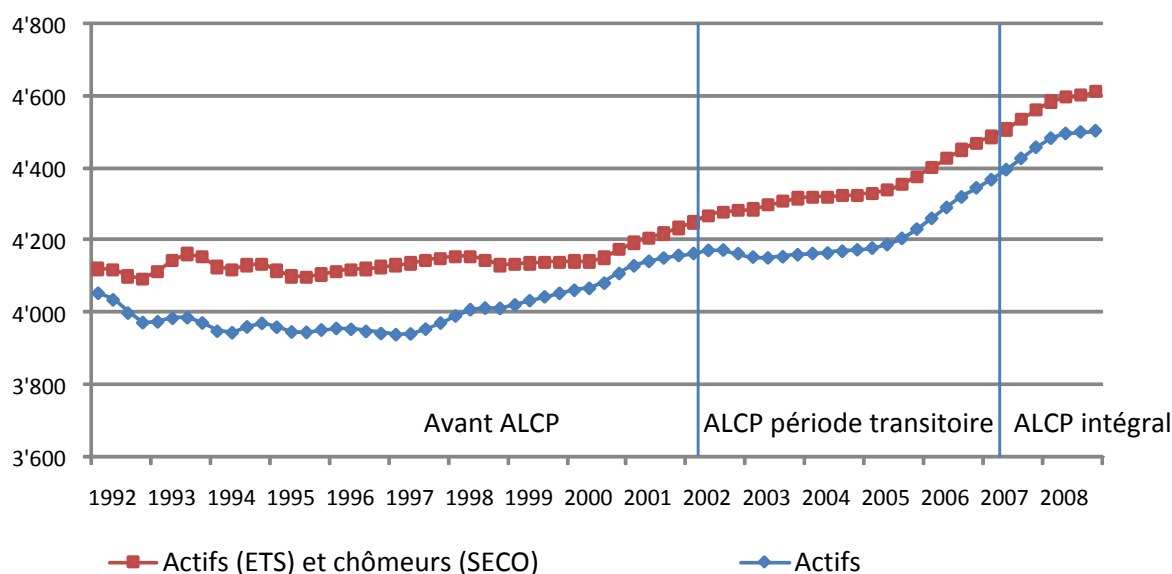


Sources: OFS, SECO

Evolution de l'offre de main-d'œuvre

Le graphique 3.2 illustre l'évolution de l'emploi et du chômage avant et après l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le cumul de ces deux paramètres fournit une estimation de l'offre de main-d'œuvre. Comme on peut le constater, cette dernière est restée pratiquement stable entre 1992 et 2000. En revanche, dès 2001, sa croissance a continué à la hausse pour s'accélérer dès 2005. Entre les deuxièmes trimestres 2000 et 2005, l'offre de main-d'œuvre a crû par année d'environ 0,9%, contre 1,9% entre les deuxièmes trimestres 2005 et 2008.

Graphique 3.2. Personnes actives occupées et chômeurs, chiffres corrigés des variations saisonnières et aléatoires, en milliers



Sources: OFS/ETS, SECO (chômage, chiffres corrigés des variations saisonnières)

L'évolution de l'offre de main-d'œuvre s'explique par divers facteurs. L'évolution démographique et, partant, les mouvements migratoires revêtent une certaine importance, de même que le comportement salarial de la population.

La population en âge de travailler (15-64 ans) a augmenté d'environ 0,6% par an entre 1991 et 2008. Durant les périodes précédant 1995 et suivant 2000, la croissance démographique a été supérieure à la moyenne et, au cours de ces deux phases, l'immigration a joué un rôle non négligeable. Pour preuve, entre 1995 et 2000, la population âgée de 15 à 64 ans n'a progressé que de 0,3% par an. Outre une évolution du marché du travail initialement faible, les changements survenus dans la politique des étrangers se sont également fait sentir, laquelle rendait impossible le recrutement de saisonniers hors de la zone UE/AELE. Entre 2000 et 2008, la population en âge de travailler a augmenté de 0,9% en moyenne par an. Avant 2002, c'est surtout la conjoncture favorable qui a eu un effet positif sur l'immigration. Puis, c'est l'introduction de la libre circulation des personnes qui a soutenu cette tendance. Depuis 2000, l'immigration joue un rôle significatif pour la croissance démographique, étant donné que l'évolution de la population locale s'est nettement repliée depuis cette période.

S'agissant de la participation au marché du travail, on a pu observer une tendance à la hausse entre 1991 et 2008. Le taux d'occupation¹⁸ de la population âgée de 15 à 64 ans est passé de 79,7% à 82,3%, et celle des 25-64 ans de 81,7% à 85,5%. Le taux d'emploi¹⁹ a également progressé, quoique à un rythme moins soutenu, dans la tranche d'âge des 15-64 ans, passant de 78,2% à 79,5%, ainsi que dans celle des 25-64 ans, de 80,4% à 83,1%. Au

¹⁸ Le taux d'occupation correspond à la proportion de chômeurs et de personnes actives occupées parmi celles en âge de travailler. Il permet de mesurer la participation au marché du travail (=offre de travail).

¹⁹ Le taux d'emploi correspond à la proportion de personnes actives occupées.

cours du deuxième trimestre 2008, on relèvera que la population âgée entre 15 et 64 ans a atteint un nouveau record avec un taux établi à 79,5%.

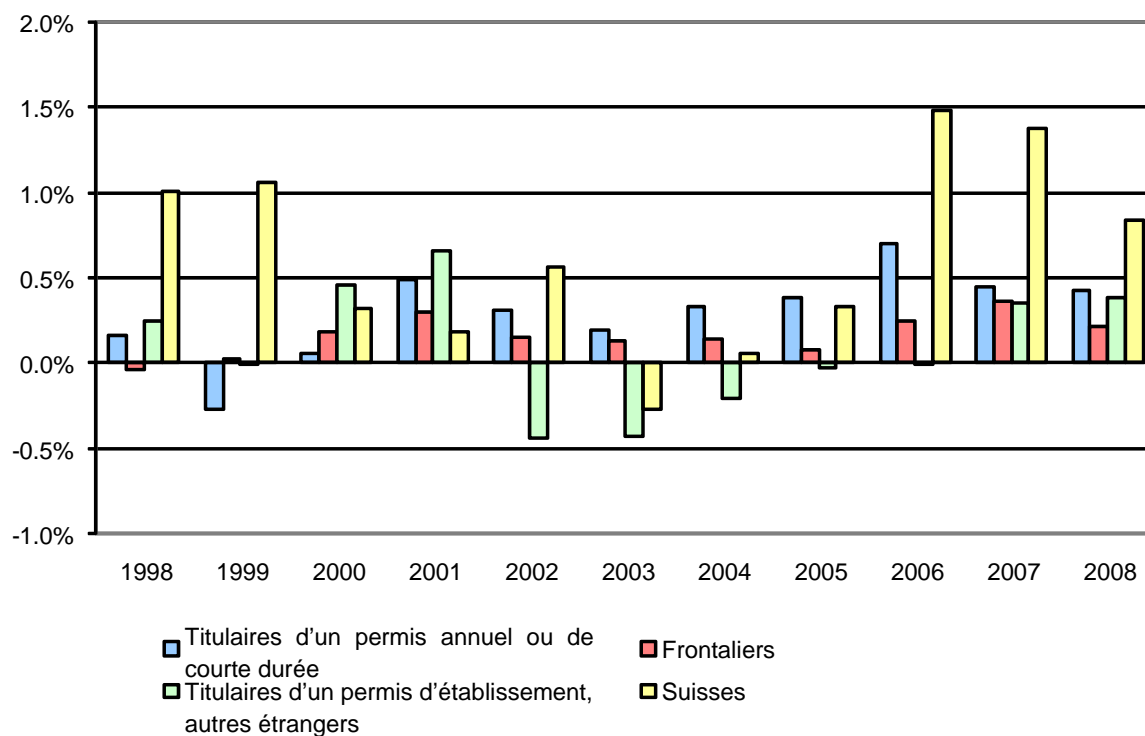
En dépit de la forte croissance de l'emploi, le niveau exceptionnellement bas du chômage en 2001 n'a pu être battu au cours de l'an passé. Il est vrai que le taux de chômage, à 2,6%, peut être considéré comme faible en termes absolus. Or, la valeur de 1,7% réalisée en 2001 demeure hors de portée. Aussi la forte croissance de l'emploi enregistrée ces dernières années aura-t-elle été manifestement davantage alimentée par une offre de main-d'œuvre plus large que lors de la reprise conjoncturelle au cours des années 1997-2001. Nous aborderons dans les chapitres suivants le rôle que l'accord sur la libre circulation des personnes a joué.

3.1.1 Evolution du marché du travail selon la nationalité et le statut de séjour

Evolution de la population active selon le statut de séjour

Le graphique 3.3 synthétise l'évolution de la population active de ces dernières années ventilée entre Suisses et étrangers et, chez ces derniers, selon le statut de séjour. Comme on peut le constater, ces sept dernières années, les titulaires d'un permis annuel ou d'un permis de courte durée, ainsi que les frontaliers ont réussi à augmenter constamment leur niveau d'emploi, même dans les années 2002 à 2004 où l'emploi stagnait, voire régressait pour les étrangers titulaires d'un permis d'établissement et les autres ressortissants étrangers. De 2005 à 2008, la part de ces trois groupes à l'emploi a continué à accuser une croissance supérieure à la moyenne (cf. tableau 3.1). Toutefois, les Suisses et, depuis 2007, les titulaires d'un permis d'établissement et les autres ressortissants étrangers enregistraient à nouveau de sensibles augmentations. Les deux tiers de la progression de l'emploi concernaient ce groupe de personnes en 2007 et en 2008.

Graphique 3.3. Population active occupée par statut de séjour, variations en % par rapport aux chiffres de l'année précédente*



* Les chiffres expriment la part de chaque groupe à la croissance de la population active occupée. Le total des parts donne la croissance de la population active occupée.

Source: OFS/ETS

Tableau 3.1. Emploi par statut de séjour, variations relatives par rapport à l'année précédente

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Titulaires d'un permis annuel ou de courte durée	2.8%	-4.7%	1.1%	8.9%	5.3%	3.2%	5.2%	5.8%	10.0%	5.9%	5.5%
Frontaliers	-1.0%	0.7%	5.5%	8.5%	4.1%	3.4%	3.6%	1.8%	6.0%	8.5%	4.7%
Etrangers établis, autres étrangers	1.7%	0.0%	3.1%	4.4%	-2.9%	-2.9%	-1.4%	-0.2%	0.1%	2.5%	2.8%
Suisses	1.3%	1.4%	0.4%	0.2%	0.7%	-0.4%	0.1%	0.4%	2.0%	1.9%	1.1%
Total	1.4%	0.8%	1.0%	1.6%	0.6%	-0.4%	0.3%	0.8%	2.4%	2.5%	1.9%

Source: OFS/ETS

Emploi de la population résidente active par nationalité

Au vu des évolutions décrites plus haut, la question se pose de savoir si l'immigration observée ces dernières années a constitué un élargissement bienvenu du réservoir de main-d'œuvre ou si elle a peut-être conduit à évincer du marché du travail des travailleurs déjà installés en Suisse, les refoulant vers le chômage ou l'inactivité.

L'enquête suisse sur la population active (ESPA), dont l'échantillon traditionnel a été complété dès 2003, fournit des indications sur l'évolution de la population active étrangère ventilée en divers groupes de nationalités. Elle porte uniquement sur la population résidente

permanente. N'y figurent donc ni les titulaires d'un permis de courte durée séjournant en Suisse depuis moins d'un an²⁰, ni les frontaliers.

