

Dix-neuvième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE

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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

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

Information SECO Tél. : +41 (0) 58 462 56 56
E-mail : info@seco.admin.ch

Berne, le 4 juillet 2023

VUE D'ENSEMBLE

Management Summary

Introduction

QUESTIONS CHOISIES

- 1 Vingt ans de libre circulation des personnes
- 2 Recours aux prestations sociales par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP : examen approfondi

TENDANCES ACTUELLES

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

ANNEXES

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

Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes

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

Annexe D : Obligation d'annoncer les postes vacants

Liste des abréviations

TABLE DES MATIÈRES

Management Summary	7
Introduction	10
À propos du présent rapport.....	10
Contexte politique européen durant l'année sous revue.....	11
QUESTIONS CHOISIES	12
1 Vingt ans de libre circulation des personnes	13
1.1 Introduction.....	13
1.2 Migration et évolution démographique.....	13
1.2.1 Quelle a été jusqu'à présent l'ampleur de l'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes ?	13
1.2.2 Les Suisses dans l'espace UE/AELE : dans quelle mesure les Suisses ont-ils fait usage de la libre circulation des personnes ?	15
1.2.3 Croissance démographique : dans quelle mesure la population a-t-elle augmenté depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes et quelle part de cette hausse est-elle liée à la migration ?.....	16
1.2.4 Structure démographique : quelle incidence la migration a-t-elle eue sur le vieillissement de la population ?	17
1.2.5 Perspectives : autres scénarios de migration et leurs conséquences sur l'évolution de la population	19
1.3 Économie et marché du travail.....	22
1.3.1 Croissance économique : ampleur et moteurs.....	22
1.3.2 Évolution générale du marché du travail : emploi, chômage et salaires à long terme	25
1.3.3 Changement structurel sur le marché du travail : quel rôle l'immigration a-t-elle joué ?	27
1.3.4 Quel lien existe-t-il entre l'immigration et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ?.....	29
1.4 Dépenses sociales	33
1.4.1 Comment les dépenses sociales ont-elles évolué en Suisse et quel rôle l'immigration a-t-elle joué dans ce cadre ?	33

1.5	Bilan.....	34
2	Recours aux prestations sociales par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP : examen approfondi.....	36
2.1	Introduction.....	36
2.2	Corpus de données et définitions	36
2.3	Participation au marché du travail	40
2.3.1	Participation au marché du travail des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité.....	40
2.3.2	Évolution de la participation au marché du travail en fonction de la durée de séjour.....	42
2.4	Perception de l'indemnité de chômage	44
2.4.1	Taux de perception d'IC journalières par les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité.....	44
2.4.2	Évolution du taux de perception d'IC au fil du temps.....	46
2.4.3	Perception d'IC en fonction de la durée de séjour	48
2.5	Recours à l'aide sociale	49
2.5.1	Taux de recours à l'aide sociale par les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité.....	50
2.5.2	Évolution du recours à l'aide sociale au fil du temps.....	51
2.5.3	Recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour.....	52
2.5.4	Recours à l'aide sociale en complément du revenu d'une activité lucrative et incidence de la perception combinée de l'aide sociale et d'indemnités de chômage	54
2.6	Synthèse.....	56
	TENDANCES ACTUELLES.....	60
1	Migration	61
1.1	Contexte migratoire général au cours de l'année sous revue	61
1.2	Immigration liée au marché du travail	63
2	Marché du travail	66
2.1	Situation générale du marché du travail au cours de l'année sous revue	66
2.2	Emploi.....	67
2.3	Chômage.....	69

2.4	Salaires.....	72
3	Prestations sociales.....	75
3.1	Assurance-vieillesse et survivants - 1 ^{er} pilier.....	75
3.2	Assurance-invalidité	76
3.3	Prestations complémentaires.....	77
3.4	Allocations pour perte de gain COVID-19	78
3.5	Assurance-accident	81
3.6	Assurance-maladie.....	81
3.7	Assurance-chômage	82
3.8	Aide sociale.....	86
A N N E X E S		88
Annexe A : Mandat de l’Observatoire sur la libre circulation des personnes.....		89
Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes.....		90
	Objectifs et contenu de l’Accord	90
	Introduction de la libre circulation des personnes, étape par étape : aperçu	91
	Libre circulation des personnes provenant de Croatie : invocation de la clause de sauvegarde	92
Annexe C : Mesures d’accompagnement à la libre circulation des personnes		93
Annexe D : Obligation d’annoncer les postes vacants (mise en œuvre de l’art. 121a Cst)		95
Liste des abréviations		97

Management Summary

Dans le cadre du présent rapport, l'Observatoire de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE examine, conformément à son mandat, les effets de la libre circulation des personnes sur l'évolution des flux migratoires, le marché du travail et les prestations sociales.

Vingt ans de libre circulation des personnes : l'immigration freine le vieillissement et accroît le potentiel de main-d'œuvre sur le marché du travail

L'immigration nette élevée observée depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, il y a vingt ans, a fortement influencé l'évolution de la population et du marché du travail en Suisse. La population a augmenté d'un peu plus de 0,9 % par an, ce qui représente une croissance nettement plus marquée que dans d'autres pays européens. Étant donné que l'immigration dans le cadre de la libre circulation est essentiellement constituée de personnes en âge de travailler, elle a permis de sensiblement contrebalancer le vieillissement démographique progressif de la population indigène. La même constatation ressort d'une comparaison avec d'autres pays européens, qui ont été confrontés aux défis du vieillissement démographique plus tôt et de façon plus marquée qu'en Suisse au cours des dernières années.

Sur le marché du travail, l'accroissement du potentiel de main-d'œuvre a soutenu le changement structurel vers une économie offrant davantage d'emplois hautement qualifiés et à plus forte valeur ajoutée. Les personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation ont joué un rôle important pour satisfaire la demande de main-d'œuvre, notamment dans les professions aux exigences élevées et hautement qualifiées, mais pas uniquement. Comme la population indigène est aujourd'hui nettement plus qualifiée et exerce des activités professionnelles dont les exigences sont plus élevées qu'il y a vingt ans, l'immigration a également permis de répondre, de manière croissante, au besoin de remplacement dans les activités à niveau de qualification intermédiaire à faible, pour lesquelles il n'était plus possible de recruter suffisamment de travailleurs parmi la population résidente. Ces processus d'adaptation se sont déroulés dans un contexte marqué dans l'ensemble par une croissance de l'emploi, un taux d'activité plus élevé et un niveau de chômage plus faible. Malgré plusieurs crises, les vingt dernières années ont été caractérisées dans l'ensemble par une croissance solide du produit intérieur brut réel, due dans des proportions similaires à une augmentation à la fois de l'intrant en travail et de la productivité du travail. Ainsi, la prospérité moyenne par habitant a continué de progresser pour rester à un niveau élevé.

D'après les scénarios de l'évolution démographique établies par l'OFS, la poursuite de la croissance de la population en âge de travailler dépendra à l'avenir encore davantage de l'immigration. Aujourd'hui déjà, il y a plus de personnes âgées de 65 ans que de jeunes de 20 ans. Les départs à la retraite des cohortes de la génération du baby-boom vont encore creuser le fossé démographique sur

le marché du travail suisse. Comme les pays de l'UE/AELE, dans l'ensemble, sont aussi concernés par ce problème, les entreprises en Suisse devraient avoir de plus en plus de mal à recruter des immigrés en provenance de l'UE/AELE pour compenser les manques engendrés par cette évolution démographique. Toutefois, la situation de la Suisse reste essentiellement favorable pour continuer d'attirer, à l'avenir, la main-d'œuvre étrangère spécialisée nécessaire. L'OCDE estime en effet que la Suisse est très attractive pour les travailleurs hautement qualifiés sollicités à l'échelle internationale.

Prestations sociales perçues par les immigrés dans le cadre de la libre circulation : indemnités journalières élevées et faible risque de dépendance à l'aide sociale

Les personnes qui ont immigré en Suisse dans le cadre de la libre circulation sont exposées à un risque de chômage supérieur à la moyenne. En particulier, les Européens du Sud et de l'Est, qui occupent souvent des emplois instables, notamment saisonniers, perçoivent davantage d'indemnités journalières de chômage que les autres. Alors que le risque de se retrouver au chômage est très faible dans l'année de leur arrivée en Suisse, il augmente lorsque le séjour se prolonge. Au cours du temps, rien n'indique toutefois que le risque de chômage des immigrés ait globalement augmenté davantage que celui des autres groupes de population.

Dans le domaine de l'aide sociale, le recours aux prestations d'assistance par les personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation en âge de travailler est resté très faible, voire inférieur à celui des Suisses, au cours des dernières années. Si l'on examine le recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour, on constate, pour les cohortes considérées, que plus le séjour se prolonge, plus le risque augmente, à l'instar du risque de chômage. Le recours à l'aide sociale reste toutefois nettement inférieur au recours aux indemnités journalières, puisque l'aide sociale, en tant que dernier filet de sécurité sociale, n'intervient que lorsque le droit aux autres types de prestations a été épuisé. Ainsi, le recours à l'aide sociale par les personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation est extrêmement rare, en particulier au début de leur séjour, et même cinq ans après leur arrivée, il n'atteint pas celui des Suisses. En outre, rien n'indique que davantage d'immigrés dans le cadre de la libre circulation que d'indigènes dépendent de l'aide sociale pour des raisons de précarité de l'emploi.

Augmentation de la migration liée à la libre circulation dans un contexte marqué par une hausse de la demande de main-d'œuvre durant l'année sous revue

En 2022, l'immigration nette dans le cadre de la libre circulation des personnes a fortement progressé par rapport à l'année précédente, en raison d'une demande de main-d'œuvre exceptionnellement élevée. En tenant compte des titulaires d'un permis de séjour et des résidents de courte durée, un total net de 54 600 personnes en provenance de l'UE/AELE ont immigré en Suisse en 2022. La forte demande de main-d'œuvre a été le reflet d'une situation particulièrement favorable sur le marché du

travail. La reprise entamée après la pandémie de coronavirus s'est poursuivie : le taux de chômage a continué de reculer par rapport à l'année précédente pour atteindre 2,2 % en moyenne annuelle, soit son niveau le plus bas depuis plus de 20 ans. La population immigrée et la population indigène ont profité de cette évolution dans la même mesure. Les tendances positives observées en 2022 se sont poursuivies au début de l'année 2023 et la dynamique de l'immigration liée au marché du travail s'est également maintenue dans un premier temps.

Introduction

À propos du présent rapport

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

Chaque année, le rapport fixe de nouvelles thématiques, qui sont traitées dans la partie du rapport intitulée « Questions choisies ». Le premier chapitre de cette partie examine, dans une perspective méta, l'expérience acquise par la Suisse en matière de libre circulation des personnes depuis maintenant plus de vingt ans. Dans le cadre des thématiques délimitées par le mandat de l'Observatoire, il s'agit ici de mettre en évidence la transformation qu'a connue la Suisse depuis vingt ans sous l'effet de la libre circulation des personnes, et comment les évolutions observées peuvent aujourd'hui être catégorisées. Ce chapitre porte essentiellement sur les questions clés qui imprègnent actuellement le discours public sur ce sujet. Un deuxième chapitre consacré aux thématiques principales présentera les résultats d'une étude détaillée sur les prestations sociales perçues par les immigrés dans le cadre de l'ALCP. L'accent y est mis sur les indemnités journalières de chômage et les prestations de l'aide sociale. Ce chapitre a été préparé en réponse à un mandat de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) et vient compléter les conclusions tirées des statistiques officielles ; il vise à faire mieux comprendre comment les prestations sociales perçues par les immigrés dans le cadre de l'ALCP se distinguent de celles que reçoivent d'autres groupes de population et comment elles évoluent au cours de leur séjour.

La deuxième partie du rapport, intitulée « Tendances actuelles », détaille chaque année, sous la forme d'un monitoring condensé, les principaux indicateurs et paramètres qui fournissent des informations sur l'évolution du marché du travail et le recours aux prestations sociales dans le contexte de l'immigration. Dans ce cadre, le rapport s'intéresse aux évolutions les plus récentes.

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

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

Contexte politique européen durant l'année sous revue

Après avoir décidé, le 26 mai 2021, de ne pas signer l'Accord institutionnel entre la Suisse et l'Union européenne en raison de divergences substantielles concernant des domaines majeurs, notamment le sujet politiquement sensible de la libre circulation des personnes, le Conseil fédéral a présenté, en 2022, les grandes lignes qu'il entend donner à un nouveau paquet de négociations qui, outre la participation de la Suisse au marché intérieur et aux différents programmes de l'UE, aborde les demandes institutionnelles de celle-ci. Au cours de l'année sous revue, outre des discussions politiques visant à établir la confiance et à définir le calendrier ainsi que les modalités de travail, des entretiens exploratoires et techniques ont également eu lieu. Dans ses décisions du 23 novembre 2022 et du 29 mars 2023, le Conseil fédéral a salué les résultats obtenus et a réaffirmé sa volonté de poursuivre les discussions en vue de futures négociations et ordonné de définir les paramètres d'un mandat de négociation. Lors de sa séance du 21 juin 2023, le Conseil fédéral a approuvé ces paramètres et les discussions avec l'UE seront poursuivies sur cette base, afin notamment de résoudre les questions encore ouvertes. S'agissant de la protection des salaires, il a chargé le DEFR (avec le DFJP et le DFAE) d'approfondir au niveau technique, avec les partenaires sociaux et les cantons, des mesures internes susceptibles de garantir le niveau actuel de protection des salaires en Suisse. Si les discussions avec l'UE et les travaux internes continuent d'avancer de manière satisfaisante, le Conseil décidera de se préparer d'ici la fin de l'année à l'adoption d'un mandat de négociation.

QUESTIONS CHOISIES

Survol

1 Vingt ans de libre circulation des personnes

Introduction

Migration et évolution démographique

Économie et marché du travail

Dépenses sociales

Bilan

2 Recours aux prestations sociales par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP : examen approfondi

Introduction

Corpus de données et définitions

Participation au marché du travail

Perception de l'indemnité de chômage

Recours à l'aide sociale

Bilan

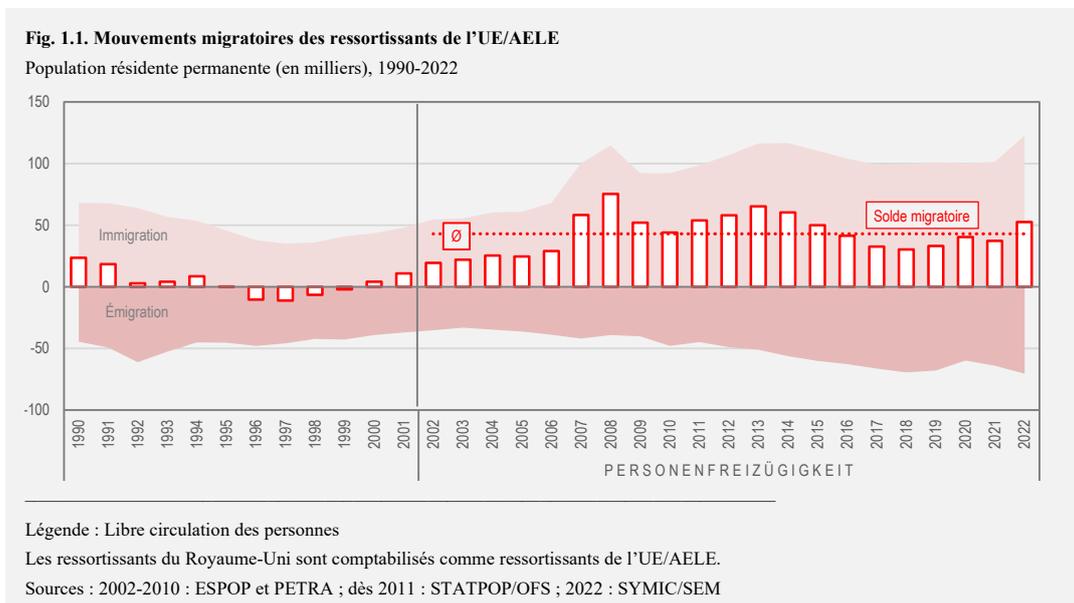
1 Vingt ans de libre circulation des personnes

1.1 Introduction

L'Accord sur la libre circulation des personnes est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, soit il y a maintenant plus de 20 ans. Il est temps de jeter un regard rétrospectif, données à l'appui, sur quelques questions clés qui imprègnent actuellement le discours public sur ce thème. Comment la Suisse s'est-elle transformée sous l'effet de la libre circulation des personnes et comment les évolutions observées (dans le temps ou en comparaison avec d'autres pays) peuvent-elles être interprétées ? Le présent chapitre ne prétend pas à l'exhaustivité – les aspects traités sont limités à ceux délimités par le mandat de l'Observatoire, à savoir l'évolution de la migration, du marché du travail et des prestations sociales. L'objectif est d'apporter une contribution factuelle, qui s'appuie sur les données disponibles les plus récentes, au discours sur la migration et ses implications, voire son importance, pour la Suisse.

1.2 Migration et évolution démographique

1.2.1 Quelle a été jusqu'à présent l'ampleur de l'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes ?



Au cours des années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, l'immigration annuelle nette d'étrangers, toutes nationalités confondues (ressortissants de l'UE/AELE et d'États tiers), dans la population résidente permanente de la Suisse s'est élevée en moyenne à 66 200 personnes par an. Durant la même période, le solde migratoire avec l'UE/AELE s'est monté

à 43 000 personnes en moyenne (voir fig. 1.1), ce qui correspond à près des deux tiers de l'excédent migratoire total.

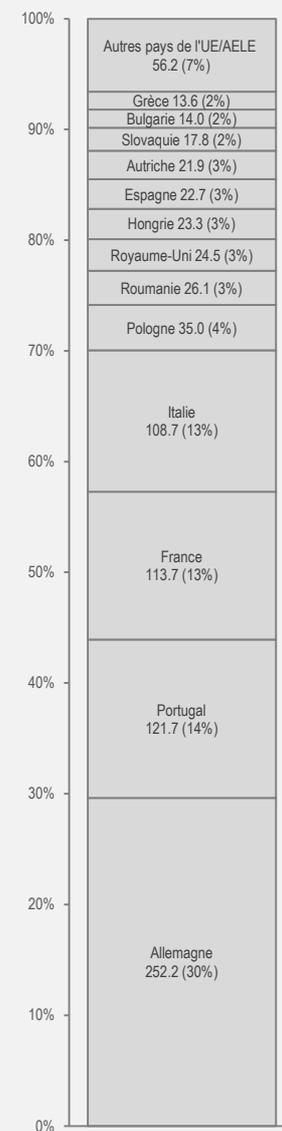
L'immigration nette en provenance de l'UE/AELE a fortement varié d'une année à l'autre, dans une fourchette allant de 19 200 (en 2002) à un niveau record de 75 300 personnes (en 2008) ; jusqu'en 2022 inclus, l'excédent migratoire cumulé atteint un total de 903 900 personnes. Ce total net est le résultat d'une évolution dynamique, tant des immigrations que des émigrations. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, ces deux flux ont suivi une tendance haussière. Autrement dit, la mobilité globale, ou volume migratoire, a fortement augmenté depuis (voir fig. 1.1). Entre 2002 et 2022, l'immigration brute des ressortissants de l'UE/AELE a atteint en moyenne 94 000 personnes par an, tandis que l'émigration brute s'est élevée en moyenne à 51 000 personnes par an³.

Si l'on examine les cohortes d'immigrés à partir de 2011 à la lumière des taux d'émigration, on constate que les séjours des immigrés dans le cadre de la libre circulation sont souvent de courte durée (voir fig. 1.3 à la page suivante). Ainsi, déjà 20 % des immigrés en provenance de l'UE/AELE de la cohorte 2011, qui sont venus grossir les rangs de la population résidente permanente, ont quitté la Suisse un an après leur arrivée (t_1) ; cinq ans (t_5) après leur arrivée, le taux d'émigration était de 40 % et, dix ans plus tard (t_{10}), il dépassait les 50 %. Cette dynamique est quasiment identique pour les cohortes d'immigrés ultérieures. Ainsi, une part relativement élevée des immigrés ne séjourne pas durablement en Suisse, mais quitte déjà le pays après seulement quelques années.

Si l'on se penche sur l'origine des personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation, on constate que 70 % de l'immigration nette depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes a été le fait de quatre pays, à savoir l'Allemagne, le Portugal, la France et l'Italie (voir fig. 1.2). L'Allemagne a été de loin le pays d'origine duquel provenait le plus grand nombre d'immigrés, avec une migration nette cumulée

Fig. 1.2. Immigration nette en provenance de l'UE/AELE cumulée au cours de la période allant de 2002 à 2021, par nationalité

Population résidente permanente, en milliers



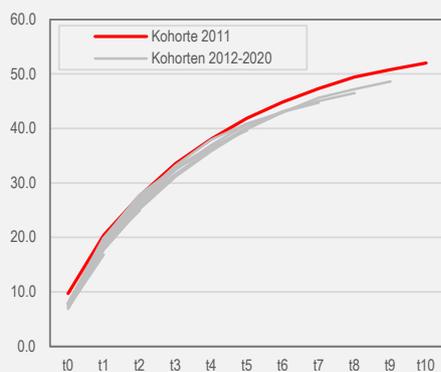
Sources : 2002-2010 : ESPOP et PE-TRA ; dès 2011 : STATPOP/OFS

³ Le nombre d'immigrants et d'émigrants était encore bien plus élevé si l'on tient également compte des résidents de courte durée. Ce groupe de population se compose en majorité de personnes actives. Comme les individus de ce groupe n'ont qu'une faible incidence sur le solde migratoire annuel en raison de la brièveté de leur séjour, ils n'ont pas été comptabilisés dans le total indiqué ici. Les mouvements migratoires de l'ensemble de la population résidente étrangère sont traités dans la partie du rapport intitulée « Tendances actuelles ».

d'environ 250 000 personnes entre 2002 et 2021, tandis que le nombre d'immigrés en provenance du Portugal, de France et d'Italie atteignait dans chaque cas entre 110 000 et 120 000 personnes.

Fig. 1.3. Taux d'émigration des cohortes de ressortissants de l'UE/AELE entre 2011 et 2020

Analyse longitudinale en fonction de la durée du séjour depuis l'arrivée, population résidente permanente, en %



Remarque : si des personnes ont émigré plusieurs fois durant la période considérée, seule la première émigration après l'arrivée est prise en compte.

Légende : *Kohorte(n)* = Cohorte(s)

Source : statistique démographique longitudinale (DVS)/OFS

L'immigration en provenance de l'ensemble des autres pays de l'UE/AELE a été nettement inférieure. Pris dans leur ensemble, les États d'Europe de l'Est, qui n'ont pu bénéficier de la libre circulation des personnes que plus tard par rapport aux anciens États membres de l'UE (pour un aperçu détaillé des différentes étapes de l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, voir les explications à l'annexe B), ont représenté jusqu'en 2021 une migration nette cumulée de près de 140 000 personnes, dont 35 000 ressortissants polonais. En ce qui concerne le Royaume-Uni, même s'il n'est plus membre de l'UE et que ses ressortissants ne relèvent plus du champ d'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes depuis le Brexit en 2021, leur nombre net s'est élevé à 25 000 personnes.

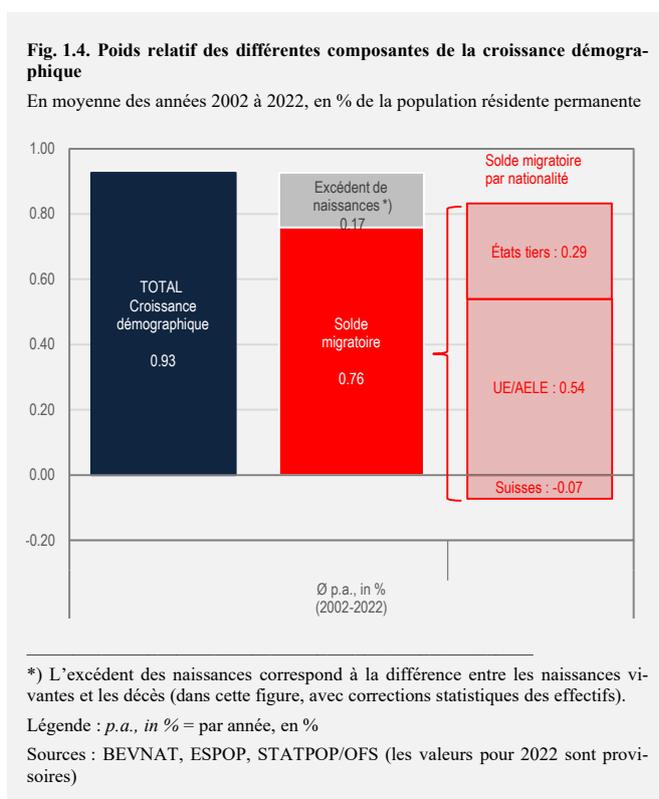
1.2.2 Les Suisses dans l'espace UE/AELE : dans quelle mesure les Suisses ont-ils fait usage de la libre circulation des personnes ?

Les Suisses ont également profité de la libre circulation des personnes pour s'établir dans d'autres États de l'UE/AELE. Selon la statistique de la population et des ménages (STATPOP), entre 2002 et 2022, le solde migratoire des Suisses était en moyenne de -5 800 personnes. Ce chiffre net prend en compte l'ensemble des pays de destination et d'origine dans le monde. L'émigration des Suisses peut être découpée en fonction du pays de destination seulement depuis 2011. Selon les données disponibles pour les années 2011 à 2021, en moyenne, près de la moitié de l'émigration brute des Suisses était à destination des pays de l'UE/AELE (y compris le Royaume-Uni).

Parallèlement, on constate que le nombre de Suisses de l'étranger vivant dans les États de l'UE/AELE a progressé de façon continue depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes. Selon la statistique des Suisses de l'étranger, environ 457 700 Suisses vivaient dans un État de l'UE/AELE ou au Royaume-Uni en 2022, contre 343 100 en 2002, ce qui représente une hausse d'environ 114 600 personnes, soit d'un tiers, au cours des 20 dernières années. En 2022, la plupart de ces Suisses de l'étranger vivaient en France (205 900, soit 45 %), en Allemagne (98 100, soit 21 %), en Italie (51 200, soit 11 %), au Royaume-Uni (39 000, soit 9 %) et en Espagne (25 800, soit 6 %). Sur l'ensemble des Suisses de l'étranger vivant dans l'UE/AELE, les trois quarts étaient des doubles-nationaux.

1.2.3 Croissance démographique : dans quelle mesure la population a-t-elle augmenté depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes et quelle part de cette hausse est-elle liée à la migration ?

À la fin du mois de décembre 2022, la Suisse comptait un peu plus de 8,8 millions d'habitants, dont 2,3 millions d'étrangers (26 %). Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes en 2002, la population résidente permanente a augmenté en moyenne de 0,93 % par an, soit de 1,5 million de personnes au total. En effet, en 2002, la population ne comptait encore que 7,3 millions d'habitants.



L'immigration a constitué un moteur important de cette croissance : quatre cinquièmes de cette progression est due à l'immigration nette et un cinquième à l'accroissement naturel de la population, c'est-à-dire à un excédent de naissances par rapport aux décès (voir fig. 1.4). L'immigration nette en provenance de l'UE/AELE, qui s'est élevée en moyenne à environ 43 000 personnes par an entre 2002 et 2022, comme indiqué précédemment, a engendré à elle seule une croissance démographique d'environ 0,54 % par an. À ce chiffre s'ajoutent les excédents migratoires en provenance des États tiers (en moyenne 23 100 personnes par an, soit 0,29 % de la population résidente permanente). En revanche, le bilan migratoire négatif des

Suisse (-5 800 personnes par an en moyenne) a, quant à lui, ralenti la croissance démographique (-0,07 %).

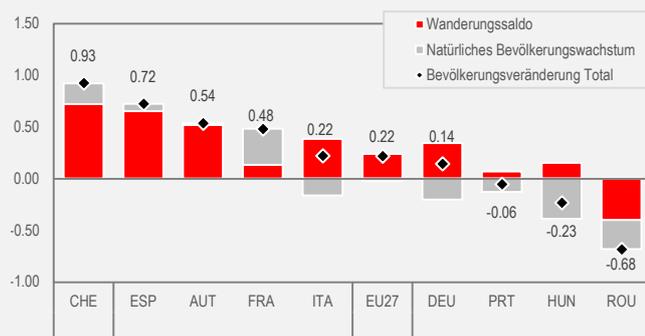
Au cours des 20 dernières années, la Suisse a affiché une croissance démographique élevée en comparaison avec d'autres pays européens (voir fig. 1.5)⁴. La croissance démographique annuelle moyenne de la Suisse entre 2002 et 2021 (0,93 %) a été nettement supérieure à celle de l'UE (0,22 %). Dans les États où la croissance de la population a été supérieure à la moyenne, celle-ci

⁴ Au sein de l'UE/AELE, seuls le Luxembourg (1,8 %), Malte (1,4 %), l'Islande (1,4 %), l'Irlande (1,3 %) et Chypre (1,2 %) ont enregistré une croissance démographique supérieure à celle de la Suisse au cours de la même période.

était essentiellement due à des excédents migratoires, comme ce fut le cas en Suisse – la France constitue toutefois une exception à cet égard. Dans les pays limitrophes que sont l'Italie et l'Allemagne, l'immigration a compensé l'accroissement naturel négatif de la population et ainsi empêché un déclin démographique. En revanche, le Portugal et la Hongrie ont déjà enregistré une baisse globale de leur population. La Roumanie a connu une chute de population encore plus importante, sous l'effet d'une émigration nette notable qui a encore accentué l'évolution naturelle fortement négative de la population (à l'instar d'autres pays d'Europe de l'Est, dont la Bulgarie, les pays baltes et la Croatie). Dans l'ensemble, ces chiffres indiquent clairement que l'accroissement naturel de la population ne contribue plus que faiblement à la croissance démographique, et ce également dans les autres pays européens.

Fig. 1.5. Croissance démographique de la Suisse en comparaison avec une sélection de pays de l'UE

En moyenne des années 2002 à 2021, en % de la population résidente permanente



Légendes : *Wanderungssaldo* = Solde migratoire ; *natürliches Bevölkerungswachstum* = Accroissement naturel de la population ; *Bevölkerungsveränderung Total* = Évolution démographique nette

Source : EUROSTAT

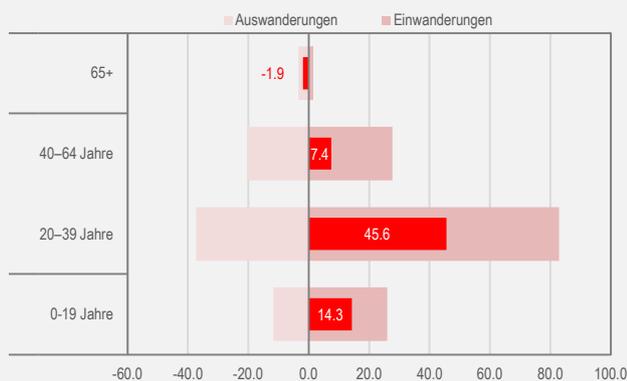
1.2.4 Structure démographique : quelle incidence la migration a-t-elle eue sur le vieillissement de la population ?

En 2021, l'âge moyen de l'ensemble de la population résidente permanente en Suisse était de 42 ans.

En comparaison, les étrangers entrés en Suisse après 2002 étaient nettement plus jeunes au moment de leur arrivée, affichant un âge moyen de 30 ans. La figure 1.6 représente l'immigration et l'émigration ainsi que le solde migratoire de l'ensemble de la population résidente permanente étrangère selon l'âge, en moyenne des années 2002 à 2021. On constate que ce sont les migrants âgés de 20 à 39 ans qui sont les plus nombreux : trois cinquièmes des immigrés et la moitié des émigrés appartiennent à cette classe d'âge. Entre 2002 et 2021, un total

Fig. 1.6. Immigrations, émigrations et solde migratoire, par classe d'âge

Population résidente permanente étrangère, en moyenne des années 2002 à 2021 (en milliers)



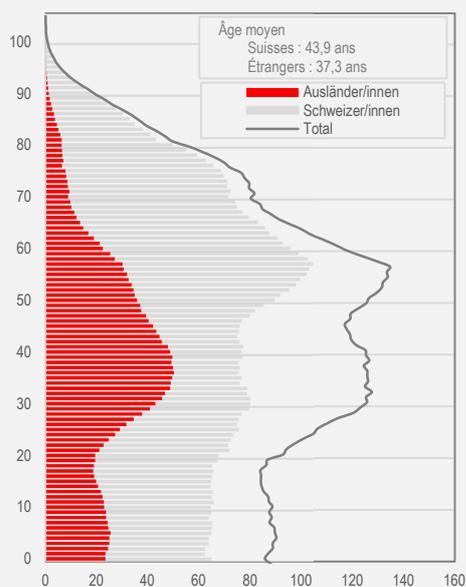
Légende : *Auswanderungen* = Émigrations ; *Einwanderungen* = Immigrations ; *Wanderungssaldo* = Solde migratoire ; *Jahre* = ans

Sources : ESPOP, STATPOP/OFS

net d'environ 45 600 personnes de cette classe d'âge sont arrivées chaque année en Suisse de l'étranger, auxquelles il faut ajouter 7 400 personnes âgées de 40 à 64 ans, ce qui représente un total annuel net de 53 300 personnes en âge de travailler. En parallèle, on a observé une émigration nette d'étrangers à l'âge de la retraite de -1 900 personnes par an. Ainsi, sur l'ensemble de la pyramide des âges, la migration a provoqué un rajeunissement de la population suisse.

