

## **La libre circulation des personnes combinée aux mesures d'accompagnement : un régime migratoire à l'épreuve**

Daniel Lampart

Économiste en chef, Union syndicale suisse

Comparée à d'autres systèmes d'immigration, la solution suisse de libre circulation des personnes combinée à des mesures d'accompagnement efficaces fait bonne figure : moins de sous-enchère salariale et de travail au noir, et une forte participation des personnes immigrantes au monde du travail.

Avec l'ancien système de contingents et le statut de saisonnier, la situation en Suisse était autrement plus sombre : la pression salariale, les conditions de travail précaires et le travail au noir étaient très répandus dans les entreprises suisses, ce qui se ressent d'ailleurs encore aujourd'hui. Car l'irresponsabilité employeurs les moins scrupuleux et l'intégration insuffisante de nombreuses personnes immigrées qui en a résulté ont entraîné chez les personnes concernées des problèmes sociaux et de santé.

Régulièrement présentés comme alternative valable, les systèmes à points comme ceux utilisés au Canada sont toutefois moins performants. Ils accordent une grande importance à un niveau élevé de formation, mais ne sont pas assez connectés au monde du travail. La participation des personnes immigrées au monde du travail y est beaucoup plus faible qu'en Suisse. De plus, nombreuses sont les personnes à devoir travailler dans des professions pour lesquelles elles ne sont pas qualifiées, par exemple des universitaires qui font du service dans l'hôtellerie-restauration. Personne ne gagne de cette situation.

Ce qui ne veut pas dire que la Suisse doit rester les bras croisés sans rien faire. Il faut au contraire qu'elle développe encore davantage les mesures d'accompagnement, car pour l'instant, seule la moitié de la population active est protégée par un salaire minimum et des conventions collectives de travail (CCT). Dans plusieurs cantons alémaniques, les contrôles des salaires et des conditions de travail sont insuffisants. De plus, l'accord-cadre tel que prévu avec l'Union européenne (UE) constitue un danger, car il affaiblirait fondamentalement la protection salariale. Les syndicats rejettent donc fermement ce projet d'accord sous sa forme actuelle. Les partisans de l'initiative de résiliation s'en prennent eux aussi aux mesures d'accompagnement, parce qu'elles permettent – heureusement ! – de sanctionner les brebis galeuses côté employeurs, ou comme le disent les partisans de l'initiative, elles restreignent « le marché du travail libéral ».

Ce document présente ces faits et corrélations en sept chapitres et les étaye avec des statistiques suisses et étrangères.

## 1. Libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement : moins de sous-enchère salariale, plus de droits

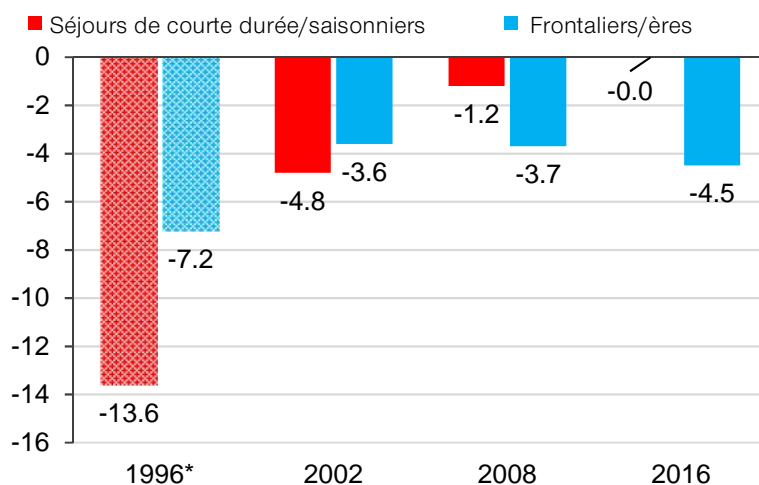
Grâce à la libre circulation des personnes et à l'introduction des mesures d'accompagnement, la sous-enchère salariale a diminué. C'est ce que révèle une analyse de la statistique officielle des salaires en Suisse. Dans l'ancien système de contingents de la police des étrangers, les titulaires d'autorisation de courte durée gagnaient à travail égal environ 13,6 % de moins que les ressortissants suisses. Parmi le personnel frontalier, ce chiffre était d'environ 7,2 %. Aujourd'hui, les titulaires d'autorisation de courte durée et les résidents suisses gagnent en moyenne les mêmes salaires, bien qu'il y ait bien sûr encore des cas de sous-enchère salariale. Chez les travailleuses et travailleurs frontaliers, le salaire moyen est encore inférieur d'environ 4,5 % à celui des résidents suisses.