Comme on peut le constater au tableau 3.2, la proportion de personnes actives occupées dans la population résidente permanente de la Suisse a augmenté d'environ 1,3% par an entre 2003 et 2008. Cette progression a été nettement supérieure à la moyenne parmi les étrangers et en particulier parmi les ressortissants de l'espace UE15/AELE (+3,1% par an). Elle est imputable, pour l'essentiel, à l'augmentation de l'immigration. Les Allemands arrivent à cet égard en tête, et de loin, avec un accroissement de quelque 61'000 personnes, devant les Portugais (+30'000). La part des personnes actives occupées a également augmenté dans une mesure légèrement supérieure à la moyenne (+1,8% par an) chez les ressortissants des Etats tiers, mais cela n'a eu qu'une influence minime sur la croissance de la population active occupée (+0,7% ou +30'000). Cette dernière évolution s'inscrit bien dans le tableau esquissé plus haut: l'immigration nette en provenance des pays tiers a tendance à diminuer et les entrepreneurs ont modifié leur pratique de recrutement. S'agissant de ces trois groupes de nationalités, la croissance de l'emploi était supérieure à celle de la population. En d'autres termes, ils ont tous pu augmenter leur taux d'emploi au cours des cinq dernières années.

Tableau 3.2. Personnes actives occupées par groupe de nationalités, population résidente permanente, 2003-2008 (chiffres absolus, en milliers)

	Suisses	UE15/AELE	Autres pays	Total
Salariés 2008 (en milliers)	3'302	583	345	4'229
Variation absolue 2003-2008 (en milliers)	153	83	30	266
Contribution à la croissance de l'emploi	3.9%	2.1%	0.7%	6.7%
Variation relative de l'emploi en % par an	1.0%	3.1%	1.8%	1.3%
Croissance de la population (15 ans et plus) en % par an	0.8%	2.8%	1.3%	1.0%

Sources: OFS/ESPA 2003, 2008

Situation de l'emploi de la population résidente permanente par nationalité et par groupe de professions

Les données de l'ESPA permettent non seulement de distinguer les nationalités, mais également d'analyser la manière dont a évolué la structure de l'emploi au sein des divers groupes de professions. De cette façon, on en saura davantage sur la soi-disant thèse de l'éviction des travailleurs indigènes. Il ressort du tableau 3.3 que la proportion des ressortissants de l'UE15/AELE a augmenté surtout dans les groupes de professions où la proportion de Suisses est également en hausse. C'est particulièrement manifeste dans les professions académiques où la proportion d'étrangers est en hausse dans toutes les catégories. C'est également vrai pour les techniciens et les professions équivalentes, encore que la hausse de la proportion de ressortissants des pays tiers n'est pas marquée. On n'observe pas d'augmentation notable de la proportion de ressortissants de l'UE15/AELE dans les groupes de professions où le niveau de l'emploi a été inférieur à la moyenne ou a régressé, tels que les employés de commerce, les conducteurs d'installations et de

²⁰ Les salariés étrangers possédant une autorisation de séjour de courte durée, qui résident en Suisse depuis plus d'un an (prolongation), sont pris en compte dans l'analyse.

machines ainsi que les travailleurs auxiliaires. Le seul groupe de professions où l'évolution du nombre d'actifs occupés va à contre-courant de l'évolution générale de l'emploi est la main-d'œuvre qualifiée de l'agriculture. Toutefois, la raison réside probablement moins ici dans un effet d'éviction que dans le désintérêt croissant des Suisses pour ces professions. L'évolution ne suit pas non plus une ligne très claire dans les professions des services et de la vente où, compte tenu de la faible progression de l'emploi, l'augmentation de la proportion de ressortissants de l'UE15/AELE a été relativement importante.

Tableau 3.3. Personnes actives occupées par groupe de professions (ISCO) et groupe de nationalités, population résidante permanente, variation absolue 2003-2008, en milliers

	Suisses	UE15/AELE	Autres étrangers	Total abs.	Total en % par an
Dirigeants	16	12	3	31	2.4%
Professions académiques	83	39	6	127	3.6%
Techniciens et professions de même niveau	91	21	(2)	114	2.7%
Pers. administratif et employés de commerce	-70	-4	(0)	-73	-2.9%
Pers. du secteur tertiaire et professions de la vente	22	8	3	33	1.2%
Main-d'œuvre qualifiée de l'agriculture	-3	3	(2)	(2)	0.2%
Professions artisanales et apparentées	6	(2)	7	14	0.5%
Conducteurs d'installations et de machines	3	(0)	(-2)	(2)	0.2%
Auxiliaires	3	(1)	10	14	1.2%
Aucune donnée	(2)	(1)	(-1)	(2)	1.9%
Total	153	83	30	266	1.3%

Les chiffres entre parenthèses ne sont pas forcément significatifs en raison du faible nombre de cas.

Source: OFS (ESPA 2003/2008)

La proportion d'étrangers provenant des pays hors UE15/AELE dans les personnes actives occupées a augmenté surtout aux deux extrêmes de l'échelle de qualifications²¹. La progression la plus forte a été enregistrée dans les fonctions auxiliaires, suivies des professions artisanales. Elle devrait être due en l'occurrence, pour l'essentiel, à une augmentation du taux d'emploi d'étrangers déjà présents en Suisse. Une certaine progression a été observée par ailleurs dans les professions académiques et les fonctions dirigeantes. Le lien avec l'immigration est plus probable ici puisque l'immigration en provenance des pays hors UE15/AELE est limitée à la main-d'œuvre qualifiée. Au demeurant, comme pour les autres catégories d'étrangers, dans la majorité des groupes de professions, l'emploi des ressortissants des pays hors UE15/AELE a évolué dans le même sens que l'emploi global.

Les données de l'ESPA pour la population résidante permanente montrent que la plus grande partie des nouveaux travailleurs venus de l'espace UE15/AELE ont été engagés dans des secteurs qui offraient également de bonnes perspectives d'emploi aux travailleurs suisses et aux travailleurs des pays hors UE15/AELE déjà présents en Suisse. Dans les branches où la croissance de l'emploi était faible ou nulle, les ressortissants de l'espace

²¹ Les évolutions des chiffres relatifs aux ressortissants des pays hors UE15/AELE doivent être interprétées avec prudence, car certains de ces chiffres sont statistiquement peu étayés.

UE15/AELE n'ont, eux non plus, pas réussi, ou que faiblement, à accroître leur présence. Les chiffres de l'ESPA n'apportent donc guère d'éléments qui étayent – du moins en ce qui concerne la population résidente permanente – la thèse de l'éviction. Ils confirment en revanche la thèse selon laquelle l'immigration en provenance de l'UE a apporté, ces dernières années, un complément bienvenu au réservoir de main-d'œuvre indigène.

L'analyse des taux de sans-emploi par groupe de professions donne des résultats concordants (voir tableau 3.4). Dans les trois groupes de professions où la part des travailleurs provenant de l'espace UE15/AELE a le plus augmenté (professions académiques, techniciens et professions de même niveau, dirigeants), le taux de sans-emploi a été inférieur à la moyenne et a, en outre, baissé entre 2003 et 2008²². Le chômage a également été inférieur à la moyenne en 2008 dans les professions artisanales et apparentées. On n'y constate pas d'immigration particulière en provenance de l'espace UE15/AELE, mais il est très probable que de la main-d'œuvre supplémentaire de cet espace est venue travailler en Suisse sous le statut de résident de courte durée ou de frontalier.

Ces données sur le chômage sont également un indice évident qu'une grande partie de l'immigration en provenance de l'UE15/AELE a été attirée par une pénurie de main-d'œuvre en Suisse.

Tableau 3.4. Taux de sans-emploi par principal groupe de professions, population résidente permanente, 2003 et 2008

	2003	2008
Dirigeants	3.7	2.7
Professions académiques	2.7	2.0
Techniciens et professions de même niveau	2.6	2.0
Pers. administratif et employés de commerce	3.8	3.7
Pers. du secteur tertiaire et professions de la vente	4.9	4.1
Main-d'œuvre qualifiée de l'agriculture	(1.5)	(1.8)
Professions artisanales et apparentées	4.5	2.7
Conducteurs d'installations et de machines	4.4	2.9
Auxiliaires	3.8	5.0
Total	4.1	3.4

Les chiffres entre parenthèses signalent des valeurs incertaines sur le plan statistique.

Sources: OFS/ESPA 2003, 2008

Les statistiques descriptives présentées ici confirment globalement les résultats d'études antérieures sur la question de l'éviction de travailleurs indigènes par des travailleurs étrangers. Ces études parvenaient à la conclusion que l'arrivée de nouveaux travailleurs étrangers n'avait pas pour effet de chasser les travailleurs locaux du marché du travail mais venait, en règle générale, compléter le marché du travail²³.

²² Vu le faible nombre de cas, les modifications relatives aux taux de chômage doivent être interprétées avec prudence.

²³ Cf. par ex. Flückiger, Yves (2006), «Analyse des effets sur le marché du travail suisse de l'élargissement de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE»; rapport mandaté par l'Office fédéral des migrations (ODM).

Des études externes portant sur les conséquences de la libre circulation sur le marché du travail suisse aboutissent à des résultats divergents quant à l'importance de l'effet d'éviction (cf. encadré 3.1). Les recherches menées par le KOF/ETH se recourent avec la thèse susmentionnée qui met en exergue une large complémentarité entre la population locale et la main-d'œuvre issue de l'UE/AELE. Une étude menée par Peter Stalder (2008) parvient à la conclusion que la libre circulation des personnes présente les conséquences typiques d'une plus grande offre de travail. Si elle rend les places de travail plus rares et favorise l'emploi, elle renforce néanmoins la concurrence sur le marché du travail pour les résidents indigènes.

Encadré 3.1. Conséquences de l'accord bilatéral sur l'économie suisse

Aeppli, Atukeren, Siliverstovs (2008): Makroökonomische Auswirkungen des FZA auf die schweizerische Wirtschaft (Conséquences macroéconomiques de l'ALCP sur l'économie suisse)

A l'aide du modèle macroéconomique du KOF, les conséquences macroéconomiques de l'accord bilatéral sur l'économie suisse ont été analysées. Un scénario alternatif (sans l'ALCP) s'écarte du scénario de base (avec l'ALCP) en émettant diverses hypothèses relatives au solde migratoire et, partant, à la population active (avec l'ALCP, +4000 par an). Dans l'ensemble, les résultats simulés indiquent que l'accord bilatéral a un effet positif sur l'évolution de l'économie suisse. En effet, le PIB réel augmente plus fortement avec la libre circulation. Par ailleurs, l'efficacité du marché du travail, mesurée à l'aide de la courbe Beveridge (rapport entre le taux de chômage et le taux de places vacantes) s'est améliorée grâce à la libre circulation. Toutefois, les résultats doivent être interprétés avec circonspection, du fait qu'aucune distinction n'a été faite entre main-d'œuvre qualifiée et faiblement qualifiée.

Aeppli, Gassebner (2008): Auswirkungen des FZA auf den schweizerischen Arbeitsmarkt (Conséquences de l'ALCP sur le marché du travail suisse)

La baisse de pénurie de personnel liée à l'ALCP s'est révélée favorable à la croissance et à l'emploi en Suisse. En effet, le segment des nouveaux immigrants hautement qualifiés est venu étoffer la main-d'œuvre indigène. D'une part, l'ALCP n'exerce aucune influence sur le taux de chômage en Suisse et, d'autre part, ce dernier a même diminué au sein de la population étrangère, suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Quant à l'évolution des salaires, les auteurs constatent que l'ALCP induit non seulement un effet de frein (en raison de l'afflux des immigrants) mais également un effet de hausse des salaires (en raison de l'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée et, partant, de l'accroissement de la productivité y afférente), ce dernier effet ayant tendance à dominer. Toutefois, les auteurs n'excluent pas le fait que la pression salariale a augmenté pour certains groupes de travailleurs.

La tendance à l'académisation constatée sur le marché du travail suisse s'est accélérée suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP. En effet, la part des personnes hautement qualifiées a augmenté de manière plus forte qu'avant 2002, tandis que la part des immigrants avec une

formation primaire se rétrécissait. Globalement, les auteurs parviennent à la conclusion que l'ALCP a provoqué une hausse du capital humain en Suisse liée à l'immigration.

