

Libre circulation des personnes: le bilan est positif pour le marché suisse du travail

Il y a six ans entré en vigueur l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) entre la Suisse et l'UE, dont l'application devait se faire par étapes. Le présent article rend compte des principaux constats effectués jusqu'ici quant aux effets de l'ALCP sur le marché suisse du travail. Le bilan est dans l'ensemble positif. L'afflux d'immigrants a correspondu aux besoins des entreprises en Suisse. Il a favorisé la reprise économique, et donc la création d'emplois, ces dernières années. D'une manière générale, les observateurs n'ont pas noté de conséquences négatives sur les perspectives d'emploi ou sur les niveaux de salaires de la population active domiciliée sur place.

Les conséquences de l'ALCP sur le marché suisse de l'emploi sont suivies en permanence par un groupe de travail de la Confédération: l'Observatoire sur la libre circulation des personnes Suisse-UE. Les considérations ci-dessous découlent des résultats du 4^e rapport de ce groupe de travail, composé de membres du Secrétariat d'État à l'économie (Seco), de l'Office des migrations (ODM), de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et – pour la première fois cette année – de l'Office des assurances sociales (Ofas).

Influence de l'ALCP sur l'immigration

L'analyse des mouvements migratoires de ces dernières années indique que l'ALCP a influencé aussi bien l'ampleur que la composition de l'immigration en Suisse. Alors que le solde migratoire positif des étrangers issus de pays non membres de l'UE/AELE a diminué après l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'immigration nette en provenance de l'UE15/AELE a, au contraire, augmenté. Les ressortissants allemands et portugais sont ceux qui ont fait le plus abondant usage de l'ALCP. Le déplacement de l'immigration des pays tiers vers ceux de l'UE15/AELE s'est également traduit par une progression constante de la population résidente active non permanente (séjours de courte durée inférieurs à une année et personnes soumises à déclaration), de 6600 personnes par année en moyenne. Cette évolution est, entre autres, attribuable au fait que le manque d'autorisations de séjour de longue durée a été partiellement compensé dans la phase transitoire par le recours aux autorisations de séjour de courte durée. En outre, la reprise conjoncturelle, apparue en 2005, pourrait avoir stimulé ce dynamisme. L'occupation des frontaliers a évolué elle aus-

si de manière très positive, avec une augmentation moyenne de 6400 personnes par année, progression qui, après l'entrée en vigueur de l'ALCP, a nettement fléchi par rapport aux années précédentes. Ce n'est qu'à la cinquième année d'existence de l'accord que le nombre des frontaliers – à la faveur d'une situation conjoncturelle florissante – a retrouvé à peu près le niveau de l'année précédant son entrée en vigueur.

Le taux d'émigration moyen de la population suisse a été de 7400 individus par an durant les cinq années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, soit plus du double par rapport aux trois années précédentes. Cette situation devrait – en partie du moins – demeurer en phase avec les nouvelles possibilités offertes par l'ALCP.

L'immigration depuis la suppression du contingentement

Après la levée du contingentement, le 1^{er} juin 2007, pour l'UE15/AELE (ainsi que pour Malte et Chypre), le nombre des demandes d'autorisations de séjour (permis B) pour les ressortissants de l'UE/AELE ont vigoureusement progressé, alors que celles concernant des autorisations de courte durée (permis L) ont connu une baisse significative. Ce phénomène s'explique par le fait que, depuis le 1^{er} juin 2007, les ressortissants de l'UE17 titulaires d'un contrat de travail de plus d'une année ou à durée indéterminée ont pu immédiatement obtenir une autorisation de séjour UE/AELE sans devoir passer comme auparavant par une autorisation de courte durée. Environ 60% de ces autorisations (B) ont été établies entre juin et décembre 2007 pour des personnes qui travaillaient déjà en Suisse en tant que résidents de courte durée ou frontaliers (effet de conversion). En définitive, au cours des sept mois qui ont suivi la suppression du contingentement, l'immigration effective en provenance de l'UE17 (autorisations de courte et longue durées) a progressé de 7,5% par rapport à la même période de l'année précédente et le solde migratoire positif a progressé de 4500 personnes pour atteindre 23 600 personnes. Il n'est à l'heure actuelle pas encore possible de déterminer de façon certaine l'influence qu'a eue la suppression du contingentement sur l'augmentation de l'immigration en pro-