Fig. 1.7. Pyramide des âges de la population résidente permanente, par nationalité

En 2021 (en milliers)



Légendes : Ausländer/innen = Étrangers ; Schweizer/innen = Suisses

	2021		
	TOTAL	Suisses	Étrangers
Population, en millions	8,7	6,5	2,2
20 à 64 ans, en millions	5,3	3,7	1,6
Rapport de dépendance	31,1	39,7	11,4

Remarque : le rapport de dépendance des personnes âgées mesure le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et la population âgée de 20 à 64 ans.

Source : STATPOP/OFS

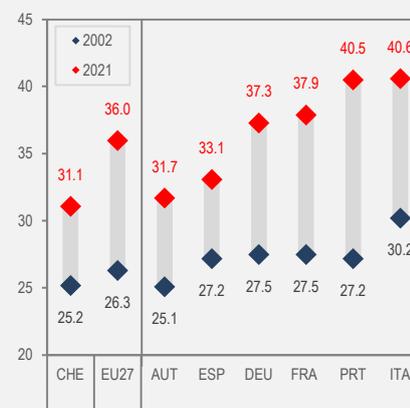
La pyramide des âges des Suisses et des étrangers pour l'année 2021 met clairement en évidence le résultat de cette évolution (voir fig. 1.7). Pour les Suisses, la pyramide s'élargit au niveau des cohortes de la génération du baby-boom, période durant laquelle les naissances ont été particulièrement nombreuses. Aujourd'hui, la classe d'âge la plus importante dans la population est celle des personnes de 45 à 65 ans, et la cohorte d'âge la plus nombreuse est celle des personnes âgées de 56 ans. L'âge moyen des Suisses se monte à 43,9 ans. Les étrangers, pour leur part, sont nettement surreprésentés dans les groupes d'âge de 30 à 45 ans par rapport aux autres classes. La cohorte d'étrangers la plus nombreuse est celle des personnes âgées de 36 ans. Les étrangers sont en revanche nettement sous-représentés chez les seniors. Leur âge moyen s'élève à 37,3 ans.

La pyramide des âges des étrangers se révèle donc complémentaire à celle des Suisses et contribue ainsi dans l'ensemble à une répartition plus équilibrée des âges dans la population. Le vieillissement démographique s'est toutefois poursuivi au cours des 20 dernières années. Le rapport de dépendance des personnes âgées, qui mesure le ratio entre les personnes âgées de 65 ans et plus et la population en âge de travailler, est passé de 25,2 % en 2002 à 31,1 % en 2021. Cet indicateur est nettement plus élevé pour les Suisses (39,7 %) que pour les étrangers (seulement 11,4 %). L'immigration n'a donc pas empêché le vieillissement de la population, mais elle l'a ralenti et en a réduit l'ampleur.

Pour se faire une idée de l'ampleur de cet effet, il est intéressant de procéder ici aussi à une comparaison avec d'autres pays européens (voir fig. 1.8). On constate qu'en 2021, le rapport de dépendance des personnes âgées de la Suisse (31,1 %) était inférieur de près de cinq points de pourcentage à la moyenne européenne (36,0 %). Vingt ans plus tôt, ce rapport n'était que de 26,3 % pour l'UE, ce qui représentait une différence de seulement un point de pourcentage avec la Suisse. Dans l'ensemble, le vieillissement démographique a donc progressé nettement plus rapidement dans l'UE qu'en Suisse au cours des 20 dernières années, le rapport de dépendance ayant augmenté de 9,7 points de pourcentage en moyenne dans l'UE, contre 5,9 points de pourcentage en Suisse. Des pays comme l'Autriche et l'Espagne, qui ont également enregistré des taux d'immigration nette substantiels durant la période considérée (voir à nouveau la fig. 1.5), ont connu, à l'instar de la Suisse, un vieillissement beaucoup plus lent par rapport aux autres pays, alors que la France et l'Allemagne, et surtout l'Italie et le Portugal, affichent un vieillissement nettement plus rapide de leur population, qui se manifeste aujourd'hui dans leur pyramide des âges de façon beaucoup plus prononcée.

Fig. 1.8. Progression du vieillissement de la population suisse en comparaison avec une sélection de pays de l'UE

Rapport de dépendance des personnes âgées pour les années 2002 et 2021, en %



Remarque : le rapport de dépendance des personnes âgées mesure le ratio entre les personnes de 65 ans et plus et la population âgée de 20 à 64 ans.

Source : EUROSTAT

1.2.5 Perspectives : autres scénarios de migration et leurs conséquences sur l'évolution de la population

Quelle influence la migration peut-elle exercer sur l'évolution démographique future de la Suisse ? Les scénarios démographiques calculés par l'OFS, dont la dernière série date de 2020, illustrent l'effet de différentes hypothèses concernant la migration sur la croissance et la structure de la population. Fondées sur le scénario de référence (A-00), qui décrit l'évolution des différentes composantes de l'évolution démographique considérée comme la plus plausible pour les décennies à venir, deux autres variantes mettent en évidence l'influence d'une hypothèse « haute » ou « basse » concernant la migration par rapport à l'hypothèse de référence – toutes les hypothèses relatives aux autres composantes de l'évolution démographique correspondent à celles du scénario de référence⁵.

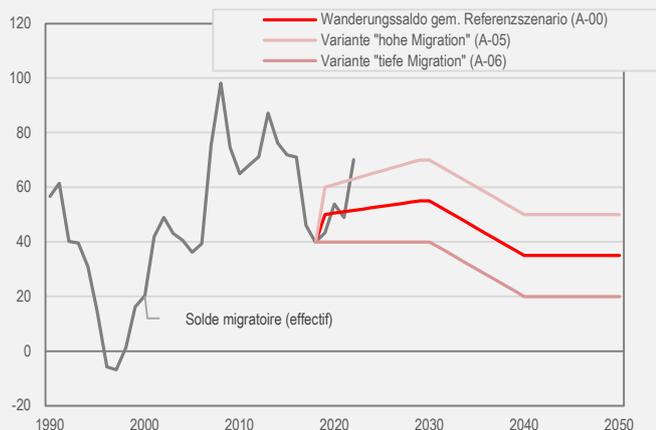
⁵ Pour des explications détaillées sur les hypothèses de référence, voir OFS (2020), Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020-2050, Neuchâtel. Les variantes « solde migratoire haut » (A-05) et « solde migratoire bas » (A-06) sont à distinguer des scénarios « haut » et « bas », qui sont le résultat de la combinaison d'hypothèses hautes et basses pour chacune des composantes de l'évolution démographique.

La figure 1.9 illustre les hypothèses concernant la migration sur lesquelles se fondent le scénario de référence et les variantes « solde migratoire haut » (A-05) et « solde migratoire bas » (A-06). Le scénario de référence suppose que l'immigration nette connaîtra dans un premier temps une tendance haussière à partir de 2020 jusqu'à atteindre environ 55 000 personnes en 2030, pour ensuite diminuer jusqu'en 2040 et s'établir à 35 000 personnes, point à partir duquel elle resterait ensuite constante. Dans ce scénario, la Suisse reste donc attractive pour les migrants et la demande de main-d'œuvre étrangère demeure élevée, notamment en raison du besoin de remplacement démographique qui suivra le départ à la retraite de la génération du baby-boom. Le recul prévu après 2030 tient compte du fait que la concurrence en matière de recrutement de main-d'œuvre qualifiée entre la Suisse et les autres pays de la région devrait s'intensifier à l'avenir, sous l'effet de l'accélération du vieillissement démographique dans les pays européens.

Dans les deux variantes « solde migratoire haut » (A-05) et « solde migratoire bas » (A-06), on suppose que le solde migratoire évolue parallèlement à l'hypothèse de référence, mais que l'immigration nette annuelle lui est supérieure ou inférieure de 13 500 personnes (soit d'environ un quart). En moyenne des années 2020 à 2030, le nombre net d'immigrés s'élèverait à 66 000 personnes par an en cas de solde migratoire « haut » et à

Fig. 1.9. Hypothèses concernant l'évolution future du solde migratoire

Population résidente permanente, selon les projections démographiques établies par l'OFS en 2020 (en milliers)

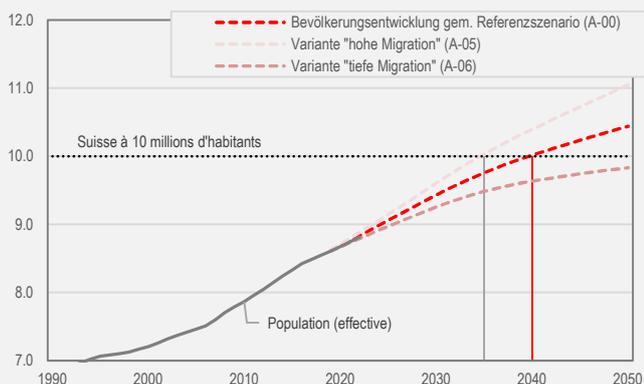


Légende : *Wanderungssaldo gem. Referenzszenario (A-00)* = Solde migratoire selon le scénario de référence (A-00); *Variante « hohe Migration » (A-05)* = Variante « solde migratoire haut » (A-05); *Variante « tiefe Migration » (A-06)* = Variante « solde migratoire bas » (A-06)

Sources : ESPOP, STATPOP/OFS ; scénarios démographiques 2020 de l'OFS

Fig. 1.10. Évolution démographique en fonction de différentes hypothèses concernant l'évolution future du solde migratoire

Population résidente permanente, en millions d'habitants



Légende : *Wanderungssaldo gem. Referenzszenario (A-00)* = Solde migratoire selon le scénario de référence (A-00); *Variante « hohe Migration » (A-05)* = Variante « solde migratoire haut » (A-05); *Variante « tiefe Migration » (A-06)* = Variante « solde migratoire bas » (A-06)

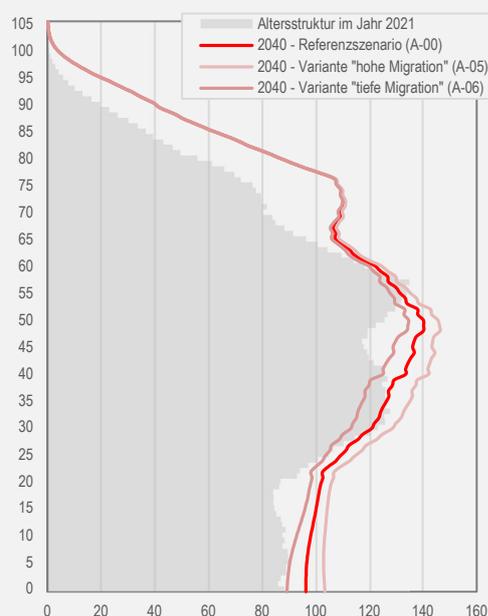
Sources : ESPOP, STATPOP/OFS ; scénarios démographiques 2020 de l'OFS

40 000 personnes par an en cas de solde migratoire « bas », puis diminuerait à 50 000 ou 20 000 personnes par an, respectivement. À titre de comparaison, les excédents migratoires enregistrés en 2020 et 2021, respectivement de 53 800 et 48 900 personnes, sont proches de l'hypothèse de référence, tandis que le solde migratoire élevé de l'année 2022, qui atteint 70 100 personnes, correspond plutôt à l'évolution prévue par la variante haute.

La figure 1.10 présente l'évolution potentielle de la population suisse au cours des prochaines années

Fig. 1.11. Pyramide des âges de la population résidente permanente en fonction de différentes hypothèses concernant l'évolution future du solde migratoire

En 2021 et en 2040 (en milliers)



Légende : Altersstruktur im Jahr 2021 = Pyramide des âges en 2021 ; 2040 – Referenzszenario (A-00) = 2040 – Scénario de référence (A-00) ; 2040 – Variante « hohe Migration » (A-05) = 2040 – Variante « solde migratoire haut » (A-05) ; 2040 – Variante « tiefe Migration » (A-06) = 2040 – Variante « solde migratoire bas » (A-06)

	2021	2040		
		Scénario de référence (A-00)	Solde migratoire haut (A-05)	Solde migratoire bas (A-06)
Population totale (en millions)	8,7	10,0	10,4	9,6
20 à 64 ans (en millions)	5,3	5,6	5,9	5,3
Rapport de dépendance	31,3	43,6	41,9	45,6

Sources : STATPOP/OFS, scénarios démographiques 2020 de l'OFS

en fonction des différentes hypothèses concernant la migration. Selon les résultats du scénario de référence, sur la base des hypothèses de références établies, le nombre de résidents permanents en Suisse passerait de 8,7 millions de personnes en 2020 à 9,4 millions en 2030, et la barre symbolique des 10 millions d'habitants serait atteinte en 2040.

Dans la variante « solde migratoire haut » (A-05), la croissance démographique serait nettement plus rapide. Sur la base des hypothèses correspondantes, le nombre d'habitants atteindrait 9,6 millions en 2030 et la barre des 10 millions d'habitants serait déjà une réalité en 2035. En 2040, le nombre d'habitants s'élèverait déjà à 10,4 millions. La variante « solde migratoire bas » (A-06) prévoit quant à elle un ralentissement de la croissance durant les 20 prochaines années par rapport aux deux décennies précédentes. Sur la base des hypothèses de cette variante, la barre des 10 millions d'habitants ne serait atteinte qu'en 2067, et la population compterait 9,6 millions d'habitants en 2040.

Au cours des 20 prochaines années, la structure démographique connaîtrait également une évolution très différente selon l'ampleur des excédents migratoires futurs. La figure 1.11 montre à quoi pourrait ressembler la pyramide des âges en 2040. Selon le scénario de référence, le groupe d'âge des 65 ans et plus passerait de 1,6 million de personnes (19 % de la population totale) en 2021 à 2,4 millions (24,4 %

en 2040. Le nombre de personnes en âge de travailler (20-64 ans) n'augmenterait que légèrement au cours de cette période, passant de 5,33 millions en 2021 à 5,60 millions en 2040. Par conséquent, le rapport de dépendance des personnes âgées, qui mesure le rapport entre les personnes âgées de 65 ans et plus et la population en âge de travailler, augmenterait sensiblement, passant de 31,1 à 43,6. La forte hausse de ce ratio reflète le vieillissement de la population : même dans l'hypothèse émise d'une immigration continue de personnes majoritairement en âge de travailler, la croissance globale de la population en âge de travailler n'arriverait pas à rivaliser avec celle des personnes à l'âge de la retraite.

Une immigration nette plus élevée permettrait de freiner le vieillissement de la population. Dans la variante « solde migratoire haut », la population en âge de travailler (entre 20 et 64 ans) atteindrait 5,87 millions de personnes en 2040, soit environ 262 000 personnes supplémentaires (+4,7 %) par rapport au scénario de référence. Dans ce cas, le rapport de dépendance des personnes âgées s'établirait à 41,9 en 2040, soit 1,8 point de pourcentage de moins que dans le scénario de référence. Par ailleurs, un solde migratoire plus élevé aurait également un effet sensible sur le groupe des moins de 20 ans en particulier, étant donné qu'un nombre plus élevé de femmes en âge de procréer entraînerait également davantage de naissances.

À l'inverse, il faudrait s'attendre à une accélération du vieillissement démographique si l'excédent migratoire se révélait nettement inférieur, comme prévu par la variante « solde migratoire bas ». Selon cette variante, la population en âge de travailler n'augmenterait que dans une moindre mesure : en 2040, elle compterait 5,34 millions de personnes, soit à peine plus qu'en 2021. La même année, le rapport de dépendance des personnes âgées s'établirait à 45,6, soit 2 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence.

Ainsi, les trois scénarios montrent que le vieillissement démographique ne peut pas être stoppé, même dans un scénario misant sur un excédent migratoire élevé. On constate toutefois que la contribution de l'immigration à la population en âge de travailler permet d'atténuer la hausse du rapport de dépendance des personnes âgées.

1.3 Économie et marché du travail

1.3.1 Croissance économique : ampleur et moteurs

Au cours des 20 dernières années, l'économie suisse a traversé différentes phases et surmonté plusieurs crises (voir fig. 1.12). Au moment de l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'économie suisse se trouvait dans une phase de stagnation prolongée, due à l'éclatement de la bulle internet. Cette phase a été suivie, entre 2004 et 2008, par une reprise économique vigoureuse, qui a débouché sur une récession après le déclenchement de la crise financière et économique mondiale en 2009. L'économie a ensuite entamé sa reprise dès 2010, mais cette dernière a été freinée les années suivantes par

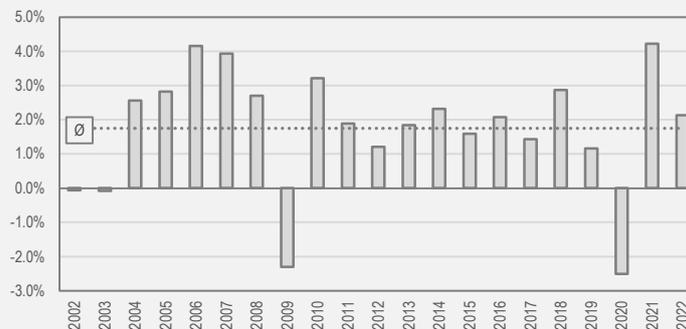
la forte appréciation du franc suisse sous l'effet de la crise de l'euro. En 2020, la pandémie de COVID-19 a provoqué l'effondrement du PIB, duquel l'économie s'est finalement remise en 2021 et 2022, notamment grâce à la mise en place d'importantes mesures de soutien.

Sur l'ensemble de la période considérée, la croissance annuelle moyenne du PIB s'est élevée à 1,75 %. Au cours de la même période, la population suisse a augmenté en moyenne de 0,93 % par an, ce qui porte la croissance réelle du PIB par habitant à 0,82 % par an (voir fig. 1.13). En 2022, le PIB par habitant était donc supérieur de 19 % à celui de 2001, l'année précédant l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes. Ainsi, malgré une croissance démographique prononcée, la valeur ajoutée réelle non seulement globale, mais

aussi par habitant, a sensiblement augmenté au cours des 20 dernières années. La croissance du PIB observée est due dans des proportions similaires à une augmentation de l'intrant en travail et de la productivité du travail. La somme des heures de travail effectuées en Suisse a progressé en moyenne de 0,82 % par an entre 2002 et 2022. La productivité du travail, calculée en PIB par heure travaillée, a quant à elle augmenté en moyenne de 0,92 % par an⁶.

Fig. 1.12. Produit intérieur brut réel

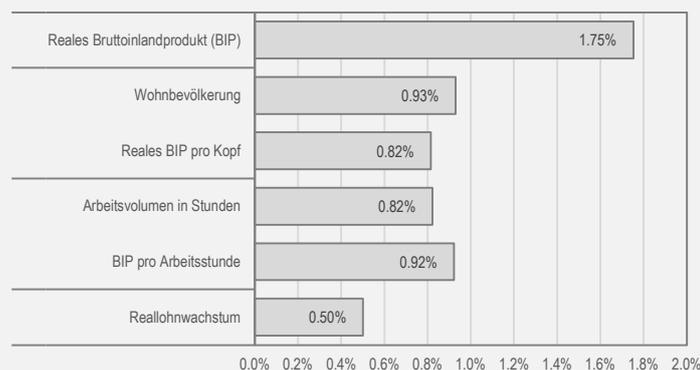
Croissance annuelle et moyenne pour les années 2002 à 2022



Sources : OFS/CN ; SECO/estimations trimestrielles du PIB

Fig. 1.13. Valeurs clés de la croissance économique

Taux de croissance annuels moyens, entre 2002 et 2022



Légende : *reales Bruttoinlandprodukt (BIP)* = Produit intérieur brut (PIB) réel ; *Wohnbevölkerung* = Population résidente ; *reales BIP pro Kopf* = PIB réel par habitant ; *Arbeitsvolumen in Stunden* = Volume de travail en heures effectuées ; *BIP pro Arbeitsstunde* = PIB par heure de travail effectuée ; *Reallohnwachstum* = Progression des salaires réels

Sources : OFS/CN ; OFS/ESPOP, STATPOP ; OFS/WPS ; OFS/SVOLTA ; OFS/indice des salaires ; SECO/estimations trimestrielles du PIB

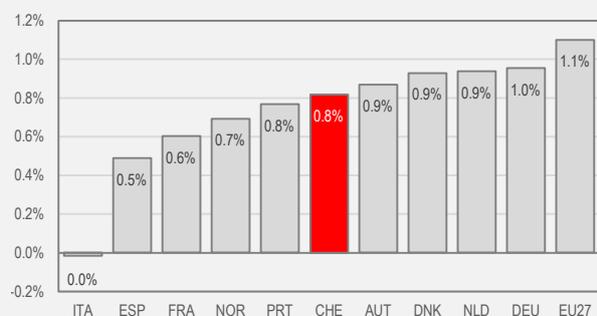
⁶ Pour une discussion détaillée sur l'évolution du PIB par habitant en Suisse, voir également l'article de blog de Patrick Leisibach (Avenir Suisse) : [La croissance de la Suisse n'est-elle plus que quantitative ? – Avenir Suisse \(avenir-suisse.ch\)](https://www.avenir-suisse.ch/fr/actualites/la-croissance-de-la-suisse-n-est-elle-plus-que-quantitative/)

Les gains de productivité se sont également traduits par une hausse des salaires des travailleurs : la croissance moyenne des salaires réels entre 2002 et 2022 s'est élevée à 0,50 % par an, d'après l'indice des salaires de l'OFS⁷. La part de la rémunération des salariés dans le produit intérieur brut (*labour share*) est passée de 58 % à 54 % entre 2002 et 2008, puis elle a généralement progressé les années suivantes pour atteindre 59 % en 2022, soit une valeur légèrement supérieure à celle de 2002. En comparaison avec les dix années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP (55,7 %), elle a affiché en moyenne une valeur légèrement plus élevée entre 2002 et 2022, avec 57,1 % (+1,4 point de pourcentage).

En comparaison internationale, la croissance du PIB par habitant en Suisse (0,8 %) a été comparable à celle d'autres pays qui jouissent d'un niveau de prospérité similaire, comme la Norvège, l'Autriche, le Danemark, les Pays-Bas ou l'Allemagne, dont les taux de croissance moyens ont été compris entre 0,7 et 1,0 % au cours de la même période (voir fig. 1.14). Les pays dont le niveau de prospérité est généralement moindre, comme les pays de l'UE d'Europe de l'Est, ont pour la plupart enregistré une croissance nettement plus élevée et se sont ainsi quelque peu rapprochés du niveau des pays de l'UE généralement plus prospères. C'est pourquoi la croissance moyenne de l'UE par habitant, soit de 1,1 % par an, a été globalement plus élevée que celle de la Suisse. La croissance des États-Unis, s'élevant à 1,2 %, a, elle aussi, été plus marquée. En 2022, avec un PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat d'environ 82 400 dollars, la Suisse se classait au quatrième rang parmi les États de l'UE/AELE, derrière le Luxembourg, l'Irlande et la Norvège, et devant les pays de l'UE27 (54 300 dollars) et les États-Unis (76 400 dollars) (source : base de données des statistiques sur la productivité de l'OCDE). Au cours des deux dernières décennies, la Suisse a donc réussi à maintenir sa position favorable, en comparaison internationale, en termes de niveau de prospérité.

Fig. 1.14. PIB par habitant en comparaison avec une sélection de pays de l'UE/AELE

Taux de croissance annuels moyens (corrégés de l'inflation et en parité de pouvoir d'achat), de 2002 à 2022



Sources : base de données des statistiques sur la productivité de l'OCDE ; pour la Suisse : OFS/CN ; SECO/estimations trimestrielles du PIB

⁷ Cette valeur moyenne inclut également le récent recul des salaires réels de -1,9 %, enregistré en 2022. Entre 2002 et 2021, la croissance moyenne des salaires réels s'établissait encore à 0,57 %.

1.3.2 Évolution générale du marché du travail : emploi, chômage et salaires à long terme

Emploi. La croissance économique a également eu un effet positif sur le marché du travail. Entre 2002 et 2022, le nombre de personnes actives a augmenté en moyenne de 1,1 % par an, passant de 4,1 à 5,2 millions. Cette hausse était composée de 65 % de ressortissants étrangers et de 35 % de Suisses. L'emploi frontalier a affiché une croissance particulièrement forte de 4,3 % par an. Le nombre d'actifs étrangers résidant en Suisse a également connu une croissance nettement supérieure à la moyenne (+2,2 % par an). Le nombre d'actifs suisses a lui aussi augmenté, bien que dans une mesure inférieure à la moyenne (+0,6 %). Cette croissance nettement plus faible comparativement doit être lue à la lumière de l'évolution démographique ; en effet, la population suisse âgée de 15 à 64 ans n'a augmenté en moyenne que de 0,3 % par an entre 2001 et 2021. En Suisse, le taux d'activité de la population résidente permanente âgée de 15 à 64 ans a poursuivi sa progression, avec une hausse de 2,2 points de pourcentage entre 2002 et 2022, passant d'un taux déjà élevé de 81,3 à 83,5 % (voir fig. 1.15). Au cours des 20 dernières années, les femmes, en particulier, ont été de plus en plus nombreuses à participer à la vie active. Leur taux d'activité est passé de 73,9 % en 2002 à 79,6 % en 2022, tandis que celui des hommes reculait légèrement, passant de 88,7 % à 87,5 %⁸. L'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes, qui est fortement liée au marché du travail, a également contribué à la progression de la participation à la vie active : depuis 2002, les taux d'activité des ressortissants de l'UE/AELE, femmes comme hommes, se révèlent supérieurs à la moyenne de l'ensemble de la population. Ainsi, entre 2003 et 2022, le taux d'activité des ressortissants de l'UE/AELE âgés de 15 à 64 ans et actifs en Suisse s'est élevé en moyenne à 85,4 %, contre 83,1 % pour les Suisses et 74,1 % pour les ressortissants d'États tiers.

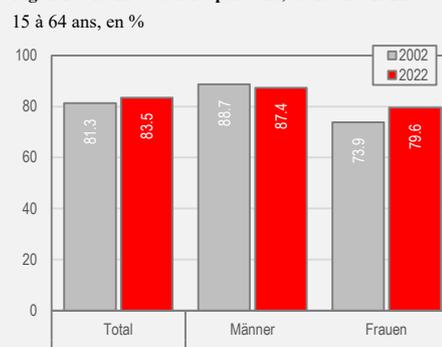
Fig. 1.15. Population active par nationalité, de 2002 à 2022



Légende : Schweizer/innen = Suisses ; Ansässige Ausländer/innen = Résidents étrangers ; Grenzgänger/innen = Frontaliers

Source : SPAO/OFS

Fig. 1.16. Taux d'activité par sexe, de 2002 à 2022



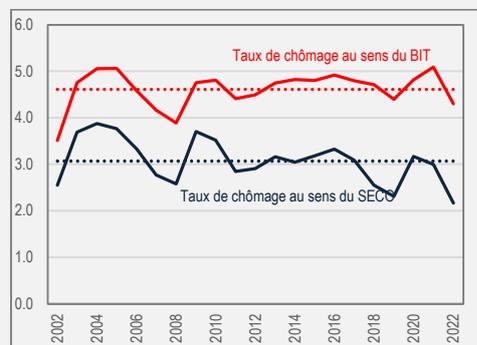
Légende : Männer = Hommes ; Frauen = Femmes

Source : ESPA/OFS

⁸ En raison du reparamétrage des séries de données de l'ESPA en 2010, il est probable que l'augmentation de la participation au marché du travail enregistrée pour les femmes soit légèrement sous-estimée et que le recul observé chez les hommes soit légèrement surestimé.

Fig. 1.18. Chômage, entre 2002 et 2022

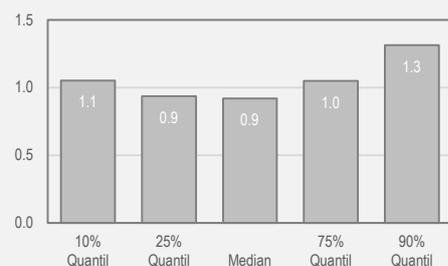
En %



Sources : ESPA/OFS, statistique du marché du travail du SECO

Fig. 1.17. Croissance des salaires nominaux par quantile de la répartition salariale, entre 2002 et 2020

Moyenne annuelle, en %



Légende : *Quantil* = quantile ; *Median* = Médiane

Source : enquête sur la structure des salaires (ESS)/OFS

Chômage. Entre 2002 et 2022, le taux de chômage au sens du BIT a évolué autour d'une moyenne de 4,6 % et le taux de chômage au sens du SECO autour d'une moyenne de 3,1 %, sans qu'une tendance haussière puisse être dégagée (voir fig. 1.17). Cette stabilité montre que l'immigration de travailleurs étrangers a permis de satisfaire la demande des entreprises en Suisse et qu'elle n'a pas entraîné de déséquilibre sur le marché suisse du travail. Les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP sont toutefois exposées à un risque de chômage plus élevé que les Suisses, mais leur taux de chômage reste nettement inférieur à celui des ressortissants d'États tiers. Ces rapports de comparaison n'ont pas changé depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, le taux de chômage au sens du BIT et le taux de chômage selon le SECO affichent les mêmes tendances (voir section 2.3 dans la partie du rapport intitulée « Tendances actuelles »).

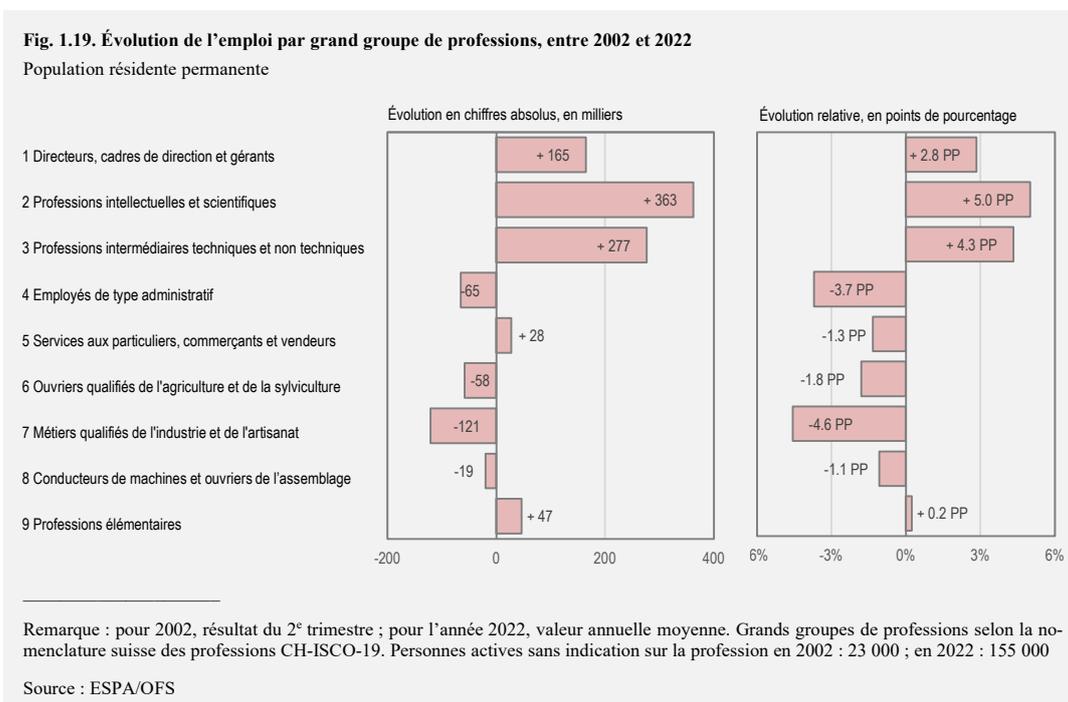
Salaires. Dans l'ensemble, l'évolution des salaires à long terme a également été positive et bien répartie sur l'ensemble de la fourchette salariale (voir fig. 1.18). Une baisse des bas salaires a notamment pu être évitée. Sous l'effet de la progression légèrement plus soutenue des salaires dans la partie inférieure de la répartition salariale, la

part des bas salaires, c'est-à-dire des salaires inférieurs de plus d'un tiers au salaire médian, est passée de 11,2 % en 2002 à 10,0 % en 2020. L'évolution équilibrée des salaires doit également être interprétée dans le contexte d'une stabilisation du taux de couverture par des conventions collectives de travail au cours des 20 dernières années, voire de son augmentation grâce à la conclusion d'une CCT dans le domaine de la location de services. On estime qu'en 2018, 50 % des travailleurs susceptibles d'être assujettis à une CCT étaient effectivement soumis à une telle convention⁹. Dans la fourchette supérieure de la répartition des salaires, les augmentations salariales ont été un peu plus prononcées par rapport à la médiane, mais l'immigration substantielle de main-d'œuvre hautement qualifiée a probablement empêché une progression encore plus marquée dans cette fourchette.