Aeppli, Altenburg, Arvanitis, Atukeren, Bolli, Gassebner, Graff, Hollenstein, Lassmann, Liechti, Nitsch, Siliverstovs, Sturm (2008), «Auswirkungen der bilateralen Abkommen auf die Schweizer Wirtschaft» *in*: Etudes KOF, Zurich

Stalder (2008): Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum (Libre circulation des personnes: conséquences sur le marché du travail et la croissance économique)

Cette étude aborde les effets économiques de l'ALCP à l'échelle nationale. A l'aide d'un modèle économétrique, les conséquences de la libre circulation des personnes sur le marché du travail et sur la croissance économique ont été analysées en simulant divers scénarii. Dans un premier scénario, un cas d'immigration sélective et une extension générale de l'offre de travail ont été confrontés. Dans le premier cas, les entreprises recourent aux étrangers en cas de pénurie de main-d'œuvre. En éliminant le problème du manque de personnel, on élimine également une situation de concurrence entre la main-d'œuvre indigène et celle nouvellement immigrée. En revanche, en étoffant l'offre de travail, la situation de concurrence se trouve renforcée entre la population indigène et les immigrés.

Dans le cas du **scénario d'immigration sélective**, la courbe de Beveridge se déplace vers l'intérieur. Le marché du travail gagne en efficacité tandis que le taux de chômeurs diminue. L'emploi et la croissance économique progressent plus fortement que dans le cas du scénario de base (statu quo ante: situation avant l'introduction de la libre circulation des personnes).

Non seulement l'**extension générale de l'offre de travail** permet d'enrayer le manque de personnel, mais elle permet également de freiner le chômage. La courbe de Beveridge ne se déplace aucunement vers l'intérieur, si bien que l'efficacité du marché n'augmente pas. Les résultats du second scénario indiquent que l'extension générale de l'offre de travail est davantage compatible avec la réalité que le scénario d'immigration sélective.

Dans un second modèle, un scénario sans libre circulation des personnes est comparé à un scénario avec libre circulation des personnes. Sans la libre circulation, la tension sur le marché du travail se serait sensiblement accentuée (chômage plus faible et taux de vacances plus élevé), tandis que la pénurie de personnel aurait freiné la croissance du PIB. L'auteur tire la conclusion suivante basée sur les deux cas de simulation.

Alors que la libre circulation des personnes a permis d'enrayer le manque de personnel, contribuant ainsi à mieux exploiter le potentiel de croissance du PIB, par rapport aux phases antérieures, la diminution de la pénurie de main-d'œuvre due à la situation de concurrence accrue entre les travailleurs indigènes et étrangers est allée de pair avec un recul comparativement faible du chômage et une croissance timide des salaires réels.

Stalder, Peter (2008), «Die Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Arbeitsmarkt», *Working Paper der SNB*, Zurich, 3.12.2008.

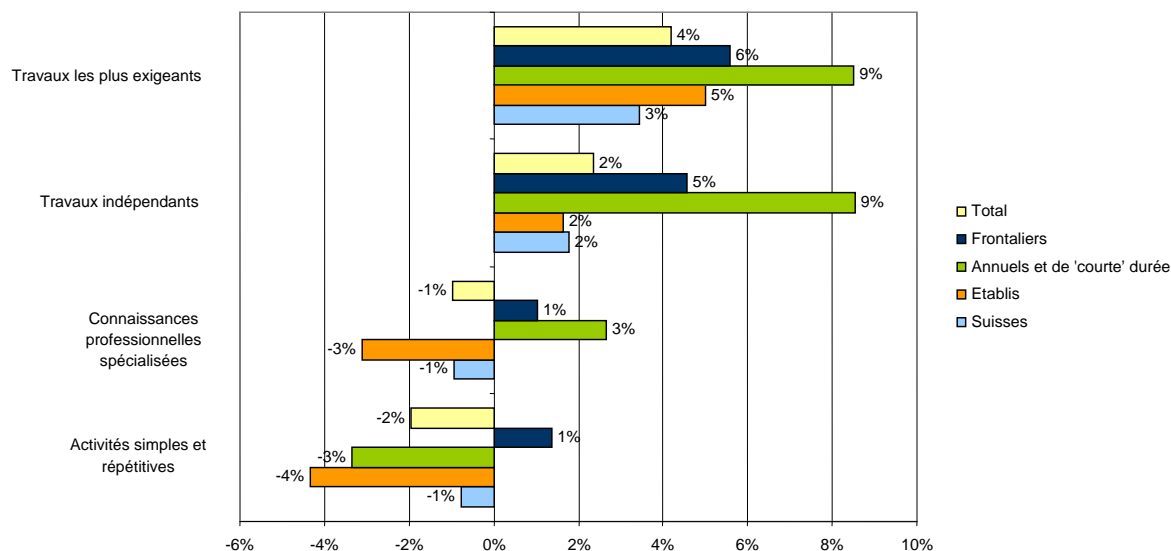
Résumé: Stalder, Peter (2008), «Personenfreizügigkeit: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und das Wirtschaftswachstum», *in*: La Vie économique, numéro 11/2008, pp. 7 à 11

Evolution de la structure de qualifications entre Suisses et étrangers selon l'enquête suisse sur la structure des salaires (ESS)

Les enquêtes sur la structure des salaires réalisées entre 1996 et 2006 permettent d'analyser la structure de qualifications des travailleurs en Suisse avant et après l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le graphique 3.4 présente l'évolution de la répartition des salariés à plein temps et à temps partiel selon le niveau des qualifications requises pour le poste et le statut de séjour dans le secteur privé et le secteur public (Confédération), de 2002 à 2006. Il indique les taux de croissance annuels moyens de chaque groupe.

Comme on peut le constater, la demande des entreprises s'est traduite par une hausse de la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. On notera également que la structure de l'emploi de la main-d'œuvre étrangère a, elle aussi, évolué dans cette direction. Toutes catégories de séjour confondues, les progressions les plus fortes ont été enregistrées dans les emplois exigeant un haut niveau de qualifications. Les frontaliers représentent la seule catégorie qui ait gagné du terrain aux quatre niveaux de qualifications, donc même dans les activités simples et répétitives²⁴. Les titulaires d'un permis annuel ou de courte durée, de leur côté, ont accru leur présence dans les activités professionnelles. On constate aussi, toutefois, que le nombre de travailleurs hautement qualifiés a progressé en moyenne de 9% par an entre 2002 et 2006, soit à un rythme trois fois plus rapide.

Graphique 3.4. Répartition des salariés en équivalent plein temps par niveau des qualifications requises pour le poste et par statut de séjour (dans le secteur privé et public) de 2002 à 2006, taux de variation annuel moyen



Sources: OFS, Enquête sur la structure des salaires 2002 et 2006

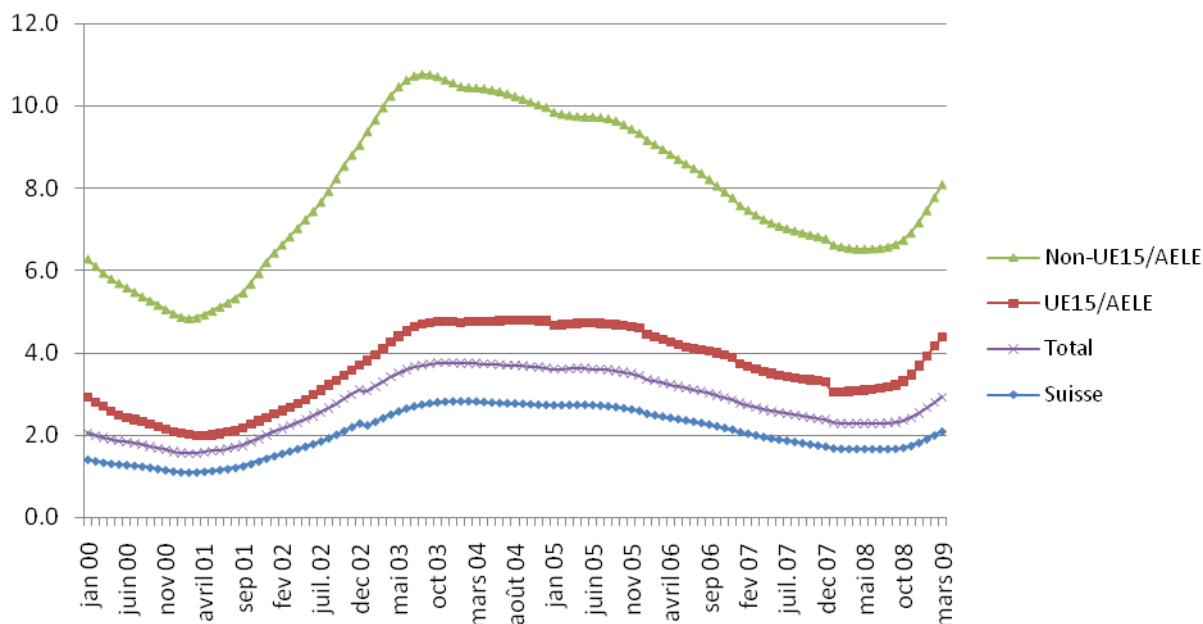
²⁴ Cette tendance est étayée par une nouvelle évaluation de la statistique des frontaliers, fonctionnant par branche professionnelle. L'OFS a constaté entre le 1^{er} trimestre 2004 et le 1^{er} de 2009 une progression supérieure à la moyenne des groupes de professions exigeant un niveau de qualifications élevés, ainsi que dans la catégorie *Ouvriers et employés non qualifiés* (cf. OFS, Communiqué de presse, Statistique des frontaliers au 1^{er} trimestre 2009, Neuchâtel, 16 juin 2009). Ces derniers ont surtout été recrutés par les entreprises de travail temporaire.

Chômeurs et personnes sans emploi par nationalité

Outre l'ESPA et l'ESS, la statistique officielle du chômage du SECO fournit également des informations sur la situation relative de différents groupes de nationalité sur le marché du travail suisse. Le graphique 3.7 compare l'évolution du taux de chômage des ressortissants de l'UE15/AELE, des autres étrangers ainsi que des Suisses. On notera que, sur l'ensemble de la période examinée, le taux de chômage des Suisses a été très nettement inférieur à celui des étrangers en provenance de l'UE15/AELE. En moyenne, le taux de chômage de ces derniers se situait à 3,6%, soit à un niveau 30% supérieur à celui des Suisses (2,8%). Le taux de chômage de ces derniers se montait en moyenne à 2%, soit à un niveau juste 30% inférieur à la moyenne. Le taux de chômage des étrangers issus de l'UE15/AELE était moitié moins élevé que celui des immigrés hors UE15/AELE, dont le taux de chômage se situait dès 2000 à 7,9% en moyenne; preuve qu'ils sont beaucoup mieux intégrés dans le marché du travail suisse que les autres étrangers.

En ce moment, le taux de chômage des ressortissants de l'UE15/AELE s'accélère plus fortement que la moyenne. Ce sont manifestement les personnes qui viennent d'immigrer en Suisse qui sont les premières touchées par la crise économique que nous traversons. Il y a diverses explications à ce phénomène. Dans un premier temps, les personnes qui ont récemment immigré bénéficient souvent d'une expérience plus faible, d'où le risque d'être davantage touché en cas de réduction de personnel. Dans un second temps, l'immigration a été très forte ces dernières années dans l'industrie et la construction. Or, ces deux branches connaissent actuellement un nombre croissant de chômeurs, dont font également partie les immigrés de la zone UE.