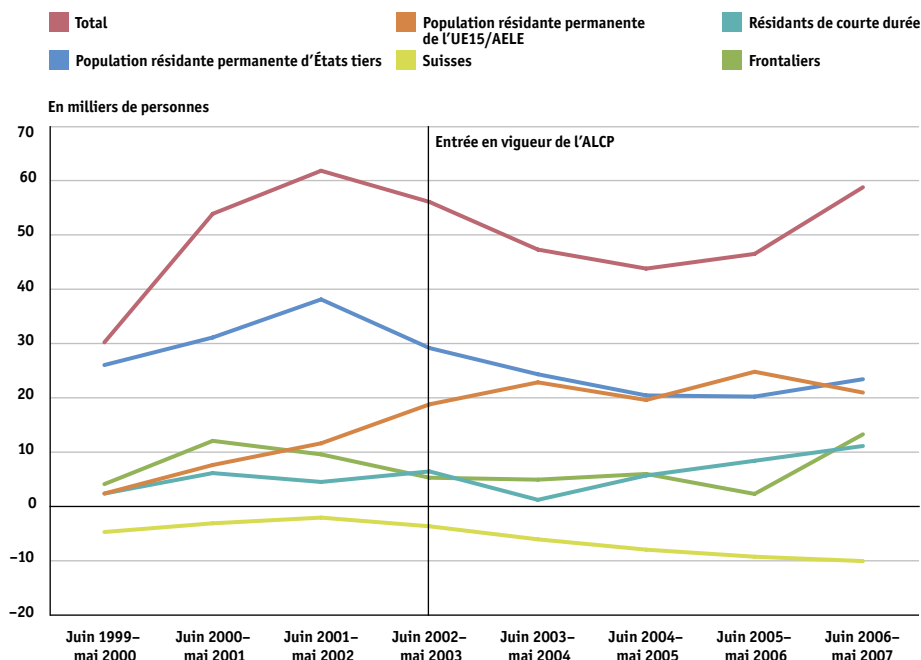
Bernhard Weber
Secteur Analyse du
marché du travail et
politique sociale,
Secrétariat d'État à
l'économie SECO, Berne

1 Selon la Statistique des personnes actives occupées de l'OFS.

2 Selon la Statistique de l'emploi de l'OFS.

Graphique 1

Solde migratoire de la population résidente permanente et des variations d'effectifs de la population active étrangère non permanente et des frontaliers, 1999–2007



Source: ODM, OFS, SECO / La Vie économique

améliorée dans le courant de 2004, mais ce n'est qu'en 2006 qu'elle s'est traduite par un sensible accroissement de la demande en main-d'œuvre. Le nombre des personnes actives¹ augmentait en 2006 et 2007 de 2,4% (+103 000 personnes) et 2,5% (+109 000) par rapport à l'année précédente; l'emploi en équivalents plein temps² (secteurs secondaire et tertiaire) progressait de son côté de 1,4% (+42 000) et 2,7% (+84 000).

Les résidents à l'année (permis B) et ceux de courte durée (permis L), tout comme les frontaliers, ont vu leur niveau d'emploi augmenter en permanence ces sept dernières années. Ce fut également le cas entre 2002 et 2005, alors que l'évolution globale de l'emploi était faible et que le nombre des ressortissants étrangers – qu'ils soient titulaires d'un permis d'établissement ou non – était en baisse. L'emploi des trois catégories de ressortissants étrangers a, en outre, progressé à un rythme supérieur à la moyenne en 2006 et 2007. Constatons, toutefois, que la progression a également été notable pour la population suisse et, depuis 2007, pour les titulaires d'un permis d'établissement.

