

08.000

Rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse
(en réponse aux postulats 09.4301 Girod et 09.4311 Bischof ainsi qu'à la motion 10.3721 Brändli)

du 04.07.2012

Monsieur le Président du Conseil national,
Monsieur le Président du Conseil des Etats,
Mesdames et Messieurs,

En réponse aux postulats 09.4301 Girod (« Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes ») et 09.4311 Bischof (« Défendre notre souveraineté en matière de migration. Maîtrise des flux migratoires ») et à la motion 10.3721 Brändli (« Refondre la politique d'immigration »), nous vous soumettons le présent rapport en vous invitant à en prendre acte.

Nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président du Conseil des États, Monsieur le Président du Conseil national, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse

La présidente de la Confédération :
Eveline Widmer-Schlumpf

La chancelière fédérale :
Corina Casanova

Condensé

Le 4 mai 2011, le Conseil fédéral a institué un groupe de travail chargé de réfléchir aux questions que soulèvent la libre circulation des personnes et l'immigration. Dirigé conjointement par le DFJP, le DFE et le DFAE, ce groupe de travail devait rendre son rapport au Conseil fédéral avant l'été 2012.

En réponse aux postulats 09.4301 Girod (« Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes ») et 09.4311 Bischof (« Défendre notre souveraineté en matière de migration. Maîtrise des flux migratoires ») et à la motion 10.3721 Brändli (« Refondre la politique d'immigration »), le Conseil fédéral présente au Conseil national et au Conseil des Etats une vaste analyse des conséquences de l'immigration dans différents domaines. Il montre aussi les possibilités dont la Suisse dispose actuellement pour gérer les flux migratoires.

Dans le présent rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que le droit des étrangers et les mesures d'intégration ne sont pas les seuls instruments de gestion de l'immigration. Cette dernière est aussi influencée, dans une large mesure, par la situation économique et par l'attrait qu'exerce la place économique suisse par rapport aux autres pays. L'immigration peut dès lors aussi être vue, indirectement, comme un effet secondaire du succès de la promotion de la place économique suisse.

Les conclusions du rapport montrent par ailleurs que l'immigration de ces dernières années a des effets largement positifs sur l'évolution économique de la Suisse et lui permet de préserver sa prospérité. En tenant compte de tous les avantages et inconvénients, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que le système binaire d'admission a fait ses preuves et que son maintien offre, pour les prochaines années, les meilleures conditions pour relever les défis de l'avenir.

Outre ses effets largement positifs, l'immigration a aussi une influence sur l'accroissement de la population, ce qui pose un certain nombre de problèmes, en particulier pour l'intégration, le marché du logement, la planification des infrastructures et l'aménagement du territoire, ou encore la politique de formation. La forte immigration renforce encore la pression politique interne pour des réformes dans les domaines cités.

Le Conseil fédéral va s'engager pour faire avancer les réformes de politique intérieure nécessaires. Il examine à cet effet la possibilité d'instituer une commission spécialisée interdépartementale chargée de se prononcer, à intervalles réguliers, sur les questions ouvertes et controversées des conséquences de l'immigration. Enfin, le Conseil fédéral s'efforcera de combler les lacunes qui existent et celles qui sont révélées dans ce rapport.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| 1 Contexte et objectif | 6 |
| 1.1 Introduction | 6 |
| 1.2 Texte des postulats et de la motion | 7 |
| 1.3 Structure du rapport | 9 |
| 2 Immigration en Suisse | 10 |
| 2.1 La Suisse, terre d'immigration | 10 |
| 2.2 Objectifs de la politique suisse en matière de migrations en 2012 | 12 |
| 2.2.1 La politique d'admission de la Suisse | 13 |
| 2.2.2 La politique d'asile de la Suisse | 13 |
| 2.2.3 La politique d'intégration de la Suisse | 14 |
| 2.2.4 La politique de la Suisse en matière de retour | 14 |
| 2.2.5 La politique migratoire extérieure de la Suisse | 14 |
| 2.3 Population résidante étrangère en 2011 | 15 |
| 2.4 Evolution récente de l'immigration | 15 |
| 2.4.1 Evolution de l'immigration dans le cadre de l'ALCP | 16 |
| 2.4.2 Immigration de main-d'œuvre en provenance d'États tiers | 17 |
| 2.5 Caractéristiques structurelles : formation et motifs de l'immigration | 19 |
| 2.5.1 Niveau de formation | 19 |
| 2.5.2 Motifs de l'immigration | 21 |
| 2.5.3 Immigration selon les secteurs économiques | 22 |
| 2.5.4 Différenciation locale de la nouvelle immigration | 23 |
| 2.6 Frontaliers | 24 |
| 2.7 L'immigration en Suisse en comparaison internationale | 26 |
| 2.8 Mouvements migratoires internationaux des ressortissants suisses | 27 |
| 2.9 Évolution future de l'immigration et du nombre d'étrangers | 28 |
| 2.10 Immigration irrégulière et sans-papiers | 30 |
| 3 Effets de l'immigration sur différents domaines politiques | 31 |
| 3.1 Effets de l'immigration sur la composition de la société | 31 |
| 3.2 Effets de l'immigration sur l'économie et le marché du travail | 33 |
| 3.2.1 Effets de l'immigration sur l'économie | 33 |
| 3.2.2 Effets de l'immigration sur l'offre et la demande de travail | 34 |
| 3.2.3 Effets de l'immigration sur les salaires et le chômage | 35 |
| 3.2.4 Evolution du marché du travail dans les régions frontalières | 37 |
| 3.3 Sécurité sociale | 38 |
| 3.3.1 Effets de l'immigration sur les assurances sociales(AVS/AI/PC/AC) | 38 |
| 3.3.2 Effets de l'immigration sur l'aide sociale | 40 |
| 3.4 Formation | 42 |
| 3.4.1 Effets de l'immigration sur la situation de la main-d'œuvre | 42 |
| 3.4.2 Effets de l'immigration sur la formation en Suisse | 43 |
| 3.5 Aménagement du territoire, marché du logement et immobilier | 44 |
| 3.5.1 Effets de l'immigration sur l'aménagement territorial | 44 |
| 3.5.2 Effets de l'immigration sur le marché du logement et immobilier | 46 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.6 | Consommation d'énergie, environnement et infrastructures de transport | 47 |
| 3.6.1 | Effets de l'immigration sur la consommation d'énergie | 47 |
| 3.6.2 | Effets de l'immigration sur le climat | 48 |
| 3.6.3 | Effets de l'immigration sur l'environnement | 48 |
| 3.6.4 | Effets de l'immigration sur les infrastructures de transport | 50 |
| 3.7 | Sécurité intérieure | 51 |
| 3.7.1 | Effets de l'immigration sur la sécurité intérieure | 51 |
| 4 | Possibilités de maîtriser la politique migratoire | 53 |
| 4.1 | Admission liée à la libre circulation des personnes | 53 |
| 4.1.1 | Instruments de gestion de la migration prévus dans l'ALCP | 54 |
| 4.1.2 | Lutte contre les abus et prévention | 55 |
| 4.2 | Admission d'étrangers sur le marché du travail en dehors de l'ALCP | 57 |
| 4.2.1 | Gestion de la migration dans le cadre de l'admission de main-d'œuvre de pays tiers et dans le cadre de la politique des contingents | 57 |
| 4.2.2 | Possibilités de gestion de la migration dans le cadre du regroupement familial | 59 |
| 4.2.2.1 | Evolutions de ces dernières années et mesures envisageables | 60 |
| 4.2.3 | Possibilités supplémentaires de gérer l'admission des étrangers | 61 |
| 4.2.3.1 | Possibilités de gestion dans le domaine de l'admission de personnes sans activité lucrative | 61 |
| 4.2.3.2 | Possibilités de gestion dans le domaine des sans-papiers | 61 |
| 4.2.3.3 | Possibilités en matière de révocation des autorisations d'établissement et de séjour | 62 |
| 4.2.4 | Possibilités de gestion par la politique d'intégration | 63 |
| 4.2.5 | Possibilités de gérer l'immigration dans le domaine des visas | 65 |
| 4.2.6 | Possibilités de gérer l'immigration dans le domaine du départ et du retour | 65 |
| 4.2.6.1 | Aide au retour | 65 |
| 4.2.6.2 | Renvois sous contrainte | 66 |
| 4.2.6.3 | Accords de réadmission | 66 |
| 4.3 | Défense de la souveraineté en matière de migration par un renforcement de la coopération internationale | 67 |
| 4.3.1 | Participation à la politique migratoire européenne | 67 |
| 4.3.2 | Renforcement de la coopération internationale | 69 |
| 4.3.2.1 | Principaux instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse | 69 |
| 4.3.2.2 | Partenaires clés de la Suisse au niveau international et régional | 70 |
| 4.3.3 | Renforcement de l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse | 71 |
| 4.4 | Gestion de l'immigration par une modification du système binaire d'admission actuel | 73 |
| 4.4.1 | Répercussions d'une modification du système binaire d'admission sur les accords conclus entre la Suisse et l'UE | 75 |
| 5 | Autres possibilités de maîtrise de l'immigration et mesures destinées à optimiser la gestion des flux migratoires et à enrayer les conséquences négatives de l'immigration | 77 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.2 | Promotion économique et allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale et de la politique fiscale | 77 |
| 5.1.1 | Constatations de l'AFC | 77 |
| 5.1.2 | Imposition des ménages : imposition d'après la dépense | 79 |
| 5.1.3 | Imposition des ménages : ordonnance concernant les expatriés | 80 |
| 5.1 | Marché du travail | 82 |
| 5.2.1 | Optimisation des mesures d'accompagnement | 82 |
| 5.2.2 | Mesures contre le travail au noir | 85 |
| 5.3 | Sécurité sociale | 86 |
| 5.3.1 | Assurance-chômage (AC) | 86 |
| 5.3.2 | Assurances sociales | 86 |
| 5.3.3 | Aide sociale | 87 |
| 5.4 | Formation initiale et continue, et reconnaissance des diplômes | 89 |
| 5.5 | Aménagement du territoire, marché du logement et immobilier | 90 |
| 5.5.1 | Aménagement du territoire | 90 |
| 5.5.1.1 | Construction de résidences secondaires | 91 |
| 5.5.2 | Marché du logement et immobilier | 92 |
| 5.6 | Energie, environnement, climat et transports | 93 |
| 5.6.1 | Energie | 93 |
| 5.6.2 | Climat | 93 |
| 5.6.3 | Environnement | 93 |
| 5.6.4 | Transports | 94 |
| 5.7 | Sécurité intérieure | 94 |
| 5.7.1 | Mesures de lutte contre la criminalité transfrontalière | 95 |
| 5.7.2 | Mesures destinées à lutter contre la traite d'êtres humains | 95 |
| 6 | Conclusions du Conseil fédéral | 97 |

Rapport

1 Contexte et objectif

1.1 Introduction

Au vu de l'intensification du débat sur les effets de l'immigration au printemps 2011, le Conseil fédéral a institué, le 4 mai 2011, un groupe de travail chargé d'examiner les effets de la libre circulation des personnes et de l'immigration. Dirigé conjointement par le Département fédéral de justice et police (DFJP), le Département fédéral de l'économie (DFE) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), ce groupe de travail avait pour mandat de présenter au Conseil fédéral, à l'automne 2011, une note de discussion sur les questions qui se posent en rapport avec la libre circulation des personnes et l'immigration. La réflexion devait s'orienter principalement sur les chances et les risques liés à la politique actuelle de la Suisse en matière d'admission et sur des propositions de mesures d'amélioration et de correction, réalisables à court ou à moyen terme, dans les domaines analysés.

En octobre 2011, le Conseil fédéral a pris connaissance des travaux de la direction du projet qui réunissait l'Office fédéral des migrations (ODM), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et le Bureau de l'intégration (BI). Sur la base de cette première analyse, le Conseil fédéral a chargé le groupe de travail, le 24 octobre 2011, de lui présenter d'ici l'été 2012 un rapport complet qui répond de manière résumée aux interventions parlementaires en cours sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

En réponse aux postulats 09.4301 Girod (« Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes ») et 09.4311 Bischof (« Défendre notre souveraineté en matière de migration. Maîtrise des flux migratoires ») et à la motion 10.3721 Brändli (« Refondre la politique d'immigration »), le Conseil fédéral présente au Conseil national et au Conseil des Etats une vaste analyse des conséquences de l'immigration dans différents domaines. Il expose d'autre part les possibilités existant actuellement pour maîtriser les flux migratoires. Pour le Conseil fédéral, ce rapport interdépartemental doit être une contribution à un débat ouvert sur les chances et les risques de l'immigration actuelle dans notre pays.

Le Conseil fédéral n'ignore pas que la politique d'asile contribue aussi à l'immigration (même si c'est dans une bien moindre mesure) et, partant, à l'accroissement de l'ensemble de la population. Le présent rapport renonce toutefois sciemment à une présentation détaillée du domaine de l'asile. Il est en effet déjà largement couvert par d'autres travaux en cours. Ainsi et dans le cadre de la révision en cours de la loi sur l'asile, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a par exemple chargé l'administration de rédiger un rapport complémentaire sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile.

1.2 Texte des postulats et de la motion

Le présent rapport du Conseil fédéral sur la libre circulation des personnes et l'immigration devrait permettre de classer deux postulats, dont les textes sont reproduits ci-dessous

En adoptant le *postulat 09.4301 Girod* le 3 mars 2010, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'établir un rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes et d'y mettre en évidence les mesures d'amélioration possibles. L'auteur a développé son postulat comme suit : *En Suisse, le débat autour de la libre circulation des personnes et de ses conséquences préoccupe beaucoup de gens. On spéculé abondamment sur les conséquences de la libre circulation des personnes et sur les raisons de l'immigration économique. Mais pour que le débat repose sur des bases solides, il faudrait que le Conseil fédéral établisse un rapport précis sur la question.*

Ce rapport devra d'une part présenter les avantages de la libre circulation des personnes. Il mettra en évidence les avantages économiques de cet accord et la fiabilité des filets de protection sociale, et indiquera le nombre de Suisses qui ont cherché et trouvé du travail en Europe, et qui ont donc bénéficié de cette libre circulation. D'autre part, il montrera le revers de la médaille: outre les conséquences sur les salaires, il faudra également se pencher sur le renchérissement des prix, en particulier des logements, sur les éventuelles pressions urbanistiques, sur les sollicitations auxquelles sont soumises les infrastructures (transports, services publics) et sur la nécessité de développer ces dernières. Les conséquences devront être présentées de manière différenciée selon les régions.

Avec l'adoption du postulat 09.4311 Bischof, également le 3 mars 2010, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport sur le contrôle des flux migratoires en provenance des pays de l'Union européenne (UE) ou de pays tiers et de présenter les mesures qu'il envisage pour s'assurer que la Suisse défend et étend sa souveraineté en matière de migration et qu'elle en fait le meilleur usage possible. Les accords internationaux, notamment l'accord avec l'UE sur la libre circulation des personnes, et la législation suisse sur les étrangers, les assurances sociales et l'aide sociale doivent être intégrés dans l'analyse.

L'auteur a développé son postulat comme suit : *Les travailleurs étrangers sont depuis des décennies un important pilier de la prospérité de notre pays, notamment grâce à l'accord avec l'Union européenne (UE) sur la libre circulation des personnes. Mais en même temps, dans un petit Etat comme la Suisse, la croissance démographique se heurte à des limites inhérentes à l'infrastructure et à l'écologie ou d'ordre social. La crise économique a effectivement ralenti l'immigration en Suisse, mais le taux de retour est inférieur à celui auquel le Conseil fédéral s'attendait. Les ressortissants d'Etats tiers sont nettement plus touchés par le chômage que les ressortissants suisses ou d'Etats de l'UE. Etant donné la situation, il est donc important que le Conseil fédéral use de toute sa marge de manœuvre, voire que le Parlement étende celle-ci par des moyens législatifs. L'une des raisons, et non des moindres, étant de ne pas mettre en danger la pérennité des accords en vigueur.*

Il convient dans ce contexte d'examiner les questions et les mesures suivantes en pesant le pour et le contre :

De manière générale :

- *révision des incitations au retour dans le droit des étrangers ;*
- *adaptation du droit des assurances sociales et – en collaboration avec les cantons – de la législation sur l'aide sociale afin d'éliminer les fausses incitations ;*
- *dénonciation de la convention de l'OIT no 168, ratifiée par très peu d'Etats (dont aucun Etat voisin) et qui limite fortement la marge de manœuvre en matière d'assurance-chômage.*

Par rapport à l'UE :

- *clause de sauvegarde et clause de protection ou autres moyens d'action prévus par le droit en vigueur ;*
- *adaptations spécifiques de l'UE en droit des assurances sociales (par exemple imputation du montant des cotisations dans l'assurance-chômage) ;*
- *possibilité de renégocier les accords sectoriels, par exemple en contrepartie de la bonne volonté témoignée par la Suisse dans le domaine fiscal.*

Enfin avec l'adoption de la motion 10.3721 Brändli, le 16 décembre 2010 par le Conseil des Etats et le 13 avril 2011 par le Conseil national, le Conseil fédéral a été chargé de proposer des mesures susceptibles de corriger l'évolution observée au cours des dernières années en matière d'immigration.

L'auteur a développé sa motion comme suit : *Alors que l'instauration de la libre circulation des personnes était censée n'avoir pour la Suisse qu'un impact migratoire limité, elle s'est traduite au contraire par une immigration massive qui, à moyen terme, placera notre pays devant des difficultés considérables. Au cours des deux dernières années, la population a augmenté de quelque 200 000 personnes. Selon un scénario « moyen » élaboré par l'Office fédéral de la statistique, la population comptera environ 9 millions de personnes en 2060, mais des études plus récentes affirment que ce chiffre pourrait être atteint dès 2020. Une étude internationale a placé la Suisse en tête des destinations préférées des candidats à l'émigration.*

La Suisse compte actuellement 190 habitants au km² et la pression urbaine ne cesse d'augmenter. Malgré des naturalisations massives, la part des étrangers dans la population s'élèvera dans quelques années à plus de 30 %. Sans compter les « sans-papiers » (entre 100 000 et 300 000), les innombrables demandeurs d'asile et les plus de 200 000 frontaliers.

À court terme, cette évolution peut sembler économiquement avantageuse : elle facilite aux entreprises le recrutement, et l'augmentation du nombre des consommateurs attise la croissance. En y regardant de plus près, cependant, on s'aperçoit que cette croissance est essentiellement quantitative, et qu'elle n'a que peu à voir avec un progrès qualitatif.

Il importe dès lors de réfléchir, entre autres, sur ce qui suit :

1. *une augmentation des actifs ne donnera que provisoirement un peu d'air aux assurances sociales; dès qu'ils atteindront eux-mêmes l'âge de la retraite, seule une immigration encore plus massive permettra de payer les retraites de tous ;*
2. *L'augmentation démographique à laquelle on assiste se traduit par une explosion des prix de l'immobilier, au point qu'en certains endroits les*

jeunes familles sont contraintes de déménager parce qu'elles ne peuvent plus payer le loyer qui leur est demandé ;

3. *Sous la pression de la demande, le mitage du territoire se poursuit à marche forcée ;*
4. *Les évolutions précitées ont aussi pour conséquence de solliciter de plus en plus les infrastructures de transport ;*
5. *Même si importer de la main-d'œuvre qualifiée semble être à première vue la solution la moins coûteuse, il serait sans doute plus intelligent de mener une politique visant à élever le niveau de formation de la population ;*
6. *Dans nos écoles, l'intégration devient de plus en plus difficile, ce qui accroît les tensions entre Suisses et étrangers ;*
7. *Le sentiment de perte d'identité se répand dans la population et entraîne une insatisfaction croissante ;*
8. *Ces évolutions s'accompagnent de problèmes graves sur le plan de la sécurité.*

Voici quelques-unes des conséquences de l'immigration non maîtrisée que nous connaissons aujourd'hui. Aussi, il importe que le Conseil fédéral se saisisse intensivement de la situation et fasse des propositions permettant de stabiliser la population suisse à un niveau raisonnable.

1.3 Structure du rapport

Après une introduction, le chapitre 2 du rapport résume les buts de la politique migratoire actuelle et présente une vue d'ensemble de l'évolution récente de l'immigration en Suisse, en accordant une attention particulière à ses caractéristiques structurelles. Le chapitre se termine par des scénarios d'avenir possibles de l'immigration, fondés sur les prévisions actuelles.

Dans le chapitre 3 sont exposées de manière détaillée les différentes conséquences de l'immigration et de l'accroissement de la population qu'elle induit.

Différentes interventions parlementaires (par ex. po. 09.4311 Bischof) chargent le Conseil fédéral de présenter les possibilités de contrôler les flux migratoires. Les chapitres 4 et 5 montrent quelles sont les possibilités de contrôle qui existent et de quels instruments la Suisse dispose pour défendre sa souveraineté en matière de migration dans un contexte de plus en plus mondialisé, comme l'exige l'auteur du postulat précité. Le chapitre 4 expose les possibilités de contrôle offert par l'actuel droit des étrangers et les possibles conséquences pour nos relations avec l'UE d'un abandon du système binaire d'admission, qui a fait ses preuves. Le chapitre 5 analyse d'autres domaines qui sont en étroite corrélation avec l'immigration et l'accroissement démographique qui en résulte.

En conclusion, le Conseil fédéral dresse dans son rapport un bilan de l'immigration de ces dernières années et montre quelles réformes sont nécessaires.

2 Immigration en Suisse

2.1 La Suisse, terre d'immigration

Ce n'est qu'à l'ère de l'industrialisation, vers la fin du XIX^e siècle, que la Suisse devient un pays d'immigration. En 1890, le nombre des immigrés enregistrés dépasse, pour la première fois, celui des émigrés. En 1914, le nombre d'étrangers atteint un premier point culminant à 600'000 personnes, soit 15 % de la population totale. L'embellie de l'économie qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale déclenche en Suisse une forte demande de main-d'œuvre étrangère. Celle-ci sera recrutée principalement en Italie, pour travailler dans l'agriculture, l'industrie et le bâtiment. Entre 1950 et 1960, le nombre d'étrangers résidant en Suisse a augmenté de 285'000 à 585'000, ce qui correspond à un accroissement annuel de 7,4 %. Dans la période de l'après-guerre, qui se prolonge jusqu'au milieu des années 1960, la politique menée à l'égard des étrangers repose essentiellement sur le principe dit de la rotation. Celui-ci consiste à limiter à la saison le séjour des travailleurs étrangers qui jouent le rôle de « tampon conjoncturel ». Le séjour est limité à la saison et les autorisations de séjour ne sont pas automatiquement prolongées. Leur intégration n'était donc pas une fin en soi.

Pourtant, le nombre de travailleurs immigrés continue de s'accroître sensiblement, si bien qu'en 1970, la Suisse recense pour la première fois plus d'un million d'étrangers. La polémique autour de la surpopulation étrangère s'intensifie, attisée par l'initiative Schwarzenbach¹, que le peuple rejette de justesse la même année. Les débats menés alors dans une période de rapides mutations sociales ont provoqué un certain ressentiment à l'égard des étrangers parmi la population suisse. Soucieuses de contenir les courants xénophobes au sein de la population, les autorités prennent alors une série de mesures de plafonnement, comme la mise en œuvre de nombres maximums d'autorisations par année, destinées à limiter l'immigration des travailleurs qui venaient à l'époque en grande partie de l'ex-Yougoslavie, de la Turquie et du Portugal. Entre 1960 et 1974, quelque 140'000 étrangers viennent en moyenne s'installer chaque année en Suisse – soit 20'600 personnes de plus que la Suisse n'en a accueilli par année, en moyenne, depuis l'entrée en vigueur, en 2002, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)². C'est avec la première crise pétrolière de 1974 que la tendance s'est, temporairement, inversée et que l'activité s'est ralentie. Avec la reprise économique des années 1980, la population étrangère en Suisse a de nouveau augmenté.

Tous les travailleurs étrangers n'étaient pas soumis aux contingents introduits en 1970. La principale exception concernait les saisonniers, qui faisaient transformer leur autorisation saisonnière en autorisation de séjour et par là-même, faisaient venir leurs familles qui immigraient à leur tour et prenaient par la suite une activité lucrative. Les titulaires d'une autorisation de séjour annuelle, qui prolongeaient leurs autorisations, échappaient également aussi aux contingents. La population étrangère active et durable était limitée par les nombres maximums fixés pour les saisonniers et les travailleurs à l'année venant pour la première fois en Suisse. Dans les an-

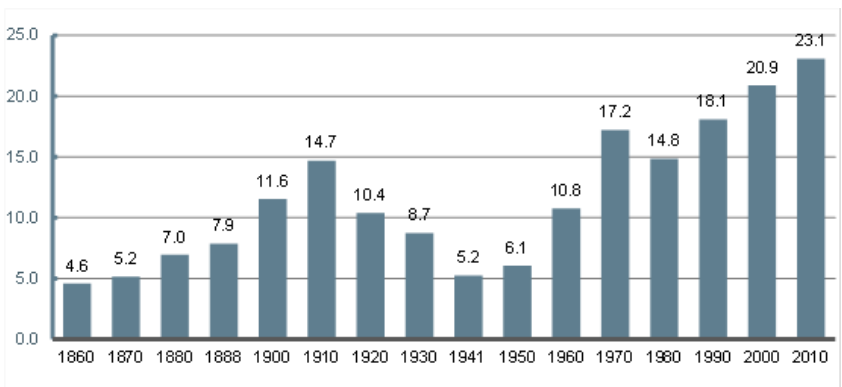
1 Cinq semaines après le rejet de l'initiative populaire contre « l'emprise étrangère », qui proposait de limiter le nombre des étrangers à 10 % de la population suisse, la « Commission fédérale consultative pour le problème des étrangers » fut créée, en juillet 1970. Selon le mandat du Conseil fédéral, elle devait proposer des mesures « visant à améliorer les relations entre les Suisses et la population étrangère ».

2 RS 0.142.112.681

nées 80 et 90, à peine un cinquième des nouveaux immigrés étaient soumis au contingentement.

L'acceptation en votation populaire, en l'an 2000, de la libre circulation des personnes avec les Etats de l'UE et de l'AELE a marqué un tournant dans les rapports de la Suisse avec la main-d'œuvre étrangère. Selon les besoins du marché de l'emploi, des travailleurs qualifiés ou moins qualifiés peuvent être aujourd'hui librement recrutés dans les pays de l'UE et de l'AELE. En revanche l'admission de travailleurs de pays qui ne sont pas membres de l'UE ou de l'AELE est limitée aux travailleurs disposant de hautes qualifications professionnelles dans le cadre d'un système de contingentement. Une limitation quantitative de l'immigration par les autorités de l'Etat, comme le demande par exemple la motion 10.3721 Brändli, n'est possible que de manière très limitée pour les travailleurs provenant des Etats de l'UE ou de l'AELE. L'immigration résulte en premier lieu des besoins du marché de l'emploi. L'ALCP est en outre la pierre angulaire de la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. A ce titre, il joue un rôle essentiel dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne.

Illustration 1 : proportion d'étrangers dans la population résidan de 1860 – 2010 (en %)



Source : Recensement fédéral de la population (RFP), PETRA, ESPOP, STATPOP (à partir de 2010) / Office fédéral de la statistique (OFS)

Ce rappel historique montre que le débat public d'aujourd'hui sur une éventuelle limitation de la proportion d'étrangers n'est pas nouveau. Par le passé, les débats sur l'immigration et l'intégration étaient particulièrement virulents dans les périodes où l'ampleur et la composition de l'immigration se modifiaient relativement rapidement. Il faut souligner à cet égard que l'immigration dépend en premier lieu de la situation économique de la Suisse, de sa compétitivité, de son attractivité et du besoin de main d'œuvre qui en découle. Ce n'est pas uniquement depuis l'instauration de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE que la Suisse est un pays d'immigration prisé. Au contraire, l'immigration économique en Suisse a déjà une longue tradition.

2.2 Objectifs de la politique suisse en matière de migrations en 2012

En 2012, la politique suisse en matière de migration repose sur trois piliers essentiels pour notre pays : prospérité, solidarité et sécurité.

Ces objectifs correspondent dans une large mesure à l'art. 2 de la Constitution fédérale (Cst.), selon lequel la Confédération a pour but de favoriser la prospérité (un but auquel est lié le besoin de main d'œuvre) et le développement durable. En vertu de l'art. 8 Cst. (égalité et interdiction de la discrimination) et de l'art. 35 Cst. (réalisation des droits fondamentaux), la Confédération doit favoriser la cohésion interne, veiller à l'égalité des chances (intégration) et assurer la sécurité du pays (respect de l'Etat de droit). Elle doit en outre s'engager en faveur d'un ordre international juste et pacifique (politique migratoire extérieure).

Le but suprême de la politique migratoire est donc d'assurer l'immigration nécessaire à la prospérité économique, sociale et culturelle de la Suisse, tout en respectant la tradition humanitaire en accordant protection aux personnes fuyant les persécutions. Par ailleurs, la sécurité des citoyens suisses et des migrants doit être garantie par l'encouragement de l'intégration des nouveaux arrivés, par la lutte contre les migrations irrégulières et la traite des êtres humains et par la garantie pour les personnes en situation irrégulière d'un retour dans leur pays d'origine dans la dignité et la sécurité. Parallèlement, la politique migratoire peut fournir un apport important à la prospérité des pays de provenance et de transit en exploitant davantage les synergies entre migrations et développement. La Suisse contribue ainsi à tarir les flux de la migration économique, diminue la pression aux frontières suisses et décharge, à moyen terme, le système suisse de l'asile.

Une bonne politique migratoire doit préserver et favoriser la *prospérité* de notre pays. À cette fin, nous avons besoin de main-d'œuvre étrangère. Sans elle, nombre de secteurs de l'économie – tels que la construction, l'agriculture, le tourisme, le secteur de la santé ou encore la place financière et industrielle – ne pourraient maintenir leur niveau actuel. C'est pourquoi la Suisse est tributaire de l'immigration.

Une bonne politique migratoire doit permettre la *protection* des victimes de persécutions, comme le veut la tradition humanitaire de la Suisse. Quiconque fuit les persécutions politiques, la guerre ou la torture doit être accueilli. Chaque année, la Suisse reconnaît à environ 2000 personnes le statut de réfugié, au terme d'une procédure individuelle, et contribue activement à leur intégration au sein de la société suisse. Elle accueille aussi à titre provisoire plusieurs milliers de personnes dont le retour au pays ne peut être raisonnablement exigé. Mais toutes les personnes qui déposent une demande d'asile ne sont pas, loin s'en faut, des réfugiés au sens propre. Celles auxquelles ce statut n'est pas reconnu doivent quitter le territoire suisse. Un système d'aide au retour, prévoyant diverses incitations, a été mis en place à cette fin. Les requérants déboutés qui refusent de rentrer de leur plein gré dans leur pays de provenance peuvent être rapatriés sous contrainte. En procédant ainsi, la Suisse garantit la crédibilité de sa politique migratoire.

Une bonne politique migratoire, enfin, a pour but d'assurer la *sécurité* des autochtones et des immigrants. A cet effet, toutes les personnes résidant en Suisse doivent observer les règles de base de la vie commune. Cela présuppose la volonté des étrangers de s'intégrer et l'ouverture de la population suisse. Une attention particulière doit être portée, dans ce cadre, à l'élimination du racisme et de la discrimination, de même qu'à la lutte contre la criminalité.

2.2.1 La politique d'admission de la Suisse

La politique actuelle de la Suisse est fondée sur le système binaire d'admission exposé au chapitre 2.1. Le cœur de ce dispositif est formé par l'ALCP entre la Suisse et l'UE, qui a largement libéralisé l'accès au marché du travail suisse. À titre complémentaire, l'admission des ressortissants d'Etats tiers se limite aux personnes hautement qualifiées pour autant qu'il existe un intérêt économique du pays. Cette politique, que le Conseil fédéral applique dans son principe depuis 1991 déjà, a été inscrite dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)³ et précisée par une description des conditions personnelles nécessaires pour une admission.

La Suisse admet également des personnes au titre du regroupement familial et pour des raisons humanitaires, sur la base de ses engagements internationaux (asile). La LEtr prescrit par ailleurs que « lors de l'admission d'étrangers, l'évolution socio-démographique de la Suisse est prise en considération »⁴.

2.2.2 La politique d'asile de la Suisse

Quiconque est menacé ou persécuté dans son État d'origine, selon les critères de la loi sur l'asile⁵ et de la convention sur les réfugiés, reçoit l'asile en Suisse. La procédure d'asile vise à déterminer si le requérant a droit à une protection. La Suisse s'efforce d'apporter rapidement une aide sur place en faveur des personnes qui souffrent dans les régions sinistrées par la guerre ou par une catastrophe naturelle. Elle participe aux actions mises sur pied par la communauté internationale pour protéger ou soutenir les groupes de population en difficulté. Lorsqu'il est impossible d'apporter un secours dans la région concernée en raison de risques trop élevés, notre pays peut accueillir temporairement des groupes de personnes touchées sur son territoire. Parallèlement, le Conseil fédéral s'efforce, par la voie de la coopération internationale, de prendre des mesures efficaces visant à enrayer les causes de la fuite de la population et de la migration involontaire.

Des efforts particuliers sont déployés en faveur des réfugiés reconnus. En effet, une autorisation de séjour leur est accordée en Suisse indépendamment de leur formation et des besoins de l'économie. Beaucoup de réfugiés souffrent des suites d'événements traumatisants. Cet aspect doit être pris en considération lors de l'intégration sur le marché du travail.

Depuis 2007, les personnes admises à titre provisoire peuvent accéder plus facilement au marché du travail. Elles peuvent faire venir les membres de leur famille en Suisse au titre du regroupement familial au bout de trois ans et elles bénéficient des mesures d'intégration.

Entre 2004 et 2010, le nombre de demandes d'asile a continuellement diminué et s'est stabilisé aux alentours de 10'000 à 15'000 par an. Dans le sillage des bouleversements qui touchent le monde arabe depuis décembre 2010, on assiste à une nouvelle hausse des demandes d'asile. Plus de 100'000 personnes, pour la plupart originaires d'Afrique du Nord, ont fui vers l'Europe. En Suisse, le nombre des demandes d'asile est passé en 2011 des 15'000 attendues à 22'000 demandes.

3 RS 142.20

4 Art. 3, al. 3, LEtr

5 RS 142.31

2.2.3 La politique d'intégration de la Suisse

L'intégration est un préalable indispensable à la cohésion sociale. Elle est importante pour une évolution économique et sociale de la Suisse orientée vers l'avenir.

Selon la loi sur les étrangers, l'intégration est une tâche globale et transversale. La loi précise que la Confédération, les cantons et les communes doivent tenir compte des objectifs d'intégration des étrangers dans l'accomplissement de leurs tâches. L'intégration est considérée comme un processus réciproque auquel participent activement aussi bien les étrangers que la société d'accueil. L'objectif est une égalité des chances de participation à la vie économique, sociale et culturelle. La politique d'intégration de la Confédération est fondée, d'une part, sur un vaste programme d'encouragement et, d'autre part, sur des exigences clairement définies dans le droit des étrangers. Le principe mêlant encouragement et exigences permet d'en appeler à la responsabilité individuelle des étrangers.

2.2.4 La politique de la Suisse en matière de retour

La politique de la Confédération en matière de retour prévoit que les personnes sans autorisation de séjour sont tenues de quitter la Suisse de leur plein gré et de retourner dans leur pays de provenance. Si elles s'y refusent, le renvoi est exécuté sous contrainte, en dernier recours. Cette politique est appliquée de manière stricte, afin de ne pas saper la crédibilité du système.

La Confédération prend des mesures ciblées visant à encourager les personnes tenues de quitter le territoire suisse à le faire volontairement et par leurs propres moyens. Ces mesures doivent aussi faciliter le retour et la réintégration durable dans le pays de provenance, afin de contribuer à prévenir de nouvelles émigrations. L'aide au retour est destinée à toutes les personnes du domaine de l'asile et à certaines personnes du domaine des étrangers (victimes et témoins de la traite d'êtres humains, personnes en situation d'exploitation).

2.2.5 La politique migratoire extérieure de la Suisse

En s'engageant avec détermination dans sa politique migratoire extérieure, la Suisse veille à limiter la pression exercée sur ses frontières et son territoire ainsi qu'à optimiser les opportunités de la migration pour son économie et sa société, tout en veillant à respecter également les intérêts des autres parties en présence. Pour le retour des migrants, les accords de réadmission sont par exemple des instruments importants ; de plus en plus, la question de la réintégration et celle des intérêts des pays de provenance doivent cependant être prises en compte dans un contexte plus large. L'octroi d'une protection sur place (« protection in the region ») est aussi un objectif important, auquel la Suisse souscrit pleinement. Par ailleurs, le lien entre les migrations et le développement va gagner en importance à l'avenir.