Graphique 3.5. Taux de chômage²⁵ par groupe de nationalités, janvier 2000 à mars 2009, chiffres corrigés des variations saisonnières et aléatoires



Sources: SECO, OFS/recensement 2000, ESPA 2003-2008

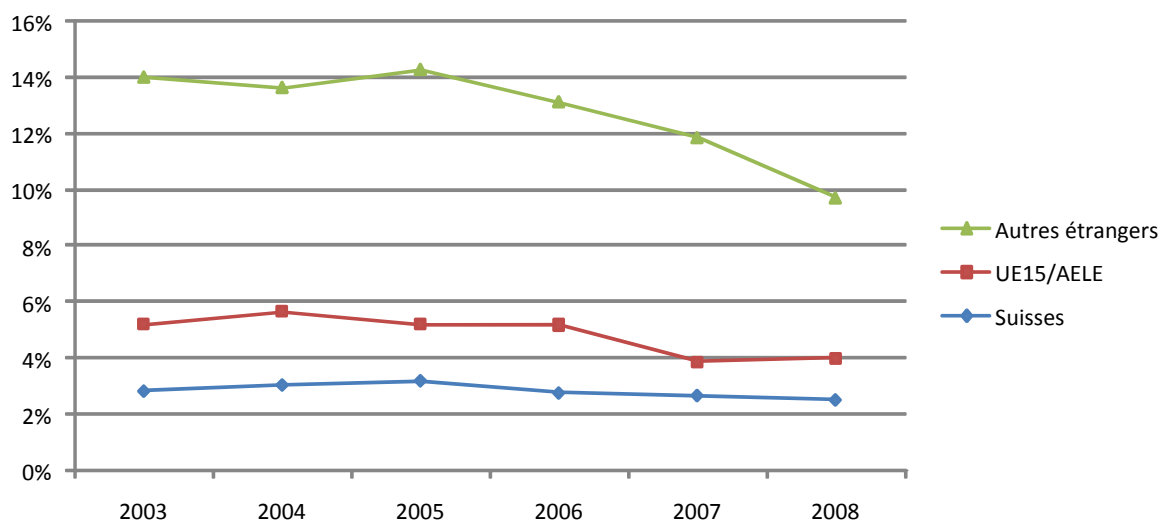
Le constat dégagé de la statistique officielle du chômage du SECO est également corroboré par les données de l'ESPA sur le chômage selon les normes internationales (voir graphique 3.8). Les chiffres de l'ESPA sont, par la force des choses, supérieurs à ceux du SECO puisqu'ils incluent également les personnes sans emploi - selon la définition internationale - qui ne sont pas inscrites à un Office régional de placement (ORP). Néanmoins, comme ceux du SECO, ils démontrent que le taux de chômage des étrangers est nettement supérieur à celui des Suisses et que les ressortissants des pays hors UE15 ont un risque de chômage beaucoup plus élevé que les ressortissants des pays de l'UE15. La différence est même plus marquée encore qu'avec les taux du SECO²⁶.

Entre le deuxième trimestre 2005 et le deuxième trimestre 2008, le taux de chômage a décliné dans les trois groupes de nationalités. Le recul a été toutefois plus marqué chez les ressortissants des pays hors UE15 (-32%) que chez les ressortissants des pays de l'UE15/AELE (-23%) et les Suisses (-21%). S'agissant de ces deux derniers groupes, le recul entre 2007 et 2008 a quasiment stagné, tandis que le chômage a encore fortement régressé chez les ressortissants des pays hors UE15/AELE.

²⁵ La base des taux de chômage se rapporte jusqu'en 2002 au recensement de la population en 2000. Dès 2003, les statistiques de l'ESPA ont été utilisées pour dénombrer les salariés. Les valeurs de 2008 sont utilisées pour 2009. Cela s'est révélé nécessaire du fait que le nombre de personnes actives, notamment chez les ressortissants de l'UE, a fortement évolué au cours de ces dernières années.

²⁶ Les ressortissants des pays tiers semblent moins enclins à s'inscrire à l'ORP lorsqu'ils sont sans emploi. Une explication plausible est qu'une bonne partie d'entre eux n'ont pas droit à l'indemnité de chômage. Selon l'ESPA, le taux de personnes sans emploi est très élevé en particulier parmi les femmes ressortissantes des pays hors UE15/AELE.

Graphique 3.6. Taux de chômage (ESPA) par groupe de nationalités et par nationalité choisies, au 2^e trimestre



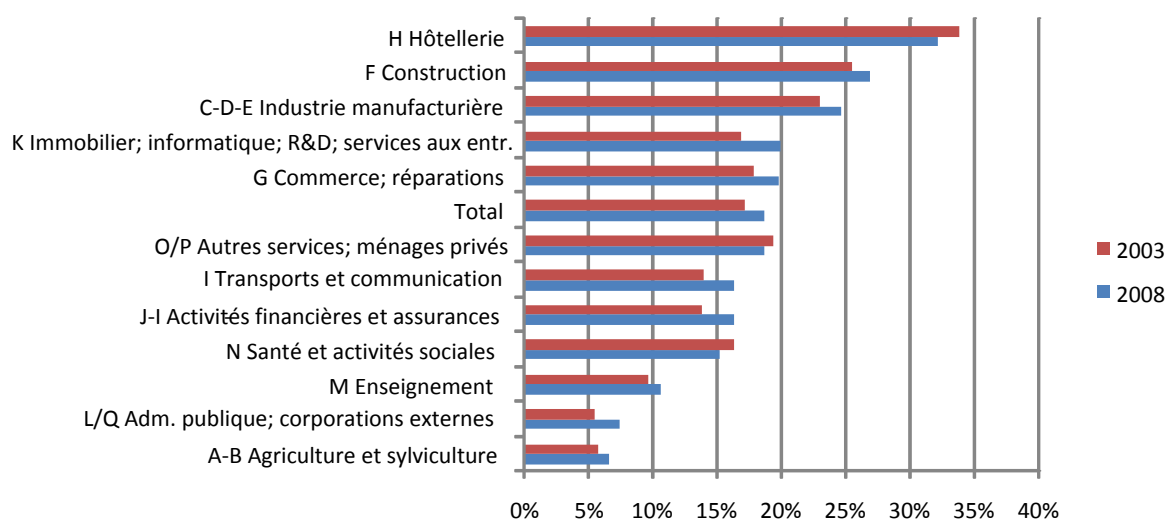
Sources: OFS/ESPA 2003-2008

Immigration et chômage par branche

A l'aune des diverses sources de données, les groupes de professions exigeant des qualifications supérieures ont été plus nombreux à migrer. On peut se poser la question de savoir si les branches économiques également ont, dans une mesure différente, fait usage de l'opportunité offerte par l'ALCP et si un éventuel effet d'éviction peut être constaté dans l'évolution relative des taux de chômage par branche.

L'enquête suisse sur la population active (ESPA), la statistique des frontaliers (STAF) ainsi que la statistique des résidents actifs de courte durée indiquent approximativement le niveau de la part à l'emploi des ressortissants de l'UE15/AELE dans les diverses branches et la façon dont il a évolué entre 2003 et 2008. Les résultats sont résumés au tableau 3.7.

Graphique 3.7. Part de l'emploi des étrangers de l'UE15/AELE par branche, 2^e trimestre 2003 et 2^e trimestre 2008

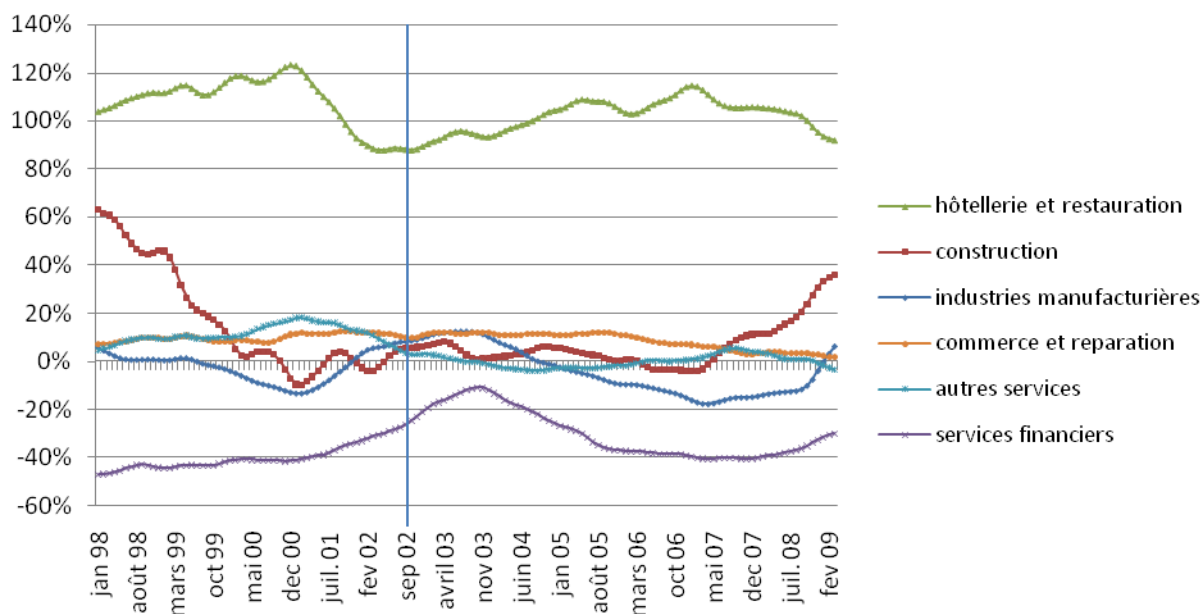


Sources: OFS/ESPA, STAF, ETS, évaluations de l'auteur

La proportion d'étrangers en provenance de l'UE15/AELE est nettement supérieure à la moyenne dans l'hôtellerie (32%), la construction (27%) et l'industrie manufacturière (25%). Dans le secteur immobilier, l'informatique, le R&D, les services aux entreprises (20%), le commerce (20%) et les autres services (19%), ils se situent dans la moyenne. Par contre, dans le domaine des transports et des communications, des activités financières et assurances (chacun 16%) ainsi que de la santé et des activités sociales (15%), leur taux est légèrement inférieur à la moyenne.

S'agissant de l'évolution de la proportion des immigrés, on constate dans tous les domaines une augmentation, à l'exception de la santé et des autres services. Ces données permettent de conclure que les immigrés de la zone UE ne se concentrent pas exclusivement dans certaines branches, rendant la comparaison entre secteurs difficile si l'on souhaite identifier les effets de la libre circulation des personnes. Comme l'indiquent les taux de chômage relativement élevés par branche, aucune évolution particulière n'a pu être constatée suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP. Il est vrai que le taux de chômage relatif de chaque branche a fait l'objet de fluctuations liées à la conjoncture. Toutefois, aucune évolution marquée du taux de chômage relatif n'a été constatée une fois l'ALCP en vigueur. On constate actuellement une hausse du chômage supérieure à la moyenne dans la construction, l'industrie et les services financiers. Or, cette tendance n'est aucunement liée à la libre circulation des personnes. En effet, ces trois secteurs sont le plus fortement touchés par la crise économique que nous traversons actuellement. Etant donné que de nombreux immigrés de l'UE15/AELE sont, ces dernières années, venu travailler dans ces branches, cela signifie qu'ils seront eux aussi les premiers à sentir les effets de la crise et à être touchés par le chômage.

Graphique 3.8. Taux de chômage de branches choisies, écart en % du taux national, en chiffres corrigés des variations saisonnières



Source: SECO

3.1.2 Immigration et évolution du marché du travail par région

L'analyse du chapitre 2 a montré que c'est au Tessin, dans la Région Lémanique ainsi qu'en Suisse orientale que l'immigration en provenance de l'espace UE15/AELE a le plus augmenté dans le sillage de l'ALCP. Comme on peut le voir dans le graphique 3.9, l'évolution du chômage présente de fortes disparités dans ces trois régions. Alors que le taux de chômage est particulièrement faible en Suisse orientale, la Région Lémanique et le Tessin connaissent des taux de chômage bien supérieurs à la moyenne. Et, en été 2003, lorsque le chômage a commencé à baisser partout ailleurs, il a continué à progresser dans ces deux régions²⁷. Ce n'est qu'au cours de 2005 (Région lémanique), respectivement 2006 (Tessin) qu'il s'est réellement mis à baisser²⁸.