⁹ Voir Baumberger, D. (2021), Les conventions collectives de travail résistent au changement structurel, dans : La Vie économique, 7/2021.

1.3.3 Changement structurel sur le marché du travail : quel rôle l'immigration a-t-elle joué ?

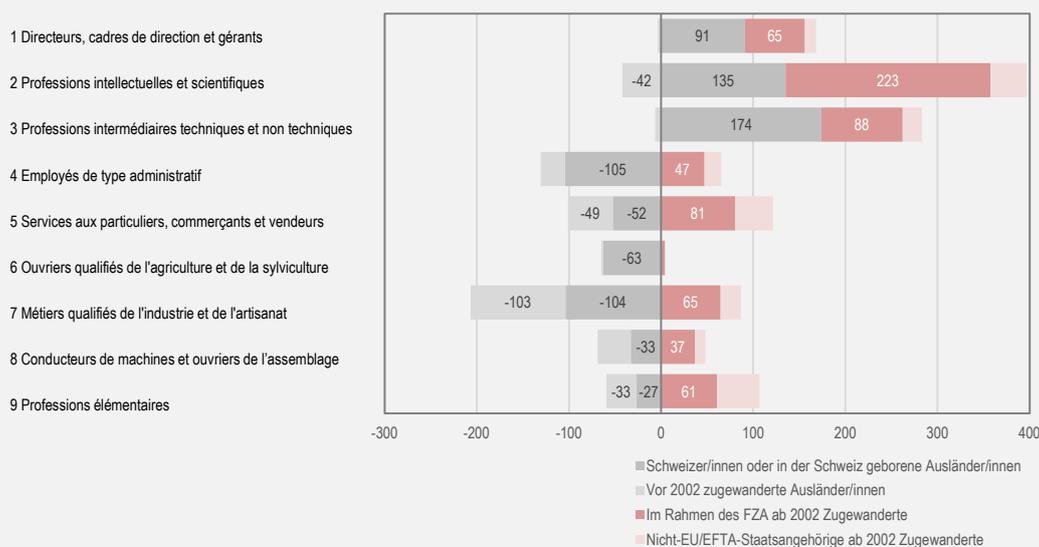
Les 20 dernières années ont été marquées par un changement structurel important sur le marché suisse du travail, qui transparaît nettement dans l'évolution de l'emploi en fonction des professions (voir fig. 1.19). Tandis que les directeurs, cadres de direction et gérants, les professions intellectuelles et scientifiques, ainsi que les professions intermédiaires techniques et non techniques enregistraient une forte croissance de l'emploi, le nombre de personnes actives dans les professions exigeant des qualifications moyennes, telles que les emplois de type administratif, les professions agricoles, les métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat, ainsi que les conducteurs de machines et ouvriers de l'assemblage, a diminué. L'emploi a légèrement progressé dans les professions élémentaires ainsi que dans les services directs aux particuliers, le commerce et la vente. Dans l'ensemble, la part de la population active dans les trois grands groupes de professions les plus hautement qualifiés est passée de 40,5 % en 2002 à 52,7 % en 2022, soit une hausse de 12,2 points de pourcentage. À l'inverse, les professions exigeant un niveau de qualification moyen à faible ont, quant à elles, vu leur part diminuer. Le schéma du changement structurel observé correspond donc globalement à un renforcement notable des compétences (*upskilling*), c'est-à-dire à une augmentation de la part des activités hautement qualifiées dans l'emploi.



Une analyse différenciée selon le statut migratoire révèle que la transition des professions peu ou moyennement qualifiées à celles exigeant un niveau de qualification élevé à très élevé a été particulièrement prononcée dans la population résidente, c'est-à-dire chez les Suisses et les étrangers nés en Suisse (voir fig. 1.20). Une croissance de l'emploi n'a été observée que dans les trois groupes de professions exigeant le niveau de qualification le plus élevé. Ce mouvement d'ascension professionnelle s'explique, d'une part, par des changements professionnels individuels, par exemple par la promotion de spécialistes à des postes de direction. D'autre part, davantage de personnes entrées sur le marché du travail au cours des 20 dernières années et formées en Suisse ont exercé des professions hautement qualifiées par rapport aux résidents ayant quitté le marché du travail au cours de la même période pour prendre leur retraite. Ces deux phénomènes sont à l'origine d'une ascension professionnelle notable, qui est étroitement liée à une hausse simultanée des investissements dans la formation de la population active indigène (voir encadré à la page suivante).

Fig. 1.20. Évolution de l'emploi par grand groupe de professions et par statut migratoire, entre 2002 et 2022

Population résidente permanente, en milliers



Remarque : pour 2002, résultat du 2^e trimestre ; pour 2022, valeur annuelle moyenne. Grands groupes de professions selon la nomenclature suisse des professions CH-ISCO-19. Personnes actives sans indication sur la profession en 2002 : 23 000 ; en 2022 : 155 000.

Légende : *Schweizer/innen oder in der Schweiz geborene Ausländer/innen* = Suisses ou étrangers nés en Suisse ; *vor 2002 zugewanderte Ausländer/innen* = Étrangers arrivés en Suisse avant 2002 ; *im Rahmen des FZA ab 2002 Zugewanderte* = Immigrés entrés en Suisse à partir de 2002 dans le cadre de l'ALCP ; *Nicht-EU/EFTA-Staatsangehörige ab 2002 Zugewanderte* = Immigrés arrivés en Suisse à partir de 2002 et qui ne sont pas ressortissants de l'UE/AELE

Source : ESPA/OFS

Au cours des 20 dernières années, l'emploi des étrangers arrivés en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP a baissé dans tous les grands groupes de professions. Une partie de ce groupe de population a probablement quitté la Suisse durant cette période, mais la majorité a atteint l'âge de la retraite ces dernières années et s'est donc retirée du marché du travail. Le recul le plus important a

été observé dans les métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat (-103 000 personnes actives), mais les anciens immigrés ont également laissé un vide important au cours des 20 dernières années dans d'autres professions moyennement et faiblement qualifiées.

Le vide engendré par l'ascension professionnelle de la population résidente et les départs des anciens immigrés des professions peu et moyennement qualifiées ont été en partie comblés par de nouveaux immigrés arrivés au cours des 20 dernières années. Ainsi, en 2022, quelque 81 000 personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation travaillaient dans les services directs aux particuliers, le commerce ou la vente, 65 000 dans les métiers de l'artisanat, 61 000 dans des professions élémentaires, 47 000 dans des professions de type administratif et 37 000 comme conducteurs de machines ou ouvriers de l'assemblage. Avec les personnes en provenance d'États tiers arrivées en Suisse depuis 2002, elles ont pu partiellement compenser ou atténuer la baisse de l'emploi dans les professions peu ou moyennement qualifiées. Mais la croissance de l'emploi des immigrés dans le cadre de la libre circulation, en chiffres absolus, a été encore plus prononcée, s'élevant à 176 000 personnes dans les professions hautement qualifiées. En 2022, plus de la moitié des étrangers entrés en Suisse dans le cadre de l'ALCP (environ 56 %) travaillaient dans l'un des trois premiers grands groupes de professions. Au cours des 20 dernières années, l'immigration dans le cadre de l'ALCP a donc largement contribué à satisfaire la forte demande de main-d'œuvre hautement qualifiée et a ainsi amplement soutenu le changement structurel de l'économie suisse vers des activités à plus forte valeur ajoutée.

Évolution de la structure de la formation et des dépenses d'éducation en Suisse

L'augmentation des investissements dans la formation a constitué un facteur déterminant de l'ascension professionnelle de la population active indigène. Alors que la part des Suisses âgés de 25 à 34 ans titulaires d'un diplôme de niveau tertiaire s'élevait à 28 % en 2002, elle atteignait déjà 52 % en 2022, soit plus de la moitié de ce groupe. Parmi les étrangers, la part des personnes au bénéfice d'une formation tertiaire est passée de 24 à 50 % au cours de la même période, ce qui reflète à la fois le niveau de qualification élevé des nouveaux arrivants et l'amélioration du niveau de qualification des étrangers résidant en Suisse depuis plus longtemps.

L'indicateur de l'OFS concernant la durée de formation attendue témoigne également de l'amélioration constante du niveau de qualification des personnes intégrées dans le système éducatif suisse. Alors que la durée de formation attendue était encore de 16,31 ans en 2002, cette valeur a depuis progressé de 1,14 an pour atteindre 17,45 ans en 2021. L'augmentation des investissements dans la formation s'est également reflétée dans une certaine mesure dans les dépenses publiques d'éducation. Alors que leur part dans le PIB se montait encore à 5,0 % entre 1992 et 2001, elle atteignait en moyenne 5,35 % entre 2002 et 2020.

Remarque : les dépenses publiques consacrées à la « recherche fondamentale » et à la « R&D formation » sont incluses dans la statistique des dépenses publiques d'éducation.

Sources : structure de la formation selon l'ESPA/OFS ; durée de formation attendue selon les indicateurs de la formation de l'OFS ; dépenses publiques d'éducation (DPE)/OFS

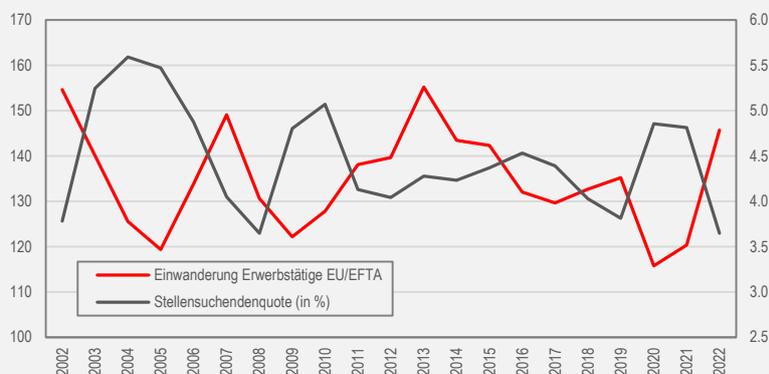
1.3.4 Quel lien existe-t-il entre l'immigration et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ?

Étant donné que le taux d'activité en Suisse est déjà très élevé en comparaison internationale et que le niveau du chômage est, quant à lui, relativement bas, les entreprises sont assez rapidement limitées lorsqu'elles souhaitent recruter de la main-d'œuvre sur le territoire national, en particulier en temps de conjoncture favorable. Ainsi, l'immigration de main-d'œuvre en provenance des pays de l'UE/AELE a tendance à croître lorsque la demande de main-d'œuvre augmente et que le chômage

recule et, inversement, à baisser lorsque la demande diminue et que le chômage progresse. En conséquence, l'immigration de main-d'œuvre a généralement évolué en sens inverse du taux de demandeurs d'emploi entre 2002 et 2022 (voir fig. 1.21). La forte immigration de main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE observée actuellement doit donc également être lue à la lumière d'un contexte marqué par un taux de chômage très bas en comparaison interannuelle et une part élevée d'entreprises rencontrant des difficultés de recrutement (voir également la partie du rapport intitulée « Tendances actuelles »).

Fig. 1.19. Immigration liée au marché du travail en provenance des pays de l'UE/AELE et taux de demandeurs d'emploi

Immigration brute de personnes exerçant une activité lucrative, population résidente permanente et non permanente, en milliers (échelle de gauche) et taux de demandeurs d'emploi en % (échelle de droite), 2002-2022



Légendes : *Einwanderung Erwerbstätige EU/EFTA* = Immigration des personnes actives de l'UE/AELE ; *Stellensuchendenquote (in %)* = Taux de demandeurs d'emploi (en %)

Remarque : le taux de demandeurs d'emploi correspond aux demandeurs d'emploi inscrits selon le SECO par rapport au total des personnes actives selon la SPAO, sans les frontaliers.

Sources : SYMIC/SEM ; SPAO/OFS, statistique du marché du travail du SECO

Outre le fait qu'ils permettent d'atténuer les tarissements conjoncturels de l'offre de travail, les travailleurs étrangers peuvent également occuper des postes dans les professions pour lesquelles il n'existe pas suffisamment de main-d'œuvre indigène disponible. La pénurie de main-d'œuvre spécialisée en fonction des professions ne peut pas être évaluée directement, mais on peut recourir à différentes approches pour estimer son ampleur. Il ressort du sys-

tème d'indicateurs du SECO que les professions MINT, en particulier, telles que les professions d'ingénieur et de l'informatique, ainsi que celles de la santé et du management, souffraient dans les années 2010 d'une pénurie structurelle de main-d'œuvre qualifiée¹⁰. Ces groupes de professions étaient également très sollicités à l'échelle internationale et les personnes travaillant dans ces domaines souvent peu disponibles, sous l'effet de la forte croissance structurelle de la demande au cours des dernières décennies.

¹⁰ Voir Degen, Kathrin (2016), Nous ne manquons pas que d'ingénieurs, dans : La Vie économique, 10/2016. Le système d'indicateurs du SECO évalue différentes professions à l'aide de six indicateurs. Un taux de chômage bas, un taux de postes vacants élevé, une croissance vigoureuse de l'emploi, une forte dépendance vis-à-vis de la main-d'œuvre immigrée, un besoin de remplacement démographique important ainsi qu'une part substantielle de main-d'œuvre qualifiée sont considérés comme des marqueurs d'une pénurie structurelle de personnel spécialisé dans une profession donnée.

La concurrence internationale est particulièrement élevée en ce qui concerne le recrutement de personnel spécialisé susceptible d'occuper des postes clés dans les entreprises, ce qui a donné naissance à l'expression « guerre des talents », parfois utilisée dans ce contexte. L'OCDE estime que les individus talentueux et bien formés jouent un rôle déterminant pour assurer la prospérité future d'un pays. Ces personnes occupent des emplois qui revêtent une importance cruciale pour favoriser l'innovation et le progrès technologique et qui, en définitive, contribuent à accélérer la croissance économique en créant de nouvelles possibilités d'emploi et de meilleures conditions de vie pour tous. L'indice de l'OCDE intitulé « *Talent Attractiveness* » agrège différentes dimensions mesurant l'attractivité de ses États membres pour les talents étrangers, notamment les conditions d'immigration. Parmi les 38 pays de l'OCDE considérés, la Suisse occupe en 2023 la troisième place en ce qui

concerne l'attraction de la main-d'œuvre hautement qualifiée (« *highly skilled workers* »), derrière la Nouvelle-Zélande et la Suède, et même la deuxième place en ce qui concerne l'attraction des entrepreneurs, à nouveau juste derrière la Suède (voir fig. 1.22).

En raison du poids croissant des immigrants en provenance de l'UE/AELE dans l'immigration depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, ceux-ci ont joué un rôle toujours plus important, au cours des 20 dernières années, en vue de répondre aux besoins de main-d'œuvre hautement qualifiée. Comme souligné dans la sous-section précédente, plus de la moitié des personnes actives ayant immigré en Suisse dans le cadre de l'ALCP exerçaient des professions hautement qualifiées, pour lesquelles il est par nature souvent plus difficile de trouver le personnel adéquat. C'est notamment le cas des professions qui

Fig. 1.22. Attractivité des États de l'OCDE pour les migrants hautement qualifiés et les entrepreneurs

Classement des 20 premiers pays de l'OCDE pour l'année 2023



Remarque : le score « *Talent Attractiveness* » est calculé à partir d'un large éventail d'indicateurs de l'attractivité des pays de l'OCDE pour les personnes hautement qualifiées et entrepreneurs susceptibles d'immigrer, et intègre les dimensions suivantes : qualité des opportunités professionnelles, revenus et impôts, perspectives d'avenir, possibilités pour les membres de la famille, environnement de compétences, inclusivité et qualité de vie, et conditions d'entrée et de séjour. Les résultats exposés dans le présent rapport procèdent de l'application de la même pondération aux différentes dimensions.

Source : OCDE ([Talent Attractiveness 2023](#))

souffrent d'une certaine pénurie de main-d'œuvre, par exemple dans les technologies de l'information ou dans le secteur de la santé. L'importance de l'immigration dans le cadre de l'ALCP pour ces branches a été abordée en détail dans des rapports précédents¹¹.

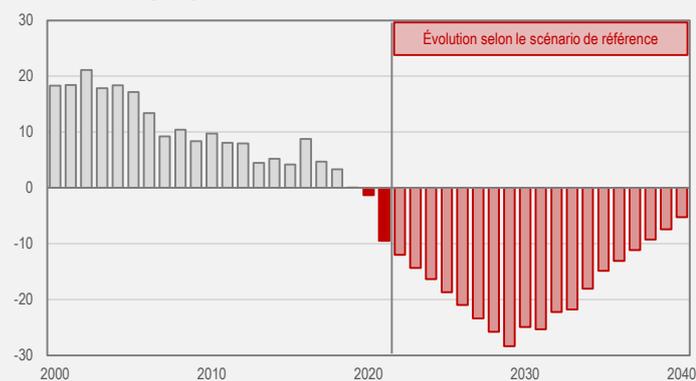
L'immigration de main-d'œuvre en provenance de l'UE/AELE ne se limite toutefois pas aux spécialistes dont le niveau de qualification est très élevé. Comme mentionné précédemment, elle compte aussi des travailleurs moins qualifiés ou du personnel spécialisé moyennement qualifié, qui viennent en particulier occuper des postes dans des professions que les personnes arrivées en Suisse il y a longtemps ou nées en Suisse ont eu tendance à quitter au cours des 20 dernières années en raison de l'amélioration de leur niveau de qualification. Dans ce cas, l'immigration permet de satisfaire des besoins de remplacement spécifiques dans certaines professions. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, il n'est plus possible de recruter de la main-d'œuvre peu ou moyennement qualifiée en provenance d'États tiers, laquelle doit donc aussi être trouvée parmi les ressortissants de l'UE/AELE.

Le besoin de remplacement à tous les niveaux de qualification s'explique également toujours plus par des raisons démographiques. La croissance démographique de la population active a ralenti au cours des dernières années. Depuis 2020, en Suisse, le nombre de personnes âgées de 65 ans excède celui des jeunes de 20 ans ; autrement dit, aujourd'hui, le nombre de personnes quittant le marché du travail pour prendre leur retraite a tendance à dépasser

le nombre de jeunes qui entrent sur le marché du travail (voir fig. 1.23). Le départ à la retraite de la génération du baby-boom, particulièrement nombreuse, va encore accentuer cette tendance dans les années à venir. Pour les entreprises en Suisse, la possibilité de recruter de la main-d'œuvre dans l'UE/AELE permet donc aujourd'hui déjà de contrer le tarissement de l'offre de travail dû à l'évolution démographique.

Fig. 1.23. « Creux démographique » : différence entre le nombre de jeunes de 20 ans et le nombre de personnes âgées de 65 ans

Population résidente permanente pour chaque année, valeurs à partir de 2022 selon le scénario de référence (A-00) de l'OFS, en milliers



Sources : ESPOP, STATPOP/OFS ; scénarios démographiques de l'OFS

¹¹ Pour un examen du rôle joué par l'immigration dans le secteur de la santé, voir les analyses sur les professions de la santé du dix-septième rapport de l'Observatoire de 2021. Pour une analyse de l'immigration dans le domaine des technologies de l'information, voir le dix-huitième rapport de l'Observatoire de 2022.

Cet effet est toutefois limité, étant donné que les autres pays européens, comme souligné dans la sous-section précédente, sont également confrontés à un vieillissement de leur population (bien souvent plus rapide que celui de la Suisse) et qu'ils doivent eux aussi couvrir leurs besoins de remplacement démographique. Cette évolution devrait, d'une part, réduire la volonté d'émigrer des ressortissants de l'UE/AELE et, d'autre part, renforcer encore la concurrence en matière de recrutement de main-d'œuvre mobile au sein de l'UE/AELE dans les années à venir.

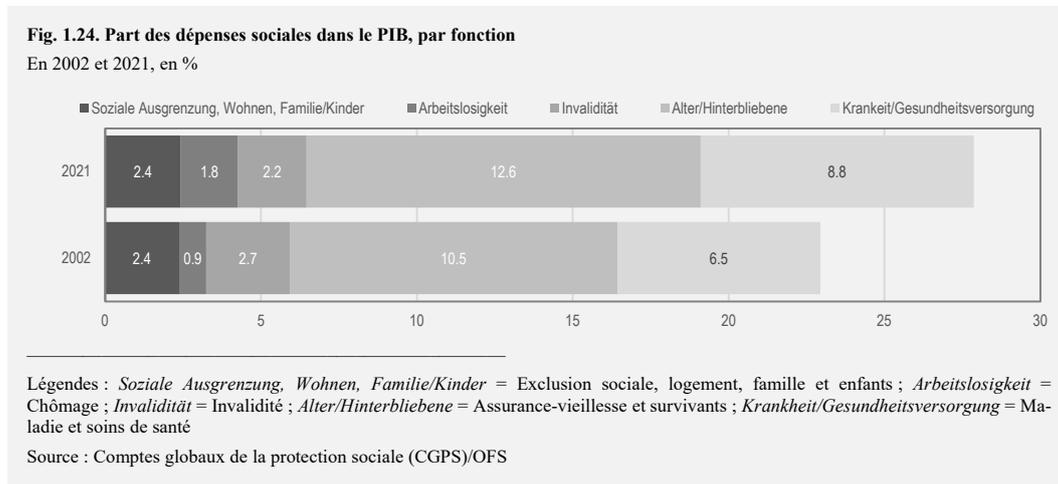
1.4 Dépenses sociales

1.4.1 Comment les dépenses sociales ont-elles évolué en Suisse et quel rôle l'immigration a-t-elle joué dans ce cadre ?

Selon les Comptes globaux de la protection sociale, les dépenses affectées aux prestations sociales en Suisse se sont élevées à 207 milliards de francs en 2021, soit une part correspondant à 27,9 % du produit intérieur brut. En 2002, ces dépenses représentaient seulement 22,9 % du PIB, soit 5 points de pourcentage de moins. Comme le montre la figure 1.24, l'augmentation de la part des dépenses sociales dans le PIB est principalement due à la hausse des dépenses pour les soins de santé (+2,3 points de pourcentage) ainsi que pour l'assurance-vieillesse et survivants (+2,1 points de pourcentage). S'agissant des dépenses relatives à l'invalidité, leur part dans le PIB a diminué de 0,5 point de pourcentage depuis 2002. Le doublement de la part des dépenses dans le domaine de l'assurance-chômage, qui a atteint 1,8 %, est une conséquence de la pandémie de coronavirus, qui a entraîné temporairement des coûts exceptionnellement élevés pour les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail en 2020 et 2021. En 2019, les dépenses dans le domaine du chômage ont représenté une part de 0,9 % du PIB, soit un niveau constant par rapport à 2002. Dans les domaines de l'exclusion sociale, du logement ainsi que de la famille et des enfants, la part des dépenses dans le PIB est également restée stable depuis 2002.

Dans l'ensemble, il ressort de la structure de l'évolution des dépenses sociales que les principales augmentations de celles-ci sont liées au vieillissement de la population et non à la libre circulation des personnes ou à l'immigration. C'est aussi ce que confirment, dans le détail, les résultats de l'analyse des données sur les prestations sociales présentés tout au long de ce rapport, qui n'indi-

quent aucun coût supplémentaire important engendré par la libre circulation des personnes qui contribuerait sensiblement à une augmentation générale des dépenses sociales (voir chapitre 3 de la partie du rapport intitulée « Tendances actuelles »).



1.5 Bilan

En se concentrant sur des thématiques choisies, le présent chapitre a mis en évidence le fait que l'immigration nette élevée, en comparaison temporelle et internationale, enregistrée au cours des 20 dernières années, depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes, a fortement influencé l'évolution de la population et du marché du travail. La population a augmenté d'un peu plus de 0,9 % par an, soit une croissance nettement supérieure à celle enregistrée dans d'autres pays européens. Celle-ci s'est accompagnée d'une évolution favorable de la structure démographique : comme l'immigration liée à la libre circulation est essentiellement constituée de personnes en âge de travailler, elle a permis de sensiblement atténuer le vieillissement démographique progressif de la population indigène. Une comparaison internationale montre également que les pays de la région ont été confrontés au vieillissement démographique et aux défis qui l'accompagnent plus tôt et de façon plus marquée qu'en Suisse.

Sur le marché du travail, l'accroissement du potentiel de main-d'œuvre, qui a été favorisé par la libre circulation des personnes, a soutenu le changement structurel vers une économie caractérisée par une part plus importante de postes hautement qualifiés et à plus forte valeur ajoutée. Les personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation ont joué un rôle important pour répondre à la demande de main-d'œuvre dans les professions aux exigences élevées et hautement qualifiées, mais pas uniquement. Étant donné que la population indigène est elle aussi en moyenne aujourd'hui nettement plus qualifiée et exerce des activités professionnelles dont les exigences sont plus élevées qu'il y a 20 ans, l'immigration a également permis de répondre aux besoins de remplacement dans les activités à niveau de qualification intermédiaire à faible, pour lesquelles il n'était plus possible

de trouver suffisamment de personnel parmi les résidents. Ces processus d'adaptation se sont déroulés dans un contexte marqué dans l'ensemble par une croissance de l'emploi, un taux d'activité plus élevé et un niveau de chômage plus faible. Malgré plusieurs crises, les 20 dernières années se sont dans l'ensemble caractérisées par une croissance solide du produit intérieur brut réel, due dans des proportions similaires à une augmentation de l'intrant en travail et de la productivité du travail. Ainsi, la prospérité moyenne par habitant a également continué de progresser, restant à un niveau élevé.

D'après les scénarios démographiques calculés par l'OFS, la poursuite de la croissance de la population en âge de travailler continuera de dépendre à l'avenir de l'ampleur de l'immigration, et ce de façon encore plus prononcée que jusqu'à présent. Aujourd'hui déjà, il y a plus de personnes âgées de 65 ans que de jeunes de 20 ans. Les départs à la retraite imminents des personnes de la génération du baby-boom vont encore creuser le fossé démographique sur le marché du travail. Étant donné que l'ensemble des pays de l'UE/AELE sont confrontés à ce défi démographique, il devrait devenir toujours plus difficile de recruter des immigrés en provenance de l'UE/AELE pour compenser les manques engendrés par cette évolution. L'OCDE estime toutefois que l'attractivité que revêt la Suisse pour les travailleurs hautement qualifiés est élevée en comparaison internationale et que le pays se trouve donc dans une situation favorable pour pouvoir continuer de recruter, à l'avenir, une partie de la main-d'œuvre spécialisée dont elle a besoin à l'étranger.

2 Recours aux prestations sociales par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP : examen approfondi

2.1 Introduction

Ce chapitre est consacré à la question de l'ampleur et de l'évolution du recours aux prestations sociales par des personnes immigrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP. Cette analyse se focalise sur les indemnités journalières de chômage et sur les prestations de l'aide sociale. Elle a pour but d'aider à comprendre en profondeur en quoi le recours aux prestations sociales par des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP se distingue de celui d'autres groupes de population, entre autres de celui de personnes en provenance de l'UE/AELE immigrées en Suisse avant l'ALCP, et comment il évolue au cours du séjour. Cette analyse intervient en exécution du mandat correspondant de la CdG-N¹² et en complément des éléments apportés par la statistique officielle. Quelle est la fréquence du recours à l'aide sociale peu après l'arrivée sur le territoire suisse et comment le risque de recours à cette prestation évolue-t-il au fil de l'allongement de la durée de séjour ? Quelles différences sont à constater en fonction de l'année d'immigration et entre les différents groupes de nationalités ? Quel est l'impact global de ces éléments sur la demande de prestations sociales ? Dans le domaine de l'aide sociale, une question spécifique est d'intérêt, celle de savoir à quelle fréquence des personnes immigrées touchent l'aide sociale en complément du revenu d'une activité lucrative.

La structure du chapitre est la suivante : la prochaine section contient une description du corpus de données, de la population de base et des indicateurs présentés. La section 2.3 met en lumière le taux d'activité des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, et les sections 2.4 et 2.5 examinent finalement les résultats en matière de recours aux prestations sociales. La section 2.6 clôt le chapitre par un bilan.

2.2 Corpus de données et définitions

Données utilisées

Les analyses reposent sur un ensemble de données qui met en lien des informations du système de placement et de paiement de l'assurance-chômage (PLASTA/SIPAC) et de la statistique de l'aide sociale (SHS) avec des annonces statistiques d'inscriptions dans les comptes individuels de l'AVS

¹² À la suite de l'évaluation « Séjour des étrangers dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes » demandée en 2013 par le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a demandé au Conseil fédéral d'améliorer le corpus de données afin de pouvoir observer régulièrement la situation en matière de recours aux prestations sociales par des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP [cf. rapports de la CdG-N à l'intention du Conseil fédéral du 14 avril 2014 et du 6 novembre 2014 et avis du Conseil fédéral du 13 août 2014 et du 22 avril 2015]. Les premiers résultats de ces travaux ont été présentés dans le cadre du 14^e rapport de l'Observatoire (2018). La présente analyse s'inscrit dans la lignée de ces résultats.

auprès de la caisse centrale de compensation et des données sur le moment de l'immigration et le statut de séjour provenant de la statistique de la population et des ménages (STATPOP). Les données existantes ont permis d'étudier les années 2010 à 2020 ; pour certaines évaluations relatives à l'aide sociale, on dispose de données jusqu'en 2021.

Population examinée et groupes témoins

L'examen porte sur les personnes de 18 à 63 ans (âge limite pour les femmes) et de 18 à 64 ans (âge limite pour les hommes) domiciliées en Suisse entre 2010 et 2020/2021 selon la STATPOP. Cela permet d'examiner la population active en âge d'exercer une activité lucrative. Les personnes prises en compte sont les étrangers titulaires d'une autorisation de séjour B, C ou L¹³.

L'accent est mis sur les résultats qui concernent les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP. Afin de délimiter ce groupe de personnes de celui des ressortissants de l'UE/AELE immigrés avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, le fait que la libre circulation des personnes soit entrée en vigueur à des dates différentes selon les pays ou les groupes de pays est pris en compte. Sont ainsi comptabilisés comme immigrés ayant rejoint la Suisse sous le régime de la libre circulation des personnes les ressortissants des premiers États membres de l'UE/AELE (UE/AELE15¹⁴) arrivés après 2002, les ressortissants de la Pologne, de la Hongrie, de la Slovaquie, de la Slovénie, de la Tchéquie et des États baltes (UE8) ainsi que de Chypre et de Malte arrivés après 2006, les ressortissants de la Roumanie et de la Bulgarie (UE2) arrivés après 2009 et les ressortissants croates arrivés après 2017. Les groupes témoins se composent, d'une part, des Suisses et, d'autre part, des ressortissants des États de l'UE/AELE immigrés avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. En outre, les résultats concernant les ressortissants d'États tiers européens sont également présentés. L'examen ne porte pas sur les personnes originaires d'États tiers extra-européens ; le total indiqué dans les différentes figures correspond donc à la moyenne suisse, sans prise en compte de ce groupe de population.¹⁵ Les étrangers naturalisés sont comptabilisés parmi les Suisses, comme cela est d'usage dans les statistiques officielles du marché du travail et de l'aide sociale.