Une politique migratoire extérieure efficace tient compte aussi bien des chances économiques, sociales et culturelles qu'offrent les migrations, que des difficultés qu'elles représentent. Une compréhension globale des phénomènes migratoires est nécessaire pour garantir une prise en compte équilibrée des intérêts des différents acteurs concernés. À cette fin, une étroite collaboration entre les pays de provenance, de transit et de destination, ainsi qu'avec d'autres acteurs, est indispensable. Enfin la mise en œuvre efficace et rigoureuse des différents instruments de la politi-

que migratoire extérieure de la Suisse, dans un souci de cohérence, présuppose une étroite coopération interdépartementale.

2.3 Population résidente étrangère en 2011

Selon l'Office fédéral de la statistique, la Suisse comptait 7'952'600 résidents permanents en 2011, soit une augmentation de 82'400 personnes par rapport à 2010 (+ 1,0 %)⁶. Ce chiffre comprend les personnes de nationalité suisse ainsi que toutes les personnes de nationalité étrangère, à l'exception des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et des personnes dans le processus d'asile séjournant en Suisse depuis moins d'une année.

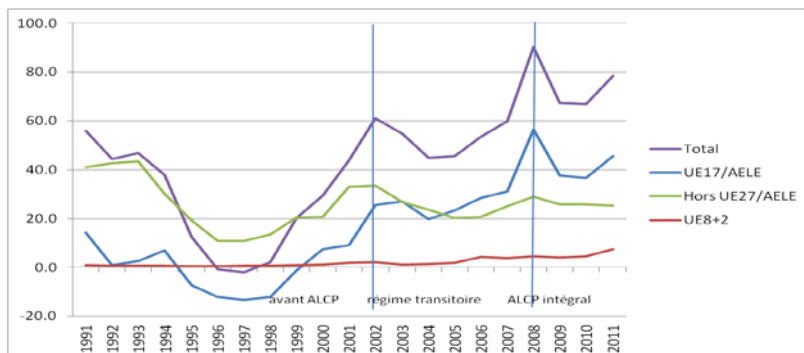
Cette hausse de la population résidente permanente est comparable à celles de 2009 et 2010, mais est inférieure à la croissance record de l'année 2008 (+108 400 personnes, soit + 1,4 %). La Suisse est l'un des pays d'Europe qui enregistre une croissance démographique positive, avec la France (+ 0,5 % en 2011), l'Italie (+ 0,5 % en 2009) et l'Autriche (+ 0,4 % en 2011). Parmi les pays dont la population diminue se trouve l'Allemagne (- 0,1 % en 2010).

En 2011, le nombre de ressortissants étrangers séjournant de manière permanente en Suisse se monte à 1'814'800 personnes (48'500 de plus qu'à fin 2010), ce qui équivaut à 22,8 % de la population résidente permanente totale contre 22,4 % en 2010.

2.4 Evolution récente de l'immigration

L'immigration en Suisse est étroitement liée à l'évolution de la situation économique. Le solde migratoire (différence entre l'immigration et l'émigration sur une période donnée) de ces dernières années reflète par conséquent les performances économiques du pays.

Illustration 2 : Solde migratoire de la population résidente étrangère selon les groupes de pays (en milliers de personnes)⁷



Source : ODM/SYMIC, évaluation OFS

6 Office fédéral de la statistique OFS (2012), communiqué de presse sur l'évolution de la population en Suisse en 2011 (chiffres provisoires)

7 Comprend la population résidente étrangère permanente et non permanente.

Pendant la récession du début des années 90, l'immigration nette a fortement reculé. Entre 1996 et 1998, le solde migratoire était à peu près neutre, voire légèrement négatif (cf. illustration 2). Ce n'est qu'avec la reprise conjoncturelle de la fin du siècle que l'immigration nette a de nouveau augmenté, pour atteindre, au moment de l'introduction de la libre circulation des personnes, le niveau qu'elle avait en 1991.

Au début des années 90, l'immigration nette se composait presque exclusivement de ressortissants d'Etats ne faisant pas partie de l'UE-27/AELE⁸. Durant ces années, la Suisse avait même un solde migratoire légèrement négatif avec les pays de l'UE-17/AELE⁹. Avec le début de la guerre dans l'Ex-Yougoslavie, au début des années 90, la Suisse a aussi accueilli un grand nombre de réfugiés. Comptant déjà d'importantes communautés des pays concernés, la Suisse était une destination privilégiée pour ces réfugiés. Le niveau élevé de l'immigration au début des années 90, malgré la récession, s'explique principalement par le regroupement familial.

2.4.1 Evolution de l'immigration dans le cadre de l'ALCP

Entre 2001 et 2011, le solde migratoire avec les pays de l'UE-17/AELE était en moyenne de +32 800 par année. Il était ainsi supérieur d'environ un quart à l'immigration nette en provenance de pays extérieurs à l'UE-27/AELE.

Avec la levée des dernières restrictions à la libre circulation des personnes pour les ressortissants de l'UE-17/AELE, en 2007, et en période de haute conjoncture, le solde migratoire a encore sensiblement augmenté jusqu'en 2008, avant de revenir à un niveau légèrement inférieur suite au ralentissement conjoncturel en 2009. L'augmentation sensible de 2008 est due en majorité à des ressortissants de pays de l'UE-17/AELE. Mais une partie au moins de l'immigration de cette année 2008 est à mettre sur le compte de la suppression des contingents : les entreprises avaient un besoin de rattrapage, car les contingents cantonaux qui subsistaient durant la période transitoire ne leur avaient pas permis de recruter de la main-d'œuvre en nombres suffisants durant ces années de haute conjoncture, et de nombreuses personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée ont changé de statut au moment où les contingents ont été supprimés et sont devenues des résidents permanents. Les chiffres de l'immigration dans les années 2009 et 2011 montrent qu'avec l'ALCP, le niveau de l'immigration suit l'évolution de la conjoncture en Suisse.

L'augmentation de l'immigration nette en provenance de l'ensemble de l'espace UE-17/AELE s'explique par une augmentation continue de l'immigration et une diminution concomitante de l'émigration. En outre, l'ALCP a encouragé une immigration en provenance principalement des pays du nord de l'UE/AELE. Compte tenu de la demande persistante de main d'œuvre en Suisse et des taux de chômage élevés dans les pays du sud de l'Europe, on a aussi toutefois également constaté une légère augmentation de l'immigration en provenance de ces pays en 2010 et 2011 (à l'exception du Portugal en 2010). Cette tendance pourrait se maintenir au cours des prochains mois, compte tenu des difficultés économiques persistantes dans les pays riverains de la Méditerranée.

8 UE-27 : tous les Etats membres actuels de l'UE. Avec l'adhésion de la Croatie prévue en 2013, l'UE comptera 28 membres.

9 UE-17/AELE : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède

Illustration 3 : Solde migratoire mensuel moyen, en milliers

| | | UE17 | UE8 | Hors UE25 | Total |
|-------------------------------------|------------------------|------|------|--------------|-------|
| Population résidante permanente | mai – déc. 2010 | 3.3 | 0.3 | 2.2 | 5.8 |
| | mai – déc. 2011 | 3.9 | 0.7 | 2.2 | 6.8 |
| Population résidante non permanente | mai – déc. 2010 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.1 |
| | mai – déc. 2011 | 0.1 | 0.0 | -0.1 | 0.0 |
| Population totale | mai – déc. 2010 | 3.4 | 0.3 | 2.2 | 5.9 |
| | mai – déc. 2011 | 4.0 | 0.7 | 2.1 | 6.8 |
| | Différence relative | 18% | 103% | 0% | 16% |

Source : SECO

L'évolution de l'immigration en provenance de l'UE-8 depuis le 1^{er} mai 2011 est particulièrement intéressante¹⁰. À partir de cette date, qui marquait l'ouverture du marché du travail aux ressortissants des pays de l'UE-8 et la suppression des contingents, l'immigration nette en provenance de ces pays a fortement augmenté. Entre mai et décembre 2010, le solde migratoire était d'environ 340 personnes par mois. Une année plus tard, il était deux fois plus élevé (cf. illustration 3)¹¹. Pour l'année 2011, l'immigration nette (population résidante permanente) en provenance des pays de l'UE-8 était d'environ 6'900 personnes, soit deux fois plus que l'année précédente.

Sur le plan quantitatif, l'immigration en provenance de Roumanie et de Bulgarie (UE-2) est moins importante, ce qui s'explique notamment par les dispositions transitoires qui peuvent être maintenues, dans le cadre de l'ALCP, jusqu'en 2016 au plus tard. L'immigration nette (population résidante permanente) de ces deux pays était d'environ 2000 personnes en 2011, soit une augmentation d'un tiers par rapport à l'année précédente.

2.4.2 Immigration de main-d'œuvre en provenance d'États tiers

L'immigration de la main d'œuvre en provenance d'État tiers a plutôt augmenté ces dernières années, à cause d'une situation économique favorable. Comparée à l'immigration annuelle totale ou à l'immigration de travailleurs des pays de l'UE/AELE, elle n'en reste pas moins numériquement très faible.

10 UE-8: Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie

11 Les séjours de courte et de longue durée sont ici considérés ensemble (cf. population totale dans l'illustration 3).

Sur le plan qualitatif, cependant, l'immigration de la main d'œuvre qualifiée en provenance des États tiers revêt une grande importance. L'économie suisse s'oriente de plus en plus vers les marchés de croissance en dehors de l'Europe et de nombreux secteurs connaissent une pénurie de main d'œuvre qualifiée (notamment d'ingénieurs). Il est donc impossible de couvrir tous les besoins d'entreprises qui ont des liens à l'échelle du monde entier avec le seul marché domestique de l'emploi ou avec des ressortissants des pays de l'UE/AELE. Les immigrés en provenance des États tiers sont aujourd'hui beaucoup plus qualifiés que ceux qui arrivaient dans les années 90. Cette évolution est due au changement de la politique migratoire de la Confédération. Depuis l'introduction du système binaire d'admission, le recrutement dans les États tiers se concentre sur des personnes hautement qualifiées.

Illustration 4 : Immigrés ayant une activité lucrative (population résidente permanente de nationalité étrangère)

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| UE-27/ AELE | 39 557 | 65 458 | 67 904 | 56 539 | 55 685 | 64 574 |
| Etats tiers | 6808 | 8879 | 8777 | 8425 | 7576 | 7009 |
| Total | 46 365 | 74 337 | 76 681 | 64 964 | 63 261 | 71 583 |

Source : ODM

Jusqu'au milieu des années 90, les ressortissants des États tiers arrivant en Suisse pour y exercer une activité lucrative représentaient environ 40 % du total. Durant la période de haute conjoncture des années 80, de nombreux emplois ont été créés qui ne pouvaient être occupés qu'en faisant appel à de la main d'œuvre étrangère supplémentaire. En raison de la politique menée à l'époque visant au recrutement de saisonniers, ce sont cependant principalement des travailleurs peu qualifiés qui ont été engagés. La transformation des autorisations saisonnières en autorisations annuelles a en particulier fait augmenter la population résidente permanente de nationalité étrangère, principalement par le biais du regroupement familial. Entre 1990 et 1994, par exemple, entre 10'000 et 14'000 travailleurs de l'Ex-Yougoslavie sont arrivés en Suisse chaque année. En 1991, 23 % de tous les travailleurs immigrés provenaient de l'Ex-Yougoslavie. Une certaine stabilisation n'est apparue que dans le courant des années 90 en raison, d'une part, d'un affaiblissement conjoncturel et, d'autre part, de la réorientation de la politique du Conseil fédéral en matière d'immigration (suppression du statut de saisonnier).

L'affaiblissement conjoncturel a eu pour conséquence qu'une forte proportion des travailleurs immigrés résidant en Suisse, peu qualifiés, se sont retrouvés au chômage. La mondialisation incessante expose les travailleurs relativement peu qualifiés à un risque accru de perdre leur emploi. Un faible niveau de qualification diminue aussi les chances de retrouver un emploi.

Dans ce contexte, la première mesure politique a été de restreindre la possibilité de recruter des ressortissants d'États tiers ne disposant pas de qualifications spécifiques. Suite à une longue période de transition, le « modèle des trois cercles », qui avait été introduit en 1991, a été remplacé en 1998 par l'actuel « système binaire

d'admission ». Il n'était désormais plus possible de faire valoir des droits sur la base d'un statut de saisonnier. À partir du milieu des années 90, l'immigration des travailleurs en provenance des États tiers a progressivement diminué. Quelque 30 % des travailleurs qui ont immigré en 2000 venaient de pays non membres de l'UE ou de l'AELE. À la fin de 2011, cette proportion était tombée à 10 %.

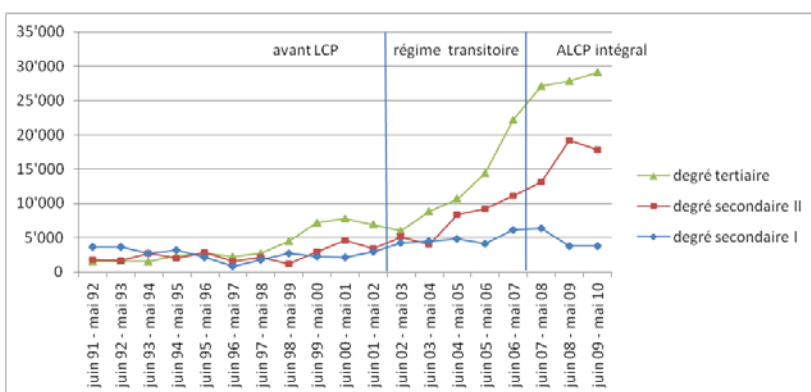
Depuis l'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE, le recrutement de ressortissants d'États tiers est limité aux personnes très qualifiées.

2.5 Caractéristiques structurelles : formation et motifs de l'immigration

2.5.1 Niveau de formation

La proportion de travailleurs hautement qualifiés a sensiblement augmenté parmi les immigrés en provenance de l'UE-27/AELE même si, depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'admission dans le marché du travail n'est plus liée à des conditions formelles en termes de qualifications (cf. illustration 5).

Illustration 5 : Niveau de formation de la population active étrangère permanente en provenance de l'UE-27/AELE durant le 2^e trimestre 2011, par périodes d'arrivée en Suisse, en valeurs absolues (milliers de personne)



Source : SECO, ODM, OFS, OFAS (2012) : Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, OFS/ESPA (2011)

On constate que la tendance à une immigration de travailleurs hautement qualifiés s'est amorcée avant l'introduction de la libre circulation des personnes¹², mais s'est encore renforcée avec l'entrée en vigueur de l'ALCP en 2002 (cf. illustration 6).

Illustration 6 : Niveau de formation de la population active étrangère permanente provenant des pays de l'UE-27/AELE au 2^e trimestre 2011, par groupes de pays de provenance et par périodes d'arrivée en Suisse, en valeurs relatives¹³

| | Total des étrangers | | | UE27/AELE | | | Autres étrangers | | |
|----------------------------------|---------------------|------|------|------------|------|------|------------------|------|------|
| | Avant ALCP | | ALCP | Avant ALCP | | | Avant ALCP | | |
| Plus haute formation achevée | Juin | Juin | Juin | Juin | Juin | Juin | Juin | Juin | Juin |
| | | 86 | 95 | 02 | 86 | 95 | 02 | 86 | 95 |
| | Mai | Mai | Mai | Mai | Mai | Mai | Mai | Mai | Mai |
| | 95 | 02 | 10 | 95 | 02 | 10 | 95 | 02 | 10 |
| Degré secondaire II ou supérieur | 53% | 73% | 83% | 55% | 79% | 86% | 51% | 65% | 76% |
| Degré tertiaire | 18% | 41% | 51% | 24% | 52% | 54% | 10% | 23% | 44% |

Source : SECO, ODM, OFS, OFAS (2012) : Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail, 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE, OFS/ESPA (2011)

L'évolution du niveau de formation des immigrés est étroitement liée à la transformation structurelle de l'économie suisse, qui a vu l'activité industrielle diminuer au profit des services. En outre, l'internationalisation croissante de la répartition du travail entraîne une délocalisation à l'étranger des tâches simples et répétitives, tandis que croît la part des emplois plus complexes, exigeant de meilleures qualifications. Ces évolutions ont un impact négatif sur la situation des personnes moins qualifiées sur le marché de l'emploi¹⁴.

Si l'on considère de manière séparée l'immigration en provenance de l'UE-8, on constate que, depuis l'ouverture complète du marché du travail aux ressortissants des nouveaux États membres de l'UE, le 1^{er} mai 2011, ces derniers sont principalement engagés dans des branches structurellement faibles de l'économie, comme l'agriculture ou l'hôtellerie-restauration. Cela pourrait indiquer que la Suisse accueille de nouveau un plus grand nombre d'immigrés peu qualifiés en provenance de l'UE-8. Une première évaluation de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) montre qu'au 3^e trimestre 2011, la proportion de ressortissants de l'UE-8 ayant un

12 Cueni, Dominique et George Sheldon (2011) : *Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz*; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Université de Bâle

13 N'ont été pris en considération que les étrangers arrivés en Suisse à l'âge adulte (+18 ans) et qui étaient actifs durant le 2^e trimestre 2010 (sont donc exclus les étrangers nés en Suisse ou arrivés ici avant l'âge de 18 ans, de même que les personnes naturalisées).

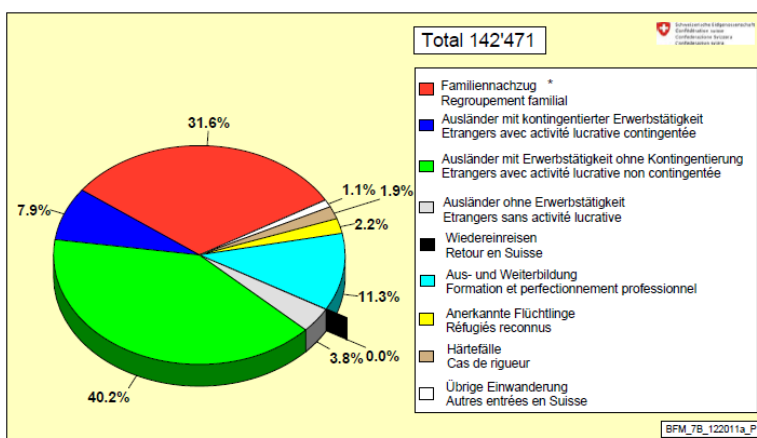
14 Cueni, Dominique et George Sheldon (2011) : op. cit.

niveau de formation inférieur a légèrement augmenté par rapport au 3^e trimestre 2010. Dans l'ensemble, les ressortissants de l'UE-8 présentent un niveau de formation relativement élevé. Cette évolution doit néanmoins être suivie avec attention.

2.5.2 Motifs de l'immigration

L'illustration 7 présente les motifs de l'ensemble de l'immigration (UE/AELE et États tiers) pour l'année 2011. Cette année-là, l'exercice d'une activité lucrative était le principal motif d'immigration en Suisse. Sur les 14'271 personnes arrivées en Suisse en vue d'un séjour permanent¹⁵, 48,1% (7,9 % pour une activité lucrative contingentée et 40,2 % pour une activité lucrative non contingentée, par ex. sur la base de l'ALCP). Le regroupement familial était le deuxième motif d'immigration, avec 31,6 % du total des arrivées.

Illustration 7 : Entrées en Suisse, par motifs d'immigration, 2011



* davon 9'028 Ausländer/-innen mit Schweizer Ehepartner/-in / dont 9'028 étrangers/-ères avec conjoint/-e suisse

Source : ODM

Par rapport à 2002 (entrée en vigueur de l'ALCP), le rapport s'est inversé. En 2002, les regroupements familiaux motivaient encore 42 % des entrées en Suisse, alors que l'exercice d'une activité lucrative ne concernait que 30 % des migrants¹⁶. En 2011, par ailleurs, 11,3 % des migrants sont venus pour suivre une formation ou un perfectionnement professionnel. Enfin le domaine de l'asile ne représentait, en 2011, qu'une part relativement restreinte de l'immigration : seuls 2,2 % des migrants se

¹⁵ Sont inclus dans la population résidante étrangère permanente tous les ressortissants étrangers qui sont domiciliés en Suisse pendant une année au moins. N'en font pas partie les personnes qui ont déposé une demande d'asile et pour lesquelles une procédure est en cours, celles dont la demande a été rejetée et qui sont en phase d'exécution du renvoi et celles qui ont été admises à titre provisoire, de même que les diplomates et les fonctionnaires internationaux et les membres de leur famille.

¹⁶ Wanner, Philippe et Ilka Steiner (2011) : Dimensions démographiques des flux migratoires récents en direction de la Suisse ; in : *La vie économique* 12-2011.

sont vu reconnaître le statut de réfugié, et 2,7 % sont entrés dans la catégorie des cas de rigueur¹⁷.

Si l'on considère les chiffres présentés ci-dessus de manière séparée pour les ressortissants des pays de l'UE/AELE, d'une part, et les ressortissants des États tiers, de l'autre, des différences notables apparaissent.

En 2011, près de 64 000 personnes de l'UE-27/AELE sont venues en Suisse pour exercer une activité lucrative, soit une proportion de 64,2 % du total des arrivées de ces pays. La formation ou le perfectionnement professionnel était le motif d'immigration de 7300 ressortissants de l'UE-27/AELE, soit 7,3 % de l'ensemble des arrivants de ces pays. Pour les ressortissants des États tiers, l'exercice d'une activité professionnelle concernait, toujours en 2011, 7 000 personnes (cf. ch. 2.4.2), soit environ 16 % de l'ensemble de l'immigration en provenance de ces États. La proportion des migrants des États tiers venus en Suisse pour y suivre une formation ou un perfectionnement professionnel était en revanche plus élevée : ce motif d'immigration concernait 8700 personnes, soit 20,5 % du total des arrivées en provenance des États tiers.

Des différences peuvent aussi être constatées concernant les regroupements familiaux : près de 23 000 personnes concernées en 2011 en provenance des États de l'UE-27/AELE, soit une proportion d'environ 23 % de l'immigration totale de ces pays. Pour les ressortissants des États tiers, cette proportion était de plus de 51 % (22 000 arrivées au titre du regroupement familial). Ce chiffre comprend également les ressortissants d'États tiers arrivés en Suisse au titre du regroupement familial avec un ressortissant suisse (8000 personnes). On notera aussi qu'en 2011, seules 6000 personnes sont venues en Suisse au titre du regroupement familial avec des ressortissants d'États tiers admis sur le marché suisse du travail.

Sur la durée, le regroupement familial est un motif d'immigration important. Entre 1990 et 2009, il est à l'origine d'une part comprise entre 30 % et 42 % de l'immigration totale (population résidente permanente). Entrent dans cette catégorie aussi bien les conjoints étrangers de ressortissants suisses que les membres de la famille d'étrangers résidant en Suisse. En 2011, 35 413 personnes arrivées dans le cadre d'un regroupement familial étaient liées à un ressortissant étranger (78,6 % du total) et 9 635 étaient liées à un national suisse (21,4 % du total).

2.5.3 Immigration selon les secteurs économiques

L'exercice d'une activité lucrative est donc aujourd'hui le principal motif d'immigration, en particulier pour les ressortissants de l'UE-27/AELE.

La répartition par secteurs d'activité montre qu'en 2011, la plus grande partie des migrants en provenance de l'UE-27/AELE (48 200 personnes, 74,7 %) ont pris un emploi dans le secteur des services, principalement dans le commerce, l'hôtellerie-restauration, les banques, les assurances, les sociétés de conseil et dans la branche

¹⁷ L'art. 14, al. 2, LAsi prévoit que, sur proposition d'un canton, un requérant d'asile peut obtenir une autorisation de séjour s'il séjourne depuis au moins cinq ans en Suisse et qu'il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de la personne concernée. Cette réglementation s'applique désormais indépendamment de l'état d'avancement de la procédure, c'est-à-dire également aux personnes dont le rejet de la demande d'asile est entré en force.

dite des « autres services »¹⁸. Ces branches de l'économie ont recruté à elles seules près de 71 % des migrants en provenance de l'UE/AELE. Dans le même temps, environ 1800 ressortissants de l'UE/AELE (2,9 %) ont pris un emploi dans le secteur de l'agriculture et quelque 14 400 autres (22,4 %) ont trouvé une place dans le secteur de l'industrie et des métiers.

La plupart des ressortissants de l'UE-8 viennent en Suisse pour y exercer une activité lucrative : c'était le cas de 73 % d'entre eux en 2011.

L'agriculture et la sylviculture emploient principalement des personnes qui sont comptabilisées dans la population résidante non permanente. L'agriculture et la sylviculture sont aussi la principale branche dans laquelle travaillent les ressortissants de l'UE-8 faisant partie de la population résidante étrangère non permanente (35 %). La branche « commerce, hôtellerie et réparation » emploie également une forte proportion des actifs de la population résidante étrangère permanente (28 %) et non permanente (31 %) de l'UE-8. Les banques, les assurances et les sociétés de conseil sont également une branche importante pour la population résidante étrangère permanente (23 %) et non permanente (20 %) de l'UE-8. Les autres services, enfin, sont aussi un secteur où les ressortissants de l'UE-8 trouvent fréquemment un emploi : 14 % (population résidante étrangère permanente) et 9 % (population résidante étrangère non permanente).

Par rapport à 2010, l'agriculture recule de cinq points, l'hôtellerie de deux. La branche des « autres services » et celle des banques, assurances et sociétés de conseil progressent respectivement de un et de six points.

Si l'on considère l'immigration en provenance des États tiers, on constate qu'elle se répartit entre les divers secteurs de l'économie dans les mêmes proportions que celle issue de l'UE-AELE. En 2011, 7000 ressortissants d'États tiers sont arrivés en Suisse pour y exercer une activité lucrative. Environ 100 d'entre eux (1,6 %) sont allés dans l'agriculture (cf. ch. 2.5.2), 1200 (17,3 %), dans l'industrie et les métiers, et environ 5600 (81,1 %), dans le secteur des services. Tout comme les ressortissants de l'UE/AELE, ceux des États tiers sont allés en grande majorité (78 %) vers des emplois dans le commerce, l'hôtellerie-restauration, les banques, les assurances, les sociétés de conseil et dans la branche dite des « autres services ».

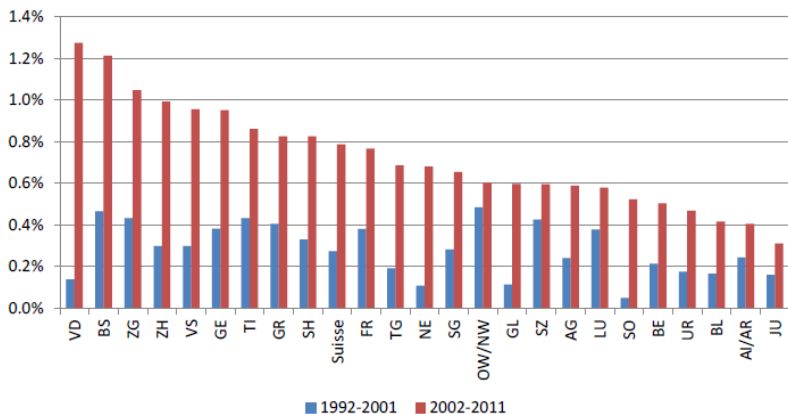
2.5.4 Différenciation locale de la nouvelle immigration

La migration récente répond au phénomène de spécialisation régionale observé en Suisse au cours des dernières décennies, et l'accentue. Les grandes agglomérations accueillent des sièges de multinationales, des hautes écoles mais aussi des écoles privées, ainsi que des sociétés financières, qui jouent ensuite le rôle de moteur du développement économique et, parallèlement, d'une immigration hautement qualifiée. Dans les régions périphériques, en revanche, l'immigration continue de s'orienter vers les secteurs traditionnels (tourisme, industrie, construction). L'ampleur de l'immigration varie selon les cantons : proportionnellement forte dans les cantons de Vaud, Genève, Bâle-Ville, Zoug et Zurich, elle est restée comparativement plus modeste dans les cantons périphériques du Jura, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Uri. Selon Wannier et Steiner (2011), ces différences peuvent s'expliquer par le dynamisme économique des

¹⁸ Les autres services comprennent : l'enseignement, la recherche et développement, la santé, la médecine vétérinaire, la protection de l'environnement, les foyers d'accueil, l'action caritative, les associations religieuses, les groupements d'intérêts, la culture, le sport, les loisirs, les services domestiques.

régions zurichoise, bâloise et lémanique. Les régions présentant l'indice de qualité de la localisation le plus élevé¹⁹ sont aussi celles qui enregistrent la plus forte immigration²⁰.

Illustration 8 : Solde migratoire international par rapport à la population résidente permanente, par canton, 10 ans avant et après l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes (valeurs annuelles moyennes)



Sources : OFS (ESPOP, STATPOP), 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes Suisse-UE (2012)

Dans tous les cantons, l'immigration nette a été considérablement plus élevée durant les dix années écoulées que durant les dix années qui ont précédé l'entrée en vigueur de l'ALCP. L'accroissement a été le plus marqué dans les cantons de Vaud, de Bâle-Ville, de Zurich, du Valais, de Zoug, de Genève et de Neuchâtel.

2.6 Frontaliers

La statistique des frontaliers établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS)²¹ dénombrait 252 000 frontaliers de nationalité étrangère travaillant en Suisse au dernier trimestre 2011, ce qui représente une hausse de 8,5 % par rapport au trimestre correspondant de 2010 (cf. illustration 9).

19 L'indicateur de la qualité de la localisation (IQL) du Credit Suisse prend en compte cinq facteurs : la charge fiscale des personnes physiques, celle des personnes morales, le niveau de formation de la population, la présence de main-d'œuvre hautement qualifiée et l'accessibilité offerte par les infrastructures de transport.

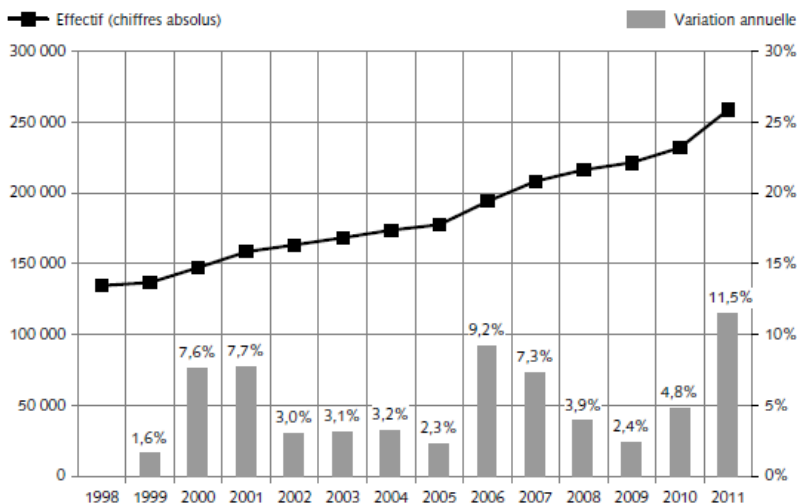
20 Wanner, Philippe et Ilka Steiner (2011) : Dimensions démographiques des flux migratoires récents en direction de la Suisse ; in : *La Vie économique* 12-2011.

21 Communiqué de presse de l'OFS du 5.3.2012 :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/05.Document.100879.xls>
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/03/02/blank/data/05.html>

Cette hausse a été plus forte que lors des deux années précédentes (2009 : 2,4 % ; 2010 : 4,8 %). Une augmentation d'ampleur similaire n'avait plus été observée depuis 2006 (+9,2 %). Le nombre de frontaliers est passé de 194 000 en 2006 à 252 000 en 2011, ce qui représente une progression de 29,7 %. Durant la même période, le nombre total des actifs occupés (selon la statistique de la population active occupée) a passé de 4,349 millions à 4,732 millions, soit une augmentation de 8,8 % (entre les 3^{es} trimestres 2006 et 2011). D'une manière générale, les années de forte croissance du nombre de frontaliers correspondent à des phases de progression accrue du nombre d'actifs occupés.

Illustration 9 : Nombre de frontaliers et variation annuelle, 4^e trimestre



Source : OFS

L'augmentation annuelle du nombre de frontaliers varie selon les principaux groupes de professions. Parmi les employés de bureau, on constate une augmentation supérieure à la moyenne de 15 % par rapport à l'année précédente.

Environ quatre cinquièmes des frontaliers travaillent dans l'une de trois grandes régions : la région lémanique (33,7 %), la Suisse du Nord-ouest (25,6 %) et le Tessin (20,8 %). Si la région lémanique compte le plus grand nombre de frontaliers en chiffres absolus, le tableau est un peu différent lorsque l'on considère la proportion de frontaliers par rapport à la population active des trois régions concernées : environ un actif sur dix est un frontalier dans la région lémanique (9,6 %) et dans la Suisse du Nord-ouest (9,8 %), tandis que la proportion grimpe à 23,4 % des actifs au Tessin.

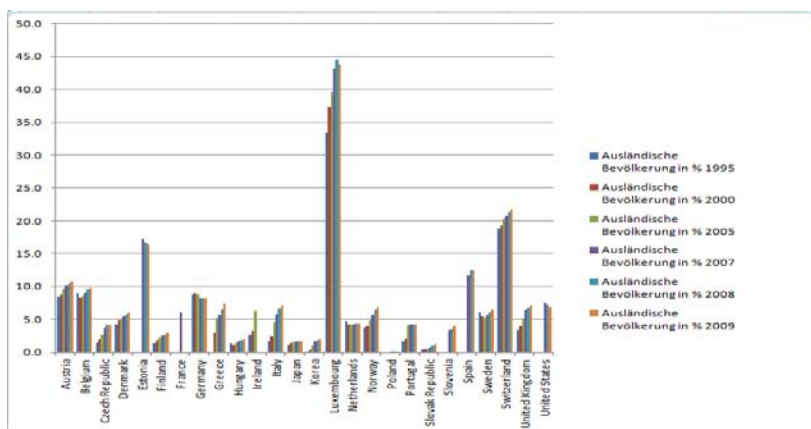
Un très petit nombre de frontaliers travaillent dans l'agriculture (0,7 %), alors que 40 % d'entre eux sont employés dans l'industrie et 59,3 % dans le secteur des services. Un peu plus de la moitié des frontaliers sont domiciliés en France (52,7 %). Ils

sont également nombreux à avoir leur domicile en Allemagne (21,1 %) et en Italie (22,8 %). Une proportion plus faible vient d'Autriche (3,2 %), le reste (0,2%) se partage entre d'autres États.

2.7 L'immigration en Suisse en comparaison internationale

Avec une immigration nette comprise entre 50'000 et 100'000 personnes par année au cours des cinq dernières années, la Suisse n'accueille qu'une faible proportion des flux migratoires mondiaux. Selon les statistiques de l'OCDE²², 114'800 personnes ont émigré en Suisse en 2009, ce qui représente environ 2,7 % de l'immigration enregistrée au sein de l'OCDE (4,19 millions de migrants). En chiffres absolus, c'est aux États-Unis que l'immigration est la plus forte, avec quelque 1,13 million de personnes en 2009. Par rapport à l'effectif de la population cependant, la Suisse fait partie, avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada, des pays qui accueillent le plus d'immigrants. Comme dans les autres pays connaissant une forte immigration, les migrants viennent en Suisse avant tout pour y exercer une activité professionnelle, et cette migration a lieu principalement dans le cadre de la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE. Mais le regroupement familial joue également un rôle important, dans tous les pays.

Illustration 10 : Évolution de la part étrangère de la population, en % ; 1995-2009



Source : Panorama des statistiques de l'OCDE 2011 : statistiques économiques, environnementales et sociales, OCDE 2011

Une comparaison avec certains pays de l'OCDE montre que la Suisse est au deuxième rang pour la proportion d'étrangers par rapport à la population résidente nationale et que cette proportion a nettement augmenté entre 1995 et 2009, passant de 18,9 % à 21,7 % (cf. illustration 10). Seul le Luxembourg compte une proportion d'étrangers encore plus élevée que la Suisse.