La hausse de l'emploi frontalier dans les régions frontalières du Tessin a fait l'objet d'une étude résumée brièvement ci-dessous (cf. encadré 3.2). Selon les auteurs de cette étude, la hausse des frontaliers est un phénomène à long terme, qui s'est manifesté déjà à la fin des années 1990. Au Tessin, la libre circulation des personnes semble n'avoir induit aucun effet d'éviction explicite, même si l'on ne saurait exclure totalement une exacerbation de la situation de concurrence. Etant donné que la libre circulation est entrée en vigueur à une

²⁷ En ce qui concerne la Région lémanique, il faut savoir que, dans diverses parties de la région, la durée maximale d'indemnisation, abaissée de 520 à 400 jours pour les chômeurs de moins de 55 ans à dater de juillet 2003 par la révision de la LACI, était restée, sur dérogation, de 520 jours. De juin 2005 au 31 mars 2007, le bénéfice de cette dérogation a été limité aux chômeurs de 50 ans et plus. Cette mesure a certainement induit un gonflement du nombre de chômeurs inscrits dans les périodes correspondantes par rapport aux autres régions.

²⁸ Les taux des personnes sans emploi par grande région sont disponibles dès 2002. Ils présentent une évolution relative similaire aux taux de chômage, mais évoluent globalement à un niveau supérieur du fait que les chômeurs non inscrits sont également pris en compte.

période de forte croissance économique, il est très difficile d'anticiper la façon dont réagira le marché du travail tessinois lorsque la situation conjoncturelle générale se dégradera.

Encadré 3.2. Conséquences de l'emploi transfrontalier sur le marché du travail dans le canton du Tessin

Alberton S., Gonzalez O. e Guerra G. (2008): Le trasformazioni nel mercato del lavoro ticinese

Cette étude examine les modifications survenues sur le marché du travail tessinois dans le cadre de la libéralisation du marché du travail. Dans l'ensemble, les auteurs constatent que l'introduction de l'ALCP entre la Suisse et l'UE n'a pas fondamentalement chamboulé les tendances économiques à long terme dans le canton du Tessin. Etant donné que la libre circulation est entrée en vigueur durant une période de forte croissance économique, il est difficile d'imaginer comment le marché du travail tessinois aurait réagi en cas de situation conjoncturelle moins favorable.

L'augmentation de l'emploi frontalier n'est pas directement liée à la libéralisation du marché du travail. Il s'agit bien plus d'un phénomène à long terme qui s'est accentué vers la fin des années 1990, dans le sillage de la croissance économique. L'importance croissante du secteur des services a favorisé la demande de personnel, si bien que la main-d'œuvre étrangère a été davantage sollicitée. On ne saurait toutefois exclure le fait que cette tendance a pu s'accroître suite à l'accord sur la libre circulation.

Ce dernier a favorisé la croissance du secteur de la location de services, offrant à nombre de frontaliers l'accès au marché du travail tessinois.

La libéralisation des prestations de services transfrontalières (moins de 90 jours) a eu des conséquences autrement plus importantes sur le marché du travail tessinois que la libéralisation des autorisations de séjour de courte et de longue durée. Ce sont notamment les secteurs principal et secondaire de la construction ainsi que l'industrie qui ont connu la hausse la plus marquée des prestations de services transfrontalières.

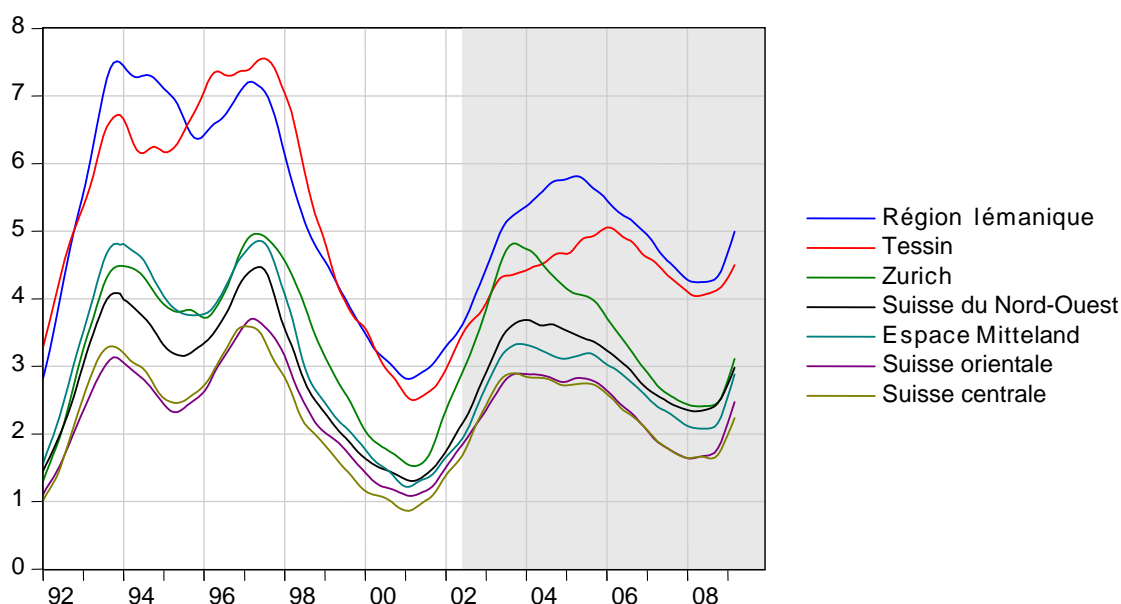
Il semblerait que l'introduction de la libre circulation n'a pas eu d'effet d'éviction sur les travailleurs indigènes, même si, dès 2007, le recul du taux de chômage au Tessin a connu un certain décalage par rapport à la moyenne suisse. On ne peut toutefois exclure le fait que la concurrence entre travailleurs étrangers et indigènes s'est exacerbée dans les branches économiques (commerce et services) fortement fréquentées par les frontaliers.

En termes agrégés, aucune pression salariale n'a pu être constatée auprès des travailleurs suisses. Au contraire, une évolution positive des salaires a été observée chez les travailleurs non qualifiés.

Les salaires des frontaliers versés en Suisse restent très faibles, particulièrement ceux des femmes. Depuis la suppression des zones frontalières, les frontaliers proviennent de régions plus lointaines que celles ayant une frontière directe avec la Suisse. Ceux-ci perçoivent, en règle générale, des salaires également plus élevés.

L'accroissement de l'offre de main-d'œuvre dû à l'immigration a-t-il contribué à la hausse du chômage dans certaines régions? Il nous est impossible de le déterminer clairement. Pour autant, l'existence d'un rapport de causalité n'est pas totalement exclue. Une étude sur les disparités régionales du chômage, commandée par le SECO, a montré en effet qu'une forte proportion de frontaliers tendait, en particulier, à rendre la recherche d'emploi plus difficile pour les travailleurs locaux²⁹. Au demeurant, il convient de rappeler de manière générale que, à côté de l'immigration, divers autres facteurs influent sur l'évolution régionale du marché du travail et qu'une grande partie des disparités entre les régions linguistiques ne s'explique pas par des facteurs observables mais par des différences «culturelles» qui échappent à l'explication causale³⁰.

Graphique 3.9. Taux de chômage par grande région en % (chiffres corrigés des variations saisonnières et aléatoires), janvier 1992-mars 2009



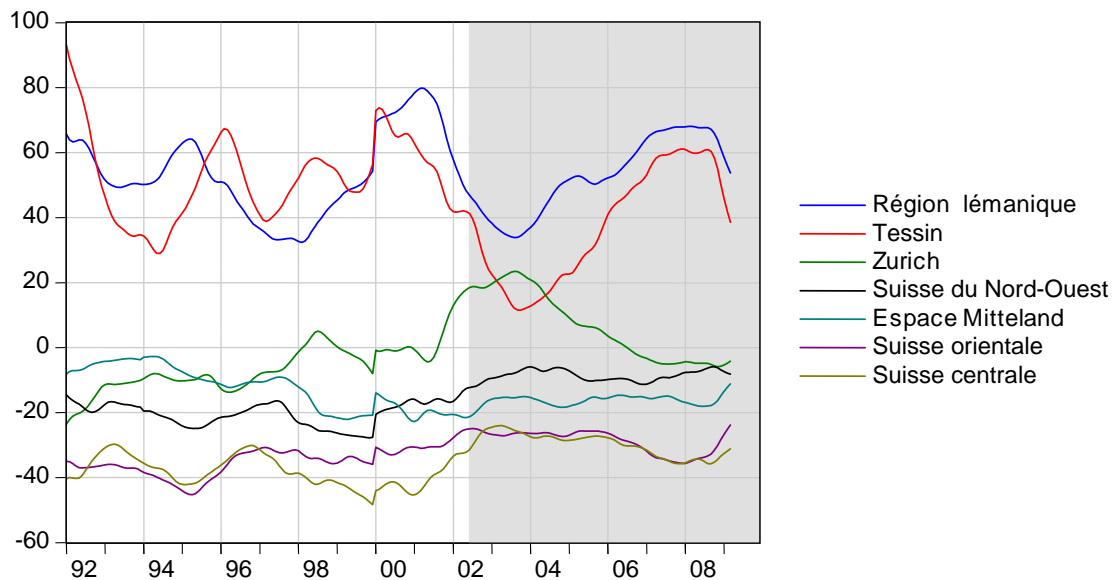
Source: SECO

Le graphique 3.10 présente l'évolution des taux de chômage des sept grandes régions de Suisse par rapport au taux national. Cette comparaison permet de voir comment les taux régionaux réagissent aux fluctuations conjoncturelles. Ainsi, au Tessin et dans la Région lémanique, caractéristiquement, l'écart relatif entre le chômage cantonal et la moyenne suisse se réduit lorsque le chômage augmente et se creuse lorsque le chômage baisse. Considérée sous cet angle et dans une perspective à long terme, l'évolution des taux de chômage dans les deux régions depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP n'apparaît plus aussi atypique que les chiffres absolus le suggéraient. Au Tessin, après l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de chômage était même inférieur au niveau d'avant par rapport à la moyenne suisse. Quant à la Région lémanique, aucune hausse n'a pu être constatée.

²⁹ Flückiger et al. (2007), «Analyse des différences régionales de chômage», Publication du SECO, Politique du marché du travail n° 22 (6. 2007).

³⁰ Cf. également Brügger, Lalive, Zweimüller (2007), «Les disparités régionales dans le chômage: importance des frontières linguistiques et nationales», Publication du SECO, Politique du marché du travail n° 23 (6. 2007).