En analysant en détail la progression de l'emploi dans la population résidente permanente par groupes de nationalités, on constate que l'immigration en provenance de l'UE15/AELE a le plus progressé ces dernières années dans les catégories professionnelles où l'emploi de la population locale et des ressortissants des États tiers a également progressé (voir *tableau 1*). Les taux de chômage dans ces catégories étaient, en outre, inférieurs à la moyenne ou en recul. L'immigration en provenance de l'UE15/AELE s'est donc étroitement modelée aux besoins des entreprises suisses et a soutenu la reprise économique de ces dernières années.

Par ailleurs, le niveau de qualification des immigrants réfute la thèse selon laquelle la population active indigène serait évincée du marché du travail par les travailleurs en provenance de l'UE15/AELE. Il apparaît plutôt que les actifs étrangers renforcent les effectifs de la population active locale, laquelle présente par moment des pénuries dans certains groupes de professions – en particulier celles hautement qualifiées.

Les données de l'enquête sur la structure des salaires pour 2002 et 2006 aboutissent à une conclusion similaire: elles montrent que la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée a progressé ces dernières années, tandis que les postes à qualification moindre étaient à la baisse. Elles confirment, en outre, que cette évolution a été soutenue par l'emploi des étrangers: toutes catégories d'autorisations de séjour confondues, on note les hausses les plus fortes dans les postes à exi-

Encadré 1

Introduction progressive de l'ALCP

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP le 1^{er} juin 2002, les personnes actives issues de l'UE15/AELE ont droit à un permis de séjour en Suisse, sous réserve des restrictions prévues. Pendant les cinq premières années, le nombre de nouveaux actifs de l'UE15/AELE admis en Suisse a été limité à 15 300 pour les autorisations de séjour de cinq ans (permis B) et à 115 700 pour les autorisations de séjour de courte durée (permis L valable de quatre à douze mois).

Sur les deux premières années, le régime de la préférence nationale a continué de s'appliquer à côté du contingentement; de même, le respect des conditions de salaires et de travail usuelles dans la branche et la localité a fait l'objet de vérifications lors de l'octroi des autorisations. Ces deux réglementations ont été levées le 1^{er} juin 2004 pour être remplacées par les mesures d'accompagnement. Dans le même temps, la demande d'autorisation a été supprimée pour les séjours de courte durée jusqu'à 90 jours par année et remplacée par l'obligation d'annoncer. Le statut des frontaliers a, lui aussi, été libéralisé le 1^{er} juin 2004 dans le sillage de l'ALCP. Depuis cette date, les ressortissants de l'UE15/AELE issus de toute la zone frontalière entourant la Suisse peuvent travailler en Suisse et y résider, avec obligation de retourner à leur domicile étranger une fois par semaine.

Depuis le 1^{er} juin 2007, la libre circulation des personnes s'applique pour la première fois intégralement. Le contingentement des autorisations de séjour a été supprimé, de même que la définition des zones frontalières pour les frontaliers.

venance de l'UE17. La principale raison de cette progression – selon une estimation actuelle – tient au fait que la conjoncture est demeurée bonne jusqu'à la fin de 2007 et que cela s'est traduit en Suisse par une demande croissante de main-d'œuvre.

Ces dernières années (comme par le passé d'ailleurs), l'immigration en Suisse a étroitement épousé la courbe conjoncturelle. Ainsi a-t-elle quelque peu fléchi sur les trois années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, années marquées par une faible conjoncture, pour se redresser à nouveau les 4^e et 5^e années, parallèlement à la forte reprise de la demande en personnel de l'économie suisse. Comparée aux phases conjoncturelles similaires du passé, l'immigration a, d'une manière générale, été quelque peu amplifiée au cours des cinq premières années de l'ALCP. On peut donc considérer que l'offre de travail en Suisse a eu tendance à s'étoffer depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Le recrutement de main-d'œuvre étrangère en provenance de l'UE15/AELE a visiblement correspondu à un besoin de rattrapage que les entreprises suisses ont pu satisfaire grâce à l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Effets sur l'emploi