Il y a deux causes principales à cela. Grâce aux mesures d'accompagnement, les inspecteurs et inspectrices du marché du travail contrôlent désormais environ 170 000 salaires par an. En cas d'infraction, les employeurs sont invités à ajuster les salaires et reçoivent une amende. En même temps, la libre circulation des personnes a renforcé les droits de la main d'œuvre provenant de l'UE, qui peut mieux se défendre contre les abus éventuels. Avec le statut inhumain de saisonnier, la pression était forte pour accepter les abus sans rien dire, car celui ou celle qui se rebellait n'était pas réemployé la saison suivante. La même menace pesait aussi sur le regroupement familial ultérieur ou le permis à l'année. L'accord sur la libre circulation des personnes apporte plus de stabilité et de sécurité puisque les permis de séjour sont désormais accordés pour cinq ans. Dans l'ancien système, ils ne duraient qu'un an, limitant ainsi temporellement les contrats de travail. Beaucoup de personnes craignaient de perdre à la fois leur emploi et leur autorisation résidence. Conséquence : certains employeurs en ont profité pour les payer moins.

Ensemble, libre circulation des personnes et mesures d'accompagnement constituent un progrès évident. Les personnes actives sans passeport suisse vivent plus en sécurité et peuvent mieux se défendre, ce dont profitent aussi les Suisses et les Suissesses. Car si on ne lutte pas contre les abus et la sous-enchère chez les travailleurs étrangers, l'impact finit par se répercuter sur l'ensemble du marché du travail.

### Sous-enchère salariale : retard salarial sans explication statistique de 1996 à 2016

(en pourcent par rapport aux Suisses et Suissesses et aux étrangères et étrangers établis)



2002 à 2016 : SECO Rapport de l'Observatoire 2019, 1996 : De Coulon, A. et al. (2003) : Analyse des différences de salaires entre la population suisse et étrangère. Dans : Wicker, H.-R. et al. (éd.) : Les migrations et la Suisse, Seismo, Zurich.

## **2. La Suisse est aujourd'hui la championne européenne des contrôles salariaux :**

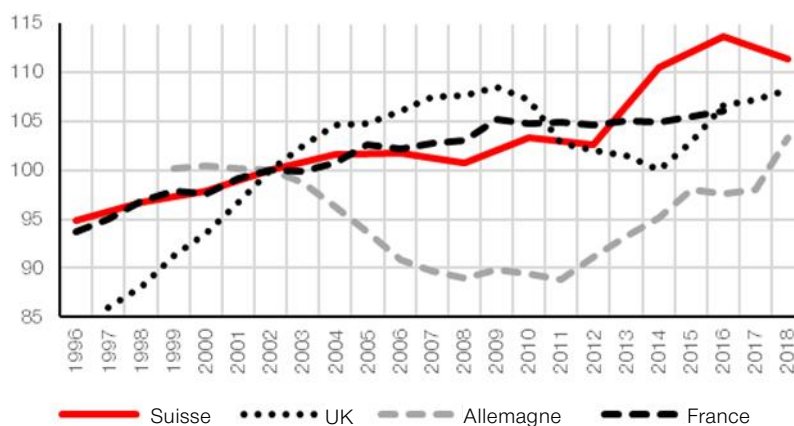
Les infections au coronavirus dans un abattoir en Allemagne ont effrayé de nombreuses personnes. Pourtant, ce grave incident n'a rien de surprenant. Depuis des années, les syndicats dénoncent les conditions de travail et d'hébergement problématiques des travailleuses et travailleurs bulgares et roumains dans l'industrie allemande de la transformation de la viande. Ils ont aussi critiqué la passivité des autorités douanières chargées du contrôle des salaires et du marché du travail.