Graphique 3.10. Taux de chômage par grande région, écart en % du taux national, janvier 1993 à décembre 2007

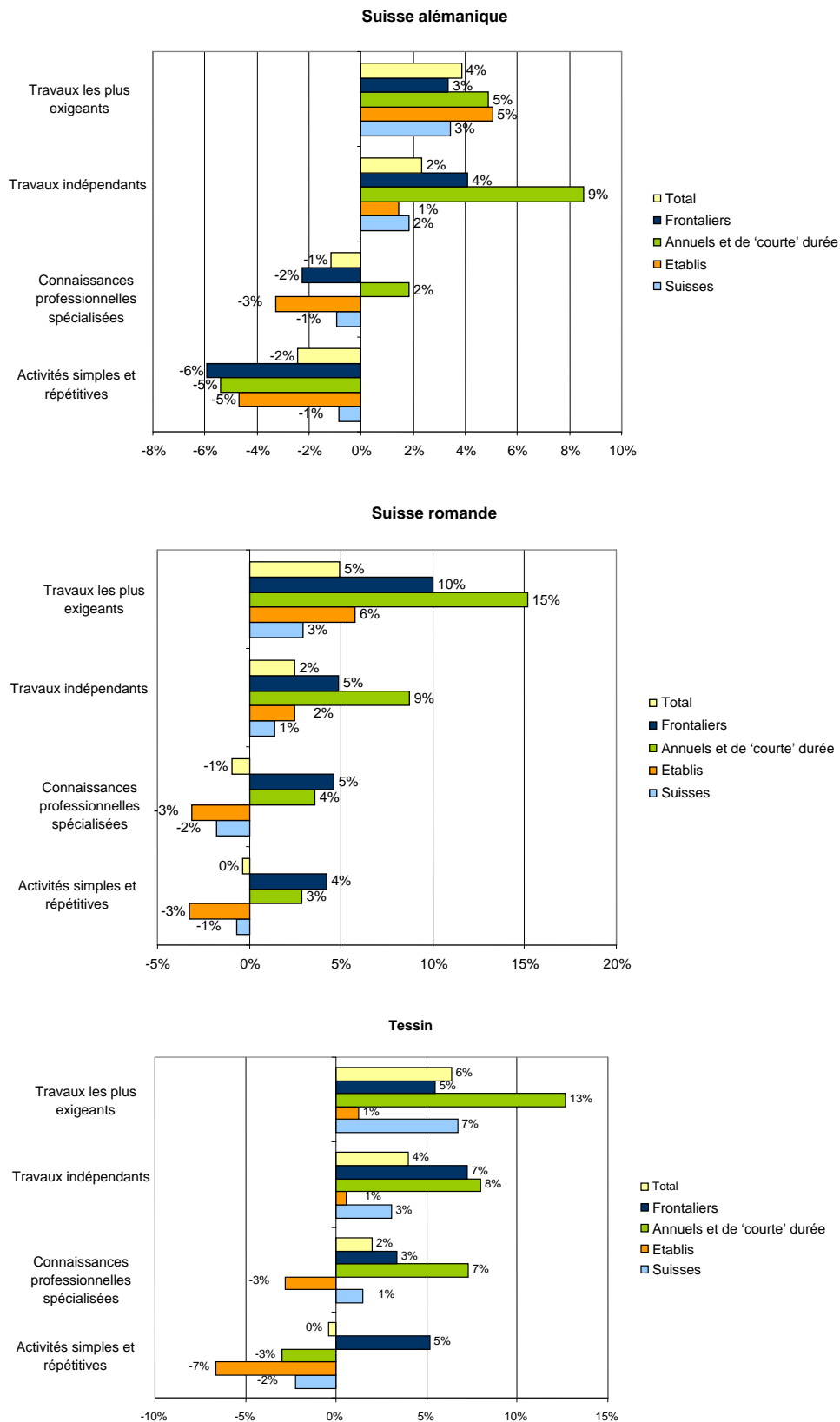


Source: SECO

Le graphique 3.11 présente l'évolution de la structure de qualifications selon le statut de séjour dans les trois régions linguistiques – Suisse alémanique, Suisse romande et Tessin – de 2002 à 2006. Il en ressort que les frontaliers, les titulaires d'un permis de courte durée ou d'un permis annuel ont constitué, en particulier en Suisse alémanique, un complément bienvenu à la main-d'œuvre locale. Ainsi, l'emploi de ces groupes d'étrangers a augmenté surtout aux deux niveaux de qualifications les plus élevés. Dans les emplois exigeant des connaissances professionnelles spécialisées, seuls les titulaires d'un permis annuel ou d'un permis de courte durée ont accru leur présence, tandis que tous les autres groupes d'étrangers ont quelque peu perdu du terrain.

Le tableau général est plus contrasté, par contre, en Suisse romande et au Tessin. Si, dans ces régions aussi, l'augmentation de l'emploi a été supérieure à la moyenne pour tous les groupes d'étrangers dans les emplois exigeant un niveau de qualifications élevé ou très élevé, on y constate par contre, à la différence de la Suisse alémanique, une progression notable, parfois même forte, des frontaliers ainsi que des titulaires d'un permis de courte durée ou d'un permis annuel et, inversement, un recul pour partie importante des titulaires d'un permis d'établissement dans les emplois exigeant un niveau de qualifications moyen ou faible.

Graphique 3.11. Répartition des salariés en équivalent plein temps par région linguistique, par niveau des qualifications requises pour le poste et par statut de séjour (dans le secteur privé et public) de 2002 à 2006, taux de variation annuel moyen



Sources: OFS (ESS), évaluations de l'auteur

Ces différences régionales dans la structure de qualifications des travailleurs immigrés sont un élément très important pour l'analyse de l'évolution du marché du travail. A sa lumière, la thèse d'une éviction des travailleurs locaux par des travailleurs de l'espace UE/AELE apparaît plus vraisemblable pour la Suisse romande et le Tessin que pour la Suisse alémanique; et, en ce qui concerne l'évolution du chômage, la présomption que l'immigration de travailleurs peu qualifiés a retardé le recul du chômage en Suisse romande et au Tessin ne paraît pas infondée.

3.2 Influence de l'ALCP sur l'évolution des salaires en Suisse

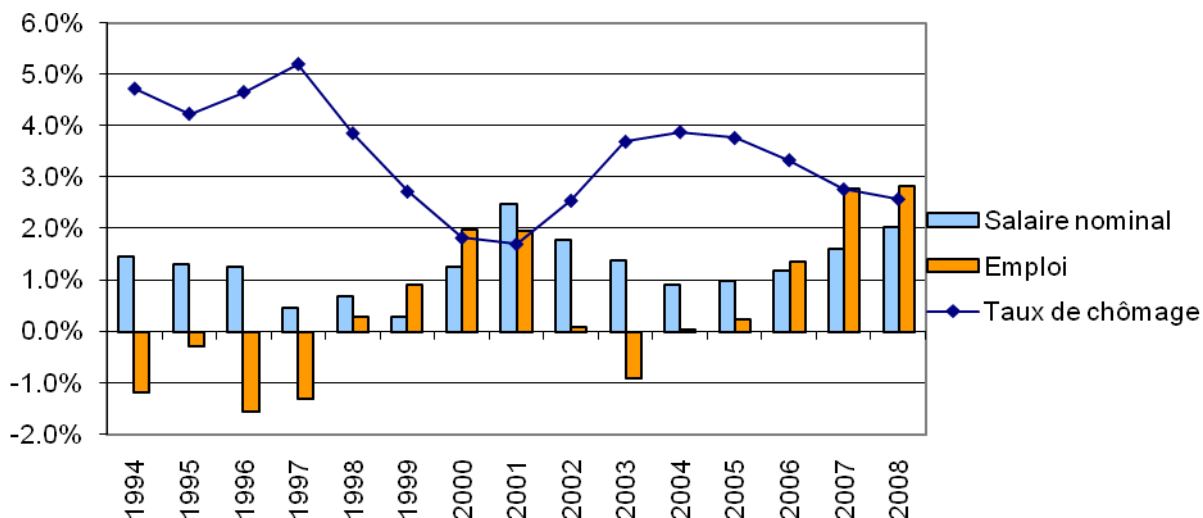
Nous cherchons à déterminer dans ce chapitre si l'ALCP a eu un impact sur l'évolution des salaires en Suisse. Ce qui nous intéresse ici, outre l'évolution générale des salaires, ce sont surtout les développements spéciaux observables dans les différentes branches et les régions ainsi que l'évolution des bas salaires dont les mesures d'accompagnement introduites en été 2004 visent précisément à prévenir l'érosion.

3.2.1 Evolution générale des salaires

Selon l'indice des salaires de l'OFS, entre 2003 et 2008, les salaires nominaux ont progressé de 1,4% en moyenne par an. Comme en témoigne l'évolution comparative de l'indice des salaires et de l'indice de l'emploi présentée dans le graphique 3.12, l'évolution des salaires nominaux a été typiquement calquée sur celle de la conjoncture. Les plus fortes augmentations, environ 2%, ont été enregistrées en 2000 et 2001. La croissance de l'emploi était alors dynamique et le chômage exceptionnellement faible. La situation actuelle diffère de celle des années 2000 et 2001 dans la mesure où le chômage était en 2007 et en 2008 un peu plus élevé et, malgré la forte croissance de l'emploi, le marché du travail moins tendu. Les salaires nominaux ont crû en 2007 et en 2008 de respectivement 1,6% et 2% en moyenne. En termes réels, ils ont augmenté de 0,9% en 2007. En 2008, un renchérissement de 2,4% a induit une évolution négative des salaires réels de -0,4%. Quant à 2009, on peut à nouveau s'attendre à une hausse marquée des salaires réels. D'une part, les négociations salariales dans le cadre de la CCT se présentent favorablement pour les travailleurs. Selon les estimations de l'OFS, une augmentation des salaires effectifs de 2,6% est prévue en 2009 dans le cadre des conventions collectives de travail, ainsi qu'une hausse du salaire minimal de 3,2% en moyenne³¹. Parallèlement, le renchérissement pourrait même légèrement reculer selon les prévisions conjoncturelles.

³¹ OFS, Communiqué de presse Accords salariaux conclus pour 2008, Conventions collectives de travail, Neuchâtel, 19 juin 2009.

Graphique 3.12. Evolution des salaires nominaux et de l'emploi en équivalent plein temps dans les secteurs secondaire et tertiaire, et taux de chômage



Sources: OFS/indice des salaires, STATEM, SECO/taux de chômage

Le graphique ci-dessus représentant l'évolution des salaires ne permet pas de déduire directement les conséquences de la libre circulation des personnes. On peut cependant imaginer que l'évolution des salaires nominaux a été légèrement freinée suite à l'entrée en vigueur de l'ALCP, étant donné que la facilitation des procédures de recrutement des travailleurs de la zone UE a freiné la pénurie d'offre de main-d'œuvre. Cette conclusion est étayée notamment par Stalder (2008) dans son analyse sur les conséquences macroéconomiques de la libre circulation des personnes. Le KOF/ETH constate, quant à lui, que l'ALCP induit non seulement un effet de frein des salaires, mais également un effet de hausse des salaires (cf. encadré 3.1).

Une deuxième source de données sur l'évolution des salaires est fournie par l'enquête sur la structure des salaires (ESS). Les dernières données, pour l'année 2006, sont parues en novembre 2007. Selon ces données, de 2002 à 2006, les salaires bruts standards³² ont augmenté en moyenne de 1,6% par an. Selon l'ESS, la progression des salaires nominaux a été en moyenne plus élevée dans la période 2004 à 2006 que dans la période 2002 à 2004, passant de 1,4% à 1,8%. L'augmentation des salaires selon l'ESS présente une assez bonne adéquation avec l'évolution de la conjoncture dans la période 2004 à 2006, caractérisée par une augmentation de la demande de main-d'œuvre (tension croissante du marché du travail) avec une préférence marquée pour les travailleurs hautement qualifiés (changement de la structure de qualifications).

³² Salaires mensuels bruts convertis en équivalent plein temps pour 40 heures de travail hebdomadaire (y compris 1/12^e du 13^e ou du 14^e salaire ainsi que versements de bonus).

