

**IMMIGRATION – Changements et besoins de changement**

*En Suisse, on se dispute sur la libre circulation des personnes depuis un quart de siècle. Cela n'est pas terminé et cela risque de troubler encore longtemps les relations entre la Suisse et l'Union européenne. Une chose est certaine : l'immigration a augmenté. La libre circulation des personnes n'en est pas la seule cause.*

Presque trois ans de confusion politique ont suivi l'acceptation de l'article 121a de la constitution fédérale lors de la votation du 9 février 2014 sur l'immigration. On a hésité entre une mise en œuvre « plus stricte » ou « plus littérale », entre une solution consensuelle ou une clause de protection unilatérale, entre une priorité indigène « light » ou moins « light ». En décembre 2016, le Conseil national et le Conseil des États se sont accordés sur une mise en œuvre avec priorité indigène, à savoir avec priorité aux personnes indigènes sans emploi. Cela n'enfreint pas le principe de la libre circulation des personnes, que la Suisse a reconnu dans le cadre des accords bilatéraux.

Cette décision constitue une étape intermédiaire avant le lancement, par l'ASIN et l'UDC, d'une initiative sur la suppression de la liberté de circulation des personnes. Le débat sur la liberté de circulation des personnes se poursuit donc.

**L'immigration en augmentation**

Depuis l'introduction de la libre circulation des personnes en juin 2007, l'immigration a sans conteste augmenté de façon significative. ► voir l'encadré « Accord sur la libre circulation des personnes » Durant la période 2002 à 2006, alors qu'on introduisait graduellement la libre circulation des personnes, elle a passé de 36 000 à 49 000 personnes. Depuis lors, elle se situe à 65 000 environ, alors que, dans les années record de 2013 et 2008, elle a atteint les chiffres respectifs de 87 000 et presque 100 000 personnes. Après l'acceptation de l'initiative sur l'immigration, le solde migratoire s'est réduit. En 2016, il s'est établi à 60 000 personnes, soit le chiffre le plus bas depuis l'introduction de la liberté de circulation des personnes. ► voir le graphique « Solde migratoire 2000 – 2016 »

migratoire 2000 – 2016 »

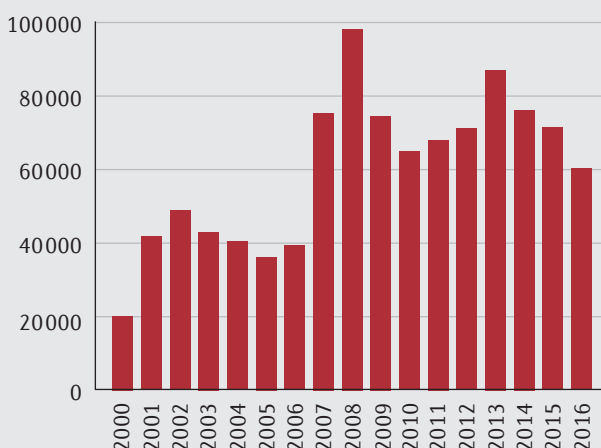
**Accord sur la libre circulation des personnes**

*L'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE est entré en vigueur le 1er juin 2002. Il s'est ensuivi l'introduction graduelle de la liberté de mouvement pour les personnes actives professionnellement (employés et indépendants) et pour les personnes sans emploi (étudiants, rentiers et autres), de même que la libéralisation partielle des prestations de services transfrontalières, ceci pendant un séjour limité à 90 jours par an au maximum. L'accord règle aussi la reconnaissance réciproque de diplômes professionnels et la coordination des systèmes d'assurance sociale nationaux. Il précise ensuite les règles du regroupement familial et libéralise le statut des frontaliers et des frontalières.*

*La libre circulation des personnes est entièrement en vigueur depuis le 1er juin 2007 avec 17 pays membres de l'UE, avec 8 autres depuis juin 2011 et depuis juin 2016 avec la Bulgarie et la Roumanie. Elle devrait s'appliquer à la Croatie dès 2024.*