De son côté, la Suisse est championne européenne en matière de contrôles salariaux, grâce aussi à la pression syndicale en faveur des mesures d'accompagnement. Les partenaires sociaux et les cantons contrôlent plus de 170 000 employés ou 41 000 entreprises par an. Le marché du travail allemand est presque dix fois plus grand, mais les autorités chargées des contrôles n'inspectent qu'environ 55 000 entreprises par année. Petit pays comme la Suisse, l'Autriche qui partage des frontières avec huit États membres de l'UE est le numéro 2 en Europe. Un peu plus de 105 000 employés sont contrôlés sur un marché du travail de même taille que celui de la Suisse. Avec seulement 20 000 entreprises contrôlées, la France suit loin derrière, mais le gouvernement a désormais reconnu qu'il doit agir pour protéger les salaires. Mieux vaut tard que jamais...

### 3. Évolution positive des salaires et mélange intéressant de qualifications de la main-d'œuvre étrangère, grâce aux mesures d'accompagnement et à l'amélioration des droits de séjour

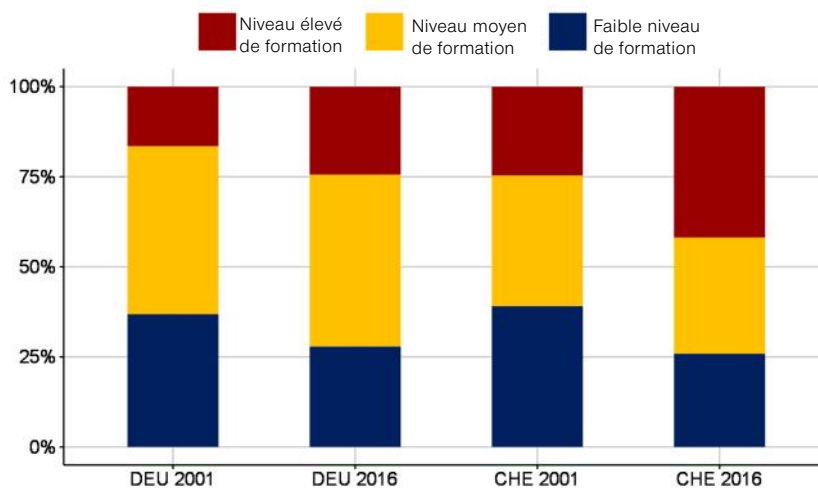
Ces 20 dernières années, sous la pression des syndicats, la Suisse a mené une politique plus active en matière de CCT et de salaire minimum. Malgré un contexte défavorable dû à la surévaluation du franc, les salaires bas et moyens ont augmenté. Les mesures d'accompagnement y ont contribué de manière significative. D'une part, les contrôles ont été renforcés ; d'autre part, des salaires minimums ont été introduits dans de nouveaux secteurs comme l'économie domestique ou la location de services. L'Allemagne par contre a mené une politique de bas salaires, et ceux-ci n'ont fait que de baisser dans les années 2000 jusqu'à l'introduction du salaire minimum national après 2010.

#### Les 10 % des salaires les plus bas : évolution des salaires réels (2002=100)



Cette politique salariale délétère en Allemagne ne s'est pas seulement répercutée sur les salaires, mais aussi sur le profil de qualifications des personnes immigrées, qui a évolué de manière moins favorable qu'en Suisse. Ici, la politique active contre les bas salaires a permis d'éviter une multiplication plus importante des emplois précaires. Les entreprises suisses emploient davantage de travailleurs et travailleuses étrangers hautement qualifiés. La proportion de personnel non qualifié nouvellement recruté à l'étranger a fortement diminué, et beaucoup plus nettement qu'en Allemagne.

#### Composition des qualifications de l'immigration : Suisse (CHE) – Allemagne (DEU) (part)



#### 4. La « liste de commissions » des employeurs dans l'ancien système des contingents

Grâce aux mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, les employeurs sont pour la première fois surveillés de près en Suisse. Chaque année, les inspecteurs et inspectrices des salaires vérifient auprès de plus de 40 000 entreprises qu'elles versent correctement les salaires et les contributions aux assurances sociales. En cas de sous-enchère, elles doivent payer des amendes. La Confédération et les cantons leur demandent d'augmenter les salaires.