Tableau 3.5. Progression annuelle des salaires³³, salaire moyen et quantiles choisis de la répartition des salaires (secteur privé)

	Moyenne	Quantile 10%	Quantile 25%	Médiane	Quantile 75%	Quantile 90%
2002-2004	1.4%	1.5%	1.0%	1.0%	1.1%	1.6%
2004-2006	1.8%	1.1%	1.0%	1.1%	1.5%	2.0%
2002-2006	1.6%	1.3%	1.0%	1.1%	1.3%	1.8%

Sources: OFS (ESS 2002, 2004, 2006), évaluations de l'auteur

Si l'on examine l'évolution des salaires à différents points de la répartition des salaires, on constate que la médiane, ou valeur centrale, du salaire mensuel brut standardisé a enregistré dans le secteur privé, entre 2002 et 2006, une progression plus faible que le salaire moyen puisqu'elle n'a été que de 1,1% par an en moyenne. La médiane est la valeur qui partage les travailleurs, dans l'ordre croissant des salaires, en deux groupes de taille égale au-dessus et au-dessous de cette valeur. Les salaires ont, en revanche, davantage progressé aux deux bouts de l'échelle. Le salaire correspondant au quantile 10%³⁴ a augmenté de 1,3% de plus que la médiane. La hausse a été encore plus marquée pour les hauts salaires: elle s'est élevée à 1,3% aussi au quantile 75% et à 1,8% au quantile 90%. La fourchette de salaires s'est ainsi encore élargie pour les hauts salaires tandis que, pour les salaires les plus bas, l'écart par rapport à la médiane s'est un peu rétréci. Ce glissement vers le haut des classes de salaire est l'indice qu'il n'y a pas eu de baisse du niveau salarial sur les salaires les plus bas durant les quatre premières années d'application de l'ALCP (2002-2006), et ce sur l'ensemble de l'économie privée par rapport aux salaires médians.

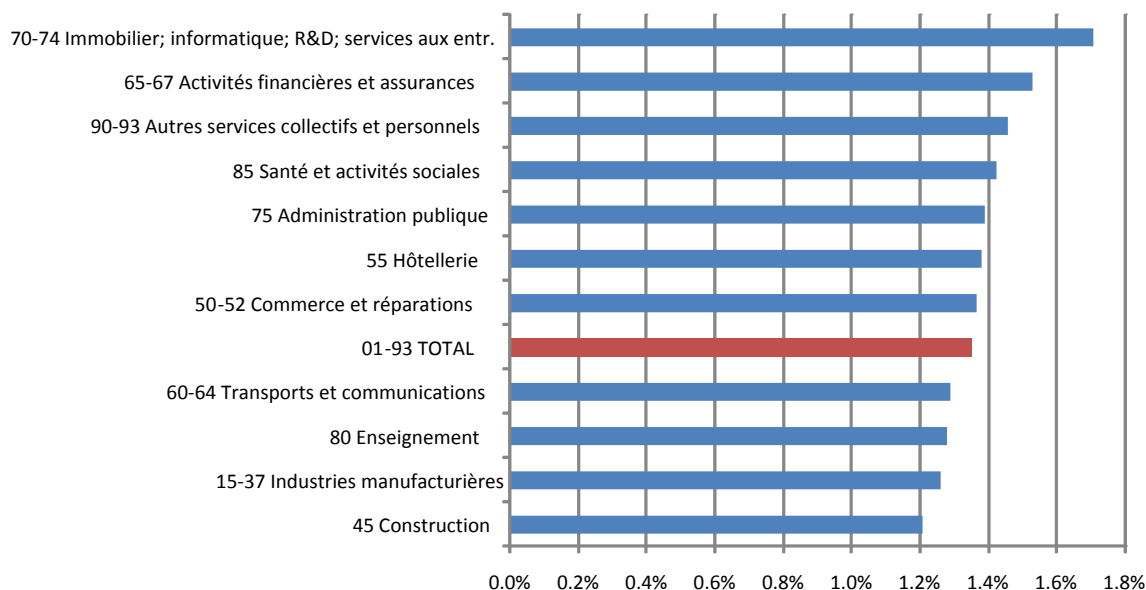
Evolution des salaires par branche et par région

A l'aune de l'analyse portant sur l'emploi et le chômage, l'immigration en provenance de l'UE s'est répartie ces dernières années sur plusieurs branches. Aussi est-il difficile de tirer des conclusions sur les éventuels effets de la libre circulation des personnes, en raison justement de l'évolution des branches. Si l'on observe l'évolution moyenne des salaires par branche depuis 2002, les différences sont relativement faibles (voir à cet effet le graphique 3.13). Ce sont les secteurs de l'immobilier, de l'informatique, de la R&D, des services aux entreprises ainsi que des services financiers qui ont affiché les progressions salariales les plus fortes. Ceux-ci ont également constaté une hausse de la proportion des employés en provenance de l'UE15/AELE. Même constat pour les deux branches présentant la plus faible croissance des salaires nominaux, soit la construction et l'industrie.

³³ La progression des salaires sur deux ans a été convertie en progression annuelle dans l'hypothèse d'un taux de croissance constant.

³⁴ Le quantile 10% désigne le montant limite en-dessous duquel se situe le salaire mensuel net de 10% des salariés et donc au-dessus duquel se situe le salaire mensuel net de 90% des salariés.

Graphique 3.13. Evolution annuelle moyenne des salaires nominaux entre 2002 et 2008, par branches (en %)



Source: OFS (indice des salaires)

On ne saurait ainsi tirer un parallèle entre l'immigration et l'évolution des salaires, comme le montrent ces exemples. Cela est peut-être lié au fait que l'immigration est un phénomène qui touche avant tout les secteurs où la demande est forte et où les salaires ont tendance à augmenter, phénomène qui pourrait, par contre, avoir un effet de frein sur les salaires.

Sur la base d'une analyse détaillée de l'enquête sur la structure de salaires, le dernier rapport de l'Observatoire n'a pu constater aucun lien entre la croissance des salaires et la modification de la proportion des titulaires d'un permis annuel/de courte durée ainsi que des frontaliers dans chaque branche et région examinées.

3.2.2 Expériences des commissions tripartites

Reste l'importante question de savoir si les travailleurs immigrés respectent les conditions de salaire usuelles dans la branche, la profession et la localité. Pour essayer d'y répondre, nous rapportons brièvement ci-après les expériences faites par les commissions tripartites en 2008 dans le cadre de leurs activités de contrôle.

Durant l'année 2008, les activités engagées dans le cadre des mesures d'accompagnement se sont considérablement intensifiées et les contrôles sont désormais opérés régulièrement dans toutes les branches et sur l'ensemble du territoire suisse. L'objectif visant à contrôler 50% des travailleurs détachés a été atteint par les cantons et leurs CT; il est même dépassé par les CP. Les employeurs suisses ont, quant à eux, fait l'objet de contrôles moins fréquents durant l'année sous revue. En revanche, les travailleurs engagés auprès d'entreprises suisses ont été nettement plus souvent contrôlés, si bien que la mission assignée aux cantons en la matière peut être considérée comme accomplie. Le second œuvre et le secteur principal de la construction, des branches sensibles en matière de détachement, sont celles qui ont subi le plus grand nombre de contrôles. Cela concorde avec la proportion

relativement importante de personnes soumises à l'obligation de s'annoncer dans ces branches.

Les organes d'exécution observent à nouveau cette année d'importantes disparités dans les taux de sous-enchère et d'infraction en matière de salaire et de conditions de travail. D'après les CP, 19% des entreprises détachant des travailleurs contrevenaient aux dispositions, alors que les cantons et leurs CT indiquent un taux de sous-enchère inchangé de 8%. Il faut, toutefois, prendre en considération le fait qu'il existe dans le champ de contrôle des CP des salaires minimaux contraignants qui simplifient le relevé des infractions. Il y a lieu d'apprécier, à cet égard, l'évolution du taux d'infraction dans les branches couvertes par une CCT dfo, lequel a chuté de 36% à 19%. Si les résultats peuvent être qualifiés de globalement satisfaisants, les contrôles n'en demeurent pas moins nécessaires.

Le nombre d'amendes administratives infligées par les cantons montre que les instances de contrôle ne se contentent pas de constater les infractions, mais qu'elles les sanctionnent aussi. Ces amendes se rapportent en grande partie à des défauts d'annonce, où le niveau d'infraction est relativement élevé (17%). Les manquements dans le secteur du détachement sont, toutefois, souvent imputables à une méconnaissance de la loi sur le détachement de travailleurs. En témoignent le faible taux de récurrence en ce domaine ainsi que le large succès des procédures de conciliation engagées lorsque les entreprises détachant des travailleurs contreviennent aux dispositions salariales (infractions ou sous-enchères).

Les contrôles ont également été intensifiés dans les branches que les CT ont désignées, au niveau fédéral, comme devant faire l'objet d'une attention particulière: le secteur principal et le second œuvre de la construction, la location de services, le nettoyage et l'hôtellerie-restauration. Les CT cantonales ont, elles aussi, décidé de surveiller de près certaines branches et d'y multiplier les contrôles. De nouvelles branches sont venues s'ajouter à la catégorie des branches affichant des taux de sous-enchère ou d'infraction importants. Il faut toutefois, pour en tirer des conclusions, prendre en compte le nombre de contrôles effectifs par branche et considérer si les contrôles sont aléatoires ou effectués sur suspicion.

Dans le domaine de la location de services, les contrôles auxquels doit procéder le SECO résultent, entre autres, d'une proposition parlementaire. Les organes de contrôle cantonaux ont constaté ici une sous-enchère des salaires et des conditions de travail usuelles dans la région et dans la branche légèrement supérieure à la moyenne. En effet, 8% des entreprises de locations de services ont pratiqué du dumping salarial, alors que ce taux s'établit à 4% en moyenne pour les employeurs suisses contrôlés. Avec un taux de 11%, les infractions que les CP ont relevées en matière salariale restent bien inférieures à la moyenne (26%).

4 La libre circulation des personnes avec les nouveaux Etats membres de l'UE (UE10)³⁵

4.1 Introduction

Le 1^{er} avril 2006 est entré en vigueur le protocole I relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) aux huit pays de l'Europe centrale ainsi que Chypre et Malte (UE10). L'ALCP contient des dispositions transitoires spécifiques à l'égard de l'Europe centrale (UE8³⁶) autorisant la Suisse à maintenir ses restrictions nationales relatives au marché du travail (contingentement, préférence nationale et contrôle préalable des conditions de salaire et de travail) suivant différentes étapes, jusqu'au 30 avril 2011. Les ressortissants de Chypre et Malte sont traités comme les ressortissants de l'UE15/AELE et bénéficient de la libre circulation des personnes complète depuis le 1er juin 2007.

4.2 Migration des ressortissants de l'UE10 en Suisse

La première phase de la réglementation transitoire a pris fin le 31 mai 2007. Conformément à l'ALCP, la Suisse a décidé de prolonger ce régime jusqu'au 31 mai 2009. Au terme de cette deuxième phase, l'accord prévoit la possibilité de poursuivre encore l'application de ce régime jusqu'au 30 avril 2011 au maximum en cas de risques de perturbations des marchés de l'emploi. Vu les récents pronostics conjoncturels de la Confédération, la Suisse a notifié ces circonstances à l'UE aux fins du maintien de l'application de la période transitoire pour deux années supplémentaires.

La part des ressortissants de l'UE10 dans la population de l'UE25/AELE résidant en Suisse à titre durable est modeste. Fin 2008, elle s'élevait à 2,7%, soit 27'796 personnes contre 23'809 fin 2007. Environ 14'000 ressortissants de l'UE10 exerçaient une activité professionnelle en Suisse. Ils représentaient le 1,5% de la population active étrangère permanente.

Avec l'entrée en vigueur de l'extension de la libre circulation des personnes, une augmentation des mouvements migratoires temporaires et durables en provenance de l'UE10 est observable. Le bilan migratoire positif de la population permanente en provenance de l'UE10 est passé de 1'872 personnes en 2006 à 4'293 personnes en 2008. Les flux d'immigration ont passé de 13'874 fin 2006 à 20'303 en 2008 et les flux d'émigration de 8'672 en 2006 à 13'036 fin 2008.

Tableau 4.1. Solde migratoire de la population résidente permanente étrangère

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UE10*	1'121	1'627	1'378	893	964	1'005	1'872	3'390	4'293
UE15/AELE	5'859	11'278	16'920	19'367	23'288	21'916	25'288	52'227	68'388
Hors UE25/AELE	24'698	35'735	32'351	24'921	21'705	18'935	19'008	23'299	25'758
Total	31'678	48'640	50'649	45'181	45'957	41'856	46'168	78'916	98'439

* Etats ayant adhéré à l'UE en 2004.