22 OCDE (2011), Perspectives des migrations internationales 2011.

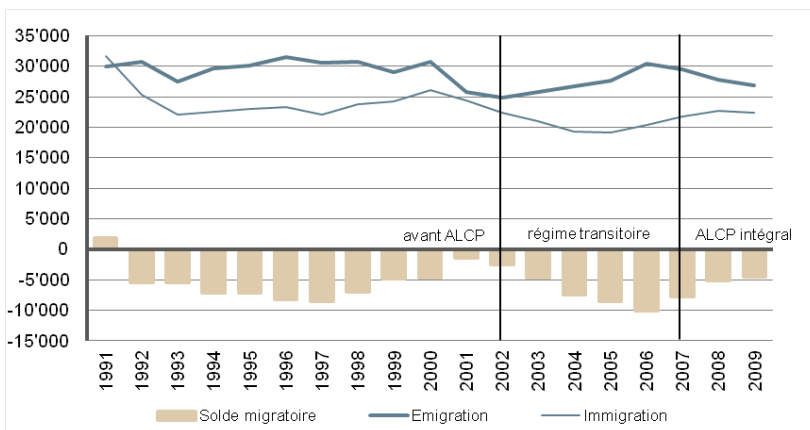
2.8 Mouvements migratoires internationaux des ressortissants suisses

Selon le Département fédéral des affaires étrangères, environ 10 % des citoyens suisses – 703'640 personnes – étaient domiciliés à l'étranger en 2011 – la grande majorité d'entre eux (61,85 %) en Europe, dans des pays de l'Union européenne pour 96,67 % d'entre eux (435 203 personnes)²³. Près de trois Suisses de l'étranger sur quatre sont aussi citoyens d'un ou de plusieurs autres pays.

C'est la France qui héberge la plus grande communauté de Suisses à l'étranger : 183'754 de nos compatriotes sont inscrits auprès des représentations de Lyon, Paris, Marseille et Strasbourg, ce qui équivaut à plus d'un quart du total (26,11 %). L'Allemagne occupe la deuxième place avec 79'050 Suisses (11, 23 %), suivie par les États-Unis (75'637 ou 10,75 %). L'année dernière, le nombre de Suisses enregistrés à l'étranger a augmenté de 1,23 % (8'517 personnes). Comme en 2010, c'est en Asie qu'a été enregistrée la croissance la plus forte (+1861 personnes, ou 4,49 %), suivie de l'Europe (+5705, ou 1,33 %), de l'Océanie (+334, 1,11 %), de l'Afrique (+155, 0,77 %) et de l'Amérique (+462, 0,27 %). Sur les 545'844 Suisses de l'étranger ayant le droit de vote, 143'288 personnes (26,25 %) se sont inscrites comme électeurs auprès d'une commune suisse afin d'exercer ce droit ; cela correspond à une augmentation de 5,45 %.

Depuis 1991, le niveau de l'émigration est resté relativement stable (environ 30'000 personnes par année). Le léger recul de l'émigration nette qu'on observe à partir de 1997 est dû principalement à l'augmentation des retours. Il est frappant de constater qu'aussi bien le solde migratoire que ses différentes composantes évoluent de manière relativement indépendante de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE. On constate certes une augmentation de l'émigration durant la phase de transition, mais par rapport aux années précédant l'entrée en vigueur de l'ALCP, l'émigration n'atteint pas un niveau exceptionnel (cf. illustration 11).

Illustration 11 : Migration des Suisses 1991-2009



Source : OFS /ESPOP, PETRA.

23 Communiqué de presse DFAE du 17.2.2012 :

<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/recent/media/single.html?id=43450>

En Suisse, comme dans les autres pays industrialisés, les données relatives à l'immigration sont plus complètes que celles sur l'émigration. Cette absence d'un ample corpus de données fiables sur l'émigration de ressortissants suisses fait qu'il est impossible, à l'heure actuelle, de donner une image fidèle de la situation, fondée sur de solides analyses. Il est ainsi impossible de savoir combien de Suisses de l'étranger profitent directement de l'ALCP. Les données sont aussi lacunaires concernant le niveau de formation, les connaissances linguistiques et l'expérience professionnelle. Ces lacunes ont déjà été constatées dans le rapport du Conseil fédéral sur la politique de la Confédération à l'égard des Suisses et Suissesses de l'étranger répondant au postulat Lombardi Filippo 04.3571, du 18 juin 2010²⁴. Ce rapport montrait aussi des moyens d'améliorer la qualité des données disponibles.

2.9 Évolution future de l'immigration et du nombre d'étrangers

L'immigration n'est pas forcément étroitement corrélée à l'effectif futur de la population étrangère. Des études montrent en effet que les étrangers restent en moyenne d'autant plus longtemps en Suisse que leur niveau de formation est peu élevé²⁵. Même si 50 % à 60 % des immigrants sont actuellement des universitaires, il est possible qu'à long terme, la population résidente étrangère soit composée de 50 % à 60 % de personnes sans formation. Le gouvernement suisse continuera de suivre l'évolution de la situation sur ce plan avec attention, compte tenu des coûts qui pourraient en résulter.

Différents facteurs ont une influence sur les migrations internationales et il est très difficile de prévoir les évolutions futures dans ce domaine. Les ouvrages spécialisés partent cependant tous de l'hypothèse que les flux migratoires internationaux vont continuer à croître ces prochaines années²⁶.

Les experts s'accordent également à penser qu'en Suisse aussi, l'immigration va se poursuivre, voire se renforcer ces prochains temps. La Suisse, pour diverses raisons, est considérée comme attractive pour les migrants. Selon le rapport final de la table ronde sur la migration²⁷, les trois principaux moteurs de l'immigration à venir en Suisse sont la situation démographique (vieillesse de la population, baisse du taux de natalité), la bonne santé économique de la Suisse (attire du niveau des salaires et des conditions de travail, faibles taux d'imposition, manque de professionnels qualifiés) et la mondialisation des marchés. La qualité élevée de l'environnement social et de l'environnement naturel contribuent également à renforcer l'immigration nette. D'autres évolutions internationales, enfin, ont une influence sur les migrations : nouvelles technologies de la communication, moindre importance des distances géographiques, libre circulation avec l'UE/AELE.

Compte tenu de l'évolution démographique à l'échelle du globe (hausse du vieillissement de la population dans les pays industrialisés), on peut par ailleurs escompter une concurrence plus vive pour le recrutement de travailleurs hautement qualifiés. Pour la Suisse, cela signifie qu'à long terme, l'immigration en provenance des pays de l'UE/AELE devrait reculer. De nombreux experts estiment que l'économie suisse

24 Cf. <https://biblio.parlament.ch/e-docs/352374.pdf>

25 Cueni, Dominique et George Sheldon (2011) : Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz; WWZ Forschungsbericht 2011/04, Universität de Bâle.

26 Cf. par ex. Table ronde sur la migration (2011), rapport sur la politique migratoire suisse, contexte, perspectives et enjeux, version courte, p. 4 (*en allemand*)

27 Table ronde sur la migration (2011), rapport sur la politique migratoire suisse, contexte, perspectives et enjeux (*en allemand*)

devra alors recruter en dehors de l'UE/AELE la main-d'œuvre qualifiée dont elle a besoin, ce qui augmentera l'importance des migrations en provenance des États tiers²⁸.

Dans les scénarios tracés par l'OFS sur l'évolution de la population, l'immigration constitue le principal facteur de croissance. L'OFS identifie trois scénarios de base, fondés sur trois hypothèses concernant le solde migratoire²⁹:

- Hypothèse moyenne : le solde migratoire des ressortissants de l'UE/AELE affiche deux pics temporaires, en 2012 et en 2017, en raison de l'élargissement prévu de la libre circulation des personnes, avant de diminuer rapidement et de se stabiliser à une valeur moyenne de 15'000 personnes. De même, le solde migratoire des ressortissants hors UE/AELE diminue pour s'établir durablement à 15'000 personnes, mais cette diminution intervient un peu plus tard.
- Hypothèse haute : l'évolution est fondamentalement la même que dans l'hypothèse moyenne, mais à un niveau plus élevé. À long terme (à partir de 2030), le solde migratoire des ressortissants de l'UE/AELE se stabilise à 30'000 personnes, celui des ressortissants des États hors UE/AELE, à 20'000 personnes.
- Hypothèse basse : l'évolution est fondamentalement la même que dans l'hypothèse moyenne, mais à un niveau moins élevé. À long terme (à partir de 2030), le solde migratoire se stabilise à 0 pour les ressortissants des États UE/AELE, et à 10'000 personnes pour les ressortissants des États tiers.

Les prévisions de la Banque cantonale de Zurich se concentrent sur la croissance de la population étrangère dans la région zurichoise jusqu'en 2030. L'étude se fonde également sur trois hypothèses qui se distinguent en fonction des critères de la croissance économique, de la propension à la migration et du niveau de formation de la population³⁰ :

- Scénario de base : croissance de 13 % de la population étrangère dans la région zurichoise (entre 2008 et 2030), pour arriver à un total de 841'000 personnes.
- Scénario de boom économique : croissance de 43 % de la population étrangère dans la région zurichoise (entre 2008 et 2030), pour arriver à un total de 1'065'000 personnes.
- Scénario de convergence : diminution de 27 % de la population étrangère dans la région zurichoise (entre 2008 et 2030) pour arriver à un total de 611'000 personnes.

La table ronde sur la migration part du principe que l'immigration va augmenter, mais ne formule pas d'hypothèses chiffrées³¹.

28 Cf. Office fédéral de la statistique (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060, p. 14 ; Zürcher Kantonalbank ZKB (2010), Immigration 2030, p. 58 ss (*en allemand*)

29 Cf. OFS (2010), Les scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2010-2060, p.14 ss

30 Cf. Zürcher Kantonalbank ZKB (2010), Immigration 2030, p. 57 ss et annexe A.3 (*en allemand*).

31 Cf. Table ronde sur la migration (2011), rapport sur la politique migratoire suisse, contexte, perspectives et enjeux, version courte, p. 4 (*en allemand*)

2.10 Immigration irrégulière et sans-papiers

Les sans-papiers – c'est-à-dire des personnes qui entrent en Suisse sans avoir un visa valable ou une autorisation de séjour, ou qui ne quittent pas le territoire de la Confédération une fois que leur autorisation a expiré – constituent un groupe important parmi les migrants illégaux. Le nombre de personnes vivant en Suisse sans statut de séjour légal est estimé à quelque 90'000. On ne dispose toutefois pas de statistiques fiables, puisque ces personnes ne figurent pas dans les registres des autorités. Les experts estiment qu'entre 60 % et 100 % des sans-papiers exercent une activité lucrative et qu'ils vivent, pour la plupart d'entre eux, dans les régions urbaines. D'après les données recueillies lors de sondages, leurs secteurs d'activité probables sont, en priorité, des ménages privés, la restauration, la construction et les entreprises de nettoyage. Dans les zones rurales, l'agriculture joue aussi un rôle important. L'artisanat et la prostitution sont aussi évoqués. Les raisons qui ont incité les sans-papiers à émigrer sont de nature essentiellement économique. Les avis des experts divergent en ce qui concerne la durée moyenne de séjour des sans-papiers en Suisse, les estimations allant de quelques mois à peine à plusieurs années. Cette durée varie au premier chef en fonction des possibilités de travail, de l'état de santé des personnes concernées, des contrôles des autorités et de l'existence de réseaux de contacts³².

D'un point de vue juridique, les sans-papiers peuvent déposer auprès des offices cantonaux de la migration une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur (demande de dérogation aux conditions d'admission dans le but de tenir compte d'un cas individuel d'une extrême gravité). Il n'existe toutefois pas un droit absolu à une autorisation de séjour pour ce motif. L'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)³³ énumère les critères à prendre en considération lors de l'appréciation de telles demandes³⁴. En 2011, l'ODM a reçu 192 demandes d'approbation de cas individuels d'extrême gravité pour des personnes sans papiers : 163 demandes ont été approuvées et 25 rejetées. La majorité de ces demandes émanait des cantons romands.

32 Cf. GfS, « Sans-papiers en Suisse : c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile », 2005, Berne

33 Cf. art. 31 OASA, RS 142.201

34 Sont notamment déterminants l'intégration du requérant, le respect de l'ordre juridique suisse, la situation familiale et la situation financière, la volonté de prendre part à la vie économique et d'acquiescer une formation, la durée de la présence en Suisse, l'état de santé et les possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance. Selon la jurisprudence constante du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral, il faut tenir compte de la situation de l'ensemble de la famille lors de l'examen d'un cas de rigueur. La durée du séjour doit être prise en considération en fonction du cas particulier. En effet, ni la loi ni la jurisprudence ne fixent une durée de séjour particulière pour les cas d'extrême gravité.

3 Effets de l'immigration sur différents domaines politiques

L'opinion de la population suisse au sujet de l'immigration a considérablement évolué au cours des dernières années. La question de la pression induite par la densité démographique sur les infrastructures est une préoccupation récurrente dans le débat sur les effets de l'immigration³⁵. Le postulat 09.4301 Girod « Rapport sur les conséquences de la libre circulation des personnes » a amené le débat sur la scène politique en chargeant le Conseil fédéral d'établir un rapport analysant les conséquences de la libre circulation et mettant en lumière des mesures d'amélioration possibles. Les points qui suivent présentent les données qu'il a été possible de recueillir, sur la base de diverses études commandées par le Conseil fédéral, concernant les effets de l'immigration. Pour établir son rapport, le Conseil fédéral s'est fondé principalement sur les scénarios définis par l'OFS au sujet de l'évolution de la population suisse (cf. ch. 2.9).

Il ressort de cet état des lieux que l'immigration a des effets positifs, à bien des égards, sur le développement économique de la Suisse. Ces dernières années, l'immigration a été principalement le fait de travailleurs qualifiés ou hautement qualifiés, ce qui revêt aussi une grande importance pour la Suisse en tant que pôle de recherche. Comme l'arrivée de population étrangère influence aussi la croissance démographique, l'immigration a également des effets indirects sur d'autres domaines, tels que le marché du travail, la sécurité sociale, la formation, le marché de l'immobilier, les transports, la consommation d'énergie, l'environnement et la sécurité intérieure. Les résultats obtenus sont détaillés ci-après pour chacun de ces domaines avec, pour commencer, des informations concernant les effets sur la composition de la société, effets qui mettent en évidence l'importance de la politique d'intégration comme instrument de gestion de l'immigration.

3.1 Effets de l'immigration sur la composition de la société

L'intégration de la population étrangère constitue un défi de taille, qui a des incidences sur de nombreux domaines de la politique, en priorité la formation et l'emploi, ainsi que sur les questions touchant à l'intégration sociale dans les zones d'habitation. Le Conseil fédéral, les gouvernements cantonaux et les exécutifs municipaux et communaux avaient souligné, en 2009 déjà, dans le cadre de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), la nécessité de renforcer l'encouragement de l'intégration³⁶. Le Conseil fédéral a confirmé ce constat dans son rapport du 5 mars 2010 sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération³⁷, rédigé en réponse à plusieurs interventions parlementaires, puis dans sa décision du 23 novembre 2011 de procéder à une révision partielle de la loi sur les

35 Cf. NZZ, édition du 26.4.2011 : « Von der Ausländer- zur Wachstumsdebatte », http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/von_der_auslaender-zur_wachstumsdebatte_1.10375934.html

36 La CTA chiffre à 130 millions de francs par an, à répartir entre la Confédération, les cantons et les communes, les moyens nécessaires pour poursuivre le développement de la politique d'intégration. Cf. « Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers. Rapport et recommandations de la CTA du 29 juin 2009 », disponible sous :

<http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-tak-integr-f.pdf>
37 <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/integration/berichte/ber-br-integrpolitik-f.pdf>

étrangers³⁸. Les interventions nécessaires et les mesures à prendre ont été définies. L'encouragement de l'intégration est ici conçu comme un investissement dans le potentiel des immigrés et comme un outil pour prévenir d'éventuels déficits en matière d'intégration ; ses coûts sont à mettre en regard avec les économies attendues en matière de formation et d'assurances sociales.

L'immigration s'est transformée au cours de la dernière décennie, plaçant les autorités face à de nouveaux défis en matière de politique d'intégration (80 % environ des travailleurs en provenance d'Etats tiers qui sont admis actuellement possèdent un diplôme universitaire ou un titre d'une école supérieure). Les immigrés hautement qualifiés ont en règle générale plus de compétences et aussi plus de ressources pour s'organiser eux-mêmes. L'immigration des personnes hautement qualifiées suscite aussi des ressentiments – comme le prouvent les récents débats sur l'immigration en provenance d'Allemagne – exactement à l'instar de l'immigration de travailleurs étrangers peu qualifiés, en particulier chez les personnes qui se sentent elles-mêmes menacées par des processus de déclassement social. Dans ce contexte, la politique d'intégration des étrangers acquiert une dimension sociétale et se trouve face à de nouveaux défis, notamment pour le système éducatif, la qualité de vie et d'habitation ou l'environnement politique et culturel.

A côté de cette immigration de travailleurs en majorité hautement qualifiés dans le cadre de l'ALCP, on continue d'observer l'arrivée d'une main-d'œuvre non qualifiée, aussi bien en provenance de l'UE/AELE et notamment en vertu du droit au regroupement familial, que dans le cadre de la procédure d'asile. Cette hétérogénéité pose des défis supplémentaires en termes de politique d'intégration. La réalité de l'intégration se présente différemment dans chaque canton, chaque ville et chaque commune, de sorte que la thématique présente des caractéristiques variables en fonction de la situation géographique, de la taille et de la composition de la population de la collectivité publique considérée. Ces circonstances exigent des cantons et des communes une politique d'intégration sur mesure. En Suisse, la politique migratoire se fonde dans une large mesure sur des critères économiques et, notamment, sur des aspects liés au marché du travail. Les partenaires sociaux, et plus particulièrement les employeurs, ont donc aussi un rôle important à jouer.

Outre les qualifications professionnelles, des critères d'intégration doivent aussi entrer en ligne de compte pour l'octroi d'autorisations de séjour. La capacité d'adaptation professionnelle et sociale, les connaissances linguistiques ainsi que l'âge de l'étranger doivent laisser supposer qu'il s'intégrera durablement à son environnement professionnel et social.

38 Le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux ont convenu de renforcer, ensemble, l'encouragement de l'intégration et d'accroître les moyens destinés à l'encouragement spécifique de l'intégration. La Confédération augmentera sa contribution annuelle de 20 millions de francs à condition que les cantons augmentent aussi, dans les mêmes proportions, le montant de leurs contributions. http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/mediennmitteilungen/2011/ref_2011-11-232.html

Mesures préconisées : *La politique d'intégration reste un défi prioritaire pour la Suisse. Les partenaires sociaux, et plus particulièrement les employeurs, jouent un rôle déterminant en la matière. Des politiques d'intégration ciblées sont nécessaires pour satisfaire aux différentes exigences découlant de l'immigration. Le projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI)³⁹ tient déjà compte de ces différents aspects (cf. ch. 4.2.4).*

3.2 Effets de l'immigration sur l'économie et le marché du travail

Différentes études⁴⁰ se sont penchées sur les effets de l'immigration, en particulier dans le cadre de l'ALCP, sur le marché du travail et l'économie en général. Les chapitres qui suivent présentent une synthèse des résultats de ces études. D'une manière générale, on relèvera que les effets sur la croissance économique sont positifs et que l'intégration de la population étrangère sur le marché du travail est, en comparaison internationale, très élevée⁴¹.

3.2.1 Effets de l'immigration sur l'économie

Alors que l'économie suisse ne cesse de croître depuis des années, sous l'effet, principalement, de l'accroissement de l'offre de travail, le développement de la productivité reste faible en comparaison internationale. L'immigration est un levier important de l'accroissement de l'offre de travail et joue, dès lors, un rôle primordial pour la croissance économique. Elle contribue donc à la réalisation des objectifs fixés en la matière.

L'immigration a un fort impact sur l'évolution de la situation conjoncturelle : en période de haute conjoncture, elle permet d'accroître suffisamment l'offre de travail et de pallier la pénurie de main-d'œuvre, ce qui contribue davantage encore à une évolution positive. En outre, comme cela s'est vérifié lors de la dernière crise, une immigration constante peut avoir un effet stabilisateur en période de ralentissement conjoncturel, car elle renforce la consommation intérieure. Comparé à d'autres pays industrialisés et à ses voisins directs, la Suisse n'a été que modérément touchée par la dernière crise et la rapidité avec laquelle son économie s'est rétablie est étonnante. Ce rétablissement a été possible, notamment, grâce à la stabilité de la demande intérieure. La croissance continue de la population, qui résulte pour une large part de l'immigration, est un des facteurs qui contribuent à la stabilité de cette demande intérieure.

Les effets de l'immigration sur la productivité n'ont pas encore été suffisamment étudiés. Des données empiriques font défaut. Tendanciellement néanmoins, il semblerait que l'immigration enregistrée depuis la mise en œuvre de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les pays de l'UE/AELE s'est traduite de manière plutôt positive sur la productivité. Cette évolution s'explique par le fait que l'arrivée

39

Cf. http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-f.pdf.

40 Cf. par ex. le huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (2012) SECO, ODM, OFS et OFAS, ou Dominique Cueni et George Sheldon (2011), « Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz », WWZ Forschungsbericht 2011/04, Université de Bâle

41 T. Liebig et al. (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, N° 128, Editions de l'OCDE

de personnes hautement qualifiées améliore la productivité du travail. En effet, chaque année de formation supplémentaire accomplie par un étranger qui vient travailler en Suisse augmente la productivité. Or, vu que la tendance à l'immigration de travailleurs hautement qualifiés s'est poursuivie depuis l'année 2000, la Suisse a vraisemblablement profité dans des proportions analogues d'une hausse de productivité induite par ces nouveaux migrants⁴². Le SECO procède actuellement à une analyse détaillée des effets de l'immigration sur la productivité. De premiers résultats seront disponibles à la fin de 2012.

L'immigration de travailleurs hautement qualifiés permet en outre d'accélérer la mutation structurelle de l'économie et, partant, de développer le potentiel de croissance⁴³. A l'inverse, il faut partir du principe que l'arrivée de travailleurs étrangers peu qualifiés entrave la mutation structurelle dans certaines branches⁴⁴. On ne dispose toutefois pas de données sur les conséquences que peut avoir cette absence d'évolution structurelle d'un point de vue économique global.

Pour Sheldon (2012), c'est grâce à la proportion relativement élevée de diplômés universitaires qui ont immigré en Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes que la Suisse affiche actuellement un bilan positif en matière de rentrées fiscales et de contributions aux assurances sociales⁴⁵, c'est-à-dire que les personnes étrangères versent davantage dans les caisses de l'Etat et des assurances sociales, sous la forme d'impôts et autres contributions, qu'elles ne perçoivent sous forme de prestations. Vu toutefois la grande mobilité des étrangers hautement qualifiés et, à l'inverse, la mobilité relativement faible des migrants peu qualifiés, le risque existe que ce bilan évolue de façon négative en cas de baisse de l'immigration de travailleurs hautement qualifiés⁴⁶.

Mesures préconisées : L'analyse des effets de l'immigration sur l'évolution de la productivité, sur la croissance et sur le bilan des rentrées fiscales et des contributions versées aux assurances sociales constitue l'axe d'action prioritaire. Des études sont en cours ou été commandées par le Conseil fédéral.

3.2.2 Effets de l'immigration sur l'offre et la demande de travail

Il ressort du huitième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes⁴⁷ que la libre circulation a renforcé la concurrence sur le marché du travail. Cependant, les affirmations selon lesquelles l'arrivée de travailleurs étrangers ces

42 G. Sheldon (2008), « Was bringt uns die Neue Zuwanderung? Eine Kosten-Nutzen-Betrachtung » in : D.Müller-Jentsch (Hrsg.), Die Neue Zuwanderung – die Schweiz zwischen Brain-Gain und Überfremdungsanst, NZZ-Verlag, Zurich, 2008, p. 103 à 127

43 Heidi Stutz et Lucien Gardiol, « Immigration 2030 : scénarios pour l'économie et la société zurichoise », in : La Vie économique 12-2011, éd. : seco, Berne, p. 31 à 34

44 Cf. par ex. Rudolf Strahm (2010), « Warum wir so reich sind », 2010, Berne

45 Propos de George Sheldon lors de l'édition 2012 du Forum européen de Lucerne

46 Sheldon voit dans la réforme de l'assurance chômage des possibilités pour réduire ce risque. Selon lui, qui génère des coûts importants doit aussi verser des contributions plus élevées. Les entreprises avec un taux d'occupation stable subventionnent celles affichant une situation instable. Ainsi, l'agriculture et l'hôtellerie-restauration ne payent qu'un tiers ou la moitié des prestations qu'elles occasionnent par leurs pratiques de recrutement, ce qui correspond à un milliard de francs par an. Instaurer différents barèmes pour les contributions inciterait davantage les entreprises concernées à créer des conditions d'engagement stables plutôt que de faire appel à de la main-d'œuvre non formée.

47 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE du 15 mai 2012, SECO, ODM, OFS et OFAS
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/27003.pdf>

dernières années aurait eu pour effet d'évincer du marché du travail des travailleurs déjà installés en Suisse ne se vérifient pas. Il semble plutôt que les travailleurs étrangers en provenance de l'UE permettent de compléter de façon optimale le potentiel de main-d'œuvre indigène dans les segments du marché de l'emploi qui connaissent une forte croissance.

La proportion de personnes actives occupées entre 15 et 64 ans dans la population résidente permanente de la Suisse a augmenté en moyenne de 1,2 % par an entre 2003 et 2011. La progression a été nettement supérieure à la moyenne parmi les ressortissants de l'espace UE-27/AELE (+ 3,8 %). Elle est imputable à l'augmentation de l'immigration. La population active issue des Etats tiers enregistre en revanche une progression inférieure à la moyenne (0,8 %). S'agissant de la population suisse et des ressortissants de l'UE-27/AELE, la croissance de l'emploi était supérieure à celle de la population. En d'autres termes, ces deux groupes sont parvenus à augmenter leur taux d'emploi en 2011 par rapport à 2003. Le taux d'emploi des ressortissants d'Etats tiers s'est en revanche maintenu à un taux bas, reculant même de près d'un point entre 2003 et 2011, passant de 68,4 % à 67,5 %. Le taux d'emploi des ressortissants d'Etats tiers est ainsi inférieur de 17 % à celui des Suisses et des ressortissants de l'UE.

Au cours de ces huit dernières années, l'effectif des ressortissants de l'UE-27/AELE a surtout augmenté dans les groupes de professions où le taux d'activité des Suisses et des autres étrangers s'est aussi fortement développé. Cette évolution est particulièrement manifeste au niveau des cadres, des professions académiques, des professions techniques et des métiers de même niveau.

Mesures préconisées : Le Conseil fédéral continuera à suivre de près l'évolution de la situation sur le marché suisse du travail.

3.2.3 Effets de l'immigration sur les salaires et le chômage

Les conséquences de l'immigration sur le salaire des travailleurs suisses et sur le taux de chômage ont été étudiées en priorité en lien avec l'ALCP. Les études publiées concluent pour l'essentiel à un effet modéré de cet accord sur les salaires et le chômage. Nonobstant la mise en œuvre de la libre circulation des personnes, les salaires continuent d'évoluer en fonction de la conjoncture. De fait, on n'observe pas de rupture dans l'évolution des salaires depuis 2002.

La question se pose néanmoins de savoir de quelle manière les rémunérations auraient évolué sans l'influence de l'immigration. Plusieurs auteurs supposent que les salaires auraient progressé de manière nettement plus marquée ces dernières années sans l'immigration, qui a plutôt agi comme un frein. Divers constats empiriques indiquent que l'ALCP a eu des effets tant positifs que négatifs sur les salaires. Ainsi, au vu des données empiriques, Aepli (2010) n'exclut pas que certains groupes de professions aient été soumis à une pression salariale du fait de la libre circulation des personnes⁴⁸. Pour Gerfin et Kaiser (2010), les travailleurs hautement qualifiés notamment sont soumis à une pression salariale accrue, tandis que l'ALCP a des

48 Roland Aepli (2010), « Arbeitsmarkteffekte des Abkommen mit der EU zur Personenfreizügigkeit – eine Neubeurteilung », in : ETH-KOF-Spezialanalysen, décembre 2010, p. 29 à 42

effets plutôt positifs pour les niveaux de qualification moyens et inférieurs⁴⁹. Henneberger et Ziegler (2011) vont encore plus loin et relèvent, dans leur rapport d'experts à l'intention du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), que la libre circulation des personnes exerce une pression généralisée sur les salaires⁵⁰. Pour Cueni et Sheldon (2010) en revanche, on ne saurait conclure à une pression accrue sur les salaires⁵¹. Les deux auteurs estiment plutôt que ce sont les travailleurs étrangers en provenance d'Etat tiers qui ont vu leur rémunération reculer, sous l'effet sans doute de la concurrence exercée par d'autres immigrants possédant de meilleures qualifications.

Rapportée à l'indice suisse des salaires publié par l'OFS, la hausse des salaires réels entre 2002 et 2011, qui a atteint en moyenne 0,6 %, a été supérieure à la progression observée pendant la décennie précédente, où elle s'élevait à 0,2 % par an. Il y a lieu néanmoins de signaler que les années 90 ont été caractérisées, en Suisse, par une longue phase de stagnation et un taux de chômage élevé.

Un examen de l'évolution des salaires à la lumière des données de l'enquête sur la structure des salaires montre que cette structure est restée étonnamment stable en Suisse dans les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALCP. Ce constat se vérifie également dans les niveaux de qualification moyens et inférieurs, ceux-là mêmes qui suscitent le plus de craintes quant à une pression sur les salaires.

Ces dernières années, le taux de chômage des étrangers a baissé par rapport aux années 90, se rapprochant du faible taux observé pour la population résidente active. Ce resserrement est encore plus marqué parmi les ressortissants de l'UE-27/AELE, reflet de la bonne performance sur le marché du travail de la population récemment immigrée. Considéré sur une plus longue période, le taux de chômage des ressortissants d'Etats tiers s'est lui aussi rapproché de celui des Suisses, même si cette catégorie d'étrangers continue d'afficher le pourcentage de chômeurs le plus élevé.

Une autre question fréquente concerne le taux de chômage incompressible suite à la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. Stalder (2008) signale à ce propos que la baisse du chômage durant la dernière phase d'essor économique entre 2006 et 2008, donc après l'entrée en vigueur de l'ALCP, a été nettement plus faible qu'au cours de la période de haute conjoncture qui a précédé l'introduction de la libre circulation des personnes⁵². Par ailleurs, d'un point de vue économique, un taux de chômage inférieur à 2 % n'est pas forcément considéré comme une donnée positive, car il faut alors parler d'une surchauffe du marché du travail.

Un examen des taux de chômage par groupe de professions contredit aussi la thèse selon laquelle l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes aurait évincé les Suisses du marché du travail. Pendant la période comprise entre 2003 et 2011, les trois groupes de professions où la hausse de travailleurs en provenance de l'UE-27/AELE a été la plus marquée (profession dirigeantes, professions académiques,

49 Michael Gerfin et Boris Kaiser (2010), « Les effets de l'immigration sur les salaires en Suisse entre 2002 et 2008 », in: *La Vie économique* 6-2010, p. 4 à 6

50 Fred Henneberger et Alexandre Ziegler (2011), « Evaluation der Wirksamkeit der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit », Nr. 125 der Reihe DISKUSSIONSPAPIERE des Forschungsinstituts für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität St. Gallen, novembre 2011

51 Dominique Cueni et George Sheldon (2011), « Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz », WWZ Forschungsbericht 2011/04, Université de Bâle

52 Peter Stalder (2008), « Les effets de la libre circulation des personnes sur le marché de l'emploi et la croissance », in: *La Vie économique* 11/2008, p. 7 à 11

professions techniques et métiers de même niveau) affichaient des taux de chômage à la baisse, inférieurs à la moyenne.

Le fait que le chômage ait rapidement réagi, en 2010, à l'évolution de la situation économique et qu'il s'inscrive depuis lors constamment à la baisse est le signe que l'arrivée de nouveaux travailleurs étrangers ne se fait pas au détriment des travailleurs indigènes. Après la hausse abrupte enregistrée durant la phase de récession de 2009, le chômage a de nouveau sensiblement reculé à partir de 2010 pour tous les groupes de nationalités. Un allongement de la durée de recherche d'un emploi a toutefois été observé dans certaines régions frontalières de Suisse, ce qui s'est traduit, dans certains cas, par une aggravation du chômage parmi la population résidente. On peut également penser que des travailleurs étrangers peu qualifiés, déjà installés en Suisse, ont eu à subir la concurrence d'autres immigrés sur le marché de l'emploi, ce qui signifierait que leurs possibilités d'intégration s'amoindrissent. Les taux de chômage relativement élevés qu'affichent certains groupes d'étrangers (réfugiés, personnes admises à titre provisoire, ressortissants d'Etats d'ex-Yougoslavie) semblent confirmer cette hypothèse.

Mesures préconisées : Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires d'embauche et les éventuels phénomènes d'éviction de ressortissants d'Etats tiers déjà installés en Suisse n'ont pas encore été suffisamment analysés. Le SECO a commandé deux études à ce sujet. De premiers résultats sont attendus pour la fin de 2012 concernant l'étude sur les salaires d'embauche et pour le printemps 2013 concernant l'étude sur les éventuels phénomènes d'éviction.

3.2.4 Evolution du marché du travail dans les régions frontalières

A certains égards, l'immigration dans le cadre de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE n'a pas eu les mêmes effets dans les régions frontalières que dans le reste de la Suisse. Pendant les années 2001 à 2008, la progression de l'emploi a été supérieure dans ces régions, mais elle s'est davantage concentrée dans les niveaux de qualification inférieurs, si l'on fait une comparaison avec l'ensemble des travailleurs immigrés en provenance de l'UE/AELE. Alors que les chiffres de l'emploi ne laissent guère entrevoir, jusqu'en 2008, de répercussions négatives de la hausse de l'emploi frontalier sur l'emploi de la population résidente, le taux de chômage a légèrement augmenté dans trois des cinq régions frontalières – région lémanique, Suisse du Nord-ouest et arc jurassien – par comparaison avec les régions non-frontalières. On ne dispose pas encore de données régionales suffisantes sur les effets de la récession de 2009 sur l'emploi. Il est donc difficile, dans ces conditions, de tirer des conclusions, notamment pour l'arc jurassien, qui a été touché de plein fouet par la crise industrielle. En ce qui concerne l'évolution des salaires des travailleurs suisses durant la période comprise entre 2002 et 2008, on n'observe pas systématiquement de différence entre les principaux cantons frontaliers et les autres cantons non frontaliers, même si les travailleurs frontaliers sont généralement moins bien rémunérés que les travailleurs indigènes avec un profil similaire⁵³.

53 Cf. 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (2012), SECO, ODM, OFS et OFAS

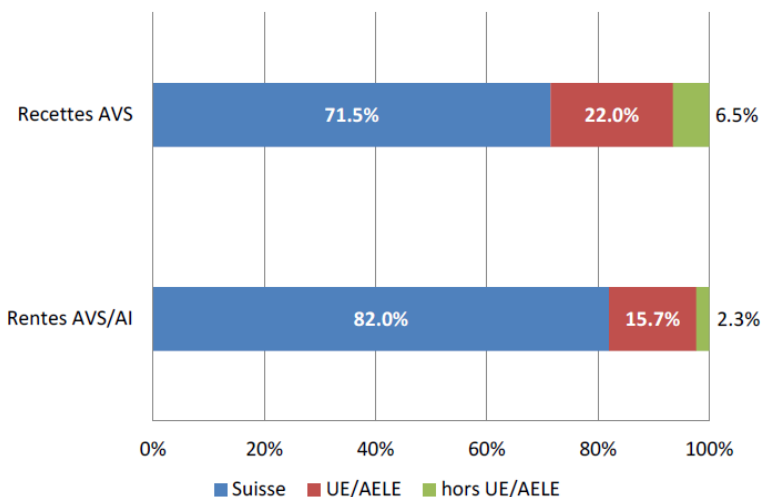
Mesures préconisées : Le Conseil fédéral continuera à suivre de près l'évolution de la situation dans les régions frontalières.

3.3 Sécurité sociale

3.3.1 Effets de l'immigration sur les assurances sociales (AVS/AI/PC/AC)

Les conséquences de l'ALCP sur les assurances sociales ont été examinées en 2012 dans le cadre du 8^e rapport de l'Observatoire sur la libre circulation. En résumé, le rapport relève que l'immigration ralentit le vieillissement de la population et que, dès lors, elle soulage les assurances sociales du 1^{er} pilier (AVS/AI/APG/PC), qui sont financées par les cotisations. Aujourd'hui, les travailleurs ressortissants de l'UE ou de l'AELE versent nettement plus de cotisations à ces assurances sociales qu'ils n'en perçoivent de prestations (cf. illustration 12). A long terme, cependant, les cotisations versées donnent naturellement droit à des rentes, qui grèveront l'AVS d'ici 30 à 40 ans. Aussi l'impact global de l'immigration sur les assurances sociales est-il sujet à controverse.