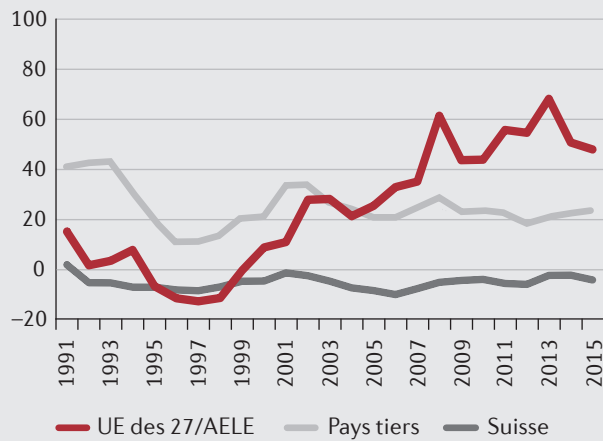
**Plus d'immigration de l'UE**

Dans les années 1990, ce sont surtout des personnes originaires de pays tiers qui immigraient en Suisse. Au début de la décennie, le solde migratoire en pro-

**Solde migratoire, 2000 – 2016**

Source : OFS

### Solde migratoire selon la nationalité, 1991–2015, en milliers



Source: SEM/SYMIC

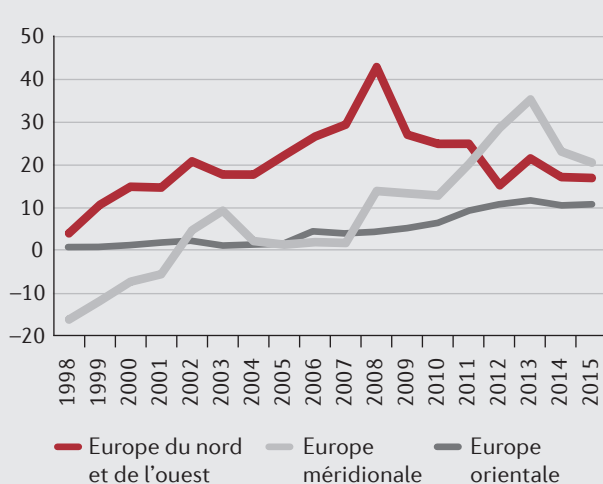
venance des pays tiers étaient particulièrement élevé, avec environ 40 000 personnes.

La liberté de circulation des personnes a modifié l'origine de l'immigration. Jusqu'en 2008, les arrivées en provenance de l'espace constitué par l'UE et l'AELE ont augmenté. Une diminution passagère a suivi, en raison principalement de la dépression économique, avant une nouvelle augmentation jusqu'en 2013 et une diminution subséquente. Le solde migratoire avec les États tiers n'a plus varié de façon significative depuis le début des années 2000. Il se situe, depuis 2008, clairement en dessous du solde migratoire des 27 pays de l'UE et de l'AELE. ► Voir le graphique « Solde migratoire selon la nationalité »

### Variations entre pays de l'UE

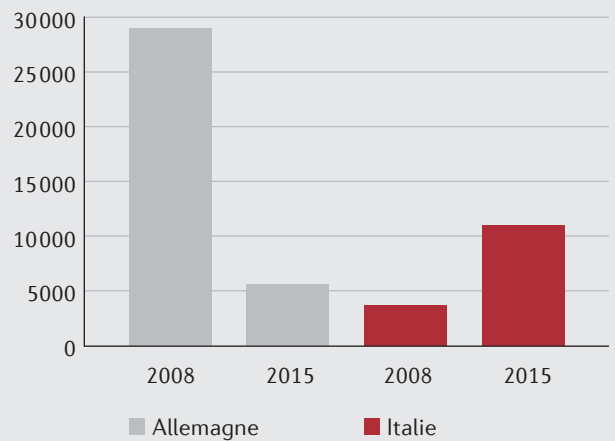
L'origine de l'immigration a aussi connu des changements à l'intérieur de la zone UE/AELE. Jusqu'en 2011, elle provenait essentiellement d'Europe du nord et de l'ouest. En 2008, le nombre de personnes origi-

### Immigration des différentes parties de l'UE, 1998–2015, en milliers



Source: SEM/SYMIC

### Solde migratoire avec l'Allemagne et l'Italie



Source: SEM

naires de ces pays se montait à plus de 40 000. Depuis 2011, ce sont surtout des personnes en provenance du sud de l'Europe qui viennent en Suisse même si, depuis peu, ce flux tend aussi à faiblir.

