

Conseil national

05.3028

Interpellation du groupe de l'Union démocratique du centre

L'élargissement de la libre circulation est-il synonyme de hausse du chômage ?

Texte de l'interpellation du 2 mars 2005

En dépit d'une légère croissance économique, le nombre de chômeurs ne décroît pas. Dans les cantons frontaliers en particulier, ce nombre a même connu une nouvelle hausse ces derniers mois. Nous soupçonnons fortement qu'il existe un lien entre le taux de chômage d'une part, le nombre croissant de frontaliers et l'épuisement permanent des contingents attribués dans le cadre de la libre circulation des personnes d'autre part. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la Suisse songe à étendre bientôt la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE. L'élargissement de l'UE à l'Est a fait croître le potentiel de migration et aggraverait sans doute le problème du chômage en Suisse.

Les résultats de l'analyse de cette évolution seront d'une grande importance pour les citoyens lorsqu'ils auront à se prononcer sur la libre circulation des personnes. Dans ce contexte, nous chargeons le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

1. Quelle a été l'évolution des chiffres ci-après, en 2003 et en 2004 :
 - a. chiffres mensuels concernant les rapports de travail conclus avec des ressortissants suisses
 - b. chiffres mensuels concernant les rapports de travail conclus avec des ressortissants de pays membres de l'UE
 - c. chiffres mensuels concernant les rapports de travail conclus avec des ressortissants de pays non membres de l'UE ?
2. Le Conseil fédéral partage-t-il notre inquiétude concernant l'évolution du taux de chômage parmi les travailleurs suisses ? Pense-t-il aussi que ce développement est lié à l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE ? Considérant l'évolution de ce taux, maintient-il l'affirmation qu'il avait faite à l'époque selon laquelle la libre circulation des personnes ne provoquerait pas une augmentation du taux de chômage ?
3. Est-il aussi d'avis que dans les circonstances actuelles une extension de la libre circulation des personnes aux pays de l'Est engendrerait une nouvelle augmentation, massive, du taux de chômage ?
4. Est-il exact que les prestations sociales suisses sont supérieures aux prestations sociales moyennes de l'UE, constituant ainsi un attrait supplémentaire ?
5. Est-il exact que la France a, lors des négociations bilatérales I, émis une réserve relative aux prestations sociales, réserve dans laquelle elle excluait toute augmentation ultérieure du niveau des prestations sociales de l'UE pour atteindre le niveau suisse ?
6. Le Conseil fédéral serait-il prêt à changer de cap et à prendre les contre-mesures nécessaires ? Si oui, lesquelles ?

Sans développement

Réponse du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral juge le bilan des 30 premiers mois d'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) dans l'ensemble positif. La vague d'immigration que certains milieux craignaient n'a pas eu lieu. L'immigration a au contraire, au total, légèrement baissé. Un changement est néanmoins intervenu dans sa composition : le nombre des immigrants en provenance des Etats de l'UE et de l'AELE a augmenté tandis que celui des immigrants en provenance d'autres pays diminuait. Cette évolution est voulue. Elle est conforme à la politique migratoire duale adoptée par la Suisse, qui entend privilégier l'accès de ressortissants de l'UE par une libéralisation graduelle dans le cadre de l'ALCP et n'admettre les travailleurs d'autres pays que dans une mesure limitée et seulement s'ils possèdent un haut niveau de qualification.

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP (1^{er} juin 2002), l'évolution de l'immigration a répondu aux prévisions et aux besoins du site économique suisse. Les contingents d'autorisations de longue durée (15'000) ont été, comme on s'y attendait, épuisés en raison, principalement, de certains effets d'ajustement – de nombreux frontaliers, en particulier allemands, ont transféré leur domicile en Suisse – et de rattrapage, en matière de recrutement, de la part des PME suisses. Le taux d'utilisation des contingents d'autorisations de courte durée (115'500) a par contre à peine dépassé les 50%. Depuis le 1^{er} juin 2004, les travailleurs des 15 pays de l'UE ne sont plus soumis à la priorité des travailleurs indigènes ni au contrôle préalable des conditions de salaire. Les résidents de courte durée dont le séjour en Suisse ne dépasse pas 90 jours n'ont plus besoin d'autorisation mais doivent seulement annoncer leur présence aux autorités compétentes. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, la demande de ce genre de travailleurs a fortement augmenté (environ 40'000 le premier semestre dont près de la moitié pour des durées inférieures à un mois). Parallèlement, le nombre des autorisations de courte durée pour des séjours de 4 mois au maximum est tombé de quelque 16'000 à 8'200. Il y a lieu de présumer aussi que la simplification des démarches a incité un grand nombre d'actifs, qui venaient jusqu'ici illégalement effectuer de courtes missions en Suisse, à passer par la voie légale.