En revanche, avec l'ancien système des contingents dans la politique suisse des étrangers avant 2002, on voyait certains employeurs faire leur « liste de commissions ». La plupart du temps, ils recevaient les permis demandés. Les salaires et les conditions de travail n'étaient pratiquement pas contrôlés. Même Mario Gattiker, secrétaire d'État aux migrations, l'admet : « Les contingents étaient toujours adaptés à la demande sur le marché du travail, il n'y avait pas de limite à l'immigration ». Comme il n'y avait pratiquement aucun contrôle, les employeurs recrutaient beaucoup au noir, notamment pour éviter de payer des cotisations sociales. Selon les estimations des syndicats pour 1990, la Suisse comptait entre 120 000 et 180 000 travailleurs et travailleuses illégaux.

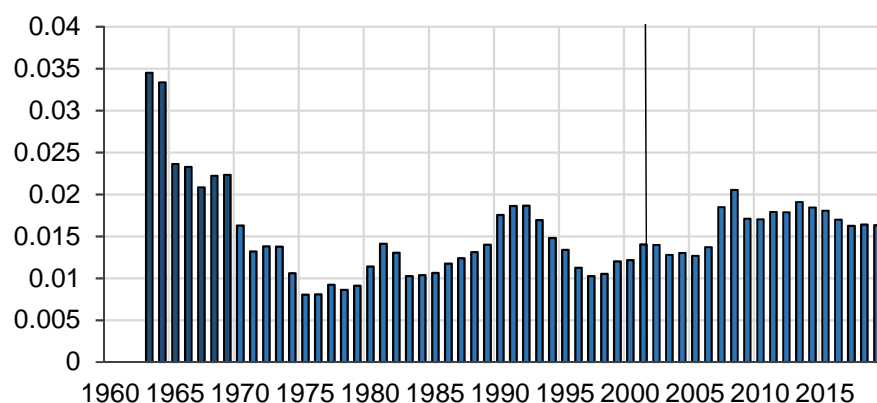
Les statistiques sur l'immigration sans équivoque : dans les périodes de boom économique comme les années 1960 ou avant 1991, les employeurs ont embauché davantage de personnel étranger. Les chiffres de l'immigration ont augmenté. Pendant les phases de récession, bien moins de permis de séjour ont été délivrés. Et bien sûr, ces statistiques officielles ne comprennent pas le travail au noir. Sinon, les chiffres seraient encore plus élevés, surtout pour la période précédant l'introduction de la libre circulation des personnes.

En comparaison, les chiffres récents de l'immigration sont peu spectaculaires, malgré l'internationalisation du marché du travail et l'augmentation des migrations. Les offres d'emploi en Suisse sont désormais visibles dans le monde entier via Internet, alors qu'autrefois les postes vacants étaient publiés presque exclusivement dans les éditions suisses des journaux.

Tout ceci montre bien que l'immigration est principalement influencée par la situation économique. Mais grâce aux mesures d'accompagnement, la Suisse s'est mise à lutter, pour la première fois de son histoire, contre la sous-enchère et l'exploitation – et ce, depuis que nous avons la libre circulation des personnes.

#### Immigration : part de la population permanente

(en %)



*Commentaire:* de 1963 à 1969, restriction au niveau des entreprises; dès 1970, contingents nationaux; dès 2002, ALCP. Les données de 1963 à 1982 ont été rétrapolées avec les chiffres de l'immigration de l'OFS.

*Sources :* SEM, OFS, calculs USS

## 5. Le travail au noir : monnaie courante dans l'ancien système de contingents

Des problèmes nombreux, mais peu étudiés : c'est le résumé de la situation engendrée par l'ancien système des contingents de la police des étrangers, une situation malheureusement encore trop méconnue. Mais il est évident que le système de contingents glorifié aujourd'hui par les partisans de l'initiative de résiliation était inadapté à tous égards. Il y avait davantage de sous-enchère salariale et de conditions de travail problématiques.