L'ALCP avec l'UE15/AELE est entré en vigueur en juin 2002 alors que la Suisse traversait une phase de faible progression, voire de recul de l'emploi. La conjoncture s'est

Tableau 1

Évolution de l'activité par groupes professionnels principaux^a, groupes de nationalités et par rapport à la population résidente permanente, 2003–2007

	Variation de l'activité prof. 2003–2007				Taux de chômage	
	UE15/AELE	Suisses, autres étrangers	Total		2003	2007
	En milliers	En milliers	En milliers	en %	en %	en %
Personnel dirigeant	6	9	15	6.2%	3.7%	2.3%
Professions universitaires	24	54	78	11.8%	2.7%	1.9%
Prof. techn. ou de rang équivalent	10	60	70	8.6%	2.6%	2.1%
Employés de bureau ou de commerce	–3	–58	–61	–11.5%	3.8%	4.0%
Prof. des services et de la vente	6	9	15	2.8%	4.9%	5.0%
Main-d'œuvre agricole	3	–3	0	–0.2%	1.5% ^b	1.1% ^b
Prof. manuelles ou apparentées	–4	33	30	5.1%	4.5%	3.1%
Opérateurs d'inst. et de machines	1	3	4	1.9%	4.4%	3.9%
Personnel auxiliaire	1	7	8	3.4%	3.8%	4.6%
Total	45	114	159	4.0%	4.1%	3.6%

a Suivant la classification internationale type de professions (CITP).

b Chiffres à confirmer.

Source: OFS (ESPA 2003, 2007) / La Vie économique

gences élevées.

L'appréciation doit être quelque peu nuancée en ce qui concerne les frontaliers et les bénéficiaires de permis de séjour de courte durée, qui ne font pas partie de la population résidente permanente. Les frontaliers ont ainsi vu leur niveau d'emploi progresser sensiblement en 2002–2006 pour tous les types de qualification, autrement dit pour les tâches les plus simples et répétitives comme pour les postes exigeants. Les résidents à l'année et ceux de courte durée ont, quant à eux, pu étendre leur présence dans certains domaines demandant (uniquement) des connaissances professionnelles.

Conséquences sur le chômage

Comme signalé plus haut, l'ALCP est entré en vigueur pendant une période de stagnation conjoncturelle et de montée du chômage. Il ne permet, toutefois, pas d'identifier d'éventuels effets négatifs sur ce dernier. La progression du taux de chômage à 3,9% jusqu'à la mi-2003, puis le fait qu'il se soit maintenu deux années environ à un haut niveau, s'expliquent fort bien par une demande de main-d'œuvre généralement très faible, voire en recul, durant cette période. En 2006, l'emploi a recommencé à progresser sensiblement, entraînant un recul accéléré du chômage. Fin 2006, le taux de chômage épuré des variations saisonnières était retombé à 3,1%, puis à fin 2007 à 2,6% (102 000).

Comparé à l'évolution de l'emploi en 2006 et 2007, le recul du chômage a été relativement faible. On peut en déduire que l'offre de main-d'œuvre induite s'est accrue, ces deux dernières années, grâce à l'augmentation du taux de participation au marché du

travail et de l'immigration. Étant donné que l'immigration s'est fortement concentrée sur des groupes de professions où le chômage était bas et où les travailleurs indigènes trouvaient encore des emplois, on peut en déduire que l'ALCP n'a pas eu d'effet négatif sur l'évolution du chômage.