L'économie suisse a besoin des travailleurs étrangers : les nouveaux immigrants venus de l'EU en 2004 travaillaient principalement dans la construction, la restauration et la santé. Trois secteurs qui peinent, depuis plusieurs années, à trouver la main-d'œuvre nécessaire sur le marché du travail suisse. Ils absorbaient en conséquence plus d'un tiers des travailleurs migrants de l'UE.

A la suite de l'élargissement de l'UE, les Accords bilatéraux I de 1999 – et donc avec eux l'ALCP – sont étendus aux dix nouveaux Etats membres de l'UE. La Suisse profite, sur le plan économique, de l'élargissement du marché intérieur européen, de l'accès facilité aux marchés émergents de l'Europe de l'Est, de l'ouverture de nouveaux marchés du travail intéressants et de la sécurité accrue des investissements dans les nouveaux Etats. Les retombées positives de cet élargissement pourraient se traduire, selon les estimations, par une croissance supplémentaire durable du PIB de 0,2 à 0,5 point – soit de 1 à 2 milliards de francs – dont la moitié seront justement le fruit de l'ALCP :

- La libre circulation des personnes facilite l'envoi de travailleurs suisses détachés dans les pays d'Europe centrale et orientale.
- Elle ouvre, dans l'autre sens, des marchés de recrutement intéressants offrant une main-d'œuvre dotée comparativement d'un haut niveau de formation et de qualification.
- De plus, l'extension de la libre circulation déploiera ses effets à un moment où la Suisse doit s'attendre à un recul de la population active dû à l'évolution démographique.

1. La statistique suisse de l'emploi ne permet pas d'effectuer des évaluations mensuelles. En outre, une analyse par nationalité n'est possible que depuis le 2^e trimestre 2003, par l'Enquête

suisse sur la population active (ESPA), et seulement à un rythme annuel. Les tendances observées sur la base des données disponibles sont cependant conformes aux prévisions. Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution de la population active selon le statut de séjour:

Nombre de personnes exerçant une activité lucrative	1 ^{er} trimestre 2003	1 ^{er} trimestre 2004	1 ^{er} trimestre 2005
Suisses	3'118'000	3'136'000	3'105'000
Etrangers	1'032'000	1'034'000	1'049'000
- titulaires d'un permis d'établissement	592'000	580'000	579'000
- titulaires d'une autorisation à l'année	206'000	218'000	232'000
- frontaliers	166'000	171'000	177'000
- saisonniers, titulaires d'une autorisation de courte durée et autres	68'000	65'000	61'000

Entre le 1^{er} trimestre 2003 et le 1^{er} trimestre 2005, le nombre de Suisses exerçant une activité lucrative a baissé d'environ 13'000 tandis que celui des étrangers augmentait de quelque 17'000. Le taux d'emploi des Suisses est resté quasiment stable entre le 1^{er} trimestre 2002 et le 1^{er} trimestre 2004 (recul de 81,5 à 81,4 %). Cette évolution demeure dans les limites des variations normales de ces statistiques. Les séries chronologiques disponibles depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes étant encore courtes, la prudence reste cependant de mise dans l'interprétation de ces chiffres.

Les chiffres les plus récents montrent que la proportion de personnes actives provenant de l'Europe du Nord et de l'Ouest ainsi que des autres étrangers a augmenté tandis que celle de personnes actives provenant de l'Europe du Sud et des Balkans occidentaux a diminué.