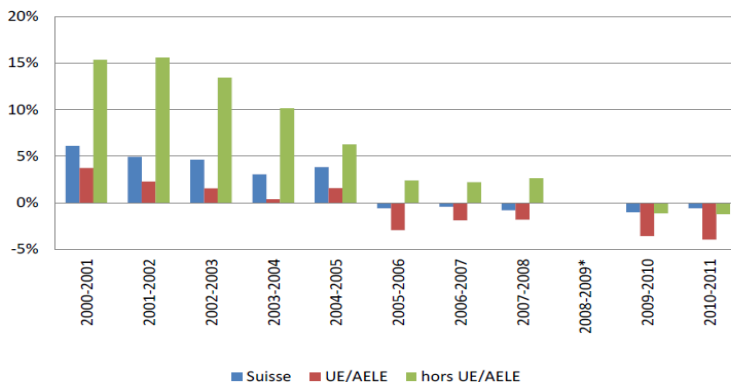
Illustration 12: Répartition des cotisations et des rentes AVS/AI selon la nationalité*



Source: OFAS, *Sont pris en compte tous les revenus soumis à cotisation: 2008, rentes AVS/AI 2011

Ces dernières années, l'immigration nette reporte et atténue les problèmes de financement de l'AVS, puisqu'elle améliore le rapport entre le nombre de personnes actives et le nombre de rentiers AVS.

Illustration 13: Evolution annuelle du nombre de rentes AI selon la nationalité⁵⁴



Source: OFAS

Les craintes initiales que la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE n'induit une augmentation massive du nombre de bénéficiaires étrangers de prestations AI se sont révélées infondées (cf. illustration 13). L'immigration nette semble même induire la tendance à une diminution des coûts à charge de l'AI.

Ces dernières années, l'immigration nette tend à influencer positivement sur le recours aux prestations complémentaires (PC). En acquittant leurs impôts, les immigrés financent une partie de ces prestations tout en percevant moins de PC, d'une part parce que la moyenne de ces immigrés a un niveau de vie relativement élevé, d'autre part du fait qu'une partie d'entre eux retournent dans leur pays d'origine à la retraite. Seule la suppression du délai de carence consécutive à l'entrée en vigueur de l'ALCP a eu pour effet une augmentation unique du nombre de bénéficiaires de PC en provenance d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE⁵⁵. En 2011, quelque 288 000 personnes ont perçu des PC, dont 221 000 Suisses, 35 000 ressortissants d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE et 32 000 ressortissants de pays tiers.

En cotisant au régime des allocations pour perte de gain (APG), la main-d'œuvre étrangère améliore le financement de cette branche des assurances sociales (service militaire, service civil, service de protection civile) sans autre contrepartie que l'allocation de maternité. L'ALCP ouvre également le droit aux allocations de maternité pour les ressortissantes d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE.

L'ALCP a entraîné des coûts supplémentaires pour l'AC du fait que la main-d'œuvre saisonnière et les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée qui avaient cotisé en Suisse à l'assurance-chômage pouvaient également prétendre à des indemnités de chômage en Suisse. Pour l'année 2010, ces surcoûts ont été estimés à 115 millions de francs.

54 2009* Année de l'harmonisation des registres. Conséquences : la redistribution des bénéficiaires de l'UE/AELE et d'Etats tiers sur les Suisses (→binationaux) n'intervient qu'une fois. Il n'est donc pas possible d'effectuer une comparaison avec l'année précédente sur la base du facteur de la nationalité

55 Ce phénomène est lié à l'accès facilité aux prestations ainsi qu'à la suppression du délai de carence avant l'ouverture du droit aux prestations prévus par l'ALCP.

Les ressortissants d'Etats tiers sont beaucoup plus nettement bénéficiaires nets de l'AC. En 2009, la part des recettes provenant des cotisations AC qu'ils ont versées s'est en effet élevée à 32 % seulement des indemnités de chômage qu'ils ont perçues. Ces données traduisent clairement le risque de chômage, également nettement plus élevé, auquel est exposé ce groupe (au demeurant très hétérogène) de nationalités.

Globalement, cependant, l'immigration n'a eu qu'une faible incidence sur la situation de l'AC. Il reste à voir comment évoluera la situation de l'AC, face aux mouvements migratoires passés, présents et à venir, en cas de récession longue et tenace.

Mesures préconisées: Le Conseil fédéral va continuer de suivre attentivement l'évolution du marché du travail intérieur.

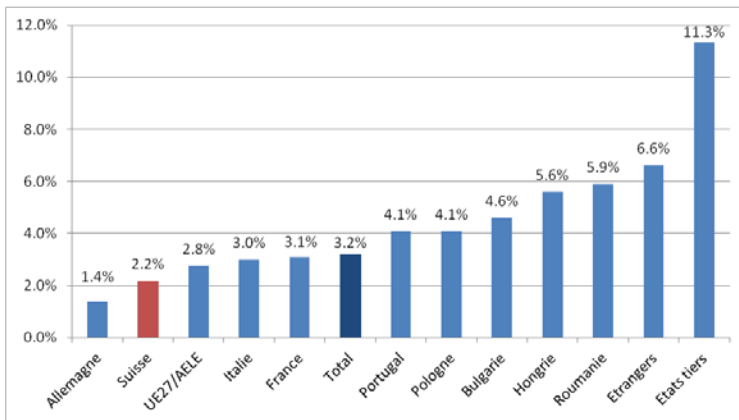
3.3.2 Effets de l'immigration sur l'aide sociale

L'aide sociale relève du droit cantonal. L'hétérogénéité qui en découle entraîne globalement une certaine disparité des données à disposition, si bien que jusqu'à présent, un système harmonisé de rapports sur ce sujet fait largement défaut. En développant la statistique de l'aide sociale, l'Office fédéral de la statistique a cependant déjà comblé une lacune importante. Les premiers résultats sur l'ensemble de la Suisse sont disponibles depuis l'année de relevé 2004. Depuis 2009, cette statistique se base sur un relevé complet.

L'illustration 14 présente le taux d'aide sociale de trois groupes de nationalités et de plusieurs pays de l'UE pour l'année 2010. Elle fait apparaître que les ressortissants d'un Etat membre de l'UE-27 ou de l'AELE bénéficient de l'aide sociale à hauteur de 2,8 %, soit plus que les Suisses (2,2 %), mais légèrement moins que la moyenne, qui se situe à 3,2 %. De grosses différences se dessinent entre les diverses nationalités examinées. Si les ressortissants allemands présentent un taux d'aide sociale (1,4 %) plus faible que les Suisses, le taux des immigrants portugais est nettement plus élevé, avec 4,1 %. Le taux d'aide sociale des ressortissants de l'UE-8 et de l'UE-2 (Roumanie et Bulgarie) est même plus haut encore. En ce qui concerne les quatre principaux pays de provenance, il se situait entre 4,1 %, pour la Pologne, et 5,9 %, pour la Roumanie. Ces taux d'aide sociale se sont donc avérés nettement supérieurs à la moyenne, mais ils sont néanmoins encore légèrement inférieurs à la moyenne pour l'ensemble des étrangers (6,6 %). Le taux d'aide sociale des ressortissants de pays tiers (11 %) est toutefois encore le plus élevé et de loin. Ce phénomène s'explique par le fait que chez cette catégorie de personnes, la perception de prestations d'aide sociale est souvent liée à une entrée en Suisse en rapport avec l'asile.

Il est intéressant de constater que la structure des taux d'aide sociale, présentée par pays de provenance, reflète en substance les différentes situations qui prévalent sur le marché du travail. En effet, les ressortissants de l'UE/AELE présentent un taux d'aide sociale plus faible que ceux des pays tiers, signe de leur meilleure intégration sur le marché du travail. Par ailleurs, lorsque les taux d'aide sociale sont élevés (même au sein de l'UE/AELE), on a souvent affaire à des groupes de nationalités composés de ressortissants actifs, le plus souvent, dans des secteurs où le risque de chômage est supérieur et/ou où les salaires sont plus bas.

Illustration 14: Taux d'aide sociale 2010, par groupe de nationalités et nationalités sélectionnées



Source: OFAS, statistiques de l'aide sociale 2010

Rien n'indique que la situation des ressortissants étrangers se soit globalement dégradée, ces dernières années, par rapport à celle des Suisses, par exemple, par un éventuel effet d'éviction des ressortissants des Etats tiers et/ou par une immigration massive d'étrangers en provenance d'un Etat membre de l'UE ou de l'AELE présentant un risque accru de recours à l'aide sociale. L'on peut néanmoins affirmer que les taux d'aide sociale selon la nationalité peuvent tout au plus servir d'indices indirects de l'impact de l'ALCP sur le niveau du taux national. D'une part, divers effets peuvent se compenser les uns les autres, d'autre part, la période d'observation est trop courte et des chiffres fiables couvrant la période ayant précédé l'entrée en vigueur de l'ALCP font défaut. On ne dispose pas, en effet, d'études concernant les conséquences de l'immigration sur l'aide sociale avant l'entrée en vigueur de l'ALCP.

Mesures préconisées: Les autorités compétentes en matière d'aide sociale ainsi que la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) observent attentivement l'évolution de la situation eu égard aux possibles conséquences de la migration sur le nombre de cas d'abus en matière d'aide sociale ainsi que sur le mandat d'intégration dévolu au système de l'aide sociale. Si l'étude confiée par le SECO devait révéler un effet d'éviction (cf. ch. 3.2.3), la Confédération et les cantons auraient alors l'obligation de trouver des solutions communes.

3.4 Formation

3.4.1 Effets de l'immigration sur la situation de la main-d'œuvre

Le chapitre consacré à la formation traite au premier plan de la situation de l'économie suisse en matière de main-d'œuvre. Ces dernières années, l'immigration a permis de compenser en partie les fluctuations conjoncturelles dans le rapport entre l'offre et la demande de spécialistes en Suisse. Dans certaines branches ou certains secteurs d'activités, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est néanmoins aiguë, par exemple dans les professions faisant appel aux sciences techniques et aux mathématiques (MINT), dans le domaine de la santé ou dans les professions médicales.

On constate empiriquement que l'immigration a évolué en fonction de la conjoncture et, partant, du besoin de main-d'œuvre qualifiée. Moins il y a de main-d'œuvre qualifiée, plus l'immigration est intense. Ainsi, l'immigration peut être qualifiée de propice au développement économique. Elle doit cependant intervenir en complément de la population active indigène et ne dispense pas de fournir des efforts en vue d'augmenter les qualifications de cette dernière. Les besoins de spécialistes sont plus faciles à combler par des travailleurs indigènes lorsque le marché du travail est en mesure de bien exploiter le potentiel indigène disponible.

Le rapport « Du personnel qualifié pour la Suisse » du Département fédéral de l'économie (DFE)⁵⁶ a montré qu'une bonne partie du potentiel existant est déjà largement utilisé, voire quasiment épuisé. Il subsiste néanmoins encore une marge de manœuvre qui permettrait une exploitation et un développement supplémentaires du potentiel de main-d'œuvre qualifiée, par exemple parmi les travailleurs d'un certain âge, chez les femmes et en rehaussant le niveau de qualification.

En dépit d'une évolution des salaires supérieure à la moyenne et de nombreuses offres d'emploi dans le domaine technique, l'intérêt pour des études liées aux professions techniques (ou le choix de ces disciplines d'études) n'a que peu évolué en Suisse: de manière générale, et chez les femmes en particulier, l'intérêt porté à l'acquisition d'une profession MINT est toujours très modeste.

La situation chez les médecins est tout autre: de nombreux étudiants souhaitent s'orienter vers la médecine, mais en raison des limitations imposées à l'admission aux études universitaires dans le domaine de la santé (dues aux capacités restreintes dans les places de formation en clinique), le nombre de médecins formés est largement inférieur aux besoins. Aussi le système de santé est-il fortement tributaire de la main-d'œuvre spécialisée étrangère, en provenance surtout de pays de langue allemande.

L'OCDE estime en outre que les qualifications obtenues à l'étranger ne sont pas suffisamment reconnues sur le marché du travail suisse et que trop peu de formations ou de cours proposent des passerelles ou peuvent servir de ponts et que trop peu de programmes favorisent le parrainage nécessaire aux immigrés concernés pour établir les contacts indispensables avec des interlocuteurs nés en Suisse et, en parallèle, se familiariser avec les rouages du marché suisse du travail, autant de conditions sine qua non pour accéder à des postes hautement qualifiés⁵⁷.

⁵⁶ Du personnel qualifié pour la Suisse, DFE 2011, <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html>

⁵⁷ T. Liebig et al. (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, N° 128, Éditions de l'OCDE

Mesures préconisées: Face à la hausse probable de la concurrence internationale et aux efforts entrepris par nos pays voisins pour retenir les spécialistes qu'ils forment, la Suisse est soumise à une pression accrue pour améliorer sans cesse les conditions-cadres via sa politique en matière de formation et de marché du travail. A l'avenir, le besoin de main-d'œuvre qualifiée devra être mieux comblé par des personnes établies en Suisse et par le potentiel de la population en âge de travailler. A cet effet, il faudra mettre davantage l'accent sur la reconnaissance des diplômes obtenus par les immigrants dans des pays n'appartenant pas à l'OCDE.

3.4.2 Effets de l'immigration sur la formation en Suisse

Dans une Suisse plurilingue et fédéraliste, la scolarité se caractérise par un puissant ancrage local, cantonal et dans les différentes régions linguistiques. La responsabilité principale de la formation incombe aux 26 cantons ou demi-cantons. Dans le secteur post-obligatoire (degré secondaire II, degré tertiaire), la Confédération et les cantons partagent cette responsabilité.

Si le taux d'obtention de la maturité (baccalauréat) est moins élevé en Suisse, en comparaison internationale, une majorité de jeunes y débute leur carrière professionnelle par l'apprentissage d'un métier. Le système suisse de formation possède cependant deux filières initiales menant vers une formation supérieure, celle de l'apprentissage d'un métier, axée sur la pratique et suivie d'une maturité professionnelle, d'une école supérieure et d'une haute école spécialisée, et la voie académique, axée sur la maturité gymnasiale, qui mène à l'université et à l'école polytechnique fédérale. En outre, le système suisse de formation se distingue par les caractéristiques suivantes⁵⁸:

- haut degré de perméabilité: plusieurs filières permettent d'être admis à une formation ou dans une école ou d'en changer, ou favorisent le rattrapage d'une formation;
- libre accès à diverses offres de formation: les personnes qui possèdent les qualifications requises peuvent en principe opter pour la formation de leur choix, le lieu de formation dans les hautes écoles pouvant par ailleurs être librement choisi. Certaines restrictions existent au niveau de la filière de la formation professionnelle du fait de l'offre d'apprentissage, le numerus clausus étant qui plus est parfois de mise dans les facultés de médecine.

Le rapport sur la formation 2010 regroupe les connaissances actuelles sur le système suisse de formation. Il fournit des données issues de la recherche, des statistiques, de même que des données relatives à la gestion de l'ensemble du système de formation, de la pré-scolarité à la formation continue⁵⁹.

Dans le cadre des travaux préparatoires du présent rapport, plusieurs membres du groupe de travail ont insisté sur l'importance de la formation et, notamment, sur les effets encore mal cernés de l'immigration sur le système suisse de formation. L'une des questions soulevée a été de savoir si l'ouverture complète du marché du travail aux États membres de l'UE et de l'AELE, avec leurs différents systèmes de formation et un taux de maturité relativement bas, ne mettait pas aussi sous pression le

⁵⁸ Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) (2012); <http://www.edk.ch/dyn/15421.php>
⁵⁹ www.rapporteducation.ch

système suisse de formation dual. En effet, si la Suisse atteint un taux de formation de près de 60% dans le secteur tertiaire, les diplômés des hautes écoles spécialisées (HES) et les personnes au bénéfice d'un diplôme fédéral professionnel ou spécialisé ne peuvent pas se légitimer en Europe avec un titre académique (bachelor), bien que comparativement, ces diplômés ont des qualifications spécialisées égales ou supérieures aux titres universitaires étrangers de bachelor (cf. Strahm 2010)⁶⁰. A ce jour, il n'a pas pu être encore établi ni chiffré si des jeunes suisses ont été désavantagés sur le plan professionnel, en particulier par des entreprises toujours plus actives sur le plan international et qui disposent de plus en plus fréquemment de départements HR internationaux.

Selon le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), la nouvelle immigration en provenance du Nord de l'Europe liée à l'ALCP a généralement amélioré le niveau des performances scolaires. Les experts internationaux identifient cependant une lacune dans le domaine de la formation au niveau de l'absence d'encadrement précoce des enfants en bas âge⁶¹. Comme les résultats scolaires des enfants d'immigrés ayant un faible niveau de formation sont moins bons que ceux des autres enfants, il convient de développer la scolarisation des enfants en bas âge en Suisse.

Mesures préconisées: *Il est nécessaire d'agir tout d'abord au niveau de l'encadrement scolaire des enfants en bas âge de parents étrangers, dépourvus de formation. Aussi le nouvel accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) introduit-il l'école enfantine obligatoire pendant deux ans et renforce-t-il l'enseignement des langues.*

Le Conseil fédéral va continuer de suivre attentivement les répercussions de l'immigration sur le système de formation dual en vigueur en Suisse et s'efforcer de combler les lacunes actuelles des recherches dans ce domaine. Il entend s'engager à faire en sorte que les conséquences de l'immigration de personnes peu qualifiées continuent à l'avenir d'être atténuées par des mesures adéquates.

3.5 Aménagement du territoire, marché du logement et immobilier

L'opinion selon laquelle l'immigration exerce une forte pression sur l'aménagement territorial et le marché immobilier est largement répandue. Les sous-chapitres ci-après présentent plus en détail les enseignements à tirer à cet égard.

3.5.1 Effets de l'immigration sur l'aménagement territorial

La croissance démographique générée essentiellement par l'immigration a aussi un impact sur le développement de la structure de l'habitat. A ce jour, on ne dispose cependant d'aucune étude qui cible et mette en évidence les répercussions qualitatives ou même quantitatives de l'immigration sur l'aménagement territorial. On constate néanmoins qu'il se dessine quelques tendances majeures et d'importants défis.

60 Strahm, Rudolf (2010): Warum wir so reich sind; Berne

61 T. Liebig et al. (2012), « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en Suisse », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, N° 128, Editions de l'OCDE

Aujourd'hui, la croissance démographique est surtout marquée dans les centres urbains et leur périphérie. Ainsi, on constate une forte demande de logements dans toutes les zones où les réserves de terrain constructible sont limitées. Aussi le prix des logements augmente-t-il aux endroits les plus prisés et la segmentation du marché du logement va-t-elle croissante (cf. chapitre 3.5.2). Les ménages et en particulier les familles, qui ne peuvent plus se permettre d'habiter au centre-ville, déménagent en bordure d'agglomération, ce qui entraîne la construction d'infrastructures publiques supplémentaires (écoles, desserte par les transports publics, etc.).

L'immigration participe aussi à ce processus. Les immigrés souvent jeunes et bien formés préfèrent habiter dans les centres urbains et sont souvent en mesure de se le permettre. En réalité, l'immigration ne constitue que l'une des raisons de la pression croissante exercée sur les centres urbains. Depuis quelques années, les migrations intérieures convergent également vers les villes. Après la légère hausse permanente de la population rurale enregistrée jusqu'en 1997, un mouvement de reflux est observé depuis 1998. En parallèle, les communes périphériques des cinq grandes agglomérations suisses ont connu une forte croissance de leurs populations. Privilégiant depuis toujours les centres urbains, l'immigration y a beaucoup contribué. De 2001 à 2009, deux nouveaux citoyens des communes de plus de 30'000 habitants sur trois provenaient de l'étranger. Tandis que la population suisse des villes diminuait au cours des années huitante et nonante, leurs populations étrangères poursuivaient leur progression. Depuis 1997 environ, la population suisse y enregistre cependant à nouveau une certaine croissance. De 2001 à 2009, près de 20'000 Suisses se sont installés dans une commune de plus de 30'000 habitants⁶².

En bordure d'agglomération ainsi qu'en zone rurale, la construction de villas, notamment, favorise le mitage du territoire. La demande qui s'y rapporte émane surtout de ressortissants suisses. Parmi la population étrangère, le taux de propriétaires est nettement inférieur. On constate néanmoins depuis peu que les ménages d'origine étrangère qui disposent de revenus élevés sont également actifs sur le marché de la propriété.

Une autre source de mitage territorial est la construction de résidences secondaires. En vertu de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller) et de l'ordonnance y afférente, les cantons peuvent accorder chaque année 1'500 autorisations d'acquisition d'une résidence secondaire à des étrangers qui n'ont pas leur domicile en Suisse⁶³. L'ALCP n'a toutefois pas induit d'assouplissement de la pratique adoptée en matière de résidences secondaires. Dans ce secteur, le groupe des ressortissants suisses continue d'être le demandeur le plus important du point de vue quantitatif.

En conclusion, il faut admettre que l'immigration exerce bel et bien une pression quantitative sur les besoins spatiaux. Le mitage du territoire et les atteintes provoquées par l'immigration sur la structure de l'habitat et la qualité du paysage résultent davantage de l'évolution des préférences de la population et de ses valeurs (cf. ch. 3.5.2.).

62 Source : chiffres OFS / ESPOP, PETRA

63 Cf. annexe de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE, RS 211.412.411)

Mesures préconisées: Du point de vue de l'immigration et de la croissance démographique à venir, l'aménagement territorial est confronté d'une part, au défi des intérêts supérieurs liés à la nécessité de prévenir la perte de terres cultivables et de préserver la qualité du paysage, et d'autre part à la nécessité de créer des conditions d'aménagement capables de satisfaire aux besoins croissants de logements, d'infrastructures publiques et de bâtiments industriels. Ce second défi requiert l'adoption, en matière d'aménagement territorial, de mesures favorisant la densité de construction (édifices en hauteur, utilisation de réserves d'espace telles que les friches industrielles existant dans les zones bâties), de même que l'autorisation de démolir d'anciennes constructions pour en ériger de nouvelles, d'ajouter des étages à des constructions existantes ou d'y ajouter des annexes.

3.5.2 Effets de l'immigration sur le marché du logement et immobilier

Dans les régions économiquement prospères, l'immigration, constituée en majorité de personnes avec un pouvoir d'achat relativement élevé, génère une concurrence accrue au niveau de l'offre de logements attrayants et exerce une certaine pression sur les prix. Ces cinq dernières années, les appartements locatifs ainsi que les objets à vendre proposés sur le marché immobilier ont entraîné une hausse des prix parfois prononcée dans certaines régions. La formation d'une bulle immobilière n'est pas exclue dans plusieurs endroits critiques, notamment sur l'Arc lémanique et dans les régions de Zurich et Zoug, où la présence des ménages étrangers entraîne une forte demande et contribue ainsi au renchérissement des logements. Dans les régions économiquement moins attrayantes, comme dans certaines parties de Suisse orientale, du Plateau ou dans le Nord-Ouest, les ménages étrangers ont assuré une demande supplémentaire bienvenue qui a amélioré le taux d'occupation des logements.

La hausse de la demande a entraîné la construction de nouveaux logements. Depuis 2007, plus de 40'000 appartements sont bâtis chaque année en Suisse, soit au moins 10'000 de plus qu'au début de la même décennie. Actuellement, l'intense activité qui règne dans le bâtiment a un effet équilibrant sur le marché du logement dans l'ensemble de la Suisse. Mais cette réalité est plus marquée encore dans le secteur de la propriété, sur lequel se focalise le bâtiment. Dans les régions attrayantes, et surtout dans le secteur locatif, la situation actuelle est cependant tendue, ce qui peut entraîner des problèmes pour les ménages à revenus faibles ou moyens en quête d'un appartement. Pour la grande majorité des ménages, qui n'a pas été active sur le marché immobilier, la situation du logement n'a pas empiré ces dix dernières années. En règle générale, en effet, les taux hypothécaires bas ont assuré la stabilité du coût de leur logement.

Outre la forte croissance démographique de ces dernières années, l'évolution des préférences des Suisses a des répercussions sur le marché du logement. Ainsi, on observe depuis des décennies une hausse continue de consommation de surface habitable. Entre 1980 et 2000, la surface habitable moyenne par individu est ainsi passée de 34 m² à 44 m²; aujourd'hui, elle est vraisemblablement même proche de 50 m². La cause de l'évolution de la demande réside dans le niveau de vie élevé qui permet une plus grande consommation de surface habitable, la réduction de la taille des ménages, liée au vieillissement de la population, et la fragilisation des formes de cohabitation. A cet égard, il convient de mentionner, par exemple, le taux élevé de divorces, qui se traduisent généralement par l'occupation d'un second appartement du fait que chacun des parents souhaite disposer de chambres pour leurs enfants. Les

baillleurs et les investisseurs, pour leur part, contribuent à l'augmentation de la consommation de surface habitable en augmentant sans cesse la surface des nouveaux logements. Si un quatre pièces construit entre 1971 et 1980 occupe, en moyenne, une surface habitable de 100 m², la surface des appartements construits après 2006 se situe à 122 m².

En conclusion, l'incidence de l'immigration sur le marché du logement se traduit, dans une mesure qui varie d'une région à l'autre, par une augmentation de la demande qui entraîne à son tour une hausse des prix en cas de changement de locataire ou de transfert de propriété. Si le secteur du bâtiment réagit à la progression de la demande en construisant de nouveaux logements, l'offre de logements reste cependant en-deçà de la demande dans les régions attractives. Sur la base des projets de construction de logements en chantier et du nombre de permis de construire accordés, on peut néanmoins s'attendre à enregistrer à moyen terme une croissance supérieure à la moyenne des nouveaux logements disponibles sur le marché.

***Mesures préconisées:** Le défi posé à la politique du logement par une croissance démographique continue consiste à réunir des conditions cadres propices à la construction d'une quantité suffisante de nouveaux logements, à empêcher de trop grands déséquilibres dans la répartition des logements et, en particulier, de contribuer à assurer, pour les groupes de la population économiquement plus faibles et les ménages ayant des besoins spécifiques (personnes âgées ou handicapées), une offre de logements adéquate à un prix abordable.*

3.6 Consommation d'énergie, environnement et infrastructures de transport

3.6.1 Effets de l'immigration sur la consommation d'énergie

L'immigration entraîne une croissance démographique et économique qui se traduit par une augmentation des surfaces habitées (plus d'habitations à chauffer, plus d'eau chaude à préparer), de la mobilité (augmentation du trafic) et des besoins d'énergie destinée aux technologies d'information et de communication, à l'éclairage, aux équipements techniques du bâtiment et aux installations de climatisation. La croissance économique entraîne un besoin accru de chaleur industrielle, d'énergie de propulsion ainsi que d'autres formes d'énergie nécessaires dans l'industrie.

Le développement démographique et le développement économique ne constituent toutefois que deux des facteurs ayant une incidence sur la consommation d'énergie. D'autres facteurs importants sont le progrès technique, l'évolution des prix de l'énergie et/ou des taux de change, les changements de comportement, les tendances de saturation, le réchauffement climatique (des hivers plus chauds entraînent une diminution de la consommation de combustibles). En outre, les mesures adoptées sur le plan de la politique énergétique peuvent avoir une incidence déterminante sur l'évolution de notre consommation d'énergie.

En conclusion, on retiendra qu'outre la croissance démographique et économique induite par l'immigration, d'autres facteurs essentiels ont une influence nettement plus forte sur l'évolution de la consommation d'énergie.

Aucune mesure préconisée: *La politique énergétique, en particulier, a une influence bien supérieure sur la consommation énergétique future que l'immigration: en exploitant les potentiels d'augmentation de l'efficacité, on peut largement compenser une forte croissance démographique. Une plus forte immigration ne saurait remettre en question la sortie du nucléaire. La forte augmentation des investissements qui seront consacrés à l'avenir à l'infrastructure du réseau sera en grande partie indépendante de la croissance démographique.*

3.6.2 Effets de l'immigration sur le climat

L'immigration n'a guère d'influence sur les émissions globales de gaz à effet de serre et donc sur le réchauffement climatique: peu importe, en effet, que les gaz à effet de serre produits par les immigrés le soient dans leur pays de provenance ou en Suisse. L'immigration n'a une incidence que sur les mesures nécessaires pour respecter les objectifs quantitatifs que la Suisse s'est fixés en matière de politique énergétique: plus l'immigration est importante, plus de gaz à effet de serre seront rejetés en Suisse et plus il faudra mettre en œuvre de mesures pour tenir les engagements fixés en chiffres absolus en matière de réduction des émissions. L'évolution de la production de gaz à effet de serre n'est cependant pas proportionnelle à la démographie. Elle s'en distingue même nettement, puisqu'une croissance démographique de 1% entraîne une hausse des émissions de gaz à effet de serre nettement inférieure à 1%. D'autres facteurs, comme l'évolution technique, les prix de l'énergie, la croissance économique et la politique climatique ont une incidence bien supérieure sur les quantités de gaz à effet de serre rejetés dans l'atmosphère que la croissance démographique. Les mesures adoptées en matière de politique climatique et énergétique, en particulier, ont une beaucoup plus forte influence sur l'évolution future des émissions de gaz à effet de serre.

Aucune mesure préconisée: *Dans le contexte évoqué plus haut, le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter des mesures urgentes dans ce secteur.*

3.6.3 Effets de l'immigration sur l'environnement

Selon le rapport d'état sur l'environnement 2011 établi par l'Office fédéral de l'environnement, la croissance démographique et économique est une importante source de problèmes dans dix des vingt domaines de l'environnement. Des dix domaines concernés, celui du climat a déjà été traité dans les deux derniers chapitres. Les neuf domaines de l'environnement restants sont regroupés et abordés selon les cinq domaines de l'environnement ci-après:

- déchets / matières premières / recyclage;
- eaux;
- paysage, biodiversité, sol;
- atmosphère;
- bruit.

La croissance démographique et économique ne constitue en effet pas une source primaire de problèmes environnementaux dans les autres domaines de l'environnement.

L'immigration influe positivement sur la croissance démographique et économique, ce qui a pour effet de faire augmenter la production de déchets. A long terme, il n'est pas exclu qu'il faudra augmenter la capacité des infrastructures d'élimination des déchets (usines d'incinération). Le cas échéant, la population aujourd'hui établie en Suisse ne devrait pas avoir à en subir de conséquences négatives puisque, d'une part, les usines d'incinération n'entraînent plus de pollution notable et, d'autre part, parce que les coûts de nouvelles installations seront supportés par ceux qui les occasionnent, soit les immigrés eux-mêmes. La Suisse dispose d'un système bien développé de collecte sélective et de recyclage de déchets tels que vieux papier, verre, alu, etc. La séparation des déchets est donc effectuée à la source, c'est-à-dire par le consommateur, dont la contribution au bon fonctionnement du système est essentielle. Aussi la sensibilisation de la population à la nécessité de sa participation est-elle une condition indispensable. La sensibilisation des immigrés en provenance de pays ne disposant pas d'un système de collecte sélective et de recyclage des déchets bien développé entraîne des coûts plus importants, notamment en raison de l'obstacle linguistique. Dans le domaine environnemental « déchets / matières premières / recyclage », le problème principal réside - tout à fait indépendamment de l'immigration - dans la manière de produire et utiliser les biens de consommation.

L'immigration entraîne aussi une augmentation des eaux usées. Lors de l'extension et du renouvellement des stations d'épuration, un plus grand dimensionnement s'avérera éventuellement nécessaire. Là non plus, la population actuellement établie en Suisse ne devrait pas avoir à supporter des conséquences négatives puisque, d'une part, l'évacuation des eaux usées - à l'exception des micropolluants - répond à des normes élevées et que, d'autre part, les coûts liés à l'aménagement de plus grandes installations seront supportés par ceux qui les occasionnent, soit les immigrés eux-mêmes. Il faut néanmoins souligner que l'intensification de l'utilisation du territoire (imperméabilisation du sol, pression exercée par les activités de loisirs et de détente) accroîtra la pression exercée sur les eaux. L'immigration n'a par contre aucune incidence significative sur les autres problèmes actuels en rapport avec les eaux (utilisation agricole, réchauffement des eaux lié au réchauffement climatique, mauvais état structurel d'une partie des eaux sur le Plateau, variation des débits). L'élimination correcte de déchets comme les produits de nettoyage ou les médicaments périmés ou d'autres substances chimiques constitue une contribution essentielle à la protection de l'environnement. Une sensibilisation de la population à cette nécessité représente une condition indispensable. Comme déjà expliqué plus haut, la sensibilisation des immigrés en provenance de pays ne disposant pas d'un système de collecte sélective et de recyclage des déchets bien développé entraîne des coûts plus importants.

Par son impact sur l'évolution de l'habitat et l'extension des infrastructures, l'immigration augmente le morcellement du paysage et l'imperméabilisation des sols. Le paysage, en tant que capital et en tant que facteur d'attraction pour les entreprises, et le sol sont des ressources naturelles mises à mal. La pression sur la biodiversité augmente. L'étendue des conséquences de l'immigration sur le paysage et la biodiversité n'est pas encore connue. Il n'en est cependant pas moins certain que de nouvelles mesures d'aménagement du territoire devraient permettre de diminuer, ne serait-ce que partiellement, les répercussions négatives de l'immigration dans ce domaine de l'environnement (cf. ch. 5.5).

L'immigration intensifie aussi le trafic, ce qui se répercute sur la qualité de l'air. Les nombreuses mesures efficaces adoptées pour préserver la qualité de l'air ont permis

de dissocier clairement la pollution atmosphérique de la croissance économique et démographique. Malgré ces succès, la pollution atmosphérique n'en est pas moins encore trop élevée et elle nuit autant à l'environnement qu'à la santé. La pollution de l'air continuera cependant à diminuer même en cas de forte immigration, à condition que notre pays mise sur une mobilité, des énergies, une agriculture et une production industrielle peu polluantes et exploite pleinement les possibilités techniques propres à maintenir la qualité de l'air.

L'augmentation du trafic est par ailleurs la principale responsable de l'augmentation des nuisances sonores. Les coûts externes du bruit augmentent cependant aussi du fait que l'immigration concentre la pression démographique dans des régions fortement exposées aux nuisances sonores.

Mesures préconisées: *Le Conseil fédéral est conscient que la croissance démographique et économique constitue une source non négligeable de problèmes environnementaux; il continue de suivre attentivement ses conséquences.*

3.6.4 Effets de l'immigration sur les infrastructures de transport

Outre d'autres facteurs comme les tarifs, le développement économique ou le coût régional de l'habitat, la croissance démographique – et donc l'immigration – a une influence décisive sur la demande dans les domaines ferroviaire et routier. La forte croissance observée dans le transport de passagers par le rail découle notamment des grands succès rencontrés par l'élargissement de l'offre dans le secteur des transports ainsi que des extensions ferroviaires qui y sont liées. Les problèmes de capacités actuels et à venir auxquels sont confrontés les chemins de fer résultent de la forte hausse de la demande: un nombre croissant de pendulaires font la navette entre leur domicile et leur lieu de travail. L'augmentation de l'immigration de ces dernières années ne joue pas un grand rôle dans les problèmes de capacités actuellement observés dans les trains. Ceux-ci résultent avant tout de la hausse de la demande de la part de la population déjà établie en Suisse.

Pour les vingt prochaines années, la croissance du trafic se poursuivra aussi bien sur les rails que sur nos routes. L'intensité de l'immigration et la croissance démographique auront alors une incidence directe sur l'augmentation de la demande dans le domaine des transports. Conjugée à d'autres facteurs, cette augmentation entraînera de nouveaux problèmes de capacités⁶⁴.

Mesures préconisées: *Les difficultés rencontrées dans les transports en raison de la hausse de la demande sont en premier lieu gérées par une gestion d'exploitation efficace ainsi qu'en influant sur la demande selon les principes du marché. Lorsque ces mesures sont insuffisantes, l'offre en matière de transports doit être élargie par la construction des infrastructures nécessaires à cet effet.*

⁶⁴ Outre l'immigration, le comportement en matière de mobilité et la politique de la Suisse en matière d'urbanisation jouent notamment un rôle essentiel.