Source: ODM

³⁵ Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Pologne, Lituanie, Lettonie, Estonie, Malte et Chypre.

³⁶ Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, la Pologne, la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie.

4.2.1 Utilisation des contingents d'autorisations de séjour de longue durée

La première année d'octroi des contingents fixés dans l'accord (de juin 2006 à fin mai 2007³⁷), la demande d'autorisations de séjour durable a été relativement faible: 57% des 1'700 unités de contingents disponibles ont été attribuées. La deuxième année d'application de l'accord a connu un taux d'utilisation très marqué: pour la période du 1^{er} juin 2007 jusqu'au 31 mai 2008, 99% des 2'200 autorisations de séjour durables mises à disposition ont été délivrées. Cette augmentation de la demande pour des emplois de longue durée est principalement le reflet de la forte croissance économique.

Pour la période du 1^{er} juin 2008 au 31 mai 2009, 2'600 unités d'autorisations de séjour ont été libérées conformément à l'accord. Les données indiquent une forte sollicitation des contingents progressifs malgré un environnement conjoncturel peu réjouissant. Les limites quantitatives pour les autorisations de séjour durable ont été utilisées à hauteur de 88% (2'290 unités délivrées). Bien que la part de l'UE10 dans les flux totaux de personnes actives reste modeste, ces chiffres démontrent une évolution dynamique liée à l'ouverture contrôlée du marché du travail.

Tableau 4.

Période de contingentement	01.06.06 - 31.05.07			01.06.07 - 31.05.08			01.06.08 - 31.5.09		
	Total	Utilisé	en %	Total	Utilisé	en %	Total	Utilisé	en %
Permis durables	1700	980	57%	2200	2170	99%	2600	2290	88%

Entre 2005. et 2008, l'effectif des personnes actives ressortissantes de l'UE10 aux fins d'un séjour durable a augmenté d'environ 4'000 personnes pour atteindre 14'000 personnes³⁸.

4.2.2 Utilisation des contingents d'autorisations de séjour de courte durée

La demande en vue d'un séjour de courte durée pour les personnes actives a été relativement élevée la première année d'octroi des contingents fixés dans l'accord (de juin 2006 à mai 2007³⁹): 73% des 15'800 unités de contingents disponibles ont été attribués à des travailleurs de l'UE8. La deuxième année d'application de l'accord (juin 2007-fin mai 2008), le taux d'utilisation s'est élevé à 67%, soit 12'860 autorisations délivrées sur 19'200 unités mises à disposition. Pour la période s'étendant entre le 1^{er} juin 2008 et le 31 mai 2009, 22'600 unités d'autorisations de courte durée ont libérées conformément à l'accord. Jusqu'au 31 mai 2009, les données disponibles indiquent un taux d'utilisation de 66% du contingent, soit 14'918 autorisations de séjour de courte durée délivrées.

³⁷ Pour la période du 1^{er} avril 2006 (date de l'entrée en vigueur de l'extension à l'UE8 de la libre circulation des personnes) jusqu'au 31 mai 2006, les quotas ont été mis à disposition au *pro rata temporis*. La période de contingentement débute ainsi chaque année au mois de juin sur une base annuelle conformément au protocole I.

³⁸ Source Office fédéral de la statistique.

³⁹ Pour la période du 1^{er} avril 2006 (date de l'entrée en vigueur de l'extension à l'UE8 de la libre circulation des personnes) jusqu'au 31 mai 2006, les quotas ont été mis à disposition au *pro rata temporis*. La période de contingentement débute ainsi chaque année au mois de juin sur une base annuelle conformément au protocole I.

En juin 2008, l'effectif des ressortissants actifs en provenance de l'UE10 titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée comptait 6'278 personnes.

La population active résidente étrangère non permanente a augmenté de 4'957 personnes entre juin 2002 et juin 2008.

Tableau 4.3.

Période de contingentement	01.06.06 - 31.05.07			01.06.07 - 31.05.08			01.06.08 - 31.05.09		
	Total	Utilisé	en %	Total	Utilisé	en %	Total	Utilisé	en %
Contingents									
Permis courte durée	15800	11600	73%	19200	12860	67%	22600	14918	66%

Tableau 4.4. Effectif de la population résidente active étrangère non permanente

	juin 02	juin 03	juin 04	juin 05	juin 06	juin 07	juin 08
UE10*	1'321	1'866	2'011	2'884	4'341	5'881	6278
Variation par rapport à l'année précédente		545	145	873	1'457	1'540	379
UE15/AELE	52'583	54'643	49'284	47'542	52'686	56'388	34'076
Variation par rapport à l'année précédente		2'060	-5'359	-1'742	5'144	3'702	-22'312
Hors UE25/AELE	3'508	4'642	4'725	5'555	5'897	6'150	7351
Variation par rapport à l'année précédente		1'134	83	830	342	253	1201
Total	57'412	61'151	56'020	55'981	62'924	68'419	47'705
Variation par rapport à l'année précédente		3'739	-5'131	-39	6'943	5'495	-20'714

* Etats ayant adhéré en 2004.

Source: ODM

4.2.3 Immigration de l'UE10 ventilée par branches

La demande en matière d'autorisations de séjour de longue durée concerne essentiellement l'hôtellerie et la restauration (20%), l'enseignement et l'action sociale (16%), et l'industrie (14%) ainsi que l'agriculture (33% environ). Les ressortissants de l'UE10 se répartissent pratiquement (à l'exception de l'agriculture et de la construction) dans les mêmes branches que celles qui occupent les personnes actives en provenance de l'UE15/AELE.

Durant l'année 2008, env. 33% des autorisations de séjour de courte durée ont été délivrées dans la branche de l'agriculture (3'973 autorisations sur un total de 12'157 contre 5'020 sur un total de 11'943 fin 2007). Une légère diminution de la demande de main d'oeuvre dans le secteur agricole peut ainsi être constatée. Dans l'éducation et la santé, la demande est restée stable. 719 permis ont été délivrés contre 349 en 2007 dans le secteur de la construction.

La comparaison entre la part des titulaires d'autorisations de courte durée en provenance des Etats membres de l'UE10, et la part de ceux provenant de l'EU15, permet de constater

⁴⁰ Période de contingentement en cours.

qu'une part relativement importante d'entre eux travaille dans les branches de l'hôtellerie & la restauration et l'éducation et la santé.

Tableau 4.5. Ventilation de l'immigration en Suisse par branche, 2008, exprimée en chiffres absolus et en %

Secteurs	Suisse		UE15 longue durée**		UE10 longue durée		UE15 courte durée		UE10 courte durée	
	Absolu	en %	Abs.	en %	Abs.	en %	Abs.	en %	Abs.	en %
Agriculture	161'000	5%	1'145	1.80%	552	17.10%	2'284	3.90%	3'973	32.80%
Industrie	492'000	15%	11'072	17.20%	454	14.10%	3'522	5.90%	698	5.70%
Construction	179'000	5%	5'056	7.80%	103	3.20%	7'669	13.00%	719	5.90%
Commerce			6'095	9.50%	299	9.30%	2'577	4.30%	590	4.80%
Hôtels, restaurants, transports	523'000	15.80%	11'761	18.30%	655	20.30%	20'948	35%	3738	30.70%
Intermédiaires financiers, immobiliers, informatique	592'000	18%	17'796	27.70%	646	20.00%	11'999	20.30%	1253	10.30%
- Financier et assurances			2'276	3.5%	81	2.50%	1125	1.9%	52	0.40%
- Placement et de location de services, informatique			12'478	19.40%	400	12.40%	12'017	20.30%	695	5.70%
Service personnel, Affaires immobilières, autres			8'216	12.7%	165	5.1%	680	1.1%	516	4.2%
Education, santé, administration publique	1'164'000	35%	10'178	15.80%	515	15.90%	7'314	12.40%	1150	9.50%
Autres	191'000	5.80%	1'130	1.80%	34	1%	2893	4.80%	36	0.30%
Total	3'302'000	100%	64'233	100%	3'222	100%	59'206	100%	12'157	100%

** y compris permis B, C et L > à 12 mois

Sources: pour les Suisses, Office fédéral de la statistique, Enquête suisse sur la population active, 2^e trimestre 2008. Pour les étrangers: Office fédéral des Migrations, Registre central des étrangers, Données des entrées de personnes actives en 2008.

4.3 Remarques finales

Les chiffres présentés ci-dessus montrent que la libéralisation partielle du marché du travail pour les pays d'Europe centrale exerce, trois ans après l'entrée en vigueur de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, des effets sur la démographie et le marché du travail suisse. Une demande accrue se dessine principalement en matière d'autorisations de séjour de longue durée. L'embellie conjoncturelle et les perspectives économiques favorables ont certainement dynamisé cette évolution en 2007 et 2008. La période transitoire autorisant le maintien des restrictions à l'accès au marché du travail ainsi que les mesures d'accompagnement ont contribué à réguler les mouvements migratoires et la pression salariale exercée sur les travailleurs étrangers. Ces instruments sont également importants

dans la période de fléchissement économique que la Suisse traverse actuellement en vue d'assurer un certain équilibre en matière d'emploi.

L'immigration en provenance de l'UE10 a progressé chaque année et pour la première fois le contingent d'autorisation de séjour durable a été épuisé à 99% pendant la période s'étendant entre juin 2007 et fin mai 2008. La demande en main d'œuvre en provenance de l'UE10 s'est concentrée particulièrement dans les branches de l'hôtellerie/restauration, l'agriculture et l'éducation/santé associée à une baisse du chômage pendant la période sous revue.

5 Annexe

5.1 Mandat de l'Observatoire de l'ALCP

L'Observatoire a pour mission d'évaluer l'impact de la libre circulation des personnes sur la démographie et le marché du travail, à l'échelon national et, si possible, à celui des grandes régions⁴¹. A ce titre, l'Observatoire:

- assume la fonction de forum 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 pourrait poser la libre circulation des personnes;
- lance au besoin et suit des études scientifiques à moyen ou à long terme;
- indique, le cas échéant, les conséquences profondes politiques, économiques et sociales de la libre circulation des personnes et formule des propositions sur les moyens d'y faire face;
- rédige un rapport périodique à l'intention du Conseil fédéral sur les aspects essentiels de la libre circulation des personnes.

Ce rapport annuel vise à fournir des informations en ce qui concerne l'impact de l'ALCP sur les flux migratoires entre la Suisse et les autres pays ainsi que leurs conséquences pour le marché du travail suisse.

L'ALCP et ses possibles conséquences sur les mouvements migratoires et le marché du travail soulèvent de nombreuses questions. La multiplicité des facteurs qui influent sur le marché du travail et la complexité de leurs interactions rendent toutefois difficile et laborieuse l'identification de relations de causalité univoques entre l'ALCP et les évolutions constatées dans les mouvements migratoires et sur le marché du travail. Certaines de ces questions exigeraient d'ailleurs de vastes études particulières. Nous avons adopté, dans le présent rapport, une approche pragmatique en tentant de fournir, au moins sur les questions essentielles, des analyses descriptives qui peuvent être établies au sein et par l'administration fédérale. La réalisation d'études scientifiques sur l'impact de l'ALCP est actuellement prématurée en Suisse. Premièrement, parce que les conséquences de certaines évolutions ne se feront sentir qu'à moyen ou à long terme et ne sont, par conséquent, pas encore mesurables. Deuxièmement, parce que la base de données est

⁴¹ Membres du groupe de travail et rédacteurs du présent rapport: Anouk Bläuer Herrmann (OFS), Bertrand Clerc (SECO), Claire de Coulon (ODM), Didier Froidevaux (OFS), Martin Hirsbrunner (ODM), Antoine Lukac (SECO), Alain Vuille (OFS), Bernhard Weber (SECO).

encore trop incomplète pour permettre d'identifier statistiquement avec précision même les éventuels effets à court terme de l'ALCP.