Si on considère la structure du chômage, l'ALCP n'a pas eu non plus d'effets négatifs. Le taux de chômage des Suisses ainsi que ceux des ressortissants des États tiers et des citoyens de l'UE15 ont largement évolué de conserve les uns par rapport aux autres. De plus, durant toute la période considérée, le taux de chômage des Suisses s'est situé nettement au-dessous de celui des personnes d'origine étrangère provenant de l'UE15 et des États tiers. Par rapport à ces dernières, les ressortissants de l'UE15 affichent un taux de chômage moitié moindre environ. Ce constat prouve que les ressortissants de l'UE15 sont mieux intégrés au marché suisse du travail que ne le sont les autres groupes d'étrangers.

L'analyse du chômage par branches ne révèle pas non plus d'effets négatifs imputables à l'ALCP. Ainsi par rapport à d'autres secteurs économiques, on ne constate pas d'évolution notable du chômage dans les branches ayant connu une augmentation de l'immigration.

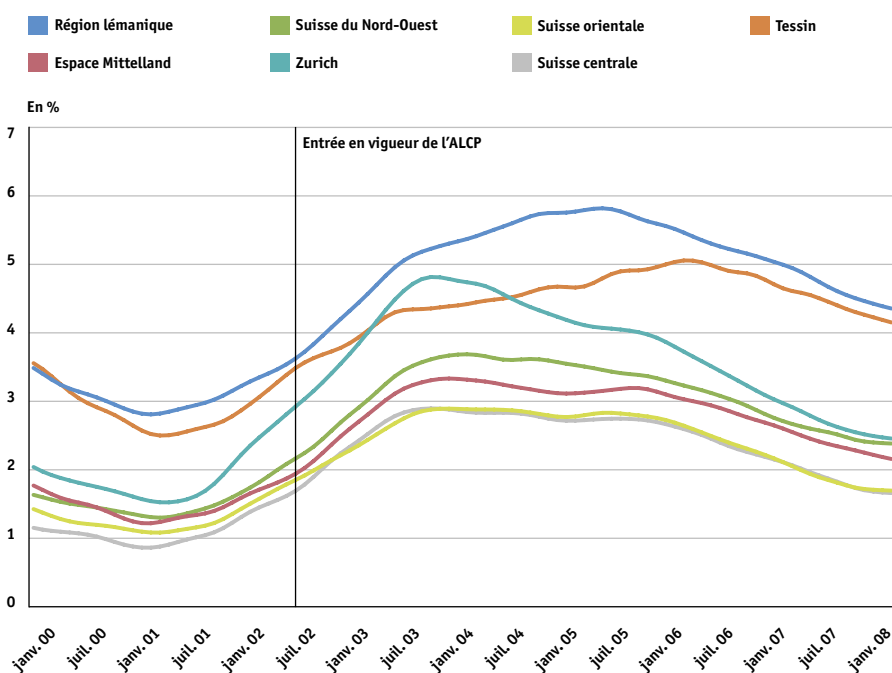
Évolution régionale du chômage

Ce sont plutôt certaines évolutions régionales du chômage qui tendraient à montrer que la libre circulation des personnes pourrait avoir un effet négatif. Dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP, le chômage est resté en effet relativement élevé dans le canton du Tessin et la région lémanique par rapport aux autres parties de la Suisse. Dans ces deux régions, l'emploi des étrangers, et particulièrement des frontaliers, a connu une croissance importante, qui s'est encore renforcée ces dernières années. Étant donné qu'une très forte proportion de frontaliers de Suisse romande et du Tessin qui ont fait usage de l'ALCP étaient des travailleurs peu, voire moyennement qualifiés, c'est certainement pour les demandeurs d'emploi de ces régions que la concurrence a le plus augmenté.