3.7 Sécurité intérieure

3.7.1 Effets de l'immigration sur la sécurité intérieure

Les conséquences de l'immigration sur la sécurité intérieure sont actuellement difficiles à mesurer de façon fiable. Il existe certes des statistiques en matière de criminalité, mais ces chiffres doivent être interprétés avec beaucoup de prudence avant de se prononcer sur l'évolution de la criminalité. Les statistiques sur la criminalité n'illustrent que les seules formes de criminalité enregistrées par les autorités. Si l'on examine les chiffres de la statistique policière de la criminalité (SPC) 2011, sous l'angle de la nationalité et du statut de séjour des délinquants, on constate que le nombre d'infractions au code pénal commises par des prévenus de nationalité étrangère faisant partie de la population résidante permanente a diminué de 5% par rapport à 2010. Ces données n'ont cependant pas encore été analysées en détail.

Un état des lieux complet de la criminalité étrangère avait été réalisé en 2001 et présenté dans le rapport de l'ancien groupe de travail « Criminalité des étrangers » (AGAK)⁶⁵. A la suite de ce rapport, un « Comité d'experts Migration illégale et criminalité des étrangers » a été constitué en 2005 afin de suivre l'évolution dans ces domaines et de rendre régulièrement des rapports.

Criminalité transfrontalière

Dans l'opinion publique, le problème de la criminalité transfrontalière est associé à la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE, alors que l'immigration n'a entraîné aucune conséquence mesurable sur la criminalité transfrontalière. Le tourisme de la criminalité n'est pas non plus le résultat des accords de Schengen. La criminalité transfrontalière découle plutôt d'une adaptation aux conditions cadres en vigueur. Aussi n'est-il en principe pas possible d'établir une corrélation entre l'association de la Suisse à Schengen et une modification du taux de la criminalité en Suisse. Aucune statistique fiable ne peut être exploitée pour cerner la criminalité transfrontalière.

Seule une procédure transfrontière coordonnée sur le plan international permettra de combattre efficacement le phénomène de la criminalité transfrontalière. Dans le cadre de Schengen, une série d'instruments propres à étendre et approfondir la coopération transfrontière des autorités en matière de sécurité a été créée (cf. ch. 5.7.1). De plus, aujourd'hui encore, le contrôle des marchandises aux frontières intérieures se poursuit à l'entrée en Suisse, ce qui revêt une importance dans la lutte contre les vols avec effraction, le trafic d'armes et de stupéfiants, etc. Des contrôles de personnes continuent d'être effectués lors de contrôles douaniers en cas de soupçon de la police. Pour répondre aux exigences accrues concernant la gestion des frontières suisses, le Conseil fédéral a décidé en février 2011 d'instituer un groupe de travail interdépartemental auquel sont associés les cantons afin d'élaborer une stratégie de gestion intégrée des frontières suisses. Il s'agit de regrouper les efforts déployés par les services concernés de la Confédération et des cantons pour lutter contre la migration illégale, la traite des êtres humains et la criminalité transfrontalière. Simultanément, les entrées légales doivent se dérouler aussi harmonieusement que possible.

65 Office fédéral des migrations (ODM): rapport final du groupe de travail « Criminalité des étrangers » (AGAK) du 5 mars 2001, <http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/jugendgewalt/berauslaenderkriminalitaet-agak-f.pdf>

Traite des êtres humains

En Suisse, la proportion de victimes de la traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle en provenance de Hongrie est en forte augmentation depuis fin 2007. On constate en outre depuis début 2009 une augmentation des signalements de cas de traite en relation avec la Roumanie et la Bulgarie. En ce qui concerne la Hongrie et la Bulgarie, tant les auteurs de la traite que les victimes sont le plus souvent de souche ethnique rom.

La traite d'êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle est un phénomène typique des milieux de la prostitution. L'introduction de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE a permis à des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE d'exercer légalement la prostitution, pour une durée limitée, dans le cadre de la procédure d'annonce et d'autorisation prévue pour les prestataires de services indépendants. Cette situation entraîne une augmentation du nombre de prostituées en provenance d'Europe de l'Est et étoffe l'offre dans les milieux de la prostitution. En Suisse, l'expérience a cependant démontré que les lacunes de la réglementation sur la prostitution ont favorisé le développement d'un environnement propice à l'exploitation sexuelle et à la traite des êtres humains. Depuis quelques années, la ville de Zurich est particulièrement concernée par la traite d'êtres humains en provenance de Hongrie. Le nombre de prostituées hongroises y a fortement augmenté. Rien qu'entre 2009 et 2010, la présence de pas moins de 1'500 prostituées hongroises a été constatée dans les rues de Zurich. Leur nombre est en passe de se stabiliser mais à un niveau élevé. Selon la police, la grande majorité des prostituées hongroises de rue pourraient être victimes de traite. L'évolution du phénomène s'explique essentiellement par l'attrait de la Suisse pour les prostituées et les auteurs de la traite.

Par ailleurs, ces derniers temps, une augmentation de la mendicité organisée en provenance d'Europe de l'Est ainsi que des délits de vol fréquemment associés à cette activité ont été constatés. Des groupes entiers de mendiants sont transportés dans les villes de Suisse. Les mendiants - souvent mineurs - sont recrutés à cette fin dans leurs pays de provenance. Ils sont formés au vol et à la mendicité, puis envoyés dans les pays occidentaux, où ils sont contraints d'atteindre un « chiffre d'affaires » déterminé en mendiant ou en volant. S'ils n'atteignent pas leurs objectifs, ils sont sanctionnés. Les conditions de la traite d'êtres humains aux fins de l'exploitation de leur force de travail sont ainsi réunies.

Mesures préconisées: *Le Conseil fédéral suit l'évolution dans le domaine de la sécurité intérieure avec la plus grande attention. Dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, il mise sur une procédure coordonnée au niveau international. Dans le cadre de Schengen, une série d'instruments propres à étendre et approfondir la coopération transfrontière des autorités en matière de sécurité a été créée. En ce qui concerne la traite des êtres humains et la mendicité organisée, le Conseil fédéral continue à créer les conditions cadres nécessaires pour lutter contre ces phénomènes avec le maximum d'efficacité.*

4 Possibilités de maîtriser la politique migratoire

Si la gestion des flux migratoires est fortement limitée par la libre circulation des personnes avec l'UE/AELE, le Conseil fédéral peut limiter l'immigration prévue dans la LETr pour les travailleurs en provenance d'Etats tiers et les prestataires de services d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE dont l'activité en Suisse excède quatre mois. Le chapitre qui suit présente par ailleurs d'autres secteurs dans lesquels le Conseil fédéral dispose d'instruments auxquels il peut recourir pour gérer l'immigration. Enfin, ce chapitre soulève également la question des possibilités de gérer la migration par des modèles d'admission alternatifs et les conséquences pour la Suisse d'une modification de sa politique actuelle d'admission.

4.1 Admission liée à la libre circulation des personnes

L'ALCP facilite les conditions de vie et de travail des citoyens de l'UE qui s'établissent en Suisse. Depuis le 1^{er} juin 2007, les citoyens de l'UE-17/AELE bénéficient de la liberté totale de circuler et ils ne sont plus soumis à aucun délai transitoire⁶⁶.

Le Protocole I relatif à l'extension de l'ALCP aux dix Etats de l'UE qui y ont adhéré en 2004 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2006 (Protocole additionnel I). Jusqu'au 30 avril 2011, la Suisse a cependant pu maintenir certaines restrictions relatives au marché du travail (contingents séparés, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de travail et de salaire, etc.) à l'égard des ressortissants de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lituanie, de la Lettonie, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie (UE-8). Du 1^{er} mai 2011 au 30 avril 2012, le marché suisse du travail a provisoirement été complètement ouvert aux ressortissants de l'UE-8. Toutefois, le 18 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé d'activer la clause dite « de sauvegarde » et de réintroduire pour un an des contingents (autorisation de séjour B) pour les ressortissants des Etats de l'UE-8. Les ressortissants de Chypre et de Malte bénéficient quant à eux de la liberté totale de circuler sans restriction d'accès au marché du travail depuis le 1^{er} juin 2007.

En février 2009, le peuple suisse a approuvé la reconduction de l'ALCP ainsi que son extension à la Bulgarie et à la Roumanie (UE-2) à une majorité de plus de 59 %. Le Protocole additionnel II prévoit des dispositions transitoires relatives à l'extension de l'ALCP à la Bulgarie et à la Roumanie pour ce qui a trait à l'exercice d'une activité lucrative et à la prestation de services en Suisse: jusqu'en 2016, la Suisse est ainsi en droit de maintenir ses restrictions en matière de marché du travail à l'égard des ressortissants bulgares et roumains⁶⁷. Le même principe s'applique aux prestataires de services dans certains secteurs, ainsi qu'à l'exercice d'une activité lucrative indépendante. En ce qui concerne les séjours sans exercice d'une activité lucrative (retraités, étudiants, etc.) et le regroupement familial, tous les citoyens d'Etats membres de l'UE ou de l'AELE sont soumis aux mêmes conditions.

Le 9 décembre 2011, la Croatie a signé un accord d'adhésion à l'UE; le 22 janvier 2012, elle a organisé le référendum y afférent. Pour autant que cet accord soit ratifié par les Etats membres actuels de l'UE, la Croatie deviendra le 28^e Etat membre de

⁶⁶ En cas d'immigration excessive de main-d'œuvre de l'UE (plus de 10 % de la moyenne des trois années précédentes), la Suisse a la possibilité d'invoquer, jusqu'au 31 mai 2014, une clause de sauvegarde lui permettant de réintroduire des contingents (art. 10, al. 4, ALCP).

⁶⁷ Contingents distincts, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de rémunération et d'emploi.

l'UE à partir du 1^{er} juillet 2013. Par analogie aux deux dernières rondes d'extension de l'UE des années 2004 et 2007, il faut s'attendre à ce qu'au cours de l'année 2012, l'UE adresse à la Suisse une requête d'extension de l'ALCP à la Croatie, laquelle requiert l'adoption d'un arrêté fédéral du Parlement sujet au référendum facultatif.

Les conditions d'admission applicables dans le cadre de la liberté totale de circulation doivent être remplies pour les catégories de séjour correspondantes:

- les travailleurs doivent être en mesure de présenter une confirmation de l'employeur;
- les indépendants doivent prouver l'exercice d'une activité lucrative propre à garantir leur existence;
- les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative doivent disposer de moyens financiers suffisants ainsi que d'une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques;
- les membres d'une famille doivent pouvoir prouver les liens de parenté qui les unissent;
- les étudiants doivent être inscrits dans un établissement de formation suisse reconnu et disposer de moyens financiers suffisants;
- les personnes à la recherche d'un emploi doivent prouver qu'ils se sont inscrits comme demandeur d'emploi auprès d'un office régional de placement (ORP).

Les restrictions quantitatives applicables aux travailleurs en provenance des Etats membres de l'UE ou de l'AELE ne sont possibles que durant la phase transitoire et dans une mesure très restreinte. En effet, le nombre d'immigrés est essentiellement contrôlé par le marché de l'emploi. Le Conseil fédéral mise donc (en premier lieu) sur la lutte contre les abus, la prévention et la pleine exploitation des instruments de pilotage existants pour atténuer les évolutions problématiques qui existent, par exemple, dans le milieu érotique ou dans le domaine de la mendicité. En dépit de l'intense immigration en provenance de l'UE et de l'AELE et du régime d'autorisation dans le domaine des étrangers en grande partie déréglementé comparativement au précédent système, aucun problème majeur ne s'est jusqu'à présent manifesté en matière de droit des étrangers. Les instruments de pilotage restants et les mesures en cours sont exposés ci-après.

4.1.1 Instruments de gestion de la migration prévus dans l'ALCP

- Activation de la clause de sauvegarde à l'égard des Etats de l'UE-8: Pour la phase transitoire qui suit l'introduction de la libre circulation intégrale, l'ALCP prévoit la possibilité d'invoquer une clause spéciale, appelée « clause de sauvegarde », qui peut être invoquée en cas de forte hausse de l'immigration en provenance des Etats de l'UE-8 et ce, pour une durée maximale de deux ans. Le 18 avril 2012, le Conseil fédéral a décidé d'activer cette clause vis-à-vis des ressortissants des Etats membres de l'UE-8. Depuis le 1^{er} mai 2012, l'immigration en provenance des Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 (à l'exception de Chypre et Malte) est à nouveau contingentée. Provisoirement limité à un an, ce contingentement ne s'applique qu'aux titulaires d'une autorisation de séjour (autorisation B) et non aux titulaires d'une autorisation de courte durée (autorisation L).

- Reconduction des contingents à l'égard des ressortissants roumains et bulgares: En mai 2011, le Conseil fédéral a décidé de reconduire jusqu'en 2014 les contingents à l'égard des ressortissants roumains et bulgares. Les délais transitoires concernant l'admission des actifs en provenance de Roumanie et de Bulgarie peuvent être prolongés au plus tard jusqu'en 2016. En cas de prolongation de ces délais transitoires à l'égard de la Roumanie et de la Bulgarie, un rapport démontrant l'existence de graves perturbations ou un danger pour l'économie et le marché du travail suisse devra être présenté au Comité mixte ALCP.
- Activation de la clause de sauvegarde générale prévue dans l'ALCP: Une autre mesure envisageable dans le cadre de l'ALCP serait l'activation de la clause de sauvegarde générale (en vertu de l'art. 14, al. 2, ALCP), laquelle ne peut cependant être invoquée qu'en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social et d'un commun accord entre les parties contractantes⁶⁸.
- Fixation de délais transitoires dans les négociations vis-à-vis de la Croatie: L'expérience nous indique que les négociations d'un nouveau protocole additionnel à l'ALCP portent sur la définition temporelle d'un régime transitoire, la fixation des contingents et la durée de la clause de sauvegarde spécifique. L'association de la Croatie à l'ALCP doit être considérée comme inévitable, puisque l'UE ne tolérerait pas une inégalité de traitement de ses Etats membres. Un refus du protocole compromettrait l'ALCP dans son ensemble et, partant, les six autres accords de la première série d'accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE⁶⁹.

4.1.2 Lutte contre les abus et prévention

En plus des instruments mentionnés au chiffre 4.1.1, le Conseil fédéral a défini, en relation avec l'ALCP, plusieurs mesures qui sont résumées dans le chapitre ci-après.

- Catalogue de mesures ALCP du Conseil fédéral du 24 février 2010: Le catalogue de mesures ALCP du 24 février 2010 contient des mesures propres à lutter contre la perception induue ou abusive de prestations sociales, les prétentions indues ou abusives en matière de droit de séjour et le dumping salarial et social. Une partie de ces mesures sont déjà en vigueur (par ex. CTT économie domestique) ou sont sur le point d'être mises en œuvre (par ex. pas de regroupement familial sans logement acceptable).
- Introduction d'un « suivi en matière d'abus »: Au vu des incessants débats autour de l'ALCP et à la suite du catalogue de mesures ALCP du 24 février 2010, l'Office fédéral des migrations examine la possibilité

68 Selon l'art. 14, al. 2, le Comité mixte ALCP se réunit en cas de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social, à la demande d'une partie contractante, afin d'examiner quelles mesures correctives seraient appropriées. Le Comité mixte peut décider des mesures à adopter dans un délai de 60 jours à compter de la date de la requête. Le Comité mixte peut proroger ce délai. Ces mesures seront limitées, dans leur champ d'application et leur durée, à ce qui est strictement indispensable pour remédier à la situation. Il y a lieu d'opter pour des mesures qui entravent le moins possible le fonctionnement de l'accord.

69 La première série d'accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE comprend les accords suivants: accord sur la libre circulation des personnes, coopération scientifique et technologique, marchés publics, reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, échanges de produits agricoles, transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, transport aérien.

d'introduire, en collaboration avec les cantons, un « suivi en matière d'abus ».

- Perception abusive d'indemnités d'assurance-chômage et des prestations d'aide sociale: Un défi auquel sont confrontées les autorités d'exécution réside dans l'absence de base de données sur l'expiration du droit au séjour des ressortissants de l'UE/AELE en cas de chômage de longue durée ou de dépendance de l'aide sociale. Pour imposer systématiquement l'application de l'expiration du droit au séjour, les autorités d'exécution de l'assurance-chômage devraient pouvoir, dans certains cas, transmettre aux autorités compétentes en matière d'étrangers des informations déterminantes ayant une incidence sur le droit au séjour. Du fait que les bases légales en vigueur ne permettent pas l'échange de ces données, de nouvelles bases légales doivent être établies afin d'autoriser l'échange des informations nécessaires, ce qui requiert la modification de la LEtr et une révision de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI⁷⁰); ces deux modifications se dérouleront dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile (LAsi⁷¹). Le Parlement a renvoyé le projet de loi y afférent au Conseil fédéral. Aussi est-il actuellement impossible de connaître la date de création de la base légale relative à l'échange de ces données.
- Contournement des obligations en matière d'annonce et d'autorisation dans le milieu érotique: Du fait que la marge de manœuvre autorisée par le droit de la libre circulation dans le domaine de l'admission est assez réduite, le défi majeur réside dans la mise en œuvre des prescriptions légales existantes (par exemple en cas d'infraction à l'obligation d'annonce). Le contournement, dans le milieu érotique, des obligations qui subsistent en matière d'autorisation pour les citoyens de la Bulgarie et de la Roumanie est particulièrement problématique. En janvier 2012, l'ODM a publié un rapport contenant des recommandations visant à garantir une plus grande uniformité des pratiques cantonales en la matière⁷².
- Mendicité: Un autre problème, quantitativement moins grave, réside dans la mendicité par métier en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE. Selon les estimations, le nombre de personnes en provenance de Roumanie impliquées dans cette activité en 2010 était estimé à une trentaine. La marge de manœuvre légale pour lutter contre la mendicité par métier doit être exploitée de manière systématique par le recours à des mesures d'éloignement. A cet effet, l'ODM a transmis une circulaire⁷³ en date du 4 juin 2010.

70 RS 837.0

71 Cf. Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile (FF 2010 4035).

72 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weitere_weisungen/2012/20120101-ber-rotlicht-f.pdf

73 http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/weisungen_und_kreisschreiben/weisungen_fza/20100604-rs-bettelei-f.pdf

4.2 Admission d'étrangers sur le marché du travail en dehors de l'ALCP

4.2.1 Gestion de la migration dans le cadre de l'admission de main-d'œuvre de pays tiers et dans le cadre de la politique des contingents

En ce qui concerne l'admission des ressortissants de pays tiers en vue de leur intégration sur le marché du travail, le Conseil fédéral jouit d'une marge de manœuvre considérable puisque, à quelques rares exceptions près⁷⁴, il n'est soumis dans ce domaine à aucune obligation internationale. Pour préserver tant la compétitivité de l'économie suisse que ses réseaux internationaux, il est essentiel que les entreprises suisses puissent recourir, en complément de l'ALCP, à de la main-d'œuvre spécialisée en provenance de pays tiers.

a. Admission de main-d'œuvre de pays tiers

La main-d'œuvre en provenance de pays tiers est admise sur le marché du travail suisse en complément de l'offre de main-d'œuvre en provenance des Etats membres de l'UE ou de l'AELE. Les chiffres concernant les admissions confirment cette réalité: la part de l'immigration contingentée liée au marché du travail par rapport à l'immigration totale oscille entre 6 et 8% (7% en 2011). En ce qui concerne la pleine utilisation des nombres maximaux fixés chaque année, on constate que depuis quelques années, ces contingents sont particulièrement sollicités. Ainsi, en 2011, 96 % des contingents d'autorisations de séjour de courte durée et 89 % des contingents d'autorisations de séjour ont été utilisés. Les premiers mois de la période de contingentement en cours (2012) font clairement apparaître qu'en dépit d'un environnement économique actuellement difficile, le besoin de spécialistes issus des pays tiers est bien réel, puisque la demande de main-d'œuvre se situe à peu près au même niveau que l'an dernier. Le Conseil fédéral contrôle l'admission des actifs en provenance de pays non-membres de l'UE ou de l'AELE sur la base des critères suivants:

- exigence d'une qualification professionnelle suffisante,
- nombres maximums (2012: 3500 autorisations de séjour, 5000 autorisations de séjour de courte durée),
- priorité des travailleurs indigènes et des ressortissants des pays de l'UE et de l'AELE,
- exigence du respect des conditions de rémunération et de travail en usage dans la localité et la profession.

Vers la fin de chaque année civile, le Conseil fédéral fixe les nombres maximums applicables l'année suivante en fonction de la situation économique et de l'emploi. La décision du Conseil fédéral tient notamment compte des exigences formulées par les cantons et les partenaires sociaux. Si le Conseil fédéral a maintenu la stabilité des contingents applicables aux ressortissants de pays tiers année après année depuis 2002 (introduction de l'ALCP), voire les a légèrement augmentés, en décembre 2009, la crise économique l'a pour la première fois incité à décider de ne libérer provisoirement que la moitié des contingents précédents (soit 3500 autorisations de séjour de courte durée et 2000 autorisations de séjour). Au vu de la rapidité de la reprise économique qui a suivi, le Conseil fédéral a cependant décidé, dès avril

74 Notamment pour les cadres, en raison de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)

2010, de libérer les unités restantes de ces contingents. Cet exemple illustre toute la souplesse, mais aussi les limites du système: le Conseil fédéral peut en effet réagir rapidement aux évolutions et, ainsi, d'une part, s'assurer que les besoins de l'économie soient couverts et, d'autre part, combattre une éventuelle hausse du chômage. Prise à court terme, la décision de réduire par moitié les contingents a cependant aussi fait apparaître qu'en matière de planification, tant les cantons que l'économie ont besoin de certitudes.

La politique des contingents menée par le Conseil fédéral est sujette à controverse. Tandis que les milieux économiques font régulièrement remarquer de manière critique que les obstacles au recrutement de spécialistes en provenance de pays tiers sont trop difficiles à franchir et représentent un frein au développement économique, surtout dans le contexte de la concurrence mondiale acharnée pour recruter des cerveaux et de la pénurie de main-d'œuvre qui sévit dans plusieurs secteurs⁷⁵, différents partenaires indiquent qu'en dépit du contrôle exercé sur les rémunérations, les ressortissants des pays tiers entrent en concurrence avec les travailleurs locaux et qu'une certaine retenue doit être observée en matière d'admission⁷⁶. De plus, le rapport de la table ronde sur la migration (conduite par la conseillère nationale Doris Fiala) publié en juin 2011 esquisse les options à venir en matière d'admission des travailleurs en provenance de pays tiers. L'option d'une ouverture du marché suisse du travail n'y est pas exclue⁷⁷.

Le Parlement a aussi débattu de la question de l'admission des travailleurs en provenance de pays tiers sur le marché suisse du travail. Ces dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées dans le but de faciliter l'admission de certaines catégories de personnes (par exemple les diplômés d'une haute école) ou d'axer davantage le système des contingents sur les intérêts économiques⁷⁸. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a toujours été défavorable à une admission facilitée de la main-d'œuvre en provenance de pays tiers, recommandant le rejet des interventions parlementaires concernées. Hormis dans le cas de l'initiative parlementaire Neyrinck (08.407), mise en œuvre le 1^{er} janvier 2011, le Parlement a toujours suivi, à cet égard, les recommandations du Conseil fédéral. Désormais, les ressortissants d'un pays tiers ayant étudié dans une haute école suisse obtiennent une autorisation à la fin de leurs études si leur activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant⁷⁹.

75 Positions critiques publiés sur ce sujet: « Das Kreuz mit den Kontingenten », NZZ du 8 juin 2010 ; « Städte wollen ausländische Spezialisten », NZZ am Sonntag, du 5 février 2012.

76 Article défendant cette position: « Ein Inder verursacht eben nur 30 Prozent der Kosten », Tagesanzeiger, 29 avril 2010.

77 Table ronde sur la migration (conduite par la conseillère nationale Doris Fiala), rapport sur la politique migratoire suisse, contexte, perspectives et enjeux, juin 2011, en particulier les pages 46 à 50 (*document en allemand*).

78 Iv.pa. 08.407 « Faciliter l'admission et l'intégration des étrangers diplômés d'une haute école suisse »; Mo 09.4139 « Permis de travail pour les meilleurs étudiants d'universités prestigieuses hors de l'UE »; Mo 10.3525 « Admission de personnes diplômées dans les domaines technique et scientifique et formées dans une université de pointe située hors de l'UE »; Mo 10.3526 « Admission de dirigeants et de spécialistes étrangers hautement qualifiés qui ne sont pas en possession d'un contrat de travail suisse »; Ip. 10.3920 « Contingents pour les travailleurs hautement spécialisés en provenance d'Etats tiers »; Q 11.1036 « Affectation de contingents de travailleurs extracommunautaires hautement qualifiés ».

79 Cf. art. 21, al. 3, LETr

- b. Prestataires de services de l'UE ou de l'AELE exerçant leur activité plus de 90 jours

Les prestataires de services en provenance de l'UE ou de l'AELE qui exercent leur activité plus de 90 jours ne sont pas couverts par l'ALCP, mais relèvent des dispositions de la LEtr et de l'OASA. Ainsi, les engagements d'une durée supérieure à 120 jours sont également soumis à un contingentement spécial.

En décembre 2010, le Conseil fédéral a opté pour la création de deux contingents distincts:

1. l'un pour les autorisations de séjour (3500 unités) et les autorisations de séjour de courte durée (5000 unités) délivrées aux ressortissants d'Etats tiers; et
2. l'autre pour les prestataires de service de l'UE/AELE, subdivisé en 3000 autorisations de séjour de courte durée et 500 autorisations de séjour.

La dissociation des contingents introduite le 1^{er} janvier 2010 permet de différencier deux catégories d'autorisations bien distinctes, celles délivrées aux prestataires de services de l'UE/AELE et celles réservées aux travailleurs de pays tiers. Plus transparente, elle reflète la répartition des compétences dans ce domaine (le canton pour les premières; le canton également, mais sous réserve d'approbation fédérale, pour les secondes) et améliore la sécurité de la planification.

La première année (soit en 2011), on a observé un recours différencié aux contingents d'autorisations pour prestataires de services. Si leur taux d'utilisation pour les autorisations de séjour de courte durée L (3000 au maximum) atteint 100 %, il est de 58 % pour les autorisations de séjour B (500 au maximum).

Comme pour les ressortissants d'Etats tiers, le Conseil fédéral dispose d'une certaine marge de manœuvre dans le secteur des prestations de services délivrées pendant plus de 90 jours par des citoyens des pays de l'UE ou de l'AELE. En effet, il peut définir des nombres maximums et fixer les conditions à remplir sur la base de son appréciation de la situation économique.

4.2.2 Possibilités de gestion de la migration dans le cadre du regroupement familial

Le regroupement familial est une conséquence de la migration primaire et constitue l'un des principaux motifs d'admission en Suisse. Il vise à permettre aux familles de vivre ensemble en Suisse. Les possibilités de maîtriser directement l'immigration sont limitées par les droits au regroupement familial prévus par la loi.

Le droit légal au regroupement familial contenu dans la LEtr correspond en grande partie au droit international, en particulier à la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH)⁸⁰ et à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant⁸¹. Le regroupement familial des ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE est réglé de manière exhaustive dans l'ALCP.

Dans l'ensemble, il faut retenir que la marge de manœuvre dans le domaine du regroupement familial est réduite. D'une part, ce droit ne saurait être restreint de manière importante en raison des prescriptions imposées par le droit international. D'autre part, le Conseil fédéral est convaincu que dans la plupart des cas le grou-

80 Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RS 0.101

81 Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107.

pement familial est légitime et qu'il sert au bien et à la protection de la famille. Il faut par ailleurs tenir compte du fait la main-d'œuvre qualifiée et indispensable en provenance de pays tiers ne pourrait pas être recruté si le regroupement familial n'était pas possible. Il en va de même des titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée et des étudiants hautement qualifiés dont le marché du travail a besoin. En outre, toute restriction du regroupement familial aurait des répercussions considérables sur la situation personnelle des intéressés.

4.2.2.1 Evolutions de ces dernières années et mesures envisageables

Lors de l'entrée en vigueur de la loi des étrangers (LEtr) en 2008, le regroupement familial a été étendu à de nouvelles catégories d'étrangers, à savoir ceux au bénéfice d'une autorisation de courte durée, et aux étudiants. Par ailleurs, la jurisprudence récente du Tribunal fédéral a également élargi, compte tenu de la jurisprudence établie par la Cour européenne des droits de l'homme, les critères du regroupement familial, qui est désormais aussi possible auprès d'un seul parent. Cela a entraîné une réduction de la marge de manœuvre des autorités administratives.

Parallèlement, la jurisprudence relative à la CEDH et à la Convention relative aux droits de l'enfant tendent également à augmenter le nombre de regroupements familiaux.

A l'inverse, un certain nombre d'interventions parlementaires récentes visent à mieux réglementer et circonscrire le regroupement familial. De même, au sein de l'Union européenne, quelques Etats membres en appellent à modifier la directive 2003/86/CE⁸² afin de soumettre le regroupement familial à des conditions supplémentaires⁸³.

Actuellement, la marge de manœuvre des autorités administratives en matière de regroupement familial est réduite.

Aussi le Conseil fédéral vérifie-t-il, en tenant compte des accords internationaux, notamment du droit humanitaire et de la Convention relative aux droits de l'enfant, si une modification des normes légales régissant le regroupement familial dans le cas des ressortissants d'Etats tiers pourrait contribuer à améliorer l'efficacité du pilotage de l'immigration. A cet effet, la pertinence d'une modification des dispositions ci-après est actuellement à l'examen:

- *Harmonisation des critères relatifs au regroupement familial*: Les critères relatifs au regroupement familial sont actuellement réglementés de manière parfois divergente, dans la LEtr, pour les ressortissants suisses, les étrangers établis en Suisse, les titulaires d'une autorisation de séjour à l'année et les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée. Pour toutes ces catégories de personnes concernées par le regroupement familial, les exigences d'un logement convenable et de ressources financières suffisantes (absence de besoin de recourir à l'aide sociale et aux prestations complémentaires) doivent être inscrites de manière uniforme aux art. 42 ss LEtr.

82 Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:fr:PDF>

83 Cf. Livre vert relatif au droit au regroupement familial des ressortissants de pays tiers résidant dans l'Union européenne (directive 2003/86/CE) de la Commission européenne du 15.11.2011. Cette directive n'est pas applicable en Suisse.

A noter que l'impact quantitatif de ces mesures sur les flux migratoires est difficilement chiffrable, tant il est vrai que ces flux dépendent d'une multitude de facteurs.

4.2.3 Possibilités supplémentaires de gérer l'admission des étrangers

D'autres possibilités de maîtriser l'immigration existent en droit des étrangers et ce, en matière d'admission des personnes sans activité lucrative, des sans-papiers et de révocation des autorisations.

4.2.3.1 Possibilités de gestion dans le domaine de l'admission de personnes sans activité lucrative

Certaines possibilités existent au niveau de l'admission des retraités en provenance de pays tiers (art. 28 LEtr).

- *Pour les retraités en provenance de pays tiers*, il convient d'établir clairement, par voie d'ordonnance (complément de l'art. 25 OASA), que les conditions relatives aux moyens financiers nécessaire à l'admission en qualité de retraité ne sont remplies que si ces moyens financiers sont supérieurs au montant ouvrant le droit à des prestations complémentaires. Le fait que des prestations complémentaires soient versées par la suite peut constituer un motif de révocation ultérieure d'une admission.

4.2.3.2 Possibilités de gestion dans le domaine des sans-papiers

Depuis de nombreuses années, diverses interventions parlementaires ont été consacrées à la question des sans-papiers. Notamment la question Schenker du 9 mars 2009, « Sans-papiers. Uniformisation de la mise en œuvre des règles applicables dans les cas de rigueur » (09.5035), l'interpellation Heim du 9 décembre 2009, « Dignité des sans-papiers » (09.4122), ou l'interpellation Menétrey-Savary du 23 mars 2007, « Sans-papiers. Sommes-nous dans l'impasse? » (07.3207). La situation des enfants et des jeunes dépourvus de statut légal a également fait l'objet de plusieurs interventions. Notamment, les motions suivantes ont été consacrées à ce sujet: Perrinjaquet du 3 juin 2010, « Jeunes sans-papiers. Une formation professionnelle, mais pas de passe-droits » (10.3375), Hodgers du 11 décembre 2009, « Respect de la Convention relative aux droits de l'enfant pour les enfants sans statut légal » (09.4236) et van Singer du 16 décembre 2008, « Régularisation des jeunes clandestins ayant suivi leur scolarité en Suisse » (08.3835). Dans sa réponse du 26 mai 2012, le Conseil fédéral a par ailleurs proposé le rejet de la motion Barthassat, déposée le 19 mars 2010, « Ouvrir les stages aux sans-papiers » (10.3329). Le Conseil national a également rejeté la motion le 29 septembre 2011. Par contre, la motion déposée par le conseiller national Luc Barthassat le 2 novembre 2008, « Accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal » (08.3616), a été adoptée par les Chambres fédérales en 2010. Elle charge le Conseil fédéral de mettre en œuvre un mode d'accès à l'apprentissage pour les jeunes sans statut légal ayant effectué leur scolarité en Suisse. La mise en œuvre de cette motion permettra de répondre à cette problématique. Le Conseil fédéral a ouvert le 2 mars 2012 la procédure de consultation relative à un projet de modification de l'ordonnance d'exécution de la LEtr. A côté de la motion Barthassat (08.3616), qui a recueilli le soutien des deux conseils et a été transmise au Conseil fédéral, quatre autres initiatives ont été déposées concernant le même sujet. Le 14 septembre 2009, le Conseil des Etats, se rattachant à la proposition de sa commission, a également décidé de ne pas donner suite à

l'initiative du canton de Neuchâtel (10.318) « Pour que les sans-papiers aient accès à l'apprentissage ».

De manière générale, le Conseil fédéral a toujours refusé une amnistie ou une régularisation générale des sans-papiers en Suisse. Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de souligner à plusieurs reprises que la disparité des pratiques cantonales en matière d'exécution du renvoi pouvait entraîner une inégalité de traitement entre personnes se trouvant dans une situation analogue. Le fait que les décisions de renvoi ne soient pas systématiquement exécutées de manière uniforme porte atteinte à la crédibilité des autorités administratives et judiciaires, tant au niveau fédéral que cantonal, et peut accroître l'insécurité juridique générale.

Dans le traitement de la question des sans-papiers, il convient de souligner les aspects suivants:

- Il faut poursuivre la pratique en vigueur. La transmission d'informations entre les autorités compétentes en matière d'assurances sociales et celles compétentes en matière de migration, régie par la loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN)⁸⁴, doit être poursuivie dans la même mesure qu'actuellement. Les pratiques cantonales doivent dans la mesure du possible être harmonisées et les différences aplanies.
- La lutte contre le travail au noir doit se poursuivre. Il s'agit d'endiguer le travail au noir par une politique d'admission cohérente comprenant les contrôles nécessaires à l'intérieur du pays et par des campagnes d'information continues.

4.2.3.3 Possibilités en matière de révocation des autorisations d'établissement et de séjour

La révocation d'autorisations d'établissement et de séjour relève de la compétence des cantons. Le contre-projet indirect à l'initiative sur le renvoi devrait permettre d'uniformiser les pratiques cantonales dans le domaine des mesures mettant fin au séjour. La révocation d'une autorisation d'établissement ou de séjour constitue une restriction significative des droits de l'étranger. Cette mesure requiert une pondération minutieuse des intérêts publics et privés. Il en va de même lorsque les personnes concernées ont commis un délit ou perçoivent des prestations d'aide sociale.

A la suite de l'acceptation de l'initiative populaire « pour le renvoi des étrangers criminels » (initiative sur le renvoi) le 28 novembre 2010, les étrangers ayant commis l'un des délits énumérés dans le texte de l'initiative perdront à l'avenir automatiquement leur droit à séjourner en Suisse et seront expulsés dans leur pays d'origine. En vue de la mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi⁸⁵, le Conseil fédéral a mis en consultation deux variantes, dont aucune n'est en tous points conforme aux principes du droit international et de l'Etat de droit.

84 RS 822.41

85 En ce qui concerne la mise en œuvre de l'initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels », se référer au rapport explicatif relatif à la modification du code pénal et du code pénal militaire: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/kriminalitaet/gesetzgebung/ausschaffung/vn-ber-f.pdf>

La législation sur les étrangers en vigueur permet d'envisager la possibilité de pilotage suivante dans le domaine de la révocation des autorisations d'établissement et de séjour:

- La révision de la LEtr permet d'examiner si et à quelles *conditions le non-accomplissement d'une convention d'intégration* devrait devenir un *motif de révocation*.