Le Conseil fédéral renvoie en outre au rapport rédigé par l'Observatoire de la libre circulation des personnes CH-UE concernant la période du 1^{er} juin 2002 au 31 décembre 2004 qui sera publié en juin 2005.

2. Le Conseil fédéral estime lui aussi que l'évolution de l'économie et de l'emploi en Suisse et dans les pays voisins est insatisfaisante. Cette situation n'est toutefois pas imputable à l'introduction graduelle de la libre circulation des personnes. Le chômage a augmenté notamment en 2002 et 2003, années où les travailleurs indigènes continuaient à bénéficier de la préférence nationale. Depuis fin 2003, il est resté stable. L'écart entre le taux de chômage des travailleurs suisses et celui des étrangers est resté stable depuis l'introduction de la libre circulation des personnes. Le constat fait concernant l'emploi dans la réponse à la question 1 vaut également pour le chômage : comparée à celle des années avant l'ALCP, la vulnérabilité des Suisses au risque de chômage ne présente pas d'évolution qui sorte de l'ordinaire. Les données disponibles aujourd'hui ne font pas apparaître de corrélation entre l'évolution du chômage et l'introduction graduelle de la libre circulation des personnes.
3. L'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux membres de l'UE ne devrait pas entraîner de changement significatif du chômage en Suisse. Notamment pour trois raisons. Premièrement, la libre circulation ne s'applique qu'aux personnes qui ont un contrat de travail en Suisse et non aux chômeurs. Deuxièmement, l'ouverture du marché du travail suisse ne se fera pas d'un coup mais par étape. En vertu du régime transitoire prévu dans le protocole addi-

tionnel sur l'extension de la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'UE, le contingentement, le contrôle des conditions de salaire et la priorité des travailleurs indigènes seront maintenus jusqu'en 2011. Et si, ensuite, la Suisse devait constater un afflux massif de travailleurs de l'UE, elle pourra encore, en vertu de la clause de sauvegarde, réintroduire temporairement des contingents jusqu'en 2014. Troisièmement, l'élargissement de l'aire de recrutement et la flexibilisation du marché du travail qu'apporte l'extension de l'ALCP devraient stimuler la croissance et faire ainsi baisser le chômage structurel. Par contre, une non-extension aux nouveaux Etats membres pourraient avoir des retombées négatives pour les travailleurs suisses, l'isolement de la Suisse risquant de pousser un nombre croissant d'entreprises à délocaliser leur production à l'étranger.

4. Les montants des prestations sociales versées en Suisse sont effectivement supérieurs, en termes absolus, à ceux de nombreux autres pays. La hauteur de ces prestations correspond cependant à celle du coût de la vie. Il convient en outre de rappeler que des dispositions ont été prises, dans les dispositifs de sécurité sociale, pour empêcher le « tourisme social ». Mentionnons à ce titre l'allongement de la durée de cotisation à l'assurance-chômage. D'une manière générale, la Suisse a les moyens de se défendre contre des évolutions indésirables. Qui plus est, conformément aux règles de la libre circulation, les ressortissants de l'UE ne peuvent séjourner en Suisse que s'ils ont un contrat de travail ou s'ils disposent de moyens financiers suffisants.
5. Non. La France n'a pas émis de réserve relative aux prestations sociales dans les accords bilatéraux I.
6. Le Conseil fédéral a déjà pris deux contre-mesures essentielles : le régime transitoire l'autorisant à maintenir jusqu'en 2011 au plus tard le contingentement, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail, ainsi que les mesures d'accompagnement destinées à prévenir le dumping salarial. Il a en outre la possibilité de mettre en place, pendant toute la durée du régime transitoire, dans le cadre d'une procédure d'approbation par la Confédération, un dispositif de contrôle du respect des conditions de ce régime. A moyen terme, la libre circulation des personnes améliorera les chances de la Suisse d'accéder aux marchés mondiaux et de créer ainsi des emplois dans notre pays. Un groupe de travail interdépartemental dirigé par le seco analyse en permanence les effets de la libre circulation des personnes et fait rapport une fois par an. Ce rapport permettra au Conseil fédéral de détecter les problèmes suffisamment tôt et de prendre au besoin des contre-mesures.