Le travail au noir constituait à lui seul un problème énorme. Officiellement, il fallait un permis pour embaucher du personnel à l'étranger, et les autorités auraient dû vérifier les salaires et les conditions de travail. Mais dans les faits, les employeurs ont souvent contourné cette obligation, soit lorsqu'il n'y avait plus assez d'autorisations de séjour pour étrangers, soit parce qu'ils rechignaient tout simplement à contacter les autorités. Comme mentionné plus haut, les estimations des syndicats pour 1990 oscillent entre 120 000 et 180 000 travailleurs illégaux. Le travail au noir était très répandu dans l'agriculture, le gros œuvre et second œuvre de la construction ainsi que dans la restauration.

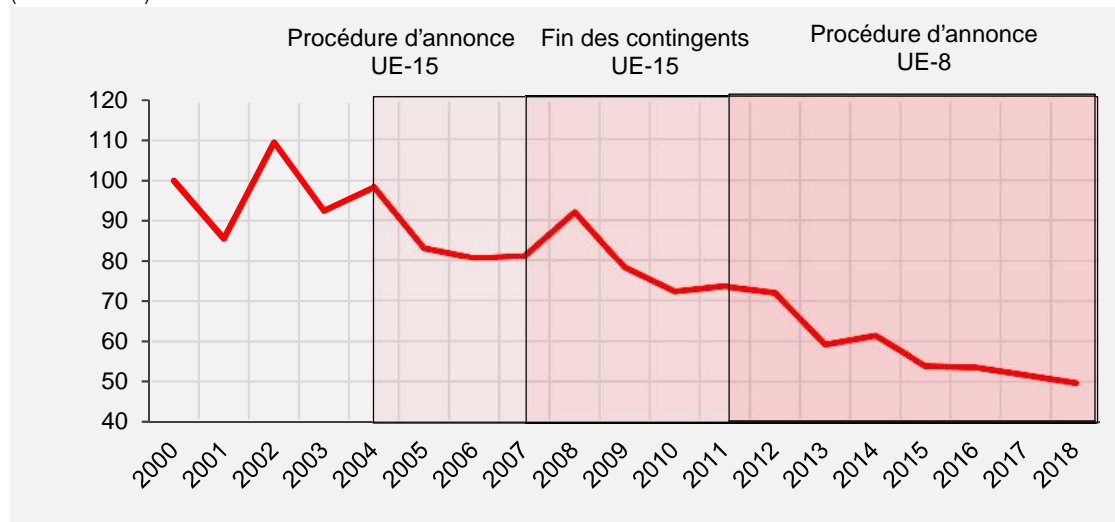
Les autorités ont largement fermé les yeux. Des témoins de l'époque décrivent que les ouvriers agricoles employés au noir se réunissaient au restaurant le dimanche dans les villages, parfois en présence de la police locale. Dans une étude sur l'agriculture des années 1970, l'historien Lukas Mäder cite un employé de l'Union lucernoise des paysans : « Je parlais parfois à la police des étrangers à Lucerne, on se tutoyait. Je leur ai donc dit d'être un peu cohérents. Ils ont répondu : « Qu'est-ce qu'on peut faire ? Devons-nous chasser l'ouvrier et punir le paysan ? ».

En 1987, les amendes pour travail au noir ont augmenté. Mais ces mesures n'ont eu que peu d'effet. Selon les rapports des syndicats, les amendes ne s'élevaient souvent qu'à 100 francs, parfois même seulement 10 francs.

Bien sûr, il n'existe pas de statistiques officielles sur le travail au noir, les travailleurs et travailleuses illégaux n'étant pas annoncés ou enregistrés. Mais leur nombre peut être estimé indirectement à partir des données sur la production et le personnel qui était en règle. Ce qui montre que l'introduction de la libre circulation des personnes et des mesures d'accompagnement dès 2004 a entraîné une nette réduction du travail au noir, parce que les entreprises sont désormais contrôlées. Mais aussi parce qu'il n'y a plus de procédure d'autorisation bureaucratique inutile.