4.2.4 Possibilités de gestion par la politique d'intégration

En matière de politique d'intégration, la Confédération dispose d'une grande marge de manœuvre, qui n'est restreinte, dans une certaine mesure, sur le plan international, que par l'ALCP (principe de non-discrimination). Dans plusieurs secteurs de l'intégration comme la formation, la santé ou la religion, la Confédération ne dispose par contre que de compétences limitées.

La politique d'intégration est fortement axée sur la politique intérieure. Cependant, elle a également une incidence sur la migration, puisque lors de chaque procédure d'admission, d'autorisation, de révocation ou de renvoi, les autorités compétentes évaluent explicitement le degré d'intégration. Ainsi, les décisions relevant du droit des étrangers suivantes tiennent compte du degré d'intégration: autorisation d'établissement anticipée en cas d'intégration réussie (art. 34, al. 4, LEtr); autorisation de séjour après vérification des conditions personnelles permettent d'escompter une intégration durable sur le marché du travail (art. 23, al. 2, LEtr); autorisation de séjour pour conjoints et enfants en cas de dissolution du mariage ou de la communauté familiale, pour autant que l'intégration soit réussie (art. 50, al. 1, LEtr); prise en compte du degré d'intégration en cas de conversion d'une autorisation F en autorisation de séjour B (art. 84, al. 5, LEtr); prise en compte de l'intégration dans les cas de rigueur relevant du domaine de l'asile (art. 14, al. 2, LAsi); admission de personnes en provenance de pays tiers qui exercent des activités d'encadrement religieux (art. 7 OIE).

Le 30 mars 2011, le Conseil fédéral a adopté un plan sur l'intégration des étrangers fondé sur son rapport du 5 mars 2010 sur l'avenir de la politique fédérale d'intégration. Le développement de la politique d'intégration fixe les priorités suivantes:

Révision de la loi sur les étrangers

Le développement de la politique d'intégration de la Confédération vise à organiser l'intégration des étrangers comme une tâche contraignante incombant à l'ensemble de la société et de renforcer le principe de réciprocité. Cette approche requiert une adaptation de la LEtr suivant le principe « encourager et exiger ». La proposition de rebaptiser la loi fédérale sur les étrangers « loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI)⁸⁶ » souligne cette orientation.

Approche par le canal des structures ordinaires

L'encouragement de l'intégration, en tant que tâche pluridisciplinaire incombant aussi bien aux acteurs privés qu'aux institutions publiques, relève de la mission fondamentale des structures ordinaires. Aussi cette approche doit-elle être plus

86 Cf. http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/rechtsgrundlagen/gesetzgebung/teilrev_aug/vorentw-f.pdf

profondément ancrée dans le droit par l'adaptation de plusieurs lois fédérales spéciales.

Objectifs communs de la Confédération et des cantons en matière d'encouragement spécifique de l'intégration

L'encouragement spécifique de l'intégration est renforcé d'un commun accord entre la Confédération et les cantons par la fixation d'objectifs communs. Dans le cadre des programmes cantonaux d'intégration, les domaines suivants seront encouragés à partir de 2014: Information et conseils, Formation et travail, Communication et intégration sociale. La Confédération augmente ses contributions financières tout en maintenant le principe d'un cofinancement paritaire par les cantons (programmes cantonaux d'intégration). Les cantons assument la mise en œuvre opérationnelle des programmes cantonaux d'intégration. La Confédération assume un rôle stratégique, en matière d'assurance-qualité dans l'encouragement spécifique de l'intégration et en matière de promotion de projets pilotes ainsi que de projets d'envergure nationale. Une primo-information est mise en place pour tous les nouveaux arrivants. En outre, des mesures de sensibilisation destinées à combattre la discrimination sont renforcées.

Dialogue sur l'intégration

L'intégration des étrangers est définie comme une tâche pluridisciplinaire à laquelle doivent aussi bien être associés l'Etat et l'ensemble de la société que les représentants de la population résidante étrangère. La Confédération assume un rôle actif dans le dialogue sur l'intégration.

Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a mis en consultation une révision partielle des bases légales spécifiques à l'intégration dans la LEtr et ouvert une consultation sur les lois fédérales spéciales pertinentes en matière d'intégration. La procédure de consultation a duré jusqu'au 23 mars 2012. Sur cette base, le Conseil fédéral entend adapter le projet et élaborer un message qui sera soumis aux Chambres fédérales.

En proposant ces mesures, le Conseil fédéral a défini un concept précis du développement de la politique d'intégration. Les conditions sont ainsi réunies pour développer une politique d'intégration porteuse d'avenir sous le régime du système d'admission binaire (libre circulation des personnes avec les Etats de l'UE et de l'AELE et politique de contingentement pour les étrangers en provenance de pays tiers). Grâce à l'inscription des dispositions relatives à l'encouragement de l'intégration dans les bases juridiques des structures ordinaires, à la fourniture d'une information précoce dans le cadre de la primo-information et au renforcement de la protection contre la discrimination, notamment, les dispositions relatives à l'intégration s'appliqueront aussi aux personnes qui entrent en Suisse dans le cadre de la libre circulation. Cette approche fournit aussi au Conseil fédéral des instruments offrant une certaine souplesse pour l'avenir afin de réagir avec pertinence à l'évolution des mouvements migratoires ainsi qu'à d'éventuels développements sociétaux.

De plus, lors de sa décision d'activer la clause de sauvegarde, le Conseil fédéral a chargé le DFJP, en date du 18 avril 2012, de vérifier, en collaboration avec les cantons, l'opportunité d'axer davantage les programmes cantonaux d'intégration sur les nouveaux arrivants en provenance de l'espace UE/AELE et de lui présenter, d'ici fin septembre 2012, les options de mise en œuvre envisageables.

4.2.5 Possibilités de gérer l'immigration dans le domaine des visas

S'agissant de l'octroi de visas pour un court séjour d'une durée maximale de trois mois par période de six mois, la Suisse est également liée par les dispositions Schengen, qui contiennent également les listes des pays tiers dont les ressortissants sont généralement soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen et de ceux qui en sont exemptés. Les différents Etats membres de Schengen sont cependant habilités à prévoir des exceptions pour certaines catégories de personnes. Ainsi, par exemple, les titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service, d'un passeport spécial ou d'un autre passeport officiel peuvent être exemptés de l'obligation de visa. A l'inverse, les Etats membres peuvent prévoir des exceptions à l'obligation de visa pour des personnes qui exercent une activité lucrative pendant leur séjour.

Les visas accordés pour un long séjour d'une durée supérieure à trois mois continuent à être soumis à la législation nationale de chaque Etat membre de Schengen. Il en va de même de la Suisse.

En dépit de ces limitations manifestes dans la fixation des conditions d'entrée et l'organisation de la politique en matière de visas, la Suisse dispose de plusieurs possibilités de préserver ses intérêts dans ces domaines. Elle peut faire entendre sa voix dans les comités mixtes et les groupes de travail à Bruxelles, contribuant ainsi activement à l'équilibre de la politique en matière de visas et d'entrée.

De même, la procédure opérationnelle d'octroi des visas intègre des mécanismes permettant de prendre suffisamment en compte les intérêts des différents Etats membres. Ainsi, la Suisse est reliée au Système d'information Schengen (SIS), qui permet de rechercher des objets et des personnes dans toute l'Europe et qui facilite ainsi considérablement le travail d'examen des demandes de visa ainsi que de contrôle (à la frontière). De plus, un Etat Schengen peut exiger que certaines demandes de visa émanant d'Etats à risque lui soient soumises pour consultation avant l'octroi d'un visa; ledit Etat pouvant alors opposer son veto.

En outre, chaque Etat membre a la possibilité de maintenir une interdiction nationale d'entrée à l'encontre de certains titulaires de visas Schengen.

4.2.6 Possibilités de gérer l'immigration dans le domaine du départ et du retour

4.2.6.1 Aide au retour

Dans le domaine du départ et du retour, les *instruments de l'aide au retour* représentent pour la Suisse la meilleure possibilité de pilotage. L'aide au retour comprend les instruments suivants:

- conseil en vue du retour depuis les centres d'enregistrement et de procédure,
- conseil en vue du retour dans les cantons,
- forfait et éventuellement aide complémentaire matérielle aux personnes disposées à retourner dans leur pays (aide au retour individuelle),
- prestations spécifiques en faveur de personnes en provenance de certains Etats qui sont disposées à retourner dans leur pays (programmes nationaux),
- financement des projets d'aide structurelle dans les pays de provenance,
- financement des projets de prévention de la migration irrégulière.

Les bases légales de l'aide au retour figurent aux art. 93 LAsi et 60 LEtr. Actuellement, les instruments de l'aide au retour individuelle sont presque exclusivement utilisables dans le domaine de l'asile. Une extension de ces instruments au domaine de étrangers ou un élargissement de leurs groupes cibles sont en discussion.

4.2.6.2 Renvois sous contrainte

Dans le domaine des *mesures de contrainte en droit des étrangers* (art. 73 à 82 LEtr), qui servent à assurer la bonne exécution des mesures de renvoi, la principale possibilité de pilotage est la détention pour insoumission, qui peut être ordonnée lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté contre le gré de l'intéressé, par exemple du fait qu'un pays de destination n'accepte pas les rapatriements sous contrainte de ses ressortissants. Afin de garantir que l'intéressé quittera effectivement le pays, il est donc possible d'ordonner sa détention pour insoumission. La personne concernée doit en effet être incitée à s'acquitter de son obligation de quitter la Suisse et à coopérer avec les autorités.

Dans le cadre de la mise en œuvre des nouvelles dispositions constitutionnelles découlant de l'initiative populaire « Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi) », acceptée par le peuple et les cantons, les criminels étrangers ayant commis de graves délits doivent être systématiquement expulsés de Suisse. De plus, l'ajout, dans le code pénal, d'une nouvelle disposition sur la perception abusive de prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale est aussi proposé. Une mise en œuvre systématique des dispositions prévues apportera des améliorations dans le domaine des mesures mettant fin au séjour dans les cas d'abus et d'infractions pénales.

Dans le domaine de l'exécution sous contrainte du renvoi, la Suisse est tributaire de la coopération des pays de destination. Certains pays refusent parfois les renvois sous contrainte ou se montrent peu coopérants en la matière. Il y a lieu d'améliorer l'exécution des renvois en établissant des partenariats migratoires prenant en compte les différents intérêts de chacun des Etats partenaires. Les expériences déjà réalisées avec les Etats balkaniques, le Nigéria et, plus récemment, la Tunisie (cf. ch. 4.3.2.1) confirment le bien-fondé de cette approche. Pour donner plus de poids aux efforts entrepris par la Suisse dans le domaine des renvois, le Conseil fédéral s'efforce, autant que possible, de lier ces questions à d'autres dossiers politiques. Sur la base de sa décision du 15 février 2012, le Conseil fédéral s'est réuni en juin 2012 pour discuter de ce dossier et a décidé de confier aux départements des mandats ciblés visant à renforcer encore la cohérence à l'échelle nationale en vue d'améliorer la défense des intérêts de la Suisse en matière de politique migratoire.

4.2.6.3 Accords de réadmission

Le principe de la réadmission de ses propres ressortissants est généralement reconnu dans la pratique contractuelle du droit international public; la conviction unanime de son caractère légitime et la pratique concordante des Etats en font également un principe du droit international coutumier. Ces dernières années, l'obligation de réadmettre ses propres ressortissants a été renforcée grâce à une pratique constante et étendue, qui s'est traduite par de nombreux accords et déclarations tant au niveau bilatéral qu'au niveau multilatéral.

Afin de définir les modalités concrètes de la réadmission et de fixer les délais applicables, la Suisse conclut des accords avec les principaux pays de provenance et de

transit. Vu toutefois que l'obligation de réadmettre ses propres ressortissants ne dépend pas de l'existence d'un tel accord, la conclusion d'un traité de ce type n'entraîne pas automatiquement une augmentation du nombre des réadmissions. Les accords de réadmission permettent néanmoins de donner un cadre formel à la procédure (délais, formulaires) et d'institutionnaliser la collaboration, ce qui se traduit généralement par une accélération des démarches et, partant, par une baisse des coûts d'aide sociale et de détention à la charge de la Suisse. S'il ne s'agit pas d'un instrument de pilotage des retours au sens strict, les accords de réadmission n'en ont pas moins pour effet de renforcer les engagements internationaux existants et d'améliorer la collaboration dans ce domaine.

4.3 Défense de la souveraineté en matière de migration par un renforcement de la coopération internationale

La défense de la souveraineté de la Suisse en matière de migrations exige une coopération internationale intensive. La Suisse participe à la collaboration européenne et renforce sa politique extérieure en matière de migrations, l'idée étant que la défense de la souveraineté en matière de migrations ne commence pas aux frontières nationales et que les solutions durables supposent la prise en considération des intérêts des pays partenaires.

La complexité de la migration se reflète dans la diversité des intérêts de la politique migratoire suisse. Les intérêts de la politique migratoire extérieure de la Suisse, qui vont au-delà des seuls aspects liés au marché du travail, sont exposés dans le rapport sur la coopération internationale en matière de migrations, approuvé par le Conseil fédéral en 2011 :

- favoriser la migration régulière dans l'intérêt économique, social et culturel de la Suisse et des pays partenaires ;
- assurer la protection des réfugiés et des personnes vulnérables en tenant compte des besoins et des vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants ;
- lutter contre la migration irrégulière et la traite des êtres humains ;
- encourager le retour et promouvoir l'aide au retour et à la réintégration ;
- valoriser la migration dans les politiques de développement de la Suisse et des pays partenaires et prendre en compte le migrant comme potentiel acteur de développement en Suisse comme dans les pays d'origine ;
- contribuer à la gouvernance mondiale des migrations internationales.

4.3.1 Participation à la politique migratoire européenne

La Suisse est actuellement impliquée dans différents piliers de la politique migratoire de l'Union européenne, lesquels sont susceptibles d'influer sur la gestion des flux migratoires. On mentionnera en priorité l'association de la Suisse au régime de Schengen et de Dublin. Le règlement Dublin définit quel est l'Etat européen responsable du traitement d'une demande d'asile, le but étant d'empêcher les requérants de déposer plusieurs demandes en Europe. L'association de la Suisse à Dublin a eu pour effet, entre autres, de faire baisser le nombre des demandes d'asiles traitées en Suisse. Le système Schengen prévoit quant à lui la suppression des contrôles de personnes aux frontières intérieures, assortie d'un renforcement et d'une harmonisation des contrôles aux frontières extérieures. Ce système facilite la circulation des

personnes, en particulier des touristes et des hommes d'affaires en provenance d'Etats tiers soumis à l'obligation du visa. En tant qu'Etat associé à Schengen, la Suisse participe notamment au Fonds européen pour les frontières extérieures, qui apporte son soutien aux Etats Schengen ayant des frontières extérieures dans l'accomplissement de leurs tâches, et à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), qui a pour but d'améliorer la coopération entre Etats membres en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen, notamment en vue de prévenir la migration irrégulière.

La Suisse s'attache aussi à renforcer sa collaboration avec l'UE en dehors du cadre spécifique de Schengen et Dublin, en particulier dans les domaines touchant à la coopération avec les pays d'origine ou de transit (dialogue migratoire commun, partenariats pour la mobilité, projets de prévention de la migration irrégulière, politiques de réinstallation des réfugiés, etc.). En 2011, par exemple, la Suisse s'est déclarée disposée à prendre part au projet européen EUREMA (European Relocation Malta) visant à la réinstallation de réfugiés reconnus en provenance de Malte. Avec l'aide de l'UNHCR, 19 personnes d'Afrique orientale au bénéfice d'un statut de protection subsidiaire ont été admises en Suisse dans le cadre de ce projet. Ce geste doit être considéré comme un signe de solidarité à l'égard de Malte, vu que la Suisse n'est pas liée aux directives de l'UE dans ce domaine (notamment à la Directive 2001/55/CE relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées) et qu'elle ne bénéficie pas de l'aide financière du Fonds européen pour les réfugiés. Par cet engagement, la Suisse, à l'instar des Etats membres de l'UE, assume sa responsabilité et adopte des mesures concrètes pour soutenir les Etats d'Europe du Sud qui font face à un grand nombre de demandes d'asile depuis le début du printemps arabe.

En outre, la Suisse, conjointement avec les autres Etats associés, à savoir la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande, a entamé des négociations en vue d'une participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). L'une des principales tâches de l'EASO est d'apporter son appui aux Etats membres soumis à des pressions particulières (par ex. pays enregistrant un nombre élevé de demandes d'asile). L'EASO est appelé aussi à soutenir les Etats membres dans leurs efforts de poursuite d'une politique d'asile cohérente et équitable, entres autres en les aidant à définir des pratiques éprouvées, en organisant des formations à l'échelle européenne ou en facilitant leur accès à des informations pertinentes sur les pays de provenance. Une participation à l'EASO permettra à la Suisse d'attester sa solidarité et de contribuer à la mise en place d'un système d'asile juste et efficace en Europe et, partant, d'apporter indirectement sa pierre au renforcement du système Dublin. Loin d'être dans l'intérêt exclusif de la Suisse et des Etats liés par l'accord d'association à Dublin, elle profite également aux migrants à protéger. Par ailleurs, en prenant part à l'EASO, la Suisse pourra intensifier la collaboration déjà en place dans le domaine de l'analyse des pays, qui constitue un domaine d'action prioritaire du bureau. La coordination et la mise en réseau à l'échelle européenne permettront d'accroître l'efficacité de la recherche d'informations sur le plan national et d'améliorer la qualité des résultats, ce qui profitera tant aux instances concernées de l'administration fédérale (ODM) et au Tribunal administratif fédéral (TAF) qu'aux personnes requérant une protection internationale.

La Suisse a en outre la possibilité, dans le cadre d'un cofinancement, de prendre part à des projets de la Commission européenne visant à soutenir des Etats tiers en matiè-

re de migrations et d'asile. Dès 2007, la Commission européenne a mis au point un programme de coopération thématique avec des Etats tiers dans ces deux domaines. Son objectif supérieur est d'aider les Etats tiers à mieux prendre en compte l'ensemble des aspects relatifs aux flux migratoires et à leurs multiples dimensions. Les moyens financiers mis à disposition par le programme sont affectés à certains projets menés dans des Etats tiers. La Suisse peut prendre part à des projets en phase avec sa politique extérieure en matière de migration, ce qui favorise la mise en commun de moyens et permet à la Suisse, moyennant son budget actuel, d'atteindre beaucoup plus de résultats que si elle assumait la totalité du financement.

4.3.2 Renforcement de la coopération internationale

Dans de nombreuses régions du monde, des facteurs de répulsion comme la pauvreté et l'absence de perspectives ont démultiplié le nombre de personnes candidates et aptes à la migration. Ce phénomène est accentué par des facteurs d'attraction, notamment la demande de main-d'œuvre émanant de pays comme la Suisse. L'économie suisse est demandeuse d'une main-d'œuvre extra-européenne. Cette immigration voulue est réglementée par des procédures aux niveaux fédéral et cantonal. Le Conseil fédéral est conscient que dans plusieurs domaines, l'évolution démographique se traduira par un besoin accru de main-d'œuvre. Les Etats membres de l'UE étant confrontés aux mêmes problèmes, la Suisse ne peut pas tableur exclusivement sur l'immigration de main-d'œuvre européenne. Elle doit avoir conscience qu'elle évolue dans un environnement caractérisé par une intensification de la concurrence mondiale, qui l'oblige à réexaminer constamment sa politique migratoire. Pour s'inscrire dans la durée, une politique doit aussi tenir compte des intérêts des migrants et de leurs pays de provenance et, en particulier, contribuer à prévenir la fuite des cerveaux.

4.3.2.1 Principaux instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse

Les principaux instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse sont présentés de manière détaillée dans le Rapport sur la coopération internationale en matière de migrations⁸⁷. A titre d'exemple, le concept novateur de partenariat migratoire est présenté ci-après de manière succincte.

Partenariats migratoires

La Suisse a développé l'instrument des partenariats migratoires, ancré dans la loi fédérale sur les étrangers depuis son entrée en vigueur en janvier 2008 (art. 100 LETr), pour pouvoir renforcer la coopération avec les pays d'origine et de transit grâce à une prise en compte équilibrée des intérêts de tous. Ils sont formalisés par un accord ou un protocole d'entente (*memorandum of understanding*). Le contenu d'un partenariat migratoire est flexible et varie d'un pays à un autre. Les éléments clés d'un partenariat migratoire sont, d'un côté, une coopération dans les domaines «traditionnels» de la coopération migratoire comme la réadmission, l'aide au retour volontaire, la politique en matière de visas et la lutte contre la traite des êtres hu-

⁸⁷http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/migr.Par.0034.File.tmp/Rapport_Cooperation_en_matiere_de_migration_internationale_16022011_FR.pdf.

mains et, de l'autre côté, des projets dans des domaines comme les synergies entre migration et développement ou des séjours pour la formation et le perfectionnement (par ex. accord relatif à l'échange de jeunes professionnels). Les intérêts exprimés par le pays partenaire peuvent comprendre des aspects généraux relatifs à la migration. La Suisse offre des possibilités de migration régulière dans certaines niches comme les programmes d'échanges pour la formation professionnelle ou le perfectionnement. Cependant, les intérêts des pays partenaires en matière de migration dépassent la question de l'accès au marché du travail. La mise en place de partenariats équilibrés et satisfaisants pour l'ensemble des parties en présence est possible également dans le cadre du système binaire d'admission.

Des premiers partenariats migratoires ont été lancés avec les pays des Balkans occidentaux, le Nigeria et, récemment, la Tunisie. Les partenariats migratoires sont concrétisés par la mise en place de dialogues réguliers sur les différentes facettes du phénomène migratoire ainsi que par la mise en œuvre de projets dans de nouveaux domaines comme la lutte contre la traite des êtres humains ou l'exploitation des synergies entre migration et développement.

D'une manière générale, la Suisse essaie d'adopter une approche globale et de coopérer sur les différentes facettes de la migration, même avec les pays avec lesquels elle n'a pas formellement de partenariat migratoire. Pour cela, elle combine différents instruments comme un soutien au retour volontaire avec un accord relatif à l'échange de jeunes professionnels et des mesures pour protéger les migrants vulnérables.

Autres instruments de la politique migratoire extérieure de la Suisse

Parmi les autres instruments de la politique extérieure de la Suisse en matière de migrations figurent les accords migratoires bilatéraux conclus avec des Etats non membres de l'UE/AELE, le renforcement de la protection des réfugiés dans les régions de provenance (*protection in the region*), l'aide au retour et l'aide structurelle, les projets visant à prévenir la migration irrégulière (PiM) ainsi que le dialogue migratoire au niveau international, régional et bilatéral. A cet égard, il y a lieu de signaler que la Suisse s'investit très activement dans le dialogue migratoire au niveau international : c'est elle qui a présidé, en 2011, le *Forum mondial sur la migration et le développement*. Tous ces instruments ont pour finalité, entre autres, de permettre à la Suisse d'influer sur la gestion des migrations au sens large.

4.3.2.2 Partenaires clés de la Suisse au niveau international et régional

Les premiers partenaires de la Suisse sont les pays d'origine et de transit ainsi que les Etats avec lesquels elle partage certains intérêts et priorités. La collaboration de la Suisse avec d'autres Etats se fait soit au niveau bilatéral, soit dans le cadre multilatéral. La Suisse collabore aussi étroitement à un niveau opérationnel avec des organisations internationales clés dans le domaine des migrations, ainsi qu'avec certaines organisations régionales. De plus, une présence dans les organes décisionnels de ces organisations permet à la Suisse d'avoir une influence sur le développement de leurs directives politiques.

4.3.3 Renforcement de l'efficacité de la politique migratoire extérieure de la Suisse

Les intérêts relevant de la politique migratoire doivent être pris en considération bien en amont des frontières nationales, idéalement déjà dans les pays de provenance des migrants. La Suisse peut continuer de défendre sa souveraineté en matière de migrations dans un contexte différent à condition de recourir efficacement aux instruments dont elle dispose en matière de politique migratoire extérieure, ce qui implique une coopération intensive sur le plan international et constructive à l'échelle européenne. La défense de la souveraineté en matière de migrations suppose également que la Suisse dispose des instruments lui permettant d'attirer les personnes dont elle a besoin. A moyen terme, la collaboration avec des Etats tiers devrait s'intensifier également dans ce domaine.

Pour renforcer la souveraineté de la Suisse en matière de migrations, il convient également d'accroître l'efficacité de la politique migratoire extérieure et de consolider la mise en œuvre des instruments disponibles. Le suivi de la mise en œuvre de ces différents instruments est assuré dans la structure de coopération interdépartementale. Il est prévu que les différents instruments soient évalués lorsque suffisamment d'expériences auront été faites avec leur mise en œuvre. Le Conseil fédéral a décidé de donner une nouvelle structure à la coopération interdépartementale en matière de migrations afin de renforcer la coopération entre les offices concernés et d'assurer un engagement plus conséquent, y compris financièrement, des principaux acteurs de l'administration fédérale en matière de migrations. Les comités ont entamé leurs travaux au printemps 2011.

Digression: domaine de l'asile

L'immigration liée à l'asile fait également partie du débat sur l'immigration et fait l'objet d'un retentissement relativement fort au sein de la population. Le cœur du problème réside dans la longueur des procédures, qui est également critiquée dans le débat actuel.

Le présent rapport renonce expressément à une présentation détaillée des moyens de gestion dans le domaine de l'asile, qui font déjà l'objet d'autres travaux. A titre d'exemple, dans le cadre de la consultation en cours sur la révision de la loi sur l'asile, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a chargé l'administration de rédiger un rapport complémentaire sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile. La CIP-E était d'avis que dans ce domaine, le problème fondamental tenait à la durée excessive des procédures. Le rapport souhaité a été élaboré par l'Office fédéral des migrations. Le 9 mai 2011, la CIP-E a décidé à l'unanimité de poursuivre l'option 1 présentée dans le rapport, laquelle prévoit de mener la grande majorité des procédures d'asile dans des centres de procédure fédéraux, dans un délai court et fixé dans la loi. Cette mesure induit une vaste restructuration du domaine de l'asile.

Les mesures prévues et en cours dans le domaine de l'asile sont résumées ci-après:

La révision en cours de la loi sur l'asile⁸⁸ vise à simplifier et à accélérer la procédure d'asile. Actuellement débattue au Parlement, elle devrait être menée à bien d'ici à deux ans environ. Les principaux thèmes sont la suppression de la possibilité de

88 Message du Conseil fédéral du 26 mai 2010 concernant la modification de la loi sur l'asile (FF 2010 4035)

déposer une demande d'asile dans des représentations suisses à l'étranger, la simplification de la procédure de traitement des demandes dites multiples et des demandes de réexamen, ainsi que l'abandon de la plupart des faits constitutifs d'une non-entrée en matière en faveur d'une procédure matérielle uniforme.

Le «Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile» précédemment mentionné propose une réorientation de la procédure d'asile et contient à cet égard différentes options visant à raccourcir considérablement la durée de la procédure. L'option prévoyant à long terme de traiter rapidement la grande majorité des demandes d'asile dans des centres fédéraux constitue la clé de voûte du rapport. Cette procédure prévoit également une protection juridique complète sous la forme d'une représentation juridique gratuite. Le rapport énonce par ailleurs un certain nombre de mesures à court terme destinées elles aussi à accélérer la procédure en première instance et à renforcer la protection juridique. La consultation sur les adaptations légales nécessaires doit, si possible, être conduite fin 2012. Le Conseil fédéral a tenu compte des mesures à court terme dans la révision en cours de la loi sur l'asile en adoptant, le 23 novembre 2011, le message complémentaire concernant la modification de la loi sur l'asile⁸⁹.

L'élaboration d'un plan d'urgence en matière d'asile, qui sera vraisemblablement soumis au Conseil fédéral durant le premier semestre de 2013, répond également au besoin d'assurer la gestion stratégique-politique du domaine de l'asile au niveau fédéral et cantonal, y compris dans des situations inattendues et imprévisibles.

Pensé comme un instrument d'anticipation et de planification, le plan d'urgence Asile dote les décideurs de la réactivité nécessaire pour répondre avec efficacité et efficience aux évolutions critiques dans le domaine de l'asile et pour prendre rapidement des décisions complexes. Il définit des mesures et des processus qui pourront être mis en œuvre immédiatement au besoin. Enfin, il vise à garantir, en situation de tensions, une assistance aux personnes cherchant protection en Suisse.

En termes chiffrés, le domaine de l'asile ne représente qu'une faible partie de l'immigration. En 2011, tandis que le nombre de personnes admises dans le cadre du système binaire d'admission s'élevait à 71 583, celui des personnes qui ont obtenu l'asile, ont été admises à titre provisoire ou dont le séjour a été réglé, pour d'autres motifs, par une autorisation délivrée par la police cantonale des étrangers était de 9962. Parmi ces dernières, 3691 ont obtenu l'asile (dont 1707 au titre du regroupement familial) et 3070 ont bénéficié d'une admission à titre provisoire (y c. les regroupements familiaux). Les admissions à titre provisoire ont été délivrées surtout à des ressortissants afghans (384), érythréens (361) et syriens (355). Au cours de la même période, 3201 personnes se sont vu délivrer une autorisation par la police des étrangers. Au cours des cinq dernières années, le nombre de personnes qui se sont vu octroyer un titre de séjour de réfugié, une admission à titre provisoire ou une autorisation par la police des étrangers est resté relativement stable: ces titres ont été délivrés à 12 214 personnes en 2010, contre 10 542 personnes en 2009, 10 905 personnes en 2008 et 9891 personnes en 2007.

En 2011, 22 551 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, la majorité d'entre elles étant originaires d'Erythrée (3356), de Tunisie (2574) et du Nigeria (1895).

89 FF 2011 6735

4.4 Gestion de l'immigration par une modification du système binaire d'admission actuel

Parallèlement aux possibilités de maîtriser l'immigration par le système binaire d'admission actuel, le Conseil fédéral s'est intéressé de près à d'autres modèles d'admission. Parmi les modèles discutés figurent : un modèle d'admission assorti d'un contingentement de tous les travailleurs étrangers tel que le prévoit l'initiative contre l'immigration de masse déposée par l'UDC, un modèle sans contingentement des travailleurs étrangers, la réintroduction du modèle des trois cercles, avec un traitement préférentiel pour les ressortissants de certains Etats tiers, et un système à points similaire à celui appliqué dans différents pays d'immigration classiques. La discussion ne peut être menée qu'à la lumière des répercussions qu'une modification de la politique d'admission actuelle pourrait avoir sur l'ensemble des accords bilatéraux avec l'UE.

- *Modèle à un cercle assorti d'un contingentement de tous les travailleurs étrangers*

L'introduction d'un système de contingentement général serait en contradiction avec les principes fondamentaux de la libre circulation des personnes et nécessiterait non seulement l'assentiment de l'UE et de ses Etats membres, mais également la renégociation de l'accord en vigueur, ce qui ne serait pas sans risques. En effet, l'UE pose aujourd'hui comme condition préalable à la conclusion de nouveaux accords avec la Suisse la reprise de l'intégralité du droit européen et de ses développements. De ce point de vue également, rien ne permet de garantir que les solutions découlant d'un éventuel nouvel accord seraient plus avantageuses pour la Suisse que l'accord actuellement en vigueur⁹⁰. De plus, eu égard à la clause guillotine, l'accord sur la libre circulation des personnes est directement lié aux autres accords de la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, ce qui signifie qu'une dénonciation de l'ALCP entraîne automatiquement la dénonciation des six autres accords bilatéraux. L'ALCP ne peut donc pas être envisagé séparément.

Outre la dénonciation de l'ALCP, un modèle d'immigration associé à un contingentement de tous les travailleurs aurait également pour effet d'accroître considérablement la charge administrative des entreprises domiciliées en Suisse et, partant, de générer des obstacles bureaucratiques élevés.

- *Modèle à un cercle sans contingentement des travailleurs étrangers*

Un modèle à un cercle sans contingentement des travailleurs étrangers n'irait pas à l'encontre des dispositions de l'ALCP. Ce modèle reviendrait, pour l'essentiel, à étendre le principe de la libre circulation des personnes à tous les autres pays du monde. L'immigration des travailleurs serait entièrement libéralisée puisqu'elle ne

⁹⁰ L'initiative contre l'immigration de masse, déposée à la Chancellerie fédérale par l'UDC le 14 février 2012, exige une renégociation de l'ALCP, l'objectif étant d'introduire un système de contingents durable. Les accords allant à l'encontre du texte déposé devraient être renégociés et adaptés dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'initiative par le peuple et les cantons. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent statuer sur l'initiative dans un délai de 30 mois suivant son dépôt à la Chancellerie fédérale. Selon le scénario actuel, elle devrait être soumise au référendum populaire dans le courant de l'année 2014.

serait soumise à aucune mesure de limitation de nature quantitative. Si cette libéralisation réduirait la charge administrative des entreprises lors du recrutement de main-d'œuvre étrangère, elle aurait aussi pour effet de restreindre fortement les possibilités de gestion de l'immigration dont disposent les autorités, puisque le marché exercerait seul cette fonction. Même des travailleurs peu qualifiés en provenance d'Etats tiers auraient accès au marché suisse du travail. Or, compte tenu des risques inhérents à ce type de modèle (par ex. risques de sous-enchère sociale et salariale) et des initiatives populaires à venir, le soutien politique nécessaire à la mise en œuvre d'un tel système est loin d'être acquis. L'instauration, à titre de mesure de compensation, de limitations de nature qualitative (contrôle des qualifications, ainsi que du salaire et des conditions de travail en usage dans la localité et la profession) accroîtrait de nouveau la charge administrative des entreprises.

- *Modèle des trois cercles: accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE/AELE avec un accès préférentiel aux ressortissants de certains Etats tiers*

La Suisse a déjà eu recours à un modèle des trois cercles entre 1991 et 1996. Les ressortissants des Etats membres de l'UE/AELE y étaient prioritaires, suivis des ressortissants des autres pays de recrutement traditionnels (surtout ceux d'Amérique du Nord) et, en dernier lieu, de ceux de tous les autres Etats. Ce modèle, qui s'est avéré insuffisant pour atteindre les objectifs fixés, se fondait sur une inégalité de traitement qui ne se justifiait pas d'un point de vue objectif et a finalement été abandonné rapidement dans la perspective de la libéralisation progressive avec l'UE/AELE. Dans son analyse la plus récente également, le Conseil fédéral a conclu à la nécessité, en matière de politique d'admission, d'éviter au maximum d'octroyer un traitement préférentiel ou des concessions à certains Etats particulièrement puissants sur le plan économique. Il est communément admis que pour la compétitivité de l'économie suisse, ce n'est pas la nationalité mais les qualifications de la main-d'œuvre disponible qui sont déterminantes.

- *Système à points pour les ressortissants d'Etats tiers*

Dans le cadre des travaux sur la nouvelle loi sur les étrangers (LEtr), le Conseil fédéral a également examiné la possibilité d'introduire un système dans lequel l'admission reposerait sur un nombre de points. Les points seraient attribués par exemple sur la base des qualifications professionnelles, des connaissances linguistiques et de l'âge. Ce système, qui s'inspire du modèle retenu dans des pays d'immigration classiques comme le Canada, permettrait d'instaurer un pilotage transparent, compréhensible et objectivable. Il favoriserait une application uniforme et équitable et limiterait la prise en considération d'intérêts particuliers (régions, branches). Au moment de l'élaboration de la loi sur les étrangers aujourd'hui en vigueur, le Conseil fédéral a toutefois admis qu'un système à points ne serait guère flexible et qu'il ne refléterait que ponctuellement les besoins du marché du travail, raison pour laquelle il risquerait fortement de ne pas couvrir les besoins effectifs⁹¹. Dans son analyse actuelle, le Conseil fédéral arrive aussi à la conclusion qu'un système à points orienté vers l'offre présente des inconvénients notables par rapport au système d'admission actuel, qui est flexible et axé sur la demande. De son avis, un système binaire d'admission associé à des contingents par branches ou par entre-

91 Message concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469)

prises manquerait de flexibilité et ne permettrait pas non plus d'atteindre l'objectif poursuivi.