La figure 2.1 montre quelle était la composition de l'effectif des ressortissants de l'UE/AELE âgés de 18 à 63/64 ans par nationalité et en fonction de l'année d'immigration ; cet effectif s'élève à 1,11 million de personnes au total à fin 2020 selon la STATPOP. Dans cet effectif, presque exactement les trois quarts, ou 836 500 personnes, sont arrivés en Suisse dans le cadre de l'ALCP, tandis que

¹³ Les fonctionnaires internationaux, les diplomates et les membres de leur famille ne sont pas pris en compte.

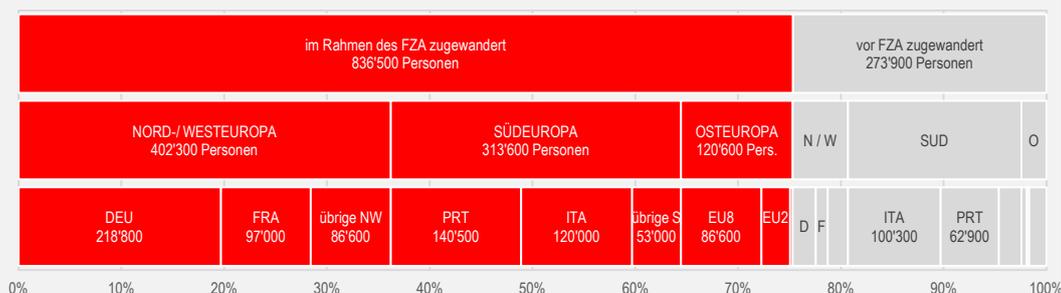
¹⁴ Comme ce chapitre est orienté sur le passé, les ressortissants du Royaume-Uni continuent à être comptabilisés parmi les ressortissants des États membres de l'UE/AELE.

¹⁵ L'exclusion de ce groupe de population résulte de la volonté de mettre l'accent sur l'immigration sous le régime de la libre circulation des personnes. À partir de cette année, le SEM publiera régulièrement des résultats complémentaires sur la perception de l'aide sociale par les ressortissants d'États tiers (à l'exclusion du domaine de l'asile) sous la forme d'une feuille d'information.

les personnes immigrées avant l'ALCP étaient au nombre de 273 900 et représentent encore un quart de l'effectif fin 2020¹⁶. Parmi les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, 48 % d'entre elles, soit un peu moins de la moitié, proviennent d'États d'Europe du Nord et de l'Ouest, 37 % d'États d'Europe du Sud et 14 % d'Europe de l'Est. Si l'on considère les pays pris un par un, on constate que l'effectif le plus important provient d'Allemagne, avec 218 800 personnes, suivi de l'effectif portugais (140 500 personnes), italien (120 000) et français (97 000). Le nombre de personnes des États membres d'Europe de l'Est immigrées dans le cadre de l'ALCP s'élève fin 2000 à 120 600. Parmi les personnes originaires de l'actuelle UE immigrées en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et typiquement en âge d'exercer une activité lucrative, ce sont surtout les Italiens (100 300) et les Portugais (62 900) qui sont encore nombreux aujourd'hui. Les effectifs en provenance d'Allemagne (25 000) et de France (12 700) sont nettement inférieurs. La part de personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP parmi les citoyens âgés de 18 à 63/64 ans varie donc en fonction de la nationalité : la population allemande en Suisse a immigré à 90 % dans le cadre de l'ALCP ; pour la population française, la part est également élevée et atteint 88 %, mais pour le Portugal, elle n'est que de 69 %, contre 54 % pour l'Italie. Les différences dans les effectifs de personnes immigrées avant et après l'ALCP sont, d'une part, le résultat de la variabilité dans la composition des flux migratoires et, d'autre part, dues à des différences quant au désir de retourner au pays et à la propension à se faire naturaliser.

Fig. 2.1. Personnes en provenance de l'UE/AELE en Suisse. Effectifs au 31.12.2020 selon la nationalité et l'année d'immigration

Étrangers titulaires d'une autorisation B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans



Légende : *im Rahmen des FZA zugewandert* = Immigrés dans le cadre de l'ALCP ; *vor FZA zugewandert* = Immigrés avant l'ALCP ; *Nord-Westeuropa* = Europe du Nord et de l'Ouest ; *Südeuropa* = Europe du Sud ; *übrige NW* = Autres pays d'Europe du Nord et de l'Ouest

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Source : STATPOP ; évaluation OFAS/SECO

¹⁶ Afin d'estimer l'ordre de grandeur de la population naturalisée, une évaluation complémentaire de l'enquête structurelle a été effectuée. Celle-ci montre que l'effectif des personnes âgées de 18 à 64 ans qui ont immigré après l'entrée en vigueur de l'ALCP (ou du protocole déterminant) et qui ont été naturalisées depuis lors représentait 49 400 personnes en 2020. Parmi les personnes qui ont immigré avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, on compte 145 000 Suisses naturalisés. Le calcul s'est basé sur le lieu de naissance des personnes.

Indicateurs en matière de recours aux prestations sociales

Ce chapitre présente les indicateurs suivants :

Taux de bénéficiaires d'indemnités journalières de chômage (taux de bénéficiaires d'IC) : sont comptabilisées comme bénéficiaires d'indemnités de chômage les personnes qui perçoivent une indemnité journalière de l'AC ; afin de déterminer le nombre moyen de ces bénéficiaires, une moyenne des douze mois est calculée pour chaque année. On obtient ainsi le taux de bénéficiaires d'IC en divisant le nombre de bénéficiaires d'indemnités journalières par le nombre de personnes actives âgées de 18 à 63/64 ans selon les CI-AVS ; est considérée comme une personne active quiconque obtient un revenu d'une activité lucrative indépendante ou salariée ou touche une indemnité journalière de l'assurance-chômage.

Part de bénéficiaires de l'aide sociale : sont comptabilisées comme bénéficiaires de l'aide sociale les personnes qui ont touché au moins une prestation de l'aide sociale pendant l'année considérée et qui sont toujours domiciliées en Suisse au 31 décembre de ladite année. À la différence des bénéficiaires de l'IC, il n'est pas possible d'examiner les chiffres des bénéficiaires de l'aide sociale au mois près ; en raison de la durée de perception de l'aide sociale en moyenne supérieure à celle qui caractérise l'assurance-chômage, cet inconvénient ne revêt toutefois pas une très grande importance. On obtient la part de bénéficiaires de l'aide sociale en divisant le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 à 63/64 ans par l'effectif du même groupe d'âge à la fin décembre de l'année considérée selon la STATPOP.

Distinction d'avec la statistique officielle

Les taux de recours aux prestations ne peuvent pas être mis sur le même pied que les taux officiels de chômage du SECO, ni les taux d'aide sociale publiés par l'OFS. Ces différences résultent de la divergence dans la définition des indicateurs et de la population de base considérée qui, comme indiqué précédemment, se limite aux personnes âgées de 18 à 63/64 ans et, pour les étrangers, aux titulaires d'une autorisation B, C ou L.

Taux de bénéficiaires d'IC par rapport au taux de chômage officiel du SECO : le taux de chômage officiel découle du rapport entre le nombre de chômeurs inscrits et le nombre de personnes actives selon le relevé structurel. Sont comptabilisées comme chômeurs enregistrés toutes les personnes qui sont inscrites auprès d'un office régional de placement, n'ont pas d'emploi et peuvent être engagées immédiatement, indépendamment de la perception ou non d'indemnités de chômage. À l'opposé, le taux de bénéficiaires d'IC présenté dans ce chapitre s'obtient en portant au numérateur le nombre de bénéficiaires d'IC âgés de 18 à 63/64 ans ; il convient de prendre en compte que les chômeurs inscrits ne perçoivent pas tous des indemnités de chômage et qu'inversement, une partie des demandeurs d'emploi non chômeurs, par exemple ceux qui participent à une mesure du marché du travail ou qui perçoivent un gain intermédiaire, perçoivent des indemnités journalières. Le numérateur correspond au nombre de personnes domiciliées en Suisse âgées de 18 à 63/64 ans touchant un revenu d'une activité lucrative indépendante ou salariée soumis à cotisations AVS.

Part de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport au taux officiel d'aide sociale : le taux officiel d'aide sociale correspond à la part de toutes les personnes soutenues par l'aide sociale (toutes les personnes ayant bénéficié au moins d'une prestation de l'aide sociale au cours d'une année donnée, y compris les enfants et les personnes âgées) parmi la population résidente permanente à fin décembre de l'année précédente selon la STATPOP. Au contraire, les évaluations indiquées dans ce chapitre se limitent aux personnes âgées de 18 à 63/64 ans et ne prennent donc en compte ni les enfants, ni les personnes âgées. En outre, le dénominateur n'est pas ici la population résidente permanente, mais les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L séjournant encore en Suisse à la fin de l'année.

2.3 Participation au marché du travail

Comme la participation au marché du travail protège pour une bonne part du risque de devoir recourir aux prestations de l'aide sociale, cette section se penche sur la question de savoir combien de personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP et séjournant aujourd'hui encore en Suisse exercent actuellement une activité lucrative. Nous considérons pour cela le nombre de personnes qui touchent un revenu d'une activité lucrative salariée soumis à cotisations AVS ou qui perçoivent des IC ; nous le mettons ensuite en rapport avec l'effectif de la population à la fin de l'année. Le taux ainsi obtenu correspond approximativement au taux d'activité des 18 à 63/64 ans, mais exclut les indépendants, car ceux-ci ne sont pas intégralement répertoriés dans les CI-AVS. C'est pourquoi, cet indicateur est dénommé par la suite « taux de travailleurs ».

2.3.1 Participation au marché du travail des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité

La figure 2.1 présente le taux de travailleurs en 2020 relatif aux personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP par rapport à celui des personnes originaires de l'UE/AELE immigrées avant l'entrée en vigueur de l'ALCP ainsi que des Suisses et des ressortissants d'États tiers européens. La comparaison transversale montre que les personnes immigrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP et se trouvant encore sur ce territoire en 2020 présentaient un taux d'activité élevé, soit 84 %. S'agissant des Suisses, ce taux est de 83,7 %, contre 80,6 % pour les personnes de l'UE/AELE ayant immigré avant l'entrée en vigueur de l'ALCP. Concernant les personnes provenant d'États tiers européens, il se situait à un niveau inférieur, soit 71,6 %. L'hypothèse selon laquelle l'immigration sous le régime de l'ALCP est fortement axée sur le marché du travail se confirme donc.

Parmi les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, ce sont les ressortissants du Portugal qui affichent la plus forte participation au marché du travail, avec 91,1 %, suivis des ressortissants des États d'Europe de l'Est de l'UE8 (85,7 %) et de l'Allemagne (85,1 %) ; à l'autre bout du spectre, on trouve la France (80,5 %), le reste de l'Europe du Nord (80,5 %), la Roumanie et la Bulgarie (80 %) ainsi que la Croatie (66,3 %). Les différences observées dans le taux de participation au marché du travail entre les pays d'origine de l'UE sont entre autres liées au motif de l'immigration (cf. fig. 2.3).

Ainsi, les personnes d'Europe du Nord et de l'Ouest (surtout de France) présentent une part comparativement élevée de personnes immigrées dans un but de formation, ce qui explique en partie leur plus faible taux d'activité. L'intégration dans le marché du travail semble être un processus graduel, surtout pour les personnes arrivées en Suisse dans le cadre du regroupement familial ; une part importante de cette catégorie d'immigrés peut donc expliquer un taux d'activité plus faible en comparaison transversale. Cela s'applique surtout à la Croatie, pays pour lequel l'immigration dans le but d'exercer une activité lucrative était encore soumise à des contingents jusqu'à la fin 2021 (et l'est à nouveau depuis janvier 2023). Comparativement, les ressortissants portugais immigrer souvent dans le cadre du regroupement familial, et comme ils présentent le taux d'activité le plus élevé parmi les immigrés issus de l'UE/AELE, il semble qu'un grand nombre des membres qui rejoignent leur famille accèdent ultérieurement au marché du travail.

Fig. 2.2. Taux de travailleurs par nationalité et année d'immigration, janvier 2020

Suisses et étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L, âgés de 18 à 63/64 ans



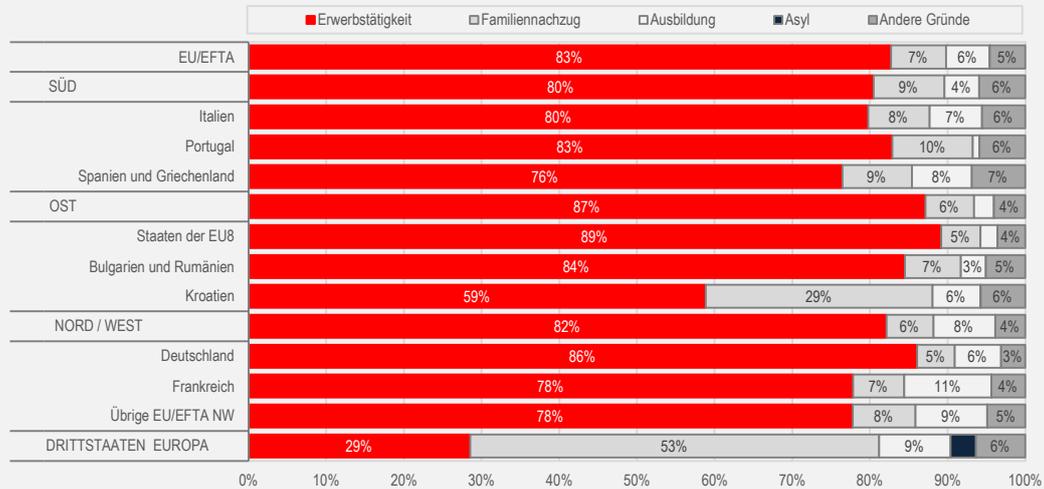
Légendes : *UE/EFTA, zugewandert unter FZA* = UE/AELE, immigrés dans le cadre de l'ALCP ; *Spanien und Griechenland* = Espagne et Grèce ; *Italien* = Italie ; *Staaten der EU8* = États de l'UE8 ; *Bulgarien und Rumänien* = Bulgarie et Roumanie ; *Kroatien* = Croatie ; *Deutschland* = Allemagne ; *Frankreich* = France ; *Übrige EU/EFTA NW* = Autres États de l'UE/AELE d'Europe du Nord et de l'Ouest ; *EU/EFTA, zugewandert vor FZA* = Autres États de l'UE/AELE, immigrés avant l'ALCP ; *Drittstaaten Europa* = États tiers européens ; *Schweizer/innen* = Suisses

Remarque : total sans États tiers extra-européens. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Sources : CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

Fig. 2.3. Motif d'immigration au moment de l'arrivée, par nationalité

Étrangers titulaires d'une autorisation B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans, valeurs moyennes pour les années d'immigration allant de 2010 à 2020



Légendes : *Erwerbstätigkeit* = Activité lucrative ; *Familiennachzug* = Regroupement familial ; *Ausbildung* = Formation ; *Asyl* = Asile ; *Andere Gründe* = Autres raisons

Remarque : les données proviennent de SYMIC et se réfèrent au motif qui a conduit à l'octroi de l'autorisation de séjour. Chez les ressortissants de l'UE/AELE, la catégorie « Autres motifs » concerne avant tout les retraités / rentiers et d'autres personnes non actives. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

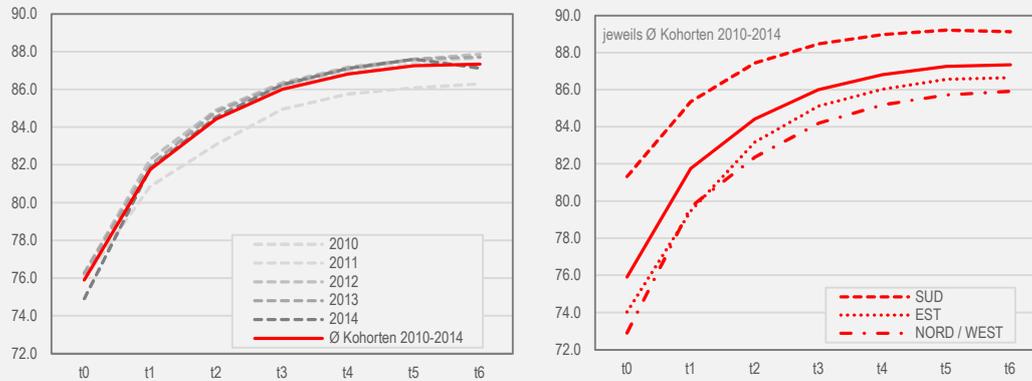
Source : SYMIC

2.3.2 Évolution de la participation au marché du travail en fonction de la durée de séjour

Le passage qui suit examine le taux de travailleurs de différentes cohortes de personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP en fonction de leur durée de séjour. La figure 2.4 montre les taux de travailleurs de l'ensemble des personnes immigrées en provenance de l'UE dans le cadre de l'ALCP en fonction du nombre d'années écoulées depuis leur arrivée en Suisse (t_x) pour les années d'immigration 2010 à 2014. Chacune de ces cohortes peut aujourd'hui être examinée sur une période d'au moins six ans ; les résultats se rapportent à toutes les personnes de chaque cohorte encore présentes l'année en question après leur arrivée (observation de sections répétées).

Fig. 2.4. Taux de travailleurs en fonction de la durée de séjour

Étrangers titulaires d'une autorisation B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans, cohortes d'immigration dans le cadre de l'ALCP des années 2010 à 2014, en %



Légendes : *jeweils Ø Kohorten* = Chaque fois cohortes Ø 2010-2014

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Sources : PLASTA/SIPAC, CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

Il apparaît que la part de personnes actives dans la cohorte complète de l'année d'arrivée (t_0) est de 76 % en moyenne. Cette valeur déjà assez élevée reflète le fait qu'une grande partie des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP arrivent en Suisse pour y exercer une activité lucrative, c'est-à-dire qu'elles disposent déjà d'un emploi au moment de leur arrivée et intègrent directement le marché du travail. Lors de la deuxième année de séjour, le taux de travailleurs des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, qui est de 84,4 %, se situe même au-dessus de la moyenne de l'ensemble de la population (83,3 % en 2020) et le taux de participation au marché de l'emploi continue à augmenter avec chaque année supplémentaire de séjour ; sur l'ensemble des cohortes, le taux moyen est de 87,3 % cinq ans après l'arrivée en Suisse (t_5), et il se stabilise par la suite. Ce modèle d'évolution est valable pour toutes les cohortes.¹⁷ En faisant une comparaison transversale des différentes régions d'origine, on constate que les personnes originaires d'Europe du Nord et de l'Ouest présentent des taux d'activité nettement plus faibles en début de séjour, mais ceux-ci augmentent très nettement au fil du temps. Il en va de même des personnes d'Europe de l'Est. Ces profils croissants indiquent que plus la durée du séjour est longue, plus les personnes qui sont venues en Suisse pour d'autres raisons

¹⁷ Les cohortes ultérieures des années 2015 à 2019 présentent toutes aussi des profils d'évolution similaires ; leur taux de participation au marché du travail est également très élevé sans exception et cela dès rapidement après l'arrivée. Comme ces cohortes ne peuvent donner lieu qu'à des périodes d'examen plus brèves pour ces cohortes, elles ne sont pas représentées ici. Les résultats figurent à l'annexe.

sont nombreuses à exercer une activité professionnelle¹⁸. Outre de tels changements de comportement, la composition des cohortes peut, dans certaines circonstances également, avoir contribué à ce résultat. Il convient de tenir compte du fait qu'au fil du temps, des personnes de chaque cohorte quittent la Suisse. Par ailleurs, si des personnes, qui ne s'insèrent pas dans le marché du travail après leur arrivée, comme les étudiants, ne restent que peu de temps en Suisse, cela induit des taux d'activité plus faibles au cours des premières années de séjour.

Pour les années d'immigration de 2010 à 2014, il ressort que les taux d'activité des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, déjà élevés peu de temps après leur arrivée en Suisse, se maintiennent à un niveau très élevé, pour toutes les cohortes étudiées plusieurs années après leur arrivée. En effet, une part importante des personnes qui restent en Suisse à plus long terme réussissent à s'intégrer non seulement rapidement, mais aussi durablement dans le marché du travail.

2.4 Perception de l'indemnité de chômage

Cette section examine l'ampleur dans laquelle les immigrés perçoivent des prestations de l'assurance-chômage. Les taux de perception d'indemnités journalières de chômage (« taux de perception d'IC journalières ») sont présentés par nationalité et en fonction de l'année d'immigration selon la définition donnée à la section 2.2.

2.4.1 Taux de perception d'IC journalières par les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité

Le taux de perception d'IC journalières par des personnes issues d'un État de l'UE/AELE se situait à 5,7 % en 2020 (cf. fig. 2.5). Ce taux est nettement supérieur à celui des Suisses (2,6 %) ; s'agissant des personnes originaires d'États tiers européens, ce taux s'élevait à 8,3 %, soit un niveau encore bien plus élevé. L'année 2020 a été marquée par l'éclatement de la crise liée au coronavirus, le chômage ayant atteint cette année-là un niveau élevé en comparaison pluriannuelle pour tous les groupes de population. Les immigrés ont été dans l'ensemble davantage touchés par les conséquences de la crise, ce qui a accentué les différences entre les groupes de population. La cause de ces différences réside pour l'essentiel dans des facteurs structurels, soit la représentativité plus ou moins importante des différents groupes de population dans les professions concernées par un risque de chômage accru. Ainsi, le secteur de l'industrie, soumis à de fortes variations conjoncturelles,

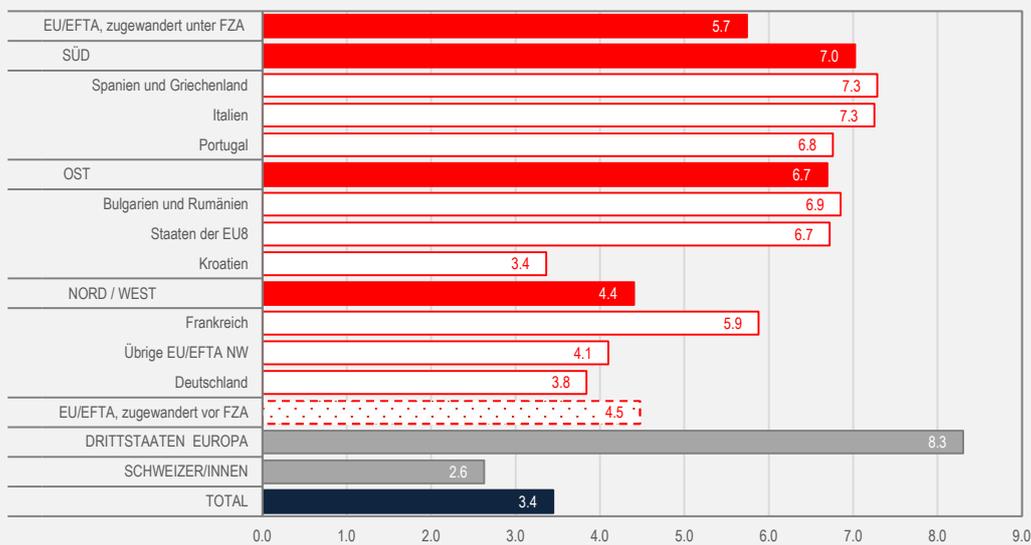
¹⁸ Cette dynamique d'insertion a déjà été illustrée pour la Suisse il y a quelques années dans une étude longitudinale : Favre, Föllmi et Zweimüller (2018) ont examiné l'insertion professionnelle des étrangers en Suisse et ont constaté à cette occasion une augmentation nette des taux d'activité au fil du séjour pour les personnes immigrées entre 2003 et 2013.

entre dans cette catégorie, ainsi que les emplois saisonniers dans la construction et surtout dans l'hôtellerie-restauration. Le besoin en main-d'œuvre pour ces activités requérant peu de qualifications, mais souvent caractérisées par des exigences élevées en matière de flexibilité, n'a augmenté que modérément au cours des années passées. Le besoin de remplacer la main-d'œuvre suite à des départs, notamment à la retraite, a toutefois nécessité de recourir toujours plus à des travailleurs étrangers ; l'évolution démographique et la hausse du niveau de formation de la population active indigène ont peu à peu restreint l'offre de main-d'œuvre indigène dans ce secteur. Compte tenu de la situation juridique en vigueur, la main-d'œuvre peu qualifiée ne peut être recrutée que dans l'UE/AELE, puisque l'immigration contingentée en provenance d'États tiers se limite à la main-d'œuvre hautement qualifiée et aux spécialistes. Cette main-d'œuvre provient essentiellement d'Europe du Sud et de l'Est, dont les taux de perception d'IC journalières sont, avec 7 % pour la première et 6,7 % pour la seconde, particulièrement élevés en comparaison transversale. Au contraire, le taux de perception d'IC journalières des personnes en provenance d'Europe du Nord et de l'Ouest, qui sont en général davantage qualifiées et plus fortement représentées dans les professions académiques, est sensiblement plus faible (4,4 %). Celui des ressortissants croates, encore plus faible, s'explique vraisemblablement par le fait que ces personnes ne sont présentes sur le territoire suisse que depuis relativement peu de temps.

Chez les ressortissants de l'UE/AELE qui avaient immigré en Suisse *avant* l'entrée en vigueur de l'ALCP et qui étaient encore domiciliés en Suisse en 2020, le taux de perception d'IC journalières était de 4,5 %, soit également supérieur à celui des Suisses, mais plus faible que celui des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP. Cela reflète un processus d'insertion avancé : on peut s'attendre à ce que le risque de chômage des immigrés diminue au fil de la durée de leur séjour pour se rapprocher de celui de la population indigène. Par ailleurs, il faut songer à un effet de sélection : le taux ne se rapporte qu'aux personnes restées en Suisse en âge d'exercer une activité lucrative. Les personnes qui ont immigré avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et qui n'ont pas réussi à s'intégrer dans le marché du travail peuvent, entretemps, être retournées au pays. En outre, elles peuvent avoir épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage et s'être éventuellement retirées en partie du marché du travail ; comme le montre la figure 2.2, le taux de travailleurs des ressortissants de l'UE/AELE immigrés avant l'entrée en vigueur de l'ALCP est inférieur à celui des personnes arrivées sous le régime de l'ALCP. Il serait toutefois réducteur de tirer la conclusion selon laquelle les personnes originaires de l'UE/AELE immigrées précédemment connaissent plus de succès sur le marché du travail que celle arrivées sous le régime de l'ALCP. La sous-section 2.4.3 traite de manière plus approfondie la question de savoir dans quelle mesure le risque de chômage est lié à la durée du séjour.

Fig. 2.5. Taux de perception d'indemnités journalières de chômage en fonction de la nationalité et de l'année d'immigration

Suisses et étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, 2020



Remarque : total sans États tiers extra-européens. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.
Sources : PLASTA/SIPAC, CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

2.4.2 Évolution du taux de perception d'IC au fil du temps

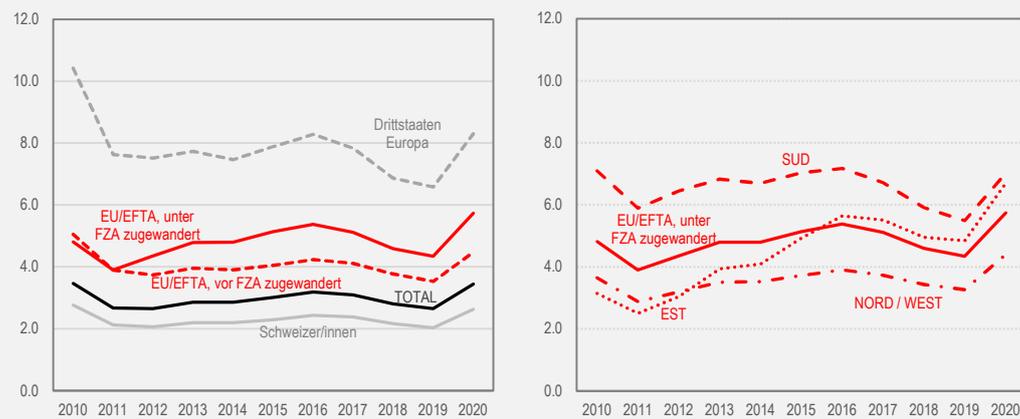
Outre les différences entre les pays d'origine quant au risque de percevoir des indemnités journalières, il est intéressant de connaître également l'évolution de ce risque au fil du temps. La figure 2.6 montre que les taux ont reculé à partir de 2016 après avoir atteint des sommets dans le sillage de la crise financière et des années marquées par le franc fort, avant de remonter brusquement en 2020 à la suite de la crise liée au COVID.¹⁹ Le taux de perception d'IC des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP a réagi particulièrement fortement aux facteurs conjoncturels. Tant à la suite de la crise financière et dans les années marquées par le franc fort que lors de la crise liée au COVID, la hausse du taux de perception d'IC observée a été nettement plus forte chez les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP que chez les Suisses ou les ressortissants de l'UE/AELE résidant de plus longue date. La différence entre le taux de perception d'IC des personnes immigrées sous le régime

¹⁹ L'évolution du taux de perception d'IC a été similaire à celui du taux de chômage officiel. Une divergence dans l'évolution a été constatée autour du passage, au printemps 2018, à un système de saisie semi-automatisé pour la répartition des demandeurs d'emploi inscrits en chômeurs et non-chômeurs dans les offices régionaux de placement (ORP). Ce changement a permis une estimation plus précise du taux de chômage à partir de 2018, mais a entraîné une baisse du taux de chômage au cours des mois précédents, ce qui a exagéré quelque peu l'évolution effective du chômage. Le taux de perception d'IC, qui n'est pas affecté par ce changement, s'est moins fortement résorbé que le taux de chômage pendant la période en question.

de l'ALCP et le taux global s'est donc accentuée en temps de crise. Comme le montrent les données les plus récentes sur l'évolution du taux de chômage, cette différence s'est à nouveau réduite au cours des années suivantes avec la reprise postérieure à la crise liée au COVID (cf. deuxième partie du présent rapport intitulée « Tendances actuelles », dans la partie « Chômage »).

Fig. 2.6. Taux de perception d'indemnités journalières de chômage selon la nationalité et l'année d'immigration, 2010 à 2021

Suisses et étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, en pourcentage



Légendes : cf. Fig. 2.1

Remarque : total sans États tiers extra-européens. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.
Sources : PLASTA/SIPAC, CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

Dans une perspective à long terme, on constate une hausse modérée du taux de perception d'IC par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP par rapport au total. Cela est dû au fait que les groupes de nationalités présentant un risque supérieur de chômage ont gagné en importance dans la composition de l'ensemble des personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP au cours des dernières années. Ainsi, la part des personnes provenant d'Europe du Sud et de l'Est parmi les personnes actives immigrées sous le régime de l'ALCP est passée de 39 % en 2010 à 53 % en 2020. On observera simultanément que le risque de perception d'IC des personnes originaires d'Europe du Sud a eu tendance à baisser durant toute la période sous revue. Le risque de perception d'IC parmi les personnes en provenance d'Europe de l'Est immigrées dans le cadre de l'ALCP a augmenté au fil du temps, comme on s'y attendait : en 2010, le taux de perception était encore très bas, puisque les Européens de l'Est n'avaient pas encore eu l'occasion de bénéficier de la libre circulation des personnes depuis longtemps et seul un petit nombre de personnes récemment immigrées percevaient des IC ; le risque de perception d'indemnités journalières n'augmente qu'avec la durée de séjour. La sous-section suivante étudie plus en détail le lien entre durée de séjour et perception d'indemnités journalières.

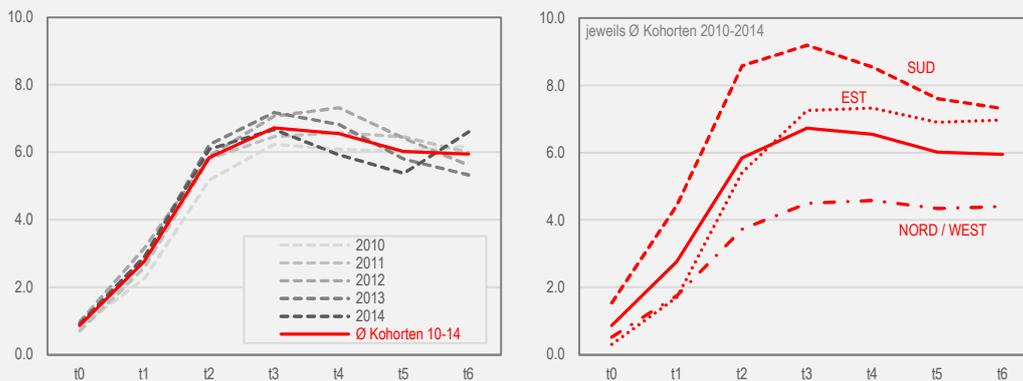
2.4.3 Perception d'IC en fonction de la durée de séjour

La figure 2.7 présente le taux de perception d'IC journalières en fonction de la durée de séjour pour les cinq cohortes d'immigration des années 2010 à 2014 s'agissant de toutes les personnes en provenance de l'UE/AELE immigrées sous le régime de l'ALCP. Chacune de ces cohortes peut à présent être observée sur une durée d'au moins six ans ; comme pour l'analyse de la participation au marché du travail à la sous-section 2.3.2, les résultats se réfèrent ici également à toutes les personnes d'une cohorte dans l'année en question qui sont encore présente (t_x).