L'immigration en provenance des pays de l'Europe de l'est a connu une constante augmentation de 2006 à 2012 : elle a doublé. Depuis lors, elle s'est stabilisée. ► le graphique « Immigration des différentes parties de l'UE »

Les variations quant aux pays d'origine reflètent les différences dans l'évolution de ces régions. L'Europe du sud, depuis le déclenchement de la crise, en 2008, subit une récession et une stagnation persistantes. Le chômage a crû très fortement. De nombreuses personnes, jeunes en particulier, cherchent du travail au-delà des frontières nationales. Par conséquent, il est plus facile pour le marché du travail suisse de les recruter. En particulier, un nombre croissant d'Italiens sont venus en Suisse. Depuis 2008, le solde migratoire en provenance de notre voisin du sud a triplé.

Par contre, le solde migratoire originaire d'Allemagne a fortement diminué. S'il a encore atteint le chiffre record de 29 000 personnes en 2008, il a plafonné à 5 600 sept ans plus tard. ► Voir le graphique « Solde migratoire avec l'Allemagne et l'Italie »

L'immigration allemande reflète aussi l'évolution économique. L'Allemagne s'est rapidement remise de la crise de 2008. Le chômage s'est rapidement réduit et le recrutement en Allemagne de travailleurs spécialisés est devenu plus difficile. La baisse du solde migratoire allemand est aussi à mettre en relation avec un fort taux de retour au pays.

### Davantage de frontaliers

Le nombre des frontaliers et frontalières a beaucoup augmenté. A la fin 2002, la Suisse en comptait 163 000, à fin 2015 déjà 304 000. Leur proportion du total des personnes actives a passé de 3,9 à 6,0%. La moitié

provient de France, un petit quart d'Italie, un cinquième d'Allemagne.

Dans les cantons de Genève et du Tessin, où le nombre de saisonniers a crû particulièrement fortement, leur part au nombre d'actifs est bien supérieur à la moyenne suisse. Au Tessin, elle s'élève à 28 %, à Genève à 12 %.

### Prestataires de service

La liberté de prestations de services transfrontalières, pour les entreprises, touche aussi à la liberté de circulation des personnes. Alors que, à l'intérieur de l'UE, la prestation de services n'est pas limitée dans le temps, la Suisse a limité la libéralisation de tels services à 90 jours.

En 2014, plus de 87 000 entreprises ont fourni de tels services en Suisse. Cela correspond au 6 % de toutes les prestations de services dans l'espace UE/AELE. Presque le trois quarts des prestataires proviennent d'Allemagne ou d'Italie.

### La Suisse en comparaison internationale

Parmi les pays européens de l'OCDE, seul le Luxembourg a connu, au cours des dernières années, une immigration plus forte que la Suisse. Dans le Grand-Duché, elle s'est montée à presque 2 % au cours des années 2008–2013, par rapport à la population totale. En Suisse ce chiffre est de 0,98 %. Le taux norvégien est presque égal. Le taux d'immigration au Royaume-Uni, qui s'établit à 0,4 %, est comparative-ment faible. En Allemagne, l'immigration n'a pas pu compenser l'affaiblissement démographique du pays<sup>1</sup>. ► Voir le graphique « Immigration et population »

### Émigration

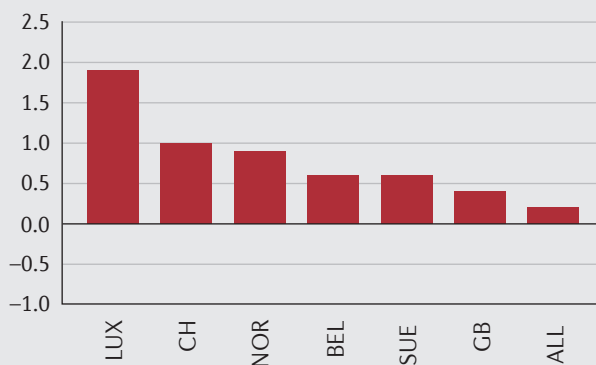
La liberté de circulation des personnes vaut dans les deux sens, donc aussi pour les Suisses et les Suissesses dans les pays de l'UE et de l'AELE. La tendance, dans cette direction, est aussi à la hausse. En 2015, 460 000 personnes s'étaient établies dans cet espace. Elles n'étaient qu'à peine 390 000 en 2005.