### Indicateur sur le travail au noir dans l'agriculture suisse

(2000=100)



Source : estimation USS

## 6. Le système de contingents a laissé des traces dans l'AI et l'AVS

L'ancien statut de saisonnier disparaît progressivement de la mémoire collective. Pourtant même cachées, ses traces sont toujours visibles. Beaucoup d'anciens travailleurs saisonniers sont aujourd'hui à l'AI, chômeurs de longue durée ou à l'aide sociale, parce qu'ils ont dû travailler dans des conditions précaires<sup>1</sup>, et parce que les employeurs de l'époque ont complètement négligé la formation et l'acquisition d'une langue nationale. Ils n'étaient là que pour une courte période, même si par la suite, ils ont été employés durant plusieurs saisons. Enfin, les saisonniers étaient séparés de leur famille, avec les atteintes psychologiques qui en découlent, ce qui n'a pas favorisé leur intégration. Ce sont en effet souvent les enfants qui aident les parents à s'y retrouver dans un nouveau pays et à apprendre la langue.

Diverses études et expériences montrent que ces facteurs, ajoutés aux risques liés au travail physique, augmentent beaucoup les risques en termes de santé et de chômage. Comme l'affirme une étude réalisée pour l'Office fédéral des assurances sociales : « Les migrants sans formation et sans compétences linguistiques constituent un groupe à haut risque en termes d'invalidité, surtout en période de difficultés économiques ».

Sur ce point, le nouveau régime migratoire de la libre circulation des personnes avec des mesures d'accompagnement est beaucoup plus adapté. Les droits de séjour sont plus favorables aux familles et plus stables. Le statut de travailleur saisonnier est supprimé. Les permis sont valables 5 ans. Les personnes concernées n'ont plus à trembler chaque année en attendant de savoir si elles peuvent rester ou si elles doivent partir. Et les familles peuvent généralement rester ensemble, alors qu'auparavant, même une personne ayant un permis de séjour annuel devait attendre 18 mois avant de faire venir ses proches.

Les contrôles salariaux permettent de combattre activement la sous-enchère salariale et le travail au noir. La « main-d'œuvre bon marché » n'existe plus comme avant. Les employeurs doivent désormais investir dans leur personnel, dans la formation et la formation continue, comme pour les Suisses, afin que les personnes étrangères soient tout aussi productives.

Les partisans d'un durcissement de la politique migratoire affirment que les personnes migrantes ne doivent pas pouvoir bénéficier des assurances sociales. Mais juridiquement parlant, il est impensable de ne pas accorder des prestations au personnel payant des cotisations. Aller jusqu'à exiger que les travailleuses et travailleurs étrangers ne paient pas de cotisations revient à se tirer une balle dans le pied. Ce ne serait pas seulement antisocial, ce serait aussi de la sous-enchère envers les habitants du pays. Mais l'essentiel est ailleurs, comme le soulignait si justement Max Frisch : « Nous avons fait appel à de la main-d'œuvre, et ce sont des êtres humains qui sont venus ». Les systèmes inhumains ne fonctionnent pas, parce que l'être humain est un être social. Il veut être chez lui là où il travaille. Quelle que soit son origine, il noue des contacts et des amitiés.

Il y a moins de cinq ans, le Conseil fédéral a d'ailleurs voulu répéter des erreurs du passé. Pour la « mise en œuvre » de l'initiative sur l'immigration de masse, il a proposé de promouvoir les courts séjours jusqu'à 4 mois. Les séjours plus longs devaient être « limités » par des contingents, tandis que les courts séjours potentiellement précaires n'étaient pas restreints. Heureusement, les syndicats ont réussi à stopper cette régression au Parlement.

---

<sup>1</sup> Voir notamment: Vasco Pedrina (2018), De la politique de contingentement à la libre circulation des personnes, [https://www.unia.ch/fileadmin/user\\_upload/Arbeitswelt-A-Z/Personenfreizuegigkeit-FlaM/De-la-politique-de-contingentement-a-la-libre-circulation-des-personnes.pdf](https://www.unia.ch/fileadmin/user_upload/Arbeitswelt-A-Z/Personenfreizuegigkeit-FlaM/De-la-politique-de-contingentement-a-la-libre-circulation-des-personnes.pdf)

## 7. Plus favorable à l'emploi et aux salaires que le système à points canadien

Pratiquement personne ne conteste que la libre circulation des personnes avec les mesures d'accompagnement est meilleure que l'ancien système de contingents avec le statut de saisonnier. Mais le Canada est souvent cité en exemple, avec son système à points qui serait meilleur. La réalité sur le terrain montre une image bien différente : la participation au marché du travail et la situation salariale des personnes ayant immigré en Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes sont généralement meilleures.