Il apparaît que, l'année de l'arrivée (t_0), le taux de perception d'IC journalières se situe au niveau très bas de 0,9 % en moyenne sur l'ensemble des cohortes. La perception d'indemnités journalières a donc été rare peu après l'entrée en Suisse pour toutes les cohortes d'immigrés, mais le risque de chômage augmente avec la durée de séjour. Après trois ans de séjour (t_3), le taux de perception était de 6,7 % en moyenne et cinq ans après l'arrivée (t_5), il s'est stabilisé à un niveau un peu inférieur, soit 6,0 %. Ce modèle est pour l'essentiel identique pour toutes les cohortes²⁰.

Fig. 2.7. Taux de perception d'indemnités journalières en fonction de la durée de séjour

Étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, cohortes d'immigration des années 2010 à 2014 sous le régime de l'ALCP, en pourcentage



Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.
Sources : PLASTA/SIPAC, CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

Il saute aux yeux en comparant les cohortes que les taux de perception des années d'immigration 2012 et 2013 sont légèrement plus élevés. Ces cohortes présentent une part supérieure de personnes

²⁰ Pour autant que les données disponibles jusqu'à présent puissent en attester, les cohortes d'immigration de 2015 à 2020 ne se comportent pas de manière différente en ce qui concerne le recours aux prestations de l'assurance-chômage au cours des premières années de séjour. La brusque hausse du chômage dans le sillage de la crise liée au COVID en 2020 rend l'interprétation des résultats plus difficile ; cela apparaît dans la figure 2.7 s'agissant du taux de perception de la cohorte 2014 pendant l'année de séjour t_0 . Comme nous ne disposons jusqu'ici que de périodes d'observation moins longues pour les cohortes suivantes, ces dernières ne sont pas représentées ici, mais les résultats figurent à l'annexe.

immigrées originaires d'Europe du Sud, de telle sorte que le modèle d'évolution dépend fortement de leur résultat. Si l'on se penche sur les personnes originaires d'Europe du Sud de manière différenciée, on constate que ces dernières sont, d'une part, confrontées à un premier épisode de chômage assez tôt au cours de leur séjour, ce qui est à mettre sur le compte de leur plus forte représentation dans des emplois instables et souvent saisonniers²¹. On remarque, d'autre part, qu'avec l'allongement de la durée de séjour, les cohortes observées ici ont présenté également des taux très élevés de perception d'IC journalières. Ceci est à mettre en lien avec la conjoncture tendue que ces cohortes ont rencontrée lors de leur arrivée en Suisse. En effet, comme cela a été indiqué précédemment, le chômage a connu en Suisse également une hausse au cours des années 2010 à 2016, dans le contexte de la crise en Europe et de l'appréciation du franc suisse. Il convient de souligner que le taux de perception des Européens du Sud s'est de nouveau nettement résorbé avec l'allongement de la durée de séjour. Cela étaye l'hypothèse selon laquelle les conditions de départ difficiles n'ont pas eu de répercussions à long terme sur l'insertion dans le marché du travail.

Il convient de prendre en considération qu'outre l'impact de la conjoncture, des changements dans la composition des cohortes peuvent également influencer sur les résultats. Si les personnes qui accusent un risque de chômage élevé émigrent plus rapidement que celles qui présentent un risque généralement plus faible, cela fait baisser le taux des personnes qui restent, et inversement. Simultanément, l'allongement de la durée de séjour s'accompagne généralement d'une meilleure insertion dans le marché du travail : un risque de chômage élevé au début tend à diminuer à long terme, par exemple parce que l'ancienneté au sein d'une entreprise ou un changement d'emploi couronné de succès aboutissent à une situation professionnelle plus stable.

2.5 Recours à l'aide sociale

Cette section examine l'ampleur du recours aux prestations de l'aide sociale par les immigrés. Elle présente les parts des personnes ayant recouru à l'aide sociale parmi les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP selon la définition donnée à la section 2.2.

L'aide sociale constitue le dernier filet social du système d'assurance suisse. Son organisation relève des cantons et des communes. Les ressortissants de l'UE/AELE sont, selon leur statut de séjour,

²¹ Les personnes originaires d'Europe de l'Est exercent aussi souvent des activités saisonnières mais, d'après les résultats indiqués ici, perçoivent beaucoup plus rarement des indemnités journalières de chômage peu après leur arrivée. Cela est dû au fait que les personnes des cohortes d'immigration considérées n'ont pas encore pu bénéficier entièrement de la possibilité de faire comptabiliser les périodes de cotisation accumulées à l'étranger selon le principe de la totalisation, afin de faire valoir leur droit aux indemnités de chômage : cette possibilité n'existe pour les résidents de courte durée originaires de l'UE8 que depuis le 1^{er} mai 2011 et pour ceux de l'UE2 que depuis le 1^{er} juin 2016. Le principe de la totalisation ne s'applique à la Croatie que depuis 2023.

autorisés à toucher des prestations de l'aide sociale ; dans la mesure où ils disposent d'une autorisation de séjour en tant que travailleurs ou d'un permis d'établissement, ils bénéficient à cet égard du même traitement que les Suisses. La perception de l'aide sociale peut toutefois conduire à un réexamen du droit de séjour. Sont toutefois exclues de l'aide sociale les personnes qui se sont rendues en Suisse pour y trouver un emploi ainsi que les personnes sans activité professionnelle.

2.5.1 Taux de recours à l'aide sociale par les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP, par nationalité

En 2021, le nombre total de personnes immigrées sous le régime de l'ALCP âgées de 18 à 63/64 ans qui ont touché des prestations de l'aide sociale au cours de l'année est de 14 750. Cela correspond à une part de 1,7 % de la population, contre 2,6 % pour les Suisses et 7,1 % pour les ressortissants d'États tiers européens. Le risque de recours à l'aide sociale est donc faible en comparaison transversale.

Cela est d'une part dû au lien étroit entre cette population et le marché du travail, car une participation élevée au marché du travail protège pour une bonne part du risque de recourir à l'aide sociale. Il reste que la durée de séjour (plus courte à la différence des groupes de comparaison) joue également un rôle dans ce résultat, puisque l'aide sociale en tant que dernier filet social n'est octroyée que lorsque le droit aux prestations en amont est épuisé ; ainsi, en cas de perte d'emploi, c'est d'abord l'assurance-chômage qui intervient, de sorte que les personnes récemment immigrées ne dépendent que rarement de l'aide sociale (cf. explications sur le lien entre la durée de séjour et le risque de recours à l'aide sociale à la sous-section 2.5.3).

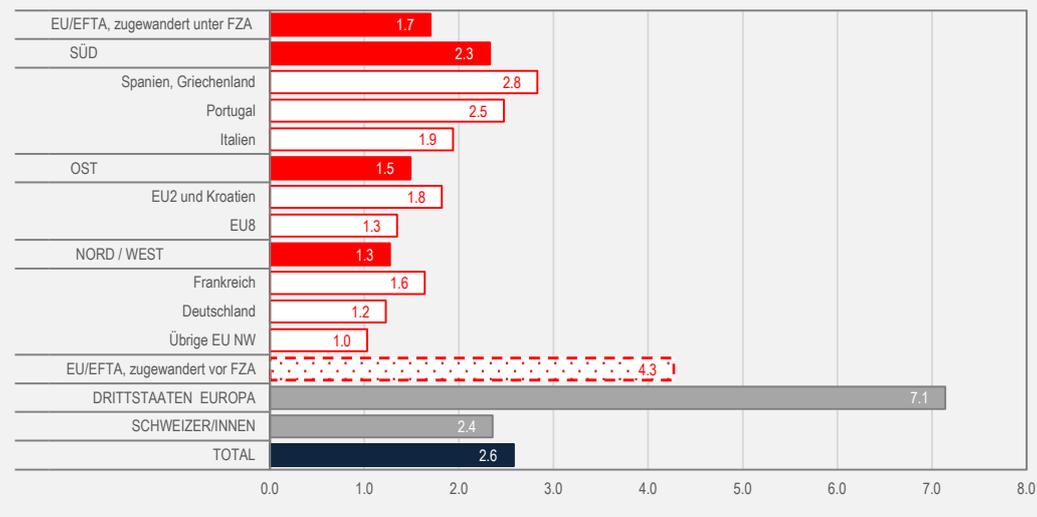
Au sein du groupe des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP, en 2021 ce sont en particulier les personnes en provenance d'Europe du Sud qui ont présenté un risque accru de recours à l'aide sociale, comme les Italiens (1,9 %), les Portugais (2,5 %) ainsi que les Grecs et les Espagnols (2,8 %). Le taux des ressortissants de Roumanie ou de Bulgarie (UE2) se situe, avec 1,9 %, en dessous de la moyenne des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP ; si l'on comptabilise le très petit nombre de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les Croates immigrés sous le régime de la libre circulation des personnes, il en résulte le taux de 1,8 % indiqué à la figure 2.8. Le risque de recours à l'aide sociale des personnes de l'UE8 et d'Europe du Nord et de l'Ouest est plus faible (1,3 %).

Dans l'ensemble, les mécanismes spécifiques aux groupes d'origine en matière d'aide sociale sont très similaires à ceux constatés pour l'assurance-chômage. Il ne semble pas déraisonnable de conclure que l'appartenance à certaines professions ou branches et la plus forte représentation des Européens du Sud et de l'Est dans des emplois instables et souvent saisonniers, s'accompagnant souvent de revenus assez faibles, peuvent expliquer dans une certaine mesure le risque de recourir à l'aide sociale. C'est pourquoi, la sous-section 2.5.4 examine à quelle fréquence le recours à l'aide

sociale intervient en complément d'un revenu d'une activité lucrative ou de la perception d'indemnités journalières. Des analyses complémentaires prenant en compte d'autres facteurs susceptibles d'expliquer ces différences, comme la composition des ménages ou la structure du niveau de formation, sortent du cadre du présent rapport.

Fig. 2.8. Taux de recours à l'aide sociale en fonction de la nationalité et de l'année d'immigration, 2021

Suisses et étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, en pourcentage



Remarque : total sans États tiers extra-européens. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.
Sources : statistique de l'AS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

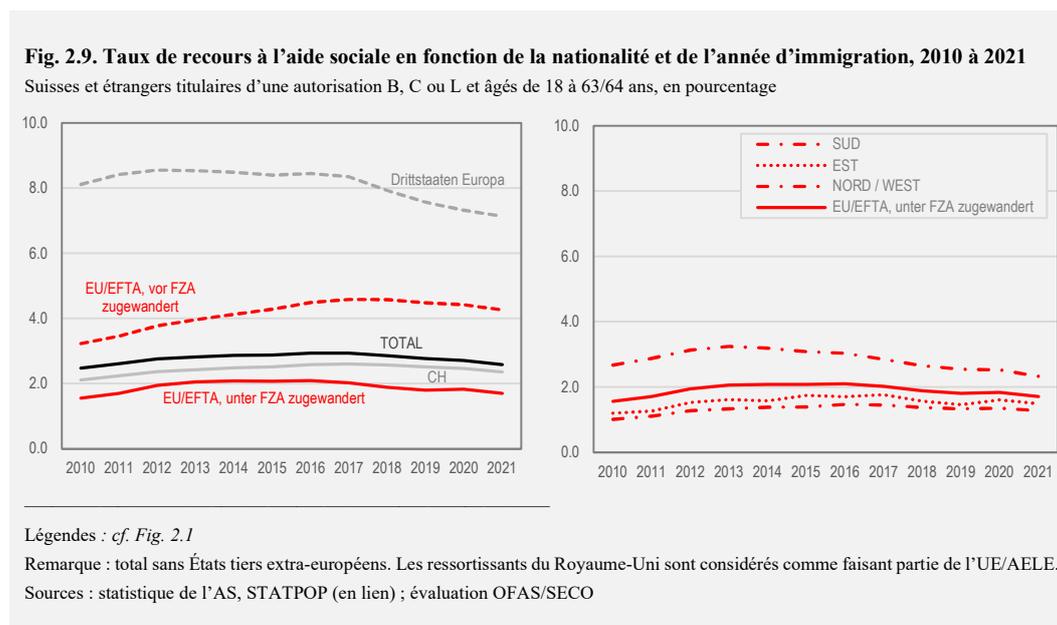
La part de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les ressortissants de l'UE/AELE arrivés en Suisse avant l'entrée en vigueur de l'ALCP, qui a atteint 4,3 % en 2021, s'est située à un niveau supérieur à celui des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP. Cette différence peut résulter, d'une part, de la composition sociodémographique. D'autre part, des effets de sélection négatifs peuvent avoir joué un rôle. Ainsi, le recours à l'aide sociale rend souvent la naturalisation impossible. En outre, la tendance à l'émigration des bénéficiaires de l'aide sociale pourrait être inférieure à la moyenne, car le manque de marge de manœuvre financière rend cette entreprise plus difficile.

2.5.2 Évolution du recours à l'aide sociale au fil du temps

Outre les différences entre les pays d'origine en matière de risque de recours à l'aide sociale, il est intéressant de connaître également l'évolution de ce risque au fil du temps. La figure 2.9 fait apparaître que le taux de recours à l'aide sociale a eu tendance à augmenter dans le contexte de la situation tendue sur le marché du travail suite à la crise financière et économique jusqu'en 2017, avant de diminuer progressivement pour atteindre finalement 2,6 % en 2021. L'éclatement de la crise liée au coronavirus en 2020 n'a pas conduit à une nouvelle hausse de ce taux, ce qui est à mettre pour

l'essentiel sur le compte de l'étoffement des prestations sociales situées en amont, mis en place dans le but d'atténuer les effets de la crise.

Entre 2010 et 2021, le taux de recours à l'aide sociale par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP s'est constamment maintenu en dessous de la moyenne et également en dessous de celui des Suisses. Entre 2010 et 2013, il est passé de 1,6 % à 2,1 %, puis s'est maintenu autour de 2,0 %, avant de redescendre à 1,7 % dans la deuxième moitié de la période d'observation.



Si l'on considère la situation de manière différenciée en fonction de la région d'origine, on constate que le taux de recours des personnes originaires d'Europe du Sud avait augmenté nettement pour atteindre plus de 3 %. Dans la seconde moitié de la période d'observation, il a reculé, contribuant de manière déterminante à la baisse du taux global de recours des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP. La situation semble donc s'être sensiblement améliorée dernièrement pour ce groupe de personnes.

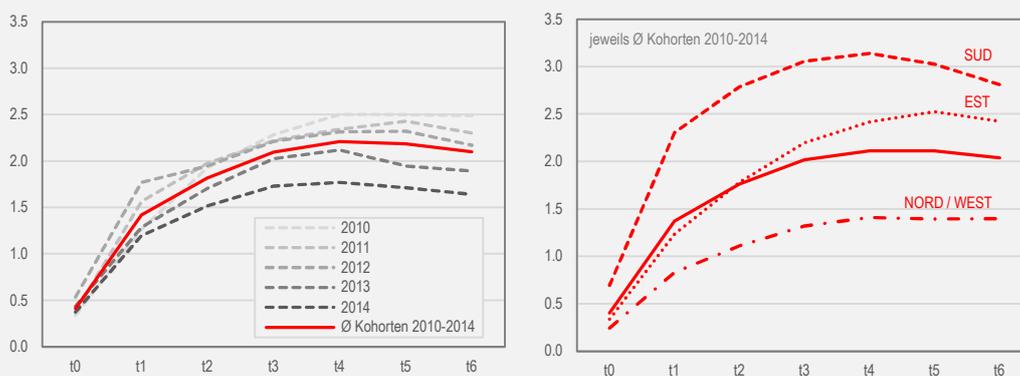
2.5.3 Recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour

Quel est le rapport entre le risque de recours à l'aide sociale et la durée de séjour ? La figure 2.10 présente le taux de recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour pour les six cohortes d'immigration des années 2010 à 2015 s'agissant de toutes les personnes en provenance de l'UE immigrées sous le régime de l'ALCP. Chacune de ces cohortes peut à présent être observée sur une durée d'au moins six ans ; comme pour l'analyse de la perception d'IC dans la section 3.4, les résultats se réfèrent ici aussi à toutes les personnes d'une cohorte d'une année donnée encore présentes après leur arrivée (t_x).

Il apparaît que ce modèle d'évolution est similaire pour toutes les cohortes. Le taux de recours à l'aide sociale est ainsi très faible dans chaque cohorte l'année de l'arrivée ; le risque d'un tel recours augmente graduellement au cours des premières années de séjour avant de se stabiliser. Si l'on établit une moyenne sur les six cohortes, on obtient un taux de recours de 0,4 % pour l'année de l'arrivée (t_0) ; après cinq ans (t_5), il est de 2,1 %. Dans l'ensemble, le recours à l'aide sociale peu après l'arrivée est donc en principe très rare, encore plus rare que le taux de perception d'IC, qui intervient en général avant l'aide sociale. Au cours des cinq premières années de séjour, la probabilité de recours à l'aide sociale augmente mais beaucoup moins rapidement que le risque de perception d'IC ; pour les cohortes considérées, le taux de recours se stabilise à un niveau qui n'excède toujours pas la moyenne pluriannuelle du taux des Suisses.

Fig. 2.10. Taux de recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour

Personnes titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, cohortes d'immigration des années 2010 à 2014 sous le régime de l'ALCP, en pourcentage



Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Sources : statistique de l'AS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

Les années d'immigration 2010 à 2012 présentent des profils d'augmentation un peu plus rapide, c'est-à-dire que sur l'ensemble de la durée de séjour, les taux sont légèrement supérieurs. Ces personnes, immigrées dans le sillage de la crise financière et économique, ont rencontré une situation tendue sur le marché du travail ; comme cela a été expliqué dans la section consacrée à la perception d'IC, il semble logique que cette circonstance ait placé ces groupes de personnes devant de plus grandes difficultés et qu'ils aient donc été amenés plus rapidement et plus massivement à recourir à

l'aide sociale. Les cohortes suivantes (années d'immigration 2014 et 2015) ont en revanche enregistré un risque inférieur de recours à l'aide sociale sur l'ensemble de leur durée de séjour²².

Si l'on examine les données de manière différenciée par région d'origine de l'UE, il apparaît clairement que les personnes en provenance d'Europe du Sud, qui présentent déjà globalement un risque supérieur de dépendre de l'aide sociale, sont, en comparaison transversale, confrontées plus rapidement au cours de leur séjour à un épisode de recours à celle-ci. Les cohortes d'immigrants des années 2010 à 2015 en provenance de cette région présentent un taux de recours de 0,7 % lors de la première année après l'arrivée (t_0) ; au bout de cinq ans de séjour, leur taux atteint 2,9 %. À l'opposé, seulement 0,3 % des personnes en provenance d'Europe de l'Ouest ou du Nord ont dû recourir aux prestations de l'aide sociale dès la première année après leur arrivée ; cinq années plus tard, leur taux était respectivement de 1,4 % et de 2,3 %.

2.5.4 Recours à l'aide sociale en complément du revenu d'une activité lucrative et incidence de la perception combinée de l'aide sociale et d'indemnités de chômage

Un thématique spécifique qui présente un intérêt particulier en lien avec l'aide sociale est celle de la fréquence à laquelle des personnes perçoivent l'aide sociale en complément du revenu d'une activité lucrative ou de prestations de l'assurance-chômage. À cela s'ajoute la question connexe de savoir si et dans quelle mesure les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP se distinguent à cet égard des autres groupes de population. Les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP sont-elles plus fréquemment touchées par de telles constellations en raison de leur surreprésentation dans des activités liées à des emplois instables et à des bas salaires ? Une investigation précise de cette question imposerait des analyses approfondies dépassant le cadre du présent compte rendu. Il s'agit néanmoins d'essayer d'en fournir une quantification approximative.

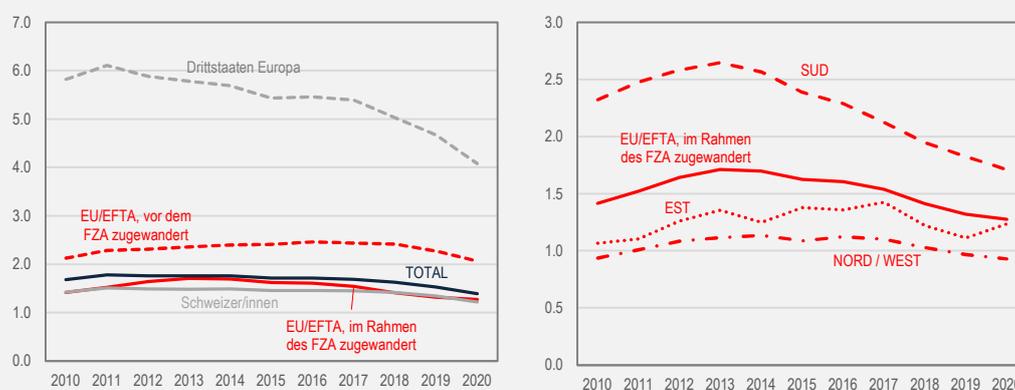
Il ressort de nos estimations que quelque 60 % de personnes immigrées sous le régime de l'ALCP et ayant touché des prestations de l'aide sociale en 2020, soit environ 9 100 personnes, ont exercé au moins partiellement une activité lucrative au cours de la même année. L'information sur le statut professionnel est obtenue à partir des données enregistrées dans les comptes individuels de l'AVS ; les personnes qui ont été considérées comme bénéficiaires de l'aide sociale ayant exercé une activité lucrative sont celles qui ont touché des prestations de l'aide sociale pendant au moins un mois en 2020 *et* qui ont perçu un revenu soumis à cotisation AVS (pour une activité indépendante ou salariée) à temps plein ou à temps partiel ou ont perçu des indemnités journalières de l'AC la même

²² Les années d'immigration ultérieures, c'est-à-dire les cohortes des années 2016 à 2020, ont présenté dans l'ensemble en comparaison transversale des taux de bénéficiaires de l'aide sociale nettement inférieurs à ceux des cohortes des années 2010 à 2015. Comme nous ne disposons de données que sur des périodes d'observation plus courtes pour ces cohortes récentes, nous ne les avons pas reproduites ici. Les résultats figurent à l'annexe.

année. On prêtera attention au fait que cette façon de comptabiliser les événements « activité lucrative » et « indemnités journalières de l'AC » d'un côté, et « recours à l'aide sociale » d'un autre côté recouvre tant des situations de perception simultanée (au cours du même mois) que de perception séquentielle (lors de mois distincts de la même année). En d'autres termes, les passages entre l'activité lucrative ou la perception d'indemnités journalières de chômage et l'aide sociale ont été également pris en compte. C'est pourquoi, l'ampleur du phénomène qui nous intéresse véritablement, c'est-à-dire la dépendance à l'aide sociale en dépit de l'exercice d'une activité lucrative, est en tous cas surestimé de cette manière ; on peut donc tabler sur une ampleur absolue nettement plus faible.

Fig. 2.11. Part de bénéficiaires de l'aide sociale parmi les personnes exerçant une activité lucrative, en fonction de la nationalité et de l'année d'immigration

Suisses et étrangers titulaires d'une autorisation B, C ou L et âgés de 18 à 63/64 ans, 2010 à 2020, en pourcentage



Légendes : cf. Fig. 2.1

Remarque : total sans États tiers extra-européens. Les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE. Les personnes considérées comme bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative sont celles qui ont perçu des prestations de l'aide sociale pendant au moins un mois *et* ont touché un revenu soumis à cotisation AVS obtenu en rémunération d'une activité lucrative (indépendante ou salariée) à temps plein ou à temps partiel ou perçu des indemnités journalières de l'AC. On prêtera attention au fait que cette façon de comptabiliser les événements « activité lucrative » et « indemnités journalières de l'AC » d'un côté, et « recours à l'aide sociale » d'un autre côté recouvre tant des situations de perception simultanée (au cours du même mois) que de perception séquentielle (lors de mois distincts de la même année).

Sources : statistique de l'AS, CI-AVS, STATPOP (en lien) ; évaluation OFAS/SECO

La figure 2.11 met ces cas en regard du total des personnes actives. Cet indicateur montre à quelle fréquence on rencontre une combinaison du recours à l'aide sociale et de l'exercice d'une activité lucrative au cours d'une année selon la définition donnée précédemment en rapportant ces cas à la population active par groupe de nationalité. Il en résulte que l'indicateur est demeuré à un niveau faible, oscillant entre 1,4 % et 1,8 %, pour l'ensemble de la population active pendant la période d'observation allant de 2010 à 2020. On ne note pas de tendance à la hausse. Chez les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP, la part, qui est de 1,4 % en 2010 et de 1,3 % en 2020, atteint au début et à la fin de la période d'observation des valeurs faibles équivalentes à celles des Suisses.

Dans l'intervalle, elle a certes provisoirement augmenté pour atteindre 1,7 % en 2013, mais est restée ce faisant inférieure à la moyenne. Il n'existe donc sur cette base aucune indication selon laquelle les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP constitueraient un groupe à risque s'agissant de la combinaison de l'aide sociale et de l'activité lucrative.

Une comparaison transversale entre les régions d'origine de l'UE fait apparaître que l'indicateur présente des valeurs nettement plus élevées pour les personnes d'Europe du Sud que pour celles d'Europe du Nord et de l'Ouest. L'évolution relative au fil du temps s'apparente à celle qui concerne les taux de perception de prestations sociales dans l'ensemble (cf. fig. 2.9 ci-dessus) ; ici aussi, une amélioration se dessine pour le groupe de population le plus touché, celui des Européens du Sud. L'ensemble des données disponibles ne fournit pas d'indication quant au contexte de vie des personnes concernées, tel que leur situation professionnelle et familiale concrète.

2.6 Synthèse

Ce chapitre a examiné dans quelle mesure les personnes immigrées en Suisse sous le régime de l'ALCP perçoivent des prestations de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. Les résultats confirment que l'immigration dans le cadre de l'ALCP est fortement orientée sur le marché du travail : avec un taux de 84 % (en 2020), la participation au marché du travail des personnes immigrées est élevée. On constate des taux d'activité relativement élevés déjà peu après l'arrivée ; l'insertion dans le marché du travail intervient donc très majoritairement immédiatement. La participation moyenne au marché du travail augmente encore avec la durée de séjour. Cela est d'une part dû au fait que certaines des personnes qui n'ont pas immigré en Suisse directement pour y occuper un emploi mais dans le cadre du regroupement familial exercent ultérieurement une activité lucrative. À l'opposé, une partie des personnes qui n'ont pas immigré en Suisse principalement pour y exercer une activité lucrative, mais par exemple pour y suivre une formation, ou qui n'ont pas réussi à s'insérer durablement dans le marché du travail ne restent pas en Suisse à long terme, ce qui réduit le taux moyen de travailleurs au cours des premières années de séjour. Les années d'immigration prises isolément ne se distinguent pas les unes des autres en ce qui concerne la participation à la vie active et le taux de personnes sans activité lucrative est demeuré faible parmi les personnes arrivées tout récemment.

Les résultats concernant le taux de perception d'indemnités journalières de chômage montrent que les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP sont exposées à un risque de chômage supérieur à la moyenne. Les personnes originaires d'Europe du Sud et de l'Est en particulier, qui occupent fréquemment des emplois instables et notamment des emplois saisonniers, présentent des taux élevés de perception d'IC en comparaison transversale. Alors que le risque de percevoir des indemnités journalières est très faible dans l'année de l'arrivée en Suisse, il augmente avec la durée de séjour. La rapidité à laquelle cela se produit dépend, d'une part, de la composition des cohortes et, d'autre part, de l'évolution conjoncturelle.

Les personnes immigrées dans le cadre de l'ALCP sont de manière générale plus exposées aux risques conjoncturels, la crise liée au COVID l'ayant montré récemment. L'examen approfondi des effets de la crise réalisé dans le rapport de l'année dernière a établi que la reprise a entraîné un recul du chômage d'ampleur similaire pour tous les groupes de nationalités. Il n'y a donc pas d'indices que le risque de percevoir des IC ait augmenté en raison de la crise liée au COVID pour l'ensemble des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP, pas plus qu'en relation avec les autres groupes de population. La présente analyse met néanmoins de nouveau en évidence que le risque accru de chômage lié aux emplois saisonniers ou aux activités dans des secteurs économiques réagissant fortement à la conjoncture s'est visiblement déplacé au cours des années passées sur les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP. Cela est dû au fait que les employeurs ont de plus en plus couvert le besoin en main-d'œuvre dans ces secteurs d'activité en recrutant au sein de l'UE, car l'évolution démographique et la hausse du niveau de formation de la population active indigène ont peu à peu restreint l'offre nationale de main-d'œuvre correspondante.

Dans le domaine de l'aide sociale, l'ampleur du recours aux prestations d'assistance par les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP est demeurée à un niveau très bas au cours des dix dernières années, et même à un niveau inférieur à celui des Suisses : en 2021, 1,7 % des personnes en âge d'exercer une activité lucrative (c'est-à-dire âgées de 18 à 63/64 ans) immigrées sous le régime de l'ALCP ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale ; parmi les Suisses, le taux était de 2,4 %. Si l'on examine le recours à l'aide sociale en fonction de la durée de séjour pour les cohortes considérées, le même phénomène que pour la perception d'indemnités journalières de chômage apparaît : le risque augmente avec la durée de séjour, tout en restant à un niveau très faible, car l'aide sociale est le dernier filet de sécurité et n'intervient que lorsque les droits aux prestations en amont ont été épuisés. Le recours à l'aide sociale est ainsi extrêmement rare au début du séjour et, au bout de cinq ans après l'arrivée, il n'atteint pas le niveau des Suisses.

La présente analyse ne permet pas de fournir des indications sur le contexte qui conduit en fin de compte au recours à l'aide sociale pour les différents groupes de population, car les données à disposition ne contiennent pas d'éléments sur la situation professionnelle et familiale concrète. Les différences entre les nationalités étant très similaires pour le recours à l'aide sociale et pour le chômage, il ne semble pas déraisonnable de supposer que l'appartenance à certaines professions ou branches et la plus forte représentation des Européens du Sud et de l'Est dans des relations d'emplois moins stables, s'accompagnant de revenus parfois faibles, ont une certaine valeur explicative également. Il apparaît dans ce contexte que le recours à l'aide sociale en complément du revenu d'une activité lucrative ou d'indemnités journalières de chômage est rare dans l'ensemble et n'a pas augmenté ces dernières années. En 2020, approximativement 1,3 % des actifs ayant immigré en Suisse sous le régime de l'ALCP entrent potentiellement dans ce cas de figure. La part correspondante chez

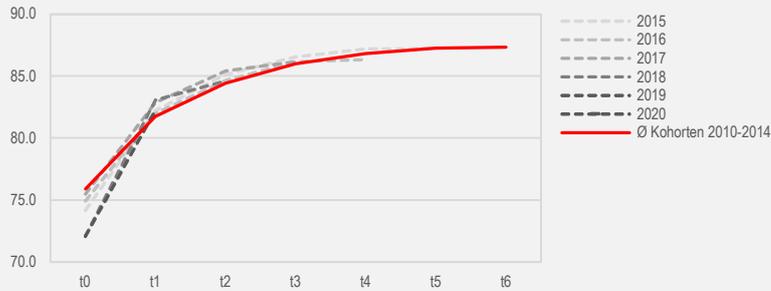
les Suisses se situe avec 1,2 % à un niveau similaire. Il n'existe donc sur cette base pas d'indications selon lesquelles les personnes immigrées sous le régime de l'ALCP dépendraient particulièrement fréquemment de l'aide sociale en raison d'emplois précaires. Leur lien extrêmement étroit avec le marché du travail les protège au contraire d'un recours plus important aux prestations de l'aide sociale.