### Immigration et emploi

En Suisse, le nombre des personnes actives a crû régulièrement depuis le début des années 2000. Il a augmenté de 1,3 % annuellement entre 2002 et 2015, soit 812 000 personnes en chiffres absolus, dont 40 % de Suisses/Suissesses et exactement 40 % d'étrangers/étrangères, des frontaliers/frontalières faisant le reste.

1 12<sup>ème</sup> 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 en Suisse, p. 23. [https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen\\_Dienstleistungen/Publikationen\\_und\\_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit\\_und\\_Arbeitsbeziehungen/observatoriumsberichte/12\\_Bericht\\_Observatorium.html](https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Arbeit/Personenfreizuegigkeit_und_Arbeitsbeziehungen/observatoriumsberichte/12_Bericht_Observatorium.html)

### Immigration et population, 2008 à 2013



Source : OCDE

L'amélioration de l'emploi n'entraîne pas la baisse du chômage. Il a augmenté au début des années 2000 et a atteint un sommet en 2005, avec un taux de 4,5 %. Il a baissé par la suite, mais est remonté à 4,7 % après la grande crise financière, à la fin de 2015. Depuis lors, il a légèrement diminué.

### Immigration et développement économique

Dans les années 1990, l'économie suisse a connu une croissance plus faible que dans la plupart des pays européens. Après la conclusion des premières bilatérales, la Suisse avait dépassé les pays de l'UE. Dans les sept premières années qui ont suivi l'introduction de la libre circulation des personnes, la Suisse a atteint une croissance annuelle moyenne de 2,3 %. Après 2008, année de crise, ce taux est tombé à 1,2 %. La Suisse a alors également nettement dépassé les 15 pays de l'Union européenne<sup>2</sup>.

De nombreuses études se sont penchées sur l'immigration et ses conséquences sur l'économie dans son ensemble. La plupart sont parvenues à la conclusion que la liberté de circulation des personnes a favorisé la croissance économique, comme celle de l'emploi. Le rapport est évident. En effet, l'immigration n'entraîne pas que l'accroissement de l'offre sur le marché du travail. Les immigrants sont aussi des consommateurs, des locataires ou des propriétaires. Ils font aussi croître la demande de biens et services. L'augmentation de la population exige le développement des infrastructures publiques, ce qui contribue à l'essor économique.

Toutefois, la croissance économique n'est pas synonyme d'augmentation du revenu per capita et pour tous. Ses effets sur le chômage sont par ailleurs évalués de manière différenciée, selon les secteurs. Un lien systématique est généralement contesté. On n'exclut en effet pas que certains groupes de travailleurs subissent des pressions salariales en raison de la concurrence sur le marché du travail.<sup>3</sup>

2 12<sup>ème</sup> rapport de l'Observatoire, ibidem, page 32.

3 12<sup>ème</sup> rapport de l'Observatoire, ibidem, pages 64 ss.

## Pas de laisser-faire

Le principe de la liberté de circulation des personnes n'est pas un blanc-seing à l'immigration, ni dans l'Union européenne, avec la « mobilité équitable »,<sup>4</sup> ni en Suisse, avec les mesures d'accompagnement contre la pression salariale et la détérioration des conditions de travail. Des commissions tripartites cantonales effectuent des contrôles. En cas d'abus répétés, elles peuvent imposer des contrats de travail normaux, stipulant un salaire minimal. Les commissions paritaires en charge de l'application des conventions collectives de travail examinent aussi les entreprises étrangères.

## Moins d'importation des cerveaux

On s'est souvent plaint du manque de médecins, de personnel soignant, d'ingénieurs et d'informaticiens. Au lieu de le compenser par l'immigration, on pourrait davantage recourir au marché intérieur.

L'UBS estime que la Suisse, en engageant du personnel qualifié à l'étranger, économise de six à huit milliards de francs en frais de formation, soit un quart des dépenses liées à la formation dans le pays. « Le recours au personnel très qualifié en provenance de l'étranger a considérablement allégé les budgets publics. »<sup>5</sup>

Le Conseil fédéral, par l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, souhaite recourir davantage au personnel qualifié vivant en Suisse. Il investit de l'argent pour la formation de plus de médecins, il a lancé un plan directeur pour les professions de la santé, il veut développer les structures d'accueil à journée continue para- et préscolaires, il veut encourager l'engagement professionnel en corrigeant le désavantage fiscal que subissent les couples mariés, etc.<sup>6</sup> On peut imaginer que les coûts y relatifs seront considérables.