Ce constat doit, toutefois, être nuancé dans la mesure où l'on sait que les frontaliers exerçaient déjà une forte concurrence dans ces deux régions avant l'entrée en vigueur de l'ALCP et que le taux de chômage relativement important qui y prévaut n'a rien d'exceptionnel, considéré sur une longue période. Sur l'ensemble de la période d'application de l'ALCP, les taux de chômage de la région lémanique et du Tessin ont été supérieurs de

Graphique 2

Taux de chômage dans les principales régions (compte tenu des variations saisonnières et aléatoires), 2000–2007



Source: SECO / La Vie économique

respectivement 50 et 33% à celui de l'ensemble de la Suisse. Dans les années nonante, ces différences s'élevaient même à 61 et 79%. À l'heure actuelle, il est prématuré de dire si des aspects structurels (parmi lesquels la situation de zone frontalière et l'importance de l'emploi frontalier) ou la libre circulation sont à l'origine du haut niveau de chômage que connaissent ces régions.

Conséquences sur l'évolution des salaires

L'ALCP aurait-il eu un effet modérateur sur les rémunérations? Comme pour le chômage, on ne peut encore tirer aucune conclusion de l'évolution générale des salaires. En termes nominaux, ceux-ci ont suivi la conjoncture ces dernières années. On peut imaginer que la possibilité offerte à l'économie suisse de recruter du personnel dans l'UE au cours de la présente reprise conjoncturelle a retardé l'apparition de pénuries pour certaines qualifications, ce qui, sur un plan général, pourrait avoir quelque peu atténué la progression des salaires. À l'heure actuelle, cependant, rien ne corrobore cette hypothèse.

Diverses analyses détaillées ne font état d'aucun lien (négatif) entre l'ALCP et l'évolution des salaires nominaux dans certaines branches et régions, ce qui contredit l'idée suivant laquelle l'accord aurait fortement freiné les salaires. Par rapport à l'évolution des salaires entre 2002 et 2006, les branches et régions qui ont connu une forte immigra-

tion ces dernières années ne diffèrent pas systématiquement de celles où l'immigration a été plus faible. Ce constat peut résulter de la combinaison de deux effets inverses:

- d'une part, on doit s'attendre à ce que l'extension de l'offre de travail permette de réduire une certaine pénurie de main-d'œuvre, ce qui atténue la progression des salaires nominaux;
- d'autre part, l'immigration a été la plus forte dans les branches où la demande était également très forte, c'est-à-dire dans celles, bien portantes, qui ont tendance à connaître de fortes hausses de salaires.

Conclusion et perspectives

Le bilan qui ressort de l'analyse des conséquences de l'ALCP sur le marché suisse du travail, que l'on peut tirer après six ans d'application, est généralement positif. L'immigration s'est déroulée de façon étroitement contrôlée et s'est proportionnée aux besoins des entreprises. Globalement, la reprise économique de ces dernières années a été favorisée par le potentiel supplémentaire de main-d'œuvre découlant de la libre circulation, laquelle a permis à de nombreux travailleurs très qualifiés de venir en Suisse pour compléter des effectifs qui, dans les phases de redressement antérieures, n'ont jamais tardé à se retrouver en situation de pénurie. L'afflux de ressortissants de l'UE a, dans l'ensemble, contribué à relever le niveau de qualification de la population active en Suisse, de sorte qu'on peut escompter dans la durée des effets positifs de l'immigration sur le potentiel de croissance et la création d'emplois dans notre pays.

À l'inverse, il n'y a guère de signes d'une éviction de la main-d'œuvre indigène. C'est ainsi que dans les branches où le flux d'immigrants est important, on n'observe pas d'évolution notable du taux de chômage. Qu'il s'agisse des Suisses ou des différentes catégories d'étrangers, celui-ci a largement évolué dans des proportions similaires. Un supplément d'analyse serait, toutefois, le bienvenu dans certaines régions frontalières, où l'on constate que de nombreux travailleurs non qualifiés ont aussi fait usage de l'ALCP.

En matière d'évolution des salaires, les premiers constats montrent que les pressions n'ont, en moyenne, pas été plus fortes dans les branches qui connaissent un important afflux d'immigrants que dans celles où le taux d'immigration a été moindre. Là aussi, cependant, des analyses supplémentaires doivent confirmer la validité de cette observation, en différenciant davantage les branches et les régions.