Annexe

Taux de travailleurs selon la durée de séjour

Cohortes d'immigrés sous le régime de l'ALCP, 2015 à 2020, par rapport aux cohortes 2010 à 2014

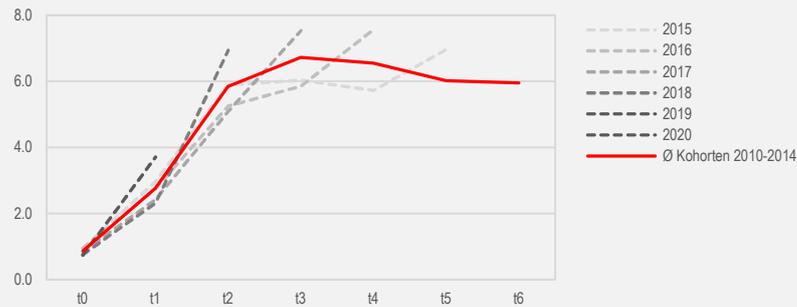
Étrangers titulaires d'une autorisation de séjour B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans, en pourcentage



Taux de perception d'IC selon la durée de séjour

Cohortes d'immigrés sous le régime de l'ALCP, 2015 à 2020, par rapport aux cohortes 2010 à 2014

Étrangers titulaires d'une autorisation de séjour B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans, en pourcentage

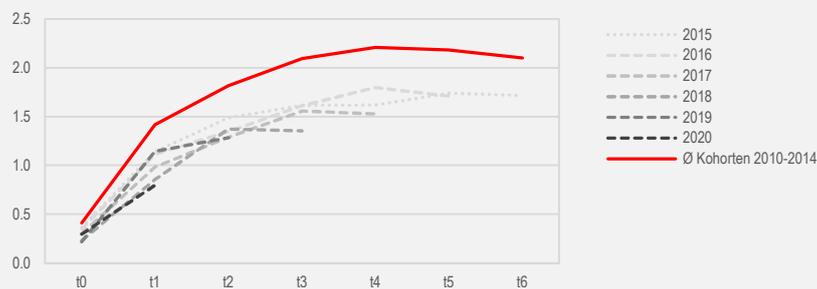


Remarque : les augmentations du taux de perception d'IC au cours de la dernière année de séjour reflètent la hausse brutale du chômage suite à la crise liée au Covid en 2020..

Taux de recours à l'aide sociale selon la durée de séjour

Cohortes d'immigrés sous le régime de l'ALCP, 2015 à 2020, par rapport aux cohortes 2010 à 2014

Étrangers titulaires d'une autorisation de séjour B, C et L et âgés de 18 à 63/64 ans, en pourcentage



Sources : statistique de l'AS, PLASTA/SIPAC, CI-AVS, STATPOP (en lien)

TENDANCES ACTUELLES

Cette partie du rapport contient un monitoring de l'évolution actuelle de la migration, du marché du travail et des prestations sociales. Elle n'a pas la prétention de mettre en évidence les effets directs de l'accord sur la libre circulation des personnes. Bien plus, il s'agit ici de présenter, sous forme résumée, les toutes dernières données sur les questions majeures liées à la libre circulation des personnes et de classer brièvement les résultats.

Survol

1 Migration

Contexte migratoire général au cours de l'année sous revue

Immigration liée au marché du travail

2 Marché du travail

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

Emploi

Chômage

Salaires

3 Prestations sociales

Assurance vieillesse et survivants

Assurance-invalidité

Allocations pour perte de gain COVID-19

Assurance-accidents

Assurance-maladie

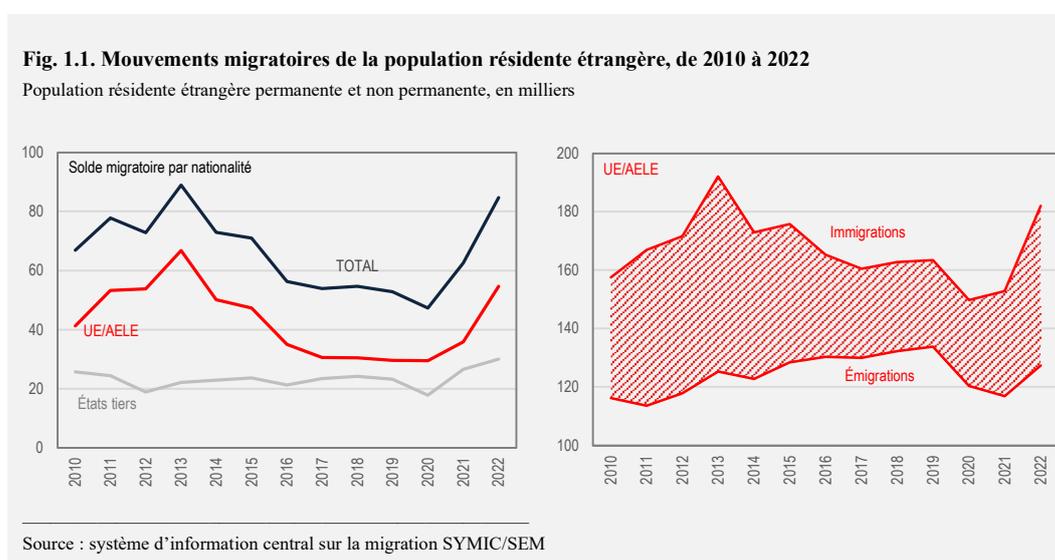
Assurance-chômage

Aide sociale

1 Migration

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

En 2022, l'immigration nette a fortement augmenté par rapport à l'année précédente. En tenant compte des titulaires d'un permis de séjour et des résidents de courte durée en Suisse, elle a représenté 84 700 personnes, soit 22 200 de plus que l'année précédente (+36 %).²³ Près des deux tiers de l'immigration nette, soit 54 600 personnes, étaient des ressortissants des États de l'UE/AELE²⁴, et 30 100 personnes provenaient d'États tiers (voir fig. 1.1).



La migration dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)

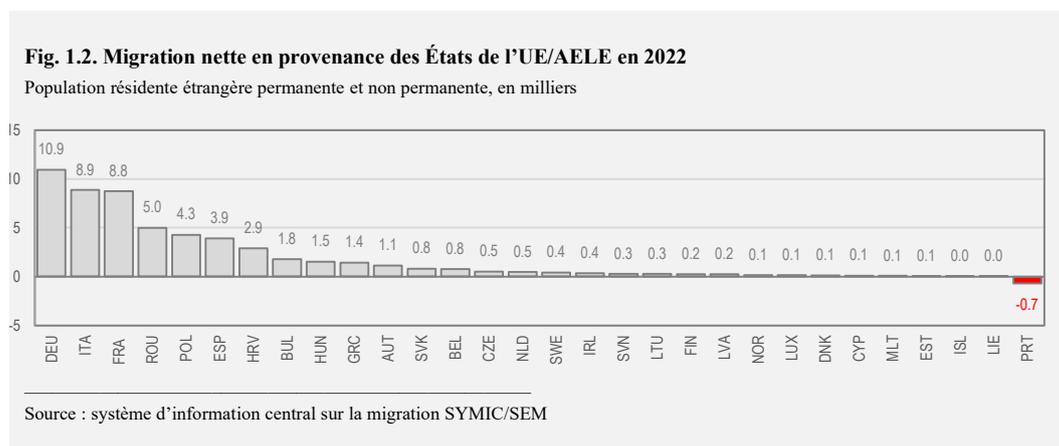
L'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes, qui est essentiellement liée au marché du travail, a connu une hausse particulièrement marquée, de 18 700 personnes (+52 %) par rapport à l'année précédente, stimulée par une demande de main-d'œuvre singulièrement élevée. Cette forte demande reflète la bonne santé du marché du travail, due à la reprise vigoureuse qui a suivi la pandémie de coronavirus (voir section 2.1). La hausse du solde migratoire avec l'UE/AELE s'explique par une forte progression de l'immigration, compensée par une augmentation plus faible

²³ Les données relatives à l'immigration nette présentées dans ce rapport tiennent compte des immigrations et des émigrations dans la population résidente permanente et non permanente. Par comparaison, dans les statistiques officielles des étrangers établies par le SEM, les soldes migratoires sont présentés séparément pour la population résidente permanente et non permanente.

²⁴ Sauf mention contraire, dans la présente section, les ressortissants du Royaume-Uni ne sont plus comptés comme ressortissants de l'UE/AELE, mais comme ressortissants d'États tiers, y compris pour les années précédant le Brexit.

de l'émigration (voir fig. 1.1, à droite). La dynamique migratoire globale s'est donc nettement accélérée, après le ralentissement considérable imposé temporairement par la pandémie sur les mouvements migratoires dans les deux sens. Dans le cadre de la libre circulation, le solde migratoire de l'année sous revue se situe à un niveau élevé même en comparaison pluriannuelle. La dernière fois que ce niveau a été dépassé était en 2013, année d'immigration record, avec un solde migratoire de 66 800 personnes. Cette année-là également, la Suisse avait attiré un nombre particulièrement élevé de travailleurs étrangers après s'être rapidement remise des conséquences économiques de la crise financière mondiale.

Au cours de l'année sous revue, un peu plus de la moitié de la migration nette (52 %) provenait de trois pays limitrophes, à savoir l'Allemagne, l'Italie et la France (fig. 1.2), suivis avec un certain écart par la Roumanie, la Pologne, l'Espagne et la Croatie. Un solde migratoire négatif a en revanche été enregistré avec le Portugal.



Migration en provenance d'États tiers

L'immigration en provenance d'États tiers a également augmenté en 2022 par rapport à l'année précédente (+3 500 personnes, soit +13 %) et atteint un niveau élevé par comparaison pluriannuelle. Comme l'accès au marché du travail pour les ressortissants d'États tiers est limité par des contingents et que les conditions d'admission qualitatives sont également très restrictives pour ces personnes, seule une faible part de l'immigration en provenance d'États tiers est directement liée au marché du travail. Cette catégorie d'immigration est principalement due au regroupement familial. Les sorties du processus de l'asile sont également comptabilisées dans les immigrations. Étant donné l'évolution récente de la situation, il convient de noter que la forte augmentation des personnes en quête de protection qui ont fui l'Ukraine à la suite de l'agression militaire lancée par la Russie au printemps 2022, ainsi que la hausse des demandes d'asile régulières dans le sillage de la guerre durant l'année sous revue ne sont pas encore reflétées dans les statistiques des étrangers, mais il convient d'en tenir compte pour obtenir une vue d'ensemble complète de l'évolution de la situation

migratoire durant l'année sous revue²⁵.

1.2 Immigration liée au marché du travail

La présente section porte sur l'immigration axée exclusivement sur le marché du travail.

Immigration de personnes actives

La figure 1.3 représente l'immigration brute des personnes actives. La migration liée au travail a connu un déclin marqué au cours du deuxième trimestre 2020, après l'apparition de la pandémie de coronavirus. Durant l'été 2020, alors que les mesures de lutte contre le coronavirus étaient une première fois assouplies, l'immigration liée au travail a d'abord repris, avant de reculer à nouveau lorsque la deuxième vague de COVID-19 a commencé au début de l'année 2021. Cette baisse de l'immigration a été observée aussi bien pour les ressortissants de l'UE/AELE que pour ceux d'États tiers, même si elle a été plus forte dans le cas de ces derniers, étant donné les restrictions plus strictes auxquelles ils étaient soumis en matière de voyage. Dans le sillage des nouvelles étapes d'assouplissement et de la consolidation de la reprise économique, la migration liée au travail s'est normalisée au cours de l'année 2021. Dans un contexte marqué par une demande de main-d'œuvre particulièrement élevée, l'immigration de travailleurs en provenance de l'UE/AELE, en particulier, a enregistré une forte hausse vers la fin de l'année 2021. En 2022, le nombre mensuel moyen d'entrées en Suisse de personnes actives s'élevait à 10 800, un niveau 14 % supérieur à celui observé avant la crise (9 500 entrées par mois en moyenne). Cette hausse est principalement due à l'augmentation des immigrés dans la population résidente permanente.

Dans le cas des ressortissants d'États tiers, à l'inverse, à la fin de l'année 2022, la migration liée au travail demeurait dans l'ensemble inférieure à la moyenne pluriannuelle, et le nombre d'autorisations de séjour de courte durée délivrées, en particulier, restait nettement inférieur au niveau d'avant la crise. Ainsi, les contingents fixés pour la main-d'œuvre en provenance d'États tiers n'avaient pas été utilisés dans leur intégralité à la fin de l'année²⁶. Il est probable que les restrictions d'entrée pour les ressortissants d'États tiers encore partiellement en vigueur au début de l'année 2022 aient contribué à cette situation. Toutefois, au tournant de 2023, l'immigration en provenance d'États tiers dans la population résidente permanente, en particulier, s'est elle aussi accélérée ; il n'y a donc pas

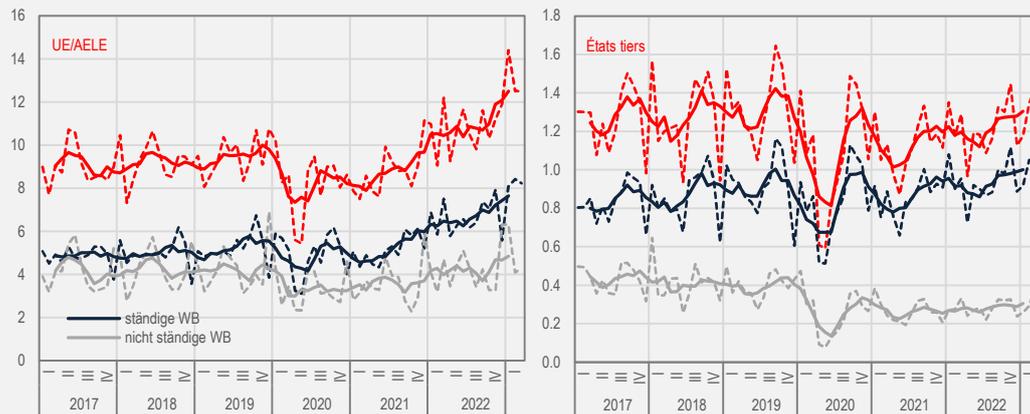
²⁵ Jusqu'à la fin de l'année 2022, la Suisse a accordé le statut de protection S à quelque 72 600 ressortissants ukrainiens. En outre, 24 500 demandes d'asile ont été déposées en 2022, soit 9 600 demandes de plus qu'en 2021 (+64 %). Les personnes entrées en Suisse par la voie de l'asile sont comptabilisées dans les statistiques sur les étrangers du SEM une fois l'autorisation de séjour octroyée.

²⁶ En 2022, 4 000 autorisations de séjour de courte durée et 4 500 autorisations de séjour pouvaient être octroyées à des travailleurs d'États tiers. À la fin de l'année, ces contingents étaient épuisés à 80 % pour les premiers et à 91 % pour les seconds. Les travailleurs britanniques disposaient de 1 400 autorisations de séjour de courte durée et de 2 100 autorisations de séjour, qui ont été épuisées à 24 %, respectivement 30 %.

lieu de penser que la pandémie de COVID-19 ait fondamentalement modifié la contribution que devrait continuer d'apporter la migration internationale au marché du travail.

Fig. 1.3. Immigration brute dans le but d'exercer une activité lucrative

Population résidente étrangère permanente et non permanente et total, en milliers, de janvier 2017 à mars 2023 (valeurs mensuelles et moyennes mobiles centrées sur cinq mois)



Légende : *ständige WB* = Population résidente permanente ; *nicht ständige WB* = Population résidente non permanente

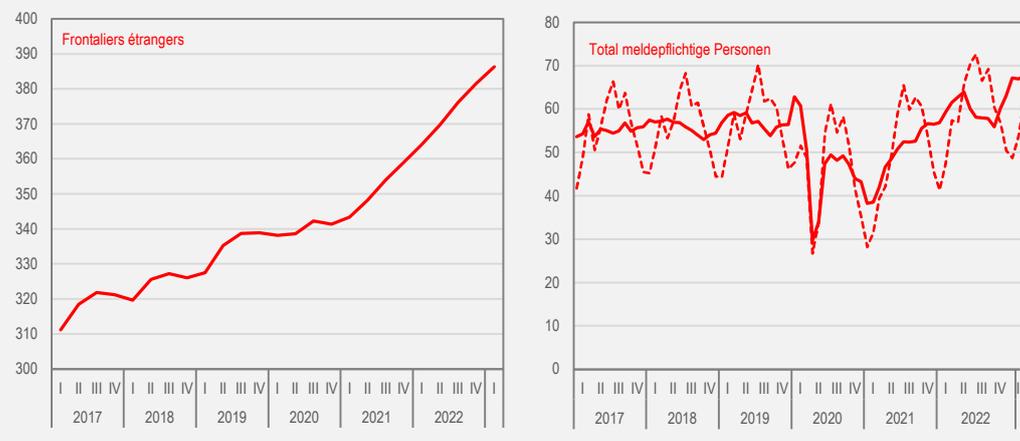
Source : système d'information central sur la migration SYMIC/SEM

Emploi frontalier et séjours de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (séjours de moins de 90 jours par année civile)

Dans le domaine de l'immigration liée au travail, outre les travailleurs titulaires d'une autorisation de séjour, les frontaliers et les résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce jouent également un rôle important dans le marché suisse du travail. À la fin de l'année 2022, un total de 381 400 frontaliers étrangers travaillaient en Suisse (voir fig. 1.4), dont trois quarts dans un des cinq cantons limitrophes suivants : Genève (104 800), le Tessin (77 800), Vaud (50 000), Bâle-Ville (35 300) et Bâle-Campagne (24 200). Au cours de l'année sous revue, l'effectif des frontaliers a connu une forte hausse, augmentant de 22 400 personnes (+6 %) par rapport à l'année précédente. La croissance avait déjà repris l'année précédente, après une brève stagnation liée à la crise de coronavirus, mais on n'a pas constaté de baisse du nombre de frontaliers. Le potentiel de main-d'œuvre important que représente cette catégorie de travailleurs pour répondre à la demande dans les régions frontalières reste donc intact. Manifestement, ces régions peuvent donc continuer de compter sur cette main-d'œuvre, et ce dans des proportions croissantes. Au cours des dernières années, les frontaliers ont joué un rôle déterminant dans l'évolution de l'emploi dans les régions frontalières.

Fig. 1.4. Frontaliers et résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce (séjours de moins de 90 jours par année civile)

En milliers, de 2017 à 2023



Légende : Total meldepflichtige Personen = Nombre de personnes soumises à l'obligation d'annonce

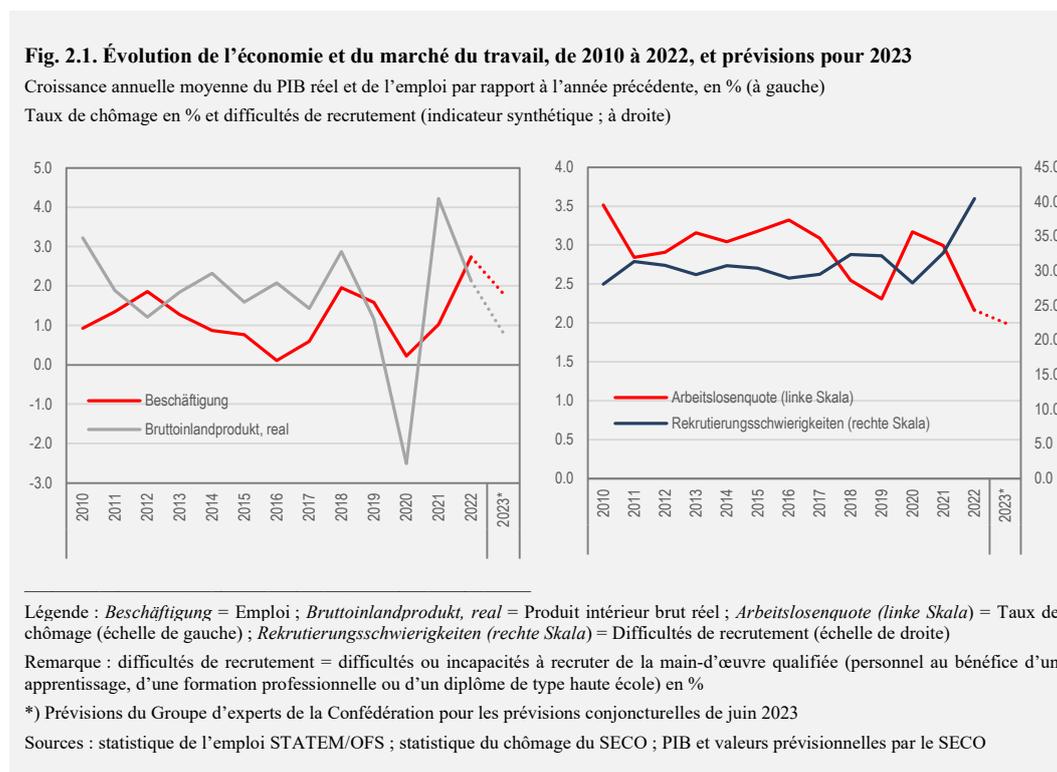
Source : frontaliers selon la statistique des frontaliers de l'OFS ; personnes soumises à l'obligation d'annonce selon le SYMIC/SEM, correction des variations saisonnières par le SECO

Par ailleurs, en 2022, on comptait au total 264 900 résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce actifs en Suisse. Il s'agit de personnes qui, en vertu de l'ALCP, peuvent entrer en Suisse sans autorisation pour y séjourner trois mois ou 90 jours au maximum par année civile afin d'y exercer une activité lucrative. Dans ce cas, une simple annonce préalable est requise (obligation d'annonce). Cette réglementation non seulement bénéficie aux prestataires de services transfrontaliers, mais elle permet aussi les prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses sans autorisation. Le nombre de résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce a fortement chuté durant la pandémie de COVID-19, diminuant de plus de 50 % au cours du premier trimestre 2020 (voir fig. 1.4). Une fois la reprise économique entamée dans le courant de l'année 2021, ce sont surtout les prises d'emploi de courte durée auprès d'employeurs suisses, notamment les missions dans les branches de la location de services, de l'hôtellerie-restauration et de l'agriculture, qui ont à nouveau enregistré une forte hausse pour atteindre un niveau record de 165 700 personnes au cours de l'année sous revue. En revanche, le nombre de prestataires de services transfrontaliers détachés et indépendants n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant la crise (99 200 personnes en 2022). Au total, les résidents de courte durée soumis à l'obligation d'annonce ont fourni un volume de travail correspondant à 10,7 millions de jours de travail au cours de l'année sous revue, soit l'équivalent du travail fourni par 42 000 travailleurs à plein temps sur une année (l'équivalent plein temps étant égal à 254 jours de travail effectués).

2 Marché du travail

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

En 2022, la conjoncture économique a été marquée par de nombreux facteurs d'incertitude. Si les conséquences de la crise de coronavirus ont continué de s'atténuer, la forte hausse des prix de l'énergie et des matières premières ainsi que les perturbations persistantes dans les chaînes d'approvisionnement ont pesé sur la croissance économique mondiale. En Suisse, la conjoncture s'est toutefois révélée robuste : le PIB a augmenté de 2,1 % et l'emploi de 2,7 % par rapport à l'année précédente (voir fig. 2.1). Sur le marché du travail, l'évolution positive de l'année précédente s'est poursuivie et le chômage a continué de reculer dans un contexte marqué par une forte demande de main-d'œuvre : le taux de chômage annuel moyen a baissé de 0,8 point de pourcentage par rapport à 2021 pour s'établir à 2,2 %, son niveau le plus bas depuis plus de 20 ans.



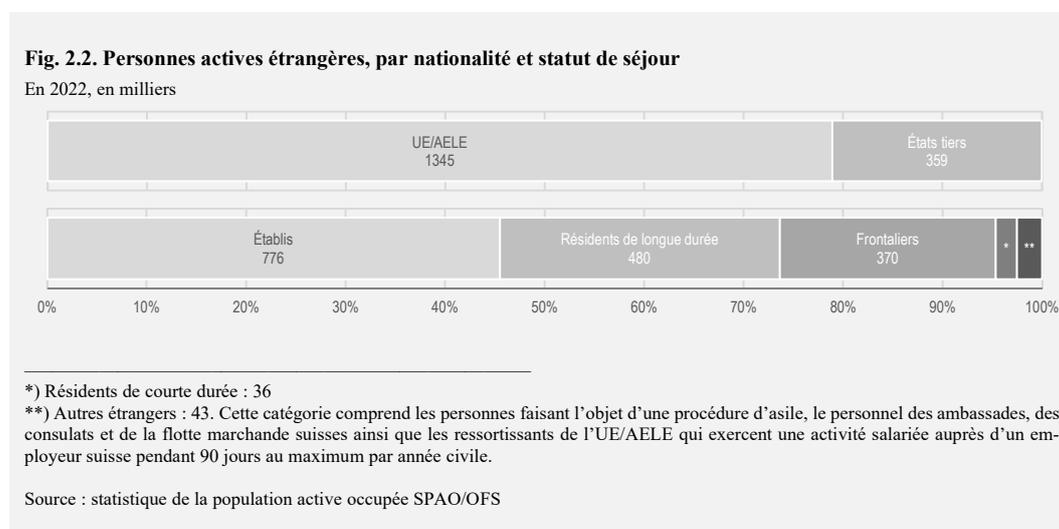
Face à cette tendance, en 2022, les entreprises suisses ont rencontré toujours plus de difficultés à recruter de la main-d'œuvre afin de pourvoir les postes vacants. Selon l'indicateur correspondant de la statistique de l'emploi, la part des entreprises ayant connu des difficultés de recrutement a atteint un niveau record en 2022. Dans ces circonstances exceptionnelles, le recrutement de main-d'œuvre à l'étranger a revêtu une importance particulière, ce que reflète clairement l'évolution de la migration liée au travail.

L'évolution positive du marché du travail s'est poursuivie au début de l'année 2023. Les perspectives se sont toutefois assombries et il faut s'attendre à un ralentissement de la croissance durant le reste de l'année : dans ses prévisions d'été, le Groupe d'experts de la Confédération a tablé sur une croissance du PIB de 0,8 % et de l'emploi de 1,8 %. La demande de main-d'œuvre devrait donc légèrement faiblir. Cependant, les entreprises doivent continuer de relever le défi consistant à démontrer leur attractivité en tant qu'employeurs. Il ne fait aucun doute que dans de nombreuses branches économiques, les entreprises continueront à compter sur la main-d'œuvre étrangère pour pourvoir l'intégralité de leurs postes vacants. Dans un premier temps, l'évolution actuelle de l'immigration liée au marché du travail devrait donc se poursuivre.

2.2 Emploi

Emploi par nationalité et statut de séjour

Si l'on tient compte des frontaliers et des résidents de courte durée, 1,7 million d'étrangers travaillaient en Suisse en 2022, soit un tiers des quelque 5,2 millions de personnes actives en Suisse (voir fig. 2.2). Près de quatre cinquièmes des personnes actives étrangères (1,3 million) étaient des ressortissants de l'UE/AELE et un cinquième (360 000) des ressortissants d'États tiers.

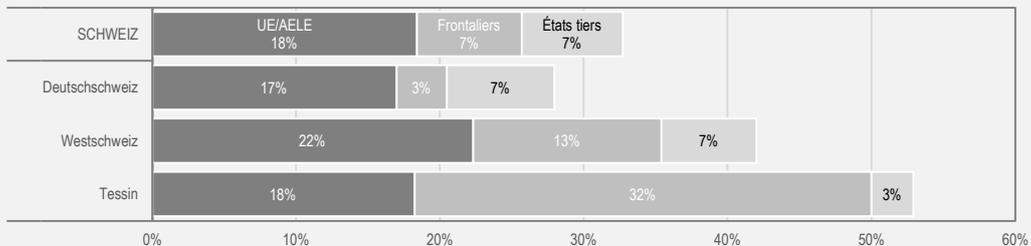


Poids de la main-d'œuvre étrangère par région linguistique

Le poids relatif de la main-d'œuvre étrangère par rapport à la population active indigène varie fortement d'une région à l'autre. Comme le montre la figure 2.3, la proportion d'étrangers sur le marché du travail en Suisse alémanique, qui s'élève à 28 %, est inférieure d'un tiers à la moyenne nationale, alors qu'elle est nettement plus élevée en Suisse romande et au Tessin, atteignant 42 %, respectivement 53 %. Le Tessin et la Suisse romande se distinguent de la Suisse alémanique surtout en ce qui

concerne le poids de l'emploi frontalier. Au Tessin, près d'une personne active sur trois est un frontalier, alors que dans les cantons romands, la part des frontaliers se monte en moyenne à 13 %.

Fig. 2.3. Part de la main-d'œuvre étrangère dans le total des personnes actives, par région linguistique
En 2022



Légende : SCHWEIZ = SUISSE ; Deutschschweiz = Suisse alémanique ; Westschweiz = Suisse romande

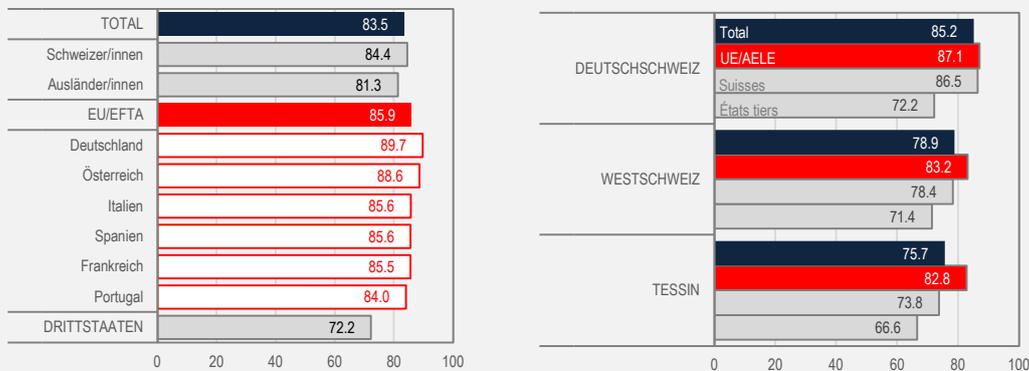
Remarque : les catégories UE/AELE et États tiers comprennent chacune les personnes actives établies, les résidents à l'année et les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée qui séjournent en Suisse depuis plus d'un an. L'intégralité de l'effectif des résidents de courte durée séjournant en Suisse depuis moins d'un an a été comptabilisée dans la catégorie UE/AELE.

La catégorie des autres étrangers présentée dans la figure 2.2, qui comprend les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile, le personnel des ambassades, des consulats et de la flotte marchande suisses ainsi que les ressortissants de l'UE/AELE qui exercent une activité salariée auprès d'un employeur suisse pendant 90 jours au maximum par année civile, n'est pas prise en considération.

Source : enquête suisse sur la population active ESPA/OFS ; séjours de courte durée selon le SYMIC/SEM ; frontaliers selon la statistique des frontaliers de l'OFS ; analyse par le SECO

Fig. 2.4. Taux d'activité de la population âgée de 15 à 64 ans, par nationalité et région linguistique

En 2022, en %



Légende : Schweizer/innen = Suisses ; Ausländer/innen = Étrangers ; EU/EFTA = UE/AELE ; Deutschland = Allemagne ; Österreich = Autriche ; Italien = Italie ; Spanien = Espagne ; Frankreich = France ; Drittstaaten = États tiers ; Deutschschweiz = Suisse alémanique ; Westschweiz = Suisse romande

Source : enquête suisse sur la population active ESPA/OFS ; analyse par le SECO

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

En 2022, la participation des ressortissants de l'UE/AELE au marché du travail s'élevait à 85,9 %, contre 84,4 % pour les Suisses et 83,5 % pour l'ensemble de la population (voir fig. 2.4). Ces résultats montrent que l'immigration dans le cadre de la libre circulation est très étroitement liée au marché du travail. Les écarts entre les différents groupes de nationalités s'expliquent notamment par

leur composition sur le plan de la répartition des sexes, de la structure d'âge ou de la participation à la formation.

Dans toutes les régions linguistiques, le taux d'activité des immigrés est supérieur au taux d'activité moyen de la population résidente indigène. Le niveau inférieur de participation au marché du travail en Suisse romande et au Tessin par rapport à la Suisse alémanique s'observe également chez les immigrés : le taux d'activité des ressortissants de l'UE/AELE est lui aussi plus bas en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique.