## Privilèges fiscaux et immigration

« Nous avons appelé des travailleurs et ce sont des êtres humains qui sont venus », disait Max Frisch, il y a plus de 50 ans. On peut modifier cette citation et dire que « nous avons appelé des capitaux et ce sont aussi des êtres humains qui sont venus ». La Suisse a attiré des capitaux étrangers par des privilèges fiscaux. Beaucoup de sociétés au statut fiscal particulier se sont installées avec leurs propres cadres ou ont recruté des spécialistes à l'étranger. On ne dispose pas de statistiques fiables concernant les conséquences des privilèges fiscaux sur l'immigration. Une

étude Ecoplan sur le rapport entre les efforts cantonaux de promotion économique d'une part, les entreprises implantées et les places de travail créées, d'autre part, donne une réponse partielle dans le meilleur des cas.<sup>7</sup> Les privilèges fiscaux par lesquels on a attiré ces entreprises sont plus importants. Leur présence s'est renforcée massivement au moment de l'introduction de la liberté de circulation des personnes. Les statistiques de la Banque nationale concernant les investissements étrangers en Suisse<sup>8</sup> le démontrent, comme les données de l'administration fiscale fédérale sur les revenus fiscaux des sociétés à régime fiscal particulier.<sup>9</sup>

« Avenir suisse », proche de l'économie, a signalé, après l'acceptation de l'initiative sur l'immigration, qu'il fallait avoir recours à l'immigration de façon plus retenue.<sup>10</sup> Sur pression de l'UE et de l'OCDE, la Suisse devra éliminer les privilèges fiscaux discriminatoires. Une discussion sur les rapports entre privilèges fiscaux, promotion économique et immigration n'a cependant pas encore eu lieu.

## Une partie intégrante des bilatérales

La fin de la libre circulation des personnes signifie la fin de la voie bilatérale choisie d'un commun accord entre la Suisse et l'UE. Ainsi le prévoit la clause guillotine du premier paquet des bilatérales. L'UE remettrait aussi en cause les accords de Dublin, de Schengen et d'autres encore<sup>11</sup>. Par l'exclusion provisoire de la Suisse de la coopération en matière de recherche, elle a clairement signalé que ces conséquences ne sont pas que théoriques à ses yeux.

La Suisse a le choix. Si elle veut poursuivre et intensifier la voie bilatérale, elle ne peut le faire qu'avec la liberté de circulation des personnes. Elle peut pourtant freiner l'immigration. Il faut pour cela qu'elle en ait la volonté.

7 Ecoplan, Promotion économique et immigration: synthèse, décembre 2013, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/33294.pdf>.

8 BNS, Investissements directs 2015, page 14.

9 Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Unternehmenssteuerreform III, Medienseminar 5. Oktober 2016.

10 Patrik Schellenbauer, Un objectif global sans contingents, Comment atteindre les objectifs de l'initiative sur l'immigration en maintenant la libre circulation des personnes, avenir points de vue 6, mai 2014. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/un-objectif-global-sans-contingents/>

11 Council of the European Union, Council Conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries, 16 December 2014, page 7.

### SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik

Associazione svizzera di politica estera

Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schaubplatzgasse 39 | 3011 Berne

T +41 31 313 18 85 | [info@sga-aspe.ch](mailto:info@sga-aspe.ch) | [www.sga-aspe.ch](http://www.sga-aspe.ch)

Auteur : Markus Mugglin | Mise en page : Atelier Lapislazuli/Bläuer

Traduction : Pierre-Yves Moeschler

Date de la rédaction : 8 mai 2017

4 Markus Mugglin, Fiche technique Suisse-UE, SGA/ ASPE, La libre circulation des personnes dans l'UE, N° 7, novembre 2016.

5 Elias Hafner, Die Schweiz hirt sich reich, in: UBS Outlook Schweiz, 3. Quartal 2014, Seite 7.

6 Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié - État de la mise en œuvre et voie à suivre, juin 1915, <https://www.personnelqualifie-suisse.ch/perch/resources/dokumente/3.pdf>.