4.4.1 Répercussions d'une modification du système binaire d'admission sur les accords conclus entre la Suisse et l'UE

Une modification de l'actuel système binaire d'admission peut avoir des répercussions sur les accords conclus entre la Suisse et l'UE. L'UE et la Suisse peuvent dénoncer l'ALCP en notifiant leur décision à l'autre partie contractante. Selon les dispositions de l'article 25, alinéa 4, l'ensemble des accords de la première série d'accord bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE cessent d'être applicables six mois après la réception de la notification relative à la non-reconduction (clause guillotine). Quand bien même les répercussions d'une dénonciation de la première série d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE sont difficiles à évaluer, il faut s'attendre à ce qu'elles touchent les domaines ci-après.

La suppression de l'accès aux marchés du travail de 27 Etats membres, en cas de dénonciation de l'ALCP, entraverait la compétitivité des entreprises ainsi que leur flexibilité dans leurs réactions à de nouvelles évolutions. La pression pour une délocalisation de certaines étapes de production à l'étranger pourrait augmenter.

La dénonciation de l'accord portant sur la recherche porterait sérieusement atteinte à la promotion de la recherche et de l'innovation de la Suisse. La recherche se trouverait privée de moyens importants, car après le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), les fonds du programme-cadre de recherche et développement (PCRD) de l'UE représentent la source de financement public la plus importante pour la recherche suisse. A ce jour, les fonds touchés par les chercheurs suisses grâce aux projets qu'ils ont déposés sont supérieurs à la contribution annuelle de la Suisse au titre de sa participation au PCRD. En outre, la dénonciation de cet accord mettrait un terme à la collaboration et à la mise en réseau jusqu'ici très fructueuses avec des hautes écoles de l'UE, lesquelles contribuent à l'échange de savoir et à l'efficacité de la recherche.

La suppression de l'accès garanti des prestataires suisses aux marchés publics européens engendrerait des pertes d'efficacité pour le marché suisse. Sachant que l'accès des entreprises européennes au marché suisse s'en trouverait également plus difficile, cette situation induirait un recul de la compétitivité et des hausses de prix.

L'accord sur la prévention des obstacles techniques au commerce («Accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité») prévoit la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour la plupart des produits industriels. Sa dénonciation entraverait l'accès au marché des catégories de produits visées par l'accord et, partant, augmenterait la charge de travail et les coûts liés à la commercialisation des produits au niveau des entreprises.

La dénonciation de l'accord agricole entraînerait la suppression des concessions tarifaires (préférences douanières/contingents, libéralisation intégrale du commerce du fromage) et de la reconnaissance mutuelle des prescriptions relatives aux produits et des dispositions d'autorisation des produits. Le commerce s'en trouverait considérablement affecté, d'une part parce que l'introduction de nouveaux contrôles douaniers entraînerait une hausse des coûts, d'autre part, parce que la protection des appellations d'origine suisse (appellation d'origine contrôlée, AOP, et indication géographique protégée, IGP) ne serait plus assurée sur le territoire de l'UE.

La suppression de l'accord sur les transports terrestres se traduirait par le rétablissement des accords sur les transports terrestres que la Suisse a conclus avec la quasi-totalité des Etats membres, lesquels prévoient un accès au marché moins favorable et sont liés pour certains à des quotas. Il en va de même pour l'accord sur le transport aérien, dont la dénonciation entraînerait également la remise en application des accords conclus avec les différents Etats membres de l'UE, lesquels n'offrent guère d'accès au réseau européen de lignes, ce qui limiterait la diversité de l'offre et la concurrence. A noter que dans les négociations en cours, il faudrait tabler en outre sur une moindre disposition au compromis de l'UE – voire sur une interruption des négociations dans tous les dossiers touchant à l'accès au marché – et sur une position de la Suisse moins favorable dans les négociations portant sur des questions institutionnelles.

De même, il n'est pas à exclure que l'UE dénonce ou décide de ne pas reconduire d'autres accords qu'elle considère liés à celui sur la libre circulation des personnes. Cette situation serait préjudiciable à l'attrait de la Suisse et porterait tout particulièrement atteinte aux accords d'association à Schengen et à Dublin, ainsi qu'au programme MEDIA et au programme de formation et de jeunesse.

Abordons plus en détail les conséquences possibles d'une résiliation de l'ALCP sur les Accords d'association à Schengen (AAS)⁹² et à Dublin (AAD)⁹³. D'un point de vue formel, ces deux accords ne sont pas liés à l'ALCP (aucune clause guillotine), si bien que la dénonciation de ce dernier ne mettrait pas automatiquement un terme à l'AAS et à l'AAD. Cela étant, l'association de la Suisse à l'acquis de Schengen était subordonnée à l'existence d'un accord sur la libre circulation entre la Suisse et l'UE. La constitution de l'espace Schengen vise à garantir la libre circulation des personnes au sein de l'UE et, partant, la concrétisation du marché intérieur. Pour combler la lacune qui résulterait de la dénonciation de l'ALCP, les Accords d'association à Schengen devraient être renégociés. Rien ne permet de dire que l'UE sera disposée à accorder à la Suisse un traitement préférentiel par rapport à d'autres Etats Schengen. En outre, l'UE pourrait estimer que l'AAS est lié à l'ALCP et décider unilatéralement de dénoncer l'AAS. Enfin, étant donné les liens entre l'AAS et l'AAD, la dénonciation de l'AAS entraînerait automatiquement celle de l'AAD (art. 14 AAD).

92 Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (avec annexes et acte final), RS 0.362.31

93 Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (avec acte final), RS 0.142.392.68

5 Autres possibilités de maîtrise de l'immigration et mesures destinées à optimiser la gestion des flux migratoires et à enrayer les conséquences négatives de l'immigration

En plus des instruments de la politique migratoire présentés ci-dessus, d'autres mesures et, notamment, les conditions-cadres économiques permettent d'influer l'immigration. Les points qui suivent ont pour objet d'exposer chacun de ces domaines sous l'angle de la maîtrise des flux migratoires et de mentionner les mesures envisagées par le Conseil fédéral pour atténuer les conséquences liées à la croissance de la population.

5.1 Promotion économique et allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale et de la politique fiscale

En comparaison internationale, la Suisse applique, au travers de la politique régionale, une stratégie efficace de promotion économique et d'allègements fiscaux, qui lui permet de créer des incitations à l'implantation d'entreprises et à la création d'emplois et qui favorise également l'immigration. Les répercussions de cette stratégie de promotion économique et fiscale sur l'immigration n'avaient pas fait l'objet d'études approfondies par le passé. En octobre 2011, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a été chargé de s'y intéresser en détail.

Dans un rapport consacré à la mobilité et à la politique fiscale⁹⁴, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a mis en évidence, sur la base d'études empiriques, des liens déterminants entre la politique fiscale de la Suisse et l'immigration. A cet égard, il convient de faire une distinction entre les répercussions de la politique fiscale sur les décisions prises par les entreprises en termes d'implantation et d'investissements et les répercussions sur les ménages.

5.1.1 Constatations de l'AFC

Dans son rapport, l'AFC relève qu'en comparaison internationale, la charge fiscale ordinaire grevant le revenu et les entreprises est proportionnellement faible dans de nombreuses régions du pays. A cet égard, la Suisse est donc attrayante tant pour les entreprises que pour les particuliers.

L'AFC signale toutefois que la fiscalité n'est qu'un facteur parmi d'autres qui déterminent l'attrait économique d'une région. D'autres critères potentiels entrent aussi en ligne de compte, comme les infrastructures, les coûts de transport, la taille du marché intérieur et les débouchés potentiels, le niveau de formation et de salaires, la sécurité juridique, la stabilité politique, l'offre de surfaces industrielles et d'immeubles, l'accès au marché des capitaux et la bureaucratie.

Une mise en regard de tous les indicateurs pertinents montre qu'un grand nombre de ces facteurs sont créés ou influencés essentiellement par les pouvoirs publics, de manière directe ou indirecte. L'Etat doit prélever des impôts pour pouvoir financer, notamment, un système de formation, des infrastructures ou un système juridique. C'est pourquoi même les entreprises et les ménages extrêmement mobiles sont

94 Cf. Rapports de l'Administration fédérale des contributions sur des questions économiques et statistiques (en allemand) : Einfluss der Besteuerung auf Arbeits- und Wohnsitzwahl der Haushalte sowie auf Standortentscheidungen der Unternehmen; <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00803/index.html?lang=fr>

disposés à supporter une certaine charge fiscale, tant que le rapport entre les prestations perçues et les impôts payés reste équilibré.

Le rapport de l'AFC fait une série de constatations concernant la manière dont la promotion économique et fiscale influence la mobilité des entreprises et des ménages et les effets qui en résultent.

1) Mobilité des entreprises :

- *La décision d'investissement d'entreprises multinationales repose sur un processus à plusieurs niveaux – chaque niveau étant sensible à des concepts d'imposition différents :* l'imposition moyenne effective influe sur le choix du site d'implantation des multinationales, le taux marginal d'imposition effectif exerçant une influence sur le montant des investissements directs étrangers sur le site choisi. Des études montrent également que les taux d'imposition statutaires jouent un rôle important dans le choix des sites où les multinationales entendent réaliser leurs bénéfices imposables, ce qui indique que ces taux déterminent les prix de transfert et d'autres possibilités de répartition du bénéfice au sein de grands groupes d'envergure internationale.
- *De nouvelles études empiriques montrent qu'un taux d'imposition des sociétés supérieur à la moyenne régionale et internationale se répercute très souvent sur les salaires, qui s'en trouvent réduits :* un taux d'imposition des sociétés élevé a une incidence négative sur le choix du lieu d'implantation et les décisions d'investissements, ce qui se traduit par une réduction de la demande de travail et de la productivité qui, à son tour, génère du chômage et/ou une baisse des salaires. Les régions où la charge fiscale des entreprises est relativement faible observent pour leur part l'effet inverse.
- *Les investissements directs étrangers et l'immigration sont complémentaires :* la politique axée sur l'implantation d'entreprises multinationales vise dans le même temps à attirer de la main-d'œuvre hautement qualifiée et mobile à l'échelle internationale. Les entreprises détachent surtout des cadres, des gestionnaires, des ingénieurs et des collaborateurs spécialisés à l'étranger.

2) Mobilité des ménages

- *La main-d'œuvre hautement qualifiée réagit aux incitations fiscales :* les différences de taux d'imposition entraînent des flux migratoires à l'échelle tant nationale qu'internationale. Il apparaît que ce sont les travailleurs hautement qualifiés, les hauts revenus et les jeunes qui sont le plus sensibles à la question de la fiscalité. On trouve également quelques études consacrées aux facteurs déclencheurs des migrations internationales qui concluent que les personnes peu qualifiées réagissent elles aussi aux incitations fiscales. D'autres études relèvent que les prestations publiques offertes (par ex. un système de santé performant ou un système éducatif de qualité) influen-

cent aussi de manière positive la décision de s'établir dans une région ou un pays donné. Enfin, des analyses intrarégionales effectuées en Suisse tendent quant à elles à indiquer que la fiscalité a un impact plutôt faible sur la décision de changer de région ou de pays.

- *Du fait de la mobilité, la main-d'œuvre peut imposer des revendications salariales en partie plus élevées dans les régions affichant un fort taux d'imposition* : la main-d'œuvre mobile à l'échelle interrégionale peut répercuter, tout du moins en partie, les écarts de taux d'imposition sur les entreprises, si bien que pour un site, ce sont les écarts régionaux au niveau tant de l'impôt sur les entreprises que de l'impôt sur les revenus qui importent.
- *Du fait de la mobilité, les écarts de taux d'imposition entre les régions se répercutent sur les prix des terrains et de l'immobilier* : les économies réalisées par un déménagement dans une commune affichant un taux d'imposition moindre sont contrebalancées en partie par des prix immobiliers et des loyers plus élevés en raison de l'attractivité fiscale et de la demande de logements qui en est le corollaire.
- *La mobilité liée à des différences de taux d'imposition régionales peut conduire à une ségrégation sociale* : d'une part, les ménages plus riches consacrent une part moins élevée de leur revenu au logement que les plus pauvres. D'autre part, du fait de la progression fiscale, l'augmentation du revenu et de la fortune se traduit par une disposition nettement plus élevée à déménager si le projet fait naître des possibilités d'économies fiscales. Par conséquent, les communes affichant des prix immobiliers élevés et des taux d'imposition faibles attirent des ménages aisés, celles moins attractives sur le plan fiscal mais avec des prix immobiliers inférieurs, des ménages moins fortunés.

Les chiffres 5.1.2 et 5.1.3 s'intéressent brièvement à deux autres aspects traités dans le rapport de l'AFC et qui sont aussi souvent évoqués en lien avec l'immigration, à savoir l'imposition d'après la dépense et la question de la déduction des coûts professionnels particuliers des expatriés⁹⁵.

5.1.2 Imposition des ménages : imposition d'après la dépense

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LFID) et la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) donnent la possibilité aux personnes étrangères qui s'établissent en Suisse sans y exercer d'activité lucrative d'acquitter un impôt d'après la dépense, en lieu et place de l'impôt ordinaire sur le revenu et de l'impôt (cantonal) sur la fortune⁹⁶.

La dépense universelle du contribuable et de sa famille domiciliée en Suisse constitue la base de calcul de cet impôt. Selon les données de 2009 de la Conférence des

⁹⁵ Pour davantage de précisions, se reporter aux ch. 5.4 et 5.5 du rapport de l'AFC (*document en allemand*).

⁹⁶ Cette forme d'imposition est aussi proposée aux ressortissants suisses sans activité lucrative qui, pour la première fois ou après une absence d'au moins dix ans, prennent domicile en Suisse. Dans leur cas toutefois, ce droit est limité à l'année de leur arrivée en Suisse.

directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), 3016 ménages bénéficiaient d'un tel forfait fiscal en 1999. Ce chiffre a augmenté dans les années suivantes pour atteindre, en 2010, un total de 5'445 foyers (données relevées en 2011), ce qui correspond une augmentation annuelle de 5,2 %. L'imposition d'après la dépense est donc toujours plus prisée. Son poids dans le budget des pouvoirs publics varie toutefois considérablement d'une région à l'autre : 73,9 % des contribuables imposés d'après la dépense sont établis dans les cantons de Vaud, du Valais, du Tessin et de Genève. Dans d'autres cantons en revanche, cette forme d'imposition ne joue qu'un rôle marginal. C'est pourquoi il est préférable d'envisager sa portée économique d'un point de vue local.

Si les ménages imposés d'après la dépense ne travaillent pas en Suisse et n'exercent donc aucune influence directe sur la productivité, ils contribuent néanmoins indirectement à la création de valeur en Suisse du fait de leur demande supérieure à la moyenne.

Le débat se concentre sur la question de l'importance de l'imposition d'après la dépense sur le plan économique, mais aussi sur les effets en termes de redistribution de cet instrument de promotion économique.

- *Redistribution parmi les contribuables ayant une situation économique comparable* : une personne n'opte pour l'imposition d'après la dépense que si elle se révèle plus avantageuse que l'impôt ordinaire sur le revenu. Par conséquent, la charge fiscale des contribuables bénéficiant d'un tel forfait est inférieure à celle des ménages imposés selon le système ordinaire, ce qui a une influence sur la distribution secondaire (c'est-à-dire après déduction des impôts) des revenus et de la fortune et équivaut à une redistribution par l'impôt, si l'on ne tient pas compte des prestations publiques perçues.
- *Redistribution de la fortune immobilière* : la présence d'un grand nombre de contribuables imposés d'après la dépense dans une région déterminée peut avoir pour effet de tirer vers le haut les prix de l'immobilier de luxe et des terrains. Il en résulte alors une redistribution de la fortune en faveur des propriétaires immobiliers.

Face aux critiques que suscite ce mode d'imposition, le Conseil fédéral a adopté, le 29 juin 2011, un message concernant la révision de l'imposition d'après la dépense (11.043)⁹⁷. Les modifications proposées prévoient un durcissement des conditions pour pouvoir bénéficier de ce régime fiscal. Le projet de loi est en cours d'examen au Parlement.

5.1.3 Imposition des ménages : ordonnance concernant les expatriés

L'ordonnance relative aux déductions, en matière d'impôt fédéral direct, de frais professionnels des employés occupant une fonction dirigeante et des spécialistes qui exercent en Suisse une activité limitée dans le temps (ordonnance concernant les expatriés, Oexpa ; RS 642.118.3) est entrée en vigueur le 1er janvier 2001. En vertu de cette ordonnance, les employés occupant une fonction dirigeante qui sont détachés temporairement en Suisse par leurs employeurs étrangers, de même que les

⁹⁷ Message relatif à la loi fédérale sur l'imposition d'après la dépense, FF 2011 5605

spécialistes de tout genre qui remplissent une tâche temporaire en Suisse⁹⁸, peuvent déduire des frais professionnels particuliers, en plus des frais professionnels ordinaires que peuvent déduire les ménages imposés normalement. Ces frais particuliers sont définis à l'art. 2 Oexpa (notamment les frais usuels de voyage entre le domicile à l'étranger et la Suisse, les frais de déménagement en Suisse, les frais raisonnables de logement en Suisse lorsqu'il est établi qu'une résidence permanente est conservée dans le pays d'origine, les frais courants pour l'enseignement en langue étrangère dispensé aux enfants mineurs par une école privée, dans la mesure où les écoles publiques n'offrent pas un enseignement équivalent). La déduction de ces frais n'est pas admise lorsqu'ils sont pris en charge directement par l'employeur ou qu'ils sont remboursés par ce dernier sur la base des coûts effectifs. La déduction est en revanche possible lorsque l'employeur rembourse les frais sous forme forfaitaire, auquel cas l'indemnité s'ajoute au salaire brut imposable.

La mobilité internationale des travailleurs hautement qualifiés a considérablement augmenté au cours des dernières années. Pendant la période comprise entre 2000 et 2005, la part des travailleurs étrangers hautement qualifiés dans la population active a progressé dans presque tous les pays de l'OCDE considérés (hormis la Grèce et le Portugal). Dans certains pays, cette progression a été très marquée. Les destinations les plus prisées de cette catégorie de migrants sont le Luxembourg, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande, suivis de la Suisse. La mobilité accrue de cette main-d'œuvre demandée renforce aussi la concurrence entre les places économiques. Outre la Suisse, 15 autres Etats de l'OCDE prévoient des allègements fiscaux particuliers pour ce groupe-cible.

L'ordonnance concernant les expatriés a aussi été édictée dans une perspective de promotion de la place économique suisse. A noter toutefois que l'Oexpa porte exclusivement sur les frais professionnels supplémentaires qui naissent typiquement dans le cadre d'un mandat temporaire à l'étranger, et que l'expatrié supporte réellement. En comparaison avec d'autres pays de l'OCDE, les effets sur la place économique suisse sont limités. Il n'y a donc pas lieu de penser que cet instrument est à l'origine d'une immigration notable de main-d'œuvre hautement qualifiée, même si l'on ne dispose pas de données chiffrées sur le nombre exact de contribuables entrant dans le champ d'application de cette ordonnance.

L'OCDE relève en outre que la fiscalité ne joue sans doute qu'un rôle mineur dans la décision de travailleurs hautement qualifiés d'émigrer dans un autre pays⁹⁹.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a été chargé d'examiner la légalité des déductions particulières en faveur des expatriés¹⁰⁰. S'il conclut, dans son avis de droit, à la légalité et à la constitutionnalité des déductions en vigueur, l'OFJ propose néanmoins de modifier sur quelques points les bases légales pertinentes.

98 La notion de spécialiste s'applique à des employés qui, en raison de leurs qualifications professionnelles particulières, se distinguent par leur activité exercée sur le plan international, ainsi qu'à des personnes qui, dans l'Etat de leur domicile, ont qualité d'indépendants et qui, aux fins de mener à bien un mandat spécifique temporaire, travaillent en Suisse en qualité de salariés.

99 « Taxation and Employment », Etudes de politique fiscale de l'OCDE, n° 21, Paris, 2011, p. 129 (*document en anglais*)

100 JAAC du 6 décembre 2011

5.2 Marché du travail

Sur le marché du travail, les difficultés ne sont pas liées uniquement à l'immigration classique, mais relèvent en particulier de la prestation de services transfrontalière liée aux personnes dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes provenant d'Etats de l'UE/AELE. L'ALCP prévoit une libéralisation partielle des échanges de services transfrontaliers pendant une période allant jusqu'à 90 jours par année civile.

La mise en œuvre progressive de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE (et ses Etats membres) a été suivie par l'introduction, le 1^{er} juin 2004, de mesures d'accompagnement appelées à éviter que l'ouverture du marché suisse du travail soit une source de pressions sur les salaires et les conditions de travail en Suisse. La loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés¹⁰¹, qui contraint les employeurs à respecter les conditions minimales de travail et de salaire applicables en Suisse aux employés qu'ils envoient en Suisse dans le cadre d'une mission de prestation de services, est une composante importante des mesures d'accompagnement. Loin d'être un instrument classique de gestion de l'immigration au sens propre, les mesures d'accompagnement servent à lutter contre les conséquences indésirables de l'ALCP sur le marché suisse du travail. Pour combler les lacunes de la législation en vigueur et *optimiser les mesures d'accompagnement*, d'autres mesures sont mises en œuvre sur le plan législatif (cf. ch. 5.2.1).

Il est par ailleurs indispensable de procéder à une *analyse approfondie d'un éventuel phénomène d'éviction* généré par l'immigration (cf. chapitre 3.2.3.). Le SECO a commandé une étude visant à déterminer si l'immigration dans le cadre de l'ALCP entraîne l'éviction du marché du travail de ressortissants d'Etats tiers établis en Suisse. Les premiers résultats devraient être disponibles le printemps 2013.

Le SECO a également commandé une étude portant sur les *effets de l'ALCP sur les salaires d'embauche*, dont les premiers résultats devraient être communiqués au printemps 2013.

5.2.1. Optimisation des mesures d'accompagnement

Dans le cadre des mesures d'accompagnement, le marché du travail est observé et les conditions de travail sont contrôlées. Les expériences faites depuis l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement, il y a huit ans, montrent que celles-ci garantissent une protection efficace des travailleurs indigènes et étrangers contre les sous-enchères salariales et les violations des conditions de travail. Mais leur application a également fait apparaître différentes lacunes dans la législation. En vue de les combler, le Conseil fédéral a transmis aux Chambres fédérales le 2 mars 2012 son message sur une loi fédérale portant modification des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes¹⁰², qui prévoit notamment la mise en œuvre des mesures énoncées ci-après:

- *lutte contre l'indépendance fictive de prestataires de services étrangers;*

101 RS 823.20

102 FF 2012 3193

- *possibilité de sanctionner des employeurs qui emploient des travailleurs engagés en Suisse et ne respectent pas les salaires minimaux impératifs prévus par les contrats-types de travail au sens de l'article 360a CO¹⁰³;*
- *possibilité de sanctionner les infractions aux conventions collectives de travail étendues selon la procédure d'extension facilitée au sens de l'article 1a de la loi fédérale permettant d'étendre le champ d'application de la convention collective de travail¹⁰⁴;*
- *introduction d'une possibilité de sanctionner les entreprises détachant du personnel en cas de non-respect d'une décision entrée en force d'interdire la prestation de services.*

Le projet sera débattu par les Chambres fédérales dans le cadre d'une procédure spéciale au cours de la session d'été 2012. Pour autant qu'il soit approuvé par le Parlement, les modifications de la loi pourraient entrer en vigueur fin 2012. Les deux Chambres ont d'ores et déjà décidé de traiter dans un projet séparé la question de la responsabilité solidaire de l'entrepreneur contractant en cas de non-respect, par des sous-traitants, des conditions minimales de travail et de salaire selon la loi sur les travailleurs détachés et la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)¹⁰⁵.

Dans son rapport «Evaluation de la surveillance et des effets des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes», du 21 octobre 2011, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a formulé trois recommandations à l'attention du Conseil fédéral et déposé un postulat¹⁰⁶. Sur la base des recommandations de la CdG-N, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) d'améliorer la gestion stratégique et opérationnelle des mesures d'accompagnement par un renforcement du soutien accordé aux organes de leur exécution, sous la forme de contrôles et d'un suivi au niveau local. Il est prévu par ailleurs de conduire une étude approfondie sur d'éventuelles sous-enchères salariales pratiquées lors du recrutement de travailleurs en relation avec l'accord de libre circulation des personnes, ainsi que d'intensifier la collaboration entre, d'une part, les commissions paritaires de contrôle des conventions collectives de travail étendues selon la procédure d'extension facilitée et, d'autre part, les autorités cantonales. Les autorités cantonales chargées d'appliquer les mesures d'accompagnement doivent recourir à une méthodologie systématique et transparente pour constater les sous-enchères salariales répétées et abusives, étant précisé qu'elles doivent se tenir à cette méthodologie pendant toute la durée de la procédure, du contrôle jusqu'à la décision d'appliquer des sanctions éventuelles ou d'introduire des conventions collectives de travail déclarées de force obligatoire ou des contrats-types de travail prévoyant des salaires minimaux contraignants.

Le DFE a planifié des mesures allant dans le sens de ces recommandations dont le SECO assure déjà partiellement la mise en œuvre.

103 Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le code civil (Livre cinquième: droit des obligations); RS 220

104 RS 221.215.311

105 RO 1996 508

106 <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2012/1027.pdf>.

Le Conseil fédéral est d'avis que les mesures d'accompagnement sont appliquées efficacement par les organes de contrôle et qu'elles permettent d'éviter les sous-enchères abusives. Cela étant, la mise en œuvre des points susmentionnés doit permettre d'optimiser leur application et, partant, de lutter de manière encore plus efficace contre des conditions de salaire et de travail abusives en Suisse.

Parallèlement aux mesures évoquées précédemment en relation avec les adaptations des mesures d'accompagnement, le Conseil fédéral, dans le cadre de la décision prise le 18 avril 2012 de recourir à la clause de sauvegarde, a demandé que les mesures ci-après fassent l'objet d'un examen:

- *Examen par le DFE d'une solution légale au problème du non-respect des dispositions et des conditions de travail minimales par des sous-traitants.* Le DFE rendra ensuite compte de ses conclusions au Conseil fédéral. La question de la responsabilité solidaire sera traitée durant la session d'automne 2012.
- *Communication des salaires de citoyens de l'UE/AELE lors de l'entrée sur le territoire pour la prise d'un emploi:* Le Conseil fédéral a examiné la possibilité d'instaurer une obligation d'annonce préalable des salaires de citoyens de l'UE/AELE dans le cadre de la procédure d'annonce¹⁰⁷ afin de lutter de manière plus ciblée contre d'éventuels abus en matière de prestation de services transfrontière. Lors de la session d'été 2012, le Conseil national et le Conseil des Etats se sont prononcés pour l'instauration d'une obligation d'annonce préalable du salaire des travailleurs détachés en Suisse dans le cadre de la libre circulation des personnes¹⁰⁸.
- *Mise en place d'un système de comparaison rapide des données entre l'AVS et l'AC (comparaison de données actuelles):* L'obligation faite aux employeurs d'annoncer leurs travailleurs dans le délai prévu par l'article 136 du règlement sur l'AVS¹⁰⁹ et de mettre les données à disposition dans un délai bref permettrait de procéder à une comparaison rapide entre les données de l'AVS et celles de l'AC et, partant, de mettre au jour des abus dans les assurances sociales, en particulier au niveau de l'AC.

Cette mesure a déjà été proposée dans le cadre de la troisième mise à jour de l'annexe II à l'ALCP. Le Conseil fédéral a décidé à cet égard de faire examiner la possibilité de créer une base de données sur les frontaliers exerçant une activité lucrative – qui permettrait de comparer rapidement les données de l'AC avec celles de l'AVS – par les offices compétents (OFAS/SECO). L'élargissement de ces mesures à l'ensemble des travailleurs immigrés pourrait révéler des abus dans toutes les catégories de séjour. La mise en œuvre d'une mesure de ce type étant parfaitement justifiée dans le contexte migratoire actuel, le DFI a été chargé d'examiner, en collaboration avec le DFE, la mise en place d'un tel système de comparaison des données actuelles entre l'AVS et l'AC, et de soumettre au Conseil fédéral d'ici à fin septembre 2012 un rapport présentant des options.

107 Obligation d'annonce pour les travailleurs détachés dont la durée d'activité va jusqu'à 90 jours par année civile et pour les ressortissants de l'UE-25/AELE lors de la prise d'emploi jusqu'à trois mois.

108 Inscription de cette obligation à l'art. 6, al. 1, let. a, de la loi sur les travailleurs détachés

109 Règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS), RS 831.101

- *Examen approfondi des conditions de travail dans les branches employant un taux élevé de travailleurs en provenance de l'UE*: chaque automne, la commission tripartite fédérale définit les branches qui doivent faire l'objet d'une observation renforcée au cours de l'année suivante. Pour l'année 2013, il sera proposé à la commission de soumettre à un examen approfondi les branches employant en priorité des ressortissants de l'UE-8¹¹⁰.

Depuis 2008, la Commission européenne et nos voisins (Allemagne, Autriche, France) se montrent de plus en plus critiques à l'égard des mesures d'accompagnement, qu'ils considèrent comme étant contraires à l'esprit de l'ALCP, lequel consacre la libre prestation de services. Les critiques portent en particulier sur le délai d'annonce de huit jours auquel sont soumis les prestataires de services et la caution à verser dans certaines branches.

Les divergences entre la Suisse et l'UE étaient à nouveau au cœur de la 11^e rencontre du Comité mixte sur la libre circulation des personnes qui s'est tenue en 2011. Des discussions d'experts représentant les deux parties ont eu lieu sur ce sujet à l'automne 2011 et en avril 2012.

Le 21 mars 2012, la Commission européenne a publié un train de propositions sur le détachement de travailleurs. Une directive d'exécution doit permettre d'améliorer la mise en œuvre de la Directive 96/71/CE¹¹¹. La Suisse suivra attentivement la suite de la procédure jusqu'à l'entrée en vigueur de la directive d'exécution ainsi que le débat auquel elle donnera lieu au sein de l'UE.

5.2.2. Mesures contre le travail au noir

La loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (loi sur le travail au noir, LTN)¹¹² et son ordonnance d'exécution, l'ordonnance du 6 septembre 2006 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (ordonnance sur le travail au noir, OTN)¹¹³, prévoient différentes mesures visant à contribuer au respect des obligations en matière d'annonce et d'autorisation liées au travail et relevant du droit des assurances sociales, du droit des étrangers et du droit fiscal, notamment du droit de l'impôt à la source.

La loi fixe notamment les mesures suivantes:

- *allègements administratifs pour la déclaration aux assurances sociales et au fisc par l'introduction de la procédure de décompte simplifiée pour les activités salariées de minime importance* (par ex. ménage, activité temporaire ou de durée limitée);

110 En 2011, les immigrés en provenance de l'UE-8 ont souvent vaqué à des activités simples : 22% d'entre eux (4725 personnes; population résidente étrangère active permanente et non permanente) travaillaient dans le secteur agricole; 18% (3806 personnes) dans la restauration, les services domestiques, le nettoyage, l'hygiène; 9% dans le secteur industriel (2003 personnes), 8% (1776 personnes) dans l'organisation et l'administration, et 8% dans la construction (1730 personnes).

111 Directive 96/71/CE du parlement européen et du conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services ; l'ALCP fait référence à cette directive.

112 RS 822.41

113 RS 822.411

- *création d'organes cantonaux de contrôle* pour lutter contre le travail au noir;
- *communication des résultats des contrôles* entre les autorités et les organes concernés;
- *création de sanctions supplémentaires*: exclusion des marchés publics et diminution des aides financières publiques.

La campagne d'information «Pas de travail au noir. Tout le monde y gagne.» a en outre sensibilisé la population à cette thématique en accompagnant l'entrée en vigueur de la loi sur le travail au noir le 1^{er} janvier 2008.

Conformément au rapport annuel sur l'exécution de la loi sur le travail au noir¹¹⁴, les cantons ont consacré en 2011 65,7 postes à temps plein à la lutte contre le travail au noir. Les inspecteurs ont procédé à 11 130 contrôles d'entreprises et à 33 866 contrôles de personnes. Le nombre de ces contrôles a légèrement diminué par rapport à l'année précédente (contrôles d'entreprise: -9%, contrôles de personnes: -8%), ce qui est notamment lié au fait que les cantons ont effectué en partie des contrôles plus approfondis. En 2011, comme au cours des années précédentes, les cantons se sont fortement engagés dans la lutte contre le travail au noir.

5.3. Sécurité sociale

5.3.1. Assurance-chômage (AC)

La libre circulation des personnes consacre le principe de l'égalité de traitement entre citoyens suisses et ressortissants de l'UE/AELE dans l'assurance-chômage (AC). Pour bénéficier des prestations de l'assurance-chômage, les travailleurs étrangers doivent remplir les mêmes conditions que les Suisses, c'est-à-dire qu'ils doivent avoir cotisé à l'AC (ou à une institution analogue) durant 12 mois au moins au cours des deux ans précédant l'inscription au chômage. Après leur inscription à l'office régional de placement (ORP), ils sont tenus de postuler de manière continue à des postes vacants et d'accepter tout emploi réputé convenable.

Les périodes de cotisation des citoyens de l'UE/AELE acquises dans l'UE sont ajoutées à la durée de cotisation exigée en Suisse (principe de la totalisation).

Le SECO procède à une vérification dans les cas où des ressortissants de l'UE/AELE tombent au chômage après un séjour en Suisse inférieur à un mois et que le cumul des périodes de cotisation à l'étranger leur permet de prétendre à des indemnités de chômage en Suisse.

Selon des chiffres portant sur l'année 2010, seul un petit nombre de cas a donné lieu à des soupçons d'abus: parmi les quelque 74 000 bénéficiaires ressortissants de l'UE/AELE, seuls 501 ont dû invoquer le principe de la totalisation, c'est-à-dire qu'ils avaient travaillé moins de 12 mois en Suisse (période de cotisation exigée pour bénéficier de l'assurance-chômage) avant leur inscription au chômage, et parmi eux, seuls 52 n'ont pu attester qu'une période de cotisation inférieure à un mois.

5.3.2. Assurances sociales

En Suisse, le système d'assurance sociale comprend l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les prestations complémentaires (PC),

¹¹⁴ <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/04190/index.html?lang=fr>

l'assurance-maladie (LAMal) et l'assurance-accidents (AA), la prévoyance professionnelle (PP), les allocations pour perte de gain en cas de service militaire et de maternité (APG), ainsi que les allocations familiales (AF).

Les assurances sociales ainsi que les accords bilatéraux et multilatéraux y afférents ne sont fondamentalement pas prévus comme instruments de gestion de la migration et ne s'y prêtent d'ailleurs pas. Rien ne laisse penser que notre système d'assurance sociale exerce une influence sur l'immigration en Suisse.

Dans différents domaines, le Conseil fédéral et le législateur ont subordonné l'octroi de prestations du système suisse d'assurance sociale à des conditions toujours plus strictes. Ainsi, les révisions passées et futures de l'AVS et de l'AI visent à garantir la pérennité financière de ces institutions sociales et à les adapter aux évolutions démographiques. Toutes ces mesures n'ont cependant pas été prises dans une perspective de gestion de la migration.

Aujourd'hui déjà, le Conseil fédéral met à profit la marge de manœuvre étroite dont il dispose dans le cadre d'accords internationaux. Cela étant, les accords conclus prévoient que les ressortissants des Etats contractants doivent être en grande partie traités sur un pied d'égalité avec les Suisses. Toute dérogation visant à accorder un traitement moins favorable aux ressortissants étrangers est contraire aux principes des accords internationaux en matière d'assurance sociale. L'alternative à l'instauration d'un traitement moins favorable serait la dénonciation intégrale de ces accords, ce qui – tout du moins jusqu'à présent – ne répond pas à la volonté politique et se traduirait aussi par des désavantages considérables pour de nombreux citoyens suisses.

5.3.3. Aide sociale

L'aide sociale vise à garantir l'existence des personnes dans le besoin, à encourager leur autonomie économique et personnelle, de même qu'à assurer leur intégration sociale et professionnelle. La Constitution fédérale garantit la subsistance économique et une aide personnelle (art. 12 et 115 Cst.). Les prestations d'aide sociale sont par ailleurs subsidiaires et ciblées en fonction des besoins. Les ressortissants suisses et étrangers bénéficient fondamentalement d'une égalité de traitement.

La législation sur l'aide sociale relève de la compétence des cantons, et nombre d'entre eux ont délégué aux communes la mise en œuvre de l'aide sociale, si bien qu'il en résulte un système d'aide sociale hétérogène et fédéraliste. Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui servent aujourd'hui de référence à la majorité des cantons, posent une base commune pour déterminer le mode de calcul de l'aide sociale et la manière dont elle doit être aménagée. Des prestations sociales sous condition de ressources sont versées uniquement lorsque les institutions situées en amont qui sont chargées du service public et de l'assurance sociale (voir ch. 3.3.) ne sont pas à même de répondre à la situation de détresse.