2.3 Chômage

Chômage par nationalité

Les étrangers présentent un risque de chômage plus élevé que les Suisses. Cette observation vaut également pour les ressortissants de l'UE/AELE : en 2022, le taux de chômage de cette catégorie, qui s'élevait à 3,0 %, était supérieur d'un point de pourcentage à la moyenne nationale (voir fig. 2.5). Si l'on considère de plus près les ressortissants de l'UE en fonction de leur nationalité, on constate que le taux de chômage des ressortissants de nationalité française, espagnole, portugaise ou italienne est supérieur à la moyenne, tandis que le taux de chômage des ressortissants allemands et autrichiens y est inférieur. Ces écarts de niveau de risque de chômage reflètent en premier lieu des différences dans la composition de ces groupes de population sur le plan des branches et des groupes professionnels qui y sont représentés. Ainsi, les Européens du Sud sont nettement plus nombreux que les étrangers originaires de l'Europe du Nord et de l'Ouest à exercer des activités qui sont soumises à des variations saisonnières ou conjoncturelles particulièrement marquées et donc associées à un risque élevé de chômage. La répartition régionale pourrait également jouer un rôle : les ressortissants portugais et, surtout, français sont en grande majorité employés en Suisse romande, où le niveau du chômage est supérieur à celui observé en Suisse alémanique.

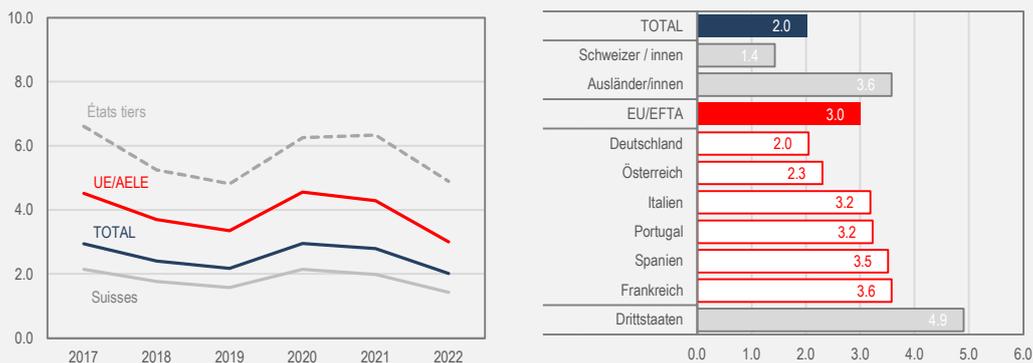
Compte tenu des évolutions les plus récentes après la pandémie de coronavirus, on constate que, dans le sillage de la reprise amorcée en 2021, le redressement du marché du travail s'est traduit par un net recul du chômage, tant dans la population immigrée que dans la population indigène. Ainsi, après avoir atteint 4,6 % en 2020, le taux de chômage des ressortissants de l'UE/AELE était redescendu à 3,0 % en 2022, soit un niveau inférieur de 0,4 point de pourcentage au niveau enregistré avant la crise (3,4 % en 2019). Quant au taux de chômage des Suisses, il se montait à 1,4 % en 2022, contre 2,2 % en 2020 (1,6 % en 2019). Les immigrés et les Suisses ont donc manifestement bénéficié de la reprise dans une mesure similaire.

Si l'on prend en compte le taux de chômage comme indicateur complémentaire, qui inclut également les chômeurs non-inscrits (voir fig. 2.6), on parvient à la même conclusion. Cet indicateur suit pour l'essentiel la même courbe que le taux de chômage, la reprise après la pandémie ne s'étant pas encore

manifestée dans le taux de chômage au sens du BIT annuel moyen pour 2021 et ne se reflétant que dans les données de l'année 2022. Le taux de chômage au sens du BIT parmi les ressortissants de l'UE/AELE a atteint 5,5 % durant l'année sous revue, contre 3,2 % pour les Suisses et 4,3 % en moyenne nationale.

Fig. 2.5. Chômage par nationalité

De 2017 à 2022 (à gauche), et pour une sélection de nationalités, en 2022 (à droite), en %



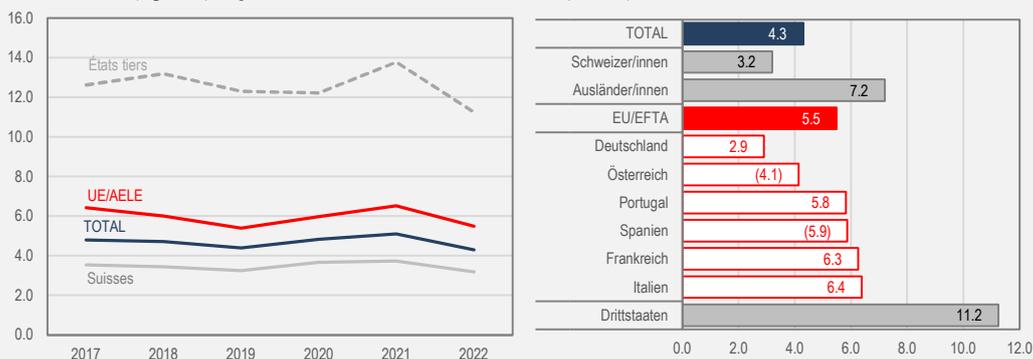
Légende : *Schweizer/innen* = Suisses ; *Ausländer/innen* = Étrangers ; *EU/EFTA* = UE/AELE ; *Deutschland* = Allemagne ; *Österreich* = Autriche ; *Italien* = Italie ; *Spanien* = Espagne ; *Frankreich* = France ; *Drittstaaten* = États tiers

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

Sources : statistique du chômage du SECO ; enquête suisse sur la population active ESPA/OFS

Fig. 2.6. Taux de chômage au sens du BIT, par nationalité

De 2017 à 2022 (à gauche), et pour une sélection de nationalités, en 2022 (à droite), en %



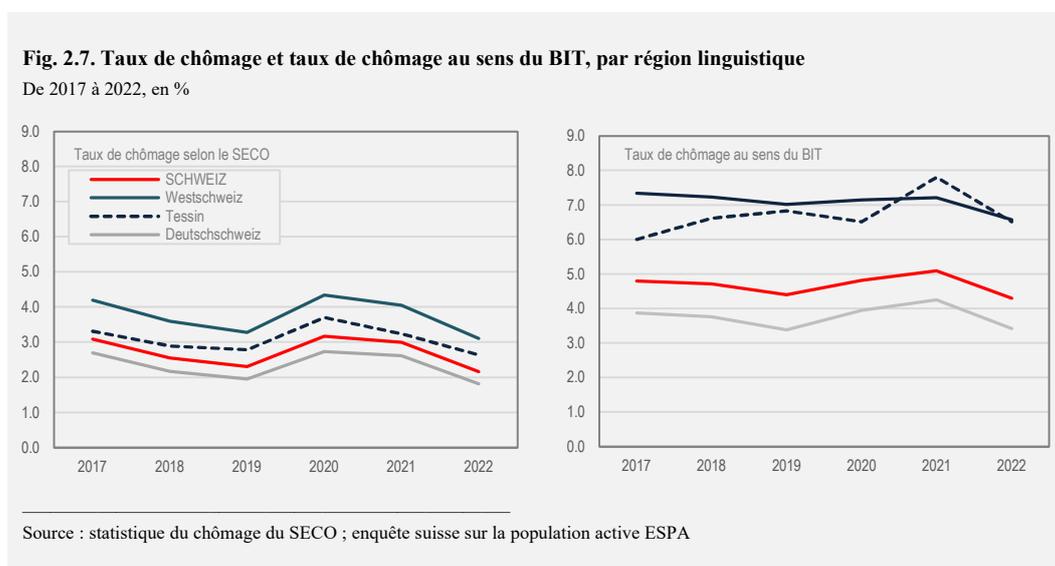
Légende : *Schweizer/innen* = Suisses ; *Ausländer/innen* = Étrangers ; *EU/EFTA* = UE/AELE ; *Deutschland* = Allemagne ; *Österreich* = Autriche ; *Spanien* = Espagne ; *Frankreich* = France ; *Italien* = Italie ; *Drittstaaten* = États tiers

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

Source : enquête suisse sur la population active ESPA

Chômage en fonction des régions linguistiques

La figure 2.7 présente l'évolution du chômage pour chaque région linguistique. L'évolution essentiellement parallèle des différents taux de chômage permet de conclure que la pandémie de COVID-19 a entraîné des conséquences similaires sur les différentes régions et que la reprise qui s'en est suivie s'est traduite par un recul comparable du chômage. Dans chacune des trois régions linguistiques, le chômage a atteint en 2022 son niveau le plus bas depuis plusieurs années. Le taux de chômage annuel moyen s'élevait à 1,8 % en Suisse alémanique, à 2,6 % au Tessin et à 3,1 % en Suisse romande.

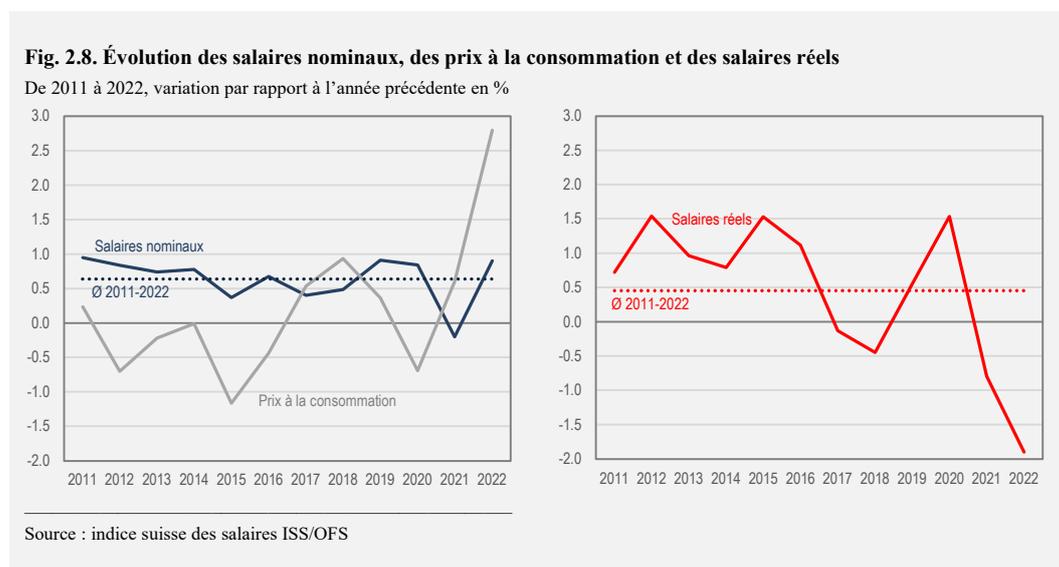


Dans l'ensemble, les écarts relatifs entre les régions sont restés constants au cours des dernières années. Pour l'essentiel, l'évolution du chômage confirme cette tendance. Toutefois, le niveau du chômage au Tessin et en Suisse romande demeure nettement plus élevé que la moyenne nationale. On constate par ailleurs la même tendance en ce qui concerne le chômage des immigrés : le taux de chômage au Tessin et en Suisse romande est non seulement globalement plus élevé que la moyenne nationale, mais les ressortissants de l'UE/AELE actifs dans ces deux régions présentent également un risque de chômage plus élevé que ceux actifs en Suisse alémanique. Comme la répartition des immigrés dans les différentes régions linguistiques varie en fonction de leur nationalité (ou de la langue qu'ils parlent), ce facteur pourrait également jouer un rôle important dans les écarts relatifs constatés entre les taux de chômage des différentes nationalités, comme cela a déjà été évoqué précédemment.

2.4 Salaires

Évolution générale des salaires

Au cours de l'année sous revue, les salaires nominaux ont augmenté de 0,9 % en moyenne par rapport à l'année précédente. Toutefois, en raison du renchérissement particulièrement élevé observé en 2022 (+2,8 %), le pouvoir d'achat des salaires a diminué de 1,9 %. Ainsi, la compensation du renchérissement a été le thème dominant des négociations salariales de l'automne 2022. Entre 2011 et 2022, la croissance des salaires réels a atteint en moyenne 0,5 % par an (0,6 % en valeur nominale).



Niveau et évolution des salaires en fonction du statut de séjour

Les résultats de l'enquête sur la structure des salaires suggèrent qu'au cours des dernières années, dans l'ensemble, la croissance des salaires a été répartie sur toute la fourchette des salaires (voir tableau 2.1). Entre 2010 et 2020, le salaire médian pour un poste à temps plein, qui s'élevait en 2020 à 6 665 francs bruts par mois, a augmenté de 0,7 % par année en moyenne ; pour le premier et le troisième quartile de la fourchette salariale, les salaires ont progressé de 0,8 %. L'écart entre les bas revenus, les revenus moyens et les hauts revenus ne s'est donc pas creusé davantage durant cette période.

Les salaires ont toutefois évolué de manière distincte en fonction du statut de séjour. En effet, les salaires moyens des travailleurs étrangers titulaires d'un permis C ou L ont enregistré une hausse plus marquée (respectivement de 1,1 et 0,9 % en moyenne) que ceux des frontaliers (+0,4 %) et des personnes actives titulaires d'un permis de séjour B (+0,3 %). Il convient de noter que ces différences ne reflètent pas seulement l'évolution individuelle des salaires, mais aussi les variations dans la composition des différents groupes de populations. Les écarts salariaux sont eux-mêmes dus dans

une large mesure à des différences relatives aux facteurs déterminants pour le salaire (formation, profession, âge, etc.)²⁷.

Tableau 2.1. Niveau et évolution des salaires en fonction du statut de séjour

Secteurs privé et public confondus

	Salaire mensuel brut*) en 2020, en CHF			Croissance des salaires de 2010 à 2020, en % par an		
	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile
TOTAL	6 665	5 250	8 861	0,7	0,8	0,8
Suisses	6 988	5 541	9 180	0,7	0,8	0,8
Étrangers						
Établis (C)	6 138	4 971	8 165	1,1	1,0	1,6
Résidents (B)	5 769	4 527	8 013	0,3	0,5	0,3
Résidents de courte durée (L)	5 250	4 112	6 297	0,9	1,2	0,0
Frontaliers (G)	6 163	4 876	8 112	0,4	0,4	0,5

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

Source : enquête sur la structure des salaires ESS/OFS

Tableau 2.2. Niveau et évolution des salaires par région linguistique

Secteur privé et secteur public confondus

	Salaire mensuel brut*) médian en 2020, en CHF			Croissance des salaires médians de 2010 à 2020, en % par an		
	TOTAL	Suisses	Étrangers	TOTAL	Suisses	Étrangers
SUISSE	6 665	6 988	6 029	0,7	0,7	0,7
Suisse alémanique	6 727	6 964	6 136	0,7	0,7	0,8
Suisse romande	6 670	7 138	6 119	0,5	0,6	0,5
Tessin	5 644	6 648	4 950	0,6	0,9	0,4

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

Source : enquête sur la structure des salaires ESS/OFS

Niveaux et évolution des salaires en fonction des régions linguistiques

En Suisse, les niveaux des salaires locaux varient fortement en fonction des régions linguistiques. En 2020, le salaire mensuel moyen en Suisse alémanique (6 730 francs) dépassait le salaire moyen à l'échelle nationale ; au Tessin (5 640 francs), il était nettement inférieur à la moyenne nationale,

²⁷ Pour une discussion détaillée des écarts salariaux entre la main-d'œuvre étrangère et la population indigène à l'échelle nationale, voir le quinzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Pour un examen approfondi des écarts salariaux entre les frontaliers et la population indigène dans les régions limitrophes, voir le dix-septième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Les résultats présentés dans ces rapports ont montré que dans certaines régions (notamment dans le sud de la Suisse), les écarts de salaires entre les frontaliers et la main-d'œuvre indigène ne sont pas dus exclusivement à des différences concernant les facteurs déterminants pour le salaire, ce qui peut être le signe d'un éventuel comportement discriminatoire en matière de salaire de la part des employeurs. Dans le cadre d'une nouvelle étude, l'Office de la statistique du canton du Tessin a réexaminé ces différences salariales et confirmé dans une large mesure les résultats obtenus précédemment (Bigotta et Giancone, 2022).

tandis qu'en Suisse romande (6 670 francs), il restait proche de la moyenne (voir tableau 2.2). Ces écarts sont le reflet, entre autres, de différences dans les tissus économiques locaux.

La progression des salaires a quant à elle été légèrement plus marquée en Suisse alémanique (+0,7 %) qu'au Tessin et en Suisse romande (+0,6 % et +0,5 % respectivement). Les écarts entre les niveaux de salaire régionaux ont donc eu tendance à se creuser au cours des dernières années. On constate qu'en Suisse romande et au Tessin, ce sont surtout les salaires des étrangers qui ont enregistré une croissance relativement modeste (+0,5 % et +0,4 % respectivement). Cette tendance est à mettre en lien avec la forte proportion de frontaliers actifs dans ces régions, dont la faible progression salariale globale est déjà exposée dans le tableau 2.1. Par comparaison, les salaires des travailleurs suisses actifs en Suisse romande ont augmenté de 0,6 %, et ceux de la main-d'œuvre indigène travaillant au Tessin ont même enregistré une progression solide de 0,9 %.

3 Prestations sociales

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

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

Les cotisations des employés et des employeurs représentent la principale source de financement du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG). En 2022, elles ont couvert 68 % des dépenses de ce système (décompte de la Centrale de compensation 2022), le reste ayant été financé essentiellement par les pouvoirs publics, via les impôts. La statistique des revenus de l'AVS permet de suivre précisément l'évolution du substrat économique soumis à cotisation pendant la période correspondante. On a constaté que la croissance des salaires totaux évoluait en étroite corrélation avec les cycles conjoncturels. En période d'essor économique, la croissance de la somme des salaires soumis à cotisation était nettement plus élevée chez les assurés étrangers que chez les assurés suisses. Entre 2010 et 2020, la part de ressortissants de l'UE/AELE cotisants²⁸ est passée de 21,5 % à 25,7 %, tandis que celle des ressortissants suisses diminuait de 71,1 % à 66,5 %. Cette évolution plus dynamique du nombre et de la masse salariale des ressortissants étrangers a dès lors entraîné une augmentation de leur participation au financement du 1^{er} pilier, alors que la part des Suisses à la masse salariale diminuait de 72,4 % à 67,5 % entre 2010 et 2020. En revanche, celle des ressortissants de l'UE/AELE a progressé de 22,5 % à 27,1 % et celle des autres ressortissants étrangers a augmenté de 5,1 % à 5,4 %.

Tableau 3.1. Proportion des revenus soumis à cotisation ¹⁾ selon la nationalité des cotisants, 2000-2020

	2000	2003	2007	2010	2013	2016	2019	2020
Suisse	76,4%	75,1%	72,4%	72,4%	70,1%	69,0%	67,7%	67,5%
UE/AELE ²⁾	18,1%	19,0%	21,5%	22,5%	24,7%	25,9%	26,9%	27,1%
États tiers	5,5%	5,9%	6,1%	5,1%	5,2%	5,1%	5,3%	5,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Remarque : ¹⁾ tous les revenus soumis à cotisation sont pris en compte ; ²⁾ dans cette évaluation, le Royaume-Uni est considéré comme faisant partie de l'UE/AELE.

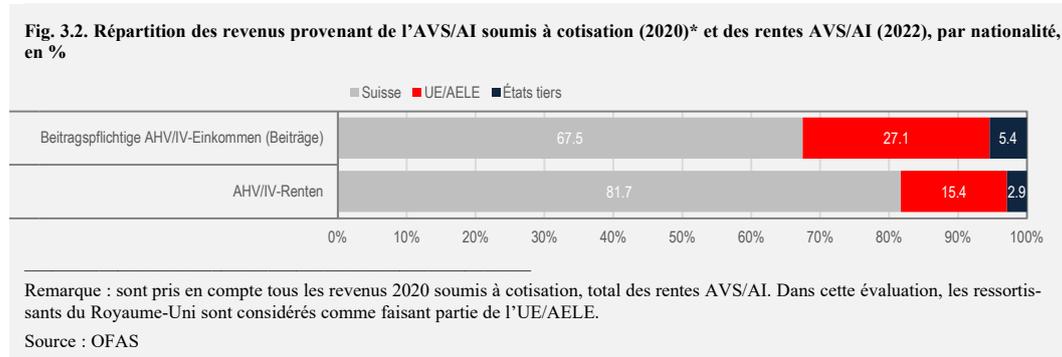
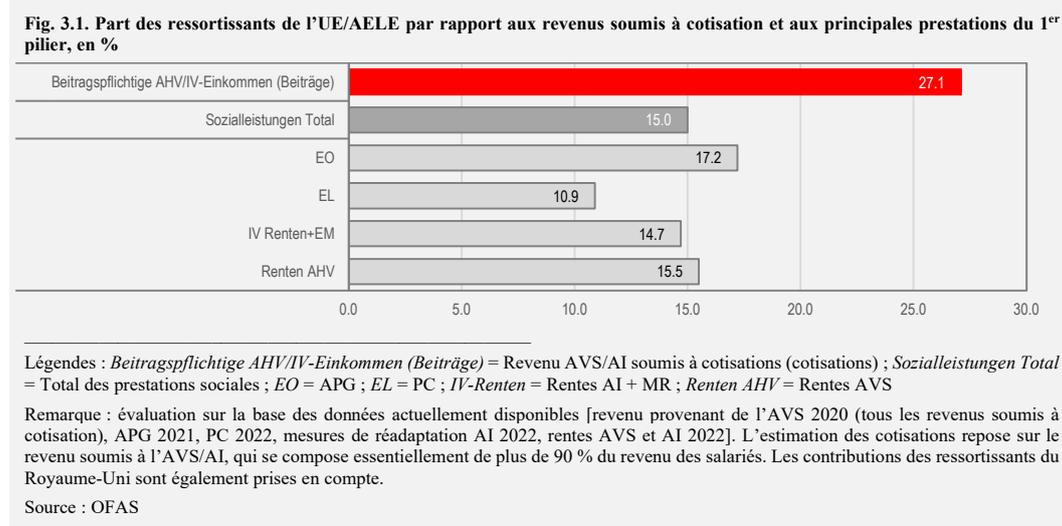
Source : OFAS

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

En analysant la part des ressortissants de l'UE/AELE au financement des cotisations et aux prestations du 1^{er} pilier, on constate qu'ils y ont contribué à hauteur de 27,1 %, tandis qu'ils percevaient 15,0 % de la somme globale des prestations individuelles du 1^{er} pilier. En substance, les ressortissants de l'UE/AELE ont bénéficié de 15,5 % de la somme des rentes AVS versées, de 14,5 % des

²⁸ S'agissant des assurances sociales, le Royaume-Uni est encore considéré comme un État de l'UE/AELE dans le présent rapport, car du point de vue des cotisations, on se base encore sur des données antérieures au Brexit. Dès que les chiffres relatifs aux cotisations pour l'année 2021 seront disponibles, le Royaume-Uni sera considéré comme un État tiers.

rentes et des mesures de réadaptation AI, de 10,9 % des prestations complémentaires et de 17,2 % des allocations pour perte de gain. Pour ce qui est des rentes, il convient de noter qu'en 2022, seuls 7 % des ressortissants de l'UE/AELE percevant une rente de vieillesse jouissaient d'une durée de cotisation complète et, partant, d'une rente complète. Parmi les rentiers AI de l'UE/AELE, seuls 28 % ont perçu une rente complète.



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

3.2 Assurance-invalidité

En 2022, les rentes ont représenté 57 % du volume des dépenses de l'AI (décompte de la Centrale de compensation 2022). Environ 248 100 rentes d'invalidité ont été versées, dont 73 % à des Suisses, 19 % à des ressortissants de l'UE/AELE et 9 % à des ressortissants d'États tiers. Comme le montrent

les tableaux 3.2 et 3.3, l'ALCP n'a pas provoqué de hausse du nombre de bénéficiaires de rentes AI. Après un pic observé en 2005, le taux de croissance du nombre de rentiers a régulièrement diminué et depuis 2011, tous les groupes de nationalités (les Suisses jusqu'en 2017 seulement) enregistrent une baisse. Cette tendance est plus prononcée pour les ressortissants de l'UE/AELE que pour les Suisses, pour lesquels on a constaté une progression depuis 2018. Étant donné le fait que les contributions des premiers au financement de l'AI (27,1 %) sont largement supérieures aux prestations dont ils bénéficient (14,5 % de la somme des rentes AI et des mesures de réadaptation), on peut conclure que la libre circulation des personnes et l'accès des ressortissants de l'UE aux prestations AI n'ont pas entraîné d'importantes charges supplémentaires pour l'AI. Les craintes selon lesquelles la libre circulation des personnes pourrait provoquer une augmentation massive du nombre de bénéficiaires étrangers de prestations AI ne se sont donc pas confirmées. Si les nouvelles rentes ont, dans l'ensemble, reculé, cela est le fait de tous les acteurs du domaine de l'AI, plus sensibles à la problématique, ainsi que des nouveaux instruments de contrôle introduits lors de la dernière révision de l'AI.

Tableau 3.2. Évolution annuelle moyenne du nombre de rentes AI, par nationalité, 2001–2022

	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016 - 2019	2019 - 2021	2021 - 2022
Suisse	4,2%	0,9%	0,4%	- 1,1%	- 1,0%	-0,1%	0,5%	0,1%
UE/AELE	1,7%	- 0,9%	- 3,8%	- 3,8%	- 3,3%	-1,5%	-0,3%	-0,5%
États tiers	13,0%	3,5%	- 4,8%	- 1,8%	- 3,4%	-2,6%	-1,3%	-0,3%
Total	4,3%	0,7%	- 1,2%	- 1,7%	- 1,7%	-0,6%	0,2%	-0,1%

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Source : OFAS

Tableau 3.3. Nombre de bénéficiaires de rentes AI, par nationalité, 2001-2022

Valeurs de décembre

	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021	2022
Suisse	162 270	183 529	188 606	190 628	184 409	178 830	178 290	178 778	180 205	180 322
UE/AELE	67 277	70 841	68 979	61 337	54 638	49 412	47 255	46 981	46 995	46 794
États tiers	19 968	28 831	31 978	27 562	26 073	23 477	21 655	21 225	21 048	20 966
Total	249 515	283 201	289 563	279 527	265 120	251 719	247 200	246 984	248 248	248 082

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Source : OFAS

3.3 Prestations complémentaires

En 2021, le 1^{er} pilier a versé des prestations complémentaires à près de 344 300 personnes qui vivent dans des conditions économiques modestes, sur environ 2 millions de bénéficiaires de rentes AVS et AI résidant en Suisse. Ces prestations complémentaires représentent une garantie de revenu minimum. Fin 2022, 75 % des bénéficiaires étaient Suisses, 12 % des ressortissants de l'UE/AELE et

13 % des personnes provenaient d'États tiers. Quant à la répartition des montants, 78 % ont été versés à des Suisses, 11 % à des citoyens de l'UE/AELE et 12 % à des ressortissants d'États tiers. Pour la première fois, le nombre de bénéficiaires de PC est en recul. Depuis 2007, les taux de croissance sont globalement stables par rapport aux années précédentes, et depuis 2010, ceux des ressortissants de l'UE/AELE sont la plupart du temps légèrement inférieurs à ceux des Suisses. Les bénéficiaires de PC issus d'États tiers sont ceux qui augmentent le plus nettement depuis 2010. Les prestations complémentaires sont exclusivement versées aux personnes résidant en Suisse. En 2022, près de 80 % des bénéficiaires de rentes AVS/AI²⁹ issus de l'UE/AELE résidaient à l'étranger et n'avaient ainsi pas droit à des PC. La part de ces personnes retournées au pays ou des frontaliers a connu une tendance à la hausse ces dernières années.

Tableau 3.4. Taux de croissance annuel moyen des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI, par nationalité 2001-2022

	2001-2004	2004-2007	2007-2010	2010-2013	2013-2016	2016-2019	2019-2021	2021-2022
Suisse	2,9%	2,2%	3,0%	2,6%	1,8%	1,8%	0,7%	-0,7%
UE/AELE	5,4%	3,3%	0,8%	2,5%	1,3%	0,5%	1,8%	-0,4%
États tiers	15,7%	9,7%	1,9%	4,5%	3,7%	3,9%	3,8%	2,8%
Total	4,1%	3,0%	2,6%	2,8%	1,9%	1,9%	1,2%	-0,2%

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Source : OFAS

Tableau 3.5. Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI, par nationalité Valeurs de décembre, 2001-2022

	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019	2020	2021	2022
Suisse	168 190	183 407	195 525	213 611	230 534	243 171	256 558	258 942	259 916	258 115
UE/AELE	26 484	31 005	34 207	35 076	37 741	39 187	39 767	40 328	41 211	41 053
États tiers	13 169	20 378	26 900	28 461	32 472	36 236	40 698	42 440	43 876	45 103
Total	207 843	234 790	256 632	277 148	300 747	318 594	337 023	341 710	345 003	344 271

Remarque : les ressortissants du Royaume-Uni sont considérés comme faisant partie de l'UE/AELE.

Source : OFAS

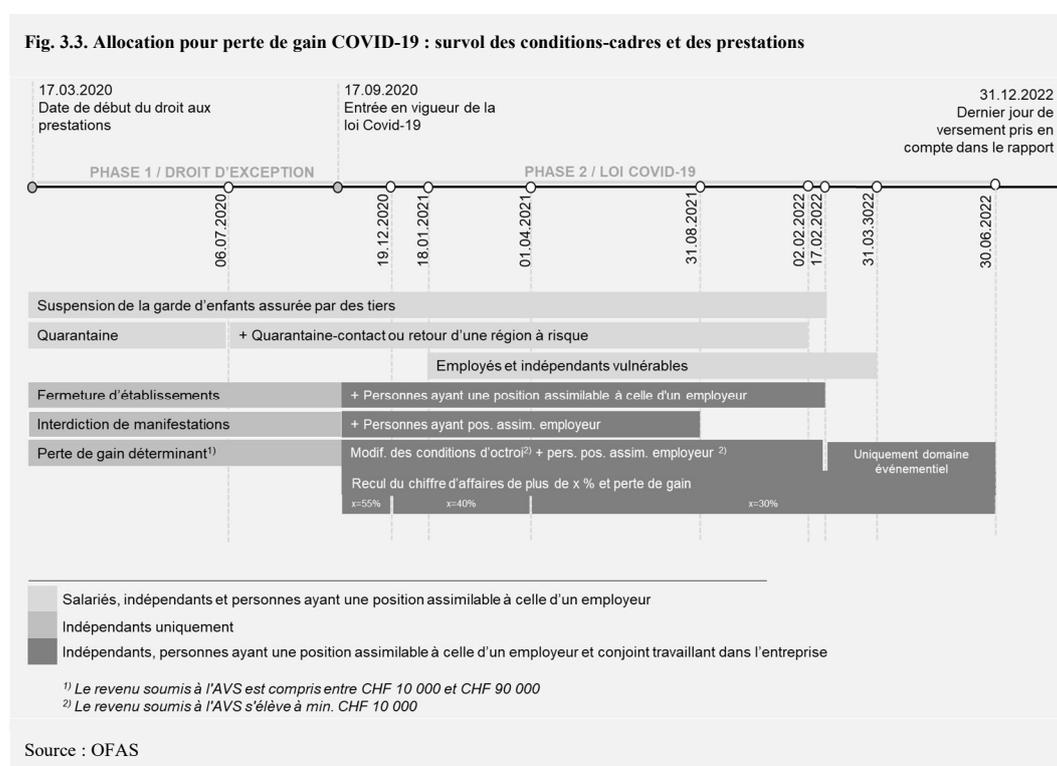
3.4 Allocations pour perte de gain COVID-19

Depuis le 20 mars 2020, le Conseil fédéral a pris de nombreuses mesures pour atténuer les conséquences économiques qu'occasionne la propagation du coronavirus pour les entreprises et les employés concernés. L'une de ces mesures a été l'allocation pour perte de gain COVID-19 de³⁰. L'allocation pour perte de gain COVID-19 s'adressait aux salariés et aux indépendants qui étaient, par

²⁹ Ne sont prises en compte que les rentes de vieillesse (sans les rentes de survivants) et les rentes d'invalidité.

³⁰ Pour de plus amples informations, consulter le site www.bsv.admin.ch > Assurances sociales > Allocations pour perte de gain > Informations de base et législation > Corona : perte de gain.

exemple, touchés par une mesure de quarantaine ainsi qu'aux indépendants et aux salariés occupant une position assimilable à celle d'un employeur qui ont subi une perte de gain ou une baisse de revenu liée aux mesures visant à lutter contre le coronavirus. Étaient concernées, d'une part, les personnes qui ont subi des pertes de revenus importantes en raison de la fermeture ou d'une capacité réduite d'établissements accessibles au public comme les restaurants, les petits commerces, les salons de coiffure ou les centres de fitness, d'autre part celles qui ont été touchées par l'interdiction de manifestations, à savoir les musiciens, les petits artistes ou les auteurs et enfin celles qui ont été indirectement touchées par les mesures, comme les chauffeurs de taxi, les organisateurs de voyages ou les photographes.