Il n'y a pas « un » système à points canadien. En effet, la politique migratoire canadienne crée constamment de nouvelles exceptions et réglementations, selon les pressions politiques et la situation économique. La base du système à points a été introduite dans les années 1960. Les permis de séjour sont principalement délivrés aux personnes qui remplissent certaines conditions : plus une personne est formée, plus ses chances sont grandes. De plus, une bonne connaissance des langues nationales (français ou anglais) se traduit par un nombre de points plus élevé<sup>2</sup>.

En revanche en Suisse, avec la libre circulation des personnes, il faut un contrat de travail illimité ou une autre forme de revenu assuré pour obtenir une autorisation de séjour de longue durée. Le système suisse est donc plus basé sur la demande sur le marché du travail et beaucoup moins sur le niveau de formation. De plus, la libre circulation des personnes est limitée à l'Europe, tandis que le Canada est plus ouvert sur le monde. Une grande partie des personnes immigrant au Canada viennent d'Inde, de Chine ou des Philippines.

Bien que le système canadien soit régulièrement vanté, il n'existe pas beaucoup d'études sur l'impact qu'il a sur les salaires et les emplois. Les études disponibles font par ailleurs apparaître un certain nombre de problèmes. Le système à points vise à attirer principalement les personnes diplômées des hautes écoles, et dans les faits 60 % des immigrés ont aujourd'hui une formation tertiaire. Mais cela ne garantit pas un emploi, et pas non plus un emploi correspondant à la formation. De nombreux diplômés universitaires immigrés occupent ainsi des emplois non qualifiés. Bien que les migrants soient plutôt de jeunes diplômés, le taux de chômage chez les migrants relativement récents (cinq dernières années) est presque deux fois plus élevé que chez les Canadiennes et Canadiens. Parmi les personnes ayant immigré au cours des cinq dernières années, seules 70 % environ ont un emploi. La situation de ces personnes s'améliore ensuite avec le temps<sup>3</sup>.

En Suisse, c'est l'inverse. Comme il faut un revenu assuré pour s'installer en Suisse, le taux d'emploi est beaucoup plus élevé. 85 % des personnes titulaires d'un passeport européen ont un emploi, à peu près comme pour les citoyennes et citoyens suisses<sup>4</sup>. Après leur arrivée en Suisse, 80 à 90 % des hommes originaires de l'UE/AELE sont immédiatement employés. Pour les femmes, la proportion est un peu plus faible, le regroupement familial étant plus souvent le motif d'immigration<sup>5</sup>. La participation au marché du travail continue d'augmenter légèrement dans la période qui suit l'immigration, en particulier chez les femmes<sup>6</sup>.

Cette comparaison montre que la libre circulation des personnes proche du marché du travail, accompagnée de la protection des salaires assurée par les mesures d'accompagnement conduit à de meilleurs résultats en matière d'emploi que le système à points canadien, basé sur les diplômes formels de formation.

---

<sup>2</sup> OECD (2019) : Recruiting Migrant Workers: Canada. <https://www.oecd.org/migration/mig/recruiting-immigrant-workers-canada-2019-4abab00d-en.htm>.

<sup>3</sup> Yssaad, L und A. Fields (2018) : The Canadian Immigrant Labour Market: Recent Trends from 2006 to 2017, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/71-606-x/71-606-x2018001-eng.pdf?st=CZTntWOI>.

<sup>4</sup> Voir comparaison des pays par Eurostat : [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Employment\\_rates\\_for\\_the\\_population\\_aged\\_20-64\\_years\\_by\\_country\\_of\\_birth\\_and\\_by\\_sex\\_2019\\_\(%25\)\\_MI20.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Employment_rates_for_the_population_aged_20-64_years_by_country_of_birth_and_by_sex_2019_(%25)_MI20.png).

<sup>5</sup> Vidal-Coso, E. (2019) : Employment Trajectories of Recent Immigrants in Switzerland, [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-05671-1\\_6.pdf](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-05671-1_6.pdf), S. 142

<sup>6</sup> A.a.O., S. 148.