Comme le montre le postulat 09.4311 Bischof, la question de l'intégration est souvent liée à la question d'une réduction des incitations à rester en Suisse et, partant, indirectement à la question de la gestion de l'immigration. Encourager l'intégration des bénéficiaires est le but premier de l'aide sociale. Les personnes étrangères qui remplissent les conditions légales de l'aide sociale doivent être traitées comme les personnes de nationalité suisse. Il est contraire au mandat de l'aide sociale de concevoir un système tel que les étrangers concernés seraient incités à quitter la Suisse. Et pourtant, depuis des années, le débat à ce propos est nourri et les divergences sur les

questions de l'incitation et de la responsabilité individuelle en matière de politique sociale sont grandes. Il faut toutefois préciser que l'aide sociale, pas plus que l'assurance-chômage et les autres assurances sociales, n'est adaptée comme instrument de gestion de la migration.

La transformation, dans les sociétés modernes, de l'Etat social fondé sur le modèle de l'Etat providence en un Etat social misant davantage sur la responsabilité individuelle des citoyens, ne concerne pas seulement la Suisse. Diverses mutations intervenues dans la société et dans le monde du travail ont mené à un changement de paradigme dans la politique sociale¹¹⁵. D'une part, la mondialisation au niveau du marché du travail demande une main-d'œuvre flexible et performante. L'économie ne garantit plus un travail à vie. D'autre part, les structures familiales et sociales changent. La conception de l'Etat est passée au cours des dix dernières années de «l'Etat providence» à «l'Etat garant». L'Etat n'est plus considéré comme le «centre de production principal», mais comme garant des tâches et prestations étatiques qu'il ne fournit toutefois plus toutes nécessairement lui-même. En effet, il peut les déléguer à des tiers et il attend des citoyennes et des citoyens qu'ils contribuent à façonner la vie individuelle et sociale de manière active et responsable¹¹⁶.

Depuis les années 90, les assurances sociales exigent elles aussi toujours plus un rôle actif des bénéficiaires des prestations. Les prestations sont liées à des mesures visant à responsabiliser le bénéficiaire et à une contre-prestation. Les bénéficiaires de ces prestations ne sont pas censés seulement consommer, mais contribuer activement et dans un esprit de responsabilité à leur processus d'intégration. Quiconque perçoit une aide sociale a non seulement des droits mais aussi des devoirs. L'obligation première consiste à indiquer en détail toute information concernant son revenu, ses biens et sa situation familiale et à donner accès à tous les documents permettant de constater la nécessité d'un soutien. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont par ailleurs tenus de contribuer de toutes leurs forces à l'amélioration de leur situation. Cela signifie qu'ils doivent s'efforcer d'exercer une activité lucrative, quitte à travailler dans un domaine qui ne correspond pas à leur formation ou à des expériences professionnelles passées. Le but est que les bénéficiaires de l'aide sociale s'impliquent dans leur intégration professionnelle et sociale. Ils peuvent notamment être astreints à participer à des mesures d'intégration sociale et professionnelle. Ceux qui ne remplissent pas ces obligations risquent des sanctions allant de la réduction des prestations à leur suppression.

Dans l'aide sociale, l'abus et la revendication unilatérale sont marginales par rapport au nombre de personnes qui aspirent à un mode de vie autonome et apportent leur contribution propre sous diverses formes. Selon une étude de la Haute école spécialisée bernoise, les personnes en proie à des difficultés financières attendent en moyenne trois mois avant d'entrer en contact avec l'aide sociale et essaient d'abord de surmonter ces difficultés par d'autres stratégies. Dans plus de la moitié des cas, la personne en difficulté demande d'abord de l'aide à des amis ou à des membres de sa famille¹¹⁷. L'étude se base sur un sondage mené auprès de 360 personnes originaires de huit pays différents. Alors que les Suisses laissent passer 102 jours en moyenne

115 Schmid, Walter (2009). Aktivierende Sozialhilfe – Potenziale und Grenzen am Beispiel der Schweiz. Fachvortrag. Deutscher Fürsorgetag. Nuremberg

116 Guggisberg, Dorothee et Alexander Maurer (2010). Public Corporate Governance. Staatliche Steuerung und Anforderung an subventionierte Unternehmen. KPM-Verlag, Berne

117 Neuenschwander, Peter; Kalbermatter, Marc et Oliver Hümbelin (2011): Aufnahmeverfahren in der Sozialhilfe. Berner Fachhochschule (pas encore publié).

avant de s'inscrire à l'aide sociale, les ressortissants de l'UE/AELE attendent en moyenne 106 jours et les autres ressortissants étrangers 78 jours. Dans ce contexte, il convient de souligner que ces personnes ont en général moins de personnes sur lesquelles s'appuyer financièrement en Suisse, qu'il s'agisse de membres de leur famille ou d'autres réseaux sociaux. Ces résultats laissent penser que les personnes concernées préfèrent d'autres voies à l'aide sociale, et qu'elles ne font appel à cette dernière que lorsqu'une telle démarche est inévitable.

L'hypothèse selon laquelle le système de l'aide sociale prévoit des incitations négatives telles que les personnes concernées n'ont aucun intérêt à trouver du travail ou à quitter la Suisse est politiquement connotée. L'être humain – comme on peut le constater à l'échelle mondiale – peut fondamentalement survivre dans des conditions de vie très précaires. Par exemple, la situation des requérants d'asile déboutés en Suisse illustre bien cet état de fait, puisque nombre d'entre eux gèrent leur vie en ayant droit au strict minimum et ne quittent pas la Suisse pour autant. Il existe par conséquent des incitations autres que matérielles à rester en Suisse, parmi lesquelles figurent la sécurité et l'espoir.

La limitation de la sécurité sociale serait une décision politique susceptible d'avoir des conséquences considérables pour les personnes concernées, ressortissants suisses et étrangers. En outre, comme indiqué au chiffre 5.3.2, cette mesure ne pourrait pas contribuer à une meilleure gestion de l'immigration.

5.4. Formation initiale et continue, et reconnaissance des diplômes

Diverses mesures sont prises en relation avec les répercussions de la libre circulation des personnes et de l'immigration. Leur objectif est triple:

1. Le niveau de formation suisse doit être assuré par le *contrôle des qualifications des travailleurs étrangers*. Cette mesure, en vigueur depuis 2002 dans le cadre de l'ALCP, concerne les professions réglementées. Si les autorités constatent que la personne concernée n'atteint pas le niveau de formation exigé, un stage ou un examen est ordonné.
2. En lien avec la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, que la Suisse a reprise dans le cadre de l'ALCP, l'OFFT *doit préciser le contrôle des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées*. A cette fin, il est prévu de créer une base de données qui renseignera sur le nombre de prestataires de services d'une profession réglementée par canton et par secteur, ainsi que d'introduire l'obligation de déclaration préalable et des examens complémentaires. Le Conseil fédéral a soumis au Parlement le 4 avril 2012 l'arrêté fédéral et le message y afférents. Le projet de loi qui règle l'obligation de déclaration doit entrer en vigueur mi-2013.
3. En outre, dans le cadre de l'«initiative du DFE visant à combattre la pénurie de personnel qualifié»¹¹⁸, trois mesures doivent permettre de *tirer profit des potentiels existants au sein de la population active nationale et d'encourager cette dernière à relever son niveau de qualification, de manière à garantir que les entreprises suisses puissent trouver en Suisse la main-d'œuvre dont elles ont besoin*. Concrètement, ces mesures visent les objectifs suivants:

118 Du personnel qualifié pour la Suisse, DFE 2011, <http://www.evd.admin.ch/themen/00533/01791/index.html?lang=fr>

a) Il s'agit d'*améliorer l'ancrage juridique du case management*. Le case management a pour but d'éviter que des jeunes âgés de moins de 24 ans deviennent dépendants de l'assurance-chômage sans que leur situation en matière de formation professionnelle ait été examinée au préalable dans le cadre de ce dispositif. Dans le même temps, il s'agit de renforcer les offres cantonales destinées aux jeunes et de réduire les mesures d'AC qui leur sont destinées, dans le but de limiter les incitations à s'inscrire à l'ORP et de réduire ainsi le chômage dans cette catégorie d'âge. Cette mesure doit être mise en œuvre avec les ressources en personnel existantes sur une période qui n'a pas encore été définie. Les moyens financiers nécessaires à cette fin n'ont pas encore été évalués.

b) La *création d'une loi fédérale sur la formation continue* doit faciliter l'accès aux offres de formation continue. La formation continue doit devenir partie intégrante de tout parcours professionnel. Dans ce contexte, il s'agit de tenir compte du fait que les offres de formation continue doivent être compatibles avec une activité professionnelle, mais aussi avec les obligations familiales et les engagements bénévoles. Cela permettra d'assurer un apprentissage tout au long de la vie ainsi qu'une orientation flexible de la main-d'œuvre sur le marché du travail. La loi doit entrer en vigueur en 2015.

c) Il s'agit de *prendre en compte les acquis informels dans l'obtention de titres formels*, d'où un raccourcissement de la durée d'acquisition des titres formels, ce qui améliorerait à son tour les chances de (ré)intégration sur le marché du travail et augmenterait la participation des adultes au marché de l'emploi. Certaines mesures sont déjà mises en œuvre, tandis que d'autres viennent continuellement étoffer l'offre.

5.5. Aménagement du territoire, marché du logement et immobilier

5.5.1. Aménagement du territoire

Début 2011, une vaste consultation à propos du Projet de territoire Suisse¹¹⁹ a été lancée. Ce concept contient des stratégies sur le développement territorial futur de notre pays, élaborées conjointement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Il est notamment proposé de concentrer le développement du tissu bâti de manière conséquente sur les zones déjà majoritairement construites. Les zones de densification urbaine, les centres ruraux et les centres de localités doivent être planifiés de manière à comporter des espaces verts et des places publiques, ce qui augmente la qualité de vie et de logement. Les infrastructures de transport doivent être mieux adaptées au tissu bâti et, en matière de planification, leur exploitation optimale doit primer la construction de nouvelles voies de transport à l'avenir. Le Projet de territoire Suisse sera publié en 2012.

Une révision partielle de la *loi sur l'aménagement du territoire*¹²⁰ est actuellement traitée au Parlement. Les modifications prévues ont pour but d'axer la planification future de manière plus conséquente sur la création d'un milieu bâti compact et une

119 <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00274/index.html?lang=fr>

120 Message du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, FF 2010 959

meilleure exploitation des friches ou des surfaces sous-utilisées au sein des zones constructibles existantes et, partant, de mieux préserver les zones de culture. Compte tenu des réserves actuelles de zones à bâtir pour 1,4 à 2,1 millions d'habitants supplémentaires, les cantons devraient être contraints de prendre toutes les mesures à même d'éviter que les terrains constructibles existants ne soient pas thésaurisés mais effectivement construits. Les réserves existantes de terrains à bâtir devraient être utilisées avant que de nouveaux terrains puissent être déclassés. A souligner que l'encouragement de la cohésion sociale et de l'intégration des étrangers devrait aussi être intégré dans la loi sur l'aménagement du territoire, à l'article qui en énonce les buts. Par ailleurs, il est actuellement envisagé d'inscrire sur une base permanente le programme fédéral sur l'amélioration de la qualité de vie dans les zones d'habitation.

5.5.1.1. Construction de résidences secondaires

Afin de garantir un rapport équilibré entre les résidences principales et secondaires, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire a été complétée au 1^{er} juillet 2011. Les modifications intervenues contraignent les cantons à désigner dans leurs plans directeurs les zones qui requièrent des mesures particulières aux fins de limiter le nombre de résidences secondaires, à encourager la construction de résidences principales à prix modérés et à améliorer l'utilisation de l'espace habitable (lutte contre les «lits froids»). Ces adaptations constituaient un contre-projet indirect à l'initiative populaire « pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires », lancée justement durant l'examen par le Parlement du projet de modification de la loi sur l'aménagement du territoire.

Le peuple et les cantons ont accepté l'initiative lors de la votation populaire du 11 mars 2012. La mise en œuvre de l'initiative soulève une série de questions juridiques que le libellé de la nouvelle disposition constitutionnelle ne permet pas de trancher. Les questions les plus pressantes seront réglées dans une ordonnance, qui devrait entrer en vigueur à l'été ou à l'automne 2012. Des modifications devront en outre être apportées à la loi sur l'aménagement du territoire pour l'adapter au nouvel article constitutionnel.

La modification de la loi sur l'aménagement du territoire, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2011, s'inscrivait à l'origine dans le prolongement de l'abrogation alors envisagée de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Koller). S'attendant à une hausse de la demande de résidences secondaires et, partant, de la construction de logements de ce type à la suite de l'abrogation de la Lex Koller, le Conseil fédéral avait estimé qu'il était indispensable de compléter la loi sur l'aménagement du territoire afin de préserver l'attrait du paysage dans les régions touristiques. Pour rappel, on signalera que le Parlement a renvoyé, en 2008, le projet d'abrogation de la Lex Koller pour remaniement au Conseil fédéral.

Les effets possibles d'une abrogation de la Lex Koller devront faire l'objet d'un examen approfondi à la lumière des conséquences de la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, et de la prochaine mise en œuvre l'initiative sur la construction de résidences secondaires.

5.5.2. Marché du logement et immobilier

L'Office fédéral du logement (OFL) élabore chaque année un *rapport sur l'évolution du marché du logement* en relation avec l'immigration, ce qui permet d'améliorer la transparence sur le marché du logement, d'identifier les sources de tension ainsi que de présenter leurs causes et conséquences sur différentes couches de la population. Il montre par ailleurs les régions problématiques susceptibles de bénéficier d'aides financières de la Confédération.

Actuellement, quelque 66 500 unités de logement restent soumises à la loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements (LCAP)¹²¹, sur la base de laquelle la Confédération a encouragé jusqu'en 2001 la construction de logements à prix modérés. Quelque 70 millions de francs sont encore alloués à cette fin sous forme de subventions.

Dans le cadre de la *loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modérés* (LOG)¹²², la Confédération soutient exclusivement la construction de logements d'utilité publique, en particulier l'activité de coopératives de construction de logements, qui veillent à l'existence d'une offre de logement de qualité et avantageuse sur le long terme pour les classes de revenus moyennes et inférieures. Une telle offre vise à réduire les tendances à la ségrégation qui existent de toute manière sur le marché du logement et qui sont renforcées par l'immigration. La Confédération met en œuvre les aides financières suivantes:

- Elle cautionne les emprunts émis par la Centrale d'émission pour la construction de logements d'utilité publique (CCL). Avec les fonds obtenus directement sur le marché des capitaux, la CCL accorde à des maîtres d'ouvrage des prêts à des conditions avantageuses pour financer la construction durable de logements d'utilité publique. Lors de sa session de printemps 2011, le Parlement a adopté un crédit-cadre de 1,4 milliard de francs destiné à la poursuite du cautionnement d'emprunts de la CCL jusqu'en 2015 environ. Ce crédit-cadre doit par ailleurs servir, dans certains cas, à accorder des arrièrecautonnements à la Société coopérative de cautionnement hypothécaire pour coopératives suisses de construction et d'habitation.
- Elle alimente un fonds de roulement qui permet d'octroyer aux maîtres d'ouvrage œuvrant à la construction de logements d'utilité publique des prêts à taux avantageux destinés au financement complémentaire et transitoire. Sans ces prêts à taux avantageux, certains projets de construction n'auraient aucune chance d'être réalisés, sachant que surtout les coopératives de petite taille ou récentes ne disposent souvent d'aucune autre possibilité de financement du fait de leurs fonds propres limités.

En revanche, la Confédération ne dispose d'aucun moyen d'influence en ce qui concerne l'accès à des terrains constructibles adaptés, ce qui représente à l'heure actuelle le principal obstacle au développement continu de la construction de logements d'utilité publique. Par contre, la LOG prévoit comme autre mesure possible l'octroi de prêts directs de la Confédération qui, du fait de l'absence de prélèvement d'un intérêt, permet d'obtenir une réduction pour les logements habités par des

121 RS 843

122 Loi sur le logement, RS 842

ménages économiquement plus faibles. Cette mesure n'a pas été mise en œuvre jusqu'à présent mais elle pourrait être activée au besoin, en particulier en cas d'aggravation des problèmes d'approvisionnement suite à une hausse des taux d'intérêt.

A noter qu'en relation avec l'évolution des prix sur certains marchés immobiliers régionaux, en partie induite par l'immigration, et le risque de voir apparaître une bulle immobilière, le Conseil fédéral a décidé en août 2011 de réexaminer les exigences en vigueur pour l'octroi d'hypothèques et, le cas échéant, de prendre des mesures incitant les banques à adopter une politique de crédit plus restrictive.

Il est impossible pour l'heure d'évaluer dans quelle mesure l'initiative sur les résidences secondaires acceptée en votation populaire le 11 mars 2012 se répercutera sur l'immigration, compte tenu des incertitudes qui subsistent sur sa mise en œuvre.

5.6. Energie, environnement, climat et transports

5.6.1. Energie

La *Stratégie énergétique 2050*¹²³ présentée par le Conseil fédéral en mai 2011 montre qu'indépendamment de l'adoption d'autres mesures, la consommation d'énergie diminuera à partir de 2020. De fait, on observe depuis 1995 un découplage entre la croissance du PIB et de la population et la consommation d'énergie. La *Stratégie énergétique 2050*, qui intègre la réorientation évoquée de la politique énergétique de la Suisse après Fukushima, prend toutefois également en compte le scénario démographique moyen 2010 de l'OFS.

5.6.2. Climat

Adoptée par le Parlement, la loi révisée sur le CO₂¹²⁴ (qui entrera en vigueur en 2013) formule pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici à 2020, par rapport à 1990. Les mesures prévues à cette fin (notamment la taxe sur le CO₂, la compensation obligatoire des émissions dues au trafic, les valeurs limites pour les émissions des voitures de tourisme neuves) doivent être dosées de manière qu'elles puissent compenser aussi les émissions supplémentaires dues à la croissance démographique et économique.

5.6.3. Environnement

Les mesures mises en œuvre et planifiées dans le domaine de l'environnement ne sont pas en lien direct avec l'immigration. Leur application vise à l'amélioration de l'efficacité des ressources et contribue ainsi de manière décisive à couvrir les besoins en ressources d'une population croissante de manière écologiquement viable. Parmi ces mesures figurent notamment celles relatives à l'économie verte ainsi que la stratégie sur la biodiversité:

- Octroyés par le Conseil fédéral en octobre 2010, les mandats visant à *renforcer l'économie verte*¹²⁵ comprennent, entre autres, l'innovation dans le domaine des technologies propres, des incitations au travers

123 *Stratégie énergétique 2050*, OFEN : <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=fr>

124 Loi fédérale du 8 octobre 1999 sur la réduction des émissions de CO₂ (loi sur le CO₂), RS 641.71

125 Mandat du Conseil fédéral en faveur d'une économie verte, OFEV 2010 : <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/11350/11721/index.html?lang=fr>.

de l'écologisation du système fiscal, l'amélioration de l'information en matière de pollution de l'environnement par les produits ainsi que la prise en compte d'informations environnementales dans la mesure de la prospérité du pays.

- La *Stratégie Biodiversité Suisse*¹²⁶, adoptée par le Conseil fédéral le 25 avril 2012, poursuit 10 objectifs stratégiques, parmi lesquels la réservation de l'espace nécessaire au maintien durable de la biodiversité et l'encouragement de la biodiversité dans l'espace urbain. La mise en œuvre de cette stratégie peut contrer la pression exercée sur la biodiversité par la chaîne d'effets induits par la croissance démographique, le développement urbain, le développement des infrastructures ainsi que le mitage du paysage et de l'habitat.

5.6.4. Transports

S'agissant du trafic ferroviaire, l'augmentation de l'immigration a déjà été anticipée dans la planification actuelle. Le *Programme de développement stratégique de l'infrastructure ferroviaire (STEP)* prévoit des coûts annuels supplémentaires supérieurs à 1 milliard de francs au cours des 30 prochaines années, ce qui équivaut plus ou moins à l'enveloppe annuelle courante des investissements consentis en faveur de l'extension du réseau ferroviaire. Cela permettra de résoudre les goulets d'étranglement qui apparaissent et de réagir avec flexibilité à la croissance démographique variable selon les régions. Le financement à long terme doit être assuré au travers d'un nouveau fonds d'infrastructure ferroviaire et de trois nouvelles sources de financement. Les Chambres fédérales se pencheront en 2012 et 2013 sur l'*arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF)*¹²⁷, qui règle ces questions.

Avec le *Programme d'élimination des goulets d'étranglement (PEB)*¹²⁸, la Confédération s'est dotée d'un instrument flexible pour réagir aux goulets d'étranglement qui apparaissent sur le réseau des routes nationales. Le message relatif au programme d'élimination des goulets d'étranglement du réseau des routes nationales et à l'allocation de moyens financiers nécessaires montrera, d'ici au début de 2014, dans quelle mesure les engagements risquent de s'accroître à l'avenir du fait de la croissance de la population. L'évolution démographique et urbaine sera déterminante pour le programme d'élimination des goulets d'étranglement.

5.7. Sécurité intérieure

Le programme de législature 2007-2011 avait notamment pour objectif de renforcer la coopération internationale en matière de justice et de police. Fedpol, en sa qualité de service central de police pour la Suisse, a encore optimisé les différentes possibilités de coopération au travers des mesures les plus diverses (*extension du réseau d'attachés de police, conclusion de nouveaux accords bilatéraux de coopération policière et adaptation d'accords existants*, etc.). Ces travaux ont été réalisés en

126 Stratégie Biodiversité Suisse, OFEV 2012 :

<http://www.bafu.admin.ch/biodiversitaet/10372/10395/index.html?lang=fr>.

127 Cf. « FAIF : Financement et aménagement à long terme de l'infrastructure ferroviaire assurés »,

OFT 2012 : <http://www.bav.admin.ch/themen/03044/index.html?lang=fr>

128 Élimination des goulets d'étranglement, DETEC :

<http://www.uvek.admin.ch/themen/verkehr/00653/02994/03034/index.html?lang=de>.

étroite collaboration avec les cantons et le Corps des gardes-frontière. Le Programme de législature 2011-2015 prévoit également de renforcer la coopération internationale avec des partenaires en Suisse et à l'étranger, ainsi qu'avec des partenaires internationaux. En ce qui concerne les mesures visant à garantir la sécurité intérieure qui sont en lien avec l'immigration, il y a lieu de faire une distinction entre les mesures de lutte contre la criminalité transfrontalière et celles destinées à lutter contre la traite d'êtres humains.

5.7.1. Mesures de lutte contre la criminalité transfrontalière

Grâce à sa collaboration avec Europol, la Suisse peut profiter des enseignements tirés par d'autres pays et faire part de ses propres expériences. Pour soutenir la lutte contre la criminalité transfrontalière, Europol gère notamment des fichiers d'analyse (*Analysis Work Files, AWF*) qui servent dans le cadre d'investigations de la police judiciaire. Les AWF permettent de recueillir, d'évaluer et de retransmettre avec une plus-value aux autorités de poursuite pénale des pays participants des informations à caractère international relatives à des phénomènes criminels déterminés. Fedpol est affiliée à plusieurs AWF qui ont pour thème la criminalité transfrontalière ainsi que le trafic et la traite d'êtres humains.

Un train de mesures prises dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen améliorent la coopération judiciaire et policière internationale, notamment en matière de sécurité, à l'instar du renforcement de la coopération policière transfrontalière à travers, par exemple, *le système de recherche européen SIS* ou *l'amélioration de l'entraide judiciaire*.

5.7.2. Mesures destinées à lutter contre la traite d'êtres humains

En Suisse, les villes et les cantons misaient davantage sur une régulation de la prostitution et un contrôle aussi efficace que possible par les autorités compétentes. Par exemple, dans le cadre d'un train de mesures décidées par le Conseil municipal de la ville de Zurich pour désamorcer la problématique liée à la prostitution de rue, la procédure d'annonce pour les prostituées en provenance de l'UE/AELE est devenue plus sévère depuis juin 2011: désormais, la police commence par s'assurer que les prostituées qui déposent une demande sont bel et bien indépendantes et qu'elles sont affiliées à une caisse d'assurance-maladie, avant d'émettre une recommandation à l'intention de l'Office cantonal de l'économie et du travail, qui est compétent pour les décisions en la matière. Cette procédure permet de réduire l'attractivité du lieu pour les trafiquants d'êtres humains et de limiter jusqu'à un certain point leur emprise sur des victimes potentielles. A Zurich, selon une première évaluation, ces mesures, déjà mises en œuvre par d'autres autorités municipales et cantonales depuis un certain temps, ont entraîné une légère détente de la situation au Sihlquai. Le même constat s'applique à la prostitution illégale dans le quartier de la Langstrasse, où les contrôles envers d'éventuels souteneurs et prostituées ont été renforcés. Dans les cas graves, l'ODM prononce par ailleurs des interdictions d'entrée sur le territoire à l'encontre de prostituées, même si elles proviennent d'Etats membres de l'UE/AELE. C'est également le cas pour des trafiquants d'êtres humains ou des souteneurs, pour autant qu'il soit possible de prouver les faits relevant du droit pénal. L'ODM a édicté une circulaire (cf. ch. 4.1.2) qui appelle à une harmonisation de la pratique dans les cantons, le but étant de définir des règles uniformes, fondées sur le principe de l'indépendance des prostituées.

Sur le plan national, le Service de coordination contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants (SCOTT) réunit les instances fédérales et cantonales ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales qui s'occupent de la lutte contre la traite d'êtres humains. Dans le cadre de groupes de travail, il s'agit d'élaborer conjointement des stratégies et des instruments de lutte contre la traite d'êtres humains dans les domaines de la prévention, de la poursuite pénale, de la protection des victimes et du partenariat. Le SCOTT sert par ailleurs à l'échange d'informations et à la mise en réseau de tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la traite d'êtres humains. Ces dernières années, ce service a développé et mis en œuvre de nombreuses mesures de lutte contre cette forme de criminalité. Créé en même temps que le SCOTT, le Commissariat « Traite d'être humains et trafic de migrants » de l'Office fédéral de la police (fedpol) assure une fonction d'interface au niveau opérationnel et coordonne les cas entre les cantons, ainsi qu'avec les autorités étrangères.

Les cantons s'engagent de manière très variée contre la traite d'êtres humains. De nombreux cantons ont créé les structures nécessaires et mené avec succès des procédures pénales à l'encontre d'auteurs d'actes répréhensibles, alors que dans d'autres, la police judiciaire n'accorde souvent pas la priorité requise à la lutte contre la traite d'êtres humains. Force est aussi de constater que les ressources mises à disposition par les cantons pour lutter contre la traite d'êtres humains varient très fortement d'un canton à l'autre. Il y a lieu de viser la prise de mesures cohérentes de lutte contre ce phénomène à l'échelle nationale, parmi lesquelles figurent plusieurs instruments qui conditionnent la réussite de la lutte contre la traite d'êtres humains: tables rondes et mécanismes de coopération contre la traite d'êtres humains, nomination de spécialistes au sein des autorités de poursuite pénale et formation de groupes d'investigation au sein des corps de police cantonaux. Le DFJP a invité à cette fin la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) à œuvrer pour que les cantons organisent des tables rondes et affectent des ressources suffisantes à la lutte contre la traite d'êtres humains.

Afin de coordonner, entre la Confédération et les cantons, les mesures visant à combattre la migration illégale, le trafic d'êtres humains effectué par métier et la criminalité transfrontalière, le Conseil fédéral a institué l'an dernier un groupe de travail interdépartemental, qu'il a chargé d'élaborer une stratégie intégrée de gestion des frontières pour la Suisse. Cette stratégie a été soumise au Conseil fédéral le 1^{er} juin 2012¹²⁹.

¹²⁹ Cf. communiqué de presse du DFJP du 1^{er} juin 2012 : <http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/fr/home/dokumentation/mi/2012/2012-06-010.html>

6 Conclusions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral livre dans le présent rapport une analyse approfondie des conséquences de l'immigration en Suisse au début du XXI^e siècle. L'accent des travaux a été mis sur leur importance, en termes quantitatifs, pour l'immigration européenne basée sur l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et pour l'immigration complémentaire contingentée en provenance d'Etats tiers, sur la base de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr).

Le système binaire d'admission a fait ses preuves

Les résultats des travaux montrent que l'immigration intervenue ces dernières années a des répercussions majoritairement positives sur le développement économique de la Suisse et qu'elle permet au pays de préserver sa prospérité. En considérant tous les avantages et inconvénients, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le système binaire d'admission a fait ses preuves et que son maintien au cours des prochaines années offre les meilleures conditions pour faire face aux défis futurs. Il permet de garantir que l'économie suisse puisse couvrir ses besoins de main-d'œuvre dans le cadre de l'ALCP en premier lieu avec des ressortissants provenant des Etats de l'UE/AELE et que la voie bilatérale adoptée avec l'UE soit poursuivie. De manière complémentaire, l'immigration en provenance d'Etats tiers doit continuer, à moyen terme, à se limiter aux personnes avec de bonnes qualifications, pour autant que ce soit dans l'intérêt de l'économie du pays dans son ensemble.

La politique d'admission déterminée par le marché requiert des mesures d'accompagnement optimales

Le Conseil fédéral constate que l'immigration actuelle (sur la base de l'ALCP) est majoritairement déterminée par le marché, étant précisé que c'est l'économie qui détermine la provenance et le nombre d'étrangers qui immigreront en Suisse, ainsi que le niveau de qualification exigé d'eux. Le peuple suisse a réaffirmé ce principe à plusieurs reprises lors de différentes votations populaires. Les mesures d'accompagnement contribuent à limiter les répercussions négatives de l'immigration et participent, en définitive, de manière fondamentale à la gestion de l'immigration. A ce titre, un rôle clé revient plus particulièrement à la politique d'intégration menée par l'Etat. L'extension des mesures d'accompagnement vise à prévenir une pression sur les salaires et les conditions de travail en Suisse. Pour la Confédération et les cantons, le contrôle de l'immigration au sens classique du terme se limite, dans le domaine de la politique migratoire, à l'admission de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers, au regroupement familial ainsi qu'à l'admission de personnes qui nécessitent une protection, étant précisé que, pour ces dernières, la marge de manœuvre est plus étroite du fait d'obligations découlant du droit international. S'agissant de l'admission de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers et du regroupement familial, les moyens de pilotage de l'Etat sont limités par les intérêts économiques en présence. Une marge de manœuvre existe principalement dans le cadre de l'exécution ainsi que de la lutte contre les éventuels abus en matière de droit de séjour. Dans ce contexte, le Conseil fédéral continue à examiner si des modifications de lois ou d'ordonnances, en particulier dans le domaine du regroupement familial, pourraient contribuer à une gestion plus efficace de l'immigration.

Conséquences d'une politique plus restrictive

Le Conseil fédéral est convaincu qu'une gestion de l'immigration au moyen d'instruments bureaucratiques serait inefficace et non pratique. Dans la perspective des prochains débats qui auront lieu sur des initiatives populaires qui exigent un abandon de la politique d'admission actuelle déterminée par le marché, le Conseil fédéral relève également les nombreuses conséquences négatives qu'entraînerait une modification du système en vigueur: étant donné que les objets de ces initiatives ne seraient pas, a priori, conciliables avec l'ALCP, il en résulterait, selon toute vraisemblance, une dénonciation de l'ensemble des accords de la première série d'accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE, ce qui pourrait aussi avoir des conséquences graves sur d'autres volets du réseau d'accords qui lient la Suisse et l'UE. La mise en œuvre de ces initiatives entraînerait en outre des contradictions avec d'autres normes de droit international, comme les dispositions relatives au regroupement familial et les garanties s'y rapportant qui figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative au droit de l'enfant.

Parmi les autres répercussions plausibles, l'on peut citer une croissance économique moindre, l'affaiblissement de la compétitivité ou encore le vieillissement plus rapide de la population. Les effets positifs, quant à eux, pourraient se situer au niveau des coûts induits par la politique de formation ou des coûts des infrastructures de transport.

L'immigration est aussi le fruit des conditions-cadres économiques et du succès de la stratégie de promotion économique.

L'immigration dépend dans une large mesure de la situation économique. Les conditions-cadres économiques et, indirectement, la politique de promotion économique et la politique fiscale permettent donc d'exercer une influence sur l'arrivée de personnes en provenance de l'étranger. Dans ce contexte, les entreprises, en tant que bénéficiaires de la politique d'immigration libérale dans le cadre de la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE/AELE, sont particulièrement mises à contribution pour tenir compte dans leur politique de recrutement des exigences en termes de politique sociale posées à la population immigrée, les respecter et participer à la formulation d'offres d'intégration pour leurs propres employés. L'immigration déterminée par le marché n'est optimale que si les coûts induits par l'immigration sont pris en charge (en partie) par ceux à qui elle profite le plus. Dans le cas contraire, les avantages directs et avant tout aussi visibles de l'immigration risquent de ne profiter qu'à un petit nombre, tandis que la population dans son ensemble supporte en première ligne les coûts résultant de cette politique libérale. Le Conseil fédéral en a conscience et entreprend de ce fait tous les efforts requis pour prévenir une telle évolution.

Question de l'abrogation de la Lex Koller

Le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'examiner de plus près un certain nombre de points en lien avec l'abrogation de la Lex Koller. Le Conseil fédéral entend s'acquitter de ce mandat en soumettant aux Chambres fédérales un rapport complémentaire à son message de 2007. Avant cela toutefois, il souhaite procéder à un nouvel examen approfondi des effets possibles d'une abrogation de la Lex Koller à la lumière, notamment, des conséquences de la révision de la loi sur l'aménagement

du territoire, qui a été adoptée le 17 décembre 2010, et de la mise en œuvre de l'initiative sur la construction de résidences secondaires.

L'immigration rend visible la pression en faveur de réformes

Au-delà des incidences largement positives de l'immigration, il ne faut pas oublier la croissance démographique qui en résulte et, partant, les exigences plus élevées en termes de politique d'intégration, d'infrastructure, d'aménagement du territoire et de formation. L'immigration soutenue vient encore renforcer la pression en faveur de réformes de la politique intérieure dans les domaines cités. C'est la raison pour laquelle le présent rapport fait mention de conditions-cadres et évoque des instruments émanant d'autres domaines qui permettent au Conseil fédéral de gérer l'immigration.

Au cours des prochaines années, la Suisse sera confrontée à des enjeux de taille, l'immigration venant soutenir, grâce au système binaire d'admission, la réalisation des objectifs fixés dans de nombreux domaines. Cela étant, le Conseil fédéral a également identifié, dans le présent rapport, une série de domaines dans lesquels il sera indispensable de procéder à une mise en balance minutieuse des intérêts en jeu.

Au vu des développements observés ces dernières années, le Conseil fédéral estime que des réformes s'imposent concernant les aspects suivants :

- Le Conseil fédéral devra veiller à ce que *l'économie suisse puisse trouver en Suisse la main-d'œuvre dont elle a besoin. Pour ce faire, il importe de tirer profit des potentiels existants au sein de la population active suisse et d'encourager cette dernière à relever son niveau de qualification.* Le manque de personnel et, partant, la pression migratoire, peuvent partiellement être résolus par exemple par l'élimination d'obstacles en ce qui concerne la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, ainsi que par la mise sur pied d'un système de garde extrafamilial viable.
- Le Conseil fédéral devra œuvrer pour que *la population dans son ensemble dispose en Suisse d'espaces habitables de bonne qualité et à prix abordables.* L'acceptation de l'initiative populaire sur la limitation de la construction de résidences secondaires a révélé l'existence d'un malaise au sein de la population qui résulte, entre autres, de la forte croissance démographique. Les exigences posées aux législations cantonales d'aménagement du territoire doivent dès lors aussi être considérées à la lumière de la croissance démographique actuelle et de la concurrence économique et fiscale y relative. C'est pourquoi le Conseil fédéral veillera à ce que.
- Le Conseil fédéral devra s'occuper, avec un engagement encore accru, des *conséquences de l'immigration en Suisse.* A cette fin, il examine la possibilité de mettre sur pied un comité d'experts interdépartemental qui s'exprimera régulièrement sur les questions ouvertes et controversées en relation avec les incidences de l'immigration. Dans ce contexte, le Conseil fédéral s'emploiera par ailleurs à corriger les lacunes qui existent en matière de recherche et qui sont citées dans le présent rapport.