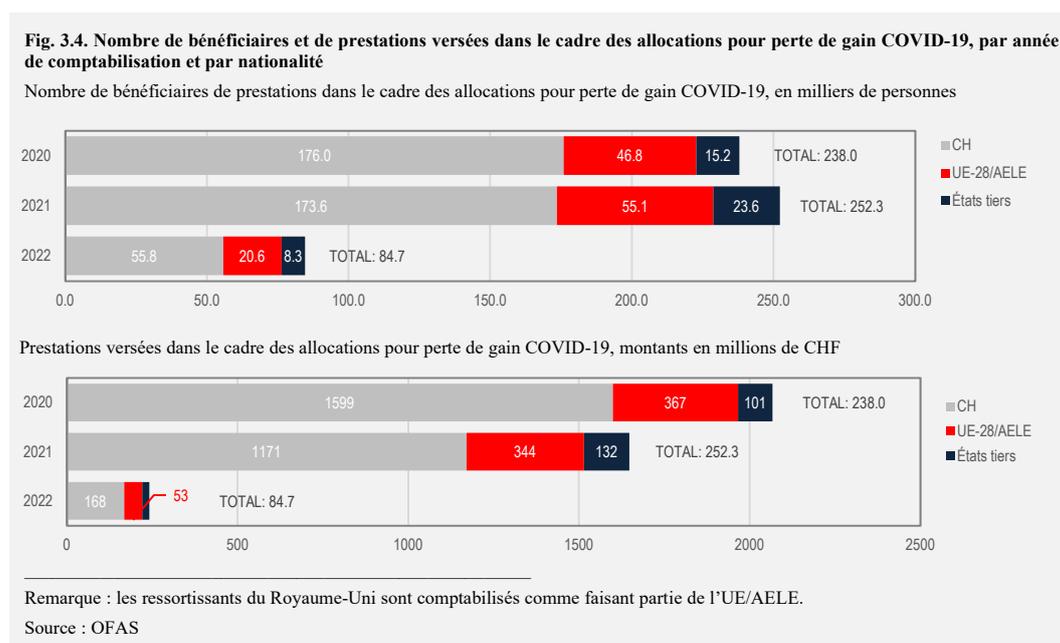


Afin de pouvoir verser rapidement les prestations, l'allocation a été conçue sur le modèle du régime des APG. L'indemnité journalière correspond à 80 % du revenu soumis à l'AVS, mais s'élève à 196 francs par jour au maximum. Les caisses de compensation AVS ont été chargées de l'exécution. Les premiers versements de l'allocation pour perte de gain COVID-19 ont eu lieu le 3 avril 2020. Il était possible de faire valoir des droits rétroactivement à partir du 17 mars 2020 ; à compter du 17 septembre 2020, la loi Covid-19³¹ a constitué la base juridique de ces prestations (voir fig. 3.3).

³¹ Loi fédérale sur les bases légales des ordonnances du Conseil fédéral visant à surmonter l'épidémie de COVID-19 (loi COVID-19) du 25 septembre 2020 ; RS 818.102.

La plupart des prestations sont arrivées à échéance en février 2022. C'est dans le secteur de l'événementiel que les personnes touchées par un recul de leur chiffre d'affaires lié au Covid ont eu droit le plus longtemps aux allocations pour perte de gain COVID-19 ; cette prestation a été supprimée le 30 juin 2022.

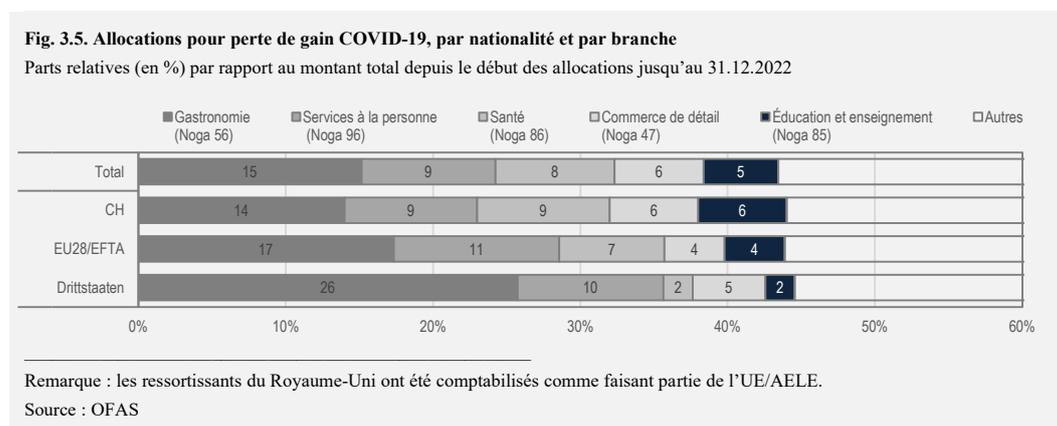
Au total, 238 000 personnes ont perçu des allocations pour perte de gain COVID-19 en 2020, contre 250 000 en 2021, soit une légère augmentation avant que les chiffres ne chutent fortement dans le sillage de la suppression de cette prestation en 2022, soit 85 000 personnes indemnisées (voir fig. 3.4). En termes de montant, les prestations versées en 2021 étaient toutefois inférieures d'environ un quart à celles versées en 2020 et, en 2022, elles ne représentaient plus qu'un dixième environ des prestations versées en 2020. Il est également frappant de constater à quel point le montant moyen par personne a diminué au fil des ans. On peut expliquer cette différence par le fait que les cas de quarantaine ont été beaucoup plus nombreux en 2021 qu'en 2020, ce qui pèse nettement plus en termes de nombre de personnes, mais moins en termes de montant compte tenu de la plus faible durée de perception d'une indemnité de quarantaine.



Si l'on observe les différents groupes de nationalités, on constate que les ressortissants de l'UE/AELE représentaient, en moyenne sur les trois ans, 22 % des bénéficiaires des allocations pour perte de gain COVID-19, contre 9 % pour les ressortissants d'États tiers. S'agissant des montants versés, les parts correspondantes étaient un peu plus faibles : 20 % des prestations versées sont revenues à des personnes actives de l'UE/AELE et 7 % à des actifs d'États tiers. Si l'on considère que les ressortissants de l'UE/AELE représentaient 26 % de la population active en 2022 selon la statistique de la population active occupée, ils ont perçu des allocations pour perte de gain COVID-19

plutôt inférieures à leur part de l'emploi, tandis que le rapport était équilibré pour les ressortissants des États tiers, avec une part de l'emploi de 7 % en 2022.

La figure 3.5 montre le total des allocations versées entre mars 2020 et décembre 2022, ainsi que les cinq branches qui ont bénéficié de la majorité des prestations en termes de montant. Pour les trois groupes de pays, environ 45 % de tous les versements sont revenus à des personnes actives dans ces cinq branches, dont 9 à 11 % à des travailleurs dans le domaine des services à la personne. On constate des différences majeures entre nationalités dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration et de la santé. Les ressortissants de l'UE/AELE et, en particulier, des États tiers travaillant dans la restauration ont perçu une part nettement plus importante d'allocations (respectivement 17 % et 26 %) que les Suisses (14 %). À noter que 9 % des allocations pour perte de gain COVID-19 ont été versés à des Suisses travaillant dans le secteur de la santé, 7 % à des ressortissants de l'UE/AELE et seulement 2 % à des personnes originaires d'États tiers.



3.5 Assurance-accident

L'ALCP prévoit, selon le modèle de l'assurance-maladie, un système d'entraide entre États en matière de prestations en nature pour l'assurance contre les accidents professionnels et non professionnels, ainsi qu'en cas de maladie professionnelle. La Confédération prend en charge les intérêts sur les avances de prestations accordées au titre de l'entraide. Les coûts administratifs liés à l'entraide en matière de prestations, qui se sont élevés à environ 309 000 francs en 2022, sont assumés par les assurances.

3.6 Assurance-maladie

En ce qui concerne l'assurance-maladie obligatoire des assurés à l'étranger, il n'y a en principe pas de problème. La procédure en matière de pratique du droit d'option par les assurés (certains assurés peuvent être libérés de l'obligation de s'assurer en Suisse et s'assurer dans l'État où ils résident) est

exigeante, tant pour les autorités cantonales compétentes que pour les assureurs, mais n'a pas causé de difficultés majeures jusqu'à présent. S'agissant des répercussions financières, les coûts de l'assurance-maladie comprennent ceux incombant à l'Institution commune LAMal pour la mise en œuvre de la coordination internationale (entraide en matière de prestations et tâches vis-à-vis des bénéficiaires de rentes) et ceux liés à la réduction des primes pour les assurés à l'étranger.

Quant à l'application du système d'entraide entre États en matière de prestations en nature, l'Institution commune LAMal fait office d'organe de liaison et d'entraide dans l'assurance-maladie, garantissant l'octroi de prestations à charge de l'assurance étrangère. Pour l'année 2022, les frais d'intérêts se rapportant au préfinancement de l'entraide en matière de prestations ainsi que les coûts administratifs se sont élevés à 2,2 millions de francs.

Conformément à l'ALCP, certaines personnes domiciliées dans un État membre de l'UE/AELE doivent également souscrire à une assurance-maladie en Suisse. Ces personnes ont en principe droit, comme les autres assurés, à une réduction individuelle des primes, pour autant qu'elles vivent dans des conditions économiques modestes. La proportion d'assurés domiciliés dans un État membre de l'UE (environ 177 000 personnes) reste infime par rapport à l'effectif total des assurés, qui s'élève à 8,8 millions selon les dernières données de 2022.

Pour les quelque 560 bénéficiaires de rentes suisses (y compris les membres de la famille) résidant dans un État de l'UE/AELE, l'Institution commune LAMal a versé en 2022 0,6 million de francs au titre de réduction des primes.

3.7 Assurance-chômage

La libre circulation des personnes prévoit de coordonner le droit sur l'assurance-chômage pour assurer aux travailleurs mobiles de l'UE/AELE la protection offerte dans leur pays en cas de chômage et leur permettre de bénéficier également d'une protection dans le pays d'accueil, identique à celle de la population résidente³².

Pour les actifs provenant des États de l'UE/AELE qui résident en Suisse³³, le principe de la totalisation est appliqué. Il prévoit de prendre en compte la période de cotisation accomplie dans le pays

³² Nous vous renvoyons au Treizième rapport de l'Observatoire 2017 pour de plus amples informations concernant les dispositions légales, les dispositions transitoires ainsi que les répercussions financières des réglementations.

³³ Ce principe de la totalisation est entré en vigueur le 1^{er} juin 2016 pour la Roumanie et la Bulgarie. S'agissant de la Croatie, les cotisations AC des résidents de courte durée ont été rétrocédées à partir du 1^{er} janvier 2017 ; le principe de la totalisation n'est applicable que depuis 2023. Depuis le 1^{er} janvier 2021, en conséquence du Brexit, le Royaume-Uni n'est plus soumis à l'ALCP et aux règlements sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Pour les personnes originaires de ce pays qui travaillent en Suisse et qui étaient soumises à l'ALCP au 31 décembre 2020, l'accord relatif aux droits acquis des citoyens conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni continue de garantir les droits découlant de l'ALCP, si bien que la totalisation (ainsi que l'exportation de prestations) est toujours possible. En revanche, pour les immigrés en provenance du Royaume-Uni qui ont rejoint la Suisse après le 1^{er} janvier 2021, la totalisation est possible sur la base de la nouvelle convention de sécurité sociale, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2021.

d'origine dans le calcul de la durée minimale de cotisation en Suisse (douze mois en l'espace de deux ans). En 2022, 19,6 millions de francs d'indemnités journalières ont été versés aux ressortissants de l'UE/AELE qui ont fait comptabiliser leurs périodes de cotisation depuis l'étranger, contre 34,1 millions de francs en 2021 (voir tableau 3.6).

Tableau 3.6. Versement d'indemnités de chômage (AC) aux ressortissants de l'UE/AELE sur la base du principe de la totalisation (en millions de francs), 2010-2022

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

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

Sources : SECO, Labour Market Data Analysis LAMDA

En 2022, 3,5 millions de francs ont été versés à des ressortissants titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée L, soit 7,4 % de l'ensemble des indemnités journalières perçues par les résidents de courte durée de l'UE/AELE. Quelque 13,1 millions de francs ont été versés aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour B, ce qui représente 2,3 % des prestations aux résidents de l'UE/AELE. Enfin, 3 millions de francs ont été accordés aux immigrés avec un permis d'établissement ou un autre type d'autorisation.

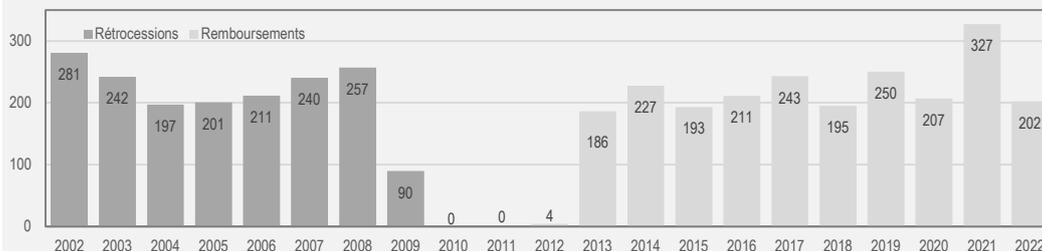
Concernant les frontaliers, ils perçoivent les prestations de l'AC dans leur État de résidence, et non en Suisse. C'est le Règlement (CE) 883/2004 qui s'applique, selon lequel la Suisse rembourse à l'État de résidence³⁴ les trois à cinq premiers mois d'indemnité de chômage des frontaliers (selon la durée de la période de cotisation en Suisse).

En 2022, 202 millions de francs au total ont été versés aux pays dont sont issus les frontaliers, soit 125 millions de francs de moins par rapport à 2021 (voir fig. 3.7).

³⁴ Sont considérés comme États de résidence tous les États de l'UE. Les frontaliers doivent retourner au moins une fois par semaine dans leur État de résidence pour être considérés comme tels.

Fig. 3.7. Remboursement des IC des frontaliers à l'État de résidence durant les trois, respectivement les cinq premiers mois de perception des indemnités journalières et rétrocessions des cotisations AC des frontaliers, 2002-2022

En millions de francs



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

Source : SECO (résultat comptable AC)

Le tableau 3.7 illustre quels groupes de personnes qui ont immigré en Suisse ces dernières années constituent plutôt des payeurs nets ou des bénéficiaires nets des prestations de l'assurance-chômage. L'estimation la plus récente remonte à 2021, année où le taux de chômage s'élevait à 3,0 %. Sur la base des données relatives aux recettes de l'AVS, il est possible d'estimer celles de l'AC en fonction des groupes de nationalités. Selon les Règlements CE 883/2004 et 987/2009 relatifs aux frontaliers et aux résidents de courte durée, on peut déduire de ces recettes les remboursements qui ont été effectués. Concernant les dépenses de l'AC, les prestations versées au titre des IC peuvent être analysées en fonction des personnes qui en ont bénéficié, et donc des différents groupes de nationalités. Par contre, il n'est pas possible d'examiner par bénéficiaire les autres prestations des caisses de chômage ou des ORP, ni les mesures de marché du travail, ni les indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Mais en fonction des groupes d'étrangers qui contribuent aux recettes, respectivement qui bénéficient des IC, il est relativement facile d'identifier ceux qui font partie des contributeurs / bénéficiaires nets de l'AC, ainsi que l'ordre de grandeur de la répartition des indemnités. Le tableau 3.7 met en évidence les parts revenant en 2021 aux Suisses, aux étrangers originaires de certains États de l'UE/AELE et aux étrangers originaires d'États tiers. Il ressort que les Suisses ont contribué à hauteur de 69,7 % à l'AC, alors qu'ils n'ont bénéficié que de 52,6 % des IC. Ils ont donc clairement fait partie des payeurs nets de l'AC. La part de leurs cotisations à l'AC était supérieure de 33 % à celle des indemnités perçues. Ces chiffres révèlent que les Suisses présentent un risque de chômage nettement inférieur à la moyenne. En 2021, les étrangers de l'UE/AELE, pour leur part, ont contribué à hauteur de 23,7 % aux cotisations AC, alors qu'ils ont perçu 32,3 % des IC. Leur quote-part aux recettes était ainsi inférieure de 24 % aux dépenses des indemnités de chômage. Ils ont donc fait partie des bénéficiaires nets. Quant aux ressortissants des États tiers, ils constituent très

clairement des bénéficiaires nets de l'AC. La part des recettes liées aux cotisations AC s'élevait en 2021 à 6,7 %, tandis que les dépenses liées aux IC étaient de 16,3 %. Les dépenses étaient ainsi 2,4 fois supérieures aux recettes. Ces données traduisent également le risque de chômage supérieur et la perception de prestations plus longue que la moyenne dans ce groupe de nationalités (très hétérogène).

Tableau 3.7. Part des recettes de l'AC et des dépenses liées aux IC (y compris rétrocessions et remboursements), par groupe de nationalités, 2021

	Suisse	UE/A-ELE*	États tiers	ALL	FRA	ITA	PORT	ESP	UE8+2
Cotisations AC	69,7%	23,7%	6,7%	6,5%	3,4%	4,7%	3,1%	1,2%	2,2%
Indemnités AC	52,6%	31,2%	16,3%	6,0%	4,1%	6,4%	5,4%	2,0%	4,2%
Rapport cotisations / indemnités de chômage	1,33	0,76	0,41	1,09	0,82	0,73	0,57	0,57	0,53
Durée des indemnités de chômage en jours	105	102	117	103	112	104	89	99	104

Remarque : en 2021, les recettes de l'AC issues des cotisations salariales se sont élevées à 7,2 milliards de francs selon la statistique AVS, alors que 6,7 milliards de francs étaient dévolus aux IC.

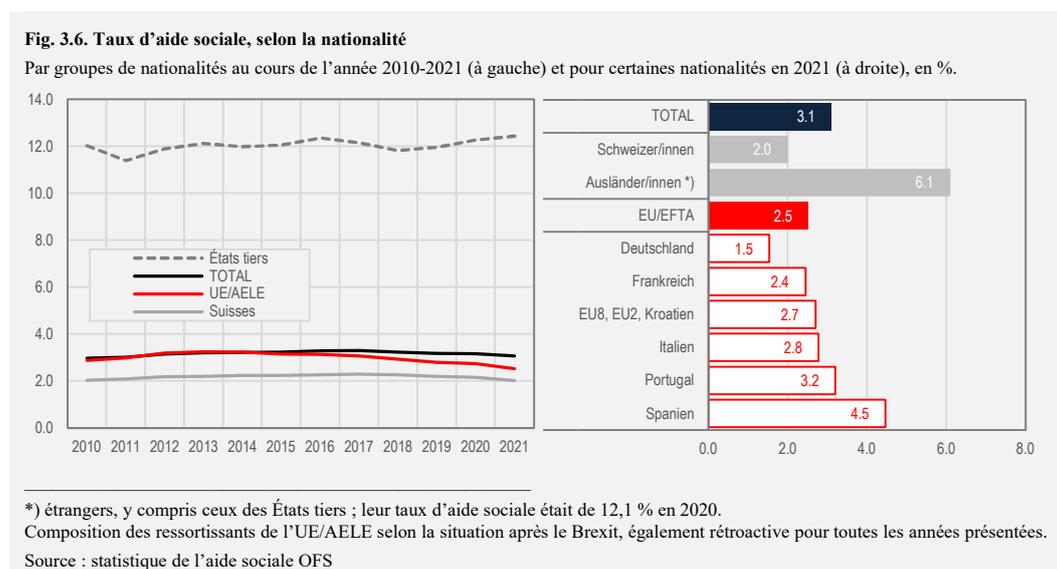
*Les résultats par groupe de nationalités se réfèrent à la composition de l'UE/AELE selon la situation en 2021 et n'incluent donc plus les cotisations et les versements AC des ressortissants du Royaume-Uni. Ces différences sont purement descriptives et ne permettent pas de tirer des conclusions sur le lien de causalité entre la nationalité et les cotisations/indemnités AC.

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

En analysant les différentes nationalités en provenance de l'UE/AELE, on constate que les ressortissants allemands ont fait partie des contributeurs nets de l'AC en 2021. Proportionnellement, ils ont versé environ 9 % de plus qu'ils n'ont bénéficié d'indemnités de chômage. Ils ont contribué à hauteur de 6,5 % aux recettes de l'AC sur les montants de leurs cotisations et ont bénéficié de 6,0 % des indemnités de chômage. Le solde cotisations/indemnités des ressortissants français a été négatif en 2021. La part de leurs cotisations est d'environ 18 % plus basse (3,4 %) que celle des indemnités versées (4,1 %). Ce solde négatif était principalement dû à la hausse des indemnités versées par la Suisse aux frontaliers suite à leur inscription au chômage en France. S'agissant des Italiens, leur bilan est nettement moins favorable, en raison du risque de chômage plus élevé, la part des recettes de l'AC étant inférieure de 27 % à celle des indemnités versées en 2021. Le bilan est encore plus négatif chez les actifs portugais et espagnols ainsi que chez les ressortissants des États de l'UE8 et de l'UE2 (Roumanie et Bulgarie). La part des recettes liées aux cotisations AC de ce premier groupe représentait 57 % des dépenses des IC, contre 53 % pour les ressortissants d'Europe de l'Est. Cette part reste cependant toujours légèrement supérieure à celle des ressortissants des États tiers, qui présentent un taux de 41 %. En 2021, pour tous les groupes, la durée moyenne d'indemnisation était similaire à celle de l'an passé.

3.8 Aide sociale

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



La figure 3.6 illustre l'évolution du taux d'aide sociale des personnes qui recourent au moins une fois dans l'année à l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente. En 2021, celui-ci s'élevait en moyenne à 3,1 % pour l'ensemble de la Suisse, soit une légère baisse par rapport à l'année précédente (-0,1 point de pourcentage). En 2017, le taux était de 3,3 %, après avoir légèrement augmenté dans le sillage de la crise économique. En revanche, la crise du coronavirus n'a pas entraîné de hausse supplémentaire. Cela peut s'expliquer en grande partie par l'extension des prestations en amont de l'aide sociale (réduction de l'horaire de travail, allocation pour perte de gain COVID-19, prolongation de la perception des indemnités journalières de chômage) qui ont été prises pour atténuer les effets de la crise.

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

travail³⁵. En 2021, le taux d'aide sociale des ressortissants de l'UE/AELE était de 2,5 %, contre 2,0 % pour les Suisses.

Il existe des différences majeures quant au risque de recourir à l'aide sociale chez les ressortissants de l'UE/AELE. Celui-ci était supérieur à la moyenne de l'UE/AELE chez les personnes originaires des pays d'Europe du Sud, à savoir l'Espagne (4,5 %), le Portugal (3,2 %) et l'Italie (2,8 %), ainsi que chez les ressortissants d'Europe de l'Est (2,7 %), alors qu'il était nettement inférieur à la moyenne chez les ressortissants allemands (1,5 %).

Le taux d'aide sociale est particulièrement élevé chez les ressortissants des États tiers, car à la différence des ressortissants de l'UE/AELE, ils sont plus nombreux que la moyenne à avoir de faibles qualifications professionnelles, de telle sorte qu'ils ont moins d'opportunités sur le marché du travail en cas de perte d'emploi. Les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire sont également pris en compte dans la statistique de l'aide sociale économique, et ce après cinq ans de séjour ou à partir du moment où la responsabilité financière est transférée de la Confédération aux cantons³⁶. Il s'agit souvent de personnes qui ont de la difficulté à intégrer le marché primaire du travail.

Dans la partie « Questions choisies » du présent rapport, la perception de l'aide sociale par les personnes immigrées a été analysée de manière approfondie dans le cadre d'un chapitre central et des évaluations ont été présentées non seulement en fonction de la nationalité, mais également en fonction de la date d'immigration ou de la durée de séjour en Suisse. Les résultats montrent que la proportion des personnes immigrées sous le régime de l'ALCP qui ont recouru aux prestations de l'aide sociale durant leur séjour était plus faible que celle des Suisses. En particulier le versement de prestations immédiatement après l'arrivée en Suisse est extrêmement rare ; mais comme on peut s'y attendre, le risque d'y recourir augmente avec la durée du séjour. Les résultats ont largement confirmé les résultats des études antérieures sur le sujet (notamment le 14^e rapport de l'Observatoire sur l'ALCP (2018), Fluder et al. (2013).

³⁵ En observant l'évolution actuelle, on peut toutefois se demander si le fait que des personnes menacées de pauvreté qui ont droit à ces prestations n'y recourent pas a pu contribuer à la baisse du taux d'aide sociale qui a été observée. En effet, comme mentionné en début d'article, le recours à l'aide sociale peut avoir des conséquences en matière de droit de séjour. Dans ce contexte, la révision de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui est entrée en vigueur en 2019, a durci les conditions d'octroi, simplifié le retrait ou la rétrogradation des permis d'établissement ainsi que la non-prolongation d'une autorisation de séjour, par exemple en raison de la perception de l'aide sociale. Une étude récente fournit certains indices selon lesquels le non-recours plus marqué pourrait effectivement expliquer cette évolution (voir BASS 2022).

³⁶ Entre 2014 et 2016, un grand nombre de requérants d'asile sont arrivés en Suisse, et ceux-ci deviendront visibles à partir de 2019 dans la statistique de l'aide sociale économique. L'augmentation du taux d'aide sociale des ressortissants des États tiers que l'on observe à la fig. 3.6 est probablement liée en premier lieu à cette situation.

ANNEXES

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

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

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

À ce titre, l'Observatoire :

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

Annexe B : Accord sur la libre circulation des personnes

Objectifs et contenu de l'Accord

Dans les années 1990, la politique de la Suisse à l'égard des étrangers a été revue de fond en comble. En effet, le recrutement de main-d'œuvre issue des États tiers est devenu limité aux travailleurs hautement qualifiés et spécialisés, le statut de saisonnier a été supprimé et, en 1999, la Suisse signait l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec l'UE et l'AELE. L'ALCP, approuvé par le peuple en 2000, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Son objectif consiste, d'une part, à introduire progressivement la libre circulation des personnes actives (salariés et travailleurs indépendants) et les personnes non actives (étudiants, retraités et autres) et, d'autre part, à libéraliser les prestations transfrontalières de services de courte durée³⁷.

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

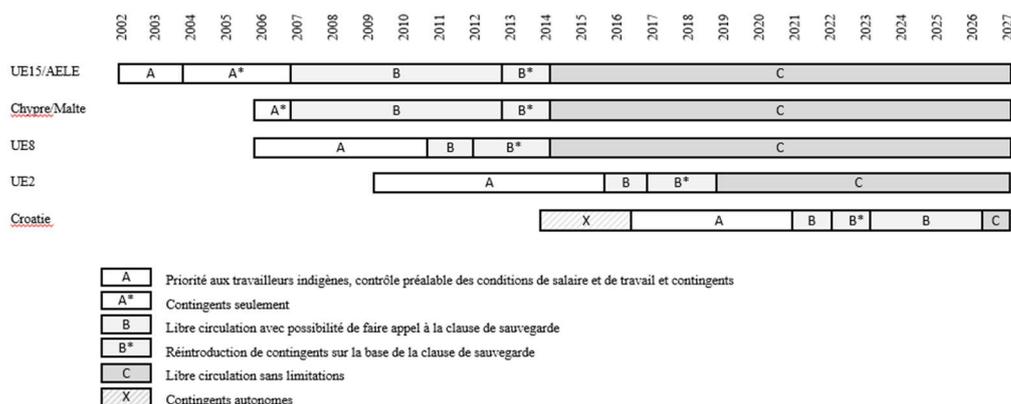
³⁷ Les prestataires de services bénéficient d'un droit libéralisé d'une durée maximale de 90 jours ouvrables par année civile. Si le service est fourni dans le cadre d'un accord bilatéral particulier sur la prestation de services (p. ex. un accord sur les transports terrestres ou aériens, marchés publics), le droit de séjour est garanti pendant toute la durée de la prestation de services.

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

Au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002, l'ALCP réglementait la libre circulation des personnes entre la Suisse et les quinze « anciens » États membres de l'UE (UE15) ainsi que les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Dans le sillage de l'extension de l'UE à l'Est (UE8 ainsi que Malte et Chypre), l'Accord a été élargi une première fois, puis une seconde fois avec l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie (UE2). Les protocoles I³⁸ et II³⁹ de l'ALCP, déterminants à cet égard, sont en vigueur respectivement depuis le 1^{er} avril 2006 et le 1^{er} juin 2009. Le protocole III, qui règle l'extension de l'accord à la Croatie, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017.⁴⁰

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

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



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

³⁸ Protocole relatif à l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes en vue de l'intégration de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovaquie et de la République de Croatie en tant que parties contractantes par suite de leur adhésion à l'Union européenne (RS. 0.142.112.681)

³⁹ En raison de l'acceptation de l'Initiative contre l'immigration de masse le 9 février 2014, la signature du Protocole III a été repoussée. Entretiens (du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2016), la Suisse a accordé aux ressortissants croates des contingents séparés, qui s'élevaient à 50 autorisations de séjour (B) et 450 autorisations de séjour de courte durée (L) par an.

⁴⁰ C'est au moment où elles sortent de la procédure d'asile qu'elles sont prises en compte dans le solde migratoire. Entretiens (du 1^{er} juillet 2014 au 31 décembre 2016), la Suisse a accordé aux ressortissants croates des contingents séparés, qui s'élevaient à 50 autorisations de séjour (B) et 450 autorisations de séjour de courte durée (L) par an. Après la votation finale concernant la mise en œuvre du nouvel article sur l'immigration (art. 121a Cst.), le Conseil fédéral a pu finalement ratifier le Protocole III.

Dans une première étape (A), la priorité est donnée aux travailleurs indigènes ; les conditions de rémunération et de travail sont contrôlées au préalable comme élément indispensable à l'admission sur le marché du travail suisse. Le nombre de permis de séjour et d'autorisations de courte durée est limité par des contingents. Lors de la deuxième étape (B), ces restrictions ont été levées ; seule s'applique encore une clause de sauvegarde qui prévoit la possibilité de réintroduire des contingents si l'immigration de main-d'œuvre est supérieure de plus de 10 % à la moyenne des trois années précédentes. En cas d'application de cette clause de sauvegarde, le nombre d'autorisations de séjour est fixé unilatéralement et pour une durée maximale de deux ans en fonction de

la moyenne des trois années précédentes, plus 5 %. Ce n'est qu'avec la troisième étape (C) que la libre circulation totale des personnes s'applique sans aucune restriction. Cette étape est atteinte pour tous les États membres actuels de l'UE, à l'exception de la Croatie (voir encadré A1).

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

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

La période transitoire de cinq ans pour la Croatie, durant laquelle les restrictions d'accès au marché du travail prévues par l'ALCP étaient appliquées aux ressortissants et aux prestataires de services croates, est arrivée à terme à la fin de l'année 2021. Ces restrictions ont été levées le 1^{er} janvier 2022, permettant donc à la Croatie de bénéficier pour la première fois de la libre circulation complète des personnes au cours de l'année sous revue. Conséquence de cette ouverture, l'immigration de main-d'œuvre en provenance de Croatie a enregistré une forte hausse en 2022, et le Conseil fédéral a décidé, lors de sa séance du 16 novembre 2022, de limiter à nouveau le nombre de travailleurs en provenance de Croatie à compter du 1^{er} janvier 2023, en vertu de la clause de sauvegarde prévue par l'ALCP. Les contingents applicables aux travailleurs croates ont été fixés à 1 053 autorisations de courte durée (permis L) et 1 204 autorisations de séjour (permis B). Le Conseil fédéral doit décider avant la fin de l'année 2023 s'il prolongera la période de contingentement

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

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

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

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

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

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

Informations complémentaires :

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

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

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

Le Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (DEFR) actualise tous les ans la liste des genres de professions qui atteignent ou dépassent le seuil du taux de chômage pendant la période de calcul et qui sont donc soumis à l’obligation d’annonce, valable au 1^{er} janvier, et la publie dans une ordonnance du Département⁴¹.

⁴¹ La liste des professions soumises à l’obligation d’annonce se trouve sous www.travail.swiss. Les ordonnances du département sont publiées sous www.fedlex.admin.ch > Recueil systématique > Droit interne > 8 Santé - Travail - Sécurité sociale > 82 Travail > 823.111.3 Ordonnance du 29 novembre 2021 du DEFR sur la soumission de genres de profession à l’obligation d’annoncer les postes vacants pendant l’année 2022.

Informations complémentaires

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

Liste des abréviations

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